



Universidad Nacional de
Mar del Plata

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

Maestría en Economía y Desarrollo Industrial

Mención en la Pequeña y Mediana Empresa

TITULO DE LA TESIS: “Formación y Trabajo. Un recorrido sobre la transformación de la estructura productiva argentina. Rastreado el vínculo educación-trabajo.”

Estudiante: Rubén Néstor Lucero

Director de Tesis: Marta Novick

Fecha de Defensa: 17/12/2015

Jurado:

Jurado Externo

Jurado

Jurado

AÑOS DE CURSADA 1999-2000



FORMULARIO "E" TESIS DE POSGRADO

Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis: (resaltar la opción elegida)

a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.

- b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS:
- c) Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.

a. Título completo del trabajo de Tesis: *"Formación y Trabajo. Un recorrido sobre la transformación de la estructura productiva argentina. Rastreado el vínculo educación-trabajo"*

b. Presentado por: Rubén Néstor Lucero

c. E-mail del autor: rlueroar@yahoo.com.ar

d. Estudiante del Posgrado: *"Maestría en Economía y Desarrollo Industrial. Mención en la Pequeña y Mediana Empresa."*

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos): *Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de Mar del Plata.*

f. Para recibir el título de (consignar completo): *"Magister en Economía y Desarrollo Industrial. Mención en la Pequeña y Mediana Empresa."*

a) Grado académico que se obtiene: Magíster

b) Nombre del grado académico: *"Economía y Desarrollo Industrial. Mención en la Pequeña y Mediana Empresa."*

g. Fecha de la defensa: 17/12/2015

h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres): Novick, Marta Susana

i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres):-----

j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:-----

k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.): 175 páginas

l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: 1880-2000.Argentina.

m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves): industrialización – desarrollo – educación – trabajo.

n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

En este trabajo hemos tomado por un lado la perspectiva teórica que ubica a la educación en su relación con el sistema político y económico y las situaciones socio-históricas concretas que permiten realizar una revisión de su relación con el mundo laboral. Asimismo ha sido influyente la perspectiva sobre las diferentes racionalidades del mundo educativo y el mundo laboral para el análisis de la interrelación entre ambas esferas.

El trabajo fue organizado en seis partes en el periodo comprendido entre fines del siglo XIX, (1880), llegando hasta la crisis del año 2000, dedicadas a la caracterización y el análisis del modelo económico en cada periodo y sus vínculos con la formación para el trabajo.

Las articulaciones entre la formación y el trabajo y su desarrollo institucional no se encuentran exentas de conflictos que han involucrado a los actores sociales, a las instituciones, al Estado y a los gobiernos. Sobre esta base, hemos examinado este vínculo, y en especial su relación con la economía y el desarrollo.

El proceso que caracterizó la relación educación – trabajo no ha sido ni lineal ni unidimensional, y los actores intervinientes en las distintas etapas han ejercido su influencia desde cada perspectiva de interés.

Hemos dado cuenta del comportamiento de dos “mundos diferentes” uno, el productivo, con intereses o estrategias cíclicas en donde la función de la formación se visibiliza en las etapas favorables, y el otro, el educativo, que asentado sobre un curriculum estático y propedéutico y el desarrollo de una burocracia con rasgos endogámicos, tuvo escaso contacto con el mundo laboral.

Frente a las influencias permanentes de los entornos y de los actores, el Estado ha surgido como el espacio adecuado para la generación de políticas y acciones específicas. En particular, los espacios institucionales que se generan en las negociaciones colectivas entre trabajadores y empresarios, más la participación del Estado, han comenzado constituirse en un ámbito tripartito natural y un canal permanente para revalorizar a la formación dentro del campo de las relaciones laborales.

a) Resumen en portugués:

tese "Formação e trabalho. Uma olhada sobre a transformação da estrutura produtiva Argentina. Procurando o link educação-trabalho", decidimos pesquisar o desenvolvimento do quadro institucional da relação entre a formação e o trabalho nos estágios do desenvolvimento econômico argentino do final do século XIX até o ano 2000.

Neste trabalho assumimos uma perspectiva teórica que coloca a educação em relação o sistema político e econômico com as situações sócio-históricas visando fazer uma revisão de sua relação com o mundo do trabalho. A perspectiva sobre diferentes lógicas do mundo da educação e do mundo do

trabalho para a análise da inter-relação entre as duas esferas também foi influente.

O trabalho foi organizado em seis partes, no período entre o final do século XIX (1880) até a crise do ano 2000, dedicadas à caracterização e análise do modelo econômico em cada período e as suas ligações com o treinamento para o trabalho.

Articulações entre formação e trabalho e seu desenvolvimento institucional não são isentas de conflitos envolvendo os atores sociais, instituições, o estado e os governos. Nesta base, nós olhamos este link e especialmente a sua relação com a economia e o desenvolvimento.

O processo que caracterizou o relacionamento educação-trabalho não tem sido linear ou unidimensional, e os atores em diferentes fases têm exercido sua influência de cada perspectiva de interesse.

Tomamos conta do comportamento de "mundos diferentes", o produtivo, com interesses ou estratégias cíclicas, onde o papel da formação torna-se visível nas fases favoráveis, e, o mundo da educação, num currículo estático e preparatório e o desenvolvimento de uma burocracia com características puras, tinha pouco contato com o mundo do trabalho.

Enfrentando influências permanentes dos ambientes e dos atores, o estado tem emergido como um espaço adequado para a geração de políticas e ações específicas. Particularmente, os espaços institucionais que surgem na negociação coletiva entre trabalhadores e empresários, e a participação do estado, tornam-se numa área natural tripartite e num canal permanente para melhorar a formação no domínio das relações laborais.

b) Resumen en inglés:

The thesis "Education and Labor. A tour on the transformation of Argentina's productive structure. We tracked the education-labor "link, we set out to investigate the development of the institutional framework of the relationship between training and work in stages of Argentina's economic development since the late nineteenth century until 2000.

In this paper we have taken on the one hand the theoretical perspective that places education in its relationship with the political and economic system and the specific socio-historical situations that allow a review of its relationship with the working world. It has also been influential perspective on the different rationales of the education world and the world of work for the analysis of the relationship between the two spheres.

The work was organized into six parts in the period between the late nineteenth century (1880), reaching the crisis of 2000, dedicated to the characterization

and analysis of the economic model in each period and its links with training for job.

The joints between training and institutional development work and are not exempt from conflicts that have involved social actors, institutions, the state and governments. On this basis, we examined this relationship, and especially its relation to the economy and development.

The education process that characterized the relationship - work has been neither linear nor one-dimensional, and the players involved at various stages have influenced interest from every perspective.

We have taken account of the behavior of two "different worlds"; on the one hand, the productive, with interests or cyclic strategies where the role of training becomes visible in ascendant stages, and on the other hand, the educational world, which had little contact with the labor world since it settled on a static and Propaedeutic curriculum; and the development of a bureaucracy with endogamous features.

Facing the permanent influences of the environment and the actors, the state has emerged as adequate space for the generation of specific policies and actions. In particular, the institutional spaces that are generated in collective bargaining between workers and employers, more state involvement, have started tripartite become a natural area and a permanent channel to add value to the training in the field of labor relations.

- c) Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):
- d) Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:
- e) Firma del autor de la tesis:

INDICE

Resumen	10
Introducción	11
Marco Metodológico	13
Estructura del trabajo	14

Parte I

Capítulo 1

Los primeros vínculos entre el desarrollo económico y la formación para el trabajo.	20
---	----

1.1. Los orígenes. La expansión agraria	21
1.2. La industrialización trunca	22
1.3. Las visiones a la Rostow	23
1.4. Industria versus agro	24
2. El proceso de industrialización a partir de 1930	25
2.1. La influencia de Keynes	27
2.2. Las ideas de Prebisch	27
Breve análisis de la etapa	29
3. Las primeras imágenes de la formación para el trabajo: De la educación para la elite hasta la CNAOP	31
3.1. Educación para la elite	32
3.2. La reforma Saavedra Lamas	34
3.3. La década del '30. Rol del Estado y sectores sociales en pugna	35
3.4. La participación de los actores	36
3.4.1. El movimiento obrero	36
3.4.2. La Unión Industrial Argentina	37
3.4.3. La iglesia	38
3.4.4. Los ingenieros	38
4. La relación educación – trabajo	39
Reflexiones	42
Bibliografía	44

Parte II

Capítulo 2

Perón: Desarrollo y un modelo de formación para el trabajo. (1943-1958)	46
---	----

1. El modelo de desarrollo	47
1.1. Las políticas públicas: industrialización y planes quinquenales	49
1.2. Los planes quinquenales	49
1.3. Signos de agotamiento y cambio de rumbo	50
1.4. Las visiones críticas	52
2. Un periodo de cambios tecnológicos y organizacionales	53
3. 1955-1958. Los intentos restauradores y surgimiento del desarrollismo	58
3.1. Los debates sobre el ingreso de capitales	59

4. El modelo de formación para el trabajo durante el primer peronismo	61
4.1. Las necesidades de mano de obra calificada	62
4.2. El sistema de formación técnico-profesional en el proyecto político de Perón	63
4.3. Rupturas y continuidades. Del modelo obrero al modelo tecnocrático	64
4.3.1. El CNAOP	65
4.3.2. La efímera vigencia de la Universidad Obrera	66
5. 1955. Fin de un ciclo y transición hacia un modelo tecnocrático	67
Breve análisis del periodo. Las posturas críticas	68
Bibliografía	73

Parte III

Capítulo 3

Marchas y contramarchas del modelo productivo. (1958 -1976)

Un nuevo modelo de enseñanza técnico profesional.

Introducción	75
1. El modelo desarrollista	77
1.1. Una década de marchas y contramarchas	79
1.1.1. Las señales del agotamiento	81
1.1.2. Las respuestas de política pública	82
1.2. Los debates sobre el periodo	82
2. El agotamiento del Estado de Bienestar como factor configurador de nuevas necesidades de formación para el trabajo	86
2.1. La teoría del capital humano y sus implicancias locales	86
2.2. Los análisis críticos de la teoría del capital humano	89
2.3. Las influencias en el Estado y en la educación	91
2.4. El rol de los organismos y las transnacionales	91
2.5. Transición tecnológica. El impacto sobre el concepto de calificación laboral	96
3. El modelo del CONET	99
Reflexiones para la etapa	104
Bibliografía	107

Parte IV

Capítulo 4

Las bases del modelo neoliberal (1976-2000)

Introducción	109
1. Condicionantes estructurales. El comienzo del cambio de modelo	110
2. La etapa 1976-1983. El quiebre del modelo sustitutivo	111
2.1. La teoría del agotamiento	114

2.2. Ganadores y perdedores	115
2.3. Desarticulación del aparato productivo y otros efectos colaterales	116
3. La etapa 1983-1989. La década perdida	117
4. Los no tan felices ´90. La crisis estructural	118
4.1. La reforma del Estado	120
4.2. La desarticulación industrial	120

Capítulo 5

1. La dinámica del cambio tecnológico en los ´70 y los ´80	123
2. La crisis de la formación técnico – profesional	126
2.1. El fin del CONET	126
2.2. La descentralización y desarticulación en la década del ´90	127
Reflexiones	129
Bibliografía	132

Parte V

Capítulo 6

El nuevo paradigma del trabajo y la calificación

1. Trabajo y calificación. La fractura de los modelos tradicionales	135
2. El impacto en la región	136
3. Surgimiento del concepto de competencia	139
4. Cambio organizacional y competencias	141

Capítulo 7

El proceso de aprendizaje en las organizaciones

1. La organización que aprende	142
2. Desarrollo de competencias como factor competitivo	144
Reflexiones	145
Bibliografía	147

Parte VI

Capítulo 8

Las reformas estructurales y la construcción de institucionalidad.

Introducción	149
1. La institucionalidad de la formación técnico-profesional	150
2. Discusiones sobre una nueva institucionalidad	152
3. La construcción social de las instituciones	154
4. La agenda para fortalecer la institucionalidad de la formación	156
5. Desafíos institucionales	156
Reflexiones	158

Bibliografía	160
Conclusiones	161

Resumen

En la tesis *“Formación y Trabajo. Un recorrido sobre la transformación de la estructura productiva argentina. Rastreado el vínculo educación-trabajo”*, nos propusimos indagar sobre el desarrollo de la institucionalidad de la relación entre la formación y el trabajo en las etapas de desarrollo económico argentino desde fines del siglo XIX y hasta el 2000.

En este trabajo hemos tomado por un lado la perspectiva teórica que ubica a la educación en su relación con el sistema político y económico y las situaciones socio-históricas concretas que permiten realizar una revisión de su relación con el mundo laboral. Asimismo ha sido influyente la perspectiva sobre las diferentes racionalidades del mundo educativo y el mundo laboral para el análisis de la interrelación entre ambas esferas.

El trabajo fue organizado en seis partes en el periodo comprendido entre fines del siglo XIX, (1880), llegando hasta la crisis del año 2000, dedicadas a la caracterización y el análisis del modelo económico en cada periodo y sus vínculos con la formación para el trabajo.

Las articulaciones entre la formación y el trabajo y su desarrollo institucional no se encuentran exentas de conflictos que han involucrado a los actores sociales, a las instituciones, al Estado y a los gobiernos. Sobre esta base, hemos examinado este vínculo, y en especial su relación con la economía y el desarrollo.

El proceso que caracterizó la relación educación – trabajo no ha sido ni lineal ni unidimensional, y los actores intervinientes en las distintas etapas han ejercido su influencia desde cada perspectiva de interés.

Hemos dado cuenta del comportamiento de dos “mundos diferentes” uno, el productivo, con intereses o estrategias cíclicas en donde la función de la formación se visibiliza en las etapas favorables, y el otro, el educativo, que asentado sobre un curriculum estático y propedéutico y el desarrollo de una burocracia con rasgos endogámicos, tuvo escaso contacto con el mundo laboral.

Frente a las influencias permanentes de los entornos y de los actores, el Estado ha surgido como el espacio adecuado para la generación de políticas y acciones específicas. En particular, los espacios institucionales que se generan en las negociaciones colectivas entre trabajadores y empresarios, más la participación del Estado, han comenzado constituirse en un ámbito tripartito natural y un canal permanente para revalorizar a la formación dentro del campo de las relaciones laborales.

Introducción

La relación entre el mundo del trabajo y la educación y la evolución de su institucionalidad implica necesariamente realizar un recorrido que comienza a formalizarse en el mundo preindustrial, pero es en el siglo XIX cuando comenzará a adquirir una dimensión relevante, a partir del desarrollo industrial urbano y la consolidación de los estados nacionales.

En la tesis nos propusimos realizar una descripción de las etapas de desarrollo económico argentino desde fines del siglo XIX, y en ese marco, indagar acerca del desarrollo de la institucionalidad de la relación entre la formación y el trabajo.

Para ello resultó imprescindible dar cuenta de la forma en que se produjeron las modificaciones estructurales e institucionales en el modelo de desarrollo en cada una de sus etapas, así como también los factores políticos que mediaron en la relación.

1. La institucionalidad de la relación educación – trabajo.

En la revisión de los antecedentes de la relación entre el mundo del trabajo y la educación se registra que en etapas previas a la primera revolución industrial en la segunda mitad del siglo XVIII la educación institucionalizada se constituía alrededor de un sistema de educación formal, al que solo accedían las clases sociales altas, con preponderancia en contenidos humanísticos y de profesiones liberales, y por otra parte, los sectores populares accedían a una educación básica y corta, que se impartía generalmente a través de las entidades religiosas.

En ese contexto, las relaciones entre la formación y el mundo del trabajo se constituían de manera implícita a partir de la figura del maestro artesano y su aprendiz y en ese marco se producía el aprendizaje de un oficio.

Este proceso, de primarias relaciones laborales, brindaba una institucionalidad básica desde la cual se transmitían los secretos y habilidades de los oficios, en el que el aprendiz se transformaba en un nuevo artesano, portador y continuador de la tradición del oficio.

La revolución industrial y el surgimiento de los Estados Nacionales desarrollan las sociedades modernas, de grandes conglomerados urbanos, conformando una “nueva sociedad industrial”, que implicó el desarrollo de nuevas formas de producción manufacturera a gran escala y nuevos requerimientos a las instituciones educativas, que pasan a cumplir la función de integración y homogeneización ideológica entre los individuos y el organismo social. (Puiggrós, 1994)

El desarrollo de los sistemas educativos a partir del siglo XIX fue vital para procesar de manera uniforme grandes cantidades de alumnos, acompañando el crecimiento de las sociedades urbanas y la industrialización.

El Estado se constituyó en proveedor de educación básica para la ciudadanía, como base para el acceso a los empleos, que por su sencillez tecnológica no requerían más que las habilidades elementales de lectoescritura o matemática. (Gallart, 1985)

La industrialización creciente y el surgimiento de nuevas profesiones laborales fueron además factores determinantes para la evolución institucional de la

relación educación – trabajo, orientando también la intervención estatal hacia la formación en saberes técnicos.

La formación para el trabajo fue instrumentada con el propósito de dotar a las industrias de mano de obra calificada, y sus principales características se basaban en procesos de aprendizaje orientados a la adquisición de habilidades manuales, la operación de las maquinas, el conocimiento de los procesos y reglas técnicas.

Estos elementos fueron constitutivos para la definición del concepto tradicional de calificación y eran suficientes para organizar un curriculum y para determinar el tiempo de formación que un trabajador necesitaba para el desempeño de una ocupación.

En los países desarrollados, los modelos de formación para el trabajo se organizaron de distintas formas, desde las ramas terminales en la educación secundaria para atender ocupaciones específicas como es el caso de Inglaterra, hasta el difundido aprendizaje dual en Alemania, organizado conjuntamente entre empresarios y sindicatos, o el modelo norteamericano, que se distingue por una formación específica en las empresas articulada con la educación secundaria.

Los procesos de industrialización llegan a América Latina en la segunda mitad del siglo XIX, en coincidencia con una etapa de madurez del capitalismo como sistema económico en los países desarrollados de Europa, en un contexto de grandes cambios en la división internacional del trabajo.¹

Por su parte, el desarrollo de la matriz educativa en América Latina siguió las pautas de los sistemas occidentales, buscando la mayor universalidad posible en la educación básica y con una educación media dividida entre la orientada hacia los estudios superiores y la educación técnica como preparación para el trabajo en las empresas.

Durante el siglo XX se desarrollan en varios países de la región las instituciones de formación para el trabajo, estableciéndose fuera del marco de la educación formal y como respuesta a los incipientes procesos de industrialización sustitutiva luego de la crisis del 1930.

El desarrollo de instituciones nacionales de formación, fundamentalmente de formación profesional, tuvo las excepciones de Argentina y Uruguay, que a través del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) en Argentina y el UTU en Uruguay pusieron un mayor énfasis en la educación técnica formal.

A partir de la década del '70 los sistemas productivos en las economías desarrolladas comenzaron a modificar fuertemente sus características al ritmo de la globalización y del uso difundido de nuevas tecnologías y nuevos

¹ La denominada "Segunda Revolución Industrial" se caracterizó por ser el comienzo de un proceso de innovaciones tecnológicas, científicas sociales y económicas que incluyó a varios países europeos, incluyendo al naciente Imperio Alemán, a Rusia, Italia, Francia, Japón, EE.UU y los Países Bajos. Los flujos comerciales predominantes en la época se basaban en el intercambio de materias primas y alimentos desde los países periféricos hacia los países centrales a cambio de manufacturas.

Ese contexto resultó muy favorable para Argentina, que con una estructura productiva básica y sin demasiada complejidad técnica, comenzó a consolidar un modelo de desarrollo económico sobre la base de la producción de materias primas, que hacia fines del siglo XIX logró una importante inserción en los mercados internacionales. En Argentina, fue Manuel Belgrano uno de los primeros en destacar la importancia de industrializar al país a partir de un previo desarrollo agrícola. No obstante, el proceso económico argentino posterior a 1850 seguirá asentado sobre la base del libre comercio, especialmente a partir del desarrollo agro-exportador, dadas las importantes ventajas comparativas con potencial de inserción internacional, que a su vez van a suplir dos carencias básicas de la época: la del capital y la de la mano de obra.

modelos de organización laboral que impactaron fuertemente en la región, aunque de manera heterogénea, pero afectando a los sistemas de formación para el trabajo, tanto en la educación técnica secundaria, como en las instituciones de formación profesional.²

2. Marco metodológico

2.1. Algunas precisiones sobre el problema de investigación

En el desarrollo de la tesis adoptaremos en principio la perspectiva de Braslavsky y Filmus, (1988) respecto de que la educación no tiene una función social universal en su relación con el sistema político y económico, y es el análisis de situaciones socio-históricas concretas lo que permite realizar una revisión de cada etapa y en dicho contexto las particularidades de su relación con el mundo laboral.

Los aportes de María Antonia Gallart, (1985) sobre las diferentes racionalidades del mundo educativo y el mundo laboral resultan imprescindibles por cuando estas diferencias van a incidir en la interrelación entre ambas esferas.

El análisis de la relación entre la educación y el trabajo implica además la búsqueda de factores que influyen en la construcción de su institucionalidad, tales como el propio rol institucional del sistema educativo o los actores sociales y políticos.

En Argentina la estructura educativa tradicional ha tenido históricamente dificultades para acompañar los procesos económicos, cuestión que se refleja especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX ante la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico y organizacional, que implicó un proceso de importantes cambios en la organización del trabajo, particularmente por nuevas demandas de calificaciones laborales con una significativa incidencia en la generación de empleos y en la movilidad social de la población.

Al momento de plantearnos la problemática surge la pregunta respecto de cómo se fue desarrollando este vínculo en cada una de las etapas histórico-políticas, y si efectivamente se habrían desarrollado funciones sociales distintas que, según la etapa, incidieron en la relación educación – trabajo.

Otro factor de influencia en el estudio de esta vinculación está asociado a los efectos de las transformaciones estructurales, con importantes cambios tecnológicos y organizacionales que se suceden en las economías más desarrolladas desde la década del '70.

² La transición hacia un nuevo paradigma productivo en los países industrializados promueve fuertes cambios en los modelos de organización de la producción industrial, con lógicas muy distintas a la de los modos de producción masiva típicos del taylorfordismo clásico. Los cambios estructurales que acontecen en la década del '70, a partir de la transición de tecnologías, que experimentan el pasaje de las tecnologías electromecánicas a electrónicas primero, y de electrónicas a microelectrónicas después, implica para el país otra dimensión que acentúa las dificultades de la estructura industrial local, alejándose cada vez más del estado del arte internacional. La introducción de la electrónica y la microelectrónica en la producción, tanto de bienes como de servicios, se constituyeron en un factor central para la modificación de las formas tradicionales de organización, dado que comenzaron a exigir otras capacidades, especialmente frente a nuevos problemas, no previstos, provocando un cambio trascendente en las calificaciones laborales. Gitahy y Rabelo, (1992) y Leite, (1992)

2.2. El trabajo de tesis se funda en la siguiente hipótesis:

El análisis de las articulaciones entre la formación y el trabajo y su desarrollo institucional a través de las sucesivas etapas económicas desde fines del siglo XIX involucra mediaciones no exentas de conflictos, que, por sus características y por su origen, involucran a los actores sociales, a las instituciones, al Estado y a los gobiernos.

Sobre esta base, se examina la vinculación formación-trabajo, como una relación que involucra intereses institucionales, de conflictos sociales, y su relación con la economía y el desarrollo.

El estudio de las etapas económicas en Argentina y el impacto derivado de los cambios en el plano internacional, tanto los económicos como los tecnológicos, permitirá preguntarnos como influyeron en el desarrollo de la institucionalidad de la relación entre la formación y el trabajo. En este sentido, se indaga sobre la influencia efectiva de dichos cambios tecnológicos y organizacionales sobre el sistema educativo argentino, y en particular sobre el sistema de formación para el trabajo, a partir de reconocer su histórico carácter asociado a la lenta evolución de sus procesos curriculares, poco proclives a los cambios.³

Asimismo, se buscará establecer si las respuestas a las nuevas necesidades de formación, tanto las brindadas por el sistema educativo, como por los actores e instituciones fueron débiles y desarticuladas o canalizadas poco adecuadamente.

Por último, se analizan las consecuencias que tuvo para la relación formación - trabajo la aplicación de políticas neoliberales a partir de mediados de los '70, que se orientan claramente hacia un nuevo modelo económico, que se interrumpe parcialmente a partir de 1983, para retornar en la década del '90 con efectos estructurales aun mayores.⁴

3. Estructura del trabajo

Hemos estructurado el trabajo en seis partes en el periodo comprendido entre fines del siglo XIX, (1880) llegando hasta la crisis del año 2000, realizando una caracterización del modelo económico en cada periodo y sus vínculos con la formación para el trabajo.

En la Primera Parte se desarrolla el periodo comprendido entre 1880 – 1943 dividido en dos sub-periodos 1880 – 1930 y 1930 -1943, en el cual describimos

³ Durante buena parte del siglo XX las características de los procesos de desarrollo económico en las economías desarrolladas actuaron sobre la formación, siendo el proceso de transformación tecnológico-productiva que comienza en la década del '70 y a partir de la aceleración en el paso de las tecnologías (electromecánicas – electrónicas – microelectrónicas), el que marcó mas decisivamente las necesidades de desarrollar nuevas capacidades en los trabajadores, diferentes a las calificaciones propias del modelo taylorfordista, y cuyo carácter transversal y multifacético, hizo necesaria una paulatina reconfiguración de la formación para el trabajo, y que va a imponer la necesidad de contar con procesos de formación continua para la vida y para el trabajo. Uno de los problemas que afectó a la educación técnico-profesional fue precisamente el pasaje del eje mecánica-electrónica primero, y del eje electrónica-microelectrónica después, dado que su diseño curricular y sus ofertas formativas tenían separados al eje de la mecánica respecto del eje de la electrónica.

⁴ En la década del noventa se produce la descentralización educativa y un creciente proceso de fragmentación del sistema educativo.

los aspectos distintivos del modelo económico y productivo de fines del siglo XIX y luego del proceso de industrialización sustitutiva a partir de 1930.

Es precisamente el modelo económico y productivo de fines del siglo XIX el primer tema que ilumina y abre el camino de esta investigación, dado que el potencial económico del país se basó en ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales con un enorme potencial de inserción en el mercado internacional, que consecuentemente no requería mano de obra especializada, excepto en las actividades vinculadas a una incipiente industrialización tardía.

A su vez, y en un contexto de consolidación del Estado Nacional, emerge un proceso de institucionalización de la educación, que, centralizada y en manos del Estado se constituye en un factor clave y fuente de poder y legitimación.

Luego y con la sanción de la Ley 1420 en 1884 se brinda el marco institucional adecuado, que establece un modelo educativo gratuito, laico y obligatorio.

Por su parte, la educación media cumplía un rol preparatorio para los estudios superiores, a los que accedían las clases medias y altas de la época, como paso previo a integrar la élite dirigente.

La Ley de Educación Común fue preponderante para la institucionalización del sistema educativo hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, como articuladora de los sectores populares, incluyendo a la inmigración, con un servicio de educación básica de calidad para la época, que preparaba para responder a las necesidades productivas del modelo agro-exportador; garantizando el acceso a la educación superior mayoritariamente a los sectores más acomodados.

En dicho contexto, analizamos los conflictos emergentes producto de las tensiones que enfrentaron a principios de siglo a las oligarquías tradicionales con los sectores medios emergentes, que afloraron junto a la dinámica del desarrollo industrial y que fue propicio para la formación de una nueva clase media urbana y para el crecimiento del movimiento obrero, modificando sustantivamente el statu-quo preexistente.

Estudiamos la incorporación de nuevos actores en la relación educación – trabajo, como factores que fueron desarrollando una nueva institucionalidad representativa de una movilidad social producto de las aspiraciones de una naciente clase media.

Surgirán los debates y los primeros intentos de reforma institucional protagonizados por entonces por los actores relevantes de la época, que incluyen a la Unión Cívica Radical, al Partido Socialista y a la Unión Industrial Argentina, que ya actuaba entonces como grupo de presión.⁵

Luego, se analiza el periodo 1930 – 1943, que se caracteriza por la profundización del modelo de sustitución de importaciones, que si bien registraba algunos antecedentes en las décadas anteriores, se consolida fruto de la creciente intervención del Estado, obligado por la necesidad de reorientar

⁵ El “proyecto de reforma de Saavedra Lamas (1916), buscó contener y eventualmente desviar a los nuevos sectores emergentes hacia otras opciones educativas y fue la expresión de las tensiones entre la posición dominante que representaba la oligarquía vinculada al agro y los sectores medios ascendentes. Con este proyecto que propiciaba la creación de una escuela intermedia con orientación en formación para el trabajo, se intentó darle carácter terminal al ciclo básico y así limitar el acceso masivo a la secundaria y por ende a la universidad.

la economía después de la crisis internacional de 1930, modificando el modelo agro-exportador puro.⁶

El surgimiento de nuevos actores sociales en la década del '30, entre los que se destacan los sindicatos, las cámaras empresarias y diversas entidades sociales, dan forma a una construcción institucional de la relación educación-trabajo diferente a las anteriores, en la que los nuevos actores asumen otro protagonismo a partir de sus iniciativas de formación laboral en virtud de la insuficiente respuesta que brinda el sistema educativo tradicional.

La institucionalidad de la relación educación - trabajo refleja además el protagonismo del movimiento sindical, así como el de otras entidades empresarias y civiles, que, desde posiciones no siempre convergentes, comienzan a atender las demandas de formación de mano de obra, de formación ciudadana y política.

La segunda parte desarrolla el periodo 1943 -1958.

En este periodo describimos las debilidades estructurales del proceso de industrialización sustitutiva a principios de la década del 40, y desde allí el proceso que, a partir de 1943, culmina con el ascenso de Perón al gobierno.

El primer gobierno de Perón, con un marcado sesgo orientado hacia la independencia económica respecto del emergente escenario de la posguerra mundial, centrará su estrategia de gobierno en la política industrial, que se refleja en los Planes Quinquenales como una apuesta por rediseñar el perfil productivo y socioeconómico del país.

Describimos en este capítulo el modelo de desarrollo del gobierno de Perón, su apuesta por el mercado interno y la creación masiva de empleos, pero que va a encontrar resistencia en los sectores tradicionales de la economía vinculada al modelo agro-exportador. Asimismo, se caracterizan los cambios que sobrevienen a comienzos de la década del '50, que dejan al descubierto las debilidades y necesidades en materia tecnológica.

La construcción política y social del primer gobierno de Perón es otro objeto de análisis, destacándose su fuerte alianza con la clase trabajadora que pugnaba por su ascenso social y una naciente burguesía industrial urbana.

En este contexto, la relación educación - trabajo va a adquirir una dimensión institucional más inclusiva, orientada fundamentalmente desde el Estado.

Sin embargo, su desarrollo institucional se produce en forma paralela al modelo educativo tradicional y como un modelo alternativo.

Perón desarrolla un sistema educativo para la clase trabajadora desde las escuelas-fábrica hasta la creación de la Universidad Obrera Nacional, que ha desatado y aun sigue desatando un profundo debate.

⁶ El plan, denominado de "Reestructuración Económica", se comenzó a implementar en 1933 durante el gobierno de Agustín P. Justo, cuando Federico Pinedo y Luis Duhau ocuparon los Ministerios de Hacienda y de Agricultura respectivamente. Cuando en agosto de 1933 se incorporaron Pinedo y Duhau al gabinete, comenzó a implementarse un Plan de reestructuración económica basado en el crecimiento industrial y en una mayor intervención estatal en la economía, a través del sistema de control de cambio, de Juntas Reguladoras de la Producción, de un plan de Obras Públicas, de la creación del Banco central y de un nuevo sistema impositivo. En su segunda etapa como Ministro en 1940, Federico Pinedo lleva adelante el denominado "Plan Pinedo" o Plan de Reactivación Económica que articulaba una serie de medidas para superar la recesión, contenía disposiciones para la defensa del sector industrial. El objetivo del plan era mantener a un nivel satisfactorio la actividad económica. Su punto de partida era la compra por el Estado de los excedentes agrícolas que no podían colocarse, medida reclamada unánimemente por las organizaciones de los propietarios rurales. Juan J. Llach, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", en *Desarrollo Económico*, Nº 92, Buenos Aires, 1984.

El gobierno de Perón es derrocado por un golpe cívico - militar en 1955, cuyo intento restaurador inicial para volver a primarizar la economía fue resistido principalmente por las nuevas fuerzas económicas representativas de una nueva generación de industriales locales y del sector de las empresas vinculadas a los capitales extranjeros.

El golpe de estado de 1955 significó también el comienzo del desmantelamiento del modelo institucional de educación – trabajo desarrollado durante los gobiernos de Perón, y las reformas que impulsó el desarrollismo en materia de formación para el trabajo expresaron una ruptura con el modelo anterior.

En la Tercera Parte, estudiamos el periodo 1958-1976.

El capítulo se inicia con el análisis del gobierno desarrollista a partir de 1958, que intenta alumbrar un nuevo modelo de acumulación con fuerte intervención estatal pero que se irá debilitando fruto de políticas erráticas, con una creciente dependencia de insumos y bienes de capital importados, déficit de la balanza de pagos y con problemas estructurales que, al no resolverse, impactaron en la competitividad internacional a lo largo de toda la década del '60.

Ya en la década del '70, se profundizará el retraso estructural de las industrias locales en un contexto de fuertes transformaciones tecnológicas y organizativas por el impacto del paso de las tecnologías electromecánicas a las electrónicas, que alejan a la Argentina de las principales economías del mundo.

Se describe el proceso que desemboca en una nueva construcción institucional: el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que pasa a ser la institución rectora de la educación técnica y la formación profesional, que además canalizó las expectativas de movilidad social de amplias franjas sociales y cuya vigencia se extenderá hasta finales de la década del '80.

El CONET se erige sobre la base de los modelos institucionales de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional y de la Dirección General de Enseñanza Técnica, (CNAOP – DGET) creado en el gobierno de Perón, pero bajo la influencia del “espíritu desarrollista de la época”, que se impregnó de las corrientes vinculadas a la eficiencia del sistema educativo respecto de las demandas del mercado, es decir *“los recursos humanos requeridos por el sistema productivo”*.⁷

⁷ La corriente teórica conocida como “capital humano”, introduce un nuevo factor para explicar los fenómenos macroeconómicos, que se agrega a los tradicionales de capital y trabajo, que reconoce el conjunto de capacidades que los trabajadores adquieren a través de la educación. Estas nuevas ideas serán luego muy influyentes en el ámbito de los estudios sociales, principalmente en Estados Unidos, y que trascendieron hacia las economías en desarrollo.

Los estudios pioneros al respecto los lleva adelante el Premio Nobel y economista norteamericano Theodore Schultz, que durante 1956 y 1957 desarrolló trabajos que le permitieron identificar que las inversiones en educación que las personas hacen en sí mismas eran determinantes para explicar el crecimiento económico, y que luego dejó reflejadas en su discurso ante la American Economic Review, publicado en 1961 en una versión más elaborada denominada: *“Investment in human capital”*, trabajo que va a ser considerado como revolucionario dentro del pensamiento económico. A los estudios de Schultz se suman los de otros economistas contemporáneos, como los de Gary Becker, Edward Denison, Robert Solow y Simon Kuznets.

Fue precisamente Gary Becker, también economista y Premio Nobel de economía en 1992 quien amplió el análisis microeconómico del comportamiento humano, plasmado en su célebre obra “El capital Humano” publicada en 1964.

La teoría del capital humano tuvo gran influencia en el campo de la economía de la educación y se convirtió en uno de los principios fundamentales utilizados por planificadores y ejecutores de políticas educativas. En “La productividad de la escuela improductiva” Frigotto, G. Miño y Davila. 1998 pág. 48

La Cuarta Parte, analiza el periodo 1976 – 2000.

En este capítulo abordamos el análisis de un periodo extremadamente significativo para nuestra historia reciente: el golpe de Estado del año 1976, que representa el comienzo de una etapa que progresivamente va a desestructurar la base industrial y consecuentemente el quiebre del modelo sustitutivo, con consecuencias económicas concretas que beneficiaron a pocos sectores especializados, concentrados principalmente en las industrias con aprovechamiento intensivo de los recursos naturales.

El gobierno militar inaugura además un proceso de liberalización económica y reestructuración de las relaciones sociales y productivas que termina de consolidarse durante los años noventa.

Se analiza la crisis que se desata a comienzos de la década del '80, en un contexto recesivo, de desequilibrio estructural y en el marco de la denominada "crisis de la deuda externa" que termina debilitando al gobierno militar, que luego de la lamentable derrota en Malvinas en 1982 llega a su fin.

El regreso de un gobierno constitucional a partir de 1983, luego del triunfo de la Unión Cívica Radical, se produce en un contexto de múltiples condicionamientos económicos, principalmente originados en el problema la deuda externa y en los recurrentes inconvenientes de balanza de pagos.

A fines de la década del '80, en la última parte del gobierno radical de Raúl Alfonsín y un escenario de presiones internas y externas que constituyen la lógica regresiva que caracteriza a toda la década, se produce una crisis hiperinflacionaria que ocasiona el fin de su gobierno.

El análisis de la relación educación - trabajo en este periodo nos permitirá reconocer algunas de las causas del debilitamiento del CONET, independientemente del constante crecimiento de su matrícula durante las décadas del '60, '70 y '80, cuyas prácticas institucionales reflejan sus rigideces curriculares y burocráticas, que fueron factores que limitaron su acción respecto de los cambios tecnológicos y organizacionales en las economías desarrolladas que ya comenzaban a alumbrar en el mundo productivo local, así como también las nuevas exigencias de formación.

La segunda parte de este capítulo está dedicada al análisis del modelo neoliberal inaugurado e comienzos de los '90 comenzando por una Reforma del Estado que declina principalmente sus funciones reguladoras en la economía en favor del mercado.

La apertura económica, la desregulación y el proceso de privatizaciones de las empresas públicas, da lugar a un proceso de concentración económica y de reorientación de actividades productivas hacia sectores capital – intensivos y al repliegue de ramas tradicionales.

La relación educación - trabajo atraviesa en los noventa una nueva crisis en un contexto en donde la influencia conceptual de la flexibilización se traslada al terreno de las políticas educativas promoviendo una idea de "*especialización fragmentada de los recursos humanos*", acorde al nuevo modelo social y a la dinámica del mercado, estimulando el negocio de la capacitación fuera de los ámbitos educativos formales.

En ese contexto, se analizan las consecuencias de la descentralización del sistema educativo y la posterior desaparición del CONET, que ira transformando a la educación técnico – profesional en un sistema hibrido y funcional al proyecto neoliberal.

En la Quinta Parte, abordamos en primer término el proceso de transformaciones tecnológicas y productivas que junto con la fractura de los modelos tradicionales pusieron en crisis a la formación técnico-profesional y en segundo lugar examinamos las relaciones entre organización y calificaciones. A su vez nos abocamos a describir el impacto del nuevo paradigma tecnológico - organizacional y sus consecuencias sobre la formación técnico-profesional en particular.

En la Sexta Parte describimos la evolución de los procesos de institucionalización de la educación técnico-profesional, su adaptación a los diversos contextos regionales y los factores que provocaron sus crisis. Luego, abordamos las discusiones sobre algunos de los factores que provocaron la ruptura de los modelos institucionales, y por último, los principales debates sobre los desafíos para construir una nueva institucionalidad de la formación técnico - profesional, incluyendo el rol del Estado y de los actores sociales.

En esta tesis, hemos optado por no realizar el análisis del proceso que surge a partir del año 2001, que caracterizamos como una nueva etapa de interrelación entre el Estado, el mercado y la sociedad, y que inauguran la posibilidad de construir una nueva institucionalidad.

La crisis de 2001-2003 vio nacer nuevos espacios y nuevos actores sociales, al principio poco articulado, pero que han ido recreando acciones innovadoras en el campo social y nuevas formas de interacción entre lo público y lo privado. Está en nosotros modelar una nueva propuesta que consolide lo conseguido, y contribuya a construir una sociedad mejor, más justa, más libre y más soberana.

Parte I

Capítulo 1

1. Los primeros vínculos entre el desarrollo económico y la formación para el trabajo.

El debate sobre los comienzos del proceso de industrialización ha dado origen a discusiones que mas allá de su riqueza conceptual pone en juego una fuerte tensión de características ideológicas y políticas.

En la revisión del periodo se respetan las etapas clásicas del proceso de industrialización que se encuentran en la literatura, es decir 1880 -1930 y 1930 -1943⁸, siendo que el primero es considerado el de la expansión agraria, con un incipiente proceso de industrialización, y el segundo periodo a partir de la crisis de 1929, caracterizado por una creciente intervención del Estado a favor de la sustitución de importaciones.

Ambas etapas han sido muy debatidas y condicionadas por factores económicos y políticos en el proceso de desarrollo de la Argentina.

En primer lugar, las primeras fases del proceso de industrialización en Argentina, son señaladas en la literatura como un modelo económico “de mercado” con un “desarrollo industrial tardío”, dado que, en aquel escenario las fuerzas económicas que protagonizaron el proceso de sustitución de importaciones tendieron a concentrarse en la industrias tradicionales, fundamentalmente por su menor demanda de inversiones, por su baja complejidad tecnológica, por su menor escala de producción y por una organización productiva más sencilla.

En este sentido, este fenómeno se asemeja a otros procesos de desarrollo industrial que tuvieron lugar en la región latinoamericana.

En la década de 1930, el clima prebélico primero y el trascurso mismo de la Segunda Guerra Mundial, fueron factores determinantes para fortalecer el proceso de sustitución de importaciones.

Sin embargo, la sencillez de los procesos productivos desestimularon las inversiones en tecnología, limitando las posibilidades de formación en calificaciones más complejas, ya que las tareas no requerían de una formación especial mas allá del proceso mismo de producción.

Para la literatura, este contexto pudo haber sido una primera señal de desarticulación entre el sistema educativo y el desarrollo industrial, debido precisamente a la baja complejidad tecnológica.

En segundo lugar, en nuestra revisión sobre los vínculos entre desarrollo económico y la formación, hemos observado algunas evidencias que permiten establecer que las primeras señales se producen con la crisis sociopolítica de fines de siglo XIX y principios del siglo XX, y la emergencia de un incipiente movimiento obrero y también por la creciente clase media urbana, que se constituyen en una potencial amenaza al “status quo” de la elite dominante.

⁸ Diversos autores en la historiografía nacional han intentado dividir la historia industrial de nuestro país en ‘fases’ o etapas diferenciadas en las que resulta factible identificar, de manera más o menos estilizada, distintos “modelos” de crecimiento. Desde los estudios pioneros de Ferrer (1959), Dorfman (1983) o Di Tella y M. Zymelman (1967), hasta los últimos aportes de Heymann (1980), pasando por los trabajos de Díaz Alejandro (1963), Gerchunoff y Llach (1975), Azpiazu et al. (1976), Katz (1969), Villanueva (1972) y otros, la metodología de la ‘periodización’ ha servido con frecuencia como instrumento descriptivo del proceso de industrialización que siguiera nuestro país. En “El proceso de industrialización en la Argentina. Evolución, retroceso y prospectiva. Jorge Katz - Bernardo Kosacoff .Parte 4. Las etapas de la industrialización argentina, CEAL –CEPAL. 1989.

Se vislumbran los primeros intentos de reformas a la educación con la incorporación de las escuelas de artes y oficios ante el surgimiento de nuevos contingentes que se incorporan al mercado de trabajo. En tal sentido, estas iniciativas se han interpretado como la necesidad de crear un instrumento de control socio-político, para desviar de la educación humanista a la naciente clase media con aspiraciones de ascenso social y participación política y también para controlar y pacificar a la incipiente masa trabajadora.

Otro factor relevante se produce en los primeros años del siglo XX, con la introducción de las corrientes conductistas en la práctica educativa, como un reflejo pedagógico asociado a la revolución industrial. Surgen así las primeras propuestas de adquisición de conocimientos y destrezas producto de la nueva sociedad tecnológica. No obstante, el surgimiento de las nuevas alternativas profesionales escondía un carácter terminal y de desvío, procurando que determinados sectores sociales en ascenso no accedan a los circuitos educativos más altos, teniendo en cuenta que por entonces se produce una incorporación masiva de sectores medios al sistema político y al sistema educativo.

Los debates sobre el carácter del vínculo desarrollo económico – formación, dejan entrever que el sistema educativo en la etapa previa a 1930, se ajustó a los requerimientos de un modelo económico basado en una estructura de carácter primario y orientada a la exportación de materias primas. En tal sentido, las primeras tensiones entre actores de la época, con sesgos políticos-sociales marcadamente diferentes, fueron quizás un impedimento para avanzar en la discusión sobre la formación para el trabajo, dado que los ejes de debate fueron de orden político y no alrededor de cuestiones vinculadas a las necesidades de carácter económico o tecnológico.

La política de los sectores dominantes tendiente a desviar a los nuevos sectores medios urbanos y a la incipiente clase trabajadora se consuma con los intentos de vedar el acceso a la universidad a los sectores medios, y con la creación de escuelas de artes y oficios, derivando a la masa trabajadora hacia alternativas terminales referidas a ciertas orientaciones prácticas o laborales.

El poder dominante fue probablemente un factor determinante para limitar el desarrollo masivo de formación para el trabajo en los primeros años del siglo XX, pero luego de la crisis de 1930 va a comenzar un proceso diferente, con la activa participación de los sectores sociales emergentes, dando forma a múltiples iniciativas de formación, que, en la década de los '40, encontrarán un canal de institucionalización estatal con el advenimiento del gobierno de Perón.

1.1. Los orígenes. La expansión agraria.

Para Ferrer, (1963) hubo dos factores concurrentes del desarrollo económico argentino en esta etapa: I) la expansión e integración de la economía mundial como consecuencia de la revolución tecnológica y la industrialización en Europa, y II) la gran extensión de tierras fértiles en nuestras zonas pampeanas. En este sentido, el autor le asigna un papel dinámico al progreso técnico que en Europa se tradujo en un aumento de la productividad y en el desarrollo del comercio y de la exportación. En este contexto, América se transformó en el receptor de este comercio con Europa, pero a la vez le proporcionó un impulso al desarrollo de la agricultura y la ganadería principalmente, sentando las bases para la transformación de las estructuras productivas. Asimismo el autor

sostiene que el progreso tecnológico jugó un factor integrador de las actividades económicas en el viejo mundo, que incluyó una nueva división del trabajo, y la complementación y especialización de las producciones, lo que propició la formación de un mercado mundial.⁹

La integración de Argentina a este proceso de expansión mundial fue principalmente a través de la expansión agropecuaria por la enorme productividad que otorgaban sus ventajas comparadas, y una estructura económica muy subordinada a la exportación de productos primarios y a la importación de productos manufacturados, lo cual finalmente obstaculizó la industrialización, dándole un carácter periférico a este proceso de acumulación. (Ferrer, 1963).

Las características netamente agropecuarias de la etapa de la expansión agraria se ven reflejadas en 1915 cuando el valor agregado del sector representó casi el 35% del PBI. Por entonces, los principales servicios públicos estaban controlados mayoritariamente por capitales ingleses. En este periodo la incidencia de la producción industrial en el PBI era de alrededor del 13% (hacia 1915), en tanto que ocupaba menos de medio millón de trabajadores. En tal sentido, se encuentran coincidencias en la literatura en general, respecto a que en esta etapa la conformación del sector industrial acompañó al patrón de acumulación agroexportador. (Basualdo, 2007)

1.2. La industrialización trunca.

A partir del análisis del perfil productivo argentino en la segunda mitad del siglo XIX, y de la idea de una industrialización trunca,¹⁰ Korol, y Sábato, (1997) distinguen al menos dos enfoques teóricos predominantes, por un lado, quienes sostienen que el proceso de industrialización estuvo siempre condicionado por los obstáculos que tuvo que enfrentar durante el auge agro-exportador del periodo 1880 -1930, poco propicio para la expansión de la manufactura, y por otra parte, los que defienden que, en realidad, no hubo contradicción entre agro e industria y que los problemas en ese terreno no se remontan necesariamente a la etapa que culminó en el año 1930.

En otro trabajo, Villanueva, (1972) recupera los aportes de Dorfman, (1942) que revaloriza a la industria como una continuación de la etapa agro-exportadora a partir de la comparación de los censos fabriles de los años 1895 y 1908, en los cuales la industria local había crecido rápidamente desde modestos orígenes a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. (Schvarzer, 1998).

Villanueva presenta también dos perspectivas sobre el proceso de industrialización, la que enfatiza el éxito del modelo agro-exportador y sostiene que los problemas comienzan con el alejamiento de estas políticas luego de la crisis de 1930; y la perspectiva que niega la importancia de la industria en la etapa agro-exportadora y sostiene que esta estuvo subordinada a la producción agroexportadora y trabada por estos intereses, no logró desarrollarse.¹¹

⁹ Ver Ferrer, A. (1963) "La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales" FCE.

¹⁰ Ver Korol, Juan Carlos y Sábato, Hilda. "La industrialización trunca: una obsesión argentina", en Cuadernos del CISH, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP, Año 2, Nº 2/3

¹¹ Villanueva, Javier. "El origen de la industrialización argentina", en Desarrollo Económico, V. 12, Nº 47, 1972.

Los trabajos de Alejandro Bunge publicados en su Revista de Economía Argentina¹² en 1918 son, para Sábato y Korol, (1997) los antecedentes del debate respecto de la constante declinación que el modelo agroexportador comienza a experimentar sobre la finalización de la primera guerra mundial, y que llega prácticamente hasta la crisis del año 1929, y traen consigo los cuestionamientos a una euforia respecto de un progreso ilimitado sobre la base agroexportadora. En tal sentido, se juzgaba que el agotamiento de la estructura económica argentina se debía al modelo de especialización agropecuaria subordinada prácticamente a los intereses de un solo país, Gran Bretaña, y sugerían una diversificación productiva alentada por el Estado.

1.3. Las visiones a la Rostow.

Otros estudios sobre el proceso de industrialización sostienen que fue el sector agro-exportador el que desencadenó el impulso al crecimiento industrial al expandir la demanda en el periodo que va desde 1880 a 1930, y que la política arancelaria fue la protección adecuada para el desarrollo de la industria en este período. Desde esta perspectiva, y a la luz de los resultados del periodo que transcurre desde 1880 hasta 1930, se revalora el papel del “mercado” como autor espontáneo del desarrollo y ubica a la industria como una rama natural en esa evolución «a la Rostow».¹³

De acuerdo con la teoría de Rostow, la Argentina estaba «en el camino adecuado» antes de 1930, y existían «etapas» más o menos naturales para el progreso, que comienzan por la actividad agrícola y desembocan en la industrial, y citando a Rostow, “*a semejanza del despegue de un avión luego de carretear en la pista*” (*take off*).

Los ensayos de Guido Di Tella sobre la evolución de la industria son una clara expresión de la corriente «a la Rostow», al aplicarlas para interpretar y justificar que el crecimiento de la industria se favoreció por la expansión del sistema extractivo agrario. (Schvarzer, 1998)

No obstante, Aldo Ferrer realiza un análisis desde otra perspectiva al sostener que el desarrollo en la etapa aparece como consecuencia de la política, y no como una evolución natural.¹⁴

La serie de sucesos económicos que se producen desde 1914 por las restricciones que impuso la Primera Guerra Mundial: I) el quiebre del comercio multilateral, II) la crisis del patrón oro en el marco internacional, III) las políticas proteccionistas, IV) las recurrentes crisis de precios internacionales de los productos primarios y, V) los inconvenientes para las importaciones y exportaciones; establecieron un escenario internacional sustancialmente

¹² Las numerosas disertaciones públicas de Alejandro Bunge en el Instituto Popular de Conferencias desde el año 1918 son publicadas en su Revista de Economía Argentina. En “Una nueva Argentina” Bunge, Alejandro. 1940. Págs. 247, 248,249.

¹³ Walt W. Rostow ha ejercido una importante influencia en diversos estudios económicos sobre el proceso de industrialización, ya que su teoría de las etapas de crecimiento y del desarrollo económico por etapas abonó el pensamiento de economistas locales. Para Rostow, la transición del subdesarrollo al desarrollo puede describirse a través de una serie de escalones o etapas que todos los países deben atravesar. En su libro “Las etapas del crecimiento económico” (1961) ubica explícitamente el proceso de crecimiento económico en la evolución completa de las sociedades y sostiene que los países subdesarrollados, que son los que todavía se encuentran en la sociedad tradicional o en lo que denomina etapa de las precondiciones, solo tienen que seguir una serie de pasos, para despegar hacia un crecimiento económico auto sostenido. En “Réquiem por un historiador económico” Gutiérrez, Roberto UAM, 2004

¹⁴ Aldo Ferrer, “La economía argentina”, FCE, 1963.

diferente que Di Tella va denominar “*la gran demora*”, que interrumpe el modelo “a la Rostow” hasta 1933 en donde se retoman los carriles del desarrollo. (Di Tella y Zymelman, 1967)

Para Carlos Díaz Alejandro, (1970) la industria argentina es la continuación de un modelo exitoso, y desde una perspectiva liberal revaloriza el período anterior a 1930, discute la idea de la gran demora, y defiende la visión de que una economía «abierta» fue lo mejor que le ocurrió a la Argentina. (Schvarzer, 1998)

En sus trabajos, que son también avalados por Villanueva, (1972)¹⁵ e Irigoín, (1984),¹⁶ el autor realiza un minucioso registro de los elevados niveles de ingreso y consumo de aquella época, que lo llevan a suponer que el avance hacia la industria estaba surgiendo de manera espontánea y como parte de un proceso natural, y en ese sentido señala que el mercado y las ventajas comparadas fueron los autores espontáneos del desarrollo y que la industria era una rama natural de esta evolución. Díaz Alejandro sostiene que esa marcha derivó de una supuesta «dotación cambiante de factores» que en su combinación con el proceso de expansión del mercado interno, incrementa naturalmente el número de industrias al permitirle competir con los productos importados.

Para Gallo, (1970) el proceso económico se acomodaba a una lógica de cambio gradual, explicable en términos de la «*staple theory*»,¹⁷ que compara el crecimiento fabril en términos cuantitativos, de modo semejante a la expansión de la actividad agraria, pero sin tomar en cuenta los efectos dinámicos del progreso técnico, como tampoco el aporte de la naturaleza en el éxito agropecuario.

1.4. Industria versus agro.

Este enfoque postula que el gran impedimento para el desarrollo industrial era el sector terrateniente, denominado también “clase parasitaria” y que la industrialización, como proceso natural, se vio frenada por intereses espurios que se evidenciaron en las polémicas alrededor de la cuestión arancelaria, que asignó a la industria antes de 1930 un rol que sólo se limitaba a procesar las materias primas locales, y daba cuenta de una negación de su importancia en este periodo.¹⁸

Para Schvarzer, (1998) este enfoque supone que, de otro modo, la industria habría avanzado por un impulso espontáneo, es decir un criterio «a la Rostow»

¹⁵ Díaz Alejandro sostiene que el proceso industrial argentino arranca muchos años antes de la década del 30. En tal sentido, demuestra que entre 1924 y 1930 se produce una fuerte expansión de la inversión industrial y un rápido crecimiento en la importación de equipos y maquinarias para la industria, principalmente en sector químico y farmacéutico, en el sector eléctrico y en alimentos y bebidas. Asimismo también destaca el dinamismo de los sectores vinculados al sector agro ganadero, como los frigoríficos, los molinos harineros, las plantas azucareras, o los talleres mecánicos de mantenimiento y reparación de ferrocarriles, entre otros. Villanueva, Javier: “El origen de la industrialización argentina”. Revista Desarrollo Económico N° 47. 1972

¹⁶ En su trabajo “La evolución industrial en la argentina 1870-1940”, Irigoín critica la idea de que el proceso de industrialización comienza a partir de la década del treinta, como consecuencia de un programa deliberado de sustitución de importaciones impulsado por los sucesivos gobiernos como reacción a la Gran Depresión y defiende la teoría de Díaz Alejandro, que sostienen que el avance industrial se produce a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado

¹⁷ La *staple theory* o tesis grasas es una teoría propuesta originariamente por W.A Mackintosh y luego por Harold Innis en los años 1920 y 1930 que argumenta el desarrollo de Canadá debido a la naturaleza de sus productos básicos.

¹⁸ Villanueva, J. (1969). «Aspectos de la estrategia de industrialización argentina», en T. Di Tella y Halperín Donghi (eds.), *Los fragmentos del poder*, Jorge Alvarez, Buenos Aires.

invertido: el proceso «natural» se ve «frenado» por intereses espurios. No obstante la defensa de esta posición no encuentra demasiados argumentos en la literatura, sino que más bien responde al carácter de crítica social a una clase reducida de hombres en el poder.¹⁹

Cortés Conde, (1965) señala que en el periodo estudiado los grandes establecimientos industriales, como los saladeros, los frigoríficos o molinos de harina, son como una prolongación de las actividades agropecuarias y es allí donde existieron importantes inversiones de capital, mientras en las demás ramas productivas que se desarrollaron por entonces, predominaban los pequeños talleres manejados por inmigrantes extranjeros,²⁰ lo que explica que era el sector agroexportador el que presionó para mantener bajos los niveles de importación de bienes de capital.

La crítica que realiza Schvarzer, (1998) esta dirigida fundamentalmente hacia los grandes empresarios de esa etapa, que no se preocuparon por mejorar su eficiencia técnica que podría haber redundado en nuevas demandas hacia otras ramas fabriles, incluyendo a sus proveedores de insumos, contribuyendo a un aumento progresivo de la productividad.²¹

No obstante, para Basualdo, (2007) en dicho periodo hubieron algunos procesos específicos de integración entre el agro y la industria, dado que desde el comienzo mismo del modelo agroexportador una fracción de la oligarquía pampeana se arraigó en otras actividades que eran posibles dentro del proceso en marcha, tales como las finanzas, el comercio y la producción industrial, pero conservando su condición de gran terrateniente, que era en definitiva el pilar de la sustentabilidad económica de este régimen de acumulación de capital. El autor señala que hubo algunos grandes productores que destinaron una parte de su renta para insertarse en actividades industriales, como por ejemplo Bunge y Born, Tornquist y Bemberg. Al parecer no fue tan sencillo para ellos, aun contando con acceso preferencial al Estado, debido a que tuvieron que competir con sectores concentrados extranjeros.

2. El proceso de industrialización a partir de 1930.

La literatura sobre los debates acerca del comienzo del proceso de sustitución de importaciones, con sus matices, coincide en señalar que hacia 1930 se produce en nuestro país un punto de inflexión respecto del modelo exitoso implementado desde 1880, aunque no obstante la mirada sobre el tema presenta más de una interpretación, en donde coexisten la idea del agotamiento de la frontera agrícola por un lado, y las consecuencias de la crisis de 1929 por el otro, que explican los cambios estructurales y de política económica y dan luz sobre el comienzo de otra etapa económica en Argentina, que, en términos de teoría económica produjo el paso de un capitalismo de libre mercado, aunque no en un sentido estricto, hacia otro de carácter mixto, con fuerte intervención pública en la economía y con elementos de

¹⁹ Ver Schvarzer, J. (1996). "La industria que supimos conseguir". Planeta. Buenos Aires.

²⁰ Cornblit, (1969) sostiene que la debilidad como grupo de presión de los inmigrantes, que eran mayoritariamente los propietarios de los pequeños talleres, no les brindó ni capacidad política ni poder de lobby como para enfrentar al sector dominante o para que pudieran imponer sus puntos de vista en el seno del gobierno. Su trabajo se basó principalmente en los boletines de la Unión Industrial Argentina (UIA) e intentó demostrar que las restricciones a la importación vía aranceles constituían un indicador fundamental respecto de la desigualdad de los poderes en pugna. Cornblit, Oscar "Inmigrantes y empresarios en la política argentina", en Di Tella, T. y Halperin Donghi, T. (eds.), *Los fragmentos del poder*. J. Álvarez, Buenos Aires. 1969.

²¹ Ver Jorge Schvarzer (1998) "Nuevas perspectivas sobre el origen del desarrollo industrial argentino (1880-1930)"

planificación. Paradójicamente, fue la vieja elite, imbuida en el ideario liberal, la que llevó adelante las políticas de intervención estatal, aunque de todas maneras lo que procuraban era salvaguardar sus propios intereses.

No obstante, en la literatura también hay trabajos que registran la existencia de una ola temprana de industrialización anterior a 1930, (Villanueva, 1972; Katz y Kosacoff, 1989) con establecimientos industriales de gran envergadura como Bunge y Born, Siam Di Tella o Alpargatas, que ya poseían una importante actualización tecnológica para los estándares de la época y contaban con adelantos propios del estado del arte internacional.

El análisis de Ferrer, (1983) sobre las primeras fases del proceso de industrialización en Argentina refleja también la interacción entre el contexto internacional y los cambios internos producidos en la economía argentina, que a su juicio se ubica en lo que denominó "*economía de mercado de desarrollo industrial tardío*", debido a que en aquel escenario las fuerzas económicas que protagonizaron el proceso de sustitución de importaciones tendieron a concentrarse en la industrias tradicionales, fundamentalmente por su menor demanda de inversiones, por su baja complejidad tecnológica, por su menor escala de producción y por una organización productiva más sencilla.²²

Rapoport, (2005) caracteriza al incipiente desarrollo industrial en la región latinoamericana desde principios de 1930, señalando que fue favorecido por el clima prebélico de la década y con el trascurso mismo de la Segunda Guerra Mundial, fortaleciendo los procesos de sustitución de importaciones, y aun con la escasez de materias primas y maquinarias esenciales para la producción, este contexto resultó un estímulo al desarrollo de sectores que requerían una base tecnológica más sencilla.

Los acontecimientos en el plano político no son menos influyentes en la conformación del nuevo escenario, aunque el golpe de estado de 1930 haya sido un intento para retrotraer la situación al período anterior a 1916, sobre todo por la alianza con Gran Bretaña,²³ y a efectos de asegurar los intereses de los sectores terratenientes dominantes. Sin embargo, la novedad fue una fuerte intervención estatal, que es casi un correlato de idénticas posiciones adoptadas

²² La sustitución de importaciones no fue un proceso estático, ya que la producción de bienes que antes se importaban abarcaron en forma dinámica los cambios en el comportamiento de la demanda, e incidieron en el progreso técnico. Katz y Kosacoff, (1989) describen los rasgos estructurales del proceso de industrialización en esta primera fase, de la manera siguiente:

- Los productos con que se inicia la sustitución de importaciones han sido copia de un diseño extranjero largamente rezagado con respecto al "estado del arte" internacional vigente en el momento de la copia;
- El equipamiento físico de las plantas fabriles estaba compuesto por máquinas usadas y auto-fabricadas, de un alto grado de obsolescencia física y tecnológica;
- El lay-out fabril era sumamente primitivo, producto de la casualidad más que del planeamiento ingenieril;
- El grado de integración vertical de los establecimientos fabriles era casi total, ante la falta de subcontratistas y abastecedores de insumos, partes y componentes;
- Abundaban los criterios extraeconómicos en la búsqueda y contratación de personal calificado, en la compra de maquinarias, etc., así como el autofinanciamiento empresario frente a la ausencia de un mercado de capitales medianamente organizado.

El tipo de planta industrial que emerge en el medio local en esos años asume las características de "segundo mejor", con rasgos idiosincrásicos muy particulares y como consecuencia directa del creciente desabastecimiento internacional y de las progresivas dificultades de importación, y no tanto por un proceso previo de industrialización.

²³ La mencionada alianza con Gran Bretaña, plasmada en el acuerdo celebrado en la conferencia de Ottawa en 1932, conocida luego como el "*Pacto Roca – Runciman*", perjudicó la relación con EEUU y constituyó un verdadero bilateralismo con aquel país, al aceptar el otorgamiento de divisas a precio oficial para pagos por importaciones hasta cubrir los montos de compra de productos argentinos, mientras que para terceros países las operaciones debían hacerse al cambio libre. Esta política junto con las regulaciones cambiarias y arancelarias, constituyeron uno de los pilares centrales de la política económica de la década. El contexto de crisis internacional tuvo además otras consecuencias y la recesión perjudicó principalmente a las economías regionales.

por las economías capitalistas más desarrolladas, bajo la influencia de las políticas de Keynes.

Ferrer, (1983) va a sostener que hacia 1930 concluye en el país la economía primaria exportadora y por ende, deja de ser el elemento dinámico del desarrollo del país, y a su vez la crisis de 1929 dio lugar a profundos cambios de comportamiento del comercio internacional y del flujo de capitales, afectando principalmente a los países que, como Argentina, estaban especializados en la producción y exportación de productos primarios.

Para Di Tella y Zymelman, (1973) la crisis del año 1930 es el fin de “la demora”, con la brusca caída de los precios de los productos agrícolas y en consecuencia el deterioro de los términos de intercambio. Esta circunstancia, acompañada además por la implantación del control de cambios, causó un traslado de ingresos del sector agrícola al sector industrial, que sumado a factores políticos favorecieron la industrialización. A este proceso lo denominan de “*crecimiento autogenerado*”, durante el cual la industria se estableció como sector líder de la economía y lo subdividen en tres sub-períodos: el ciclo 1932-1938; el periodo de la Segunda Guerra Mundial y el ciclo 1946-1952.²⁴

2.1. La influencia de Keynes.

Para Rapoport, (2005) la crisis mundial que se inicia en 1929 constituye el comienzo del periodo denominado “la gran depresión”, que va a durar al menos hasta la década de 1940 y que ha sido la crisis más profunda que padeció el capitalismo en su historia, con la quiebra del sistema multilateral de comercio y pagos. En este contexto, el economista inglés John Maynard Keynes, tuvo una influencia decisiva al proponer soluciones originales para la época a efectos de asegurar la supervivencia del sistema, y ya en su artículo “*el fin del laissez-faire*”, escrito en 1926 comenzó a otorgar un papel decisivo al Estado:

“...a través de políticas activas mediante un incremento de la demanda, para restablecer los equilibrios perdidos en épocas de crisis y especialmente el pleno empleo...” (Keynes, 1926)

Las ideas keynesianas tuvieron una fuerte incidencia en la política económica en esa etapa y fueron el fundamento del “estado de bienestar” de las economías desarrolladas de la posguerra. (Rapoport, 2005)

2.2. Las ideas de Prebisch.

Los aportes teóricos de Prebisch, (1949) sobre el proceso de sustitución de importaciones que se inicia en las economías latinoamericanas luego de la crisis de 1930, parten de la caída violenta de las exportaciones primarias que hicieron necesaria la industrialización sustitutiva, estableciendo nuevas industrias o impulsando las que habían aparecido anteriormente, en donde el intercambio era condición esencial.

Para Prebisch “*el desarrollo exige importar bienes que un país periférico no puede producir, por carencia o limitación de recursos naturales, o por su inferior capacidad técnica y económica y en consecuencia el país periférico tiene que exportar para procurarse esos bienes*”.

²⁴ “Las etapas del desarrollo económico argentino” Pág. 93-94. Di Tella, G. y Zymelman, M. (1973) Paidós.

Las ideas de Raúl Prebisch adquirieron protagonismo dentro del equipo técnico profesional que diseñó la política económica Argentina a principios de la década del '30. La gravedad de los efectos de la crisis internacional en el plano local, fundamentalmente por la dependencia de la economía argentina de los flujos comerciales y de capitales, fue determinante para que el gobierno conservador adopte políticas respecto del sector externo, dándole forma al proceso de industrialización por sustitución de importaciones que vivió el país en esos años.

En este sentido, la política económica con Pinedo como Ministro de Hacienda y Prebisch en el equipo técnico, decidió apartarse de las recomendaciones ortodoxas tradicionales y elaboró un programa de reactivación económica que contenía instrumentos keynesianos orientados a fortalecer la balanza de pagos e inducir la expansión del ingreso y la producción nacional.²⁵

Unos años después, "el Plan Pinedo", (1940) elaborado con la especial influencia de Raúl Prebisch, es reconocido en la literatura como el primer proyecto de industrialización de la Argentina, al que además le asignan el carácter de un "New Deal" local, porque explicitaba la necesidad de promover el comercio exterior, de proteger y desarrollar la industria nacional a largo plazo, y de sostener el incremento de la demanda interna como base para reactivar el aparato productivo²⁶. (Rapoport, 2005)

Alejandro Bunge, cuyas ideas tenían un fuerte contenido industrialista y proteccionista influyó también en las discusiones de la década, aun después de fallecido en 1943, a través del Instituto Bunge y de José Figuerola, uno de sus discípulos, que después integró el Consejo de Posguerra. Desde esta corriente se promovía una política económica propia, dejando atrás las ideas de las ventajas comparativas que sólo implicaban dependencia de las grandes potencias. (Rapoport, 2005).

²⁵ En "Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003". Rapoport, Mario. Pág. 221,222. Ed. Ariel. 2003.

²⁶ Raúl Prebisch expresó sus ideas, no solo por su participación previa en el equipo del Ministro Pinedo, sino como gerente del Banco Central a través de sus informes anuales, desde donde sostenía una idea más selectiva del desarrollo industrial y advertía sobre cierto desarrollo artificial de la industria producto de circunstancias propias del periodo bélico. Para Prebisch debía evitarse las consecuencias sociales de un desarrollo artificial por lo que recomendaba producir en el país solo lo que podía realizarse a bajos costos para sustituir importaciones y seguir importando las materias primas y los bienes de capital indispensables para la producción.

Prebisch no solo tuvo un papel destacado y una influencia decisiva en el trazado de la política económica de la década del '30, luego, ya en la CEPAL hacia fines de la década del '40 lo plasmaría en su reconocido trabajo de 1949: "*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*" y sus aportes tanto en el campo de la teoría económica como en el de la política económica de la corriente estructuralista, estaban contenidos en una concepción que configuraba una nueva visión sistémica de la realidad que se conoció como la concepción del "*sistema centro-periferia*" según el cual el único modo en que los países periféricos podrían salir de su atraso relativo era encarando por sí mismos un proceso de industrialización de sus economías, basado en el desarrollo del mercado interno de cada país y en la constitución de mercados comunes entre ellos. En "Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003". Ed. Ariel. 2003

Breve análisis de esta etapa.

En la revisión bibliográfica sobre la evolución industrial argentina de este periodo, aun desde concepciones económicas diferentes, se reivindica que este proceso dio comienzo mucho antes de la crisis del '30. En tal sentido, y reconociendo el desarrollo industrial previo, cabe señalar que en su gran mayoría estaban fuertemente ligadas al complejo agrario-exportador.

Asimismo, se destaca la ausencia de desarrollo de industrias pesadas en el periodo previo a 1930 en concordancia con una limitada infraestructura básica adecuada para desarrollar industrias de otro tipo.

Se advierten posiciones contradictorias, dado que desde una posición se afirma que el abandono de las políticas de mercado abierto y de las ventajas comparativas que ofrecía el agro fueron el comienzo de la decadencia del país, mientras que por otro lado se postula que el modelo agro-exportador anterior a 1930 se agotó, y que además su rol dependiente de los intereses británicos condicionó toda posibilidad de desarrollo industrial.

A partir de la década del '30 hubo un mayor dinamismo, no sólo como consecuencia de la crisis internacional que estimuló a la industrialización sustitutiva, sino porque se produce una corriente de inversiones norteamericanas que posibilitó la radicación de grandes establecimientos, cuyos efectos provocaron una sustancial modificación en las características del empleo industrial.²⁷

El dinamismo de las industrias, radicadas muchas de estas en la Capital Federal o en su radio cercano, no sólo dieron origen a una mayor ocupación, sino que vio emerger a un nuevo proletariado industrial con una gran variedad de ocupaciones manuales no especializadas, abastecida principalmente a partir de la fuerte inmigración desde el interior hacia el área metropolitana potenciando la concentración urbana.²⁸

Para los críticos, estos sucesos se produjeron con poca planificación y casi sin inversiones en infraestructura, principalmente en transporte, energía y servicios, derivando en una dependencia en importaciones para su mantenimiento.

Sin embargo, con la llegada del conflicto mundial en 1939, se produjo una aceleración del proceso industrializador ampliando la escala productiva y las dimensiones económicas de la producción en la etapa previa al advenimiento del movimiento que vio emerger al peronismo en 1943.

Esta etapa se caracterizó por tener una especialización en la producción de bienes de consumo y por la utilización intensiva de la mano de obra con un papel muy activo del Estado.

El poderoso modelo agroexportador vigente hasta la crisis de 1930, con claros representantes sectoriales y políticos, exhibe un agotamiento y transita durante los años cuarenta una etapa en donde convergen las necesidades internas e internacionales, que le abrirán paso a un modelo de industrialización sustitutiva, que con sus rasgos idiosincrásicos locales va forjando un perfil productivo, luego ratificado durante el gobierno de Perón que prioriza el mercado interno y

²⁷ Se destaca la radicación de industrias como Sudamtex en 1934, Anderson Clayton en 1936 y Ducilo en 1937 en el rubro textil, y también el arribo de DuPont en 1937. También se radican industrias del sector de laboratorios y farmacéutica, y en el sector de electrodomésticos

²⁸ De acuerdo a estudios de Germani se estima que los migrantes internos alcanzaron un promedio anual 83.000 personas para el periodo 1936-1947. Citado en "Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003". Rapoport, Mario (2003) Ed. Ariel.

desarrolla una alianza con los sectores obreros y populares, pero que presenta debilidades en materia de industrias básicas y pesadas.

3. Las primeras imágenes de la formación para el trabajo. De la educación para la elite hasta la CNAOP.

“He encontrado una ignorancia técnica asombrosa, más en los patrones que en los obreros. He visto maquinistas que no saben como actúa el vapor, carpinteros que no saben tomar la garlopa, electricistas que no saben lo que es la electricidad y labradores que no saben agarrar la manquera ni graduar el arado; pero es mayor, si cabe, la ignorancia patronal, salvo rarísimas excepciones. Esa ignorancia es la causa que estaciona las rutinas y arraiga los prejuicios, extraviando los anhelos mismos de la codicia, y no deja ver que el obrero no es un instrumento de trabajo indefinido, sino que es un ser capaz de un esfuerzo máximo, en un tiempo dado, si tiene el alimento y cuidado suficientes, y que prescindiendo de toda consideración de humanidad y de caridad, por codicia, debe ser bien alimentado y cuidado. Son rarísimos los patrones que se dan cuenta de que el rendimiento del trabajo es directamente proporcional a la inteligencia, al bienestar y a la alegría, sobre todo del obrero que lo ejecuta, y no al tiempo que dura la jornada, cuando esta pasa de su límite racional; y mucho menos los que alcanzan a comprender que manteniendo a sus obreros en la miseria, los mantienen en la tendencia al vicio y al delito, que ellos pagan en último término. Informe Biale Massé, 1904.”²⁹

En el periodo económico analizado es posible distinguir dos etapas en la vinculación del modelo productivo con el sistema educativo, en un proceso que inicialmente no registra articulaciones entre los saberes del trabajo y los saberes socialmente validos para la elite, pero que después, con la emergencia de nuevos actores sociales, fue abriendo un circuito educativo que va a incorporar a la formación para el trabajo como una estrategia política, pero también como posibilidad de inclusión social y participación ciudadana para los nuevos sectores sociales emergentes: los obreros.

El modelo económico evoluciona desde una primera etapa claramente subordinada al modelo agroexportador, (entre 1880 y 1930), que se caracterizó por tener una industria manufacturera sencilla, compuesta principalmente por el sector de los alimentos y bebidas, la industria textil, las confecciones y el calzado, las industrias metalúrgicas sencillas, la industria grafica y las industrias vinculadas a la construcción.

No obstante, la propia dinámica de los sectores agro-ganaderos propiciaron el surgimiento de otras industrias, ligadas casi exclusivamente a sus actividades, que se fueron complejizando para atender los mercados externos, tal es el caso de la ganadería, que generó en el mediano plazo el desarrollo de la industria frigorífica.

Adicionalmente, hacia fines del año 1890 se produce una importante expansión agrícola que va a modificar la tradicional estructura vinculada mayormente a la ganadería, con lógicas de “latifundio”, que paulatinamente también va a modificar el perfil económico del país. (Finkel, 1984)

²⁹ Presentación del “Informe sobre el estado de las clases obrera argentinas” al Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González, Buenos Aires, 30 de Abril de 1904. Informe sobre el Estado de las Clases Obreras Argentinas Volumen 1. pág. 25. Ministerio de Trabajo. Provincia de Buenos Aires, 2010.

En este contexto, Ferrer, (1963) sostiene que fue evidente la ausencia de una política de fomento del sector manufacturero limitando el desarrollo industrial solo a aquellas que eran funcionales al modelo agroexportador, postergando a aquellas industrias con menor densidad de capital y menor complejidad técnica. La segunda etapa que se inicia con la crisis de 1930, provocó en Argentina la caída de las exportaciones primarias y en ese contexto tuvo lugar un acelerado proceso industrializador, estableciendo nuevas industrias o impulsando resueltamente las que habían aparecido anteriormente, modificando la morfología de la estructura productiva, que se caracterizó por la coexistencia de grandes empresas de carácter semimonopolio y una gran cantidad de pequeñas empresas, que se basó en la utilización intensiva del capital instalado, aunque con muy poca inversión en innovaciones. (Rofman y Romero, 1974)

3.1. Educación para la elite.

El debate se inicia alrededor de la evidencia de un modelo dominante agroexportador con pocas necesidades de contar con personal calificado más allá de las características de esas actividades o de aquellas surgidas a partir de este núcleo económico. En esta línea, Tedesco, (1986) sostiene que el sector manufacturero existente poseía escasa complejidad técnica, por lo cual fueron pocos o nulos los efectos dinámicos que conlleva el progreso técnico. En tal sentido, las necesidades generadas y las demandas a la educación³⁰ fueron cubiertas en parte por acciones espontáneas de aprendizaje, y también a partir de la presencia de personal calificado extranjero, principalmente europeos.

En esta etapa, el sistema educativo estaba fuertemente influenciado por concepciones provenientes de las naciones europeas hegemónicas y en consecuencia respondía a los intereses de la élite gobernante, que le asignaba a la Argentina un rol preponderantemente agrario. (Mignone, 1978)

Estos argumentos coinciden con los aportes de Aguerrondo, (1987) quien señala que en los primeros treinta años desde la implementación del proyecto de la generación del '80, el proyecto educativo estuvo fuertemente influenciado por el positivismo en sus dos versiones, la universitaria y la normalista, que caracterizaron una institucionalización del sistema educativo que, no obstante,

³⁰ En los años previos, hubo intentos para incorporar la formación para el trabajo a la enseñanza institucionalizada, y ya en 1881 se registra en la Provincia de Buenos Aires el primer intento crear escuelas de artes y oficios dedicadas a la formación industrial, aunque a iniciativa rápidamente generó una resistencia significativa por parte de los sectores dominantes y en la propia estructura educativa provincial, generando un debate político a su alrededor, en donde para Domingo F. Sarmiento, la orientación claramente debió basarse en la enseñanza agrícola y minera, expresando su clara posición contraria a la concentración ganadera de la pampa húmeda, mientras que Manuel Pizarro, que representaba intereses católicos, tenía una percepción muy crítica de la posición dominante de entonces por entender que tenía un carácter discriminatorio y anti popular y es por ello que trabajó en la promoción de la enseñanza de oficios ligados a la industria.

Efectivamente, este intento de promoción de la enseñanza de oficios puso en el tapete dos visiones, aunque dentro de un mismo espectro ideológico y con un carácter estrictamente pragmático, pensadas exclusivamente para mejorar la producción agrícola, minera o industrial, por lo que la solución pasaba por crear escuelas de especialización en esos rubros.

Manuel Pizarro, fue Ministro de Instrucción Pública en el gobierno de Julio A. Roca, en su memoria presentada al Congreso Nacional de 1881, señalaba que la política educativa nacional, manifestaba preferencias discriminatorias por los estudios preparatorios y descuidaba la enseñanza primaria y popular. Durante su gestión pretendió diversificar los estudios secundarios, creando establecimientos de enseñanza profesional y científica separados de los literario-humanísticos, e intentó crear escuelas de artes y oficios dedicadas a la formación industrial. Sarmiento, que por entonces era Superintendente General de Escuelas en la provincia de Buenos Aires, manifestó su negativa a este proyecto, alegando que *"este país no será en largo tiempo, un país industrial, faltanle brazos, instintos o tradiciones industriales"* (Tedesco, 1986)

iba a brindar una educación básica de calidad para las necesidades y competencias requeridas en la época.

Para la autora, el positivismo en la educación acompañó las ideas dominantes del “progreso a través de la razón”, cuyo carácter era liberal, progresista, democrático y laico y que estaban muy influidas por el naturalismo y el cientificismo.

Para Tedesco, (1986) a partir de la década de 1880, la educación cumplió “una función política y no una función económica” y para la dirigencia de la época los cambios ocurridos en este periodo no implicaron la necesidad de formar mano de obra localmente, y la educación debía orientarse a la construcción de la nacionalidad y a legitimar el ascenso social de los sectores dominantes.

Es recién a partir de 1910, con la incorporación masiva de sectores medios al sistema político y al sistema educativo, cuando se comienzan a introducir en la práctica educativa las corrientes conductistas que fueron básicamente un reflejo pedagógico al auge de la revolución industrial. Surgen así las primeras propuestas de adquisición de conocimientos y destrezas producto de la nueva sociedad tecnológica. (Aguerrondo, 1987)

No obstante, el surgimiento de las nuevas alternativas profesionales escondía un carácter terminal y de desvío, procurando que determinados sectores sociales en ascenso no accedan a los circuitos educativos más altos.

Desde una perspectiva similar, Oelsner, (2008), analiza la crisis sociopolítica de fines de siglo XIX y principios del siglo XX, en donde se advierte el incipiente nacimiento del movimiento obrero y la paulatina formación de clases medias urbanas que para los miembros de la elite dominante comienzan a insinuarse como una potencial amenaza a su status quo. En ese sentido, los intentos de reformas a la educación, con la incorporación de las escuelas de artes y oficios, pueden interpretarse como la necesidad de crear un instrumento de control sociopolítico que desvíe de la educación humanista a la naciente clase media con aspiraciones de ascenso social y participación política, y también para controlar y pacificar a la incipiente masa trabajadora.³¹ Para la autora, estas reformas mantenían prácticamente intacta la estructura del sistema educativo, y con ello también las representaciones dominantes asociadas con tal sistema.

La emergencia de un nuevo escenario como lo fue la gestación de un sistema político diferente con la entrada de la Unión Cívica Radical como oposición, motivó al gobierno a pretender limitar el acceso de las clases medias a la elite dirigente, diversificando la escuela secundaria con el argumento de que la nueva estructura productiva argentina no requería de profesionales técnicos. (Tedesco, 1986; Dussel, 1997)

Asimismo, Puiggrós, (1992) señala que las reformas al secundario que encaró la elite gobernante ante la necesidad de reorientarla hacia fines más prácticos o técnicos, encontró apoyo dentro del sistema educativo, principalmente de los Rectores de los Colegios Nacionales. Dichas reformas finalmente se transformaron en el germen de las orientaciones alternativas al “normalismo”.³² No obstante, estas perspectivas alternativas no pudieron nunca quebrar la hegemonía normalista-humanista del sistema educativo.

³¹Verónica Oelsner (2008) “Productores en lugar de parásitos”. El debate en torno a la formación profesional en Argentina a principios del siglo XX. RedEtis.

³² “Normalismo” es la denominación con la que se refiere al sector de la docencia normalista, alineado con las políticas liberal – oligárquicas que otorgaban a la escuela pública el rol de instrumento para la imposición de un orden social. Historia de la educación en la Argentina. Tomo 1. Puigross, A. 1993

3.2. La reforma Saavedra Lamas.

Los primeros intentos de reforma de la enseñanza media, promovidos por el Ministro Saavedra Lamas, se producen en el contexto de la Primera Guerra Mundial ante una situación de bloqueo comercial que obligó al país a cierto autoabastecimiento económico y, por ende, de estímulo de la producción industrial. No obstante, las condiciones no eran las más apropiadas porque las carencias no eran sólo de personal técnico apropiado, sino también de maquinarias y materias primas. La reforma que impulsa Saavedra Lamas propició una escuela intermedia, a modo de filtro, que orientaba la población escolar entre el acceso a la universidad y otro tipo de formación hacia salidas productivas.

Este proyecto tuvo algunas resistencias políticas, entre las que se destaca la Unión Industrial Argentina, que ya entonces actuaba como grupo de presión, quien adopta una posición más favorable a la creación de establecimientos de artes y oficios antes que una reforma a la educación media, porque percibía que la reforma no afectaba a las clases obreras, pero sí a las emergentes clases medias, limitando las posibilidades de ascenso social de los sectores que ellos crecientemente representaban.³³

En esta línea, Tedesco, (1986) expone un marco teórico adecuado sobre el comportamiento de los sectores medios en Argentina y América a principios de siglo XX, basándose en el trabajo de John J. Johnson: “La transformación política de América Latina”, cuyos argumentos brindan una visión “clásica” del enfrentamiento sistemático de los sectores medios con las oligarquías tradicionales. No obstante en el caso particular argentino, el autor menciona que los sectores medios no sólo no jugaron el rol de sector social promotor del cambio y la modernización, sino que en ciertas ocasiones se comportaron de manera exactamente opuesta,³⁴ dado que principalmente se concentraron en garantizar la vigencia de las instituciones que les permitían el ascenso social. En este sentido, el primer gobierno radical sostenía la concepción de contar con una capa media preparada para el ejercicio de funciones políticas y que el desarrollo de carreras técnicas debía dirigirse al sector social que no aspiraba ni tenía posibilidades de continuar estudios secundarios, por lo que la creación de las escuelas de artes y oficios cumpliría ese rol social. En este contexto, hacia 1917 se registra la creación de 40 establecimientos de artes y oficios con tres especialidades: carpintería, herrería y ajuste y mecánica rural.³⁵

³³ Esta situación que se planteó alrededor de la reforma, también descubre la tensión entre la posición dominante de la oligarquía ligada al agro y los sectores medios ascendentes con participación política, expresados en la Unión Cívica Radical y en el Partido Socialista, ya que el proyecto le daba carácter terminal al ciclo y no permitía el ingreso a la escuela secundaria y por ende tampoco a la universidad que era el vehículo natural de ascenso social e ingreso a la política. En “el proyecto Saavedra Lamas” Tedesco, J.C. (1986) Oligarquía, clase media y educación en Argentina, Pág. 200, 201, 202.

³⁴ CEPAL: El desarrollo social de América Latina de la post guerra. En Educación y sociedad en Argentina 1880-1945. Tedesco, J. (1986)

³⁵ Los registros sobre las primeras escuelas de artes y oficios son de 1910 y tenían por objetivo una capacitación eminentemente práctica, que se completaba con una formación general en matemática, física, mecánica, dibujo y tecnología de cada especialidad. Allí se capacitaba para el ejercicio de oficios tradicionales como carpintería, herrería, electricidad u otras. Sin embargo los registros de la época demuestran que solo 29 seguían funcionando en 1925. Memorias del Ministerio de Instrucción Pública de 1925. Citado en Educación y Sociedad en Argentina 1880-1945 Tedesco, J. (1986)

3.3. La década del '30. Rol del Estado y sectores sociales en pugna.

La participación de los sectores a partir de la década del '30 ofrece una visión más dinámica que nos aproxima a la comprensión del problema, de lo que sucede en el desarrollo económico en la etapa y de las diversificaciones del sistema educativo en las modalidades técnicas.

Fue el propio proceso de industrialización sustitutiva el que dio impulso a la enseñanza práctica a través de las escuelas de artes y oficios que exigían el cuarto grado aprobado para ingresar. Sus principales orientaciones eran mecánica, herrería y carpintería, pero las evidencias sobre su funcionamiento dan cuenta de una formación más de artesanos que de obreros industriales.

En este sentido, debe señalarse que en el plano estatal hasta 1940 la enseñanza técnica no logró desarrollarse más allá de una formación de mano de obra calificada, que podía ser simplemente certificada por establecimientos primarios o medios. (Tedesco, 1986)

La oferta educativa estatal, además de las escuelas de artes y oficios, estaba constituida por las escuelas técnicas de oficios que eran modalidades terminales pos-primaria y se estructuraban en cuatro especialidades: electricidad, hierro, carpintería y construcciones, en donde la mitad del tiempo se destinaba a actividades prácticas y la otra al estudio de la teoría general y aplicada a la especialidad. En estas escuelas se exigía para ingresar la terminación de la escuela primaria y los cursos tenían una duración de tres años obligatorios y un cuarto año optativo. En el año 1934, se crean en la Ciudad de Buenos Aires las primeras cuatro escuelas industriales que se podían articular con la enseñanza técnica superior y que pasarían a llamarse Escuelas Industriales de la Nación desde el año 1948.³⁶

³⁶ Cabe mencionar al respecto como estaba organizada la enseñanza técnica hasta 1943, cuya oferta oficial estaba compuesta por cuatro tipos de instituciones:

Las Escuelas de Artes y Oficios

Las Escuelas Técnicas de Oficios

Las Escuelas Profesionales para mujeres

Las Escuelas Industriales de la Nación

Las escuelas de Artes y Oficios remontan su origen a 1909, y exigían para su ingreso haber aprobado cuarto grado del ciclo primario y proporcionaban una formación eminentemente práctica. En estas escuelas la duración de los cursos era de tres años, y sus egresados recibían un Certificado de Aptitud que no habilitaba para continuar estudios posteriores.

También existían las Escuelas de Artes y Oficios, para la preparación de obreros rurales. Se instalaban en medios rurales o poblaciones de poca actividad fabril y en ellas la enseñanza se desarrollaba en forma eminentemente práctica.

Las Escuelas Técnicas de Oficios, se orientaba a la formación de obreros especializados y funcionaban principalmente en los centros densamente poblados y altamente industriales. Fueron creadas en 1935 y exigían el ciclo primario completo como condición de ingreso. Ofrecían cuatro especialidades (electricidad, hierro, carpintería y construcciones) de tres años de duración y otorgaban el título de obrero especializado en el oficio cursado. Con un año más de perfeccionamiento obtenían el certificado de Capataces. Tampoco ellas permitían la continuación de estudios superiores.

Las Escuelas Profesionales de mujeres tenían por finalidad proporcionar aptitudes manuales en determinadas ramas del trabajo. En ellas funcionaban las especialidades de bordado en blanco, flores y frutas artificiales, lencería, bordado en oro, bordado de fantasía y estilo, corsés, encajes, pintura, dibujo y arte decorativo, tejidos en telares, sombreros, cartonado, y encuadernación, fotografía, joyería, corte y confección. Sus programas, en principio diversos, serían unificados en 1950, año en el cual se crearon además los Cursos libres de capacitación para mujeres, atendidos por personal de las Escuelas Profesionales. Los únicos requisitos que había que cumplir para inscribirse eran ser mayores de 16 años y solicitarlo.

Asimismo, se impulsaron progresivamente las denominadas escuelas de continuación dando forma a lo que después se conoció como escuelas de artes y oficios, que exigían tener el 4º grado aprobado para ingresar. Las escuelas de artes y oficios brindaban cursos de cuatro años de duración en orientaciones como mecánica, carpintería, herrería, y algunos otros oficios que tenían más significación a nivel regional como calderas o tonelería. (Tedesco, J.C.1986). Sin embargo, por sus características, estas instituciones se fueron transformando en escuelas para formar artesanos, más que para formar obreros industriales, un poco porque en su organización inicial, muchas de estas escuelas estaban en el interior, y también porque carecían de recursos suficientes para tener equipamiento adecuado para la enseñanza básica necesaria por entonces. Por otra parte se crearon también unas pocas escuelas técnicas de oficios en la ciudad de Buenos Aires, en total cuatro, que tenían una finalidad diferente e intentaban cubrir las necesidades de la industria

En los primeros años de la década de 1940, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la creciente demanda del exterior, ejerció una enorme influencia que favoreció y amplió el proceso de sustitución de importaciones, y tuvo su impacto en el sistema educativo estatal en donde se produjeron cambios, destacándose en 1941, la implementación del ciclo básico común para los tres primeros años de la secundaria, registrándose a su vez un fuerte incremento cuantitativo de la matrícula en este nivel. Otra vez, la discusión respecto del papel que este nivel educativo debía tener, volvió reflatar la tensión sectorial de intereses entre quienes sostenían que debía tener un carácter terminal y vocacional, o si debía ser un paso previo a la universidad como un vehículo de movilidad social. (Gallart, 1985)

3.4. La participación de los actores.

La expansión industrial después del año 1930 dio cuenta del problema de la falta de personal calificado para la tarea industrial, que en parte fue resuelto por inmigrantes extranjeros, pero que se hizo cada vez más insuficiente por la crisis internacional.

El problema de insuficiencia de mano de obra calificada persistió durante toda la década y el sistema educativo estatal participó parcialmente de las iniciativas de formación en oficios en el periodo, que eran principalmente organizadas por las cámaras empresarias, por los sindicatos, por la Iglesia y por otras organizaciones mutualistas, así como también por las sociedades populares de educación, las bibliotecas populares y las escuelas para obreros.³⁷

3.4.1. El movimiento obrero.

La década del '30 ve surgir un nuevo sujeto social que se concentró principalmente en el área metropolitana de Buenos Aires,³⁸ producto de las

creciente, con especialidades en electricidad, construcción, herrería y carpintería, y tenían la exigencia del primario completo para acceder, contando con tres años obligatorios y un cuarto optativo. Las escuelas creadas bajo esta nueva modalidad, fueron reemplazando en los hechos a las escuelas de Artes y Oficios, y llegaron a tener junto a las escuelas técnicas preexistentes 86.000 alumnos matriculados en 1955.

Las Escuelas Industriales de la Nación fueron creadas a partir de 1899, eran similares a las escuelas profesionales alemanas y francesas. Para su ingreso era necesario haber concluido la escuela primaria, su plan de estudios se extendía a seis o siete años. El currículo estaba centrado en las disciplinas científico técnicas y las horas dedicadas al taller se reducían a un 20 o 25% del total. El título que otorgaban era el de técnico en la especialidad cursada (mecánica, electricidad, química, construcciones civiles y navales)

Sus especialidades eran Dibujantes, Ayudantes Topógrafos, Sobrestantes de Obras Viales, Sobrestantes de Construcciones (todos de cuatro años de duración); Mecánica, Eléctrica, Construcciones y Química (de seis años de duración); Construcción de Obras (3 años), Construcciones Navales menores (2 años), Auxiliar Industrial (1 año), Dibujante (1 año).

Había también cursos nocturnos de un año de duración cuyos alumnos debían aprobar antes, para ingresar a ellos, el curso preparatorio (que también duraba un año) en el que se estudiaba Electricidad, Mecánica, Motores a combustión interna, Dibujo textil etc.

DEPARTAMENTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA, MINISTERIO DE JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA DE LA NACIÓN, *Memoria 1944*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1946, pág. 407; Ídem, 409

³⁷ La realización de actividades de formación laboral para los trabajadores incluyó también cuestiones de fondo como el tema del control social del trabajo y es analizado por Wiñar, D. (1988) y Pronko, M. (2003) como manifestaciones de los sectores conservadores y oligárquicos y también por los representantes de las corporaciones industriales, preocupados por las crecientes demandas sociales, a efectos de generar una concepción disciplinadora de la formación de los trabajadores. En tal sentido los centros para obreros establecidos por las damas de beneficencia con el objetivo de capacitar obreros y evitar su desviación moral, o las escuelas gratuitas para obreros de la fabricas Grafa, Bagley, Campomar o las del grupo Bunge y Born cumplieron un rol disciplinador tanto en los modos de formación que quedaban al arbitrio de las empresas o en la influencia de orientaciones políticas o religiosas que podían estar vinculadas al conservadurismo, al antisemitismo o al anticomunismo. (Wiñar, D. 1988; Pronko, M. 2003; Puigross, A. y Bernetti, J. 1993)

³⁸ La concentración geográfica de las industrias en Buenos Aires y sus suburbios fue uno de los acontecimientos más significativos del desarrollo industrial en la década del '30, no solo por sus peculiaridades, sino por las enormes

corrientes migratorias desde el interior, que fue dando forma al surgimiento masivo de un nuevo ciudadano con presencia en la gran ciudad: “*el obrero industrial*”, que años después será el actor protagónico en el período que se inicia en 1943. (Pineau, 1991; Tedesco, 1986)

La aparición de este nuevo actor social, con posibilidades de expresión de sus demandas, fue decididamente una parte causal de las modificaciones que se dieron luego en el ámbito de la formación para el trabajo.³⁹

En la etapa previa al surgimiento del peronismo, el movimiento obrero tuvo un rol importante tanto en la formación para el trabajo como en la formación política, y a pesar de las dificultades de organización o de financiamiento, fue imprimiendo un perfil propio a las iniciativas de capacitación, en un espectro compuesto por las propuestas de la corriente anarquista, del socialismo, del sindicalismo y del comunismo.⁴⁰

Pineau, (1991) señala que fueron los mismos obreros, a través de las publicaciones en los boletines de la CGT, los que primero manifiestan la necesidad de escuelas especializadas en la enseñanza de oficios, reflejada después en la puesta en marcha de la escuela ferroviaria de la Fraternidad. No obstante, los mensajes que se daban desde estas publicaciones evidencian su histórica aversión hacia el Estado conservador; teniendo en cuenta la por entonces hegemonía socialista y comunista en el movimiento obrero.

3.4.2. La Unión Industrial Argentina.

Los sectores empresarios nucleados en la UIA fomentaron el aprendizaje en los lugares de trabajo, aunque desde otra perspectiva, ya que si bien estaban de acuerdo en la formación de obreros calificados y de la enseñanza de materias básicas con fines prácticos para atender las necesidades de la industria, expresaban su posición contraria a la Ley de Menores 11.317, sancionada en 1924, que, para la entidad generaba una restricción para el desarrollo correcto de los procesos de aprendizaje en las fabricas.⁴¹

consecuencias sociales y políticas que tuvo la concentración de obreros industriales en la región. Rofman y Romero “Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina” Amorrortu. Buenos Aires, 1997. (Primera edición 1974)

³⁹ Pineau, Pablo (1991): *Sindicatos, Estado y educación técnica (1936-1968)*, Vol. 323, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

⁴⁰ La propuesta anarquista estaba fuertemente influida por el racionalismo y planteaba un modelo totalmente independiente de la acción estatal, en tanto el socialismo, por su parte tuvo dos corrientes de pensamiento en un principio opuestas pero que luego se unificarán. La primera de ellas tendría una posición similar a la del anarquismo, mientras que la otra postura, la mayoritaria luego, apoyará la expansión de la escuela oficial y procurará la independencia del control clerical sobre la educación estatal. Por su parte los sectores sindicalistas, producto de las influencias del movimiento obrero francés, se reservarán la capacitación, dejando para el Estado la educación básica. Finalmente, las ideas del comunismo influidas por el ensayista marxista Aníbal Ponce plantearon un apoyo crítico a la educación oficial.

Aníbal Norberto Ponce (1898-1938) vivió una época de profundas contradicciones y transformaciones, en su propio país, Argentina, y en el mundo. La mayor parte de su obra está compuesta por ensayos de interpretación histórica, social y cultural. Una problemática resulta recurrente en sus textos: se trata de la reflexión acerca de la figura del intelectual y de su función en la sociedad. Ponce incorpora la metodología de análisis marxista en una matriz de base científica positivista en los estudios de la relación entre educación y lucha de clases Fuente: *Política y humanidades*, ISSN 1575-6823, Nº 16, 2006, Págs. 226-247

⁴¹ El artículo 5º establecía que los menores de 14 a 16 años no podían trabajar más de cuatro horas y los menores de entre 16 y hasta 18 años y las mujeres no podían trabajar más de seis horas. Según un informe publicado en el órgano de la UIA (Argentina Fabril, Nº 894 de 1943), los reclamos empresariales fueron atendidos por primera vez por un gobierno, a través de la Inspección General de Enseñanza del Ministerio de Instrucción Pública recién en 1942, al incluir en un documento oficial la propuesta de la modificación de la Ley en cuestión, aunque finalmente, con la llegada del nuevo gobierno en 1943, el tema fue atravesado por la nueva escena política en país. Pronko, “Universidades del trabajo en Argentina y Brasil. Una historia de las propuestas de su creación. Entre el mito y el olvido. Cinterfor Montevideo, 2005.

Asimismo, la UIA a través de la Sociedad de Educación Industrial, fundada por el Dr. Norberto Piñeyro, venía también sosteniendo la formación de técnicos y obreros, y ya en el año 1937 mantenía once escuelas técnicas y profesionales gratuitas, con una matrícula de 3000 alumnos. (Pronko, 2005)

Por entonces, el empresariado nucleado en la UIA apoyó una propuesta desarrollada desde mediados de la década del '30, a través del libro: *"Por la emancipación técnica del país. Cuestiones sobre la enseñanza industrial"*.⁴²

Esta publicación justificaba una naturalización de la división del trabajo,⁴³ acoplada a los ritmos de producción en donde el trabajador sería formado funcionalmente dentro del sistema productivo, y que terminó constituyéndose en un argumento central para que los industriales e ingenieros plantearan su oposición al monopolio estatal de la enseñanza técnica, que para ellos significaba una excesiva escolarización de la enseñanza de oficios, especialmente cuando unos años después se crea por Decreto del Gobierno la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional -CNAOP-. (Pronko, 2005)

3.4.3. La iglesia.

Fue otro actor con participación en el tema y tenía su oferta de formación en oficios a través de las escuelas técnicas católicas, principalmente de la orden de los salesianos, como la Obra de Don Bosco, que también recibía cierta ayuda de la UIA, aunque menor y discontinua.

3.4.4. Los ingenieros.

Un importante debate sobre el lugar que debía ocupar la enseñanza técnica y de oficios también se llevó a cabo en el seno del Centro Argentino de Ingenieros, protagonizado por el ingeniero civil José Gilli, Director de la Escuela Industrial de la Nación (Oeste) y por el ingeniero civil Pascual Pezzano, profesor de la Escuela Industrial Otto Krause, en donde quedó de manifiesto el problema respecto de quien debía tener la responsabilidad por la enseñanza profesional. Si bien el punto de partida de ambas posiciones era el mismo, es decir la necesidad de formar mano de obra calificada en niveles diferentes, operarios semicalificados, operarios calificados y técnicos; la visión sobre cuáles eran las instituciones llamadas a desarrollar la formación era diferente, ya que para el Ing. Gilli *"la formación de los obreros debe ser la resultante de dos influencias, la del taller y la del aula, subordinando esta acción a la de aquella. Querer centrar la formación del obrero alrededor de la escuela, es pretender que la escuela asuma un rol rector en la creación y desarrollo de la industria misma"*.⁴⁴

⁴² Los autores del libro, Ricardo Ortiz, Pedro Echarte, Luis Prapotnik, Adolfo Dorfman y José Gilli, formaban parte de la Asociación del Profesorado Industrial creada en 1937 y recopilaba textos anteriores vinculados al tema elaborado por estos ingenieros.

⁴³ Las corrientes tayloristas ejercieron por entonces una fuerte influencia entre industriales e ingenieros, como el conocido texto *"Principios de administración científica"*, o el de Henri Fayol: *"Administración industrial y general"*. Sus propuestas se orientaban a la organización de la formación diferenciada según niveles jerárquicos: el aprendiz, el obrero no calificado o semicalificado, el técnico, capataz o contraamaestre, y el ingeniero o gerente técnico, en donde cada nivel debía tener una institución específica.

⁴⁴ "La industria argentina y el problema del aprendizaje" Artículo publicado en revista La ingeniería, 1941. En Universidades del trabajo en Argentina y Brasil. Pronko, Marcela. 2005

Esta posición, que era acompañada por otros colegas, expresaba un desafío a la pedagogía de la época, brindando a los industriales exclusividad de la formación de los operarios, considerando que era un problema de la producción que debía resolverse dentro de sus límites. En este sentido, se apoyaban en los ejemplos de la Escuela Técnica de Aprendices Mecánicos de CATITA, de la Unión Telefónica, de la Compañía de Electricidad del Sur Argentino y del MOP (Ministerio de Obras Publicas) de la Nación. (Pronko, 2005)

En cambio, para el ingeniero Pascual Pezzano *“la formación de los obreros técnicos no debe hacerse directamente en los talleres, porque ellos están destinados a una finalidad comercial. En ellos existe un solo lema: producir mas en las mejores condiciones económicas y por consiguiente es necesario afirmar que la producción intensiva esta reñida con la enseñanza”*.⁴⁵

Para el ingeniero Pezzano, quien fuera posteriormente Vicerrector de la Universidad Obrera Nacional, según el tipo y el nivel de formación que se pretendía alcanzar debían existir cinco ciclos de formación: (Pronko, 2005)

-Escuelas de artes y oficios para la formación de artesanos para la pequeña industria regional.

-Escuelas técnicas, para la formación de obreros técnicos (calificados) para las industrias modernas.

-Cursos de aplicación en horarios nocturnos, para la formación complementaria de obreros técnicos.

-Escuelas industriales para la formación de técnicos industriales.

-Universidades para la formación de ingenieros industriales.

Es indudable que la propuesta de los ingenieros, mas allá de sus debates internos, que los hubo, era industrializar la “enseñanza industrial” y se resume en un artículo de Pedro Echarte, que refiriéndose a la tarea que debería ser desarrollada *“aplicar el principio de división del trabajo y taylorizar un poco la enseñanza en el país argentino”*.⁴⁶

4. La relación educación – trabajo.

El análisis de la relación educación – trabajo en el periodo abre al menos tres perspectivas, la primera de carácter económico-tecnológico que involucra los elementos más objetivos en la evolución desde el modelo agro-exportador hasta el inicio de la sustitución de importaciones y las necesidades de mano de obra; una segunda perspectiva de desarrollo con participación del Estado en el contexto de las tensiones entre los actores; y una tercera perspectiva que surge como demanda de los actores involucrados.

En tal sentido la literatura destaca que hasta 1930 las características del aparato productivo no requerían demasiada diversificación profesional ni técnica, el Estado tampoco se planteaba crear canales de formación que no fueran los tradicionales y sus objetivos estuvieron basados más en modelos de tipo discriminador y desviador, siendo su función principal reproducir el modelo dominante.

Los aportes de Cortés Conde, (1965); Cornblit, (1969) y Tedesco, (1986), añaden un factor adicional vinculado a las características de la base social de

⁴⁵ Ídem 26.

⁴⁶ Pedro Echarte “importancia de la enseñanza industrial en el país”. en Ortiz y otros. 1945. Citado en Universidades del trabajo en Argentina y Brasil. Pronko, Marcela. 2005

la época, en donde predominaron los intereses de los grupos dominantes, representados principalmente por la oligarquía terrateniente.

En este punto, es posible interpretar el fracaso de los intentos diversificadores de la educación en esta primera etapa del período, a diferencia de lo ocurrido en Europa o en Estados Unidos, donde la educación jugó el rol de variable dependiente del modelo clásico de desarrollo capitalista y las modificaciones al carácter de la enseñanza en aquellos países, fueron una exigencia de los nuevos grupos sociales y económicos surgidos a partir de la revolución industrial.

No obstante, para Cirigliano, (1969) y Tedesco, (1986) en el periodo existió una correspondencia activa entre el modelo económico dominante y la educación, y las respuestas se ajustaron a los requerimientos de una estructura económica dependiente basada en la exportación de materias primas y concentrada en las actividades portuarias.

Sin embargo, existe un matiz entre estos autores, dado que para Cirigliano, la estructura educacional del país estaba solo pensada para Buenos Aires y consecuentemente bastaba con preparar una elite funcionarial, culta, instruida y dependiente, mientras que para Tedesco, (1986) esta perspectiva realiza una interpretación parcial del funcionamiento económico de esta etapa.

Las tensiones entre actores con sesgos políticos marcadamente diferentes en la etapa previa a 1930, fueron un impedimento para avanzar en la discusión sobre la formación para el trabajo, dado que los planteos no estaban alrededor de cuestiones vinculadas a las necesidades de carácter económico o tecnológico, sino que la tensión se instala en la intención de desviar a los nuevos sectores del acceso a la universidad, cuestión que derivó finalmente en la creación de alternativas terminales referidas a ciertas orientaciones prácticas o laborales, y a la creación de escuelas de artes y oficios como una instancia desviadora para la clase trabajadora, justificándose en la necesidad de brindar acceso a los sectores más desfavorecidos de la sociedad a los conocimientos que los preparasen para trabajar, pero en instituciones de menor prestigio social.

La expansión de la industria nacional y la sustitución de importaciones a partir de 1930, generó nuevas necesidades de carácter estructural y la falta de personal calificado dio lugar a posicionamientos entre los principales actores involucrados de la época: los sindicatos y los empresarios, pero también permitió instalar ideas alrededor de relación entre el sistema educativo y el desarrollo industrial que puso de manifiesto las limitaciones que tenía el sistema educativo para responder a los requerimientos de mano de obra y a la gran expansión de los procesos productivos.

La necesidad de una masiva incorporación de mano de obra fue primeramente solucionada con extranjeros, pero los cambios en el escenario internacional y las transformaciones políticas hicieron que esta opción sea insuficiente, razón por la cual se comenzó a mirar hacia adentro, constatando que la llegada en masa de potenciales trabajadores a la gran ciudad atraídos por las posibilidades de trabajo, era una opción inevitable.

Evidentemente, al no haber grandes inversiones en tecnología en los primeros años de la década, la sencillez de los procesos productivos no requería de una formación especial fuera del proceso mismo de producción, por lo cual la ausencia de vínculos entre el sistema educativo y el desarrollo industrial no fue

muy notable, principalmente porque los equipos y maquinarias importados que se utilizaban, poseían una tecnología sencilla y ya superada en los países centrales.

Cabe destacar que Argentina contaba con una educación pública de buena calidad constituyendo una base previa muy importante para los jóvenes que se incorporaban al mercado de trabajo en ese contexto de sencillez de los procesos productivos de la época.

La fuerte expansión industrial en la década del '30 no produjo grandes reformas educativas, más allá de la tradicional puja de intereses entre la oligarquía y los sectores medios, por lo que el sistema educativo siguió fomentando el ascenso social por las vías tradicionales, es decir, la administración pública y la universidad.

Por otra parte, las evidencias que registran el problema de la falta de articulación con la estructura productiva, son atribuidas principalmente al atraso tecnológico de la industria argentina que no necesitó de una formación de obreros calificados o de técnicos a gran escala. (Tedesco, 1986).

Para Tedesco, la visión conservadora refleja las respuestas institucionales que comenzaron a surgir, aunque no precisamente desde el Estado, que todavía entendía que una educación primaria, aun incompleta, era suficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que Argentina ya antes de la década del '30 poseía un importante desarrollo de la enseñanza primaria.

Graciarena, (1971) realiza un análisis similar respecto de la baja complejidad tecnológica para interpretar el tipo de relación entre el empleo y la enseñanza técnica en ese periodo, indicando que el contexto económico estuvo caracterizado por el uso de técnicas empíricas y el entrenamiento en el trabajo, y constituyó una forma apta, más barata y más rápida que la formación escolar para resolver los problemas de calificación de la mano de obra.

Estas evidencias permiten inferir que la mano de obra formada en los propios procesos productivos fue suficiente para atender las tecnologías sencillas utilizadas, y se constata que el destino laboral de la mano de obra más calificada, es decir los técnicos surgidos de las primeras escuelas técnicas, en su gran mayoría estaban ocupados en las empresas del Estado y no en las industrias privadas,⁴⁷ aunque como se señaló en forma precedente en la primer fase de industrialización sustitutiva, la mano de obra más calificada que ocupaban las empresas privadas, era personal extranjero, tal como surge del censo de 1947, en donde se indica que aproximadamente el 30 % del personal más calificado era de dicho origen. (Tedesco, 1986)

Adicionalmente, la mirada social sobre la formación para el trabajo, estaba representada por los sectores medios y las elites, cuyo sesgo era ciertamente estigmatizante y consideraba a la formación en oficios una salida de valor social menor que las otras, como el secundario o la universidad, ya que éstas

⁴⁷ “.....muy pocos egresados de las escuelas industriales trabajan en realidad en la industria particular, la inmensa mayoría de ellos desempeñan cargos técnicos en reparticiones del Estado. YPF ocupa más de 500 técnicos egresados de las escuelas industriales... No todos estos técnicos desempeñan cargos en oficinas, pues muchos de ellos están en las destilerías y en las propias explotaciones. En Obras Sanitarias de la Nación hay cerca de un centenar de técnicos y alrededor de 300 en la Dirección Nacional de Vialidad. Varios centenares de egresados desempeñan cargos, a veces de responsabilidad, en la Dirección de Navegación y Puertos, en la Dirección de Elevadores de Granos, en las direcciones de vialidad de las provincias y en el Ministerio de Agricultura. La opinión de las grandes reparticiones del Estado respecto a los resultados dados en la vida profesional por los egresados de las escuelas técnicas no es coincidente con la que han expresado los industriales respecto de los mismos, a los cuales se consultó con motivo de la encuesta ya mencionada. Muy por el contrario, algunas de esas reparticiones están tan conformes con ellos y ya puede decirse que en algunas de ellas es condición 'sine qua non' el ser egresado de una escuela industrial para aspirar al desempeño de determinados cargos técnicos....” Citado en “Educación y Sociedad en la Argentina”. Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, año 1942. Tedesco, J.C, 1986.

aseguraban la posesión de lugares de privilegio para quienes las cursaban y reflejaban la posición aventajada de quienes podían acceder a esta educación. (Puiggros, 1991)

Las elites también ejercieron influencias limitativas para el acceso masivo a la educación de los sectores medios en un intento por evitar su ascenso social, postulando una división entre el saber humanístico y el saber técnico, otorgándole a este último una jerarquía inferior, y en tal sentido trataron de estimular que los estudios técnicos podían estar al alcance del conjunto de la población, mientras que los estudios humanísticos debían estar al alcance de unos pocos.

Reflexiones.

El análisis global del periodo parece sugerir que el camino que siguió el país entre los años 1880 y 1930 fue el de aprovechar sus ventajas comparativas e interpretar que allí se encontraba el progreso, y si bien en términos de PBI no era una mirada errada, no fue un camino con características inclusivas en términos de desarrollo socio-económico. En consecuencia, la temática del desarrollo industrial no fue un tema central y más bien estaba subordinado a estos intereses.

En tal sentido, el modelo educativo emergente de la década del 1880 cumplía una función más política que económica al tiempo que el modelo agroexportador generaba pocas necesidades técnicas cubiertas por personal extranjero.

Los primeros debates alrededor del modelo educativo estaban más supeditados a una puja de intereses entre los sectores en pugna: el agroexportador representado por la oligarquía tradicional, las capas medias ascendentes que pugnaban por una mayor representación política y ascenso social, y otros grupos de presión minoritarios con escasa influencia política.

En este contexto, los primeros proyectos orientados a la formación para el trabajo son de carácter diferenciador y discriminador, que intentaron desviar a los sectores que se supone no debían acceder a los circuitos altos, creándose alternativas profesionales o técnicas de carácter terminal.

Los sectores sociales más bajos y las clases trabajadoras carecían de una base social en condiciones de plantear alguna instancia institucional, y su verdadera y paulatina inclusión recién comenzó a vislumbrarse en los años previos al primer peronismo.

Durante la década del '30, si bien el proceso de sustitución de importaciones tuvo una fuerte dinámica, se desarrolló dentro de un modelo propio de un país dependiente, cuya baja complejidad tecnológica no estimuló suficientemente la enseñanza técnica ni de oficios.

Por su parte, el Estado no se hizo cargo de responder a las necesidades educativas que emergieron al calor del desarrollo industrial, y las respuestas surgieron desde los sindicatos, las cámaras empresarias, las mutuales, las sociedades populares de educación o las damas de beneficencia.

Estas iniciativas eran insuficientes para atender esas nuevas demandas de capacitación de trabajadores, constituida principalmente por obreros de origen campesino que llegaban a Buenos Aires, por los hijos de los artesanos, por obreros de los frigoríficos o de las pequeñas empresas textiles.

La reforma “Magnasco - Saavedra Lamas” es discutida por su supuesta orientación “desviadora” de los nuevos sectores sociales emergentes del acceso a la universidad, con la creación de otras alternativas de carácter terminal orientadas a los saberes prácticos o laborales, desplazando de las posibilidades de promoción técnica o profesional a los sectores populares y consecuentemente de su ascenso social.

La influencia del poder dominante fue determinante para impedir un desarrollo masivo de la enseñanza técnica. Por una parte, la burguesía agropecuaria no buscaba promover al sector industrial, ya que a futuro podría desplazarla en su hegemonía. Por su lado, la burguesía industrial, por motivos diferentes no estimulaba este tipo de enseñanza, ya que sus intereses estaban atados al capital extranjero, que eran además proveedores de tecnología a los países periféricos.

En esta etapa tuvieron un destacado papel en la formación de los trabajadores los sindicatos de extracción socialista y anarquista, así como también los sindicatos pertenecientes a las ramas ferroviaria y telefónica.

Le cabe asimismo un rol importante a las diversas organizaciones sociales de la época, que con escasos apoyos y limitaciones financieras, intentaron dar respuestas a las demandas del creciente proletariado industrial, y no tan sólo en los aspectos meramente técnicos y prácticos, sino también en la formación de conciencia social, sindical y política.

El sector de la burguesía industrial que se manifestó a favor de la enseñanza técnica y de oficios no representaba la posición mayoritaria, pero realizó propuestas y aportes en pos de la formación de la mano de obra nacional, principalmente a través de un grupo del Consejo Argentino de Ingenieros, una entidad estrechamente vinculada al empresariado industrial.

El desarrollo industrial de creciente complejidad desde fines de la década del '30 fue un factor que estimuló debates sobre la formación técnico-profesional, y si bien expresó posicionamientos políticos, tanto del lado sindical como del lado empresario, instaló una reconsideración de la formación para el trabajo.

Bibliografía Parte I

Aguerrondo, Ines “Re- visión de la escuela actual” Centro Editor de América Latina. Colección Biblioteca Política N° 171. Buenos Aires, 1987

Basualdo, Eduardo “Políticas económicas y modelo de acumulación: el quiebre de la industrialización sustitutiva y las políticas económicas de la dictadura” ISEPCI, 2007.

Bunge, Alejandro “Una nueva Argentina”. Hyspamerica. 1984 (Primera edición 1940)

Cirigliano, Gustavo “Educación y futuro” Columba, Buenos Aires, 1969.

Cornblit, O “Inmigrantes y empresarios en la política argentina”, en Di Tella, T. y Halperín Donghi, T. (eds.), *Los fragmentos del poder*. J. Alvarez, Buenos Aires. 1969

Cortez Conde, R. Gallo, E. “La formación de la Argentina moderna” Buenos Aires. Paidos. 1967

Díaz Alejandro, Carlos “Ensayos sobre historia económica argentina” Amorrortu. Buenos Aires, 1970

Di Tella, G. Zymelman, M. “Los ciclos económicos argentinos” Paidos. 1973 (Primera edición en EUDEBA 1967)

Di Tella, Torcuato, Germani, Gino, Graciarena, Jorge “Argentina, sociedad de masas” EUDEBA, Buenos Aires, 1971.

Dorfman, Adolfo “Historia de la Industria Argentina” Hyspamerica. 1970 (Primera edición 1942)

Dussel, Inés “Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media” (1863-1920) FLACSO. Colección educación y sociedad. Buenos Aires, 1997

Ferrer, Aldo “La economía argentina” Etapas de su desarrollo y problemas actuales” Fondo de Cultura Económica. México 1980. (Primera edición 1963)

Finkel, Sara. “El capital humano: concepto ideológico”. En Labarca y Otros “La educación burguesa”. Nueva Imagen, México. 1984

Gallart, María A. La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo. Buenos Aires. CENEP, 1985. Cuaderno del CENEP, 33-34. 1985

Irigoin, Alfredo “La evolución industrial en la argentina (1870-1940) Documento. 1984

Katz, Jorge, Kosacoff, Bernardo “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la Microeconomía de la ISI” Desarrollo Económico. Vol. 37 N° 148. Enero – Marzo de 1998

Korol, Juan, Sabato, Hilda “La industrialización trunca, Una obsesión argentina” Cuadernos del CISH. Año 2. N° 2-3. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP. 1997

Mignone, Emilio “Relación entre el sistema político y el sistema educativo en la Argentina. (1853 -1943)” Documento de Trabajo. FLACSO, Buenos Aires, 1978.

Moyano Llerena, C. “La economía argentina en los últimos cincuenta años” en *Criterio*, Buenos Aires. 1977

Oelsner, Verónica “Productores en lugar de parásitos. El debate en torno a la formación profesional en Argentina a principios de siglo XX”. Red Etis. Buenos Aires, 2008

Pineau, Pablo “Sindicatos, Estado y Educación Técnica (1936-1968) CEAL. 1991

- Puiggross, Adriana** “Historia de la educación en la Argentina. Vol. V Peronismo: Cultura política y educación” Editorial Galerna. 1992
- Prebisch, Raúl** “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. En Desarrollo Económico Vol. 26 N° 103. (Reedición del artículo publicado en Boletín económico de América Latina, Vol. 7 N° 1. Febrero de 1962, que a su vez reedita un artículo de Prebisch de 1950)
- Pronko, Marcela** “Universidades del trabajo en Argentina y Brasil. Una historia de las propuestas de su creación. Entre el mito y el olvido. Cinterfor Montevideo, 2005
- Rapoport, Mario** “Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003” Ed. Ariel. 2005
- Rofman, Alejandro; Romero, Luis** “Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina” Amorrortu. Buenos Aires, 1997. (Primera edición 1974)
- Rostow, W.** “Las etapas del crecimiento económico” Fondo de Cultura Económica. 1961 (Primera edición)
- Schvarzer, Jorge** “La Industria que supimos conseguir” Editorial Planeta, Buenos Aires, 1996.
- Schvarzer, Jorge** “Nuevas perspectivas sobre el origen del desarrollo industrial argentino (1880-1930)” Documento. Fundación Imago mundi. 1998
- Tedesco, J.C.** “Educación y sociedad en la Argentina” (1880 -1945) Ediciones Solar. Buenos Aires, 1986
- Thwaites Rey, Mabel; Castillo, José** “Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano” En Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, N° 19. Primer semestre de 2008. Págs. 24-45.
- Villanueva, Javier** “El origen de la industrialización argentina”. Revista Desarrollo Económico N° 47. 1972

Parte II Capítulo 2

Perón: Desarrollo y un modelo de formación para el trabajo. (1943-1955) **Introducción.**

El desarrollo de la industria por sustitución de importaciones tuvo una fuerte expansión durante la década de 1930, asentada principalmente sobre industrias livianas y de mano de obra intensiva. Este modelo de desarrollo ocasionó permanentes problemas de abastecimiento de materias primas industriales y de combustibles, dependiendo para su aprovisionamiento de los proveedores del exterior.

Su evolución en la década de 1940 estuvo además influida por el cambio de escenario local en el primer período de posguerra, que ubicó a la Argentina como uno de los destinos de las corrientes de inversión directa en algunas ramas de la industria manufacturera como consecuencia de la expansión internacional de los grandes conglomerados industriales de los Estados Unidos y otros países avanzados.

Este nuevo escenario se constituyó en un disparador que aceleró los procesos de sustitución de importaciones, cuya consecuencia directa fue una mayor demanda de importaciones de maquinas y equipos para la producción industrial a nivel local.

No obstante, esta etapa tuvo sus debilidades, como la falta de desarrollo de industrias de base, que se suma al problema de las escalas productivas deficientes y a la marcada obsolescencia del nivel tecnológico.

Sin embargo, y pese a estos condicionantes estructurales, las principales líneas políticas que llevó el gobierno de Perón al menos hasta 1955, se caracterizaron por marcar cierta independencia respecto de los cambios mundiales de posguerra, y se intentó un camino propio, que incluía el rediseño del perfil productivo y socioeconómico del país.

Si bien se desarrollaron líneas estratégicas a través de los planes quinquenales, las debilidades estructurales obstaculizaron el crecimiento auto-sostenido. Recién a principios de la década del '50, y a partir de decisiones que permitieron la llegada de inversiones en capital y tecnología, comenzará a cambiar la morfología industrial, aunque seguirá estando alejada de la frontera técnica.

La literatura destaca que en esta etapa comenzará a plantearse con mayor nitidez una posición diferente en las relaciones entre las decisiones del Estado, las características del desarrollo y la formación para el trabajo como parte de una política pública, en donde la creciente presencia de los trabajadores se constituyó en un sujeto histórico fundamental.

Algunos discursos de Perón fueron esclarecedores en este sentido, tanto en su condición de militar y docente en la Escuela Superior de Guerra en los años previos a sus ascenso político, como en sus discursos posteriores en diversos ámbitos académicos y políticos, en donde planteará con fuerza la necesidad de formar mano de obra calificada y también personal directivo necesario para el desarrollo, dejando bien claro que el Estado debe ser un actor fundamental.

Luego del derrocamiento del gobierno de Perón en 1955, si bien no son abandonadas las ideas respecto de la importancia del vínculo entre el desarrollo económico y la formación, las instituciones creadas y desarrolladas

durante los gobiernos del Perón son reemplazadas o modificadas, y su sesgo principal cambia y se orienta hacia un tipo de formación más tecnocrática, siguiendo las tendencias de las corrientes conceptuales dominantes en la nueva etapa.

1. El modelo de desarrollo.

El carácter que tuvo el desarrollo industrial durante el primer peronismo ha sido y aún sigue siendo un tema de discusión en la literatura económica, sin embargo, las posturas coinciden en que el principal déficit estuvo dado por la falta de desarrollo de las industrias de base, que comenzó a modificarse hacia el año 1953, cuando comienza un proceso para apuntalar los sectores de combustibles, productos químicos derivados del petróleo, maquinarias y vehículos.

En este sentido, Cattáneo y Luchilo, (2001) señalan que en general la mayoría de los países latinoamericanos adoptaron decisiones de política económica de "desarrollo hacia adentro" a modo de respuesta frente al creciente poderío económico de Estados Unidos, su expansión a través de las corporaciones y el nuevo contexto internacional.

No obstante este modelo de desarrollo "hacia adentro", si bien fue muy propicio para que proliferaran en el plano local muchas industrias de pequeño tamaño, su desarrollo se caracterizó por tener escalas productivas deficientes y un nivel tecnológico obsoleto.

Con la sanción de la Ley 14.222/53 de Radicación de Capitales Extranjeros,⁴⁸ el gobierno comienza a abandonar la idea de que sea solo el Estado quien desarrolle la producción en las industrias de base, permitiendo la posibilidad de recurrir a capitales extranjeros, bajo la forma de inversiones directas en sectores no explotados, con lo cual se modificó un principio fundacional del peronismo que era no dejar resortes económicos en manos extranjeras. (Rapoport, 2005)

Ya antes de la asunción de Perón como Presidente y en el ámbito del Consejo Nacional de Posguerra,⁴⁹ se producen los primeros debates sobre el modelo de

⁴⁸ La Ley 14.222/53 determinaba el tipo de radicación y los sectores beneficiados con mucho detalle. Disponía beneficios especiales para las inversiones en la industria y minería, pero con un concepto amplio, quedando excluidas solo escasas actividades productivas. La materialización del aporte podía realizarse de dos formas: Ingreso de divisas mediante transferencias bancarias o bienes físicos (maquinas - herramientas o bienes intangibles (patentes, marcas etc.)

⁴⁹ El Consejo Nacional de Posguerra se crea el 25 de agosto de 1944 dependiente de la Vicepresidencia de la Nación, y es presidido por el propio vicepresidente, Juan Domingo Perón. Sus aportes estaban influidos por la experiencia del "New Deal" y por la planificación soviética. Respecto del proceso de industrialización involucró varios aspectos:

- La certidumbre de que el modelo agro-exportador estaba terminado
- La necesidad de encontrar soluciones al proceso de desarrollo industrial (como la expansión de algunas producciones, que se consideraban ineficientes por razones de costos)
- La existencia sectores industriales dispuestos a defender sus intereses emanados de la nueva realidad industrial, como la UIA.
- El reconocimiento de que la industria creció como consecuencia de la depresión mundial y que la mayor parte de la producción era de bienes de consumo y que era necesario obtener equipos y maquinarias para desarrollar industrias de base.
- La creciente influencia del ejército en la promoción de industria de base como la siderurgia fundamentada en consideraciones estratégicas y de interés nacional
- El reconocimiento de la obsolescencia de los equipos y maquinarias que sostuvieron la expansión industrial y la necesidad de modernización.
- El reconocimiento de una estructura industrial mano de obra intensiva, ante el riesgo de generar desempleo a partir de un proceso de modernización.

En "Historia económica, política y social de la Argentina", (1880-2003), Rapoport, Mario. Ediciones Ariel. 2005

industrialización. A través de sus conclusiones se expresaron diversas ideas, en un contexto atravesado por la crisis internacional primero y luego por la Segunda Guerra Mundial.

El Consejo Nacional de Posguerra tenía profundas preocupaciones por el desempleo que podría sobrevenir al finalizar la guerra, frente a lo cual postulaba que se debía tratar de mantener la estructura industrial existente, asegurando la plena ocupación y la ampliación del mercado interno, “...fomentando las industrias de interés nacional, especialmente las que utilizan materias primas del país...”.

La literatura destaca que el contexto internacional de la segunda posguerra trajo aparejados otros inconvenientes al modelo de desarrollo del primer gobierno de Perón, con la emergencia de Estados Unidos como la potencia dominante en el escenario mundial, y, con ello, a un sustancial cambio en la estructuras de poder y en las influencias de este país en la región de América Latina.

En este sentido, se debe destacar que Estados Unidos comienza a materializar la reconstrucción de la Europa de posguerra a través del programa del Plan Marshall en 1947, que es concebido también como parte de su estrategia para evitar la influencia y expansión soviética.

La puesta en marcha del Plan Marshall encuentra a la Argentina en pleno proceso de industrialización, aun cuando el Plan Marshall excluye expresamente a los países latinoamericanos. No obstante, tanto Argentina como otras naciones latinoamericanas reclaman su ingreso al plan como proveedores de Europa a efectos de no quedar marginados de las corrientes mundiales de comercio, situación que quedara plasmada en la Conferencia Interamericana de Bogotá en 1948.⁵⁰

La política económica del gobierno argentino no era bien vista por Estados Unidos, ya que la consideraban de “corte nacionalista”, lo cual constituyó una restricción para la perspectiva que representaba para Argentina la posibilidad de las ventas a Europa dentro del régimen de Plan Marshall, que aportaba dólares imprescindibles para continuar con el plan de industrialización.

En tal sentido, se presentó una situación tensa, dado que Estados Unidos presionó con la promesa de una participación argentina, pero que, en el fondo, apuntaba a forzar la baja del precio de venta del trigo argentino, acentuando su papel de país exportador de productos agropecuarios. En ese contexto, fueron intensas las presiones para restringir o eliminar el rol del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) como órgano regulador de las exportaciones e importaciones argentinas.

Rapoport, (2005) señala que tanto los condicionantes que impuso el escenario internacional de posguerra, como las corrientes renovadoras del pensamiento económico con la influencia de las ideas keynesianas, orientaron las políticas económicas del primer peronismo hacia un modelo bastante pragmático, cuyo

⁵⁰ Los reclamos latinoamericanos de apoyo a su desarrollo económico y asistencia financiera gubernamental por parte de los Estados Unidos habían chocaron con la estrategia de Washington de priorizar la reconstrucción europea. Para Estados Unidos la recuperación del Viejo Continente traería posteriormente la solución para América Latina, que recibiría los beneficios del plan dado que la producción norteamericana, particularmente la agraria, no sería suficiente y debería ser completada con la de otras fuentes. Esa perspectiva era explícitamente considerada por los planificadores del Norte: “La ayuda se da directamente a los dieciséis países del Programa de Reconstrucción Europea (ERP) y a Alemania occidental [pero esto] no quiere decir que otros no se beneficiarán indirectamente. [...] las otras Américas pueden proveer bajo el ERP cerca de la mitad de las exportaciones requeridas [...]. América latina y Canadá obtendrán entonces acceso al mercado estadounidense con dólares obtenidos en pago por las compras off shore del Programa”. Rapoport, Mario “Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003”. Ediciones Ariel. 2005.

objetivo proclamado no era una mera adaptación a los cambios mundiales, sino rediseñar el perfil productivo y socioeconómico del país. En tal sentido, el proceso de industrialización sustitutiva tuvo rasgos distintivos respecto de etapas anteriores, por su clara orientación hacia el mercado interno y una lógica redistribucionista, en el marco de una estructura productiva “*trabajo – intensiva*”, que se basaba en salarios más elevados, dotando al sistema económico de un perfil socio-productivo que no tenía antecedentes en el país. Esta orientación mercado-internista y redistribucionista es resaltada también por LLach, (1984) y Gerchunoff y Llach, (1998), destacando un cambio sustantivo en relación a las etapas anteriores por la fuerte expansión salarial, que condujo a una redistribución del ingreso antes jamás alcanzada en la Argentina, con claros efectos para la política social, aunque el aislamiento del mercado internacional, si bien fue efectivo para prevenir los vaivenes internacionales y desarrollar una política de soberanía económica, condujo a problemas posteriores.⁵¹

Korol y Sábato, (1999) coinciden también que este proyecto trajo limitaciones y efectos negativos en el largo plazo, por no desarrollar las industrias vinculadas con la producción de bienes e insumos.

Sin embargo, el desarrollo de la industria liviana tuvo efectos positivos al principio, por ser menos intensiva en capital, generando empleos masivos, y al tener una tecnología sencilla y hasta obsoleta, no requería de gran ayuda del exterior, ni tampoco mano de obra calificada, y se la conoció como “*sustitución de importaciones fácil*”. (Rapoport, 2005)

1.1. Las políticas públicas: industrialización y planes quinquenales

La ausencia de industrias de base y su incidencia sobre las políticas de industrialización son un eje importante del debate sobre este periodo; así como también la creciente presencia del Estado a partir del gobierno de Perón, conformado un rasgo distintivo en la estructura industrial del país.⁵²

Las políticas económicas que se implementaron, tanto durante el periodo bélico, como el de posguerra, son para la literatura económica objeto de discusiones en donde se aprecian posiciones polarizadas entre quienes sostenían que luego del conflicto bélico debía retomarse el camino de las políticas liberales anteriores, es decir de desarrollo agro-exportador y los que propiciaban una profundización de las políticas de sustitución de importaciones, que luego se expresaron durante el gobierno de Perón.

1.2. Los planes quinquenales.

En los años previos a la implementación del Plan Quinquenal ya se manifestaban problemas que afectaron a la industrialización, destacándose la

⁵¹ En Llach, J. (1984) “*El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo*”

⁵² Un hecho que influyó decisivamente en el sendero que fue tomando la industria local durante la década, fue la compra casi forzada de bienes británicos en Argentina principalmente los ferrocarriles, que también incluyó rieles y equipamiento ferroviario de origen británico, y representó uno de los mayores contratos firmados por esa rama de la industria inglesa luego de la guerra. Este suceso refleja el núcleo duro de intereses en juego dentro del comercio bilateral de entonces en donde Argentina lograba de este modo una cuota muy importante para la exportación de carne, que si se quiere ponía en evidencia cierta continuidad a las líneas trazadas desde fines del siglo anterior en el mismo sentido, pero que a la vez generó efectos dinámicos que influyeron sobre el sendero que recorrió la industria local.

falta de desarrollo de industrias de insumos básicos, que tuvo picos críticos hacia 1944,⁵³ así como también el creciente problema de la obsolescencia de maquinas y equipos, cuyos principales efectos fueron la bajísima productividad y en consecuencia su descapitalización.

La implementación de medidas de promoción industrial, como la creación del Banco de Crédito Industrial, entre otras, fue un factor importante para financiar las actividades industriales, así como también la creación de la Flota Mercante del Estado y la empresa Fabricaciones Militares, siendo esta última la que dio impulso a la industria militar. (Rapoport, 2005)

Las características de la política industrial del gobierno no excluyen el análisis de otros instrumentos de política como el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, más conocido como IAPI, que se encargaba de otorgar líneas de financiamiento subsidiado (tasas de interés negativas).⁵⁴

Sobre el rol del IAPI hay controversias, dado que algunos autores señalan que fue utilizado como un instrumento de negociación y acercamiento con el sector rural, aunque con un doble propósito, por un lado ante la necesidad indispensable de mantener la producción agropecuaria, pero también se apuntaba a reducir la conflictividad social, y mejorar la redistribución del ingreso a favor de la pequeña y mediana industria. (Girbal de Blacha, 1997)

Para Girbal de Blacha, la política de subsidios implementada fue en rigor una política social, que alcanzó también a las empresas recientemente estatizadas como los ferrocarriles y los teléfonos. Estas empresas eran deficitarias, dado que debían mantener el servicio a bajo costo, lo cual tuvo consecuencias negativas.⁵⁵

1.3. Signos de agotamiento y cambio de rumbo.

Iniciada la década de 1950 se comenzaron a percibir las primeras señales de agotamiento del modelo a partir de la contracción de los términos de intercambio a nivel internacional, del estancamiento de la producción agropecuaria y la reducción de los saldos exportables.

Asimismo el modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones en la industria liviana llegó a su límite, y requería una transformación hacia industrias más complejas, lo cual implicaba una

⁵³ Desde la crisis de 1930 y sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial, se agudizó la crisis de abastecimiento de bienes de capital de origen importado, principalmente maquinarias y equipos, constituyéndose en un punto de partida débil para el primer gobierno de Perón. Sin embargo, desde el punto de vista tecnológico, la posición dominante que ejercía EE.UU no ofrecía muchas alternativas al país para equiparse y adquirir tecnología por las restricciones al financiamiento internacional. Esta situación fue mejorando hacia 1947 y 1948 a partir de mejoras en los términos del intercambio que permitió el abastecimiento de equipamiento importado y favoreció a la creciente expansión sustitutiva, incluso hacia áreas no cubiertas hasta entonces como las de bienes de consumo durable. Ferrer, A. "Crisis y alternativas de la política económica argentina". FCE. 1980.

⁵⁴El IAPI fue utilizado para financiar a los sectores tradicionales agrícolas, con recursos financieros que eran aportados por el Banco de Crédito Industrial. En 1946 Banco de Crédito Industrial financio al IAPI con montos que representaron entre un cuarto y un tercio de su crédito total, restando crédito potencial disponible para la industria. El IAPI brindo ayuda también a otros sectores tradicionales como los frigoríficos, los ingenios y las plantas de tanino y posteriormente ante el quiebre de algunas empresas extranjeras, el gobierno nacional se hizo cargo de ellas, con el único objeto de sostener el empleo a un alto costo. Schvarzer, "La Industria que supimos conseguir" Editorial Planeta, Buenos Aires, 1996.

⁵⁵Junto con la compra de los ferrocarriles y de teléfonos, se produce la adquisición de puertos, electricidad y otros servicios y a mediados de 1947 se crea la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, una especie de holding público que tomó a su cargo todas las filiales alemanas confiscadas luego de la guerra, desde empresas constructoras, hasta plantas eléctricas o mecánicas y laboratorios farmacéuticos. La experiencia de controlar este grupo de empresas fue muy complicada dada su gran heterogeneidad y la escasa coordinación que ejercía la DINIE, a tal punto que al cabo de casi una década de actividad con escasos resultados, estas empresas fueron devueltas a los alemanes en el año 1953.

necesidad de abastecimiento de bienes de capital, tanto en maquinarias y equipos, como en tecnologías.

La política económica del gobierno, cuyo sesgo era claramente nacionalista, se encontraba debilitada y frente a una disyuntiva ante la posición dominante de Estados Unidos por sobre Europa y Japón como proveedor de maquinarias, tecnologías y financiamiento. La posición dominante de EE.UU generó un segundo problema, no menor, que era la creciente expansión de las corporaciones norteamericanas, que realizaban fuertes inversiones en los países de la periferia con el consiguiente control de los sectores industriales donde se expandían. (Ferrer, 1980)

A nivel interno, esto se reflejó en la creciente necesidad de orientarse hacia industrias de base, principalmente en el sector energético y en la producción de combustibles para abastecer al creciente dinamismo de los sectores metalmeccánico y químico, pero la falta de financiamiento internacional derivó en que el desarrollo de estas nuevas industrias de base finalmente quedara en manos de las subsidiarias de estas corporaciones internacionales.

El plan de estabilización de 1952 fue el punto de partida de una nueva etapa de la política económica, reflejada en el Segundo Plan Quinquenal, que incluyó junto con la meta de aumentar la producción, una mención al aumento de la productividad del “trabajo y el capital”.⁵⁶

El nuevo esquema de política económica difería del paradigma con el cual el gobierno de Perón había llegado al poder, que, condicionado por factores internacionales y también internos, realizó cambios en la política de distribución de ingresos, entre los que sobresalen los que se realizaron sobre la política de precios agropecuarios y la modificación a la ley de inversiones extranjeras, permitiendo acuerdos con industrias extranjeras para el desarrollo industrial, destacándose acuerdos para el desarrollo de la industria automotriz, la industria siderúrgica y para la explotación de áreas petrolíferas.

En este sentido, para Basualdo, (2004) el gobierno llegó a adoptar estas medidas poniendo en evidencia su fracaso en el intento por integrar a la industria pesada a la estructura productiva, que, por su excesivo estatismo, no promovió este tipo de industrias en la primera etapa, lo cual quedaría demostrado por la exigua participación de las empresas estatales en empresas de base, poniendo en evidencia que el Estado asumió un sesgo populista y distribucionista, orientado excesivamente al desarrollo de la industria liviana. Los cambios que sobrevienen a partir de los años 1951- 1952, que obligan al gobierno a recurrir a la ayuda del capital extranjero, son para Katz y Kosacoff,

⁵⁶ Esta idea fue debatida en congresos que realizaron tanto la central fabril, -la Confederación General Económica-, como la CGT y se arribó a coincidencias respecto de que el aumento de la productividad también iba de la mano del proceso de reequipamiento, que iba a ser lento y progresivo, por lo cual debía promoverse el aumento de la productividad con la tecnología existente. No obstante, cabe mencionar que el plan de estabilización también tenía como objetivos el establecimiento de relaciones laborales más equilibradas, fundamentalmente respecto de salarios y condiciones de trabajo.

El “Primer Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social” que se desarrolló en 1955, se contemplaron los siguientes aspectos:

-Se establecía que el aumento de la productividad era el “único y eficaz medio de afianzar las conquistas económicas y sociales logradas y elevar aun más el alto nivel de vida”, a la vez que se descartaba “el peligro de que los medios propiciados para aumentar la productividad puedan afectar el patrimonio moral o material de los trabajadores.

-Se establecía que las medidas para mejorar la productividad debían consensuarse entre empresarios y trabajadores.

-Se implantaba la flexibilización para trasladar a los trabajadores conforme a las necesidades de la empresa (incluyendo la eventualidad del desempleo tecnológico). También se remarcaba la necesidad de la asistencia regular al trabajo.

-Se estipulaba un mecanismo concreto para promover la productividad, a saber, los “incrementos directos en las remuneraciones por vía de incentivos proporcionados a la eficiencia del trabajador”

En Historia política, económica y social de la Argentina. 1880-2003. Rapoport, M. 2005.

(1989) la consecuencia de la incapacidad para contener el creciente déficit fiscal, que trajo aparejado el problema inflacionario, y en este contexto el capital extranjero se va a constituir en una nueva fuente de financiación del proceso de acumulación.⁵⁷

1.4. Las visiones críticas.

Los principales cuestionamientos a la política industrial del primer peronismo encontrados en la literatura, sostienen que no se pasó a una etapa superior de sustitución de importaciones, al no desarrollarse industrias de base, sobre todo en el primer Plan Quinquenal, con lo que se obstaculizó un crecimiento auto-sostenido y la acumulación de capitales⁵⁸. (Rapoport, 2005)

Otros autores que critican el perfil económico del primer peronismo, como Díaz, (1975) y Cortés Conde, (1997), consideran que no se aprovechó plenamente el creciente comercio mundial para las exportaciones tradicionales, a pesar que las condiciones del mercado mundial eran más favorables a la Argentina en el período 1943/1955 que en el período 1929/1943.

Para estos autores, la política industrialista del peronismo priorizó el perfil pro mercado interno, que favorecía a las masas urbanas, y no se adoptaron medidas específicas para desarrollar proyectos industriales concentrados o para su expansión hacia los mercados internacionales

Diamand, (1973) señala que el desarrollo de una industria liviana, productora de bienes finales y con bajos requerimientos de capital fijo, y por ende bajos requerimientos de inversión y alta absorción de mano de obra, promovió una estructura productiva desequilibrada y un nuevo dilema para el debate teórico en el campo del desarrollo económico, porque esas mismas industrias requerían de una creciente necesidad de bienes de capital, materiales y combustibles que no se producían internamente, y su desarrollo quedó condicionado a la capacidad de importar. Para este autor, esta insuficiencia condicionó los encadenamientos productivos, obstaculizando la formación de capital y el desarrollo del aparato productivo.

Para Gerchunoff y Llach, (1998) las políticas del primer peronismo no fomentaron la producción rural, pero el campo jugó un rol esencial en su política económica como el sector proveedor de divisas para financiar la importación de los insumos y maquinarias que aún no producía la industria local.⁵⁹

Di Tella y Zymelman, (1973) sostienen que la política económica y de inversiones posterior a la Segunda Guerra Mundial fue errónea por varios

⁵⁷ La firma de convenios con empresas transnacionales como Squibb, Mercedes Benz, California Petroleum Co. y Kaiser inician un proceso monopólico de hecho que tendrá fuertes implicaciones en el futuro en lo que hace a reserva de mercados, precios internos, y transferencias de ingresos entre sectores de la comunidad. KATZ, Jorge y KOSACOFF, Bernardo, "El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva", CEPAL Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.

⁵⁸ Una de las razones por las que el proceso de industrialización de insumos básicos se vio afectado, principalmente el combustible, fue motivado por las sanciones aplicadas por Washington a los gobiernos argentinos para castigar su neutralidad o su presunta orientación pro nazi. Pese a estas restricciones, el proceso de sustitución de importaciones hizo crecer la producción industrial en el lapso bélico, inclusive un poco más que el PBI del periodo, ya que la industria creció a una tasa del 4,6 % anual, mientras que el PBI total lo hacía al 3,6% anual. Rapoport, M. "Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003" (2005)

⁵⁹ El contexto internacional imperante permitió una notable aceleración del proceso de industrialización para sustituir importaciones durante el gobierno peronista, siendo que en 1929 la Argentina importaba el 45% de sus manufacturas, y en 1949 esa proporción era del 15%, aun ante la falta de industrialización en bienes de capital e insumos. Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. "El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas". Buenos Aires, Emecé, 1998.

factores,⁶⁰ dado que se sobreutilizó el capital social y el equipamiento industrial, pero al mismo tiempo inhibió el desarrollo agrario, provocando un desbalance en la composición de las inversiones y una interrupción de las tendencias de crecimiento que tuvo consecuencias años más tarde. No obstante, los autores destacan el comportamiento de la importación de maquinarias industriales, casi paralizada durante la guerra, pero que después de finalizada, experimentó un gran dinamismo, alcanzando su pico máximo en el año 1948. A su vez, señalan que el cierre de importaciones estimuló el desarrollo y la diversificación de industrias pequeñas que contribuyeron al aumento de la demanda de materias primas y productos intermedios en los años posteriores al conflicto bélico. Otra crítica al Plan Quinquenal fue por su rol intervencionista, que no explotó todo el potencial exportador de la producción agropecuaria, pero se valió de sus divisas para favorecer el desarrollo del mercado interno y de la industria de transformación, siendo beneficiados ciertos sectores de la burguesía industrial y la creciente clase obrera urbana.⁶¹

2. Un periodo de cambios tecnológicos y organizacionales.

2.1. El tema tecnológico es una de las debilidades estructurales más evidentes durante los gobiernos de Perón, sobre todo por el sesgo que fue tomando el modelo sustitutivo desde sus comienzos en la década del 1930. A priori se observa que no fue resuelto en el primer gobierno de Perón, asentado principalmente sobre industrias livianas y algo obsoletas para la época.⁶²

⁶⁰ Los déficits estructurales que condicionaron el desarrollo industrial, fueron principalmente la escasa inversión en capital social, y en sus análisis que abarcan el periodo 1930 -1952, la inversión en estos rubros, (transporte y servicios), fue muy baja, del orden del 1,5 %⁶⁰, debido a que se orientaron todos los estímulos al sector manufacturero. La no renovación de equipos de transporte, principalmente ferroviario, así como la escasa inversión en obras públicas fundamentales para el desarrollo industrial fue un factor que impidió que el proceso de industrialización avanzara hacia etapas de desarrollo de mayor complejidad. Di Tella, G. Zymelman, M. "Los ciclos económicos argentinos" Paidós. 1973 (Primera edición en EUDEBA 1967)

⁶¹ En "*Productores rurales, entidades gremiales y legalidades estatales en los reclamos por la propiedad*". Makler, Carlos, "La política económica peronista en el primer plan quinquenal. Estado de la Cuestión". En Terceras Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales. 5, 6 y 7 de noviembre de 2003. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.

⁶² La estructura y composición de la industria durante el gobierno peronista fue cambiando y los principales cambios se reflejaron en los resultados del censo industrial que se realizó en el año 1954, en donde se observó nitidamente el problema de la existencia de plantas industriales antiguas y obsoletas, pero también se observó el surgimiento y crecimiento de industrias en el sector público y en el sector privado. El censo también aportó información sobre la creciente concentración geográfica en el área metropolitana y específicamente en la ciudad de Buenos Aires, que por entonces explicaba el 64% de la producción fabril del país. El Censo Industrial permitió ver también reflejado el cambio cualitativo en las industrias desde la primera fase de sustitución de importaciones, con un millón de trabajadores ocupados en la industria, equivalente a un 10% por encima de lo registrado en 1946; así como también se vio el cambio en la composición de esos empleos, ya no tan mano de obra intensivos y más vinculados a las operaciones en las maquinarias utilizadas.

A nivel sectorial, el sector metalmecánico fue el de mayor crecimiento respecto del censo anterior, ya que creció del 13.3 % en 1946 al 20% en 1954; destacándose la fabricación de vehículos y máquinas como los de mayor presencia en el sector.

Asimismo, en el sector privado surgieron muchas industrias entre las cuales SIAM fue uno de los casos más notables de expansión durante gran parte del período debido a su posición en el mercado de bienes de consumo durables, que demandaba con avidez la sociedad local. Su capacidad fabril le permitió iniciar en 1948 la producción de las famosas heladeras SIAM a un ritmo de 11.000 anuales, para alcanzar las 70.000 unidades diez años más tarde. SIAM también fabricó lavarropas a un intenso ritmo pasando de 2000 unidades/año a 38.000 unidades en 1958. En 1952 comenzó la producción de motonetas, que inicialmente solo el 20% de sus partes se fabricaban localmente, mientras que se importaba el 80% restante, en un proceso que pretendía la fabricación del 100 % del producto, aun con la limitación que implicó en aquellos años que el país no poseía una industria básica para proveer equipos de producción e insumos a la industria local.

En el período, la industria frigorífica experimentó un proceso de concentración a partir de las sucesivas quiebras de sus antiguos dueños americanos o británicos, por lo que casi la totalidad de las plantas fueron nucleadas por la CAP, con capitales locales, que inició un proceso de modernización y también de reorientación de sus ventas hacia el mercado interno.

El problema de obsolescencia de los equipos en las industrias fue creciendo en intensidad en la medida que se hacían más evidentes los problemas de productividad, y los primeros intentos por comenzar a revertirlos se vislumbran recién a partir de 1952, en coincidencia con el comienzo del Segundo Plan Quinquenal.⁶³

La renovación de la infraestructura productiva del país tuvo otros factores de interés, que representaban los acuerdos con los proveedores, especialmente los norteamericanos, como aportantes de créditos, capitales, maquinarias y tecnología.

En este contexto, el gobierno comenzó un proceso negociador que significó una creciente inversión extranjera a partir de 1951, y que también alentó negociaciones en pos de un “pacto social”, para que el aumento de la producción no se constituya en un aumento de la explotación de los trabajadores.

En tal sentido, se avanzó en una estrategia de alianzas con el empresariado local, fundamentalmente los representados por la CGE, una nueva central empresaria conducida por José Gelbard, en donde Perón encontró apoyo a su proyecto. La alianza con este espacio político abonaba también la idea de desarrollo de una burguesía nacional, que finalmente se expresó en el Congreso de la Productividad, que se preparó a lo largo de todo el año 1954, y se realizó a principios de 1955. (Brunetto, 2008)

2.2. Una segunda cuestión dentro del análisis del proceso de renovación tecnológica en el periodo debe ser contextualizada a partir de la dinámica que adquieren las corrientes tecnológicas en los países avanzados en el periodo de posguerra, que comenzaron a aumentar sus inversiones en investigación y desarrollo, principalmente las vinculadas a la innovación y su aplicación a los procesos productivos.

En las economías desarrolladas los estados asumieron activamente el rol de financiar directa o indirectamente a empresas e instituciones privadas, generando un progreso científico y tecnológico sobre los factores de producción, tanto en forma incorporada en maquinaria y equipos, o a través de transferencia de patentes, licencias y know – how.⁶⁴

No obstante, resulta necesario considerar otros elementos sustantivos que formaron parte del proceso de cambio tecnológico en el orden internacional:

l) en primer lugar que Estados Unidos realizó transferencias de tecnologías sólo entre sus corporaciones y subsidiarias en el exterior, práctica que

Asimismo en Córdoba se instaló una fábrica de automóviles denominada IKA con un crédito del Banco Industrial, pero también con ciertas garantías de reserva del mercado interno e instalaciones, equipos y personal calificado, logrando así beneficios desde el primer año de actividad, y desarrollando en esta ciudad lo que sería primer y mayor polo metalmeccánico del país.

Por su parte, el Estado creó empresas como Gas del Estado, Techint, Agua y Energía y Fabricaciones Militares. Esta última desarrolló las fábricas que había comenzado a instalar durante la guerra e inició una serie de empresas mixtas en diversos ramos como Atanor (química), Somisa (planta siderúrgica integrada), y la remodelación de la antigua fábrica de aviones de Córdoba.

⁶³ El sector metalmeccánico con sus encadenamientos fue quizás el más dinámico en el comienzo del proceso de reversión tanto en lo tecnológico como en lo organizacional y también ha sido determinante para el desarrollo de la industria automotriz. Asimismo la industria de la máquina herramienta tuvo una importante evolución en el periodo.

⁶⁴ En esa etapa, los principales desarrollos tecnológicos se registraron en las industrias aeroespaciales, en las industrias eléctricas, y en las industrias químicas, y en algunos países en las industrias de equipos no eléctricos, en las industrias de productos metálicos y en la industria automotriz. En “La economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales” Ferrer, A. FCE 1983

realizaron tanto a los países más avanzados de Europa o a Canadá, como hacia las economías menos desarrolladas como la de Argentina;

II) el otro elemento novedoso que también va a cambiar la tradicional división internacional del trabajo, fue que la especialización en materia de desarrollo tecnológico se realiza dentro de cada sector, con una nueva denominación: “*especialización intraindustrial*”, que aprovechó las nuevas oportunidades comerciales para producir rápidamente modificaciones tecnológicas.

Esta nueva configuración va a producir un cambio sustantivo a los patrones clásicos de especialización, pero a la vez va a marginar de las corrientes dinámicas del comercio mundial a los países de la periferia. (OECD, 1968)

2.3. En el plano local existieron además otros factores que influyeron progresivamente en el atraso tecnológico respecto del estado del arte internacional, entre los cuales la literatura menciona la falta de estímulos a la exportación y limitaciones a la importación, que impedían que ciertos aspectos vinculados a la calidad de fabricación no fueran comparables respecto de los estándares internacionales de entonces, y consecuentemente fue negativo para alentar las actualizaciones, principalmente en los aspectos de diseño o terminación de productos.

Otro aspecto que es foco de debates teóricos en esta etapa es el que refiere a las inversiones en tecnología, y autores como Katz, (1995) o Schvarzer, (1996), lo ubican como un factor que impidió alcanzar mayor desarrollo industrial, no sólo por la carencia de industrias básicas que le permitieran autoabastecerse de insumos, sino por la falta de planteos desde la política pública o de instituciones específicas que fomenten la investigación tecnológica para que los sectores industriales más dinámicos pudiesen exportar.

En este sentido, Katz, (1995) sostiene que el tipo de desarrollo industrial que predominó en el periodo tenía fuertes carencias de información tecnológica y de recursos humanos calificados, y generó un “...*tejido industrial inmaduro, cargado de rasgos idiosincrásicos, por lo cual el modelo de organización industrial y de funcionamiento institucional asumió rasgos localistas e ineficientes, y en consecuencia no tenía posibilidades de integrarse competitivamente en el mundo...*”

Una estilización de las principales consecuencias de este estilo de desarrollo industrial de la época realizado por Katz y Burachik, (1995) permite apreciar algunos rasgos salientes:

- I) reducida escala operativa de los establecimientos fabriles.
- II) alto grado de integración vertical de los mismos;
- III) inflexibilidad de la organización del trabajo y de las relaciones laborales;
- IV) Naturaleza primordialmente “adaptativa” de los esfuerzos tecnológicos locales;
- V) amplitud del mix de producción y reducido del lote típico de fabricación;
- VI) obsolescencia de los diseños de producto y de los equipos de fabricación.

Como se advierte en el análisis precedente, el alto grado de integración vertical es un rasgo distintivo que siguió identificando a las pymes industriales argentinas durante mucho tiempo, llegando incluso hasta épocas recientes,

considerándose una característica negativa, porque fue un factor inhibitor para desarrollar una economía de especialización productiva, y por el contrario generó que las plantas tengan un mix excesivo de tareas, aumentando las ineficiencias de organización de la producción.⁶⁵ (Katz, 1986; Berlinski, 1986)

Respecto de la escala operativa de los establecimientos, cabe destacar que las plantas fabriles eran aproximadamente diez veces menor que las equivalentes del nivel internacional lo que significó una producción de series pequeñas y discontinuas, fragmentadas en muchos pequeños talleres con escasa automatización o directamente con producción manual, afectando significativamente la productividad de la mano de obra.

La excesiva integración vertical en el medio productivo de Argentina estaba originada en los altos costos de transacción que perjudicaron las posibilidades de desarrollo de redes de subcontratistas especializados, y su consecuencia más evidente fue finalmente el atraso respecto de la adopción de políticas de normalización y estandarización.

Otro aspecto negativo refiere a los mix de producción, dado que eran excesivos para un mercado tan pequeño, por lo cual abundaban gran cantidad de modelos y tamaños de un mismo producto, profundizando aun más el problema de la escala reducida.

2.4. La llegada de las compañías transnacionales fue determinante en la configuración de un nuevo patrón tecnológico y productivo, dado que ejercieron el liderazgo en una amplia gama de sectores frente a estructuras locales deficientes y carentes de complejidad tecnológica.

En este sentido, para Fajnzylber, (1983) la región latinoamericana padeció históricamente una frágil vocación industrializadora, refiriéndose específicamente a la debilidad del “núcleo endógeno” de la industrialización, dando cuenta de algunos aspectos esenciales que en la región han sido débiles, tales como “...una insuficiente presencia de un liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos....”.

Asimismo, para Fajnzylber el patrón de industrialización que se fue configurando en la región de América Latina, tuvo una debilidad sistémica al carecer de un mayor desarrollo en las industrias de bienes de capital, razón por la cual, las posibilidades para el desarrollo tecnológico fueron menores.

En este sentido, la literatura acepta en general, que este efecto se produce en mayor medida por la vía del desarrollo de industrias de bienes de capital, reconociendo a este sector como el más dinámico en la estimulación de las actividades de investigación y desarrollo (I+D).

Azpiazu, Basulado y Notcheff, (1988) señalan que existió en la región una percepción deformada de las transformaciones que sobrevinieron luego de la Segunda Guerra Mundial, que llevaron a posponer el desarrollo de las industrias de bienes de capital, avanzando solo en las industrias de bienes de consumo durable o bienes intermedios, provocando el carácter desarticulado y dependiente de la industrialización.

⁶⁵ Esta característica que incluye lay-out de fabrica y organización del trabajo ineficientes, fueron suficientes, no obstante, para sostener durante un largo periodo el mantenimiento y la reparación de equipos importados que habían sido desechados por obsoletos en los países centrales.

Es por ello que las empresas transnacionales, aun siendo filiales de las casas matrices, ejercieron una función catalizadora y un liderazgo industrial por sobre la débil trama de empresas locales. Asimismo, estos autores introducen otro elemento de análisis acerca del comportamiento del sector industrial respecto del impacto de las sucesivas innovaciones tecnológicas que se fueron produciendo en el periodo y que está vinculado a la errónea percepción que se tenía sobre las nuevas generaciones de productos que supuestamente provocaría una instantánea desaparición de la generación tecnológica anterior. En este sentido, las evidencias demostraron que las generaciones tecnológicas convivieron durante años según el ritmo de los cambios locales, abasteciendo como mercado de reposición a las industrias que aun mantenían vigentes líneas de producción de generaciones anteriores y que en algunos casos llegaron hasta los veinte años. El ejemplo más utilizado ha sido el de la transición de las tecnologías electromecánicas a las tecnologías electrónicas.⁶⁶ En este contexto, la historia industrial registra algunos hechos que simbolizan ciertos rasgos de las conductas empresariales en la etapa, destacándose los que intentaron dejar las plantas en manos del Estado, que tuvo que intervenir más de una vez para evitar problemas de empleo.⁶⁷ Cabe destacar que en general las industrias transnacionales que se radicaron en el país no eran competitivas en términos internacionales,⁶⁸ con una escasa participación en las exportaciones locales de manufacturas de origen industrial, y eran casi marginales dentro de su propia estructura corporativa y raramente su participación en las ventas globales superaba el 1%, siendo su performance tecnológica bastante alejada de las mejores prácticas internacionales.

2.5. El modelo de desarrollo industrial y tecnológico que hemos descripto posee además otro rasgo importante, que además ejerció influencia en los procesos de aprendizaje industrial: “*el factor idiosincrásico*”, tanto en los aspectos organizacionales como en la formación de la mano de obra, fruto de las necesidades operativas que tenían las industrias, que, sin contar con elementos adecuados, (información sobre ciertas tecnologías de producto o planos de conjuntos o de piezas), logró desarrollar algunas capacidades técnicas específicas, que resultaron suficientes para mantener o reparar equipamiento. (Katz, 1986; Berlinski, 1986)

En tal sentido, en la literatura se señala que las comparaciones respecto del estado del arte a nivel internacional para la época, derivan en la conclusión que, tanto en escalas operativas, en tecnología de procesos y en la organización y división del trabajo, Argentina se encontraba lejos de lo que se consideraba un “tamaño típico”.⁶⁹

⁶⁶En el transcurso de la década del '60, las filiales de las empresas transnacionales fueron ganando mercado interno a las empresas locales, con estándares de eficiencia mayor y con la introducción de innovaciones en los procesos productivos y el uso de técnicas derivadas de la denominada “organización científica del trabajo”. Como consecuencia, algunos sectores “tradicionales” fueron perdiendo terreno, entre los cuales se citan los casos de los ingenios azucareros, los grandes frigoríficos, las cerveceras, numerosas textiles e incluso las plantas metalúrgicas que tenían equipamientos más antiguos y un relativo atraso técnico de sus directivos y gerentes.

⁶⁷ El caso insignia podría representarlo la empresa SIAM, que fue prácticamente vaciada después de haber sido la mayor empresa metalmeccánica de América Latina.

⁶⁸ Si bien estas tecnologías eran replicas típicas de la producción fordista, sus escalas de producción eran en promedio, mucho menores a las que se encontraban en la frontera técnica internacional.

⁶⁹ Al examinar complejo metalmeccánico/automotriz, que generalmente posee un alto grado de homogeneidad y estandarización en la producción de bienes, se pueden observar los mencionados comportamientos idiosincrásicos locales, como consecuencia de las necesidades no abastecidas por las respectivas casas matrices.

Esta cuestión pone en evidencia algunas de las debilidades y limitaciones del proceso de cambio tecnológico a nivel local, siendo que, por entonces se estaba produciendo una creciente complejización del aparato productivo que finalmente derivaría en una reconfiguración de los establecimientos fabriles, y al decir de Katz y Kosacoff:

“.....se junta lo peor de varios mundos: una tecnología subóptima de producción y una ingeniería doméstica dedicada, en buena medida, a resolver los problemas intrínsecos de una escala inadecuada y de una organización industrial y división social del trabajo inmaduras.....”.

(Katz y Kosacoff, 1986)

3. 1955-1958. Los intentos restauradores y surgimiento del desarrollismo.

El derrocamiento de Perón en 1955 ha representado para la literatura económica un rico espacio para debates teóricos, principalmente porque a través de ellos se expresan concepciones diversas y hasta antagónicas en lo que refiere a la discusión de un modelo industrial que se iba complejizando, aunque de manera errática e inestable.

Las pujas de intereses se dirimían entre los propietarios de los medios de producción, que ahora estaban representados por los grandes grupos locales industriales, los grupos de la vieja oligarquía terrateniente, los grupos transnacionales de origen norteamericano o europeo y los pequeños y medianos empresarios.

Para Rapoport, (2005) los debates expresaban no sólo diferentes concepciones político-sociales, sino que estaban en juego los intereses de los grupos económicos que intentaron posicionarse después de 1955. En este contexto el autor destaca el viraje conceptual de Prebisch, respecto de su concepción cepalina de la que provenía, alineándose a las posturas liberales de la revolución libertadora.⁷⁰

En ese contexto, vuelve a emerger la figura de Pinedo, como un claro representante de los intereses agroexportadores, aunque en esta etapa no va a seguir sosteniendo la idea intervencionista que lo tuvo como protagonista en los años '30.

Entre los renovadores del liberalismo, se ubicaban Alsogaray y Krieger Vasena, a partir de una interpretación del modelo alemán de economía social de mercado.

Uno de los primeros problemas que tuvo que afrontar la producción local de estos bienes era el riguroso planeamiento de las líneas de producción, el desarrollo de subcontratistas especializados, o los controles de calidad, que eran imprescindibles para captar adecuadamente las economías de escala propias de este tipo de industrias.

Las plantas automotrices que se instalaron en Argentina eran idiosincrásicas por su escala operativa, por su tecnología de procesos y por su organización y división del trabajo, lejos de lo que se consideraba un “tamaño típico” de fábrica de un país industrializado, lo que explica, a su vez que su productividad global era marcadamente menor que en una planta automotriz de una nación más madura. Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, “El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva”, CEPAL Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.

⁷⁰ Prebisch por entonces dirigía la Cepal, y sus trabajos desarrollaban conceptos que cuestionaban las condiciones estructurales del comercio entre países centrales y países periféricos, resaltando la desigualdad de la difusión del progreso técnico y la distribución inequitativa de sus frutos. Desde este análisis realizó un fuerte cuestionamiento al patrón de desarrollo hacia fuera, y proponía que debía reemplazarse por otro que tuviera como eje un proceso de industrialización que permitiera simultáneamente incrementar el progreso técnico y la productividad del campo en donde el Estado debía desarrollar una política explícita. Lo interesante que destaca el autor, es que Prebisch no va a seguir estas ideas cepalinas en tres informes sucesivos entre 1955 y 1956, asesorado por el establishment liberal de la época y en su rol de asesor de la Revolución Libertadora, y sus propuestas terminaron siendo la base de la política económica de la Revolución, atacando prioritariamente los desequilibrios de la coyuntura, estimulando la producción agropecuaria y una mayor apertura al comercio internacional, incluyendo la liquidación del IAPI, la eliminación de los controles de cambios y a las limitaciones existentes a la entrada de capitales. Citado en “Historia económica, política y social de la Argentina 1880 – 2003”. Rapoport, M. (2005)

Para Ferrer, (1980) no sólo se discutía la dinámica que iba adquiriendo el modelo de desarrollo industrial en la década, sino que también afloraron las pugnas ideológicas sobre el modelo que se comenzaba a vislumbrar.

En tal sentido, realiza una interesante distinción dentro del enfoque que propiciaban los economistas de corte liberal, donde existió una corriente ortodoxa que pregona una vuelta a la economía abierta ligada al sector primario exportador y el abastecimiento de la demanda interna con manufacturas importadas, con el objetivo de reinstalar al sector agrario en su papel de núcleo dinámico del desarrollo económico. Por otro lado, estaba la corriente neoliberal que reconocía la presencia industrial vinculada al capital extranjero y propiciaba el acceso de las corporaciones transnacionales resaltando sus capacidades financieras y tecnológicas en el mercado local, pero a la vez consolidando su posición dominante. A este enfoque, el autor lo denomina *“capitalismo asociado”*, que asignaba un rol dinámico al Estado, especialmente como impulsor de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, como los transportes, la energía y las comunicaciones, y por ello expresa una especial preocupación por una operación eficiente de las empresas estatales.

Por entonces también emergió una corriente denominada desarrollista, cuya visión se orientó a la transformación de la estructura productiva como base para alcanzar el desarrollo económico del país. Sus principales referentes Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, proponían políticas que, sin apartarse del capitalismo, deberían atraer capitales para resolver el problema de la balanza de pagos, pero a su vez desarrollar de forma más intensiva la sustitución de importaciones en las industrias de base, como los combustibles y otras industrias clave. (Rapoport, 2005)

Las principales líneas de esta corriente partían del reconocimiento del país como “subdesarrollado”, y “desintegrado” caracterizado por la incapacidad para lograr una expansión auto-sostenida de las fuerzas productivas y cerrar la brecha existente con los países más desarrollados. Para los desarrollistas el crecimiento industrial alcanzado era insuficiente por haberse recostado en la industria liviana, con una permanente necesidad de importar bienes de capital e insumos intermedios y en consecuencia era necesario desarrollar industrias pesadas como el acero, la petroquímica, la metalmecánica, la industria automotriz, las industrias de máquina-herramienta y la generación de energía. Su posición instaba a una fuerte intervención estatal fijando las prioridades y estableciendo estímulos para los sectores a desarrollar, sin renegar de la utilidad del capital extranjero cuando este era prioritario para el desarrollo, *“la oposición no era capitales extranjeros versus capitales nacionales, sino capitales transformadores de la estructura productiva versus capitales que conservan la condición de subdesarrollo....”* (Rapoport, 2005)

3. 1. Los debates sobre el ingreso de capitales.

La consolidación y el cambio de política a favor del capital transnacional se produce un poco más adelante, con el arribo del gobierno desarrollista en el año 1958, provocando una apuesta “eufórica” al capital extranjero, suponiendo que generaría externalidades positivas, lo que finalmente sucedió aunque sin los efectos esperados, debido a que la tecnología incorporada era de escala

limitada y en algunos casos obsoleta, que solo funcionó para abastecer al mercado interno, sin ser competitiva a nivel internacional.⁷¹

Para Mallon y Sourrouille, (1973) si bien la política proteccionista comenzó a modificarse desde comienzos de la década del '50 dándole paso al acceso de tecnologías y capital extranjero, fue recién después del año 1956 que se va a iniciar un proceso gradual de reestructuración y racionalización del aparato estatal.

Posteriormente, durante el gobierno de Frondizi, se celebran acuerdos con el FMI, con el objetivo de desacelerar la inflación, pero también para facilitar el ingreso de capitales extranjeros en un contexto económico más desregulado.⁷²

Sin embargo, el programa desarrollista desnudó sus aspectos negativos a medida que avanzaba, y para Rapoport, (2005), promovió un aumento de la conflictividad social ya que favorecía a los sectores capital intensivos que se consideraban más dinámicos en cuanto al aumento de la producción y la inversión, pero como este tipo de industrias no aseguraban la generación de empleos suficientes, fue generando paulatinamente un aumento del desempleo, con caída de los salarios y de las condiciones de vida de la población.

⁷¹ Las inversiones extranjeras se asentaron en sectores específicos fundamentalmente con el objetivo de formar precios y controlar la cadena productiva. No obstante, en el periodo 1958-1962, comienza efectivamente la segunda etapa de sustitución de importaciones con la incorporación de inversiones principalmente en la producción automotriz, metalúrgica y química-petroquímica, iniciándose un proceso de integración de la industria pesada a la estructura económica local que sentó las bases de un crecimiento económico e industrial ininterrumpido que se refleja entre 1963 y 1974 con un PBI que se expandió un 54%, equivalente a una tasa de crecimiento anual acumulativa del 5,8%. Basualdo, E. "Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: Éxitos y fracasos". FLACSO, Buenos Aires, 2004.

⁷² El sector manufacturero recibe alrededor de 500 millones de dólares de inversión privada de origen extranjero que opera para modificar significativamente la estructura de la industria local, aunque no solo en términos de morfología y performance, sino que también se va a modificar la organización y la división del trabajo, siendo la industria automotriz la que lidera el proceso de cambio y crecimiento, aportando más del 30 % en el PBI manufacturero entre 1958 y 1962. Katz, J. y Kosacoff, B. "El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva", CEPAL Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989

4. El modelo de formación para el trabajo durante el primer peronismo.

“Las profesiones industriales les ofrecen horizontes tan amplios como el derecho y la medicina o la ingeniería de construcciones...”

“Las escuelas industriales, de oficios y Facultades de química, industrias, electrónicas, etc. deben multiplicarse...”

Conferencia pronunciada por Juan Domingo Perón inaugurando la Cátedra de Defensa Nacional en la Universidad Nacional de la Plata el 10 de Junio de 1944.

La evolución del desarrollo industrial desde la década de 1930 permite apreciar que el proceso de sustitución de importaciones continuó profundizándose en la posguerra, aunque basado en industrias livianas y de baja complejidad tecnológica, y que recién a principios de la década del '50 comenzará a fluir una corriente de inversiones en capital y tecnología que modificará la morfología industrial, aunque seguirá estando alejada de la frontera técnica.

La aparición de Perón en la escena política en 1943, primero como Ministro de Guerra y Secretario de Trabajo y Previsión, luego como Vicepresidente y finalmente como Presidente de la República, introduce por primera vez la idea de un proyecto estratégico integrador, diferente a los anteriores, que vincula los factores que contribuyen al desarrollo económico con lo social, donde las masas trabajadoras pasan a formar parte de la nueva relación de fuerzas nacionales.

En este contexto surge un modelo educativo diferente a partir de la creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) en 1944, y posteriormente la Universidad Obrera Nacional, como parte de su proyecto político institucional, que abre masivamente las puertas a las posibilidades de formación de las masas trabajadoras.

No obstante, es posible encontrar en la literatura posiciones políticas encontradas sobre la institucionalidad que debía canalizar la relación entre la formación técnica y de oficios con el contexto industrial de la época, y en este sentido, el movimiento obrero organizado, aún antes de la llegada de Perón, y con mucho más potencia después, fue quien tomó fuertes posiciones al respecto, aunque también lo hizo el sector empresario organizado detrás de la Unión Industrial Argentina.

El golpe de Estado de 1955 interrumpe este proyecto, abriendo el paso a otra concepción del modelo de educación para el trabajo, más tecnocrático, influido conceptualmente por la corriente del capital humano, que, con matices, se desarrolla sin interrupciones hasta fines de los años ochenta.

Cabe destacar que los cambios que sobrevinieron después del golpe del '55, provocaron un paulatino alejamiento del sector sindical, y por otra parte, el aparato burocrático del sistema educativo estatal cobró un mayor protagonismo.⁷³

⁷³ Pineau, Pablo “Sindicatos, Estado y Educación Técnica (1936-1968)”. CEAL. Volumen N. 323 de la Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires, 1991

4.1. Las necesidades de mano de obra calificada.

Hemos reseñado precedentemente algunos rasgos del proceso de industrialización sustitutiva iniciado en la década del `30 con la finalidad de interpretar el contexto donde posteriormente se desarrollaron los debates sobre el modelo de formación técnico-profesional implementado desde 1943; incluyendo las tensiones desatadas entre las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios para definir las prioridades, que fueron perfilando las necesidades de mano de obra, ya sea por su heterogeneidad o por las características empresariales o sectoriales.

En la literatura se señala que este proceso de aprendizaje se caracterizó justamente por un dinamismo generado a partir de situaciones específicas, que permitió de manera puntual acortar la brecha relativa existente con las naciones más desarrolladas.

Para explicar este comportamiento apelamos a la figura “*senderos localizados de aprendizaje*”, (Ablin, et al, 1985; Lall, 1983; Teitel, 1984) respecto de los esfuerzos para realizar mejoras de equipamiento, e inclusive en ciertos casos, la adaptación de maquinas u otros procesos de ingeniería de planta, que motivan la necesidad de capacitar al personal.

Adicionalmente, para estos autores estos “esfuerzos” generan otros efectos dinámicos que permiten un aumento paulatino de la productividad y de capacidad competitiva internacional.

En este sentido, el problema de la baja productividad, con algunas excepciones muy específicas,⁷⁴ y el denominado “*carácter localista*” centrado en las necesidades concretas, fue una limitación para el desarrollo de calificaciones.⁷⁵

Para Tedesco, (1980) en toda esta etapa la variable tecnológica es un aspecto que no puede considerarse demasiado, dado que la industrialización fue en general de baja complejidad tecnológica, por lo que la enseñanza industrial no era muy necesaria, y en los casos puntuales de mayor complejidad, la necesidad de personal calificado era limitada.

Para Katz, Bisang, y Burachik, (1995) al crecimiento de la demanda de recursos humanos calificados, se le suma en la época un nuevo factor: el surgimiento de departamentos de ingeniería en algunas empresas, dedicados a producir conocimientos tecnológicos nuevos, sobre todo después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Para Balduzzi, (1986) la respuesta ante la falta de recursos humanos calificados en esta etapa fue cubierta parcialmente por la figura del “*aprendiz*”, que en los establecimientos fabriles va a expresar también la presencia de nuevos actores sociales urbanos:

“..... *Podemos destacar que se va delineando un perfil de sujetos a los que irá destinada la enseñanza en el trabajo. Son aprendices, jóvenes obreros provenientes de familias de escasos recursos que no concurren al secundario ni a las escuelas de oficio, y que quizá no se*

⁷⁴ Hubo empresas que incluso lograron exportar bienes y servicios, y también exportar llave en mano de plantas hacia países de la región. En “Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino” Katz, J., Bisang, R., Burachik, G. Alianza. 1995.

⁷⁵ La literatura económica sobre actividad innovativa local de carácter adaptativo se referencia en el modelo de Atkinson y Stiglitz, (1969) del cambio tecnológico localizado, y plantea que el cambio técnico no ocurre en todas las técnicas sino que se concentra en algunas de ellas, “se localiza” En Katz, Jorge “Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente”. Fondo de Cultura Económica. 1976.

*formen ni técnica ni moralmente. Son según las evaluaciones de la Secretaria de Trabajo y Previsión, prácticamente la totalidad de la juventud obrera. (98%) Podemos comenzar a intuir que se está pensando en constituir a la juventud en un colectivo nuevo: "Aprendices...."*⁷⁶

Balduzzi, (1986)

4.2. El sistema de formación técnico-profesional en el proyecto político de Perón.

El significado del cambio profundo de concepción sobre la formación para el trabajo a partir de 1943, y las posteriores acciones concretas que Perón llevó a cabo sobre la cuestión, pueden hallarse en un artículo de Puigross y Bernetti, (1985) *"De la guerra a la Pedagogía"*, en donde se analiza extensamente la conferencia que Perón brindó en la Universidad Nacional de la Plata en 1944, que explica y permite comprender sus ideas de desarrollo integral, en donde realiza un balance en perspectiva histórica sobre el proceso de industrialización que tiene lugar en Argentina desde mediados de la Primera Guerra Mundial, y que denomina de "origen espontáneo", en donde también critica la ausencia de ayuda del Estado.⁷⁷

En tal sentido, Perón relaciona la ausencia estatal para promover el desarrollo de ciertas industrias con la situación de dependencia y de intercambio desigual al que estaba sometido el país, considerando que las soluciones van a llegar con un nuevo modelo de sustitución de importaciones.⁷⁸

*".....El capital extranjero – advertía Perón – demostró poco interés en establecerse en el país para elaborar nuestras riquezas naturales, lo que significaría beneficiar nuestra economía y nuestro desarrollo, en perjuicio de los suyos y entrar en competencia con los productos que se seguirán allí elaborando...."*⁷⁹

En este contexto, realiza un planteo acerca de *"la formación de mano de obra y personal directivo"*, al que considera fundamental y que requiere de una intervención estatal, que según Puigross y Bernetti, preanuncia la política educativa que vendrá después.

Le dice al público presente:

".....las profesiones industriales les ofrecen horizontes tan amplios como el derecho y la medicina o la ingeniería de construcciones...".

Y agrega:

⁷⁶ Balduzzi, J. 1986 "Peronismo, saber y poder" Citado en "Sindicatos, estado y educación técnica 1936-1968" Pineau, P. CEAL, 1991

⁷⁷ Según Bernetti y Puigross, (1993) lo que Perón enuncia en la UNLP en 1944 como Ministro de Guerra, lo enseña mucho antes, en 1932 como profesor de los oficiales del Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra, con una concepción ya modelada de la guerra, en donde pueden hallarse los cimientos para su concepción del Estado y la conducción política, con una base doctrinaria amplia que va desde Napoleón y Karl Von Clausewitz hasta las discusiones político militares de Engels, Mehring y Lenin.

⁷⁸ Había en Perón una concepción de la *"defensa nacional"* que obligaba a una movilización y una organización integral, por lo que destacaba la necesidad de desarrollar la industria pesada, que considera como punto crítico de la industria nacional, sin dejar dudas que será parte de su accionar por el desarrollo económico en sus gobiernos constitucionales posteriores. Para Perón, el Estado no supo hacer lo que debía en materia industrial, destacando la cuestión energética, la búsqueda y extracción de materias primas y la orientación y colocación de la producción nacional en los mercados nacionales y extranjeros.

⁷⁹ Discurso en la Universidad Nacional de la Plata, En Historia de la educación en la Argentina. Puigross, A. y Bernetti, J. Ed. Galerna. 1993

“.....las escuelas industriales, de oficios y facultades de química, industrias, electrónicas, etc. deben multiplicarse...”⁸⁰

Perón, (1944)

Además, Perón resalta en su discurso la necesidad de intervención del Estado en las acciones complementarias de apoyo a la producción, como el desarrollo de puertos para la entrada y salida de los productos, la necesidad de disponer de una flota mercante propia y poderosa y el desarrollo de la infraestructura necesaria, fluvial, ferroviaria y vial.

Pineau, (1991), Puigross y Bernetti, (1993), abren la perspectiva de la “insuficiencia de las viejas respuestas educativas” a nuevo clima que asoma a partir de 1943, con un modelo político que construye Perón y que va a unir la industrialización al desarrollo de la justicia social.

4.3. Rupturas y continuidades. Del modelo obrero al modelo tecnocrático.

Para poder interpretar con claridad el cambio en la política educativa a partir del gobierno de Perón, especialmente en lo que respecta a la vinculación de la educación con el trabajo, resulta esclarecedor el trabajo de Puigross y Bernetti (1993), respecto a la ruptura entre el modelo educativo que implementa el peronismo y el modelo “*liberal – normalista – positivista*” que había dominado la escena pedagógica del país desde 1880.

En tal sentido, cabe destacar que aún cuando los sucesivos responsables de las áreas de educación no representaban exactamente las ideas básicas de Perón en materia de políticas de educación, existió un claro rechazo al modelo “*liberal – racional*” dominante en los años anteriores. Las ideas antipositivistas y antiliberales planteaban una amalgama pedagógica que permitía una sola idea de Estado y de Nación. Si hasta entonces los cambios ideológicos y pedagógicos eran transformaciones dentro del normalismo, esta vez van a sufrir una transformación de fondo, aunque se siguió manteniendo una estructura centralizada.

El rechazo al modelo liberal se expresaba en una consideración diferente de la división internacional del trabajo, porque esta ponía en peligro la independencia y la soberanía, y dejaba planteado el tema de la necesaria diversificación productiva y el autoabastecimiento nacional, alineándose con las predicas de Perón de no subordinarse a los intereses de las naciones industrializadas.

Otro elemento revelador del eje pedagógico impulsado por los funcionarios de Perón,⁸¹ que dan cuenta de esta línea argumental, establece un vínculo central entre la educación democrática y las experiencias de las escuelas de trabajo europeas. Para los autores, estas ideas están más cerca de insertar el trabajo como elemento del proceso pedagógico, aunque las demandas concretas de capacitación ya se venían planteando desde las épocas de Perón al frente de la Secretaria de Trabajo y Previsión.

Puigross y Bernetti, (1993) señalan que el periodo comprendido entre 1943 y 1955 posee un patrón de desarrollo histórico-institucional diferente al anterior, y aun cuando se lo considera de estructuras inestables, permite mostrar cómo

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Nos estamos refiriendo a Oscar Ivanisevich, Secretario de Educación y Ministro de Educación del primer y segundo gobierno de Perón y José Arizaga, Subsecretario de Instrucción Pública del primer gobierno de Perón. En Historia de la educación en la Argentina. Puigross, A. y Bernetti, J. Ed. Galerna. 1993

el alto nivel de organización y masividad del sistema de formación profesional creado durante los gobiernos de Perón contribuyó a la creación de representaciones vinculadas al trabajador, el trabajo, el aprendiz y la formación profesional, que sirvieron de sólida base para una configuración institucional sobre la cual se asienta el modelo que llega hasta nuestros días.

Los planes quinquenales durante los dos gobiernos de Perón fueron además factores de apuntalamiento del sistema, dado que en ellos se hacen menciones claras respecto del rol que debía ocupar la enseñanza práctica como factor clave para promover el desarrollo industrial y como factor de inclusión. (Puigross y Bernetti, 1993)

..... *“Promover aptitudes y habilidades, sin descuidar el carácter espiritual del hombre...”*

No obstante, Oelsner, (2009) señala que el derrumbe del sistema de formación profesional tras la caída de Perón denota una fragilidad institucional, en tanto que buena parte de esas instituciones creadas se convirtieron en escuelas secundarias técnicas de tiempo completo, mientras que la formación profesional elemental cayó en la informalidad y marginalidad. En este sentido, Tedesco, (1986) considera que el sistema creado durante el primer peronismo, tenía un formato “casi paralelo al tradicional” y dedicado exclusivamente a las orientaciones técnicas, y su origen y sostenimiento lo atribuye al mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la clase obrera, que permitió al Estado canalizar su participación en el sistema educativo por mayor cantidad de años.

4.3.1. EI CNAOP

La creación de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional por Decreto 14.530/44 fue el apuntalamiento definitivo del proyecto dentro del ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión (ocupada por el entonces Coronel Perón), que tuvo por finalidad instaurar una enseñanza técnica post-básica para complementar la expansión de la educación primaria.

Como ya se ha mencionado, la CNAOP también reflejaba el surgimiento de nuevos actores sociales, ya que no solo reglamentó el aprendizaje industrial, sino que también reglamentó el trabajo de menores y el cobro de impuestos a las empresas que no tomaban aprendices.

Cabe destacar que el órgano de conducción de la CNAOP, estaba constituido por representantes del Estado, de los empresarios y del movimiento obrero. El primer ciclo de la CNAOP tenía tres años de duración y se dictaba en las Escuelas Fábrica. En 1948 se crea el segundo ciclo, con la sanción de la Ley 13.229/48, con cuatro años de Escuela Fábrica, obteniendo el título de *Técnico de Fabrica*, y también esa misma norma en su capítulo segundo, establecerá la creación de la Universidad Obrera Nacional.

La CNAOP tuvo también una función que se expresaba políticamente *“para el mejoramiento moral y material de la clase trabajadora”* y su instrumentación educativa se sostenía en dos ciclos de tres años cada uno de ellos a los que se ingresaba con la escolaridad primaria completa.⁸²

Cabe aclarar que en el modelo de Escuelas-Fábrica los alumnos recibían desde los uniformes a los libros y todo tipo de instrumento, herramienta o útil en forma gratuita.

⁸² La edad tope para el ingreso era de 18 años cumplidos.

En las Escuelas – Fabrica se cursaban disciplinas básicas, tecnológicas y de cultura general con énfasis en el “*saber hacer*” y “*hacer*”, integrando la idea de una complementariedad entre la formación en el aula y en la fábrica.

En el segundo ciclo (de perfeccionamiento técnico), se egresaba con el título de Técnico de Fábrica en las especialidad correspondiente.

El espíritu del proyecto pretendía “*dotar al obrero de los conocimientos fundamentales indispensables para abordar ulteriormente el estudio de las disciplinas científico-técnicas superiores que integrarán el plan de enseñanza de la Universidad Obrera Nacional*”.⁸³

Se crea también la Dirección General de Enseñanza Técnica (DGET) a través de los Decretos 17.057/44 y 27.015/45 y después los Decretos 9078/48 y 19379/48, que unifican bajo su jurisdicción a todo el sistema de enseñanza técnica preexistente, comprendido por las Escuelas Industriales de la Nación, las Escuelas de Agronomía, las Escuelas Profesionales de Mujeres y las Escuelas de Artes y Oficios, que en adelante pasaran a denominarse “Escuelas Técnicas de la Nación”, y con la homogenización de los planes de estudio y el otorgamiento de títulos secundarios, se garantizó la posibilidad de ingreso a la Universidad. Los decretos, establecían además que dichos establecimientos debían vincularse al proyecto de desarrollo nacional. (Pineau, 1991)

Entre los fundamentos políticos emergentes con la creación de la CNAOP, encontramos la idea de una formación mas integral para los ciudadanos, pero también para capacitarlos para estar a la altura de los procesos de producción. Estos cambios tienen sin dudas un carácter más socializador y de preparación para participar del sistema político y gozar de derechos como trabajadores. Desde lo ideológico, la irrupción del nuevo sistema de relaciones entre la educación y la producción, con una mención explícita a la vinculación de la formación con el proyecto de desarrollo nacional y especialmente a lo industrial, parecía dejar definitivamente atrás los modelos instrucción pública anteriores a la década del ´40, que eran sinónimo de los esquemas de carácter discriminador y de dominación de las elites y que inhibían el ascenso social.

Lo concreto es que tanto el circuito CNAOP-DGET, como en la creación de la UON, las metas estaban planteadas en términos de desarrollo nacional y promoción de sectores sociales,⁸⁴ plasmados a la vez en el Segundo Plan Quinquenal, incluyendo además que la Universidad se abocará a la formación de técnicos para la industrialización pero también para la formación de docentes e investigadores. Es decir, la Universidad es una cúpula que contiene un sistema con fines de “*promoción industrial con especial consideración de los intereses nacionales*”. (Pineau, 1991)

4.3.2. La efímera vigencia de la Universidad Obrera

La coronación del modelo que se inicia en 1943 es la creación de la Universidad Obrera Nacional, incorporada como Capítulo Segundo de la Ley

⁸³ Art. 1ro, inciso b) de la Ley 13.229/48.

⁸⁴ El encargado de instrumentar las reformas fue el Subsecretario de Instrucción Pública Jorge Arizaga, que estaba en la órbita del Ministro de Educación Oscar Ivanisevich. El nuevo régimen incorpora por primera vez una modalidad de ingreso que constituyó un principio democrático totalmente distinto a los anteriores al permitir una instancia de equiparación de gente proveniente de niveles sociales que antes era eliminada por el sistema por no poder cursar estudios regulares. (Esta instancia es hoy conocida como acreditación de competencias, pero ya se desarrollaba en otros países, como Inglaterra). De este modo se legitimaban los conocimientos obtenidos en la propia práctica laboral y hacía posible una acreditación de saberes para ingresar a las escuelas de capacitación o a los otros ciclos de enseñanza del sistema. Puigross, A. y Bernetti, J. “Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955). Editorial Galerna. 1993

13.229/48 del Congreso Nacional, que formaba parte de la tercera etapa de los ciclos de formación técnica dependientes de la CNAOP, y resume el modelo educativo instaurado durante el gobierno de Perón, con la principal finalidad de promover la industria y articular a los sectores comprometidos con esta tarea, pero con una conformación institucional diferente al modelo liberal, no sólo porque tenía autonomía respecto del sistema educativo tradicional, sino porque también su Rector sería un obrero egresado de la escuela sindical de la CGT, asesorado por un consejo formado por representantes de industriales y de obreros, y al decir de Pineau, (1997), era *“el sistema de Educación Técnica oficial del Estado Peronista”*, como parte de un proceso de construcción de un discurso hegemónico que recogía y articulaba procesos políticos-culturales más abarcativos.

La UON comienza a funcionar recién en 1953, y los debates sobre su viabilidad han sido amplios, particularmente por las condiciones históricas en la que se intentó llevar a cabo, y, en este sentido, la Universidad Obrera es un caso paradigmático, que intentó romper con el monopolio del conocimiento por sectores minoritarios, y al decir de Braslavsky, (1982) *“democratizando saberes socialmente validos”*.

El modelo de Universidad estaba imbuido de una perspectiva desde donde se sostenía que *“el sistema tradicional universitario era un reducto de las clases altas, y no garantizaba las condiciones para el acceso de las clases populares, entonces el movimiento obrero crea su propio sistema alternativo con el fin de alcanzar ese objetivo”*. (Pineau, 1991)

5. 1955. Fin de un ciclo y transición hacia un modelo tecnocrático.

En 1955, el golpe de Estado de la llamada “Revolución Libertadora” termina con el gobierno de Perón, pero no obstante, la expansión industrial no se detuvo, principalmente en la industria metalmeccánica, sobre la base de la producción automotriz y de tractores.⁸⁵

El periodo que comprende desde 1955 a 1958 va a significar en el plano político - educativo, la instauración de un modelo de proscripción y exclusión, sobre todo hacia el subsistema CNAOP – DGET, institucionalizado en el periodo 1943 – 1955, pero no modificó demasiado al resto del sistema tradicional, que mantuvo las características normalistas y espiritualistas clásicas de la docencia.

Tanto la CNAOP como la DGET fueron intervenidas, generándose modificaciones que apuntaron a quitar del currículum todos aquellos elementos que hacían a la formación del sujeto obrero. No serían ya obreros sino técnicos los perfiles que se buscaba formar.

Por su parte, la Universidad Obrera Nacional, fue reconvertida en Universidad Tecnológica Nacional en el año 1958 y pasa a formar parte del circuito tradicional de las universidades nacionales, sacando de sus órganos de gobierno a las representaciones sectoriales que el gobierno anterior había convocado.

En el plano científico-tecnológico, el nuevo régimen crea a partir de 1956 organismos de apoyo al área industrial y al área agropecuaria, como el INTI

⁸⁵ El apoyo de los capitales transnacionales es determinante para este dinamismo, de empresas como Ford, General Motors y Renault. Asimismo el sector petroquímico, con el surgimiento de PASA y DUPERIAL en la provincia de Santa Fe, INDUPA en Cinco Saltos e IPAKO en el Gran Buenos Aires.

(Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), y también se crea el CONICET y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Esta última se convirtió durante los años sesenta y setenta, en uno de los organismos más activos en la evolución técnica de la industria Argentina.

En 1958, el nuevo gobierno desarrollista se va a presentar más proclive a las posturas que vinculan a la capacitación con la incorporación de nuevas tecnologías y con los cambios en los procesos de producción. La nueva etapa de industrialización será el eje de su discurso, que además implicó una ruptura tajante con el periodo anterior.

En 1959, se crea el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) sobre la base de la estructura CNAOP – DGET, y como señal de consolidación del modelo de enseñanza técnica, aunque sobre fundamentos más economicistas y tecnocráticos, que abrirá una etapa más afín con el modelo desarrollista inaugurado.

Pineau, (1991) señala que *“el desarrollismo tecnocrático interpelaba al alumno de la enseñanza técnica en tanto ‘mano de obra’ portadora de capital humano”*, dejando de lado al sujeto político y al colectivo social que fuera convocado por esta modalidad educativa en su surgimiento. Para el autor, la propuesta desarrollista, fundada en los supuestos de la teoría del capital humano, cuyos postulados principales sostenían la relación causal entre formación e ingresos, nunca fue corroborada, pero significó un elemento de frustración para los sectores populares.

Este modelo implantó la visión de la “educación como inversión” y no como un derecho, más acorde con el modelo de acumulación imperante por entonces, en donde avanzan las modalidades duras vinculadas a lo técnico y lo práctico, y una búsqueda de mayor eficiencia, con ofertas educativas terminales y prácticas, que perseguían que la capacitación permita un mayor rendimiento en el trabajo.⁸⁶

Breve análisis del periodo. Las posturas críticas.

En general, la literatura destaca que el sistema educativo creado alrededor del modelo CNAOP – DGET - UON, fue una forma de apalancamiento social para los sectores populares emergentes.

El análisis de Tedesco, (1991) se aleja de su visión clásica que resalta el carácter político y no económico de los modelos educativos, debido a que en esta etapa existieron necesidades laborales concretas provenientes de diversos sectores económicos

Wiñar, (1979) realiza una crítica al populismo gubernamental, porque considera que el sistema creado no respondió específicamente a demandas empresariales de especialización de la mano de obra, sino que fue el producto

⁸⁶La idea de la educación como inversión estuvo además fuertemente influenciada por las recomendaciones de organismos como el Banco Mundial y el FMI, que por entonces irrumpieron en la escena política del Estado. Pineau, Pablo “Sindicatos, Estado y Educación Técnica (1936-1968)”. CEAL. 1991

de la burocracia del nuevo orden político y educativo peronista destinado a la población obrera.

En este punto, para Puigross y Bernetti, (1991) esta visión coincide con la postura de los críticos del nacionalismo popular latinoamericano, que con distintas argumentaciones reducen la vinculación entre educación y trabajo a las formas de dominación que ejercen las elites que tienen solo intereses modernizantes.

Dussel, (1988) sostiene que la política educativa peronista abrió una “*leyenda blanca y una leyenda negra*”, y en coincidencia con Wiñar y Tedesco, señala que el sistema de formación creció solo y a pesar de Perón, como producto de las demandas sociales que venían en aumento durante toda la década del '30.

La leyenda negra, que también avaló Gregorio Weinberg, (1984) diría que este sistema creado por Perón fue un engendro demagógico para formar trabajadores dóciles y sumisos solo para acompañar las políticas del gobierno.

Objetivamente, la creación del modelo CNAOP-UON fue una decisión exclusiva del Estado y de Perón, en donde no tuvieron participación los sectores.

En tal sentido, si bien es posible apreciar que el sector de los trabajadores fue el más beneficiado, deja abierta una grieta entre las posiciones que analizan el suceso.

La literatura destaca que este sistema dio respuesta a los nuevos actores sociales demandantes, creando dentro de la enseñanza del nivel medio una instancia separada para la educación técnica, pero sin avanzar sobre el bachillerato clásico.

También se rescata la tendencia a vincular los circuitos educativos entre las ramas tradicionales y la educación para el trabajo, así como también a establecer un entramado que permitía llevar una oferta de formación de mano de obra calificada al interior del país a través de las Misiones Monotécnicas y de Extensión Cultural, que, con un carácter rotativo se instalaban por dos años en cada población con el objetivo de desarrollar las artesanías locales y la cultura de la población. (Puigross y Bernetti, 1993)

Otro aspecto destacado es la emergencia de un colectivo social nuevo: “*los aprendices*”, como nuevo sujeto pedagógico y como un nuevo destinatario de la educación laboral, que supera la mera reducción clasista o economicista y que comienza a poblar “una nueva argentina” con articulaciones constitutivas de nuevos sujetos sociales. (Balduzzi y Pineau, 1991)

El análisis del modelo institucional, en especial del circuito CNAOP - DGET, generó controversias, dado que si bien su objetivo fue impartir una educación vocacional técnica en función de la masiva incorporación de obreros a las industrias en plena expansión, ha planteado interrogantes sobre si su creación respondió más a causas sociales que técnicas o económicas. (Gallart, 1983; Tedesco, 1986).

Wiñar, (1971) y Pineau, (1991) señalan que la coexistencia de la CNAOP con la DGET generó una superposición de cursos debido a que existían los mismos tipos de carrera en ambos circuitos, aunque por el tipo de formación y por la concentración de la matrícula en el primer ciclo de aprendizaje, la CNAOP era claramente un sistema de formación de operarios y, las escuelas industriales, con un ciclo de formación general y otro de formación profesional eran formadoras de técnicos.

Para los autores, la formación impartida en estas dos instituciones no variaba en forma sustancial y la diferencia más significativa estaba dada por el tipo de

capacitación, una más orientada a la práctica concreta y específica, y la otra con mayor educación básica. Es decir, mientras que en las propuestas de la CNAOP se procuraba la formación de operarios y la capacitación era eminentemente práctica,⁸⁷ la impartida en las Escuelas Técnicas de la Nación contenía una formación teórica más extensa y se proponía la formación de técnicos.⁸⁸

Se ha discutido en la literatura si esta situación no terminó promoviendo una concurrencia de sectores sociales diferenciados en cada una de las instituciones. En tal sentido, los informes de la época demuestran que los concurrentes a la Universidad Obrera Nacional fueron preferentemente los egresados de las Escuelas de la DGET y no los de las Escuelas Fábrica, aún cuando se encontraban habilitados para el ingreso a la UON a partir del cursado del segundo ciclo referido precedentemente.

Esta contradicción finalmente se profundizó con las modificaciones posteriores al golpe de estado de 1955 con una clara restricción al ingreso de obreros a la Universidad.⁸⁹

Otro eje de análisis es la cuestión del significante “*Universidad Obrera*”, que al parecer nunca pudo ser procesado por la matriz cultural hegemónica del modelo reformista del '18,⁹⁰ cuya herencia cultural sólo concebía la universidad clásica: “*hegemonizando los capitales culturales institucionalizados y erigiéndose en el único lugar desde el cual se irradia el saber legítimo...*”; en donde la comprensión de una universidad propia de los trabajadores fue considerada como un instancia educativa “extrauniversitaria”. (Pineau, 1997)

Para Mollis, (1991) la creación de la UON fue un hecho demagógico y no un proyecto que respondiera a las necesidades técnico-económicas de la época, dada la necesidad de incorporar a las masas de inmigrantes del interior al proceso de industrialización derivado de la sustitución de importaciones que incrementó el proletariado urbano, y por ende, la masa de votantes peronistas. Dussel, (1990), va a introducir otra polémica al examinar la composición de la UON, que pone en duda el origen obrero de los alumnos, corroborado en 1955 a partir de información obtenida de informantes clave que indicarían que si bien existía presencia obrera proveniente de las Escuelas Fábrica, también había alumnos provenientes de otros sectores sociales, egresados de las Escuelas Técnicas de la Nación.

Finalmente, Pineau, (1997), recoge y sistematiza los aportes de Tedesco, (1980); Wiñar, (1970); Weinberg, G. (1984) y Weinberg, D. (1967), a partir de los cuales realiza una interpretación amplia sobre el sentido de la creación de la UON, rescatándola como un acontecimiento que implicó profundas modificaciones a las lógicas preexistentes, que provocó una ruptura en el

⁸⁷ El primer ciclo de la CNAOP otorgaba un título intermedio de “experto”

⁸⁸ Wiñar, David. 1970. “Poder político y educación: el peronismo y la CNAOP” Buenos Aires ITDT

⁸⁹ La UON a pesar de su carácter democratizador y de su propuesta de valoración de lo nacional, atravesó varios obstáculos para comenzar a funcionar efectivamente, lográndolo recién en 1952 mediante el Decreto reglamentario N° 8.014, pero ya con un gobierno más debilitado por las circunstancias políticas, y las clases comenzaron finalmente en 1953. En 1954 el sistema contaba con siete facultades regionales, pero los estrechos vínculos entre esta universidad y el gobierno constituirán después el mito de la “universidad peronista”, que trajo después del golpe de 1955 un espíritu revanchista, y su intervención y posterior modificación, la transformó en la Universidad Tecnológica Nacional. Pronko, M. “Universidades del trabajo en Argentina y Brasil. Una historia de las propuestas de su creación. Entre el mito y el olvido”. 2005.

⁹⁰ En los debates parlamentarios que se suscitaron alrededor de la creación de la UON, las posiciones antagónicas, expresadas por los legisladores de la UCR, veían en su creación una finalidad discriminadora y no de promoción de los sectores obreros, es decir, una universidad clasista.

discurso tradicional de ascenso social por el medio educativo, y también en la relación clásica de subordinación, en donde sólo la universidad tradicional podía transmitir saberes legítimos o pautas culturales validas.

En este sentido, el surgimiento de una universidad obrera vino a sacudir la matriz cultural - educativa hegemónica y tradicional, dado que impulsó el acceso de las clases trabajadoras a los estudios superiores, otorgando una jerarquía semejante para los saberes técnicos y los saberes culturales.

Reflexiones

En los años previos a la década de los años ´40 y en una etapa de creciente industrialización sustitutiva y complejización de la actividad industrial, la posición dominante en el plano de las ideas sobre educación no le asignaba un gran valor a la formación para el trabajo, que se ve reflejada en las escasas respuestas institucionales del Estado y que en todo caso fueron mayoritariamente asumidas por otros actores sociales, destacándose lo desarrollado por el movimiento obrero en sus distintas expresiones ideológicas y por las entidades empresarias.

El rasgo idiosincrásico que asumen las prácticas y los procesos de aprendizaje son un reflejo de este periodo, aun cuando la naturaleza de los procesos productivos en esta parte del mundo estaban bastante lejos de las practicas que se desarrollaban en las economías más avanzadas.

No obstante, si se quisiera expresar algunos de los principios que circulaban por el ámbito del Estado en la época, basta con mencionar un aspecto señalado por Pronko en su obra "Universidades del Trabajo en Brasil y Argentina", en donde se mencionan algunas de las ideas que trasuntan en funcionarios de la época, como es el caso Juan José Gómez Araujo, un ingeniero civil influido por el espiritualismo y por la corriente industrialista nacional durante la década del ´30, y que a principios de la década de 1940 se desempeñó como Director General de Aprendizaje y Trabajo de Menores, cuyo análisis de la evolución institucional de la enseñanza técnica y de la formación profesional, da cuenta de que esta "*no provino de principios económicos industrialistas, sino de consideraciones metafísicas sobre el hombre y el trabajo*", en donde el alumno no es interpelado como mano de obra a desarrollar sino como espíritu a desenvolverse por medio del trabajo.⁹¹

En síntesis, no fue el Estado, como lo fue en otras regiones, un constructor institucional y un articulador del eje desarrollo - formación para el trabajo; y la institucionalidad del sistema educativo expresaba principalmente un modelo pensado para los sectores medios acomodados y para la elite.

La formación para el trabajo era poco tenida en cuenta en el sistema oficial, y fue el sector sindical quien se hizo cargo del tema, así como también tuvieron presencia las organizaciones empresarias y otras organizaciones sociales de la época.

El verdadero cambio del eje conceptual se produce a partir de 1943, en donde surgieron desde el Estado las respuestas institucionales con la creación y organización del sistema de educación técnico - profesional oficial.

La creación de la CNAOP y luego la reorganización de la DGET son instancias institucionales superadoras del limitado sistema oficial anterior y sus

⁹¹ En "Universidades del trabajo en Brasil y Argentina" Pronko, M. (2005)

fundamentos están alineados con el proyecto de desarrollo del gobierno de Perón.

En este sentido, esta respuesta oficial daba cuenta de una nueva realidad económica, pero también de una nueva realidad política y social, en la cual, las demandas de nuevos actores sociales, que eran los obreros industriales urbanos y su creciente sindicalización estimuló las políticas de promoción social impulsadas por el Secretario de Trabajo y Previsión, el Coronel Juan Domingo Perón.

En 1943 se crea el primer sistema orgánico de formación profesional y educación técnica, que luego sumará a la Universidad Obrera Nacional, y en este sentido, si bien sus principales objetivos estaban más alineados al gobierno de Perón que al sistema productivo, su institucionalidad era semejante a otras creadas en la región en esa época.

No obstante, en algunos trabajos revisados circula la idea de que el sistema creado fue parte de un proceso general de reivindicaciones emergentes con el crecimiento e instalación de los sectores populares en las áreas metropolitanas, y que son finalmente cooptadas por el gobierno.

En el periodo posterior a 1955 emerge otra etapa en la relación educación – trabajo, sesgada por un modelo de desarrollo diferente y que rompe con los elementos preexistentes del modelo del gobierno de Perón y pone fin al proceso de institucionalización iniciado en la etapa anterior.

En este contexto, el movimiento obrero organizado se va a alejar del tema de la capacitación laboral, e incluso comienza a considerar este tema en forma negativa ante la mayor injerencia de los sectores dominantes y del capital internacional, adquiriendo un mayor protagonismo el sector empresario.

No obstante, la formación técnico - profesional cobra otra relevancia con la creación del CONET, se transforma en una opción de la educación secundaria, y es asimilada y cooptada por la burocracia tradicional del sistema.

El análisis de los sucesos deja lugar a ciertas dudas sobre el fortalecimiento de sus vínculos con los procesos productivos y con las representaciones sociales reales en la etapa.

Finalmente, cabe mencionar el proceso de cambio en la composición de los empleos hacia el final de la etapa, con la llegada de las firmas transnacionales y por la creciente complejización tecnológica en los sectores metalmeccánico, automotriz y petroquímico que impulsó un aumento de las necesidades de mano de obra calificada.

La creación del CONET fue en ese sentido un instrumento que intentará solucionar el problema, trabajando sobre la evolución de las demandas de los sectores más dinámicos en los que tenía interés estratégico el gobierno desarrollista.

Bibliografía Parte II

Balduzzi, Juan “Peronismo, saber y poder” En Puiggrós et al. “Hacia una pedagogía de la imaginación para América Latina” Bs. As. Ed. Contrapunto. 1988

Basualdo, Eduardo “Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: Éxitos y fracasos”. FLACSO, Buenos Aires, 2004.

Berlinski, Julio “Una planta argentina de equipo agrícola” En Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana, J. Katz, editor. CEPAL Buenos Aires, 1986.

Cattaneo, Liliana y Luchilo, Lucas. América Latina, 1914 -1990. En: Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. “El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas”. Buenos Aires, Emecé, 1998.

Cortéz Conde, Roberto “La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)” Buenos Aires, Sudamericana - Universidad de San Andrés, 1997.

Diamand, Marcelo “Doctrinas económicas, desarrollo e independencia” Buenos Aires Paidós, 1973.

Díaz Alejandro, Carlos “Ensayos sobre historia económica argentina”. Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Di Tella, G. Zymelman, M. “Los ciclos económicos argentinos” Paidós. Buenos Aires, 1973 (Primera edición en EUDEBA 1967)

Dusell, Ines “El movimiento estudiantil de la UBA y la UON: 1945-1955. Bs. As. Mimeo

Ferrer, Aldo “La economía argentina” Etapas de su desarrollo y problemas actuales” Fondo de Cultura Económica. México 1980. (Primera edición 1963)

Ferrer, Aldo “Crisis y alternativas de la política económica Argentina” Fondo de Cultura Económica. 1980 (Primera edición, 1977)

Girbal de Blacha, Noemí “Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955) Una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas” (1997)). Citado en “La política económica peronista en el primer plan quinquenal. Estado de la Cuestión”. Alonso, V. y Fernández, M. Buenos Aires, Universidad de Quilmes, 2004.

Katz, J. y Ablin, E. “De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería (1973-1977)”, en *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino*, CEPAL/EUDEBA, Buenos Aires, Argentina.1985

Katz, Jorge “Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente”. Fondo de Cultura Económica, México, 1986

Katz, Jorge “Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana. El caso de la industria metalmeccánica. Buenos Aires, CEPAL. 1986

Katz, Jorge, Bisang, Roberto, Burachik, Gustavo “Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años '90. Alianza Editorial – CEPAL. Buenos Aires, 1995

Katz Jorge, Kosacoff Bernardo “El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva CEAL-CEPAL, Buenos Aires, 1989.

Katz, Jorge “Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana” Buenos Aires BID/CEPAL/CIID/PNUD. 1986.

Korol, Juan, Sábato, Hilda “La industrialización trunca, Una obsesión argentina” Cuadernos del CISH. Año 2. N° 2-3. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP. 1997

- Lall, Sanjaya** "Las nuevas multinacionales: La expansión de las empresas del Tercer Mundo" Nueva York, 1983.
- Llach, Juan** "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo". En: Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales. Buenos Aires, IDES, vol. 23, N° 92. Marzo, 1984.
- Mallon Richard y J. Sourrouille, Juan** "La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino. Amorrortu. Buenos Aires, 1973.
- Mollis, Marcela** "Dos modelos universitarios alternativos para sectores sociales diferentes. La UTN y la UBA (1948-1955) Bs. As. 1991.
- Oelsner, Veronica** "Productores en lugar de parásitos. El debate en torno a la formación profesional en Argentina a principios de siglo XX". Red Etis. Buenos Aires, 2008
- Pineau, Pablo** "Sindicatos, Estado y Educación Técnica (1936-1968)". CEAL. Volumen N. 323 de la Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires, 1991.
- Pineau, Pablo** "La Escolarización de la Provincia de Buenos Aires: una versión posible (1875-1930)". Oficina de Publicaciones del CBCUBA/FLACSO. Buenos Aires, 1997
- Pronko, Marcela** "Universidades del trabajo en Argentina y Brasil. Una historia de las propuestas de su creación. Entre el mito y el olvido". Cinterfor. Montevideo, 2005.
- Puigross, A. y Bernetti, J.** "Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955). Editorial Galerna. 1993
- Rapoport, Mario** "Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003" Ed. Ariel. 2005
- Rapoport, Mario; Spiguel, Claudio** "Relaciones tumultuosas, Estados Unidos y el primer peronismo" Emecé, 2009.
- Schvarzer, Jorge** "La Industria que supimos conseguir" Editorial Planeta, Buenos Aires, 1996.
- Tedesco, Juan** "Educación y sociedad en la Argentina" (1880 -1945) Ediciones Solar. Buenos Aires, 1986.
- Tedesco, Juan** "La Educación Argentina 1930-1955". Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1980.
- Teitel, Simon** "Cambio tecnológico y desarrollo industrial" BID; Buenos Aires; 1990
- Weinberg, Gregorio** "Modelos educativos en la historia de América Latina" Kapeluz, Bs. As. 1984
- Weinberg, Pedro Daniel** "La enseñanza técnica industrial en la Argentina 1936 -1965" Instituto Torcuato Di Tella. Centro de investigaciones Económicas. Bs. As. 1967.
- Wiñar, David** "Poder político y educación: el peronismo y la CNAOP. Bs. As. Instituto Di Tella. 1971

Parte III
Marchas y contramarchas del modelo productivo. (1958 -1976)
Un nuevo modelo de enseñanza técnico profesional.
Capítulo 3

Introducción

En la literatura se ubica al año 1958 como el del inicio del último subperíodo de la etapa de sustitución de importaciones, que algunos autores denominan “la segunda fase”, que se extenderá hasta la irrupción del gobierno militar en 1976. El sesgo principal de esta etapa fue el desarrollo de la industria sustitutiva dirigida principalmente al mercado interno, con un fuerte proteccionismo y con el Estado jugando un rol fundamental a través de subsidios, créditos promocionales y provisión de servicios. (Díaz Alejandro, 1970; Mallon y Sourrouille, 1975)

Se destaca que en este periodo el crecimiento industrial tuvo un comportamiento errático, principalmente por su dependencia de insumos, bienes de capital y tecnologías importadas, que se encontraban limitadas básicamente por el déficit de la balanza de pagos.

Asimismo, entre los principales problemas se observa la cuestión de la baja competitividad internacional de la industria nacional como consecuencia de las escalas inadecuadas de producción.

La intervención del Estado durante el gobierno de Frondizi tendrá su impronta a partir de una confluencia de ideas nacionalistas y populares, que serán conocidas como “desarrollismo”, y que serán plasmadas en un conjunto de políticas promocionales al sector industrial.⁹²

El modelo desarrollista basó su proyecto en la construcción de una estructura industrial que le dio forma a un nuevo modelo de acumulación, y su acento en las industrias de base tuvo como objetivo evitar la dependencia de insumos y maquinaria importada.⁹³

En este sentido, para el modelo desarrollista la formación de capital, que por entonces era el principal problema de las economías subdesarrolladas, debía fortalecer y desarrollar una estructura industrial integrada desde los rubros

⁹²El conjunto de políticas “desarrollistas” incluyó también algunas decisiones no totalmente compartidas, tal como fue el cierre masivo de ramales ferroviarios en 1961, cuyo argumento principal era que el complejo automotor iría reemplazando al ferroviario en la provisión de servicios de transporte, y motorizaría proyectos para impulsar la oferta local de vehículos y otras ramas relacionadas al complejo como petróleo, asfalto, cemento y construcción vial, pero que finalmente, la insuficiencia de las inversiones públicas y subsidios necesarios, sumados a las dificultades técnicas llevaron a que esa opción fuera finalmente abandonada.

⁹³Las palabras de Rogelio Frigerio son claras en este sentido: “*Es una falsa antinomia la que quiere establecerse entre capital externo y nacionalismo económico. Este último, si quiere realizarse en los hechos, si quiere superar la retórica, tiene que atraer al capital extranjero. En el subdesarrollo, no hay condiciones suficientes de acumulación e inversión y no las hay especialmente para aportar la gran masa de capital fijo inicial que requiere la instalación de las industrias básicas y la construcción de las obras de infraestructura. Este tipo de inversiones, indispensables para superar el esquema económico que limita nuestra condición nacional - lo cual es básico para un nacionalismo verdadero - son inalcanzables a través de la cuantía y composición del ahorro nacional. La tasa de ahorro es insuficiente, pero además se disgrega en actividades de baja productividad y en los entresijos de nuestras malformaciones estructurales. En consecuencia, el razonamiento debe partir de la necesidad de los capitales extranjeros, para que no caigamos en una literatura inconducente sobre las bondades del ahorro nacional. Hay que estimular la inversión proveniente del ahorro nacional y orientarla hacia las actividades más convenientes para el país. Pero la complementación del aporte del financiamiento externo es indispensable. A partir de eso podemos decir que el capital, sea nacional o extranjero, si se aplica a actividades económicas que consolidan la vieja estructura dependiente, es un capital reñido con el interés nacional, aun cuando provenga de las familias patricias argentinas. En cambio, si determinadas por el Estado nacional, la estrategia y las prioridades del desarrollo, se aplica el capital nacional o el extranjero para resolverlas, nos encontramos ante una función positiva. Yo diría ante una función profundamente revolucionaria y nacional, aunque la cumplan capitales extranjeros. Lo que determina el signo positivo o negativo de un capital no es su origen sino su destino*” Fanor Díaz “Conversaciones con Rogelio Frigerio” Buenos Aires 1977. Citado en “El desarrollismo” Nosiglia, J. CEAL, 1983.

básicos hasta los de la industria liviana, propender al desarrollo regional y estimular la radicación de industrias en el interior.

En este periodo se registran importantes inversiones realizadas por las empresas transnacionales que, desde principios de la década del '50, comenzaron a radicarse en el país, y fueron determinantes para acelerar algunos procesos de cambio tecnológico.

Asimismo, el dato sobresaliente de este proceso de transferencia tecnológica fue el rasgo "adaptativo" que tuvo respecto del medio local.

Con el final del gobierno desarrollista comienza un periodo en donde la política económica tendrá un comportamiento pendular, con un breve regreso al liberalismo ortodoxo (1962/1963), cuyo objetivo era volver a reprimarizar la economía, desarticular al movimiento obrero y volver a instalar los mecanismos del poder económico y de distribución del ingreso vigentes hasta la llegada del peronismo al gobierno en 1946.

Sin embargo, a partir de 1963 el proceso de industrialización volvió a recuperar parte del dinamismo logrado en años anteriores, aunque mantendrá ciertos déficits estructurales, como la falta de capitalización y el atraso tecnológico.

En tal sentido, las principales críticas se centran en la creciente concentración que benefició a los sectores más dinámicos asociados al capital transnacional.

Ya en la década del '70, durante la breve gestión de Aldo Ferrer en el Ministerio de Economía, se buscó implementar políticas para fortalecer a la industria nacional y por esa vía propiciar un desarrollo autosustentable.

No obstante, los problemas estructurales que el país arrastraba de las décadas anteriores pusieron en evidencia los síntomas de agotamiento y de debilidad sistémica, que era además un denominador común en las economías de la región.

Desde mediados de la década y luego del golpe de Estado de 1976, comenzará un proceso de desarticulación paulatina del modelo de sustitución de importaciones, que fue la primera señal contundente de un modelo de liberalización económica que traerá serias consecuencias en los años posteriores.

En este sentido, y desde el punto de vista industrial, las compañías transnacionales tendrán una influencia determinante en la construcción de un nuevo patrón tecnológico.

En este capítulo, desarrollaremos los rasgos principales del periodo, las características del proceso de desarrollo económico y la conformación de un modelo diferente de formación técnico-profesional, con la influencia determinante de las ideas políticas emergentes con el desarrollismo, dándole forma a un sistema que terminó por desarticular definitivamente al modelo instalado durante el primer peronismo, que será más tecnocrático, influenciado por nuevos actores sociales emergentes en la etapa y que conformará también una nueva burocracia educativa.

Asimismo, desarrollamos los principales aspectos de la discusión que se desata alrededor de las teorías del capital humano, consideradas como disparadores de las corrientes tecnocráticas que influyeron decisivamente en la constitución de las políticas educativas en la región y principalmente las vinculadas a la formación técnico – profesional.

Se recorrerá también la evolución tecno-organizacional emergente en la década del '70 en las economías más desarrolladas, destacándose la transición paulatina de las tecnologías electromecánica y electrónica hacia la

microelectrónica, la creciente presencia de la biotecnología en los procesos productivos, y el surgimiento de nuevas formas de organización del trabajo, que fueron determinantes para el surgimiento de necesidades de nuevas calificaciones laborales. En tal sentido, los nuevos factores de producción, comenzaran a plantear una nueva organización del trabajo y el surgimiento de otros modelos como el “toyotismo”, que se basaron en el factor cambiante de la demanda como elemento configurador en la organización de los procesos productivos y de los requerimientos de mano de obra.

1. El modelo desarrollista.

Ferrer, (1979) en su análisis del gobierno de Frondizi, señala que el Estado va a asumir un rol importante en dos ejes estratégicos, por un lado en el campo de la política de inversiones, estimulando la puesta en marcha de numerosos proyectos industriales en las ramas de base, en la industria automotriz y en la expansión de las inversiones públicas en infraestructura.⁹⁴

Y por otra parte, el Estado también asumió un rol regulador de conflictos sociales y de árbitro en las pujas distributivas y sectoriales que tuvieron lugar en la etapa.⁹⁵

Para Rapoport, (2005), el desarrollismo basó su proyecto de desarrollo económico en la construcción de una estructura industrial que alumbraría un nuevo modelo de acumulación,⁹⁶ poniendo el acento en las industrias de base, pero a la vez para evitar la dependencia de insumos y maquinaria importada, y un intercambio desigual entre productos locales de bajo valor agregado contra productos importados de alto valor agregado. En este sentido el “modelo desarrollista” adoptó políticas específicas para estimular el desarrollo de nuevos emprendimientos, aunque sin perder de vista la eventual resistencia de los sectores vinculados a la importación.

Cabe destacar que en los primeros años de la década del '60 el ritmo de expansión de las empresas transnacionales fue determinante para el desarrollo y la transformación industrial, estimulando a una parte del empresariado nacional que realizó importantes proyectos de inversión, en algunos casos complementarios de las firmas transnacionales.

⁹⁴ La liberación de las importaciones de maquinarias y equipos provocó un rápido reequipamiento del conjunto de la actividad productiva, especialmente en el sector manufacturero.

⁹⁵ En esta etapa surgieron nuevas representaciones gremial – empresarias, que expresaban sus ideas sobre el desarrollo industrial través de grupos de estudio y diversas publicaciones, y que constituyeron una red informal de contactos público/ privados.

⁹⁶ Las palabras de Rogelio Frigerio son claras en este sentido: *“Es una falsa antinomia la que quiere establecerse entre capital externo y nacionalismo económico. Este último, si quiere realizarse en los hechos, si quiere superar la retórica, tiene que atraer al capital extranjero. En el subdesarrollo, no hay condiciones suficientes de acumulación e inversión y no las hay especialmente para aportar la gran masa de capital fijo inicial que requiere la instalación de las industrias básicas y la construcción de las obras de infraestructura. Este tipo de inversiones, indispensables para superar el esquema económico que limita nuestra condición nacional - lo cual es básico para un nacionalismo verdadero – son inalcanzables a través de la cuantía y composición del ahorro nacional. La tasa de ahorro es insuficiente, pero además se disgrega en actividades de baja productividad y en los entresijos de nuestras malformaciones estructurales. En consecuencia, el razonamiento debe partir de la necesidad de los capitales extranjeros, para que no caigamos en una literatura inconducente sobre las bondades del ahorro nacional. Hay que estimular la inversión proveniente del ahorro nacional y orientarla hacia las actividades más convenientes para el país. Pero la complementación del aporte del financiamiento externo es indispensable. A partir de eso podemos decir que el capital, sea nacional o extranjero, si se aplica a actividades económicas que consolidan la vieja estructura dependiente, es un capital reñido con el interés nacional, aun cuando provenga de las familias patricias argentinas. En cambio, si determinadas por el Estado nacional, la estrategia y las prioridades del desarrollo, se aplica el capital nacional o el extranjero para resolverlas, nos encontramos ante una función positiva. Yo diría ante una función profundamente revolucionaria y nacional, aunque la cumplan capitales extranjeros. Lo que determina el signo positivo o negativo de un capital no es su origen sino su destino”* Fanor Díaz “Conversaciones con Rogelio Frigerio” Buenos Aires 1977. Citado en “El desarrollismo” Nosiglia, J. CEAL, 1983.

En su trabajo sobre el desarrollismo, Nosiglia, (1983) describe lo que fue el núcleo duro de las ideas desarrollistas, expuestas tanto por Rogelio Frigerio, como por el propio Frondizi, cuya política económica le daba prioridad a las “industrias de industrias”, que constituían fundamentalmente la energía,⁹⁷ el acero, la química pesada, la industria de maquinarias, la industria de transportes (que incluía un redimensionamiento del sistema ferroviario) y la industria automotriz, siendo las ramas hacia las que se debía volcar el principal esfuerzo de inversión a efectos de resolver el problema de la formación de capital.

En este sentido, para el gobierno desarrollista, la formación de capital era el principal problema de las economías subdesarrolladas, por lo cual la política de inversiones debía programarse de modo que conduzca a un “desarrollo vertical”, con una estructura industrial integrada desde los rubros básicos hasta los de la industria liviana, así como también desarrollar una agricultura tecnificada, una intercomunicación física de regiones y la radicación de polos fabriles en el interior. (Nosiglia, 1983)

Para Gerchunoff y Llach, (1998) entre los años 1959 y 1961 el desarrollismo impuso nuevas condiciones para la inversión generando un cambio en la estructura de la producción industrial, tanto por las rebajas arancelarias a los bienes de inversión que redujeron los costos de equipamiento, como por las mayores facilidades de financiamiento externo que favorecieron a las actividades más intensivas en capital, que fueron las que impulsaron la primera reactivación económica del periodo.⁹⁸

El costo de esta política fue una menor intensidad en la utilización de mano de obra, lo cual finamente destruyó miles de empleos industriales.

Rapoport, (2005) sostiene que debido a la presencia dominante del capital extranjero se produjo un proceso de oligopolización y concentración en algunos sectores entre los que se ubican precisamente el sector automotriz, la industria química y la industria metalúrgica, aunque al mismo tiempo y como contracara vulnerable del modelo, hubo sectores postergados en materia de sustitución de importaciones como el siderometalúrgico, que continuó teniendo notorios vacíos en su matriz de producción al igual que el sector de maquinarias, y ambos seguían siendo dependientes de las importaciones.

Para Sourrouille y Lucangeli, (1980) la incorporación y participación de firmas extranjeras del tipo capital – intensivas significó también el comienzo de un proceso de diversificación de actividades y un incremento de exportaciones no

⁹⁷ El área energética, fue sin dudas lo más destacado en el periodo desarrollista, con hitos altos, como la construcción de una Usina en Dock Sud y creación de SEGBA, (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) para paliar un déficit crónico de energía en Buenos Aires, al mismo tiempo que se iniciaron los estudios de factibilidad para la construcción de una represa en el Chocón. Asimismo, la siderurgia tuvo un crecimiento que triplicó su producción con la puesta en marcha de SOMISA y también se comenzaron las gestiones para la extracción de mineral de hierro en Sierra Grande.

⁹⁸ La contribución de las nuevas industrias intensivas en capital fue relevante en el contexto de la nueva Ley de inversiones extranjeras directas y al crecimiento del producto manufacturero, destacándose que el 94 % del aumento del valor agregado industrial fue proporcionado por estas actividades. Los motores del crecimiento en el periodo fueron principalmente los complejos metalmeccánico, químico y petroquímico, en donde las filiales transnacionales tuvieron una participación destacada y produjeron un profundo cambio estructural en el sector industrial. La Ley 14.180/58 sobre inversión extranjera y la Ley 14.181 sobre Promoción Industrial que fueron los instrumentos claves de la estrategia desarrollista en materia de política industrial, dando inicio a la segunda fase de la ISI. En el periodo 1958-1962 se radican alrededor de dos centenares de firmas extranjeras en el sector manufacturero, especialmente en un selecto grupo de actividades que, merced a la presencia de una fuerte demanda insatisfecha, alcanzaron un rápido ritmo de penetración en la economía nacional. La entrada masiva de empresas transnacionales y su radicación en actividades dinámicas se traduce en un fuerte incremento de la participación extranjera en el producto industrial: crece de una quinta parte en 1955 a cerca de un tercio en 1974. En “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008). Kosacoff, B. Documento. CEPAL/ Abril. 2010.

tradicionales, así como también la explotación de franjas del mercado interno con demandas atrasadas.

En tal sentido, fue precisamente este sector capital intensivo, el que lideró el crecimiento en el periodo, con indicadores de productividad elevados y una mayor complejidad tecnológica y organizativa. A su vez, el sector promovió la creación de nuevos puestos de trabajo cuando ingresó al mercado local, ya que debió contratar a la totalidad del personal a emplear.⁹⁹

Pero fue indudablemente el sector automotriz el que acaparó el escenario del desarrollo industrial del país, cuyos indicadores de crecimiento van de una producción de 32.500 unidades anuales en 1959 a 200.000 unidades anuales en 1965.¹⁰⁰

La industria automotriz también generó un efecto multiplicador y favoreció la aparición de nuevas actividades productivas, modificando así la matriz insumo – producto, y promoviendo específicamente el surgimiento de proveedores y contratistas especializados vinculados a la rama principal.

En el balance que se realiza sobre el modelo desarrollista, si bien resaltan varios logros, se señalan algunas inconsistencias de largo plazo, como el proceso de inversiones extranjeras, que a lo largo de la década y debido a una creciente demanda de importaciones de bienes de capital, tropezó con los recurrentes problemas de balanza de pagos, que obligaba a depender de los créditos internacionales.¹⁰¹

Esta combinación, según Gerchunoff y Llach, (1998) generó una producción poco apta para competir internacionalmente y, en simultáneo, los problemas de escala inadecuada de sus plantas se tradujeron también en problemas de eficiencia y en productos con una mala relación precio – calidad.

1.1. Una década de marchas y contramarchas.

La literatura señala que la política económica en la década del '60 tuvo marchas y contramarchas y un proceso de agotamiento del sistema productivo. A partir de 1962, luego del derrocamiento de Frondizi por parte de las Fuerzas Armadas, se inicia un breve periodo recesivo por la adopción de medidas económicas de corte liberal durante el gobierno de José María Guido, entre las cuales se destaca la liberación del tipo de cambio y un férreo manejo fiscal que ocasionó una fuerte caída en el nivel de actividad. En particular la producción industrial cayó un 17 % respecto de los índices de 1962, con el consecuente

99 Este tipo de industrias de gran magnitud, poseen limitados eslabonamientos con el resto del aparato productivo, con bajo valor agregado en el plano local y además son industrias que generan enclaves con escaso contacto con el medio en que operan el mercado local, solo pueden coexistir a lo sumo uno o dos establecimientos. En "El complejo petroquímico Bahía Blanca: algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales". Desarrollo Económico Vol. 32, N° 128. Gorenstein, S. 1993.

¹⁰⁰ El fuerte crecimiento del sector automotriz se debió principalmente a que las transnacionales querían capturar rentas monopólicas extraordinarias y su argumento se sostiene al indicar que a principios de los '60 se aprobaron veintiséis proyectos de inversión para un mercado que no era lo suficientemente grande y que derivó en un fuerte desequilibrio ante la incapacidad del Estado para arbitrar en función de alguna conveniencia social. Rapoport, Mario "Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003" 2005

¹⁰¹ El desarrollo de la industria automotriz representó otro cuello de botella, cuyas demandas eran bastante intensivas en insumos importados siendo una industria que creció vertiginosa y desordenadamente, atraída por las ventajas impositivas y por la percepción de una demanda reprimida. Los informes del Banco Central revelan en su Memoria Anual de 1962, que los pagos netos al exterior por efecto directo de la industria automotriz ascendían a más de 300 millones de dólares, es decir que esa sola industria agotaba el ahorro de divisas que se obtuvieron gracias a la política petrolera. Gerchunoff, P. y Llach L. "El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas" 1998.

aumento del desempleo que llegó al 8,8 %, representando el índice más alto en los casi treinta años posteriores, hasta entrada la década del '90.

Para Ferrer, la política económica aplicada en el periodo 1962-1963 constituyó una clara versión del liberalismo ortodoxo que pretendió desarticular al movimiento obrero y reinstalar los mecanismos del poder económico y de distribución del ingreso vigentes hasta la llegada del peronismo al poder en 1946, es decir, volver a la primarización económica que favorecía al sector agropecuario exportador y a los grupos comerciales y financieros vinculados a dicho sector. En este breve periodo y debido a las medidas aplicadas hubo quiebras y cierres de fábricas por el fuerte endeudamiento en el exterior tomado en el periodo frondicista, que según Ferrer, favoreció a inversores extranjeros que las adquirieron a valores ínfimos en relación al valor real de esos activos.

En 1963, año en que asume la presidencia Arturo Illia, el proceso de industrialización volvió a recuperar su dinamismo, fundamentalmente con medidas tendientes a lograr un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa. A partir de ese año se registra un periodo sostenido de crecimiento del sector industrial, mejorando los indicadores de productividad, de salarios, de empleo y de exportaciones, así como también de una mayor homogeneización de la estructura industrial, con una participación relativa de los sectores un poco más equilibrada entre los sectores tradicionales y los sectores de punta. (Rapoport, 2005)

No obstante, para Rapoport el desarrollo de la estructura industrial tenía deficiencias importantes en algunos sectores, lo cual obligaba a una dependencia de bienes de capital y tecnologías extranjeras, y según su análisis, se registraban en los rubros que más podían potenciar el proceso de acumulación de capital, tales como el sector de las maquinarias, instrumentos y material de transporte, cuyos indicadores se reflejaban en la matriz de importaciones.¹⁰²

Ferrer, (1983) es otro autor que cuestiona el desarrollo de la estructura industrial en esta etapa, por la insuficiente capitalización y el rezago en el cambio tecnológico, considerándola de corte liberal, al señalar que si bien se registran indicadores favorables para la expansión y recuperación de la actividad productiva y el empleo, no existieron políticas de fondo para fortalecer la sustitución de importaciones a través de la integración del sistema industrial, ni en la promoción de las exportaciones.

El golpe de estado, perpetrado por el General Onganía en 1967, inaugura un periodo cuya política económica beneficia principalmente al sector financiero y a sectores industriales que operaban en los sectores más dinámicos asociados al capital transnacional.¹⁰³

En ese contexto, resultaron perjudicadas las pequeñas y medianas empresas de capital nacional que actuaban en el mercado interno tradicional como consecuencia de la contracción de la demanda y la menor capacidad financiera afectada por las fuertes tasas de interés. (Ferrer, 1980)

¹⁰² El problema de la dependencia de bienes de capital y tecnologías es considerado en la literatura como uno de los principales condicionantes para el avance del proceso industrializador, que también se registraba en otros sectores con este tipo de insuficiencias como los sectores químicos, plásticos, metalúrgicos y siderúrgicos y que terminaron configurando un sesgo incompleto y fragmentado del desarrollo industrial.

¹⁰³ Entre los sectores que perderán terreno, se ubica el sector ganadero y los grandes terratenientes de la zona pampeana, que aun así, le prestaron su apoyo inicial al régimen militar instaurado.

A comienzo de los '70, aunque por un breve periodo, se produjo un giro que algunos autores consideran de corte nacionalista, con la designación del economista Aldo Ferrer como Ministro de Economía, quien va a intentar promover un proceso de reactivación auto-sostenida para restablecer el crecimiento económico e implementar medidas para fortalecer a las industrias de capital nacional que habían sido desplazadas anteriormente.

Las medidas crediticias a favor de las pequeñas y medianas empresas se plasmaron a través del Banco Nacional de Desarrollo (ex Banco Industrial), asimismo se elevaron los aranceles de importación y se sancionó un régimen de compra nacional. También se estimuló la realización de emprendimientos productivos en los sectores industriales fabricantes de insumos intermedios con una mayor participación del capital nacional.¹⁰⁴

Sin embargo, en este breve periodo, una serie de condicionantes estructurales limitaron el cumplimiento de estos objetivos, por la debilidad de la autoridad política para ejercer controles sobre las firmas transnacionales, que tenían una excesiva presencia local y ejercían un fuerte poder de lobby. (Rapoport, 2005)

1.1.1. Las señales del agotamiento.

La literatura que estudia la periodización económica coincide en señalar que el proceso sustitutivo y la trayectoria de las industrias argentinas que se inicia en la década del '30 van evidenciando señales de agotamiento durante la década del '60 y comienzos de los años '70.

En este sentido, se destacan al menos tres factores concurrentes:

- I) la disminución del ritmo del crecimiento;
- II) las crecientes limitaciones vis a vis respecto de la frontera técnica internacional; y,
- III) la decreciente demanda excedente desde los años de posguerra hacia fines de los sesenta.

En este contexto, comenzaron a producirse algunos cambios para estimular las inversiones en otro tipo de industrias denominadas capital intensivas, que con su aparición transformaron el concepto de plantas fabriles conocido hasta entonces, e iniciaron una transición hacia las commodities industriales,¹⁰⁵ entre ellas las petroquímicas, las siderúrgicas, las de celulosa y papel, y las de aceites vegetales. (Schvarzer, 1993)

El golpe de Estado de 1976 es indudablemente un punto de inflexión que marcará el comienzo de la desarticulación del modelo de sustitución de importaciones conocido hasta entonces, permitiendo una paulatina

¹⁰⁴ La falta de integración en áreas consideradas clave como la siderurgia, la petroquímica, y el sector de celulosa y papel llevo a considerar que solo podría resolverse a través de inversiones para crear empresas nacionales en estos rubros. Asimismo a través del BANADE se potenció el rol de las inversiones para desarrollar obras de infraestructura vial, energética e hidráulica que se vincularían con los proyectos de polos de desarrollo y parques industriales que ya comenzaban a desarrollarse en esa etapa

¹⁰⁵ Las commodities industriales son altamente intensivas en capital y con tecnologías de proceso continuo. La microeconomía de este tipo de establecimiento fabril es significativamente diferente en relación con las plantas del complejo metalmeccánico, ya que se trata de fábricas de proceso continuo, producto específicas, con muy poca flexibilidad para alterar su ingeniería de producto o la tecnología de producción. Su equipamiento es altamente específico, la secuencia de sus subprocesos es escasamente alterable y existe poco margen para cambiar el orden de las tareas. Son plantas muy capital-intensivas cuyo punto de equilibrio se alcanza con niveles de utilización elevados, usualmente superiores al 80% de su capacidad física instalada, y simultáneamente ocupan muy poca gente, principalmente en las tareas de control de proceso." En: "Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años 90". (Bisang, R. Burachik G. y Katz, J. 1995)

liberalización de los mercados y una apertura externa que estimularía la “modernización de la economía argentina”.

El paquete de medidas económicas “de corte monetarista” comienza a instrumentarse con mayor vigor en 1978, a partir de un nuevo esquema de precios relativos de la economía.

Sus consecuencias fueron crecientemente negativas para el desempeño industrial, provocando una abrupta caída de la demanda industrial y de su rentabilidad productiva. (Katz, 1993)

1.1.2. Las respuestas de política pública.

A nivel gubernamental, en la década del ´60 se ejecutaron políticas con el fin de incentivar las exportaciones con indicadores que demuestran que el proceso fue bastante exitoso en el periodo que va desde 1960 a 1975. Sin embargo, estos objetivos fueron alcanzados parcialmente, beneficiándose principalmente a los sectores más “capital – intensivos” que fabricaban insumos básicos como el acero, el aluminio, el papel y la petroquímica.¹⁰⁶

Para Rapoport, (2005) las medidas de política industrial adoptadas no apuntaron a una transformación estructural ni a una profundización de la sustitución de importaciones para resolver el tema de la matriz insumo – producto, y sólo trataban de evitar el estrangulamiento cíclico de la balanza comercial.

Para este autor, los condicionantes macroeconómicos y estructurales, como la falta de continuidad de las políticas crediticias, monetarias y fiscales, las disparidades territoriales o los limitados sistemas de comunicaciones, también constituían condiciones adversas para el desarrollo industrial. En tal sentido, es crítico de la posición que sostiene que el problema era solamente microeconómico y relacionado únicamente con la cuestión de la escala ineficiente.

1.2. Los debates sobre el periodo.

El primer aspecto relevante entre los debates del período aporta cierto consenso para ubicar en la segunda mitad de la década del ´50 el comienzo de una nueva etapa en el proceso de industrialización que puso en el tapete al modelo sustitutivo argentino, despertando nuevas y diversas controversias, tanto a favor como en contra, pero que vienen a ratificar que a lo largo de buena parte del siglo XX hubo proyectos de industrialización que contrastaron con aquel modelo exportador primario que pretendieron sostener las elites.

En el plano de los debates teóricos sobre esta etapa hay abundantes discusiones sobre un periodo signado por la idea de las “marchas y

¹⁰⁶ En la literatura especializada se indica que en el periodo comprendido entre 1958 y 1974 el crecimiento industrial promedio fue del orden del 6% anual, aunque no obstante las limitaciones del modelo local respecto de la frontera técnica internacional comenzaron a mostrar signos de agotamiento a principio de los años 70, principalmente porque el mundo desarrollado entro en una fase de rápidos cambios sustentados en los avances y la difusión de la microelectrónica, que agravo aun más el ya retardado proceso local. No obstante en el periodo hubo esfuerzos destacables hacia industrias nuevas de capital local más pequeñas ubicadas en ramas fabriles consideradas más modernas como la fabricación de tubos de acero, las máquinas herramientas, la maquinaria agrícola, las autopartistas, la electrónica, la química fina y farmacia, estas últimas desarrolladas a partir del avance de la química básica.

contramarchas” que han tenido incidencia sobre el desarrollo económico, más allá de los rasgos que puntualmente asumieron los sucesivos gobiernos.

En tal sentido, prevalecen al menos dos posiciones sobre el tipo de desarrollo, por un lado los que postulaban un proceso de desarrollo exportador “indiscriminado”, es decir, basado en protecciones de acuerdo a la productividad de cada rama, y por el otro, la idea de consolidar un patrón de especialización basado en aquellas ramas en las que el país tenía ventajas comparativas y aprovechar los beneficios de las economías de escala.

A favor del desarrollo exportador “indiscriminado”, se posicionan los economistas que consideraban que debía avanzarse en la exportación de bienes industriales con el objetivo de generar divisas y evitar los recurrentes déficits de balanza comercial a efectos de superar el ya clásico “stop and go” (estancamiento/expansión),¹⁰⁷ sin dejar de incentivar al mismo tiempo las producciones locales, sustituyendo lo que se importaba.¹⁰⁸ (Diamand, 1973)

La otra postura se inclina por la promoción de exportaciones pero consolidando un patrón de especialización basado en aquellas ramas en las que el país tenía ventajas comparativas. En ese sentido, se propiciaba pasar de un modelo de sustitución de importaciones a otro de expansión exportadora que permitiera incrementar la eficiencia y la competitividad por medio de un aumento de la escala de producción. En esta postura se ve la influencia de las posiciones de la CEPAL, que bregaba por una integración de esfuerzos de los sectores industriales de la región que articule a nivel latinoamericano una nueva división internacional del trabajo. Esta idea después sería incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo que presentó el radicalismo después de 1965. (Gerchunoff y Llach, 1998)

Indudablemente el problema del comportamiento cíclico de la industria manufacturera ha sido determinante para interpretar los estilos de desarrollo, registrándose al menos cinco ciclos en el periodo 1958-1978, con sucesivas contracciones y expansiones, y que dio lugar a los cuestionamientos sobre el estilo que orientó desarrollo en Argentina hasta entrada la década del setenta.¹⁰⁹ (Heyman, (1980); Katz y Kosacoff, 1996)

Un segundo aspecto relevante en los aportes teóricos está dado por los rasgos microeconómicos e idiosincrásicos de la etapa, y en este sentido, para Katz y Kosacoff, (1998) parece quedar claro que el modelo de desarrollo asumió rasgos bastante distintos en Argentina en comparación con el de las sociedades más avanzadas, no sólo porque las grandes innovaciones se generaron en décadas anteriores a su utilización en nuestro medio local, sino

¹⁰⁷ Los ciclos de estancamiento y expansión describen a la economía de Argentina debido a las características que adquiría el modelo de desarrollo desde la gran depresión en donde el tema del aislamiento respecto de las corrientes internacionales de comercio eran recurrentes, primero forzadas por la crisis del '30 y por la Segunda Guerra Mundial, pero después por decisión política, lo cual fue generando una vulnerabilidad exterior extrema. Este esquema debilitaba las posibilidades de producción porque quedaban muy condicionadas las posibilidades de importación, especialmente para la provisión de insumos y de maquinarias y equipos para la inversión. Gerchunoff, P. y Llach, L. “El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas” 1998.

¹⁰⁸ Esta postura de Diamand ha sido recientemente criticada por Héctor Valle, (2010), que la considera insuficiente porque su planteo solo se redujo a indicar que las limitaciones al desarrollo exportador estaban dadas porque el tipo de cambio estaba atado al sector más productivo y su propuesta prescindió de la consideración de algunas de las problemáticas centrales de la economía mundial de entonces, entre ellas: la estrategia de las transnacionales, el origen y la acumulación de excedentes o la existencia de la lucha de clases.

¹⁰⁹ Las políticas que buscaron mejorar la competitividad de las industrias, como los incentivos a la exportación de manufacturas, dieron buenos resultados en algunos sectores clave, siendo que en 1960 las manufacturas no tradicionales prácticamente no se exportaban y hacia 1975 representaban la cuarta parte de las exportaciones del país.

porque el proceso se dio principalmente por la vía de la copia o la adaptación de tecnologías que demandaban conocimientos imprescindibles para realizar dichas adaptaciones dado que el modelo industrial era muy distinto al internacional. En tal sentido, los autores señalan que este esfuerzo adaptativo forjó procesos de aprendizaje bastante específicos y con rasgos idiosincrásicos locales.¹¹⁰

No obstante, la estructura productiva padeció en la etapa un conjunto de ineficiencias que fueron determinantes para que el desempeño industrial haya tenido un comportamiento cíclico con escasa inserción en los mercados internacionales.

Para Fajnzylber, (1984) parte de esta debilidad tiene que ver con cierta idiosincrasia local del empresariado y su aparente comodidad con las actividades que no se encuentran expuestas al comercio internacional, en ciertos casos beneficiados por las protecciones arancelarias y las restricciones a la importación, o por la conveniencia de explotar actividades sólo basadas en las ventajas comparativas estáticas.

Un tercer aspecto se vincula a los efectos dinámicos que se generaron con la llegada masiva de empresas transnacionales desde fines de la década del '50 y comienzos de la década del '60, situación que Fajnzylber, (1984) denominó "*proteccionismo frívolo*" en la región, a diferencia de otros países, mencionando el caso de Japón, que en el periodo de posguerra desarrolló una política de diferenciación, priorizando lo que era imprescindible producir localmente con apoyo del Estado, constituyendo un proceso que el autor denominó "*proteccionismo de aprendizaje*".¹¹¹

En la literatura existen comparaciones entre los caminos estratégicos que una Nación puede tomar para favorecer su proceso de industrialización, en los que el factor "protecciones" puede jugar un papel positivo o negativo, a partir de la decisión estratégica sobre que industrias desarrollar, sin entrar en conflicto con la racionalidad económica.¹¹²

¹¹⁰ El periodo iniciado a fines de la década del '50, más allá de su comportamiento cíclico, generó un impacto microeconómico sin precedentes, modificando la morfología de la industria argentina, destacando que en esta etapa tuvo lugar un constante desarrollo de departamentos de ingeniería en muchas industrias, grandes y medianas, de capital nacional y extranjero, cobrando un gran impulso y consolidándose la capacidad tecnológica interna, con el desarrollo de las ingenierías de producción y de diseño de productos, y posteriormente de las áreas de organización y planeamiento de la producción. Este proceso fue generando un cambio madurativo en operarios y técnicos de muchos establecimientos industriales que fueron incorporando tareas nuevas por entonces como el control de calidad, el mantenimiento preventivo de equipos, la normalización de partes, subconjuntos y componentes y en algunos casos la subcontratación de terceros. Katz Jorge, Kosacoff Bernardo "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones" 1998.

¹¹¹ En Argentina, así como en otros países de la región de Latinoamérica, se produjo un proceso de reproducción indiscriminada pero a escala pequeña de las industrias de los países más avanzados, que además eran ajenas a las condiciones locales, y tampoco trasladaron las innovaciones que se efectuaban en los países de origen, generando escasos efectos dinámicos en relación a los que se daban en sus casas matrices.

¹¹² "El MITI decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción resultarían en extremo inapropiados para el Japón. Se trataba de industrias como la del acero, refinamiento de petróleo, petroquímico, automotriz, aéreo, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, estas son precisamente las industrias donde la elasticidad de demanda del ingreso es mayor, el proceso tecnológico más rápido y la productividad de la mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar al de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras; para bien o para mal el Japón tenía que tener industria química e industria pesada. Según Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia exitosa está en concentrar el poder de lucha en los frentes clave de batalla; afortunadamente, la buena suerte y sabiduría que el Japón adquirió por necesidad, le ha hecho posible concentrar sus limitados recursos de capital en industrias estratégicas" (OCDE, 1972) Citado en: "La industrialización trunca de América Latina". Fajnzylber, F. 1984.

Un cuarto aspecto destacable está dado por el proceso de aprendizaje tecnológico que tuvo lugar en la etapa, destacándose al menos tres componentes:

- Un incremento de las exportaciones manufactureras de origen industrial en el periodo, llegando hacia 1974 a representar la cuarta parte del total exportado, destacándose los rubros automotriz y de máquina herramienta.¹¹³
- Comienzan a registrarse exportaciones de tecnología nacional, con ventas de plantas llave en mano, o provisión de asistencia técnica en producción o cesión de licencias tecnológicas a empresas de terceros países. (Ablin y Katz, 1985)
- Se produce un proceso de gradual internacionalización de algunas empresas nacionales que optan por radicarse con capital propio en otros países. (Katz y Kosacoff, 1984)

Cabe aclarar que este proceso ocurrió en un contexto de dinamismo creciente en las denominadas sociedades industrializadas, que en la década del '70 ya se encontraban en plena transición hacia el nuevo paradigma tecnológico, principalmente por la irrupción de los avances en el campo de la microelectrónica. (Kosacoff y Bezchinzky, 1993)

¹¹³ La expansión de la economía local tuvo un motor en las exportaciones de bienes de origen industrial que crecieron sensiblemente, llegando a casi el 20% de las exportaciones totales a fines de la década del '60. El análisis indica a su vez que estas exportaciones estaban principalmente controladas por empresas de capital extranjero y no por industrias locales, principalmente en el sector automotriz, en la producción metalúrgica y en maquinaria y material eléctrico. CEPAL, 1986. (Azpiazu y Kosacoff, 1985)

2. El agotamiento del Estado de Bienestar como factor configurador de las nuevas necesidades de formación para el trabajo.

Los análisis sobre el capitalismo de postguerra destacan que su fortaleza radicaba en la existencia ilimitada de factores de producción considerados clave: la tecnología (de productos, procesos y de organización), las materias primas, la energía y la fuerza de trabajo.

La escasez de la fuerza de trabajo, o sus limitaciones, fue el detonador de nuevas discusiones tanto en el plano económico, como el político y educativo, en donde van a emerger nuevas corrientes teóricas en materia de formación para el trabajo, primero en las economías más desarrolladas, pero que serán influyentes en las tendencias y las aplicaciones efectivas en la región.¹¹⁴

En Argentina, el agotamiento del modelo de acumulación registraba déficits estructurales desde comienzo de los años '60, principalmente por el encarecimiento de los insumos originados en recursos naturales y por el estancamiento en la generación de innovaciones que aporten soluciones en materia tecnológica.

En ese contexto el problema de la creciente de escasez de mano de obra calificada comenzó a constituirse en otro déficit y un factor que va a ser determinante para los cambios en el modelo institucional de formación para el trabajo.

2.1. La teoría del Capital Humano y sus implicancias locales.

“El homo economicus es, entonces el producto del sistema social capitalista. A la economía burguesa no le interesa el hombre en cuanto hombre, sino en cuanto un conjunto de facultades que deberán ser trabajadas para que el sistema económico pueda funcionar como un mecanismo. Todas las características humanas que dificultan el funcionamiento de ese sistema (Reflexión, ética, etc.,) son indeseables y mantenidas como no científicas”
Gaudencio Frigotto, 1988.

En la literatura se destaca que la teoría del capital humano representa conceptualmente el punto de partida de un enfoque que comienza a dejar de considerar a la educación como un bien de consumo para considerarla una forma de capital, y desde esta perspectiva, el problema pasó a ser la determinación de la contribución de la educación al crecimiento económico, y, en el plano individual, cuál era su incidencia en la productividad y en los ingresos.

Cabe aclarar que hasta fines de la década de los cincuenta no parecía haber ligazón alguna entre las ciencias de la educación y los campos en los que se aplica el análisis económico, y los interrogantes iniciales que condujeron a ligar

¹¹⁴ El paradigma tecnológico unguado dentro de capitalismo histórico va a gestar una formación social que ha sido definida como “...el conjunto de opciones posibles, el camino dentro del cual es factible el desenvolvimiento de las fuerzas productivas y la acumulación de capital...”. En este sentido la idea de paradigma es descripta como el fruto de la aplicación de innovaciones pequeñas o “incrementales” de los considerados “factores llave”, representados por los “nuevos insumos que hicieron su aparición luego de un extenso período de investigación y desarrollo, y que desplazan a los anteriores insumos empleados”, y se constituyen en el principal componente de todo el proceso productivo. Azpiazu, D; Basulado, E; y Nochteff, H. “La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina”. Legasa 1988.

la economía con la educación y que dieron surgimiento a las ideas del capital humano, abrieron una perspectiva nueva para penetrar en un terreno que hasta ese momento no había propiciado motivo alguno de interés dentro de las ciencias económicas.

El concepto de capital humano fue para Frigotto, (1998) el constructor básico de la economía de la educación, y las discusiones sobre los factores explicativos del crecimiento económico fueron un campo propicio para el análisis de los nexos entre los adelantos educacionales y el desarrollo económico de un país.

Carciofi, (1981) señala que fueron algunos trabajos pioneros de economistas estadounidenses los que comenzaron a abrirse al tema, y en un trabajo aparecido en enero de 1962, es Edward Denison quien comienza a medir cuáles habían sido las fuentes del crecimiento económico de los Estados Unidos a lo largo de un vasto período de tiempo, identificando y cuantificando ciertos factores del crecimiento, tales como el aumento del capital físico de la economía americana, o los avances en los procesos productivos a partir de los avances tecnológicos; mientras que otros factores aparecían como “*residuos no explicados*” por el aumento del stock de capital, pero que demostraban que la educación había sido una “fuente” esencial en dicho crecimiento, siendo que de alguna manera había participado en ese fenómeno de avance tecnológico al proveer a los individuos que lo hicieron posible.

El autor también menciona que casi en forma simultánea otros economistas americanos, Solow y Kuznets,¹¹⁵ en sus estudios sobre crecimiento observaron que el capital crecía más velozmente que la fuerza de trabajo ocasionando una mayor escasez de ésta, y en consecuencia, que los salarios ganaran en participación en la renta nacional, dejando abierta una interpretación diferente del fenómeno: “...no sólo se trataba de que la economía se enfrentaba con problemas de escasez de mano de obra, sino también que dicha mano de obra era de calidad distinta, con mayor potencialidad productiva y, por tanto, era fácilmente explicable que tuviese un precio (salario) mayor y no descartaban que la educación fuera el resorte en el cual tal capacidad productiva adicional estuviese apoyada...”.

Pero será un discurso de Theodore W. Schultz ante la American Economic Association, quien va a brindar la teorización necesaria para dar soporte a las nuevas ideas, ya como vocero de un conjunto de economistas que venían trabajando en la Universidad de Chicago:¹¹⁶

“.....Mi propio interés por este tema surgió en el transcurso de 1956-1957, cuando fui miembro del Centro de Estudios Avanzados de las Ciencias del Comportamiento. Me sentí perplejo ante los hechos de que los conceptos utilizados por mí para evaluar capital y trabajo, se estaban revelando inadecuados para explicar la acumulación que venía ocurriendo en la producción. Durante el año de mi permanencia en el Centro, comencé a percibir que los factores esenciales de la producción, que identificaba como capital y trabajo, no eran inmutables: sufrían un proceso de

¹¹⁵ El autor hace referencia a un trabajo de Simón Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, No. 45, marzo, 1955., en el marco de un documento del proyecto “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”, UNESCO - CEPAL - PNUD. 1981.

¹¹⁶ El discurso es publicado en 1961 en la *American Economic Review*, en una versión más elaborada denominada: “*Investment in human capital*”, trabajo que va a ser considerado como revolucionario dentro del pensamiento económico. En “La productividad de la escuela improductiva” Frigotto, G. Miño y Davila. 1998 pág. 48

perfeccionamiento, lo que no era debidamente evaluado, según mi conceptualización de capital y trabajo. También percibí claramente que en Estados Unidos muchas personas estaban invirtiendo fuertemente en sí mismas, que estas inversiones humanas constituyen una penetrante influencia sobre el crecimiento económico, y que la inversión básica en el capital humano es la educación....”

(Schultz, 1962)

Si bien Schultz se nutre básicamente de los postulados del paradigma positivista y de las teorías económicas neoclásicas para la interpretación de los fenómenos económicos, su teoría del capital humano incorpora en el nuevo postulado a las relaciones que se producen entre sociedad, educación y empleo. (Martín, 2003)

Los trabajos de Schultz destacan la idea acerca de la cual el crecimiento económico observado en las economías occidentales de posguerra se basó en dos factores centrales, el factor producción y el factor trabajo, y que el incremento de los salarios de los trabajadores se debía a su mayor educación. Asimismo, esta teoría también permitió explicar que el subdesarrollo se debía a que los países que se encontraban en esa situación privilegiaban solo la inversión en capital fijo en detrimento de la inversión en capital humano.¹¹⁷

La teoría del capital humano fue sin dudas un cambio en el enfoque del análisis económico tradicional en donde la educación había dejado de constituir un bien de consumo y comenzaba a ser mirada como una forma específica de capital, tan específica que su acumulación se materializa en seres humanos y cuya productividad se expresa en la actividad laboral de quien la ha recibido. (Carciofi, 1981)

Otro economista que realizó sus postulados teóricos sobre el capital humano fue Gary Becker, cuyos planteos asimilaban la posesión de educación con el usufructo de cualquier tipo de capital material, por lo que se la consideraba una inversión susceptible de cálculo acerca de su específica rentabilidad (Schultz, 1983; Becker, 1983).

Los trabajos de Becker en 1964 incluyen además una nueva concepción del insumo “trabajo”, al considerar a la educación y la formación como inversiones que realizan individuos racionales con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos. En la perspectiva sobre la teoría del capital humano aportada por este autor, se señala que el agente económico tiene un comportamiento racional, invierte para sí mismo y dicha inversión se realiza en base a un cálculo. En la literatura se sostiene que las posturas de Becker, y principalmente sus estudios sobre sociedades del conocimiento, tendrán una gran influencia en el resurgimiento neoliberal de los '90.

El nuevo enfoque va a establecer ideas centrales respecto del gasto en educación, y cómo éste debe realizarse en función de su tasa de retorno, dado que los costos de formación y aprendizaje se aplican sobre personas cuyas habilidades y conocimientos adquiridos son inseparables y esos beneficios de

¹¹⁷ Schultz sitúa a la teoría del capital humano como un complemento de la teoría neoclásica del desarrollo y desde esta perspectiva para que un país salga de un estadio tradicional o pre capitalista, necesita crecientes tasas de acumulación, conseguidas a mediano plazo por el aumento necesario de la desigualdad (teoría de la torta). A largo plazo y con el fortalecimiento de la economía existirá naturalmente una redistribución. El crecimiento alcanzado determinará niveles mínimos de desempleo, la productividad aumentará y habrá una transferencia creciente de los niveles de renta del sector tradicional hacia los sectores modernos, produciendo salarios más elevados. En “La productividad de la escuela improductiva” Frigotto, G. Miño y Davila, 1998.

formación en caso de renuncia o despido, se mueven con esa persona. Asimismo, la noción misma de capital en poder del trabajador abona las posiciones neoclásicas respecto del mercado de trabajo, en donde se supone que el trabajador y el empleador se encuentran en condiciones perfectas, unos poseedores del capital físico y otros del capital humano en igualdad de condiciones y en este encuentro se acordaría el precio del producto. Schultz lo plantea explícitamente: "*Los trabajadores no se han convertido en capitalistas por la difusión de la posesión de stocks de las empresas, tal como habría señalado el folklore, sino por la adquisición de un conocimiento y una habilidad que tiene valor económico.*"¹¹⁸

2.2. Los análisis críticos de la teoría del capital humano.

Algunos autores han aportado perspectivas críticas de la teoría del capital humano, cuya influencia sobre los sistemas educativos en la región desde la década del '60 fueron más notables en particular en la construcción de los modelos de educación técnica.

La centralidad de esta perspectiva crítica reside básicamente en la idea respecto de la cual el sistema capitalista supone un monopolio del conocimiento, e implica el dominio y la distribución exclusiva de los saberes por parte de los sectores dominantes.

Se destacan los aportes de Puigross, (1994) que señalan que esta corriente teórica expresó básicamente una preocupación excluyente, que es la de vincular el desarrollo económico con la educación, y así vincular la reproducción ideológica, social y técnica de la fuerza de trabajo con el proceso industrial-capitalista.¹¹⁹

En este sentido, otros aportes critican su funcionalidad con el paradigma de acumulación capitalista que consagra la visión "taylorista" de la división del trabajo y el rol de la calificación manual a la que se la asume como "menor" frente a las calificaciones de orden intelectual, que dentro de este paradigma tienen reservadas las tareas de dirección, planificación y control.

La concepción del capital humano ha sido criticada también por ubicar la cuestión del rendimiento sólo en términos de incremento de la productividad, y en ese contexto, la formación y la capacitación de la mano de obra pasa únicamente por su valor económico, en tanto representa ventajas para el individuo y para la producción en general.

Teodore Shultz, considerado el máximo referente de la teoría, expresó al extremo esta perspectiva, llegando a diferenciar a la educación general o "educación cultural", a la que consideraba como consumo, de la educación para el trabajo, que significaba inversión, aunque reconoció la necesidad de complementación de ambas, es decir en capital físico y en capital humano para sostener equilibrado al sistema.¹²⁰

¹¹⁸ Schultz, Theodore: "La inversión en capital humano" en Fernández Enguita, M. "Sociología de la Educación", Alianza Madrid, 1999.

¹¹⁹ Las críticas de la autora se centran en señalar que esta corriente teórica apuntaló la idea de los sectores dominantes en donde la meta era capacitar a la mano de obra y el aprendizaje de la moral social burguesa. En Puiggróss, Adriana "Imaginación y crisis en la educación Latinoamericana" 1994.

¹²⁰ Irving Fisher, un economista neoclásico estadounidense, es quien a principios del siglo XX considera teóricamente a la educación como un bien económico y surge a partir de una concepción ampliada de capital que propone que todo lo que posibilitara generar ingresos en un período de tiempo, era pasible de recibir tal denominación. La educación como capital entonces posibilita la doble función de servir de consumo y de inversión. Como consumo porque quienes demandan por educación, obtienen en la satisfacción de esa demanda una satisfacción inmediata y otra más a largo plazo al poder luego disfrutar de otros bienes culturales.

Cecilia Braslavsky basa sus críticas sobre la teoría en los trabajos de su maestro alemán Robert Alt, que se centran especialmente en el concepto de monopolio del conocimiento: *“...los sectores dominantes se apropian de los “saberes” que legitiman su prestigio social, y esclarecen la perspectiva de la división social del trabajo consagrada por el sistema capitalista, con la primacía del trabajo intelectual sobre el trabajo manual, en donde será el trabajo intelectual el que concentre las tareas de dirección, planificación y control...”*.

En este sentido plantea que el sistema educativo es funcional en tanto está fragmentado y segmentado, ya que posibilita y consolida la desigualdad educativa y cultural.

Cabe destacar que las corrientes educativas denominadas “reproductivistas”, señalan en general que en el sistema capitalista se resaltó la idea de contar con una institucionalidad educativa instrumental y funcional, en donde sobresale el concepto de compartimentar la institución escolar para un mejor control, que permita recrear los valores, las actitudes y las relaciones sociales para mantener un orden de cosas vigente y naturalizado.¹²¹ (Querrien, 1994)

Las críticas que llegan a la teoría del capital humano desde la perspectiva marxista a través de Frigotto, (1998) expresan que sus elementos constitutivos son la economía neoclásica y el positivismo, conformando un cuerpo único y una vinculación entre una teoría del desarrollo y una teoría de la educación que reflejan una visión del mundo antagónica a los intereses de la clase trabajadora.

Para el autor, la teoría del capital humano es un instrumento generado por la *“inteligencia de los países imperialistas”* que supone que la inversión en capital humano genera igualdad económica y social sin alterar las estructuras generadoras de la desigualdad, y representa la forma por la cual la visión burguesa reduce la práctica educacional a un factor de producción, como mera cuestión técnica, escondiendo la verdadera naturaleza de la relaciones sociales de producción capitalista.

El autor sostiene que los teóricos del capital humano reducen el concepto “trabajo” a “empleo u ocupación remunerada”, vinculado a las ideas dominantes de la teoría del mercado, prescindiendo de una visión más amplia de trabajo como:

“...relación social por la cual los hombres producen su existencia, como elemento de unidad de lo técnico y lo político, lo teórico y lo práctico, en el proceso productivo....”

(Frigotto, 1998)

Otros análisis marxistas, realizados por los denominados “radicales americanos” señalan que la teoría del capital humano favorece una fuerza de trabajo disciplinada y habilitada, y posibilita los mecanismos de control social para la estabilidad del sistema social capitalista. (Bowles, 1972; Bowles y Gintis, 1975)¹²²

Asimismo, el proceso educativo, escolar o no, es reducido a la función de producir habilidades intelectuales, desarrollo de actitudes o transmisión de

La demanda de educación es explicada también en términos de la necesidad del individuo de incorporar a su patrimonio un conocimiento o habilidad que le posibilitará luego incrementar sus ganancias. La educación como inversión constituiría entonces un bien intermedio por cuya posesión sería posible acceder a otros, pero pagando los costos directos o de oportunidad que dicha capacitación implique.

¹²¹ En Pineau, Pablo “La escuela como maquina de educar”, Cap. 1. ¿Por qué triunfo la escuela?1998.

¹²² En “La productividad de la escuela improductiva” Frigotto, G. Miño y Davila. 1998. pág. 55.

determinado volumen de conocimientos que funcionan como generadores de capacidad de trabajo, ubicando a la educación escolar como un aspecto de la división capitalista del trabajo y su organización instituye relaciones de dominación. (Bowles, 1972; Bowles y Gintis, 1975, Edwards, 1976)¹²³

Desde esta perspectiva, la educación pasaba a ser una cuestión técnica y la capacitación queda condicionada a las necesidades del trabajo y del empleo, reduciéndola a una perspectiva instrumentalista y funcional que establece la posibilidad de ascenso social por medio de la educación y el esfuerzo individual del trabajador.¹²⁴

No obstante, otros autores, aun siendo críticos, rescatan que la cuestión del sujeto y del esfuerzo individual en la teoría del capital humano significó un aporte novedoso en una sociedad por entonces fuertemente regida por el eje capital - trabajo, y en donde la especialización de la mano de obra tenía un carácter rígido, lineal y homogéneo, y la organización del trabajo era repetitiva y fragmentada.¹²⁵

2.3. Las influencias en el Estado y en la educación.

El excepcional escenario económico de posguerra en las economías desarrolladas, sobre todo en las décadas del '50 y '60, fue un escenario propicio para la aplicación de la teoría del capital humano, produciendo un cambio conceptual cuyos efectos se tradujeron en la ampliación de las expectativas depositadas en el sistema educativo y en un aliento para la activa intervención del Estado a fin de asegurar el ingreso igualitario a la educación y al desarrollo de vocaciones profesionales diferenciales que aportaran al incremento de la productividad.¹²⁶

En tal sentido, las expectativas sociales, especialmente las vinculadas a las posibilidades de movilidad social ascendente, fueron conformando un escenario donde predominó crecientemente la demanda de formación.¹²⁷

2.4. El rol de los organismos y las transnacionales.

En la literatura se señala que si bien no fueron muchos los trabajos publicados en América Latina durante la década del '60, el enfoque del capital humano ejerció una importante influencia sobre los hacedores de políticas educativas

¹²³ Ídem anterior

¹²⁴ En Inglaterra es Joseph Lancaster quien va a introducir la idea de una doctrina utilitaria dentro de sistema educativo como valor para lograr una mejor calidad de vida en el marco del desarrollo industrial y su relación entre escuela-trabajo y saber - trabajo, dirigida a la formación de agentes productivos.

El sistema lancasteriano representa una solución para la época ya que resuelve la dificultad del vínculo educación escolar-trabajo en el sistema de enseñanza mutua a través de un modelo organizacional que semeja a la organización fabril y en ciertas prácticas institucionales análogas a las modernas prácticas laborales que el capitalismo estaba introduciendo. El sistema lancasteriano puede ubicarse como una doctrina utilitarista de la relación educación - trabajo en el marco del desarrollo industrial, que ha tenido impacto dentro de las diversas experiencias tayloristas, tanto en el capitalismo como en el propio socialismo soviético. En Puigross A. "Imaginación y Crisis en la educación latinoamericana" pág. 77. Aique Grupo Editor, Bs. As. 1994)

¹²⁵ En el texto de Braverman, H. (1970) "Trabajo y capital monopolista" se lo denominara como: "*división detallada del trabajo, expropiando al trabajador de su cualificación y conocimiento...*".

¹²⁶ El rol del Estado como "nivelador" instrumentando políticas compensatorias en educación, y la activa implementación de programas de entrenamiento en el trabajo fue un rasgo distintivo de la etapa.

¹²⁷ La movilidad social se define como la transición de un individuo de una posición social a otra de diferente rango. En términos generales, se refiere al conjunto de cambios económicos y sociales dados en la vida de una persona y que inciden de manera sensible en su patrimonio y en su prestigio social. La movilidad social es considerada relativa puesto que en ella intervienen factores tales como los sociales, las costumbres, las leyes, la pertenencia a un estrato socio-técnico específico, la ocupación, la formación y la educación adquirida. En "Pobreza, socialización y movilidad social" Rocha Reza, Sonia. Universidad Iberoamericana, México, 2007

gubernamentales, y, en un informe de CEPAL publicado en 1968 explícitamente se recomienda este tipo de enfoque para el diseño de políticas en la esfera de recursos humanos, especialmente entre los organismos técnicos de planificación, que centran su interés en las proyecciones de largo plazo en materia de gasto educativo.¹²⁸

Carciofi, (1981) señala que los organismos multilaterales comenzaron a trabajar sobre la proyección de la oferta de recursos humanos en la región partiendo de los datos sobre información histórica de ingresantes y matriculados en las distintas modalidades y niveles y sobre el crecimiento de la población, asumiendo que las demandas se pueden predecir con cierta justeza a través de la información existente y que opera una suerte de “Ley de Say”¹²⁹ en el mercado de trabajo, es decir que “*todos los nuevos egresados encuentran trabajo y éstos no afectan el equilibrio del mercado*”, y, en consecuencia, la tarea del planificador se limita en estos casos a estimar las dimensiones del sistema educacional para dar cabida a las nuevas demandas”.¹³⁰

Cabe destacar que casi todos los planes de desarrollo realizados en América Latina contenían un capítulo destinado al problema de recursos humanos y debía planificarse para que la disponibilidad de recursos humanos no se constituya en una restricción al proceso de industrialización. Se asumía que el sector industrial absorbería el grueso de las inversiones y que a través de un efecto multiplicador éstas se difundirían al resto de la economía.

La influencia de esta corriente asumió una importancia trascendente como factor de ruptura y reconfiguración especialmente a partir de los cambios en el modelo económico respecto de la política llevada adelante durante los gobiernos de Perón, reorganizándose alrededor de un modelo inspirado en las teorías del desarrollo de la época.

En este contexto, el enfoque del capital humano va a brindar sustento a las modificaciones que sobrevengan en el sistema nacional de enseñanza técnica y de formación profesional.

La literatura señala también que las principales recomendaciones que se realizaban desde los organismos internacionales de financiamiento indicaban que: “*Los programas nacionales de desarrollo deberán incorporar esfuerzos propios encaminados a mejorar los recursos humanos y ampliar las oportunidades, mediante la elevación de los niveles generales de educación y salud; el perfeccionamiento y la expansión de la enseñanza técnica y la formación profesional, dando relieve a la ciencia y la tecnología...*” (Finkel, 1977)

Las teorías de desarrollo, cuyo correlato en la región fue el modelo desarrollista, son para Frigotto, (1998) las ideas motrices que Estados Unidos utilizó como mecanismo de recomposición y rearticulación de la hegemonía imperialista, y así fortalecer su intervencionismo económico, militar, político,

¹²⁸ CEPAL, “Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina”, Naciones Unidas, Nueva York, 1968. Citado en “Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina” Carciofi, R. UNESCO - CEPAL - PNUD.1981

¹²⁹ La Ley de Say es un principio atribuido a Jean-Baptiste Say que indica que no puede haber demanda sin oferta.

¹³⁰ Los trabajos realizados en 1968 por la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, “*Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social*” son ilustrativos en este sentido y también se encuentra dentro de esta misma orientación estudios realizados por el Instituto Di Tella, como “*Los recursos humanos de nivel universitario y técnico de la República Argentina*”, Buenos Aires, Argentina, 1963 o “*La enseñanza técnica industrial en la Argentina 1936 -1965*” (P.D. Weinberg, 1967)

social y educacional, y, desde esta concepción, motorizar las ideas de modernización e intervencionismo del Estado en la región de América Latina.¹³¹

La firma del tratado de la "Alianza para el Progreso" en 1961 representa cabalmente el vínculo entre Estados Unidos y los países sudamericanos y también el instrumento por el cual amplió su influencia sobre el continente, bajo el lema de buscar "*una mejoría de las condiciones de los países subdesarrollados*". (Frigotto, 1998)

Las crecientes inversiones en los países subdesarrollados ya sea en equipamiento o en capital físico, comenzaron también a incluir inversiones para apoyar políticas de desarrollo educativo, que además resultaban más baratas, aunque en la literatura se señala el alto grado de discrecionalidad de estas inversiones, sobre todo después de comprobar que las tasas de retorno más altas por niveles de escolaridad en los países en desarrollo se obtenían en el nivel primario. Consecuentemente, como las inversiones en los otros niveles con menores tasas de retorno fueron consideradas poco eficientes, éstas debían circunscribirse solo a los niveles básicos. (Carciofi, 1981)¹³²

El Banco Mundial fue un singular actor en esta dirección, dado que desde mediados de los años '60 comenzó a transferir fondos para la reconstrucción y el desarrollo de las economías menos desarrolladas bajo la consigna de propiciar la expansión del comercio, de las industrias y para obras de infraestructura necesarias para propiciar el desarrollo en las naciones emergentes.¹³³

En tal sentido, este organismo percibió con claridad los aportes de la teoría del capital humano como un modo para solucionar los problemas de ingeniería derivados de los proyectos de construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles y puertos en América Latina, que iban requerir habilidades técnicas para que esos proyectos se desarrollen apropiadamente y no pongan en peligro las inversiones.¹³⁴

Las primeras decisiones que involucraron al Banco Mundial en inversiones en capital humano se orientaron hacia aquellos proyectos en donde dichas inversiones estuvieran en peligro por falta de mano de obra calificada, para lo cual se diseñaron modelos de previsión de la mano de obra.¹³⁵ (Jones, 1992)

¹³¹ Los planes y los programas de asistencia técnica o financiera se implementaron desde distintas agencias como Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI, la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford, o el Banco Interamericano de Desarrollo, que surgieron prácticamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el imperialismo se vio seriamente amenazado en sus privilegios de control de amplias áreas subdesarrolladas. La finalidad económico-política de esos programas constituye su esencia, que refleja el deseo imperialista de engañar a la opinión pública de los países subdesarrollados con pretensiones ideales de ayuda y de asistencia, que se hacen bajo ciertas condiciones que aumentan la explotación económica e intensifican la alienación política." (Tavares, 9-10). En "La productividad de la escuela improductiva" Frigotto, G. Miño y Davila. 1998 pág. 139

¹³² Carciofi, Ricardo: "Educación y aparato productivo en la Argentina, 1976-1982. Un balance de los estudios existentes" FLACSO - GEL, 1985, pág. 178, citado por Martín, María E., en "La relevancia de una perspectiva relacional en la investigación sociológica sobre educación y trabajo", ASET, 2003.

¹³³ La República Argentina fue singularmente un país al que el Banco Mundial no le transfirió este tipo de fondos de reconstrucción.

¹³⁴ El debate interno que tuvo lugar en la institución se centró en que en una primera etapa dicha asistencia técnica estaría dada por extranjeros pero en el mediano plazo debían desarrollarse talentos locales. Esta misma discusión se trasladó a otros problemas concretos derivados de las inversiones del Banco, como en el caso de los proyectos productivos, en donde debía garantizarse la suficiente cantidad de profesionales en condiciones de sostener la continuidad y la rentabilidad de dichos proyectos. En tal sentido, los análisis de inversión del Banco, incluían al capital humano en sus estudios de pre inversión, más allá de sus tradicionales estudios estrictamente económicos de la factibilidad de las inversiones. (Heyneman, 2007)

¹³⁵ La previsión de la mano de obra no era solo una técnica utilizada por el BM, sino que como base analítica era también utilizada por la UNESCO, La OCDE, la OIT y otras organizaciones internacionales. Heyneman, Stephen "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960 – 2000) en "Globalización y educación" Bonal Xavier et al, 2007. Miño y Davila.

En 1963 el Banco Mundial aprobó un memorándum que iba a ser orientador en materia de educación:

.....*“Estar preparados para considerar la financiación de una parte del capital necesario para proyectos educativos prioritarios diseñados para producir mano de obra formada para hacer avanzar el desarrollo económico. Al aplicar este criterio el Banco deberá concentrar su atención en proyectos en los campos de: a) la educación técnica y profesional y la formación en otros niveles y b) la educación secundaria general”.* (Banco Mundial, 1963)

De aquí en más, entre 1963 y 1980, todas las inversiones en educación del Banco Mundial requirieron justificaciones basadas en demandas de mano de obra y la detección de necesidades de mano de obra, y principalmente la escasez de técnicos e ingenieros pasaron a ser parte de los requisitos formales previos para las inversiones en educación. (Bartholomew, 1976; Heyneman, 2003)

La profundización de esta política del Banco Mundial llevó a proponer una educación secundaria más diversificada para los países en desarrollo argumentando que ésta era disfuncional, teórica, abstracta y poco práctica porque estaba sólo pensada para las elites de esos países:

.....*“Los sistemas educativos de los países en vías de desarrollo están diseñados para la elite.... normalmente la aristocracia, las clases superiores comerciales o un cuadro de funcionarios: una gran parte de los estudiantes reciben una educación errónea, los contenidos de los cursos primarios y secundarios.... no tienen nada que ver con la experiencia del estudiante actual, especialmente los niños de las zonas rurales”.* (Banco Mundial, 1971)

Esta conclusión sobre los “desequilibrios” de los sistemas educativos de los países en vías de desarrollo llevó al Banco Mundial a recomendar soluciones curriculares que terminen con el exceso de formación en habilidades literarias y generales y una profundización en la formación de habilidades relacionadas con los trabajos específicos:

..... *“una reorientación de currículo desde el fondo para asegurar que los que se graduaban encontraran un trabajo: Se asumió que para mejorar la calidad educativa, la educación tenía que ser más práctica y relevante, cosa que iba a conseguirse mediante la reorientación del contenido, para alejarla del academicismo y guiarla hacia propósitos profesionales”* (Banco Mundial, 1974)

Las menciones precedentes permiten apreciar cual era la perspectiva con la que el Banco Mundial realizaba sus análisis de inversión,¹³⁶ por un lado, promoviendo una educación secundaria diversificada como condición para acceder a los préstamos por parte de las economías menos desarrolladas, pero también como un aliento a la movilidad social y al afianzamiento de prácticas democráticas. No obstante, cabe aclarar que se imponían como condición para acceder a esos préstamos las asignaturas vinculadas al trabajo del metal para los varones y ciencia doméstica para las mujeres, suponiendo que este

¹³⁶ Sobre fines de la década del '60 el Banco ya contaba con un Departamento de Educación que se dedicaba a analizar, apuntalar y realizar el seguimiento de sus inversiones en educación y el punto culminante va a llegar cuando el Ministerio de Educación de Suecia aportó a la dirección del Banco una justificación diseñada para permitir las inversiones en educación secundaria, ya que así se promovería el empleo práctico en áreas necesarias para la eficiencia técnica. (Banco Mundial, 1970, 1972)

aprendizaje evitaría los peligros de la desocupación o de alienación política. (Heyneman, 1987)

Los análisis sobre la magnitud de la influencia que ejercieron sobre la educación técnico-profesional las recomendaciones de política que realizaron los organismos internacionales encuentran en la literatura varias referencias, aunque en algunos casos, estas exceden el ámbito local.

Para Carciofi, (1981) los debates de los años sesenta en materia de educación y empleo, y sus repercusiones y traducción al escenario de América Latina confirman que las recomendaciones realizadas desde los organismos están respaldadas en una visión teórica que si bien expresaba dos enfoques diferentes, ambos llegaban a la misma conclusión sobre política educacional:

i) Una visión postulaba la planificación del crecimiento, con la ampliación de los sistemas educacionales que en consecuencia ampliarían la oferta de capital humano para así superar las ineficiencias estructurales de estas economías. Esta perspectiva partía de la base de diagnósticos realizados por los organismos que indicaban que superada la escasez de oferta de capital humano no habría dificultades para captar los flujos de inversión, o para que estas economías absorbieran y multiplicaran los flujos de capital físico.

ii) La otra visión sustentó la perspectiva de promover el proceso de desarrollo industrial sustitutivo endógeno, poniendo el énfasis en la distribución antes que en la eficiencia o el crecimiento, justificando que la mayor apertura educativa aumentaría los niveles de escolaridad de la población y el mayor ingreso per cápita y, en consecuencia, una mejora de la distribución abriendo un proceso de transformación a largo plazo.

Para el autor, fue la corriente del capital humano quien propició una amalgama entre las dos visiones que se expresaron a través de una enunciación peculiar: *“...ciertas formas de acumulación de capital constituyen, en último término, un fenómeno indiferenciable de los aspectos distributivos...”*, y con esto se intentó dirimir una vieja controversia existente en el pensamiento económico mostrando que dentro de sus premisas de análisis no hay conflicto posible entre lo que una sociedad acumula y consume. (Carciofi, 1981)

La perspectiva aportada por los teóricos del capital humano fue la que permitió que estas dos visiones confluyeran, aun con diferencias de matices, a través de las recomendaciones sobre política educacional que los países de la región recibieron durante este período, cuyo impacto se tradujo mayoritariamente en el redimensionamiento de los sistemas educativos.

Para Pineau, (1991) la influencia de estas ideas significó la paulatina desarticulación del modelo educativo que dejó instalado el primer peronismo, y que se transformó en un modelo más tecnocrático.¹³⁷

Los efectos de la llegada de las empresas transnacionales a la región de América Latina y a la Argentina en particular, son ampliamente debatidos en la literatura, incluyendo a las ideas de la teoría del capital humano, que particularmente promovieron un cambio de enfoque sobre la relación entre la capacitación, la educación y el aumento de la productividad de los trabajadores, que luego ejercerían una importante influencia en el sistema

¹³⁷ La teoría del capital humano fue, en parte, el sustento de la transformación del modelo de educación técnico-profesional. No obstante, conservó localmente una visión humanista clásica, es decir, reproduciendo las jerarquías entre saberes puros y aplicados o entre teoría y práctica. Pineau, Pablo “Sindicatos, Estado y Educación Técnica (1936-1968)”. CEAL.1991.

institucional de educación técnica. En tal sentido, Pineau, (1991) destaca los cambios en el sistema de educación técnico-profesional impulsados por el desarrollismo durante la presidencia de Frondizi.¹³⁸

Para Azpiazu, Basualdo y Notcheff, (1988) las empresas transnacionales que llegaron a los países cuya industrialización se consideraba incipiente, como la Argentina, basaron sus estrategias de crecimiento en exportaciones o en sustitución de importaciones con mano de obra intensiva, con efectos dinámicos mínimos sobre la mano de obra, a diferencia de lo que ocurría en los países centrales, dado que se montaron plantas de menor importancia tecnológica y más basadas en los costos salariales del país o región.

En este sentido, Katz, y Kosacoff, (1998) señalan ciertas consecuencias regresivas para el modelo de desarrollo industrial local, dado que no propició una reestructuración basada en casi cuarenta años de acumulación de conocimientos, habilidades, capacidades ingenieriles, equipamientos y recursos humanos locales, ni tampoco se encararon estrategias para generar ventajas competitivas dinámicas para buscar una inserción internacional basada en la especialización productiva.

Ernst, (1985) señala que las características que asumió la internacionalización de los procesos productivos generó una polarización de la estructura de calificaciones con efectos sociales devastadores para los países en vías de desarrollo. Para el autor, las etapas de la producción que más rápidamente se automatizan son las de más baja calificación, y son las que precisamente se trasladaron para ser realizadas en los países menos desarrollados.

Su crítica sobre los procesos de internacionalización productiva se centra en señalar que por esta vía no se transfieren automáticamente las habilidades o calificaciones, sobre todo si en el país receptor no existe una adecuada articulación tecnológica del sistema productivo local, por lo que a medida que el cambio técnico se acelera y crece la brecha tecnológica, aumenta el déficit de capacidades técnicas disponibles. La producción de bienes de capital, por su mayor complejidad tecnológica, son un ejemplo en este sentido, ya que estos bienes producidos en los países centrales dadas sus diferencias de tamaño y capacidad financiera hacen prácticamente imposible su producción en los países de menor desarrollo, principalmente por las carencias de infraestructura, las escasas inversiones en I+D y las limitadas capacidades técnicas locales.

2.5. Transición tecnológica: El impacto sobre el concepto de calificación laboral.

La transición de las tecnologías durante la década del '70, de electromecánicas a electrónicas primero, y luego a microelectrónicas va a incidir decisivamente en la relación entre educación y trabajo. En tal sentido, cabe aclarar que hasta los años sesenta la educación y la formación eran concebidas como un elemento funcional y el sistema educativo era considerado un “seleccionador”

¹³⁸ El Presidente desarrollista Arturo Frondizi, inspirado en las influencias de los organismos internacionales, y también sobre los ejes “desarrollo – subdesarrollo”, o “moderno – tradicional”, impulsó varios cambios, incluido el aspecto educativo, aunque principalmente se orientaron a estimular el ingreso de nuevos capitales internacionales y el desarrollo de la industria semipesada, pero sin interrumpir el modelo industrializador inaugurado por el peronismo. En: Pineau, Pablo “Sindicatos, Estado y Educación Técnica (1936-1968)”. CEAL.1991.

para distribuir a las personas entre las diferentes ocupaciones en función de sus cualificaciones.

Dentro de esta visión, los requerimientos de cualificaciones dependían directamente del desarrollo tecnológico-económico o de la evolución científico-técnica sin incorporar los factores de tipo social.

Los aportes pioneros de Touraine hacia fines de la década del '50, ya señalaban que el avance de la automatización de los procesos productivos significarían un antes y un después en la cuestión de la calificación laboral, en donde comenzaron también a incidir los aspectos psicológicos y de comunicación, y no tan sólo los referidos al saber técnico específico.¹³⁹

Para Coriat, (1993) las transformaciones tecno-productivas implicaron una disminución de la importancia del trabajo directo y una extensión del trabajo indirecto, favoreciendo solo algunas categorías profesionales concretas, tales como los obreros-operadores de manejo de sistemas automáticos y los técnicos de producción, mientras sufrirían la exclusión del proceso productivo los obreros especializados, las categorías de escaso nivel de escolaridad inicial, los jóvenes de la enseñanza técnica corta y los obreros de oficio. No obstante, el autor señala que las nuevas formas de organización de la producción en las condiciones reales en que se desenvuelven los sistemas productivos coexisten con anteriores prácticas taylorfordistas que, en realidad, han venido a acentuar la rutinización y automatización de las tareas y funciones.

Para Coriat, el obrero lejos de cumplir funciones operativas y polivalentes, se limita a ejecutar y completar el diseño y la programación hecha y construida en otra instancia, reduciendo su tarea a la de simple vigilante del proceso, que puede considerarse como una forma aún más refinada de control:

....."de esta manera, los círculos de calidad han sido el instrumento de una especie de avasallamiento suplementario al instaurar un control social mucho más estrecho, a la vez sobre el trabajo y sobre los mil y un acontecimientos en qué consiste el desarrollo del flujo de la producción"

Coriat, (1993)

Para Braverman, (1980) y Gorz, (1988) el proceso de transformación tecno-productiva fue construyendo una nueva caracterización de las calificaciones como producto de los cambios técnico - organizacionales en las empresas, en donde la tecnología irrumpe con fuerza en la evolución de la división capitalista del trabajo, como un condicionante de las nuevas relaciones de producción, con el objetivo preciso de "descalificar para controlar" y apropiarse del saber obrero para aumentar el control sobre el trabajo, aumentando la subsunción real del trabajo al capital.

En su obra "Trabajo y capital monopolista", Braverman reconocía que el «taylorismo» se asentó en tres principios: i) disociación del proceso de trabajo de la pericia de los trabajadores, ii) separación entre la concepción y la

¹³⁹ En el transcurso de la década del '50, el modelo de organización laboral denominado "taylorfordista" alcanza su punto culminante, a partir de la implementación de los denominados "protocolos tayloristas", que incluyen el estudio de tiempos y movimientos, fragmentación total del trabajo, y utilización de la banda transportadora o línea de montaje. Coriat, B. "Pensar Al Revés: Trabajo y organización en la empresa Japonesa". Ed. Siglo XXI. 2000

ejecución, y, iii) uso de este monopolio del conocimiento para controlar cada paso del proceso de trabajo y su modo de ejecución.

Sus estudios sobre la administración científica le permitieron concluir que los procesos de descualificación en los centros de trabajo corrían paralelamente a la emergencia de toda una serie de profesionales de la ingeniería, cuya función era conocer el contenido del trabajo de los trabajadores, estudiar las formas para su apropiación y reducir las posibilidades de que pudieran conservarlo. Es decir, una consecuencia necesaria de la separación entre concepción y ejecución era que el proceso de trabajo se veía ahora dividido en espacios separados con distintos tipos de trabajadores.

En este sentido, este autor puso en evidencia que esta estructura jerárquica estaba relacionada con estrategias de control y explotación aplicadas en los centros de trabajo.

Respecto del desarrollo tecnológico, conviene precisar que para Braverman la incorporación de los conocimientos científicos en los procesos de trabajo tendía hacia un menor control y comprensión de las máquinas por parte del trabajador, y esta descualificación y degradación del trabajo encerraba una polarización de las condiciones laborales.

Esta idea de la “*polarización de las calificaciones*” presume que los trabajadores pierden progresivamente el dominio de la producción, del proceso de trabajo y de su propio saber como consecuencia de la automatización, generando una masa mayoritaria de trabajadores descalificados y una minoría de trabajadores altamente calificados. (Leite, 1992, 1996)

Para Rojas, (1995) las modificaciones de los procesos productivos provocaron además una transferencia de los saberes de los trabajadores, desde los saberes clásicos y fundados en materiales o equipos de trabajo a la necesidad de dominar los procesos de información con los que se operan las máquinas, es decir, se produce el paso de un conocimiento material a un conocimiento informacional.

Para Freyssenet, (1977, 1991) las reestructuraciones industriales aceleraron el ritmo y modificaron la naturaleza de los procesos de destrucción y creación de empleos, en donde las nuevas tecnologías y las nuevas formas de organización del trabajo transformaron la división y los contenidos de las tareas, y en consecuencia la noción misma del concepto de calificación.

Para este autor, en el paradigma taylorista la búsqueda de incremento de la productividad se basaba en una expropiación de los *savoir-faire*, mientras que la eficacia de las nuevas tecnologías reposa sobre la utilización de los sistemas complejos, por lo que la productividad está más vinculada a la emergencia de nuevas actitudes con respecto al trabajo para anticipar las disfunciones y para proponer innovaciones, lo cual exige calificaciones más politécnicas y gestionarias.

En un trabajo de Paiva, (1985) se analizan las influencias de los procesos de especialización productiva que tuvieron lugar desde la década del '70 en los países centrales, a partir de los cuales se generan otro tipo de demandas de personal calificado, cuyos contenidos se expresarán en la creciente diversificación y complejización de los procesos productivos: I) La tesis de la descualificación, II) la de la recualificación, III) la idea de la polarización de las calificaciones y finalmente, IV) la de la cualificación absoluta y descualificación relativa.

I) La idea de la descualificación sostiene, que en el modelo capitalista contemporáneo prevalece la expropiación de los conocimientos a los trabajadores por parte del capital. En este sentido, cita autores como Gumpert y Castro, que sostienen que al igual que en el caso de las máquina-herramientas que dieron origen a la primera revolución industrial, los ordenadores se fueron apropiando de los conocimientos profesionales generando una progresiva descualificación de los trabajadores que se limitarían, en un futuro, tan sólo a operar máquinas computarizadas.

II) La tesis de la recualificación postula, que el saber y el conocimiento son insumos centrales e indispensables en los procesos de producción, y que la formación de la fuerza de trabajo se constituye en un “insumo estratégico” para la competitividad del capital, y que además las empresas deben capacitar continuamente la fuerza de trabajo. En esta idea, el dominio por parte de los trabajadores de conocimientos cada vez más complejos y abstractos conllevaría a un aumento de la productividad en beneficio de los patrones de acumulación.

III) La tesis de la cualificación absoluta y la descualificación relativa, sostiene que, en términos generales, el capitalismo necesita hombres más calificados y se estaría elevando en general el nivel medio de las calificaciones. No obstante, el nivel de conocimientos alcanzado por la humanidad en comparación con épocas anteriores se estaría reduciendo.

IV) Finalmente, la autora esboza la postura de la polarización de las calificaciones, que a diferencia de las anteriores, reconoce la necesidad de una fuerza de trabajo con más conocimientos, pero advierte que estaría reducida a un número pequeño de profesionales, mientras que el resto de la población se vería afectada por la disminución progresiva de sus conocimientos debido a la automatización de los procesos productivos.

3. El modelo del CONET.

A mediados de la segunda presidencia de Perón el proceso industrial y tecnológico comienza a cambiar, principalmente a partir de la creciente instalación de las empresas transnacionales.

En los años posteriores al derrocamiento del Perón y con la llegada del gobierno desarrollista se abrió una nueva perspectiva sobre el perfil que debía adoptar el modelo educativo de enseñanza técnico – profesional.

En tal sentido, el espíritu fundacional del Consejo Nacional de Educación Técnica -CONET- recibe la influencia de la corriente del capital humano y también de las recomendaciones de los organismos internacionales.

En el texto de su Ley de creación, su artículo 4º, dice:

.....*“promover la capacitación, actualización, especialización y formación profesional y artesanal de los recursos requeridos por las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la Nación.....”*¹⁴⁰

¹⁴⁰ *Artículo 4º. EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION TECNICA tendrá por misión promover la capacitación, actualización, especialización y formación profesional y artesanal de los recursos requeridos por las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la Nación, a través de la programación, normalización, coordinación, investigación y supervisión general de la educación técnica. La Administración y dirección de las unidades escuelas, estará a cargo de los directores de las mismas.

Son funciones del CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION TECNICA:

1) Asegurar la igualdad de posibilidades de acceso a la educación técnica y la formación profesional y artesanal en todas sus ramas.

Este postulado expresaba la idea y la necesidad de contar con una política de formación de recursos humanos que se encuentre a la altura del proceso de desarrollo y modernización que se estaba poniendo en marcha.

Las evidencias sobre los debates alrededor de su creación ponen de manifiesto el espíritu de acompañamiento al modelo desarrollista naciente, en donde se puede apreciar que las influencias locales e internacionales actuaron ad hoc en la constitución de una línea de pensamiento que iba a sustentar el modelo educativo de enseñanza técnico - profesional como una ruptura respecto de la línea CNAOP-UON, y cuya vigencia se extenderá, con matices, hasta el comienzo de su paulatina desarticulación a fines de la década del '80.

El Consejo Nacional de Educación Técnica se crea por la Ley 15.240 sancionada en 1959, pero la idea de la unificación de la CNAOP y la DGET ya comienza a circular en los años 1955/56.

Sin embargo, en la literatura se señala que ya en 1935 surgió una comisión compuesta por personalidades vinculadas a la enseñanza y a las actividades industriales que inspira los fundamentos de la Ley de creación del CONET y que promueve en sus considerandos: *“educar integralmente a la juventud y*

2) Proponer anualmente los programas operativos y de estudio que tengan en cuenta un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles. Asegurar su compatibilización con los planes nacionales aprobados.

3) Proponer en función de los resultados obtenidos las modificaciones requeridas en los planes y programas anuales de manera tal que se garantice el cumplimiento de las políticas y objetivos fijados.

4) Obtener una efectiva descentralización académica, administrativa y operativa hacia la unidad escuela reservándose el Consejo solamente las funciones de orientación normativa, de coordinación, de investigación y de supervisión general.

5) Lograr una efectiva delegación de autoridad en la faz operativa tanto en los aspectos académicos como en los económicos financieros, hacia las autoridades de cada unidad escolar.

6) Lograr una activa participación de la comunidad en la administración escolar a nivel de la unidad escuela.

7) Obtener un eficiente sistema de control de gestión y fiscalización de las actividades de las unidades escolares.

8) Lograr una adecuada coordinación en las actividades y programas de enseñanza nacional, provincial, municipal y privada.

9) Lograr la redistribución y creaciones necesarias de establecimientos escolares para satisfacer los requerimientos regionales o zonales y hacer factible el principio de igualdad de oportunidades.

10) Lograr una mejora sustancial de la estructura escolar edilicia.

11) Obtener un nivel adecuado de capacitación, perfeccionamiento y actualización de su personal.

12) Lograr una eficaz y eficiente utilización de los recursos disponibles.

13) Lograr a través de los órganos competentes de su dependencia el contralor y fiscalización de los Institutos o escuelas que impartan educación técnica y formación profesional o artesanal cuando sus prestaciones sean onerosas.

14) Darse su propio reglamento y el de sus dependencias directas.

15) Preparar y proponer al MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION, el proyecto de presupuesto anual del organismo.

16) Rendir cuenta al Ministerio de la administración de los recursos del Impuesto para la Educación Técnica los que deberán destinarse a las necesidades de la educación técnica y la formación profesional y artesanal, en las escuelas, institutos y centros de su dependencia, oficiales o privados de fábrica.

17) Reglamentar el ingreso del alumnado, correlación de estudios, sistemas de clasificaciones, exámenes, promociones y revalidación de títulos o certificados de estudio; establecer un sistema de becas o un mecanismo de subvenciones a los estudiantes.

18) Proponer la designación o remoción de su personal docente, técnico y administrativo. Trasladar y sancionar a su personal con sujeción a las normas de los Estatutos aprobados.

19) Fijar los derechos de exámenes, matrícula y otros análogos y otorgar los títulos y certificados de estudio.

20) Lograr y mantener convenios de cooperación y asistencia técnica con el MINISTERIO DE TRABAJO en materia de estudios sobre recursos humanos y coordinar con el mismo lo relativo a policía del trabajo de menores. Extender mediante convenios la educación técnica y la formación profesional y artesanal el área de la protección y asistencia de la minoridad.

21) Estudiar los libros de textos y elevar dictámenes al MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION para su aprobación.

Serán atribuciones y responsabilidades del Presidente del CONET;

a) Presidir las sesiones del Consejo con voz y voto y doble voto en caso de empate.

b) Cumplir y hacer cumplir las directivas y programas del Ministerio y las Resoluciones del Consejo.

c) Representar al CONET.

d) Citar a sesiones ordinarias del CONET cuatro veces al mes como mínimo y a sesiones extraordinarias cuantas veces lo considere conveniente.

e) Proyectar el reglamento de sesiones y la distribución y asignación de tareas a los vocales.

f) Suscribir todas las Resoluciones que adopte el Consejo.

g) Dirigir las unidades con relación directa del Consejo.

* Modificado por: Ley 19.206 Art.4°. Sustituido. (B.O. 15-09-71).

lograr la capacitación técnico-profesional de sus educandos". (Weinberg, P.D, 1967)¹⁴¹

Si bien el CONET ve cristalizada esta transformación recién en 1962 con la puesta en marcha de los cambios en los planes de estudio, aunque sólo para los dos primeros años de las ex escuelas industriales y escuelas fábrica, este hecho en sí mismo da por finalizado el modelo anterior, adoptando un modelo único de apoyo al esfuerzo industrializador dentro de la estructura del Ministerio de Educación pero con autarquía y financiamiento propio, con fondos provenientes de un impuesto al aprendizaje que se aplicó sobre la nomina del empleo industrial.

El CONET integra las anteriores estructuras del CNAOP y la DGET, y sus funciones eran: "*dirigir, supervisar y organizar la educación técnica y la formación profesional en todo el país*".

Con una nueva organización administrativa y curricular se unifica a las antiguas escuelas industriales y a las escuelas de artes y oficios bajo la denominación "Escuelas Nacionales de Educación Técnica" (ENET), con un plan de estudios común para los tres primeros años de la educación secundaria que se denominó *ciclo básico*, con actividades de taller en el contraturno. Luego seguía otro ciclo de tres años de especialización, que podía ser mecánica, electricidad o construcciones en los primeros años. (Weinberg, P.D, 1967; Gallart, 1983)

En esta etapa se comenzaron también a propiciar otro tipo de opciones educativas para la inserción laboral, como los cursos de formación de adultos, de formación de adolescentes y de mujeres, para los egresados del ciclo básico de las ENET y para quienes solo habían cursado estudios primarios.

Inicialmente el CONET incorporó bajo su jurisdicción a la totalidad de la oferta de formación técnico-profesional existente: las misiones mono-técnicas, la formación profesional de adultos, los cursos de formación de operarios, los cursos de construcción de edificios; el Instituto Superior del Profesorado Técnico y las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET).¹⁴²

¹⁴¹ En Weinberg, P.D. "La enseñanza técnica industrial en la Argentina 1936-1965" Instituto Di Tella, (1967); se cita un informe del año 1956 del Ministerio de Educación y Justicia sobre los proyectos de unificación de la enseñanza técnica, en donde consta la elaboración del un proyecto de creación del Consejo Nacional de Educación Industrial que incluye muchos de los puntos que después fueron incorporados en la Ley 15.240.

¹⁴² Las Misiones Mono-técnicas fueron creadas por el Decreto 20628/47. Funcionaron con carácter transitorio en localidades rurales durante dos años. Eran cursos teórico - prácticos para la formación de operarios en las especialidades de: mecánica del automotor, mecánica rural, carpintería, construcciones, electrotecnia y agropecuaria. Las condiciones de ingreso eran 4° grado aprobado de la escuela primaria y 14 años de edad o primaria completa y 12 años de edad.

La Formación Profesional de Adultos: Son cursos acelerados que duran entre 2 y 10 meses (350 a 1000 horas según los casos) y tienen por objeto el entrenamiento de obreros adultos en diversos oficios (soldadura, albañilería, carpintería de banco y hormigón, maquinista carpintero, plomería, armadores de hierro, etc.) Los primeros cueros fueron puestos en práctica en el año 1966.

Cursos de Formación de Operarios: Son cursos de formación, perfeccionamiento y/o reentrenamiento de trabajadores. Se exigía como edad mínima para ingresar a los mismos 14 años, la escuela primaria completa y la libreta de trabajo. Los cursos se dictan en horario nocturno y tienen una extensión de dos años con 25 horas de clase semanales, de las cuales entre diez y doce horas según el oficio elegido se dedican al taller y solamente dos horas a asignaturas de cultura general, repartiéndose el resto entre materias básicas y de la especialización. Las especialidades eran mecánica), electricidad y química y también existía una oferta de cursos más cortos y con menor carga horaria como armador y reparador de radio y televisión.

Cursos de construcción de edificios: Se organizaron en el año 1966 y agrupaban los cursos que se dictaban anteriormente de construcciones de 3° categoría, instaladores de gas y de obras sanitarias. Su duración era de 4 años con 25 horas semanales de clase siendo que a partir del 2° año la mayor parte de las horas de clase se dedicaban a la especialidad.

Instituto Superior de Profesorado Técnico: En este instituto se impartían tres tipos de cursos:

a) Los de formación docente: Que incluían los cursos de profesorado, preparando profesores para las disciplinas industriales; el Magisterio que entrenaba a los maestros de oficios en las distintas especialidades y Secretariado docente que formaba al personal para las tareas técnico-docentes.

b) Los cursos de capacitación docente: se brindaban a los directivos, profesores y maestros de taller en actividad.

El caso específico de las ENET (que tuvo vigencia hasta principios del siglo XXI), se origina en la Resolución del CONET N° 399 – C /61 y su estructura curricular fue incorporando las nuevas especialidades y algunas adecuaciones tecnológicas. Las ENET tenían un ciclo de materias comunes a todas las especialidades: lengua, educación cívica, inglés; y un grupo de materias comunes a todos los grupos de especialización: análisis matemático, química, etc. En su estructura curricular también había un grupo de asignaturas vinculadas a la teoría y tecnología de las áreas específicas y un grupo de materias dedicadas al tema de la gestión industrial: derecho laboral, relaciones humanas, organización industrial, etc. Asimismo, el desarrollo curricular incluía el grupo de asignaturas de taller y laboratorio. (Weinberg, P.D. 1967; Gallart, 1987)

Junto con la organización del CONET fueron también surgiendo algunas experiencias de formación técnica provenientes del sector privado destacándose el caso de la empresa Siemens S.A., que ya en 1956 comienza con las actividades de educación y formación de aprendices siguiendo las tradicionales experiencias que la empresa desarrolla en su Casa Matriz de Alemania desde finales del siglo XIX.

Las experiencias de Siemens en sus comienzos se denominaron “Talleres de Aprendizaje”, para luego transformarse en la “Escuela de Aprendizaje de Siemens Argentina S.A.”, con cursos de “Matricería”, “Mecánica de Precisión” y “Montaje de Equipos de Telecomunicaciones”, todos ellos de 3 años.

La escuela Siemens es reconocida oficialmente por el CONET en 1967 con retroactividad a 1962 como “Escuela Privada de Fábrica”.¹⁴³

La modalidad educativa implementada por el CONET para las escuelas industriales centrada principalmente en el estudio de contenidos teóricos, dejando en el contraturno a la esfera práctica o taller, pone de manifiesto una concepción dominante respecto del conocimiento que prioriza los saberes teóricos con un fin propedéutico, mientras que deja en un segundo plano su aplicación y la posibilidad de aprender desde la práctica.

No obstante, la literatura destaca que la decisión política de crear el CONET estaba en línea con el proyecto desarrollista y para acompañar el desarrollo industrial, con una evolución de la fuerza de trabajo acorde con los cambios tecnológicos producidos. Sin embargo, el debate sobre la interpretación de este periodo, tiene matices diferentes, y para los críticos, lo que se buscó era desarmar el modelo pedagógico de promoción social propio de la etapa peronista, reinstalando el modelo de jerarquía de saberes y la preeminencia del humanismo.

Un aspecto interesante de carácter innovador emergente con la creación del CONET fue su composición tripartita, que podemos inferir en concordancia con la progresiva presencia institucional de los actores sectoriales, tanto empresarios como sindicales, aunque estos últimos fueron más reticentes en su participación por considerar que la creación del CONET consolidaba el triunfo de un modelo de acumulación contrario a los intereses del peronismo.¹⁴⁴

c) Los cursos de perfeccionamiento: Se realizaban para intentar poner al día al personal con las innovaciones tecnológicas, pedagógicas y didácticas. En Weinberg, P.D. “La enseñanza técnica industrial en la Argentina 1936-1965” Instituto Di Tella, (1967);

¹⁴³ Boletín Institucional “Siemens y la Comunidad” La Escuela de Educación Técnica “Werner Von Siemens”

¹⁴⁴ A modo comparativo, en el caso del SENA colombiano el sector industrial tuvo una participación decisiva tanto en su diseño como en su implementación. Se puede observar que en general muchos de los sistemas de financiamiento de las ramas técnicas que se aplicaron en varios países de la región, consistían en la fijación de un impuesto a las

Por el lado empresario, organizaciones como la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General Económica, (CGE) eran fuertes y representativas y se integraban con diversas instituciones de pequeños empresarios, actuando como órganos gremiales pero también como órganos ideológicos del desarrollo industrial, incluso con presencia política.

Asimismo, surgieron otras organizaciones como las asociaciones de ingenieros, el Centro de Productividad de la Argentina y el IDEA (Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina). No obstante, el planteo tal vez más crítico realizado sobre el modelo de autarquía del CONET es que si bien contaba con representantes sectoriales en su órgano central, al no estar descentralizado, sus mecanismos reales de participación eran bastante limitados.

El CONET también generó un funcionariado con dedicación específica a la educación técnica, es decir una burocracia del sistema, recreando disfunciones que inhibieron progresivamente su capacidad de innovación, por un lado debido a la rigidez curricular que impidió realizar las adecuaciones necesarias para el desarrollo de la enseñanza tecnológica y con equipamientos que progresivamente fueron creciendo en obsolescencia debido a la escasa inversión; y por otro, por los comportamientos endogámicos propios del sistema educativo en general que contribuyeron consciente o inconscientemente a relegar la dinámica de la articulación entre la educación y el trabajo.

El modelo CONET ha sido objeto de diversos análisis, destacándose el supuesto vínculo pragmático entre la formación de recursos humanos y las demandas de la industria, cuyos efectos caen automáticamente sobre la demanda de mano de obra calificada y también sobre los sistemas de educación formal.¹⁴⁵

Para Gallart, (1989) no fue sólo el enfoque de “recursos humanos” el único que influyó en la creación del CONET, señalando que esta perspectiva, que acota la función educativa casi exclusivamente a proveer de personal al sector productivo, fue una entre otras, y, en este sentido, la autora menciona que la evolución de las fuerzas del trabajo en el periodo y las crecientes transformaciones tecnológicas aplicadas a la industria en general, fueron también elementos dinámicos que incidieron en la creación del organismo.

actividades industriales, entendiéndose que debe ser la industria y no la comunidad en general quien debe compensar total o parcialmente las externalidades que el sector educativo le genera.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) fue creado en 1957 como resultado de la iniciativa conjunta del gobierno colombiano, los trabajadores organizados, los empresarios, la iglesia católica y la Organización Internacional del Trabajo. Es una institución pública del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de la Protección Social de la República de Colombia. El SENA cumple la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral para la incorporación de las personas en actividades productivas que contribuyan al crecimiento social, económico y tecnológico del país. Además de la formación profesional integral, impartida a través de sus Centros de Formación, brinda servicios de formación continua de personal vinculado a las empresas, información, orientación y capacitación para el empleo, apoyo al desarrollo empresarial, servicios tecnológicos para el sector productivo y apoyo a proyectos de innovación, desarrollo tecnológico y competitividad. En “Desarrollo Local, tejidos productivos y formación” Fernando Casanova. Cinterfor/OIT. 2004. Pág. 101.

¹⁴⁵ En el trabajo de CEPAL antes mencionado se encuentran abundantes referencias sobre este tema entre las cuales citamos la siguiente: “En el pasado la dificultad ha sido en alguna medida obviada debido a la sorprendente adaptabilidad y capacidad para la improvisación de operarios, ejecutivos y técnicos. Esto es posible en una etapa en la que predominan actividades dedicadas a la producción de bienes de consumo corriente, insumos primarios e intermedios y, en general, tipos de manufactura que no requieren una alta proporción de personal calificado. Sin embargo, será muy difícil realizar mayores progresos sin una campaña de entrenamiento a gran escala si las actividades a ser iniciadas o expandidas son especializadas y altamente complejas”. CEPAL, “Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina”, Naciones Unidas, Nueva York, 1968. Citado en “Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina” Carciofi, R. UNESCO - CEPAL - PNUD.1981.

Para la autora, el desarrollo institucional del CONET fue influenciado por diversas demandas sociales, entre las que incluye el origen social y las expectativas futuras de los alumnos, que jugaron un importante rol para que se desarrolle este tipo específico de educación formal.

La perspectiva de la mediación social que plantea Gallart encuentra coincidencias en Frigotto, (1998) que señala que las relaciones capitalistas de producción no determinan un total dominio sobre el hombre, y que éste no es pasivo, y existen relaciones familiares, escolares y de trabajo o de la sociedad civil en su conjunto que actúan con intereses diferentes a los que representan las posiciones dominantes.

En la literatura se señala que el modelo CONET estuvo además fuertemente influenciado por un “*espíritu pedagógico*” alineado con la corriente del capital humano, en donde prevalecía la idea del “*control y la eficiencia*”, que corporizaba la ilusión de la educación como motor del desarrollo, y en consecuencia los diseños se basaron en el concepto de “adiestramiento”, es decir, la adquisición de conductas eficientes en el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje.

El modelo CONET, que la literatura rescata en general como un logro, se desarrolló paradójicamente en un contexto que comenzó a mostrar síntomas de agotamiento a mediados de la década del '70, que provocó una paulatina decadencia del empleo industrial. No obstante su vigencia se mantuvo hasta mediados de la década del '90, aunque el comienzo de la dictadura de 1976, cuya política económica fue claramente anti-industrial y generadora de un modelo de acumulación basado en el capital financiero, marcará el comienzo de su última etapa.¹⁴⁶

4. Reflexiones para la etapa.

La posibilidad de establecer algunos puntos de análisis sobre la relación entre el modelo de desarrollo que comenzó a configurarse tras el derrocamiento de Perón en 1955 y las transformaciones en la educación técnico – profesional, implica una interpretación de los sucesos que comenzaron a transformar el patrón de acumulación que incidieron en la política educativa en la nueva etapa.

Como hemos planteado precedentemente, la política educativa en las etapas anteriores al primer peronismo tuvo una correspondencia con un modelo dominado por una elite conservadora cuyos intereses se estructuraron alrededor del modelo agro-exportador, aun cuando, por imperio de los acontecimientos, durante la década del '30 se hayan desarrollado las industrias sustitutivas, que abrieron debates sobre la educación para el trabajo en sus distintas formas, pero sin perder la esencia desviadora o discriminadora del ascenso social para los sectores populares.

En el periodo que se inicia primero con el golpe de estado de la llamada revolución libertadora, y luego con el advenimiento del gobierno desarrollista de Arturo Frondizi las influencias serán otras, y las transformaciones a la estructura industrial, y principalmente su acento en las industrias de base, dieron lugar a nuevas necesidades y a la emergencia de nuevos liderazgos industriales como el automotriz y los denominados commodities industriales.

¹⁴⁶ La matrícula del CONET, llegó a tener 367.000 alumnos hacia fines de los años '80.

Sin embargo, continuaron las deficiencias para competir internacionalmente, aun con la presencia de las transnacionales, cuyas filiales locales eran refugios marginales del negocio de las corporaciones.

Asimismo, en ese contexto las transformaciones en el sistema de educación técnico-profesional fueron estimuladas por los cambios en las características del modelo productivo y en el patrón tecnológico, y para algunos autores, hubo factores vinculados a la complejidad tecnológica y organizativa emergente.

Por otra parte, se ha señalado que ciertos rasgos idiosincrásicos locales limitaron el potencial competitivo a nivel internacional, aun cuando a nivel microeconómico se produjeron cambios que modificaron la morfología de la industria argentina.

En tal sentido, los cambios tecnológicos y organizativos incidieron en la constitución de un nuevo saber operativo, que fue madurando a nivel de las empresas, ya sean las de capital nacional o extranjero, e influyeron en la percepción sobre las nuevas necesidades de mano de obra calificada.

Se analizaron a su vez las influencias de las empresas transnacionales y de los organismos multilaterales que surgieron en la posguerra, primero al final del gobierno de Perón y después de 1955, con intervenciones decisivas tanto en el campo político como en el económico y el educativo, aunque su finalidad y sus “recomendaciones” no hayan sido beneficiosas para los intereses locales, pero que indudablemente se constituyeron en un factor de peso en los escenarios posteriores.

La década del '70 marcará la transición de la tecnología electromecánica a la electrónica en las economías más desarrolladas, que no sólo amplió la brecha con la frontera técnica, sino que las prácticas basadas en la “copia o adaptación” comenzaron a dificultarse. Sin embargo, aquél mito de que la nueva tecnología reemplazaría por completo a la anterior fue destronado por la realidad, que demostró que ambas siguieron conviviendo un largo tiempo más.

Destacamos también que las teorías del desarrollo muy en boga en las décadas del '50 y principios del '60, tuvieron una influencia decisiva en la mayoría de los países de la región, extendiéndose al ámbito educativo y en particular, en lo relativo a la formación para el trabajo, y fueron precisamente los organismos multilaterales y las empresas transnacionales los principales difusores.

Cabe señalar además, que el ideario del desarrollismo expresó un conjunto de ideas que estaban en línea con estas teorías, y en consecuencia su alineamiento con esta concepción en materia educativa. En este sentido, los fundamentos que justificaron la creación del CONET expresan con cierto pragmatismo las ideas centrales para la etapa: “...acompañar el desarrollo de la Nación...”.

El CONET es indudablemente un emergente de la etapa desarrollista, aunque de todos modos el proyecto político iniciado en 1955 ya quería terminar con el modelo CNAOP-UON vigente durante el gobierno de Perón. Sin embargo, si bien el sistema CNAOP-UON tuvo un modelo de formación más artesanal en correspondencia con el rezago tecnológico local de la etapa, el desarrollo institucional del CONET se asentó sobre las bases de la estructura anterior.

Los aportes y los debates sobre la corriente teórica del capital humano y sus influencias en la región, parecen ser un factor clave para interpretar su influencia en el desarrollo de una nueva perspectiva educativa, aunque no reflejan demasiados avances en la construcción de una institucionalidad

diferente de la formación técnico-profesional, que siguió fragmentada, con poca participación de los actores y poco vinculada a los procesos de transformaciones tecnológicas y productivas.

En ese contexto, el modelo de formación técnico-profesional instalado durante el primer peronismo se transformó en un modelo más tecnocrático, aunque conservó localmente una visión humanista clásica.

El CONET como estructura autónoma fue una novedad institucional y su intención de apoyar el esfuerzo industrializador es destacada en la literatura como parte de la modernización económica y de la participación social, en donde la enseñanza técnica era un aporte importante a ambos objetivos.

Su proceso madurativo finalmente va a coincidir con la decadencia del empleo industrial que comenzó a manifestarse con fuerza en las décadas del '70 y '80, y con las posteriores consecuencias que ocasionó el modelo neoliberal.

Bibliografía Parte III

Ablin, E. y Katz, J., “Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico” en Desarrollo Económico N° 65 Vol. 17. Buenos Aires, IDES, 1977.

Azpiazu, D., Nochteff, H. y Basualdo, E., “La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina” Ed. Legasa, Buenos Aires, 1988.

Braverman, Harry “Trabajo y fuerza de trabajo”, en Toharia (comp.), El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones. Alianza Universidad, Madrid, 1983.

Becker, Gary “El Capital Humano”, Madrid. Alianza, 1983

**Bonal,
Xavier,**

Tarabini, Aina y Verger, Antoni (compiladores) “Globalización y Educación. Textos Fundamentales” La entrada del capital humano en el Banco Mundial, Bloque II. Organismos internacionales y la agenda educativa global. Pág. 164-170. Ediciones Miño y Davila, 2007.

Carciofi, Ricardo “Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina” Proyecto “Desarrollo y educación en América latina y el Caribe”, UNESCO - CEPAL – PNUD, 1979.

Coriat, Benjamín “Pensar al Revés: Trabajo y organización en la empresa Japonesa” Siglo XXI, 2000.

Coriat, Benjamín. “El taller y el robot”. Siglo XXI, Madrid.1993

Diamand, Marcelo “Doctrinas económicas, desarrollo e independencia” Buenos Aires Paidós, 1973.

Díaz Alejandro, Carlos “Ensayos sobre historia económica argentina”. Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Fajnzylber, Fernando “La industrialización trunca de América Latina” CEAL – CET, 1983.

Ferrer, Aldo “La economía argentina” Etapas de su desarrollo y problemas actuales” Fondo de Cultura Económica. México 1980. (Primera edición 1963)

Ferrer, Aldo “Crisis y alternativas de la política económica Argentina” Fondo de Cultura Económica. 1980 (Primera edición, 1977)

Finkel, Sara “La educación burguesa” El capitalismo humano: concepto ideológico. México, D.F. Nueva Imagen, 1977.

Frigotto, Gaudencio “La productividad de la escuela improductiva” IICE-UBA. Miño y Davila, 1998.

Gallart, María Antonia “La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar? Capítulo 1. La escuela técnica y sus raíces. 20 años de educación y trabajo. CINTERFOR/OIT. 2003

Gallart, María Antonia “La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo” Cuaderno del CENEP N° 33-34. 1985.

Gallart, María Antonia “Tendencias en educación y trabajo en América Latina” International Development Research Centre, Canadá, 1989

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. “El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas”. Buenos Aires, Emecé, 1998.

Heyneman, Stephen “Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial” (1960 -2000). En Globalización y Educación. Textos fundamentales. Miño y Davila, 2007.

Katz Jorge, Kosacoff Bernardo “El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva CEAL-CEPAL, Buenos Aires, 1989.

Katz, Jorge “Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana” Buenos Aires BID/CEPAL/CIID/PNUD. 1986.

Katz Jorge, Kosacoff Bernardo “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones” En Desarrollo Económico Vol 37 N° 148 Enero-Marzo 1998.

Kosacoff, B, Bezchinsky, G. “De la sustitución de importaciones a la globalización: las empresas transnacionales en la industria Argentina” Buenos Aires. Cepal, 1993.

Mallon Richard y J. Sourrouille, Juan “La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino. Amorrortu. Buenos Aires, 1973.

Martin, María Eugenia “Reproducción social: Juventud, educación y trabajo en la Provincia de Mendoza. 1989-2000” Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Nosiglia, Julio “El Desarrollismo” CEAL. Buenos Aires, 1983

Paiva, Vanilda, Rattner, Henrique “Educación permanente y capitalismo tardío” Cortez Editora, 1985.

Pineau, Pablo “Sindicatos, Estado y Educación Técnica (1936-1968)”. CEAL. Volumen N. 323 de la Biblioteca Política Argentina. Buenos Aires, 1991.

Puiggrós, Adriana “Imaginación y crisis en la educación Latinoamericana” Aique Grupo Editor, 1994.

Rapoport, Mario “Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003” Ed. Ariel, 2005.

Sourrouille, J.V. y Lucángeli, J. “Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina” Boletín Informativo Techint, n° 219, Buenos Aires 1980

Schultz, Theodore W. “La Inversión en Capital Humano” *Educación y Sociedad*, volumen 8, N° 3. 1983.

Valle, Héctor Pagina 12, 2010.

Weinberg, Pedro Daniel “La enseñanza técnica industrial en la Argentina 1936-1965” Instituto Torcuato Di Tella. Centro de investigaciones Económicas. Bs. As. 1967.

Parte IV

Capítulo 4

Las bases del modelo neoliberal. (1976-2000)

Introducción

El golpe de estado y el comienzo de un régimen militar a partir de 1976 sientan las bases de un modelo económico y de acumulación diferente, en donde pueden identificarse dos sub-períodos con características diferenciales en función del marco político e institucional en cada uno.

Desde 1976 a 1983, la dictadura militar llevó adelante la liberalización de los mercados y una brusca apertura aduanera, condicionando el ya endeble desarrollo de las ramas industriales de bienes de producción.

En ese contexto, las políticas aplicadas provocaron una redistribución regresiva, una caída de la demanda y un estímulo a la especulación financiera. Este conjunto de factores, claramente dirigido a interrumpir la prolongada vigencia del modelo sustitutivo, impactó fuertemente en el mercado de trabajo.

En el periodo comprendido entre 1983 y 1989, ya en democracia, el sector industrial es sometido a diversas presiones internas, (caída de la inversión, inflación, elevada conflictividad laboral); y externas, (el proceso recesivo mundial, la caída de los precios de los bienes exportables, la nueva configuración del comercio mundial y la presión de la deuda externa), incluyendo varios levantamientos militares en el plano institucional.

Estas presiones se constituyeron más tarde, en factores que empujaron la crisis hiperinflacionaria y la emergencia de un nuevo régimen de acumulación.

Con posterioridad a la crisis de 1989, comienza un periodo de profundos cambios económicos e institucionales que modificará la relación capital-trabajo e instala un nuevo régimen de acumulación.

El proceso incluyó una reforma integral del Estado, con la privatización de la mayor parte de las empresas públicas y la desregulación de las actividades en las que intervenía el Estado. Se produce también un cambio de signo monetario, atando la nueva moneda al dólar mediante estrictos controles políticos y financieros.

La apertura económica asume un sesgo selectivo, lo cual terminó enfrentando a las empresas industriales nacionales a una competencia despereja con los productos ingresados a costos muy bajos. Por otra parte, la reconversión de una parte de la industria, la concentración de capitales y la privatización de las empresas estatales empuja a gran cantidad de pequeñas y medianas empresas a cerrar sus puertas o disminuir la producción.

La introducción de tecnología de última generación en las grandes empresas en el contexto de un mercado deprimido es otro factor que precipita la expansión del desempleo y el crecimiento de la precarización.

En esta última fase del proceso de industrialización se abandona definitivamente el modelo sustitutivo y se inicia un proceso de reconversión y reestructuración industrial, en el cual se desequilibra el poder económico a favor del capital concentrado y de las empresas multinacionales, que vuelven a invertir en el país, principalmente en las privatizadas.

Asimismo, comienza un proceso que desemboca en la desarticulación del sistema institucional de formación técnico-profesional.

1. Condicionantes estructurales. El comienzo del cambio de modelo.

Los condicionantes que llevaron primero al quiebre del modelo de sustitución de importaciones para luego pasar a un drástico cambio de visión y estrategia que dio lugar a políticas de corte neoliberal, comienzan a desarrollarse a partir de 1976. Hacia fines de los '80 estas políticas recobran su vigor con las recomendaciones impulsadas por el denominado "Consenso de Washington, consolidándose definitivamente en la década del '90.

Las crisis económicas internacionales de fines de la década del '60 y principios de los '70 son ampliamente abordadas en la literatura, y se les atribuye las causas de la modificación de los paradigmas de acumulación y de producción, con la suba del precio del petróleo y el abandono del sistema monetario de Bretton Woods, que sumadas a los cambios tecnológicos, provocaron fuertes cambios en la economía internacional. (Llach y Gerchunoff, 1998; Rapoport, 2005)

La nueva corriente de ideas surgidas en este contexto atacó radicalmente la capacidad del Estado para hacer política económica, dando comienzo a un proceso de agotamiento de la macroeconomía keynesiana que arrastró a las instituciones y las políticas asociadas.

Para Ferrer, (1977) confluye en el escenario de esta crisis la evolución de los mercados financieros internacionales hacia una enorme concentración del poder en los países exportadores de petróleo, profundizando los desequilibrios del sistema monetario internacional, así como también en la expansión de las fuentes de crédito, en muchos casos canalizados hacia los países del tercer mundo, aunque estas "ayudas externas" no contribuyeron al financiamiento del desarrollo.

Para Llach y Gerchunoff, (1998) esta corriente tuvo dos hitos en el ámbito intelectual y político, en primer término, el otorgamiento de los Premios Nobel de Economía en 1974 y 1976 para Von Hayek y Friedman respectivamente, cuyos cuestionamientos sobre el orden conocido desde la Segunda Guerra Mundial abrieron la perspectiva para un paradigma sustituto.

El segundo hito, de política económica se produce con la llegada al gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en Estados Unidos a principios de los '80, militantes activos contra el Estado de Bienestar y propulsores del monetarismo económico.

Rapoport, (2005) señala que la crisis económica internacional generó graves consecuencias a los países de América Latina, principalmente por el endeudamiento creciente en un contexto de liquidez en los mercados mundiales.

Argentina, Brasil y México fueron los países a donde se dirigió el crédito principalmente, y en su conjunto recibieron el 80% del total de los préstamos otorgados. La deuda externa global en América Latina creció desde 1960 el 3.373 %, siendo que en 1960 la deuda global de la región era de 7.200 millones de dólares, trepando a 20.900 millones hacia 1970 y a 243.000 millones en 1980.

El análisis que realiza Schvarzer, (1996) viene a concluir que la crisis provocada por el endeudamiento externo al igual que prácticamente en todas las naciones de América Latina, interrumpió, al menos para el caso argentino,

un modelo de crecimiento con cierta continuidad desde la década del '40, aun con sus debilidades y límites.¹⁴⁷

El fuerte endeudamiento de los países de la región durante los años '70 y principios de los '80, fue sin dudas el factor que transformó a América Latina en una zona especialmente vulnerable a los cambios de coyuntura económica y también una forma de mantener disciplinados a los gobiernos latinoamericanos, y que terminó por constituir la base de lo que vino después, es decir los programas de reformas estructurales que abrieron las economías y redujeron el rol del Estado.

En este contexto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pasó a ser en la región el "gran gendarme" de los intereses de los países acreedores, asumiendo el papel de intermediario entre bancos y países deudores, organizando complejos paquetes de recursos que supuestamente debían solucionar los problemas de liquidez de corto plazo, y también efectuar desembolsos de sus propios fondos. Invariablemente los mecanismos implementados desembocaban en programas de ajuste económico, cuyo objetivo casi excluyente era el pago de los intereses de la deuda externa. (Rapoport, 2005)

2. La etapa 1976-1983. El quiebre del modelo sustitutivo.

La coyuntura internacional de la década del '70 es ciertamente considerada en la literatura como un disparador de cambios de visión en la región, pero para la Argentina adquirió a su vez el dramatismo del golpe militar perpetrado en 1976, tal vez uno de los más cruentos de la región, lo que Alain Rouquié (1984) define como "*fundacional*", ya que por sus objetivos programáticos no se pretendía sólo estabilizar la situación caótica heredada del anterior gobierno constitucional, sino que su meta era provocar una reestructuración profunda de las relaciones sociales y productivas que habían imperado en Argentina desde la segunda posguerra.

El golpe de estado avasalló a las instituciones con instrumentos represivos, especialmente sobre las instancias de representación de la clase obrera y de la pequeña burguesía, alterando drásticamente las condiciones estructurales que habían posibilitado la movilización de estos sectores en el pasado. (Torrado, 1992)

Sus fundamentos radicarón en que ciertas medidas llevarían a modificar comportamientos sociales perversos forjados en épocas en donde los sectores protegidos aprovecharon esos acuerdos distributivos para favorecerse en detrimento de los sectores expuestos a la competencia externa.

En tal sentido, su mayor falacia es la de haber invocado que estas medidas generarían un nuevo esquema productivo, siendo que, en realidad desembocaron en uno de los mayores episodios especulativos de nuestra historia y el principal desencadenante de la crisis de comienzos de los '80, alejando a la economía de las actividades productivas, y profundizando

¹⁴⁷ El creciente endeudamiento externo ponía en evidencia la incapacidad del sector exportador para generar más divisas, que eran necesarias no solo para pagar deuda, sino que también para importar insumos o bienes de capital. Schvarzer, Jorge "La Industria que supimos conseguir" 1996.

conductas *moral hazard*¹⁴⁸ y actividades basadas en la búsqueda de rentas diferenciales, estimuladas incluso por el propio gobierno.

Nochteff, (1994) destaca que la fuerte vocación especulativa es una característica de las elites dirigentes de la Argentina que viene desde las épocas de la organización nacional y del periodo agroexportador, pero en la gestión de Martínez de Hoz asumió el rasgo de especulación financiera, ya que la mayor movilización de recursos se orientó hacia los activos fácilmente realizables.

Siguiendo la idea de Notcheff, acerca de la vocación especulativa de ciertos sectores dominantes y de su aprovechamiento circunstancial en este periodo, Muller, (2007) sostiene que el modelo económico implementado a partir de 1976, más que un proyecto coherente y sustentado en el mediano y largo plazo, fue un proyecto oportunista y cortoplacista, y que terminó provocando una ruptura respecto de las practicas anteriores.

Schvarzer, (1987) no duda en señalar que *“...la gestión Martínez de Hoz emprendió el más sólido, duradero y coherente intento de reestructuración global de la Nación que se haya conocido en las últimas décadas, en consonancia con los criterios y expectativas de los grupos dominantes....”*¹⁴⁹

En este sentido, el autor realiza una descripción detallada de la evolución de la política económica del período 1976-1979, en donde identifica una clara centralidad en el desarrollo del sector financiero que tuvo visibles efectos sectoriales.

Resulta evidente que el equipo económico estaba movilizado por un ideario tendiente a ordenar el desarrollo, pero basado en la utilización de ciertas ventajas comparativas, especialmente las referidas a la disponibilidad de alimentos y energía, en donde el papel de la industria podía ser complementario y el impulso a su mayor eficiencia se debía dar aún a costa de algunos cierres que no afectarían el proceso global en la medida en que el impulso al desarrollo fuera promovido por los sectores primarios de agro y energía.

En su trabajo “Crisis y alternativas de la política económica”, publicado en 1977, Aldo Ferrer presenta un análisis de carácter prácticamente contemporáneo con los acontecimientos políticos y económicos desatados después del golpe militar, en donde sostiene que la formación del nuevo orden económico internacional pudo haber sido una oportunidad para Argentina, de no haberse aplicado las recetas ortodoxas de política económica, es decir basado en las tradicionales ventajas comparativas de la Argentina sólo orientadas a la concentración del poder en pocas manos, por lo que se perdieron las posibilidades que por entonces existían, tanto para ampliar la frontera externa, como para la defensa de los mercados de productos primarios, para la transferencia de tecnología y para una mejor regulación al funcionamiento de la corporaciones transnacionales, y que hubiese permitido al país una afirmación distinta y gravitante en el escenario internacional.¹⁵⁰

¹⁴⁸ “moral hazard” o riesgo moral es un concepto económico que describe aquellas situaciones en las que un individuo tiene información privada acerca de las consecuencias de sus propias acciones y sin embargo son otras personas las que soportan las consecuencias de los riesgos asumidos. El riesgo moral nos informa de cómo los individuos asumen en sus decisiones mayores riesgos cuando las posibles consecuencias negativas de sus actos no son asumidas por ellos, sino por un tercero.

¹⁴⁹ Schvarzer, Jorge “La política económica de Martínez de Hoz” Hispanoamérica. 1987.

¹⁵⁰ Ferrer, Aldo “Crisis y alternativas de la política económica”. FCE 1977. Págs. 109 a 120.

Llach y Gerchunoff, (1998) consideran que el punto de inflexión que quiebra el modelo de sustitución de importaciones fue la aplicación del enfoque monetario de balanza de pagos hacia el año 1978, como el eje a partir del cual se desemboca en la crisis del endeudamiento externo, generando condiciones de inestabilidad e incertidumbre durante la década del ochenta y cuyas consecuencias provocaron una paulatina desestructuración del aparato productivo y un crecimiento de la pobreza y el desempleo hasta niveles que eran desconocidos en esos tiempos.

No obstante, los autores señalan que el régimen indiscriminado de apertura comercial tuvo ciertas limitaciones, como el régimen especial que tenía la industria automotriz, una Ley de Promoción Industrial de protección de actividades nuevas y la existencia de los cupos de importación preexistentes.

Para Yoguel, (1998) estas políticas basadas en el enfoque de balanza de pagos durante el breve periodo de apertura que tuvo lugar entre 1978 y 1980 provocó serias consecuencias sobre la estructura industrial, principalmente desarticulando a los sectores que producían bienes finales.

Canitrot, (1981) destaca que se deben interpretar dos etapas: la primera entre 1976 y 1978, donde el aspecto principal fue la política de reducción de los aranceles, y una segunda etapa, desde 1979 hasta 1981, con eje en la estrategia antiinflacionaria, en donde el atraso del tipo de cambio fue el verdadero factor de daño a la industria local, debido a que en conjunto con la reducción arancelaria ocasionó una masiva desprotección, muy acentuada en algunas ramas y menos en otras. Para este autor, en estas medidas de política económica hubo además una clara intencionalidad política, dado que debilitaba la histórica coalición entre la industria y sindicalismo destinada únicamente al mercado interno y que el régimen consideraba “populista”, con base en acuerdos corporativos dentro de los cuales los salarios y los beneficios podían ser determinados en forma concertada. En tal sentido, se pretendía terminar con el carácter “endodirigido” del desarrollo económico y generar efectos disciplinadores sobre la clase obrera y sobre las fracciones menores del capital.

Schvarzer, (1983) señala que el gobierno militar llevó adelante una política de cambio estructural, básicamente asentada sobre el sector monetario y financiero, pero además con apertura externa, constituyéndose en el primer ensayo de desmantelamiento del sector productivo estatal, que se profundizará en los '90. Para Schvarzer este hecho fue, en conjunto con el endeudamiento externo, lo que termina provocando la crisis global que se desata en marzo de 1981. El autor también señala que la política económica que se inaugura a partir de 1976 instala el antecedente más importante de lo que en los noventa constituirá el desguace del Estado con la política de privatizaciones, que por entonces se denominaron “privatizaciones periféricas”, trasladando al sector privado algunos negocios alrededor del aparato del Estado en condiciones monopólicas y que solo trabajaban para los entes públicos, con casos emblemáticos en el sector del gas y del petróleo.¹⁵¹

¹⁵¹ Estas privatizaciones se realizaron en forma acotada debido a las resistencias políticas y sociales que por entonces todavía existían respecto de realizar privatizaciones masivas incluidos los propios funcionarios del gobierno, y consistían en desmembrar actividades con el objeto de otorgarlas al sector privado en condiciones tales que aseguraban una elevada tasa de ganancia, siendo un ejemplo paradigmático el del gasoducto Centro – Oeste que tomaba el gas de Gas del Estado en un extremo para entregarlo a la misma empresa en otro a cambio de un peaje que cubría generosamente los costos operativos. Este tipo de experiencias se repitió en YPF, ENTEL y otros organismos públicos. En “La industria que supimos conseguir” Una historia político social de la industria argentina. Pág. 308. Schvarzer, J. Ed. Planeta. 1996.

En síntesis, se entiende que la verdadera intencionalidad política del golpe militar fue quebrar las bases que durante décadas sustentaron el esquema de alianzas propias de un modelo de sustitución de importaciones, que integraba entre sus principales protagonistas a amplios sectores populares con representación sindical y a la pequeña burguesía urbana industrial y comercial, que constituían el núcleo duro del mercado interno, pero también un bloque de poder.

Este nuevo orden, que se instala por la fuerza y con la supresión del funcionamiento de las instituciones democráticas, estuvo principalmente representado por una fracción de la oligarquía nacional tradicional, pero que además estaba diversificada hacia la industria y los representantes del capital extranjero, que en algunos casos ocupaban posiciones dominantes dentro del esquema de sustitución de importaciones.

Más allá de la violación del orden constitucional, el nuevo orden instaurado desde 1976 va a ocasionar un enorme deterioro en el conjunto de la economía argentina y el comienzo de un proceso de reestructuración regresiva de más de tres décadas, (ratificado en los sucesivos censos económicos de 1974, 1984 y 1994), con una disminución real del 15% de los establecimientos y una enorme expulsión de mano de obra sectorial, principalmente en las industrias locales. (Azpiazu, 1998)

2.1. La teoría del agotamiento.

El final de la fase sustitutiva suscita debates e interpretaciones en la literatura económica, aunque hacia mediados de los años '70, se puede establecer un punto de referencia respecto del agotamiento de un modelo que se extendió desde finales de la segunda posguerra.

No obstante, las evidencias empíricas del periodo 1963-1975, no permiten corroborar la tesis del agotamiento, dado que el país llega al año 1976 en un proceso relativamente largo de crecimiento y sin ofrecer razones suficientes para la aplicación de un nuevo modelo. (Schvarzer, 1987)

Al respecto, Basualdo, (1987) señala que con el golpe militar se produce un profundo giro en el funcionamiento económico que modifica el régimen de acumulación e instala un nuevo bloque dominante, interrumpiendo un periodo en donde lejos de agotarse, ya se vislumbraba una consolidación de la industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Muller, (2007) en un trabajo sobre el periodo 1946 – 1981, concluye que el patrón de crecimiento imperante en los años '70 tuvo rasgos “híbridos”, es decir, una combinación de componentes dinámicos en el sector exportador junto a conductas marcadamente cerradas y orientadas al proceso sustitutivo, pero que en su conjunto no expresaban el agotamiento de este modelo.¹⁵²

No obstante, para Katz, (1993) el deterioro económico que comienza a manifestarse desde el golpe militar, continua durante la década del '80, aun después de la instalación del gobierno democrático en 1983, perjudicando principalmente a las actividades manufactureras tradicionales y ocasionando dificultades estructurales, sobre todo para el mercado laboral, con un costo social creciente durante toda la década.

¹⁵² Müller, Alberto “Desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina” Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. 2007.

Para Canitrot, (1981); Schvarzer, (1983); y Le Clech, (2007), entre las medidas instrumentadas que se orientaron a generar un nuevo esquema productivo, la política de apertura económica fue sin dudas la de mayor impacto, ya que supuestamente estaba orientada a generar un nuevo esquema productivo que impulsaría mejoras en la eficiencia que solo podían ser garantizadas por el “mercado”. El argumento central de estas políticas era el de “atacar a las causas históricas” que llevaron a tener una estructura productiva ineficiente y con excesivas protecciones, y la apertura funcionaría como “disciplinador” sometiendo a todos los sectores a la competencia externa, obligando a aquellos tradicionalmente protegidos a ser eficientes y competitivos en términos internacionales, y teniendo al mismo tiempo la posibilidad de equiparse con tecnologías de punta sin los costos derivados de aranceles u otro tipo de barreras.¹⁵³

El retraso cambiario fue otro de los factores que estimuló la importación y afectó principalmente al sector industrial en general, castigando a la mayoría de las ramas industriales y provocando a la vez un creciente déficit comercial.

Los datos de la evolución sectorial del periodo 1974-1980 permiten observar la magnitud del daño, siendo que la industria redujo entre tres y cuatro puntos su participación en el PBI, y específicamente sectores como el textil y el papel tuvieron caídas netas del 15% entre 1975 y 1980.

Para Kosacoff, (1993) el sector industrial sufrió en la etapa posterior a 1976 la crisis más profunda de su historia a partir de la conjunción de varios factores negativos, destacándose el proceso de contracción de los mercados originados por el descenso paulatino de la demanda de los bienes industriales locales, que soportaban la competencia de los importados, así como también por los problemas de atraso cambiario y las altas tasas de interés que reducían la rentabilidad productiva y aumentaban el endeudamiento de las empresas.

2.2. Ganadores y perdedores.

Se ha discutido en la literatura acerca de si las políticas implementadas desde 1976 constituyeron un proyecto de desindustrialización, sin embargo esta idea no se corresponde con la presencia de empresas de capital extranjero con fuertes intereses en el sector industrial.

En tal sentido, Basualdo, (1987) y Schorr, (2005), señalan que estas políticas terminaron provocando una fuerte involución del sector en su conjunto, afectando principalmente a las pequeñas y medianas empresas, (pymes) e incluso a algunas grandes firmas locales que estaban fuertemente vinculadas a la sustitución de importaciones, como las ramas textil y metalmecánica.

Los trabajos de CEPAL, (1986) ratifican que el proyecto de la dictadura apuntó a desestructurar la alianza entre la burguesía local y los trabajadores y no a una desindustrialización completa, preservando a ciertas industrias de capital extranjero que tuvieron continuidad después del golpe, destacándose el sector automotriz, algunas metalúrgicas, e industrias de maquinaria y material

¹⁵³ A poco de asumir en Marzo de 1976, el gobierno militar dictó el decreto 3008/76 que reducía los aranceles desde un promedio del 93.7% a otro del 52.7%. Ver Sourrouille, Juan V., “Política Económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981”. Estudios e Informes de la CEPAL, Nro. 27, Santiago de Chile, 1983.

En la práctica significó simplemente la eliminación de la redundancia que caracterizó históricamente a los aranceles, y no implicó una desprotección de la industria local. Ver Kosacoff, “El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983”, CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Documento de trabajo No. 13, Julio de 1984.

eléctrico que ya en 1974 representaban el 20% de las exportaciones de origen industrial. (Azpiazu y Kosacoff, 1985)

2.3. Desestructuración del aparato productivo y otros efectos colaterales.

A partir de 1976 comienza un periodo caracterizado por un paulatino retroceso del sector industrial, coincidente con un marcado proceso de concentración y centralización del capital que deja atrás un modelo sustentado en la inversión productiva de base industrial para dar lugar a otro que se basó en la apropiación del excedente, la obtención de rentas financieras, la destrucción de sectores industriales completos y una paulatina degradación salarial.

Los datos del periodo 1976 - 1983 dan cuenta de una caída de la ocupación en la industria de alrededor del 35% y de su participación en el conjunto de la economía, que pasó del 28% al 22%. (Schorr, 2005; Azpiazu, 2004)

Otro efecto negativo fue la intensificación de la explotación laboral a partir de medidas para incrementar la productividad del trabajo, con un aumento de la jornada laboral y caída de los salarios reales, derivando en un mayor excedente industrial hacia los empresarios y originando un nuevo patrón estructural de distribución del ingreso industrial. (Azpiazu, 2004)

La aplicación de regímenes promocionales desde principios de los '70,¹⁵⁴ fue también el inicio de un proceso de desintegración de la industria local, que promovió industrias de montaje de partes y piezas importadas especialmente en la industria electrónica, con la consecuente pérdida de acervos industriales, pero en donde también se pierden saberes y capacidades propias.¹⁵⁵

Este proceso se terminó de consolidar a partir de la vigencia del régimen de convertibilidad en los '90, y los datos que permiten verificar la caída del coeficiente de integración¹⁵⁶ de partes y piezas de origen nacional son contundentes, en donde se pasa del 42 % al 34% entre 1973 y 1994.

Para Basualdo, (1987) los regímenes de promoción industrial provocaron una fractura y una creciente heterogeneidad en el espectro de la clase trabajadora del sector industrial debido al surgimiento de un nuevo núcleo de operarios industriales en aquellos lugares donde se radicaron las industrias promocionadas, con un menor grado de sindicalización y con salarios menores, aun cuando estaban en igualdad de condiciones en términos de calificación laboral. Asimismo, los traslados de plantas industriales hacia las regiones promocionadas inauguraron un paulatino crecimiento de desocupados en las zonas industriales tradicionales, cuyo deterioro derivó en algunos casos en situaciones de marginalidad. El cierre de establecimientos industriales y la pérdida de empleos formales derivaron hacia situaciones de vulnerabilidad

¹⁵⁴ La Ley 19.640/72 de promoción al territorio nacional de Tierra del Fuego eximió del pago de todo impuesto nacional en actividades u operaciones que se realizaren en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud. Asimismo, desde principios de los años '80, las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis, y San Juan, en virtud de las leyes 22.021/79, 22.702/82 y 22.973/83, respectivamente promovieron regímenes para firmas dedicadas al armado de computadoras, que recibían el beneficio de la liberación del IVA sin estar sujetas al cumplimiento de ninguno de los requerimientos de integración de componentes, procesos y periféricos, o de realización de actividades de I+D. En "Política Industrial y desarrollo reciente de la informática en la Argentina" Azpiazu, Basualdo y Notcheff. CEPAL Documento de trabajo N° 34. 1990.

¹⁵⁵ En la Argentina los casos de incorporación eficiente de nuevas tecnologías en el sector industrial están asociadas a la formación de capacidades durante el proceso de industrialización anterior a 1976. Al respecto pueden verse los casos de SIDERCA en siderurgia y FATE en neumáticos. En Azpiazu, D., Basualdo, E. y Nocheff, H.; "El impacto de las nuevas tecnologías sobre el proceso de trabajo y el empleo. Análisis de casos", Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT ARG/87/003, Documento de Trabajo Nro.16, Buenos Aires.

¹⁵⁶ Es la relación entre valor agregado/valor de producción

estructural, dando origen a una paulatina degradación o pérdida de saberes colectivos e individuales que prácticamente no se volvieron a recuperar. Cabe agregar que los indicadores de desempeño industrial del periodo reflejan el crecimiento de la producción industrial en actividades vinculadas a las ventajas comparativas naturales y a partir de la instalación de grandes plantas en las ramas básicas con escalas acordes con el potencial exportador. Por su parte, la industria automotriz y las industrias protegidas por regímenes de excepción, que en general son actividades de carácter oligopólico, explicaron en su conjunto el 65% de la producción industrial y el 75% de las exportaciones hasta fines de la década del '90.

3. Etapa 1983 – 1989. La década pérdida.

El problema de la deuda externa ha sido una constante de las diversas manifestaciones políticas durante la década del '80, y en la literatura se ha señalado que la denominada “crisis de la deuda” fue una creación artificial de occidente fruto de políticas imprudentes de las instituciones financieras, pero con una consabida complicidad de los gobiernos y ciertos grupos dirigentes locales de los países deudores, utilizando esos fondos en forma desacertada, financiando el consumo, los déficits presupuestarios o los gastos militares en lugar de orientarlo al estímulo de actividades productivas o a la adquisición de bienes de capital.

En la década del '80, la crisis de la deuda latinoamericana tuvo su cenit, con la suspensión de los flujos crediticios que obligaron a los países a refinanciamientos sujetos a condiciones salvajes impuestas por los organismos financieros y, bajo estas condiciones, la suspensión o reducción de las importaciones y la recesión no tardaron en llegar a los países deudores.

El freno al crecimiento económico, y en muchos casos la caída en las tasas de crecimiento, constituyó lo que la literatura ha denominado “la década pérdida”, que particularmente afectó a la Argentina, en donde se combinaron el periodo de estancamiento en los '70 con el inicio de una recesión en los '80. (Llach y Gerchunoff, 1998)

Para Kosacoff, (1993) con la crisis de la deuda externa en 1982 se produce un desequilibrio estructural externo producto de la interrupción de los flujos de capital y el aumento de las tasas de interés internacional, que se agravó por la crisis de financiamiento del sector público, cuyas consecuencias inmediatas fueron el deterioro de los procesos de inversión y la fuga de capitales.

En ese contexto, en 1983 asume como presidente democráticamente electo Raúl Alfonsín, luego de 7 años de dictadura militar, en un escenario macroeconómico de fuertes desequilibrios que condicionó su gestión, con problemas estructurales que afectaron la inversión productiva, aumentando el desempleo y haciendo cada vez más regresiva la distribución del ingreso, y con fuertes presiones internacionales originadas por la creciente deuda externa.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Los planes económicos que ejecutó el gobierno radical conocidos como el “Plan Austral” y el “Plan Primavera” no pudieron corregir los desequilibrios básicos que contenían una inflación alta y una marcada fragilidad financiera. Los datos de los indicadores económicos demuestran que entre 1980 y 1990 se produce un creciente deterioro en donde el PBI disminuyó un 9.4%; el PBI industrial el 24%; el consumo el 15.8%; las importaciones un 58.9%; la inversión el 70.1%; y el ingreso por habitante un 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó en torno del 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue un 24% más bajo que a inicios de la década. El único indicador positivo lo constituyen las exportaciones que crecieron el 78% entre 1980 y 1990. Kosacoff, Bernardo “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada, en Kosacoff (Ed) “El desafío de la competitividad”, Buenos Aires, 1993.

En suma, la literatura señala que la década del '80 marcó una reorientación de la estructura productiva en la región, en donde el sector industrial disminuyó su participación en el PBI de los países, y se evidencia una modificación estructural hacia los recursos naturales y los servicios, dentro de un proceso de convergencia de la productividad regional con la de Estados Unidos en los sectores de commodities industriales, y en menor medida, en el sector metalmecánico, mientras que en los sectores tradicionales como el textil o el calzado va a ocurrir lo contrario con un ensanchamiento de la brecha. (Benavente, Crespi, Katz, y Stumpo, 1996)

4. Los “no” tan felices 90. La crisis estructural.

La irrupción de políticas “neoliberales” en los '90 son mencionadas en la literatura como un proceso que vuelve a reencaminar en la dinámica internacional de la acumulación de capital a los países denominados “en vías de desarrollo”, dejando atrás experiencias localistas. El neoliberalismo conformó además un conjunto de postulados que trascendieron la materia económica, avanzando sobre las cuestiones políticas y sociales.

El sustento teórico esbozado tanto en los documentos conocidos como “*World Development Report*” de 1991 del Banco Mundial y el “*Consenso de Washington*” (1988), presentan la nueva lectura de los vínculos micro-macro, con las correspondientes “*recomendaciones de política pública*” que los países debían adoptar para estabilizar primero, y para desarrollar auto-sostenidamente después sus aparatos productivos. Entre las ideas principales que permitirían recrear una estabilidad macro se postulaban: i) la adecuación de los regímenes de incentivos a efectos de mejorar la performance económica, y ii) limitar la intervención estatal solo a las áreas de los bienes públicos; lo que se conoció en Argentina como proceso de apertura, desregulación y privatizaciones. (Bisang, Burachik, y Katz, 1995)

El ideario neoliberal irrumpe de la mano del gobierno de Carlos Menem, en un escenario de profunda crisis política y social, y agravado por una situación hiperinflacionaria que no tenía antecedentes en el país.

En dicho contexto, que no estaba exento de condicionamientos por parte de los organismos internacionales respecto del otorgamiento de créditos a cambio de percibir señales de políticas de apertura, el gobierno ejecuta un programa de estabilización económica que incluyó medidas desregulatorias, con apertura de la economía a la competencia externa y la privatización de los activos del sector público, dando inicio a una etapa que profundiza el proceso de desindustrialización iniciado desde mediados de los '70, con claras evidencias de concentración sectorial, abrupta caída de la producción local y una redistribución regresiva de los ingresos en detrimento de los trabajadores. (Azipazu, 1998)

En tal sentido, estas políticas de estabilización macroeconómica le asestan un golpe frontal al modelo de “capitalismo asistido” que imperó en la Argentina desde la posguerra, en donde se suspendieron los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, así como también las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del Estado, y por

otra parte, se autorizaron licenciamientos masivos de empleados públicos y se puso fin a esquemas salariales de privilegio en la administración pública. (Llach y Gerchunoff, 1998)

El equipo económico del gobierno denominó esta movida como la inauguración de una “*economía social de mercado*”, y aunque la evolución de los acontecimientos demostraron que el “*Plan de Convertibilidad*” logró disciplinar los precios entre 1992 y 1996, a su vez estimuló una cultura económica signada por el avance de la especulación financiera por sobre las actividades productivas.¹⁵⁸

El vigor con el que se propalaron las ideas dominantes de estabilización macroeconómica y reforma estructural dentro de una hegemonía de pensamiento neoclásico convencional, desechó las particularidades de cada historia evolutiva nacional, y en su aplicación se ignoraron los distintos grados de madurez económica regional, la masa crítica de sus instituciones o las diversas formas de organización de la producción que las economías locales adquirieron en las décadas previas. (Benavente, Crespi, Katz, y Stumpo, 1996)

El cambio macroeconómico e institucional, en concordancia con otros acontecimientos, como la abrupta caída de la tasa de interés internacional, el refinanciamiento de la deuda externa y la desaceleración del proceso inflacionario, permitió que en el lapso 1991-1993 la actividad económica crezca un 30 %, con un sector manufacturero que creció a tasas del orden del 10% anual. (Damill, Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1993)

Este contexto tuvo “ganadores” como lo fueron las ramas metalmeccánicas vinculadas a la producción automotriz con reestructuraciones denominadas “ofensivas”, mientras que otros sectores comenzaron a sentir el impacto de la apertura externa de la economía. (Bisang, Burachik y Katz, 1995)

Los efectos de las políticas económicas de principios de los '90 son vastamente analizados en la literatura especializada, observándose que las medidas tendientes a la apertura comercial, principalmente del lado de las importaciones, indujo un proceso de inversión que se basó en las adquisiciones de equipamiento importado. El nuevo escenario macroeconómico también fue propicio para estimular procesos de concentración económica y de internacionalización de firmas.

El breve periodo de auge antes mencionado, comprendido entre 1991 y 1993, dio paso a un proceso que modificará las características de la microeconomía, cuyos principales efectos fueron la disminución del número de establecimientos industriales y el creciente abandono de los esfuerzos tecnológicos locales, en donde muchas empresas comenzaron a sustituir piezas y partes locales por importadas, con consecuencias directas sobre el empleo.

Asimismo, se produjo un creciente proceso de externalización de actividades, principalmente en el sector de servicios. (Bisang, Bonvecchi, Kosacoff, y Ramos, 1996; Kosacoff, y Ramos, 2005)

¹⁵⁸ La Ley de Convertibilidad fue sancionada por el Congreso el 1° de Abril de 1991 bajo el N° 23.928 y fijo la paridad cambiaria de 10.000 australes por dólar. La Ley dispuso la libre convertibilidad de la moneda nacional con respecto a cualquier moneda extranjera y estableció que los contratos deberían ser cumplidos en la moneda que fijaran sus partes. Se prohibió la emisión de dinero no respaldado en un 100% por reservas de libre disponibilidad (oro, divisas, títulos de otros países y títulos nacionales emitidos en moneda extranjera) y se anularon las indexaciones. El Banco Central fue autorizado también a cambiar la denominación del signo monetario y en consecuencia desde el 1° de enero de 1992 se estableció el peso como moneda de curso legal equivalente a 10.000 australes y se fijo el tipo de cambio de un peso por dólar. En Rapoport, M. “Historia económica, política y social de la Argentina 1880 – 2003” Ariel, 2005 págs. 791, 792.

4.1. La reforma del Estado.

La Ley de Reforma del Estado,¹⁵⁹ fue el fin de un modelo de desarrollo preexistente en la Argentina, con la privatización de las empresas públicas y de los principales complejos industriales en manos del Estado. En simultáneo, y a tono con el marco desregulatorio, se recortaron los presupuestos oficiales de Ciencia y Técnica y del INTI entre otros, y se produjo el cierre del Banco Nacional de Desarrollo.

Las empresas del Estado, que tuvieron un rol histórico durante décadas, sobre todo en sectores como el petróleo, la siderurgia o la minería, fueron el eje del discurso del “nuevo Estado”, llevándose a cabo un cuestionable proceso de privatizaciones, que también alcanzó a otros sectores estratégicos. El objetivo proclamado fue la mejora de la eficiencia microeconómica del aparato productivo, con la salida del esquema monopólico estatal, fraccionando estas empresas para permitir nuevas formas de competencia que favorecerían a los usuarios.

Los objetivos no proclamados fueron primordialmente las razones fiscales de corto plazo y la obtención de recursos para las arcas gubernamentales. (Benavente, Crespi, Katz y Stumpo, 1996)

4.2. La desarticulación industrial.

La reorientación y la evolución de las actividades productivas durante los noventa ha sido objeto de análisis en diversos trabajos en donde se observa por una parte la tendencia hacia las industrias de tipo capital – intensivas, que son ahorradoras de mano de obra; y por otra, el repliegue de las ramas industriales tradicionales, desencadenando básicamente dos efectos: el aumento de la productividad laboral, y en simultáneo, el aumento de los indicadores de desempleo estructural.

En este sentido, para Katz, (1996) este tipo de medidas constituyó “...una transición incompleta e imperfecta hacia un nuevo modelo de organización social de la producción, con una mayor concentración económica y una menor dinámica de generación de empleos...”

Rapoport, (2005) señala que la concentración en los sectores más dinámicos o en aquellos en los que se cuenta con ventajas comparativas no son suficientes cuando por otro lado se desmantelan ramas completas, como sucedió durante la etapa de la apertura económica indiscriminada, y cuyas consecuencias no solo se pueden estimar por los desequilibrios en el corto plazo sino que afectaron al conjunto de la economía, sobre todo después de la crisis del 2000, principalmente por sus efectos sobre el empleo, el aumento de la pobreza, la exclusión social y el deterioro de la calidad de vida de la sociedad en general.

Para este autor, el sector manufacturero se vio seriamente afectado desde principios de la década del '90, a excepción de unas pocas ramas como la automotriz, que evidenció una importante expansión, beneficiando parcialmente al sector metalmecánico. En ese contexto, señala que tuvo lugar un proceso de desaparición paulatina de la producción de bienes de capital y de mutilación de otras muchas actividades. Asimismo, en esa coyuntura de extrema

¹⁵⁹ La ley 23.696, de Reforma del Estado, fue sancionada el 17 de agosto de 1989 durante el gobierno de Carlos Menem, dándole al presidente facultades para proceder con la privatización de un gran número de empresas estatales.

vulnerabilidad respecto del contexto internacional, se registró una creciente dependencia de la importación de bienes de consumo y de capital.¹⁶⁰

Benavente; J. Crespi, G. Katz, J. y Stumpo, (1996) enumeran los principales rasgos estilizados que conformaron la “nueva estructura productiva” en la mayoría de los países de América Latina:¹⁶¹

- La industria manufacturera deja de ser el motor de crecimiento económico como durante la etapa sustitutiva.
- Los países de la región quedaron expuestos a la competencia internacional, y el sector externo de cada economía desempeña un papel más importante que en el pasado.
- Aumenta el grado de concentración económica a favor de los conglomerados nacionales y de subsidiarias locales de las transnacionales, favorecidas por el nuevo marco regulatorio.
- Son pocos los países que logran recuperar el sendero de crecimiento luego de padecer las turbulencias macroeconómicas de la década del '80.
- La productividad laboral media en la región se aloja lejos de los estándares internacionales.
- Se verifica un crecimiento relevante en los conglomerados industriales, que se dedican al procesamiento de materias primas. (Celulosa y papel, productos petroquímicos, hierro y acero, aceites vegetales, aluminio, harina de pescado, minerales, etc.).
- Se verifica la entrada de una nueva generación de plantas industriales desde finales de la década del '80, con alta densidad de capital y de proceso continuo.
- Comienza un periodo de aumento de la tasa de mortalidad empresarial, especialmente en las ramas con uso intensivo de mano de obra, afectados por la entrada de nuevas tecnologías y de prácticas laborales asociadas a la manufactura flexible, beneficiadas por los regímenes más abiertos y competitivos.
- Se producen transformaciones en la organización del trabajo a nivel de planta fabril individual como consecuencia de la transición hacia regímenes de producción más abiertos a la competencia externa y de la mayor flexibilidad de los mercados laborales.
- Comienza un periodo de intensificación de los flujos de inversión extranjera con la conformación de alianzas estratégicas entre conglomerados nacionales, empresas transnacionales, bancos y firmas consultoras, que aprovechan los cambios en los regímenes de propiedad industrial y que se orientan hacia las actividades procesadoras de recursos naturales, la producción de alimentos, la distribución de energía, las telecomunicaciones y el transporte.

El conjunto de transformaciones estructurales perjudicó notablemente a las empresas de menor tamaño, particularmente a las denominadas pymes familiares, cuyos estándares tradicionales de producción resultaron obsoletos

¹⁶⁰ Entre los sectores perjudicados por no poder reestructurarse o integrar sus actividades están la industria electrónica, la producción de máquinas herramientas, los astilleros y la fabricación de equipos ferroviarios, entre otros.

¹⁶¹ En “La transformación del desarrollo industrial de América Latina” Págs., 52 y 53. Benavente; J. Crespi, G. Katz, J. y Stumpo, G. Revista de CEPAL N° 60. Diciembre de 1996

ante la irrupción de los conceptos de manufactura flexible o de las tecnologías de punta. (Castillo, Dini y Maggi, 1994; Kosacoff, 1993)
En este sentido, para Boscherini y Yoguel, (1996) las pequeñas firmas familiares no percibieron adecuadamente la naturaleza de los cambios que se produjeron a nivel global.

Capítulo 5

1. La dinámica del cambio tecnológico en los '70 y los '80.

El núcleo de las transformaciones estructurales en el sector manufacturero a nivel mundial desde mediados de la década del '70 y, especialmente durante la década del '80, tuvo eje en la fuerte dinámica del cambio tecnológico que modificó las características de la competencia internacional dando lugar a combinaciones que incluyeron globalización y regionalización, generando efectos significativos sobre la industria y cambios sustanciales sobre los modelos de organización productiva que habían prevalecido desde los años '50.

El mundo desarrollado experimentó avances vertiginosos a partir de la irrupción de las nuevas tecnologías, principalmente la microelectrónica, la biotecnología y los nuevos materiales, creando lo que se denominó un nuevo “*paradigma tecno-económico*”, (Chudnovsky, 1991) en donde las actividades productivas desarrollaron un gran dinamismo modificando las formas de producir y el uso de la mano de obra.

En la región, los disparadores que alteraron la dinámica tecnológica y organizacional fueron el desplazamiento de la frontera tecnológica, el incremento de la concentración y la creciente heterogeneidad estructural.

Estos factores fueron los causantes de los procesos de reestructuración productiva que transformaron la microeconomía de los establecimientos industriales.

En este sentido, desde mediados de la década del '70 se verá emerger una nueva generación de plantas fabriles de gran porte, altamente intensivas en capital y actualizadas tecnológicamente.

Para Chudnovsky, (1991), estos procesos llegaron a la región en un contexto de estancamiento y desequilibrios macroeconómicos que impidió el acceso a las corrientes de inversión, comercio y tecnología y castigó los desempeños de las industrias que se basaban históricamente en la producción de bienes intensivos en mano de obra.

No obstante, en Argentina se registró un proceso de radicación de una nueva generación de plantas fabriles de procesos continuos e intensivos en capital, asociadas a los recursos naturales. (Yoguel, 1993; Kosacoff, 1993)

En la década del '80, también se apreciaron algunos procesos de “modernización organizacional relativa” y recién hacia finales de la década es cuando realmente comienzan profundas transformaciones sobre la fuerza de trabajo, que en la literatura se ha denominado “proceso de reconversión”, y que refleja una suerte de bifurcación de senderos, es decir, surgen sectores “*dinámicos*” y sectores “*rezagados*”, ubicando en este último la aparición clara y como nunca antes de un sector informal dentro del mercado de trabajo. (Novick, 1997)

El periodo 1975-1990 estimuló principalmente a las industrias de *commodities* favorecidas por los marcos regulatorios y los subsidios promocionales, perjudicando a las actividades tradicionales, incluyendo el desmantelamiento de buena parte de los complejos electrónico y metalmeccánico que se caracterizaban por el uso intensivo de recursos humanos calificados. En ese contexto, las industrias locales perdieron una inmejorable oportunidad para acoplarse a la dinámica internacional.

En la literatura se señala que la suma de comportamientos microeconómicos que tuvieron lugar en este periodo derivó en situaciones diferenciadas, en donde coexistieron situaciones exitosas producto de reestructuraciones e incrementos de la productividad, y por otra parte, otras industrias se desmantelaron, perdiéndose equipos de ingeniería y recursos humanos calificados, con lo cual no fue posible generar un sendero sostenible para el desarrollo industrial.

A partir de la década del '90, el impacto de las reformas macroeconómicas permiten identificar conductas “ofensivas y defensivas”, y los trabajos más estilizados reconocen que las reestructuraciones “ofensivas” fueron llevadas a cabo por las industrias relacionadas a los recursos naturales y productoras de insumos intermedios intensivos en escala y capital, que se posicionaron con estándares internacionales. Tal es el caso de las industrias siderúrgicas, las petroquímicas, las industrias del aluminio, del cemento y las refinerías de petróleo. Asimismo, se produce un importante desarrollo del complejo aceitero exportador y la transformación del complejo automotriz, en particular en la especialización de autopartes.

Por su parte, las industrias perjudicadas por las políticas económicas implementadas adoptaron conductas denominadas “defensivas”, que aun con importantes crecimientos de su productividad no pudieron superar problemas de funcionamiento, principalmente por sus escalas reducidas de producción, su escaso desarrollo de proveedores especializados, su elevada integración horizontal y sus amplios mix de productos, dando cuenta de un funcionamiento más vinculado a la etapa anterior, caracterizada por la industrialización sustitutiva. (Kosacoff, 1993; Kosacoff, 2000)

Para Novick, Miravalles y Senén Gonzalez, (1996) las industrias más dinámicas, que sobrevivieron a la hiperinflación y a la primera etapa del Plan de Convertibilidad, se orientaron hacia nuevos tejidos productivos con empresas de diversos tamaños y complejidad, incluyendo un proceso de crecimiento de variados mecanismos de subcontratación, que integraron inclusive a las microempresas.

Las firmas que se adaptaron debieron implementar importantes cambios, no solo tecnológicos, sino también de organización del trabajo, incorporando nuevas prácticas a efectos de disminuir sus stocks, reducir su mix de productos fabricados y buscar la especialización en una línea, para lo cual tuvieron que apelar a la importación de partes y piezas para completar la gama de productos a comercializar.

En ese contexto, comenzaron a movilizarse procesos de reestructuración en sectores manufactureros que buscaron insertarse dentro de un nuevo modelo de organización de la producción muy distinto al de la etapa de la industrialización sustitutiva. Muchas plantas fabriles debieron reestructurar las funciones clásicas de la producción, incorporando conceptos como “manufactura flexible, calidad total o justo a tiempo”, y a su vez comenzaron a emplear las normas internacionales de la serie ISO para poder insertarse como subcontratistas y proveedores de partes y subconjuntos, y así poder integrarse a cadenas de producción transnacionales. (Posthuma, 1995; Katz y Burachik, 2000)

Las nuevas prácticas generaron algunos efectos positivos, en donde muchos fabricantes al actuar como importadores o distribuidores, pudieron aprovechar sus redes de comercialización y ofrecer servicios de posventa.¹⁶²

En los estudios sobre el caso argentino se observan también conductas negativas, que llevaron a algunos empresarios a abandonar la actividad productiva y transformar por completo sus establecimientos productivos en depósitos, convirtiéndose en comercializadores de los artículos importados, o dando preeminencia a las actividades especulativas.

La literatura destaca que los procesos de reestructuración movilizaron cambios en muchas empresas, tanto en organización de la producción como en los modos de relacionamiento con sus pares empresarios. Surgieron los modelos basados en la producción flexible y la aparición de células productivas que fueron modificando las estructuras y también promovieron una nueva generación de trabajadores polivalentes, con responsabilidades por la producción pero también por la calidad. (Gallart, 1995)

Asimismo, las modalidades de subcontratación y tercerización generaron nuevos puestos de trabajo con requerimientos en habilidades de gestión. (Carrillo, 1994; Gitahy, 1994)

La reestructuración en la que se embarcaron los sectores más dinámicos constituyó “islas de modernidad”, que convivieron con las empresas tradicionales que iban quedando rezagadas o que desaparecían ante la presión de la competencia internacional.

Entre las principales consecuencias directas de esta etapa se destaca el cambio en la empresa industrial típica, con una creciente incorporación de insumos y partes importadas. Asimismo se realizan cambios en las estrategias de comercialización, en donde las empresas comenzaron a utilizar su red de distribución para incluir productos de su línea, pero importados. Estos acontecimientos modificaron sustancialmente las lógicas de productividad, constituyendo lo que en la literatura se ha denominado como “un desafío de competitividad”. (Kosacoff y Azpiazu, 1989; Chudnovsky, 1991; Notcheff, 1991) Siguiendo a Kosacoff, los procesos de reestructuración productiva fueron “impulsos”, que modificaran definitivamente los comportamientos y las prácticas productivas:

- i) El primer impulso va a coincidir con el contexto más represivo del primer periodo de la dictadura, que permitió una racionalización y disciplinamiento de la mano de obra;
- ii) el segundo impulso se produce a partir de la reforma financiera de 1977 que obliga a modificar la lógica de la producción industrial ante la desaparición del financiamiento para las empresas, que deben realizar mejoras a su funcionamiento y su racionalidad productiva, sobre todo en sus lay-out de producción y en sus inventarios, entre otros;
- iii) el tercer impulso se vincula a la progresiva difusión de nuevas prácticas organizacionales ante la necesidad de reducir costos operativos y así poder enfrentar nuevas condiciones competitivas.

¹⁶² En el documento de trabajo N° 40 de CEPAL (1991), “La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil” de Kosacoff, Todesca y Vispo. Citado en “Hacia un nuevo modelo de organización Industrial,” CEPAL, 1995.

2. La crisis del sistema de formación técnico-profesional.

El comienzo del proceso de desarticulación de los sistemas de formación técnico-profesional en la región es ubicado hacia mediados de la década del setenta, en simultáneo con el debilitamiento de la perspectiva desarrollista, cuya estructura dominada por una concepción rígida, encuentra dificultades frente a la aceleración de los cambios tecnológicos.

La necesidad de contar con un tipo de trabajador más preparado para afrontar una forma distinta de producir se plantea en la literatura como un conflicto entre *“la racionalidad productiva y la racionalidad educativa”*, en donde es necesario contar con capacidades que integren el pensamiento abstracto y el manejo de información más compleja.

Para Zarifian, (1991) los nuevos principios de trabajo y producción desembocan, como en todo cambio de paradigma, en la instalación de una nueva técnica dominante, aunque los estudios indican que hay una *“convivencia”* de las nuevas y las viejas prácticas productivas.

A mediados de la década del '70 comienza un periodo que se inscribe en la literatura como un *“proceso de reestructuración desarticulada”* que modificó las prácticas organizacionales de muchas empresas. Sin embargo, dicho proceso no presentó un correlato aceitado entre las nuevas demandas del sector productivo, las calificaciones y la formación.

Al respecto, Novick, y Gallart, (1997) señalan que la escasa articulación tecnológica entre los sistemas productivos locales y los procesos de internacionalización productiva acentuó la escases de mano de obra calificada en los sectores más dinámicos, principalmente porque los nuevos procesos, a diferencia de lo ocurrido en etapas anteriores, no generaron una transferencia automática de habilidades y calificaciones y, por el contrario, a medida que el cambio técnico se fue acelerando creció la brecha tecnológica y consecuentemente aumentó el déficit de capacidades técnicas disponibles.

En ese sentido, para Gallart, (1985) la rigidez del modelo educativo tradicional frente a nuevos procesos productivos agudizó el conflicto entre la racionalidad educativa y la productiva, principalmente por la transición a la electrónica primero, y a la microelectrónica después, que demandó nuevas calificaciones con componentes novedosos como el pensamiento abstracto, el manejo de información y la integración de conocimientos teórico/prácticos y tácitos.

Las transformaciones estructurales durante la década del '90 desarticulan aun más los sistemas de formación técnico-profesional, sobre todo luego de la puesta en vigencia de la Ley Federal de Educación, cuyo diseño fue más funcional al modelo neoliberal imperante.

2.1. El fin del CONET.

El proceso de debilitamiento del sistema nacional de formación técnico-profesional organizado institucionalmente en el CONET comienza a mediados de la década del setenta, coincidente con otros procesos de desarticulación en la región.

Entre los problemas que se identifican como causales del debilitamiento del CONET se destaca que el sistema no percibió las señales de las transformaciones estructurales y siguió actuando con la rigidez curricular que prioriza el saber propedéutico, dejando en segundo plano la aplicación práctica

o la posibilidad de aprender desde la práctica, que se refleja en la escasa actualización tecnológica.

Asimismo, el modelo “secundarizado” del CONET significó un fortalecimiento de los componentes más ligados a la educación media en detrimento de los componentes de educación tecnológica o de taller. (Gallart, 2003)

El sendero institucional que tomó el CONET, fortaleciendo a la rama de la educación técnica respecto de la rama de la formación profesional explica también el alejamiento de las organizaciones sindicales, aunque mantuvieron su representación formal.¹⁶³

Los rasgos idiosincrásicos de la burocracia del CONET condicionaron su evolución institucional. Esta característica endogámica de funcionamiento, sumada a una estructura curricular rígida, fueron un freno a las adecuaciones necesarias para el desarrollo de la enseñanza. Asimismo, la insuficiente inversión estatal en equipamiento fue generando una creciente obsolescencia tecnológica.

Sin embargo, la demanda por educación técnica alcanza a 367.000 alumnos en los años ochenta, reflejando un crecimiento que paradójicamente era coincidente con la decadencia del modelo sustitutivo que había comenzado con el golpe militar de 1976. (Gallart, 2003)

La cuestión de la demanda social por educación técnica es analizada en la literatura como una percepción ciudadana del “pasado industrial”, y, en este sentido, Gallart destaca que a diferencia de lo que sucede en la actualidad, en donde la base empírica es más errática a la hora de sustentar las políticas de formación, la percepción de la ciudadanía sobre la formación en las décadas del '60 y '70 y aun en los '80 estaban sustentadas por el proceso industrializador, que proveía cierta direccionalidad a la estrategia del país, aun con sus dificultades y errores estratégicos.

Si bien el mayor impacto de los cambios tecnológicos y organizacionales recayó sobre la rama de educación técnica, la rama de formación profesional también fue afectada fuertemente por el nuevo contexto, aun siendo una rama considerada como más flexible y permeable, pero al mismo tiempo con menor fortaleza institucional.

2.2. La descentralización y desarticulación en la década del '90.

El modelo neoliberal de la década del '90 comienza a plasmarse institucionalmente desde 1993 con la transferencia de la totalidad de las escuelas secundarias a las jurisdicciones provinciales, y, posteriormente con la sanción de la Ley Federal de Educación.

Los principales postulados de la nueva conformación del sistema educativo estaban claramente alineados con el proyecto político, inaugurando una visión “tecnológica” de la educación para el trabajo, en donde predominó la idea de la transversalidad del concepto de tecnología y de sus aplicaciones, diluyendo la especificidad de la formación técnico - profesional hacia un sistema “híbrido” con una formación generalista y escasa especificidad curricular.

En tal sentido se definieron trayectos técnicos profesionales, (TTP) que otorgan la certificación de técnico en cualquiera de las modalidades.

¹⁶³ Los sindicatos con mayor peso desarrollaron sus propias estructuras de formación, aunque cabe aclarar que en su mayoría el acento estaba puesto en la formación sindical de cuadros más que en la formación profesional.

El proyecto, de carácter transdisciplinario, pretendió integrar conceptos de distintas ciencias o ramas de una ciencia a partir de problemas o aspectos de la realidad, e implicó un diseño curricular organizado por módulos antes que por disciplinas.¹⁶⁴

La Ley Federal de Educación modificó la organización curricular del sistema educativo en todos los niveles, llevando la educación general básica (EGB) de siete a nueve años divididos en tres ciclos de tres años, más un ciclo polimodal de tres años más, en donde se podía optar por cinco modalidades educativas, (humanidades y ciencias sociales, ciencias naturales, economía y gestión de las organizaciones y producción de bienes y servicios).

Con esta Ley, la escuela técnica tal como se la conocía dejó de existir y el espíritu del nuevo proyecto se anuncia como “profesionalizante”, y facilitador de la salida laboral. El nuevo proyecto educativo, con su sistema polimodal, fue postulado como más apto para la inserción ocupacional en el contexto emergente de globalización y nuevas tecnologías.

La totalidad de las instituciones educativas de nivel medio se transfirieron a los Ministerios de Educación de las provincias, causándoles un enorme problema institucional y presupuestario. Asimismo, se modificó el proceso de certificación de “técnico”, que hasta ese entonces sólo era extendido por el CONET, pasando ser extendido por cualquiera de las modalidades, complementando la formación general con los módulos articulados de contenidos y prácticas denominados trayectos técnicos profesionales, (TTP).

Cabe destacar que al momento de sancionar las reformas el sistema oficial de escuelas técnicas dependientes del CONET contaba con 400.000 alumnos aproximadamente y 31 especialidades, incluyendo a las nuevas, como electrónica e informática que reflejaban un importante crecimiento, y que sumadas a las más tradicionales como electromecánica, construcciones, mecánica y administración de empresas representaban al 60% de la matrícula.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Este tipo de cambios, según D’Hainaut exige un perfil de educador con dominio más transversal de contenidos y recursos para poder hacer realmente significativos los problemas y sus respuestas y facilitar el desarrollo de un pensamiento autónomo. D’Hainaut, Louis “Los sistemas educativos: su análisis y regulación” UNESCO, Madrid, 1988.

¹⁶⁵ Las evaluaciones ex post que se han realizado sobre los cambios en la educación técnico-profesional fueron muy críticas, sobre todo en cuanto a su articulación con la formación general, principalmente por las débiles condiciones institucionales que recibieron al nuevo sistema, generando una gran fragmentación, aun cuando la Ley Federal de Educación otorgó a la provincias la opción para realizar las adecuaciones necesarias. Los resultados que arrojaron los primeros años de su implementación han sido muy heterogéneos y el propio Ministerio de Educación en sus primeros informes evaluatorios, indicaban que hacia el año 2000 el 56% de la matrícula del nivel secundario de educación cursaba en las modalidades previas a la reforma, es decir bachiller, comercial, industrial, etc. Mientras que el 44% restante se hallaba cursando el polimodal. (MECT, 2002). Testa, J. y Sanchez, P. “El enfoque de las trayectorias educativas y laborales como una mirada complementaria en el tratamiento de la problemática universitaria. Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el siglo XXI, San Luis, 18-20 de septiembre, 2003.

Reflexiones

La revisión de este periodo nos abre una perspectiva sobre el agotamiento del modelo sustitutivo y sus consecuencias políticas y sociales, en donde la incidencia del golpe militar de 1976 y las crisis sucesivas de la deuda externa durante la década de '80, fueron abriendo el camino al ideario neoliberal que se consolidó en la década del '90.

Sin desestimar el significado político del proceso militar en el plano interno, en la región se fueron desencadenando sucesos similares que sólo buscaron reencaminar la dinámica de acumulación de capital, eliminando o atenuando del horizonte político cualquier cuestionamiento orgánico al statu quo vigente.

En este sentido, la literatura revisada permite concluir que los comienzos del proyecto neoliberal en la región se remontan a los años '70, a partir de los cambios en los patrones de acumulación en las economías desarrolladas y la aceleración de los cambios tecnológicos se establece un nuevo orden globalizado de la economía, para luego, ya en los años '80 reafirmarse con el sostén ideológico del programa del "*Consenso de Washington*", que constituyó el conjunto de las políticas a aplicar de manera universal en los países de la región.

La caracterización de los principales rasgos económicos del periodo nos permite trazar una interpretación de este proceso que se inicia a mediados de los '70, y que desemboca en la consolidación del modelo neoliberal en la década del '90.

En tal sentido, los cambios estructurales también dieron forma a un nuevo paradigma tecno - organizacional y, en consecuencia, a un nuevo paradigma de las calificaciones con efectos directos sobre la formación para el trabajo y sobre las propias instituciones de formación.

Los análisis indican que hubo una primer etapa en este proceso de desarticulación industrial, que se inicia con el primer intento de apertura tras el golpe de estado de 1976 y que provocó al menos tres efectos: i) en primer lugar interrumpió el proceso de maduración de sectores productivos que se había alcanzado en la etapa sustitutiva y en consecuencia alejó a muchos sectores de la frontera tecnológica; ii) en segundo lugar, va a comenzar una paulatina desindustrialización que desarticuló los encadenamientos productivos gestados en las décadas anteriores, con pérdidas en el proceso aprendizaje tecnológico y de formación de recursos humanos calificados; y iii) en tercer lugar, este proceso provocó transformaciones en las industrias a partir del surgimiento de una nueva especialización productiva, en donde crecieron las actividades de escala intensiva en capital o en recursos naturales y comienzan paulatinamente a decrecer las industrias más tradicionales y típicas en el uso intensivo de mano de obra.¹⁶⁶

En síntesis, la desarticulación industrial interrumpe un proceso de acumulación de saberes y capacidades técnicas locales fruto del largo periodo previo de industrialización sustitutiva, aun a pesar de las escasas inversiones en I+D y

¹⁶⁶ La industria de bienes electrónicos de consumo en la Argentina aportaba hacia 1976 el 73% del valor de la producción de la industria de equipos electrónicos del país, actuando en un mercado parcialmente aislado del internacional, siendo que para mediados de la década de 1970 el 96% del mercado interno era abastecido por la industria local. En "La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en Argentina" Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Nochteff, H. Legasa 1988. Pág. 47

con tecnologías que estaban bastante lejos de la frontera tecnológica internacional, que llegaron cuando en sus países de origen caían en desuso.

A principios de los '80 emerge un nuevo factor condicionante, cuyo rasgo dominante fue el problema del endeudamiento externo, que limitó la capacidad de autonomía del Estado, principalmente a través de los organismos internacionales de financiamiento y sus "recomendaciones de política".

A su vez, en la segunda mitad de la década del '80 el avance tecnológico en el plano internacional y la aceleración de la apertura económica generaron un aumento de la presión competitiva. En este sentido, se observa que la mayoría de las conductas empresariales adoptadas fueron de carácter defensivo, prevaleciendo rasgos idiosincrásicos locales acostumbrados a una evolución "protegida" de las décadas anteriores.

Finalmente, y ya en los años '90, se va a consolidar definitivamente el modelo neoliberal con fuertes transformaciones estructurales y múltiples consecuencias, que van desde un heterogéneo desplazamiento de población activa hacia nuevos empleos, con una creciente presencia del sector de los servicios, y con un proceso de flexibilización de las relaciones laborales, conformando un nuevo escenario social, que empujó a miles de trabajadores al desempleo y a la precarización.

Sin embargo, en la etapa se observan algunas paradojas en el plano económico, con un crecimiento anual del 3,3 % entre 1991 y 2000, (CEPAL, 2008) y una parcial modernización de una parte del aparato productivo.

No obstante, el proceso de desindustrialización deja como consecuencia un fuerte deterioro del mercado de trabajo y un incremento en la desigualdad de los ingresos.

El deterioro del mercado de trabajo, generó efectos novedosos para la época, tales como el incremento de las ocupaciones tercerizadas de baja productividad en los sectores de servicios, el crecimiento del autoempleo, el cuentapropismo y el incremento de la informalidad.

El proceso de cambios estructurales derivó también en otras consecuencias colaterales, alumbrando un nuevo escenario socioeconómico, de creciente vulnerabilidad social, en donde surgieron nuevas y diversas estrategias de supervivencia conformando núcleos duros de desempleo, precarización e informalidad.

En el contexto de este periodo, el sistema de formación técnico-profesional sufrió el impacto de los cambios en el paradigma tecnológico y organizacional en el plano internacional, sin embargo, y como paradoja, siguió creciendo la demanda social por educación técnica, lo cual presume la existencia de un imaginario colectivo sobre la formación para el trabajo como factor de movilidad social, arraigado particularmente en los sectores populares.

Las respuestas institucionales dan cuenta de estructuras rígidas, con rasgos de tipo endogámico y de poco contacto con los sucesos que se estaban produciendo en el mundo productivo.

Las limitaciones que presentó el sistema educativo formal para cumplir con estas nuevas expectativas le impidieron interpretar el verdadero contenido de los cambios y realizar transformaciones institucionales.

El conflicto de racionalidades, "la productiva" y "la educativa", explica el escaso reconocimiento institucional de los sucesos y una débil capacidad para brindar respuestas desde la formación, que solo pudo proveer saberes básicos,

suficientes para los niveles operativos, pero insuficientes para afrontar situaciones laborales de mayor complejidad.

El sistema no tuvo la capacidad para adaptarse a un nuevo y más complejo paradigma tecno-productivo, con una función diferente a la cumplida “eficazmente” en la etapa taylorista-fordista.¹⁶⁷

Las instituciones de formación se encontraron ante nuevos desafíos, por un lado, acompañar las nuevas demandas de competitividad emergentes vinculadas a los cambios tecnológicos y organizacionales, adecuando los contenidos y los currículums, y por otra parte, enfrentar el creciente deterioro de amplias franjas sociales, que además fueron invisibilizadas en los años de la dictadura, pero que emergen abiertamente en la segunda mitad de la década del '90, y terminan por desbordar al sistema educativo en general, que no tuvo ni la capacidad ni la dinámica suficiente para atender esta nueva realidad socioeconómica, y que se vio obligado a actuar en un rol de carácter asistencialista o a través de respuestas institucionales coyunturales, no siempre sistemáticas y solamente a efectos de atender a un nuevo colectivo social afectado por la exclusión o con dificultades de inserción laboral.

¹⁶⁷ Los saberes impartidos en la etapa taylorfordista son reconocidos como saberes técnicos, que están referidos al conocimiento instrumental de las cosas que son susceptibles de regularizarse, estandarizarse y enseñarse en una escuela, transmitiéndose de modo formal y metódico.

Bibliografía Parte IV

Azpiazu, Daniel “La concentración en la industria argentina a mediados de los noventa” Eudeba, 1998

Azpiazu, D., Nochteff, H. y Basualdo, E. “Política Industrial y desarrollo reciente de la informática en la Argentina” CEPAL Documento de trabajo N° 34. 1990.

Azpiazu, D. y Nochteff, H. “El desarrollo ausente” Tesis-Norma.1994.

Azpiazu, D; Kosacoff, B. “Las empresas transnacionales en la Argentina”. Buenos Aires, CEPAL, 1985.

Basualdo, Eduardo “Deuda externa y poder económico en la Argentina” Buenos Aires, Editorial Nueva América.1987.

Benavente, J. Crespi, G. Katz, J. Stumpo, G. “La transformación del desarrollo industrial en América Latina” Revista CEPAL N° 60. 1996.

Bisang, R. Burachik, G. Katz, J. (Ed.) “Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector Manufacturero argentino en los años ´90. Alianza Editorial. 1995.

Bisang, R. Bonvecchi, C. Kosacoff, B. Ramos, A. “La transformación industrial en los noventa: un proceso con final abierto”. Buenos Aires, CEPAL, 1996.

Burachik, Gustavo “Cambio tecnológico y dinámica industrial en América Latina” Revista CEPAL N° 71. 2000.

Boscherini, Fabio; Yoguel, Gabriel “Aprendizaje y conocimiento como factores competitivos en el nuevo escenario: Algunas reflexiones desde la perspectiva de la empresa” En Boscherini, F. y Poma L. (Comp.) Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: El rol de las instituciones en el espacio global. Miño y Davila, 2000.

Canitrot, Adolfo “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981”. Desarrollo Económico, N° 82, vol. 21. 1981.

Castillo, M, Dini, M. y Maggi, C. “Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile. CEPAL. 1994

Chudnovsky, Daniel “La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional” Fundación CENIT, 1991.

Damill M., Fanelli J.M., Frenkel R. y Rozenwurcel G. "Crecimiento económico en América Latina. Experiencia reciente y perspectivas", en Desarrollo Económico, nº 130, Buenos Aires, 1993.

Ferrer, Aldo “Crisis y alternativas de la política económica Argentina” Fondo de Cultura Económica. 1980. Primera edición, 1977.

Gallart, María Antonia “La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar? Capítulo 1. La escuela técnica y sus raíces. En: 20 años de educación y trabajo. CINTERFOR/OIT, 2003.

Gallart, María Antonia “Formación, educación y desempleo en la Argentina”. En: veinte años de educación y trabajo OIT/Cinterfor. 2003

Gallart, María Antonia “La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo” Cuaderno del CENEP N° 33-34. 1985.

Gallart, M.; Jacinto, C. “Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo” Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP, Año 6 N°2. 1995. Biblioteca digital de la OEI. Educación técnico profesional. Cuaderno de trabajo N° 2

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. “El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas”. Buenos Aires, Emecé, 1998.

Gitahy, Leda, (Org.) “Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina, CIID/CENEP; Cinterfor/OIT, Buenos Aires, 1994.

Kosacoff, B. y D. Azpiazu “Las empresas transnacionales en la Argentina”, *Documento de Trabajo* N° 16, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires, 1985.

Kosacoff, Bernardo “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”, en Kosacoff (Ed) *El desafío de la competitividad*, Editorial Alianza.1993.

Kosacoff, Bernardo “El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones” CEPAL, Buenos Aires. 2000

Kosacoff, B. Ramos, A. “Consideraciones económicas sobre la política industrial, en B. Kosacoff (ed.), “Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres”. CEPAL - UNQUI. 1998.

Kosacoff, B.; Ramos, A. “Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina. Boletín informativo Techint N° 318. Año 2005.

Le Clech, Néstor “Reformas estructurales y desempeño económico en Argentina: 1976 - 2000”. *Revista Latinoamericana de Economía*. Volumen 38 N° 151. Octubre – diciembre de 2007.

Muller, Alberto “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz”. Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires, 2007.

Nochteff, Hugo “Del industrialismo al pos-industrialismo: Las desigualdades entre economías” *Revista Realidad Económica* N° 172, 2000.

Novick, M. Miravelles, M. y Senen Gonzalez, C. “Vinculaciones interfirmas, estrategias de adaptación y competencias profesionales en la Argentina. Los sectores automotrices y telecomunicaciones”. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. 1996

Novick, Marta “Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina”. En Novick, M. y Gallart, M.A. (Coord.) “Competitividad, redes productivas y competencias laborales” Cinterfor/OIT Montevideo, 1997.

Posthuma, A; Zilbovicius, M. “Inovações, recursos humanos e relações de trabalho na indústria metal-mecânico e alimentação de do Estado de Sao Paulo” Proyecto regional "cambio tecnológico y mercado de trabajo OIT. 1995

Rapoport, Mario “Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003” Ed. Ariel. 2005.

Rouquié, Alain. “Poder militar y sociedad política en Argentina”. Emecé editores, Buenos Aires, 1984.

Schorr, Martin, “Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades” *Capital intelectual*, Bs. As. 2005.

Schvarzer, Jorge “La política económica de Martínez de Hoz” *Hyspanoamérica*, 1987.

Schvarzer, Jorge "La Industria que supimos conseguir" Editorial Planeta, Buenos Aires, 1996.

Torrado, Susana "Estructura Social de la Argentina 1945-1983". Edic. De la Flor, Buenos Aires, 1992.

Testa, J. y Sanchez, P. "El enfoque de las trayectorias educativas y laborales como una mirada complementaria en el tratamiento de la problemática universitaria. Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el siglo XXI, San Luis, 18-20 de septiembre, 2003.

Yoguel, Gabriel "El ajuste empresarial frente a la apertura: las respuestas de las Pymes", Revista Desarrollo Económico, Número especial, Vol. 38, 1998.

Yoguel, G. Boscherini, F. "La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: El caso de las Pymes exportadoras argentinas". CEPAL. 1996.

Parte V Capítulo 6

El nuevo paradigma del trabajo y la calificación

1. Trabajo y calificación. La fractura de los modelos tradicionales.

La dinámica de los procesos de innovación tecnológica y sus impactos sobre la organización del trabajo han aportado elementos esenciales y constitutivos de lo que se ha denominado “la calificación en el nuevo paradigma”, (Leite, 1996) y desde los años ´40, han suscitado un amplio debate conceptual vinculado con la formación profesional.¹⁶⁸

La evolución de los cambios tecnológicos y organizacionales desde los años ´70 le dio forma al denominado “nuevo paradigma”, que va a influir y redefinir los conceptos sobre las calificaciones, en donde la tecnología entra como un condicionante de las relaciones de producción con el objetivo de “descalificar para controlar”.¹⁶⁹

Siguiendo este enfoque, Finkel, (1977) señala que las grandes transformaciones de los sistemas productivos desde la década del ´70 no sólo modificaron la forma de producir, sino que también modificaron las relaciones implicadas en dichos procesos productivos, sin alterar las relaciones de propiedad, pero sí los patrones de acumulación. Estas transformaciones darán comienzo a una etapa en que las tecnologías incorporan saberes propios de los trabajadores, traspasando esos conocimientos hacia el capital, y finalmente conformando un nuevo monopolio de determinados saberes.¹⁷⁰

Para Paiva, (1985) las transformaciones en los patrones tecnológicos que tuvieron lugar desde la década del ´70, posibilitaron la creación de nuevos estándares productivos y de organización del trabajo en un clima internacional de creciente globalización económica, pero fue también el comienzo de un creciente proceso de precarización laboral que llevará a importantes franjas sociales hacia el subempleo o el desempleo.

En este nuevo escenario va a emerger un sector informal o precario y el sector formal comienza paulatinamente a transferir empleos desde el sector de la industria hacia sectores de servicios. Asimismo, surge un nuevo tipo de calificaciones con otros requerimientos, más sencillos y vinculados a la economía informal.

¹⁶⁸ En la literatura se reconoce que Alain Touraine fue uno de los investigadores que echó las bases para una nueva corriente de análisis de la calificación, y ya hacia fines de la década del ´50 señalaba que:

..... *“la automatización de los procesos productivos conllevaría a fundar la calificación del obrero en sus características psicológicas y capacidad de comunicación, antes que en el saber técnico específico.....”*

Touraine, CNRS. 1955

¹⁶⁹ Esta línea de análisis es seguida con intensidad por autores como Braverman, H. 1981; Freyssenet, J. 1977, 1991; Gorz, A. 1988, quienes analizan el proceso de descalificación como una expropiación progresiva y acumulativa del saber de la autonomía del trabajador, a lo largo de las diferentes fases que caracterizan la división capitalista del trabajo, según la tipología marxista. En “La calificación en el nuevo paradigma”. Leite, E. Cinterfor/OIT 1996.

¹⁷⁰ Rojas, E. (1995) en un trabajo realizado para PREALC - OIT incorpora la idea respecto del “saber del trabajador”, que en el comienzo de esta etapa se va a constituir como un espacio de conflicto que se conforma a partir de los conocimientos anteriores que no son reconocidos o valorizados que para el autor se vincula a su debilidad en la correlación de fuerzas dentro del contexto productivo. Estos “saberes” cobran dimensión en los procesos de reconversión de las empresas, aunque no son debidamente valorizados como saberes cotidianos del obrero o como aprendizajes fundados en el proceso productivo.

El proceso histórico de modernización y cambio tecnológico tuvo consecuencias diferenciales sobre el trabajo y la producción en función de la evolución de cada país o región, identificándose al menos tres tipos de problemas de carácter general: i) los ligados a la inadecuación entre la demanda y la oferta de calificaciones; ii) las dificultades que se presentaron para operar la nueva base técnica con mano de obra tradicional; y iii) las limitaciones que comenzaron a hacerse evidentes respecto de las denominadas “nuevas competencias”, básicamente las de orden intelectual y comportamental, es decir: capacidad de concentración y abstracción, toma de responsabilidades o iniciativa. (Abramo, 1997)

Para Gentili, (1994) los cambios tecnológicos introducen además, la idea de una “deconstrucción” del paradigma tradicional de industrialización taylorfordista y la formación de un nuevo orden a partir del surgimiento de otras formas de organización del trabajo y otros medios e insumos de producción, así como también la aparición de nuevos “términos progresistas” como trabajo en equipo, creatividad, iniciativa, etc.

Para este autor, las formas del taylorfordismo han sido, y aun son, un sistema que reproduce un ordenamiento social injusto para las mayorías, cuyos mecanismos de socialización y sistemas de formación de tipo “escolar” han sido funcionales a dicho orden.

2. El impacto en la región.

La literatura destaca que los procesos de transformación derivados de la incorporación de tecnologías llegaron a América Latina de manera bastante heterogénea y segmentada, y con problemas de articulación tecnológica complejos frente a la dinámica de los procesos de internacionalización económica, acentuando los déficits de mano de obra calificada.

El complejo electrónico se constituyó en el más representativo de los nuevos modos de producción, al que se lo denominó “*factor llave*”, por sus costos decrecientes, y en donde sus posibilidades de producción parecían ilimitadas, con aplicaciones posibles en todas las actividades y ramas de la producción y los servicios.¹⁷¹ (Azpiazu, Basualdo y Notcheff, 1988)

Para Leite, (1996) la modernización tecnológica empujó a las organizaciones a operar bajo formas “flexibles”, con exigencias de conocimientos de los procesos de manera integral, o para estar preparados para lo imprevisible o lo aleatorio, con lo cual, las nuevas demandas hacia los sistemas de formación comenzaron a pasar no solo por una mayor escolarización básica, sino por una formación que incluya este nuevo tipo de habilidades y competencias.

Para Labarca, (2003) el análisis sobre el impacto de la incorporación de tecnologías en la región incluye otros abordajes más amplios, que obligaron a pensar en múltiples respuestas a las nuevas demandas de ocupaciones; por un lado, las provenientes de los sectores de mayor desarrollo tecnológico o de sectores capital – intensivo; y al mismo tiempo incorporar a una amplia franja de actividades económicas, incluyendo las informales, que constituyen un

¹⁷¹ La tecnología electrónica es un ejemplo porque supone que en ella los saberes propios de los trabajadores se trasladan a los bienes de capital y en consecuencia los requerimientos de mano de obra calificada pasarían a ser menores y a la vez también podrían actuar como factor de disciplinamiento de la masa laboral, depreciando el valor del salario.

nuevo emergente social y que generan demandas específicas de trabajadores con oficios de baja calificación.

En resumen, la literatura que aborda las consecuencias de los cambios tecnológicos sobre las organizaciones, tanto en las productivas como en las de servicios, destacan que los efectos de la transición de las tecnologías electromecánicas a electrónicas primero y a microelectrónicas después, significaron un inevitable deterioro de las calificaciones tradicionales como producto de la automatización.

A su vez, las nuevas tecnologías dieron origen a un nuevo tipo de calificaciones laborales, con otras exigencias y con mayores requerimientos de abstracción, con capacidades para operar maquinas y equipos más sofisticados y más costosos, y que generaron nuevas trayectorias ocupacionales, muy distintas a las del carácter “rígido” de las etapas anteriores. (Leite, 1992; Gallart, 1992)

Para Gallart, (1985) la necesidad de formar trabajadores en condiciones de abordar las múltiples situaciones particulares de cada uno de los contextos tecnológicos generó nuevos desafíos educativos que comenzaron a tener expresión en el desarrollo curricular y en las estrategias formativas ante la necesidad de vincular e integrar el pensamiento abstracto, el manejo de información y las habilidades manuales.¹⁷²

Las características de los nuevos saberes incluyen un complejo mix de saberes operacionales,¹⁷³ que van de lo concreto a lo más abstracto, como por ejemplo la capacidad de adaptar herramientas y dispositivos a diversos productos o la capacidad de manejar en simultaneo diversas operaciones, para lo cual es necesario el conocimiento de las lógicas de funcionamiento de las máquinas, o la capacidad para identificar y solucionar problemas y realizar la correspondientes rectificaciones en el proceso productivo. (Rojas, 1995)

El cambio tecnológico que se inicia en los años '70, luego de superados los pronósticos iniciales que auguraban efectos catastróficos para los trabajadores a partir de las tecnologías microelectrónicas, comenzó a ser enfocado más ampliamente, y los procesos de innovación, tanto en términos físicos (maquinas, equipos, sistemas) como organizacionales (gestión, proceso de producción, etc.), se constituyeron en emergentes de un nuevo paradigma de revalorización y re-profesionalización del trabajo, estableciendo nuevas fronteras de calificación. (Leite, 1992)

La modernización tecnológica comenzó a demandar un nuevo perfil de calificación, debido fundamentalmente a que las organizaciones productivas al estar obligadas a operar de manera más flexible, comienzan a exigir a sus trabajadores el conocimiento de los procesos en su totalidad, y también a estar preparados frente a lo imprevisible y aleatorio.

Katz, (1987) señala que el proceso de cambios tecnológicos en la región se inscribe dentro de lo que denomina “países de desarrollo industrial tardío”, que

¹⁷² Gallart, M. A “La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo”. Cuaderno de CENEP. N° 33-34, págs. 7 y 8. Bs. As. 1985.

¹⁷³ La idea de la movilización de saberes en el puesto de trabajo es planteada por Dejours (1992), a partir de la existencia de un tipo de inteligencia “astuta” constituida por procesos de índole inconsciente y que se dispara ante determinadas situaciones o para responder a determinados estímulos sensoriales que priorizan resultados antes que procesos, que conducen a supuestos atajos en los procesos de trabajo. Este autor menciona que este mecanismo se halla presente en todas las actividades por ser inherente al ser humano. DEJOURS, C. “Trabajo y desgaste mental. Una contribución a la psicopatología del trabajo”. Buenos Aires. Credal-Humanitas. 1992.

desarrollaron una dinámica particular para la apropiación de los nuevos saberes técnicos.¹⁷⁴

En sus estudios sobre Argentina, el autor señala que este proceso asumió una trayectoria de aprendizaje tecnológico adaptativa, es decir que la adaptación local de conocimientos técnicos se construyó de modo diferente al de las economías desarrolladas, con conductas tecnológicas y trayectorias de aprendizaje que las empresas locales adaptaron con rasgos idiosincrásicos específicos, dando lugar a saberes y capacidades tecnológicas que le fueron otorgando una fisonomía particular.¹⁷⁵

Para Katz, el tema del “aprendizaje adaptativo”, como el que tuvo lugar en empresas argentinas, se opone a la concepción neoclásica de adquisición de tecnologías, que supuestamente pueden ser utilizadas en cualquier medio y acompañadas por información detallada y de fácil comprensión, y muy por el contrario, en los entornos locales son relevantes los atributos idiosincrásicos del medio social y productivo en el cual estas tecnologías son utilizadas.

".....en la medida en que el conocimiento tecnológico recibido del exterior no esté íntegramente especificado, sea imperfectamente adaptable, no sea enteramente comprendido, etc., y además, deba ser utilizado en un medio social y productivo distinto de aquel en que se originó en lo que atañe a escalas de planta, niveles de integración vertical, formas de organización y división social del trabajo, etc.; es obvio que la metáfora neoclásica sobre la tecnología off the shelf constituye una abstracción poco realista..."

Katz, 1987

En síntesis, el autor destaca que la generación ad-hoc de nuevos conocimientos técnicos “localizados”, en las economías periféricas, tuvieron efectos dinámicos múltiples, destacándose principalmente:

- I) el desarrollo de bases tecnológicas propias,
- II) el desarrollo de stocks de conocimientos empresariales y técnicos,
- III) el desarrollo de calificaciones laborales,
- IV) el desarrollo de hábitos de comportamiento laboral,
- V) el desarrollo de formas de organización de la producción, y

¹⁷⁴ Katz, J. “La teoría del cambio tecnológico y su adecuación al caso de los países de industrialización tardía” En *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina. Estudios e informes de la CEPAL N°74*, Buenos Aires, 1987.

¹⁷⁵ En su explicación, Katz utiliza el enfoque sobre el denominado aprendizaje adaptativo basado los modelos de Arrow sobre las prácticas cotidianas o “*learning by doing*”, y como un fenómeno endógeno que genera en forma incremental saberes internos que le permiten mejorar su productividad, aunque también señala que este modelo adolece de cierta insuficiencia explicativa respecto de otras variables como la influencia del entorno en el que operan las empresas o del denominado “gasto tecnológico”, es decir lo que la empresa invierte para hacer mejor las cosas, aunque concluye que las empresas en general no realizan gastos tecnológicos y solo se limitan a cosechar los frutos de aprendizaje cotidiano surgido de la propia línea de montaje, en donde el conocimiento que se acumula aparece como “*un resultado no buscado, más que como producto de esfuerzos sistemáticamente orientados....*”

Este enfoque puede comenzar a ser delimitado a partir de la confrontación que desarrolla con los modelos de tipo arrowiano y post-arrowiano sobre el cambio y el aprendizaje tecnológico. En los primeros, afirma, “la firma aprende a hacer mejor sus tareas a medida que aumenta el número de veces que las lleva a cabo. El aprendizaje mediante la práctica (learning by doing) de Arrow induce a considerar la firma como si se tratara de una entidad que, además de producir un cierto bien o servicio, simultáneamente crea nuevos conocimientos tecnológicos acerca de cómo producir mejor dicho bien o servicio”. En “Sindicatos y la Tecnología: Cambios Técnicos y de Organización en las Industrias Metalmeccánica y de la Alimentación en Argentina”. Parte I. Rojas, E.; Catalano, A.; Hernández, D.; Rosendo, R. y Sladogna, M. AGENCIA CANADIENSE DE DESARROLLO INTERNACIONAL (ACDI) OIT. 1995

VI) el desarrollo de mecanismos de interacción e interdependencia entre agentes productivos.

La perspectiva de esta “capacidad para traducir” conocimientos tecnológicos o “usar el sentido común técnico” que llevan a cabo las firmas, adaptándose a las condiciones locales específicas se manifiesta luego en los rediseños o en la adaptación de productos y procesos, o en nuevas formas organizativas.¹⁷⁶

3. Surgimiento del concepto de competencia.

Las discusiones sobre el nuevo paradigma de la calificación laboral se inscriben dentro de una nueva lectura en donde van a emerger nuevos aspectos que trascienden la dimensión objetiva de la calificación y la sitúan como una relación social compleja, (Dubar, 2001) en donde va dejando de ser un objeto preciso en sí mismo para comenzar a ser una articulación o relación entre dominios heterogéneos.¹⁷⁷

En este sentido, la idea de calificación se aleja de la visión neoclásica del “*capital humano que el trabajador moviliza en el proceso de trabajo*”, rompiendo la visión lineal evolucionista asociada exclusivamente al determinismo tecnológico o a la lógica del capital que desencadena la tensión calificación versus descalificación. (Leite, 1996)

Para Leite, la idea emergente de construcción social de las competencias rompe con los condicionamientos objetivos y los determinismos tecnológicos y se define en situaciones histórico-sociales concretas, mas allá de la relación dialéctica capital – trabajo, y, en su construcción intervienen las relaciones sociales, los procesos de trabajo y el mercado.

Zarifian, (1990, 1999) intenta una síntesis conceptual en la cual la calificación como competencia es el fruto de la relación entre trabajo y comunicación, y a su entender la calificación más que un acopio de saberes aplicables al trabajo se define por dos componentes: i) como la capacidad de enfrentar lo imprevisto y lo imprevisible yendo más allá de las tareas prescriptas (independientemente de que sea exigido en una organización moderna o tradicional) y, ii) el reconocimiento por los demás de esa capacidad que le otorga una dimensión social a la calificación.

Para el autor, esta visión se asocia a una nueva concepción del trabajo que trasciende la perspectiva de la definición típica de la tarea como algo específicamente definido y se constituye en un “acontecimiento” o un “evento”, y las nuevas competencias se centran en el concepto de “plasticidad”, es decir,

¹⁷⁶ Otros estudios como los de Kosacoff, (1993); Lall, (1992); Teitel, (1984) Domínguez y Brown, (1995) Katz y Vera (1996) exponen los esfuerzos tecnológicos adaptativos llevados a cabo al interior plantas fabriles en América Latina en contextos de economías cerradas durante los '60, los '70 y los '80; permiten reconstruir comportamientos microeconómicos llevados a cabo con el propósito de mejorar el diseño de productos, la ingeniería de procesos y la organización del trabajo y que explican una fracción significativa de los aumentos de la productividad. En “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la Microeconomía de la ISI” Desarrollo Económico. Vol. 37 N° 148. Enero – Marzo de 1998. Págs. 495, 496, 497.

¹⁷⁷ La discusión acerca de la fragmentación del mundo del trabajo abre para Dubar la perspectiva de la heterogeneidad y la describe a partir de cuatro *figuras de identidad* en función de la división del trabajo: 1) *cultural*, en tanto que la identidad no puede reducirse al ámbito laboral sino al amplio espectro de la cultura; 2) *de categoría*, es decir, cuando se es identificado en un grupo (profesional o de oficio); 3) *instrumental* en función de una relación precisamente instrumental con el trabajo y 4) *de status* en tanto una identificación con la empresa. Además añade la *identidad de empresa* (por la continuidad de la carrera y el reconocimiento), *de red* (como rupturas voluntarias de trayectoria y reconocimiento externo), *de categoría* (continuidad de carrera pero sin reconocimiento) y *de no trabajo* (rupturas sufridas y amenazas de exclusión). Los primeros dos responden a un modelo de competencia que ha sustituido al de calificación, los otros dos a un modelo de exclusión. En Dubar, Claude “*El trabajo y las identidades profesionales y personales*”. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 7, N°13. Buenos Aires 2001.

la capacidad de remodelación/transformación en función de los cambios y oportunidades que se presentan en una situación profesional dada.

Para Gallart y Jacinto, (1995) la noción de competencia está ligada a los cambios estructurales de los sistemas productivos, reflejados a través del paso de la organización fordista a las organizaciones denominadas de “especialización flexible”, que fue conformando un conjunto de trayectorias ocupacionales que no podían ser explicadas por el encuadre tradicional de las calificaciones “*rígidas y estáticas*” que, en términos de conocimientos, se sustentan en lo estandarizado y repetitivo de la tarea.¹⁷⁸

El carácter “*dinámico*” de las nuevas calificaciones se basa en los conocimientos adquiridos en la educación formal pero incorpora el desarrollo laboral, o sea el aprendizaje en el trabajo a lo largo de la vida y demás conocimientos que se adquieren en la educación no formal.

La palabra “competencia” como emergente conceptual, produce un cambio radical en donde el sujeto de las competencias es la persona y no los puestos de trabajo como en las etapas anteriores, y permite que los individuos puedan pasar de un puesto a otro, o cambiar de ocupación y seguir utilizando las competencias aprendidas e incluye la necesidad de conocimientos más amplios, como la capacidad de análisis y resolución de problemas concretos, o la toma de decisiones en contextos de incertidumbre.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Los clásicos manuales de administración de personal sustentan sus principios en sistemas de clasificación, evaluación de puestos y tareas y asignación de remuneraciones bajo un modelo rígido de roles. (véase Maristany, Jaime en “Evaluación de tareas y administración de remuneraciones” Ediciones Contabilidad moderna. Bs. As. 1973)

¹⁷⁹ En el trabajo “40 preguntas sobre competencia laboral” (Vargas Zuñiga, F. Cinterfor/OIT. 2004), el autor ha sistematizado una variada gama de definiciones sobre competencia laboral:

- Capacidad integral que tiene una persona para desempeñarse eficazmente en situaciones específicas de trabajo. (Agudelo, S. 1998)
- Posee competencia profesional quien dispone de los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarios para ejercer una profesión, puede resolver los problemas profesionales de forma autónoma y flexible, está capacitado para colaborar en su entorno profesional y en la organización del trabajo. (Bunk, J.P. 1994)
- La competencia laboral es la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene, no solo a través de la instrucción, sino también –y en gran medida- mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo. (Ducci, M. A. 1997)
- Un conjunto de propiedades en permanente modificación que deben ser sometidas a la prueba de la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo que entrañan ciertos márgenes de incertidumbre y complejidad técnica. No provienen de la aplicación de un currículo, sino de un ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas. (Gallart, M. Jacinto C. 1997)
- Una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño en situaciones específicas. Este ha sido considerado un enfoque holístico en la medida en que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente y toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo. Nos permite incorporar la ética y los valores como elementos del desempeño competente. (Gonzci, A. 1996)
- Una construcción, a partir de una combinación de recursos (conocimientos, saber hacer, cualidades o aptitudes), y recursos del ambiente (relaciones, documentos, informaciones y otros) que son movilizados para lograr un desempeño (Le Boterf, G. 1998)
- Por calificación se entiende el conjunto de conocimiento y habilidades que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y formación, y la competencia se refiere únicamente a ciertos aspectos del acervo de conocimientos y habilidades: los necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada; la capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado (Mertens, L. 1996)
- De un modo genérico se suele entender que la competencia laboral comprende las actitudes, los conocimientos y las destrezas que permiten desarrollar exitosamente un conjunto integrado de funciones y tareas de acuerdo a criterios de desempeño considerados idóneos en el medio laboral. (Miranda, M. 2003)
- Aquellas cualidades personales que permiten predecir el desempeño excelente en un entorno cambiante que exige la multifuncionalidad. La capacidad de aprendizaje, el potencial en el sentido amplio, la flexibilidad y capacidad de adaptación son más importantes en este sentido que el conocimiento o la experiencia concreta en el manejo de un determinado lenguaje de programación o una herramienta informática específica. (Priego, J. 1998)
- Las competencias son las técnicas, las habilidades, los conocimientos y las características que distinguen a un trabajador destacado, por su rendimiento, sobre un trabajador normal dentro de una misma función o categoría laboral. (Kochanski, J. 1998)

No obstante, y aun en presencia de las múltiples definiciones que nos acercan a una nueva forma de conceptualizar las calificaciones laborales, existen todavía muchos interrogantes respecto de los aspectos prácticos, dado que las modalidades tradicionales del análisis de la calificación centradas en los puestos, resultan metodológicamente más objetivas y siguen siendo buenas herramientas para la comprensión de los contenidos técnico - operativos de las ocupaciones; sobre todo para captar las cuestiones micro-sociales, mientras que el análisis de la construcción social de las competencias aún se instala en una visión más macro-social.

4. Cambio organizacional y competencias.

La dinámica de los cambios tecnológicos y de los procesos de innovación y reestructuración productiva han aportado a diversos campos de investigación abriendo nuevas perspectivas de estudio sobre las relaciones entre la organización y las calificaciones laborales, dando origen al concepto “organización que aprende” como un proceso dinámico que potencia el “saber hacer” como un elemento evolutivo dentro de una organización.¹⁸⁰ (Zarifian, 1990; Fleury, 1994; Garvin, 1993, Senge, 1993)

Zarifian, (1990) realiza una propuesta que incluye dos posibilidades: las denominadas organizaciones calificadas y las organizaciones calificantes.

Para el autor, una organización “calificante” es aquella que constituye un proceso de mejora continua, en donde el espacio para aprender es permanente y la sucesión de eventos no es totalmente previsible y requiere una continua adquisición de conocimientos profesionales y experiencia.

Asimismo, en las organizaciones “calificadas”, desde una concepción más sistémica y estática, el espacio del saber es más fuerte, aunque más atado a procesos de modernización con un carácter más rígido, tanto en términos tecnológicos como de gestión.

En este sentido, Leite, (1996) señala que el paradigma de la calificación deja de ser entendido únicamente como la capacidad de realizar tareas u operaciones y pasa a ser definido como la capacidad de acción y reacción ante un evento que además puede ser imprevisible.

La perspectiva de la organización calificante se asienta en el nuevo paradigma comunicacional, aunque sin abandonar el paradigma del trabajo, que Zarifian propone como una fusión de ambos, en donde un trabajador le suma a su saber técnico la movilización de su background de conocimientos tácitos o formales adquiridos a lo largo de su trayectoria laboral.

En suma, lo nuevo en la relación del trabajo con la calificación está fuertemente vinculado a los procesos de cambio técnico-organizacional, generando nuevas exigencias en materia de gestión de la fuerza de trabajo y nuevas dimensiones como la flexibilidad y la polivalencia.

- Por competencia entiendo el tomar la iniciativa y responsabilidad con éxito, tanto a nivel del individuo, como de grupo, ante una situación profesional (Zarifian, P. 2001)

¹⁸⁰Citados en Leite, Elenice Monteiro: El rescate de la calificación Parte 1: Nuevos mapas de investigación. “La calificación en el nuevo paradigma”. Montevideo. Cinterfor/OIT, 1996.

Capítulo 7

El proceso de aprendizaje en las organizaciones

1. La organización que aprende.

Los estudios sobre la relación entre las organizaciones y las calificaciones señalan que los procesos de aprendizaje fluyen entre individuos y empresas. En este sentido, Nonaka y Takeuchi, (2000) sugieren, entre otras conclusiones, que las organizaciones no son un contexto neutro en términos educacionales y constituyen una espiral de conocimientos que circula en su interior.¹⁸¹

¹⁸¹ El estudioso japonés de management, Ikujiro Nonaka, de la Hitotsubashi University de Tokio, fue uno de los académicos que más aportes efectuó para construir una teoría innovativa sobre la producción de conocimiento basada en gran medida en observaciones efectuadas en diversas fábricas e instituciones japonesas.

Las empresas japonesas tuvieron que dar respuestas a condiciones de incertidumbre durante muchos años que les permitió desarrollar un conjunto de competencias y métodos para potenciar los procesos de aprendizaje que las hizo más innovativas. Se fue generando un proceso único de fuerte conexión entre las competencias al interior y exterior de las firmas que fue generando continuas conversiones de conocimientos codificados o tácitos que explican el ritmo de desarrollo de nuevos productos y procesos, nuevas formas organizativas y nuevas formas de comercialización. Estos procesos constituyen en conjunto la clave para entender el proceso de innovación y desarrollo de ventajas competitivas de los agentes.

Para hacer todo esto las organizaciones también necesitan “desaprender”, en especial la idea de que el conocimiento se adquiere fundamentalmente a partir de manuales, libros y lecturas.

La idea clave es que la teoría económica siempre ha evitado considerar el conocimiento como un recurso que se puede producir y no solamente distribuir y que por lo tanto, no es el resultado de un aprendizaje individual sino consecuencia de la acción social de las *organizaciones*.

La razón por la que se ha prestado escasa importancia a la organización como creadora de conocimiento es porque tanto desde la teoría económica neoclásica como desde la teoría de la administración se ha puesto el énfasis en el rol de la empresa exclusivamente como procesadora de información.

En esas concepciones se supone que el conocimiento está incorporado en el sistema de precios y por lo tanto no se toma en cuenta los saberes tácitos y codificados de los agentes económicos, que no se manifiestan bajo la forma de información del sistema de precios. Por el contrario, en su teoría sugiere que el tipo de conocimiento expresado en palabras y números (de tipo codificado) es solo el iceberg y que por el contrario el conocimiento no es algo fácilmente visible ni explicitable.

Nonaka sugiere abandonar la estática para analizar el proceso dinámico de generación de nuevo conocimiento y el atomismo individualista para analizar el conocimiento como fenómeno que involucra relaciones y que está radicado en los sistemas organizados y en los contextos en que se desarrollan las acciones. También cuestiona el enfoque de Simon del *problem-solving*, que convertiría a los hombres en procesadores de información que toman decisiones lógico-racionales en condiciones de racionalidad acotada, a partir de tres consideraciones. Por un lado considera que en la mayoría de las experiencias cognitivas, las problemáticas no son “objetivamente” o exógenamente dadas, sino, por el contrario, “descubiertas” o “construidas” por la creatividad del hombre que define las problemáticas susceptibles de cálculo racional, interpreta las situaciones y las posibilidades abiertas a través del uso de distintos medios de cálculo racional. En segundo lugar plantea que el estímulo para innovar, es decir, para crear problemáticas y respuestas, no deviene del exterior, sino de una dinámica endógena de las organizaciones y de los recursos humanos involucrados. En tercer lugar la respuesta posible a las problemáticas complejas no consiste únicamente en una estrategia de simplificación, que desagrega el problema inicial y asigna sus fragmentos a componentes especializados de la organización, sino también en otras dinámicas que utilizan la redundancia de los conocimientos sedimentados en la organización, la ambigüedad y la variedad de problemas, las relaciones comunicativas como medio para construir soluciones practicables.

Respecto al primer punto Nonaka critica la epistemología occidental, de naturaleza cartesiana, que separa el sujeto que conoce del objeto que es conocido. Ese dualismo, que ha predominado en los últimos 200 años no permite entender la dialéctica existente entre conocimiento tácito y codificado. En ese marco epistemológico, ni las vertientes racionalistas cartesianas (según las cuales el conocimiento podría ser obtenido deductivamente a partir del razonamiento) ni las de tipo inductivistas con origen en Locke, (el conocimiento puede ser obtenido a partir de la experimentación), logran capturar el movimiento dialéctico de los diferentes tipos de conocimiento.

Según la teoría de Nonaka se requiere reconocer la existencia de un dualismo intrínseco en la naturaleza del conocimiento, simultáneamente tácito (presente en un contexto específico) y explícito (separado del contexto originario y explicitado a través de un código). El conocimiento es necesariamente tácito porque siempre se genera en contextos específicos de aprendizaje y a ellos hay que reconducirlo en el momento en que se usa. Las dos dimensiones del conocimiento tácito son la de tipo técnica y la de tipo cognitiva “que incluye esquemas, modelos mentales, creencias y percepciones tan arraigados que se los dan por sentados”. Sin embargo, el conocimiento tácito se genera a nivel individual. Para que pueda ser aprovechado, socializado y circular por la organización requiere ser explicitado y transferido mediante un proceso de conversión, a lo largo del cual se crea el conocimiento de la organización. El eje central de la transformación planteada por Nonaka se asienta en la contraposición entre conocimiento tácito y codificado. En primer lugar, el conocimiento de los agentes tiene que ser socializado y, sin cambiar de calidad, tiene que ser compartido por muchos agentes que integran el grupo originario. Entonces, se puede transformar en codificado (externalizado) para que pueda circular también fuera del grupo originario e integrarse con otros conocimientos del mismo género (combinado). Por último, los conocimientos codificados necesitan ser re-contextualizados, a través de su internalización en los grupos y en los individuos que deben actuar.

Para estos autores, esas dinámicas productoras de conocimientos y sus efectos de aprendizaje en las empresas son parte de sinergias entre lo tácito o conocimiento personal de los trabajadores y lo explícito, que es lo codificado o formal que poseen las empresas, propiciando en su conjunción un efecto innovador, que, por ejemplo, puede expresarse en el desarrollo de nuevos productos.

Este valor agregado o producto “tácito”, no es algo que está en los manuales, ya que surge de la vinculación de las diversas situaciones de trabajo, que, al ser interpretadas logran una representación mental compleja del proceso de trabajo, (Novick, 1997) y por lo tanto, no siempre pueden ser formalizadas en su totalidad, transformando la dimensión del “aprender”, que deja de ser un proceso sistemático de acumular información, para transformarse en un proceso en donde se reconocen comportamientos y conexiones entre las memorias, los conocimientos acumulados y la experiencia. (Boscherini y Yoguel, 2000)

Novick, (1997) realiza una conceptualización de los conocimientos tácitos y codificados, en donde el conocimiento codificado es aquel que incluye el conjunto de saberes de tipo tecnológico, como los incorporados en los materiales, en las máquinas, en los componentes y en los productos finales, que son transmisibles por interacción comunicativa, mientras que el conocimiento tácito involucra los saberes no codificados en los manuales de tecnología, aplicados a los procesos de trabajo, a los saberes generales y comportamentales, a la capacidad de resolver problemas o para vincular situaciones e interactuar con otros.

Para Rullani, (2000); Boscherini y Yoguel, (2000) el “carácter endógeno del factor conocimiento” es clave para potenciar a estas “organizaciones que aprenden”, dado que no es un producto que se consigue en el mercado, por lo que la innovación asume un valor estratégico para el desarrollo organizacional y, en consecuencia, el ambiente o contexto puede incidir en la capacidad innovadora de una organización a partir de las acciones de sus propios trabajadores.

Otro de los aspectos que la literatura analiza acerca de los procesos de aprendizaje en las organizaciones está dado por los flujos de conocimientos en las redes productivas, (en una o entre varias de ellas), en donde la circulación de conocimientos e información entre diferentes empresas dentro de una misma región o dentro de un mismo sector, constituyen:

*“...un espacio económico de generación de competencias, conformado por una firma organizadora (o núcleo), proveedores y clientes y sus interacciones que involucran circulación de información, de experiencias y de conocimientos codificados y tácitos”.*¹⁸²

(Novick 2000, 2001, Yoguel 2000, Albornoz y Yoguel 2001, Milesi, Novick 2002)

En este sentido, para Zarifian, (1999) los flujos de conocimiento al interior de las redes modifican las lógicas de trabajo, que son influidas por lo que sucede al interior de las empresas, así como también por la dinámica de estas interrelaciones, en donde la tecnología cumple un papel decisivo.

¹⁸² En Novick, Marta “Aprendizaje y conocimiento como ejes de la competitividad capacitación e innovación en dos tramas productivas de la industria manufacturera argentina”. María de Ibarrola (edit.) Sistemas locales y capacitación, Montevideo, Cinterfor/OIT. 2002

La dinámica de los cambios tecnológicos genera nuevos aprendizajes, y también nuevas demandas de habilidades de trabajadores constituyendo *“una nueva construcción social de las calificaciones, como un punto de partida desde el que se avanza o se retrocede”*. (Novick, 1997; 1998)

En este sentido, para Novick los nuevos saberes técnicos que se desarrollan dentro de las firmas, y que dan un particular perfil a las nuevas calificaciones laborales, en algunos casos solo pueden ser validados en las situaciones específicas de trabajo y no por los mecanismos tradicionales de certificación de la formación.

Los estudios sobre una nueva generación de “procesos de aprendizaje en el trabajo”, (on the job training) rescatan un desafío importante para los intentos de articulación entre el actor educativo y el actor productivo, buscando mejores canales de sistematización entre estas experiencias y los procesos de transferencia más adecuados, para que en el mediano y largo plazo éstos procesos puedan integrar formalmente los diseños curriculares.¹⁸³

Mertens, (1996) plantea que la complejidad emergente de los procesos de innovación tecnológica constituyen un factor clave para repensar el diseño de nuevos procesos de aprendizaje, porque en estos interactúan los conocimientos académicos, lo vocacional, lo experimental, y los conocimientos tácitos; siendo estos últimos, poco tenidos en cuenta dentro del sistema educativo tradicional, poniendo en evidencia sus debilidades para desarrollar diseños para las nuevas competencias laborales.

2. Desarrollo de competencias como factor competitivo

Para las corrientes neo-shumpeterianas los procesos de aprendizaje, tanto formales como informales, influyen en la dinámica de las empresas, sobre todo en los aspectos tecnológicos, otorgando ventajas comparadas, por lo que la tecnología pasa a ser un acervo que trasciende a la máquina-herramienta y *“se constituye en un sistema complejo de generación y difusión de conocimiento tácito y codificado acumulado por la firma”*.¹⁸⁴

En este análisis, *el factor tecnológico* no es sólo un acervo de máquinas y técnicas de producción, por lo cual, los conocimientos técnico – ingenieriles, que se consideran un stock desde la visión neoclásica, abren paso a las capacidades de los individuos en tanto proveen conocimientos que se generan al interior de la organización como las rutinas, los procedimientos o los know – how. (Ernst y Lundwall, 1997), (Bell y Pavitt, 1995)¹⁸⁵

¹⁸³ Habermas J. (1988) hace referencia a la relación existente entre un conocimiento básico que da origen y sustenta los saberes posteriores, por lo cual un rango de calificaciones se aprende gradualmente desde las tareas simples a otras más complejas e interrelacionadas en donde entran en juego mecanismos de transmisión que van desde la observación del aprendiz al maestro en una suerte de aprendizaje inconsciente, pero que también se fundan en principios más tradicionales como la autoridad y el respeto. Para este autor también el fenómeno de transmisión de saberes pertenece al *“mundo de la vida”* vinculado también a las solidaridades grupales y a la formación de la identidad de los grupos y de las personas por lo que las modificaciones que se producen en el terreno del conocimiento están atravesadas de manera intersubjetiva.

En “Los Sindicatos y la Tecnología: Cambios Técnicos y de Organización en las Industrias Metalmeccánica y de la Alimentación en Argentina. Parte I” Rojas, E.; Catalano, A.; Hernández, D.; Rosendo, R. y Sladogna, M. OIT/ACDI. 1995.

¹⁸⁴ Citado en Aprendizaje y competencias como factores competitivos en el nuevo escenario. Algunas reflexiones desde la perspectiva de la empresa. Boscherini, F. y Yoguel. Capítulo 5. Págs. 138 a 141. Boscherini, F. Poma, L. “Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global”. G. Miño y Davila. 2000.

¹⁸⁵ Ídem.

En tal sentido, las capacidades de innovación o lo que se denomina “desarrollos incrementales”, constituyen un “sentido común técnico”, instalándose un elemento tácito (“firm specific”) que no es transferible y no se puede comprar en el mercado, y con ese valor, la empresa puede “diferenciarse” y obtener una “ventaja competitiva específica” más allá de sus desarrollos formales de I+D. (Pérez, 1983; Lall, 1995)¹⁸⁶

Siguiendo esta concepción, el desarrollo de capacidades innovativas se transforma en una nueva ventaja en el escenario de la relación “local-global”, a partir de la posibilidad de transformar conocimientos genéricos en específicos, derivados de los aprendizajes formales e informales. (Boscherini y Yoguel, 1996)

Para Lundwall y Johnson, (1994) en los procesos innovativos además del desarrollo de los procesos de aprendizaje endógenos, influyen también otros factores del contexto microeconómico, como las características de la gestión empresarial, las relaciones entre las empresas y de estas con las instituciones, el nivel educativo formal de los trabajadores o la promoción de actitudes emprendedoras.

En tal sentido, Boscherini y Yoguel, (2000) señalan que la ausencia de ambientes de estas características limita las posibilidades de circulación de conocimiento entre los agentes e instituciones, y en general solo estimulan algunos desarrollos individuales “introvertidos”.

La presencia en un lugar o región de empresas con características de “sistema cognitivo”, es decir, con capacidad de aprender, de manejar flujos de información y circuitos relacionales, generalmente es acompañada por un entorno con instituciones articuladas que permiten la difusión de sus avances y sus conocimientos, optimizando la eficiencia de sus actividades innovativas. (Lassini, 1992; Malerba, 1993; Nelson, 1993 óp. Cit. En Boscherini y Yoguel, 2000)

Reflexiones

Entre las principales observaciones respecto de los debates acerca del tema de la calificación, la cuestión de la ruptura del vínculo directo entre la calificación y la tecnología alumbra la idea de la “*tecnología desincorporada*”, que provoca por un lado, un decrecimiento en las demandas de mano de obra calificada, y por otra parte, el surgimiento del concepto de la calificación como competencia, incorporando nuevos elementos constitutivos, como el conocimiento tácito y la capacidad de abstracción, entre otros.

En tal sentido, las nuevas demandas en términos de habilidades y capacidades plantean la necesidad de constitución de un nuevo perfil de trabajador con otras características, tales como la autonomía, la flexibilidad, la capacidad para la resolución de problemas, la iniciativa, la creatividad, o la capacidad para trabajar en grupos, y que se ubica en las antípodas del modelo clásico de trabajador.

Otro aspecto que se discute está referido a una nueva relación entre la calificación y las organizaciones, que valoriza como perspectiva teórica la circulación de conocimientos dentro de una organización, que no solo se constituye como un nuevo factor determinante de sus ventajas competitivas,

¹⁸⁶ Ídem

sino que abre nuevos caminos para reinterpretar la formación, los modelos de organización e incluso el tipo de gestión de los recursos humanos.

Hemos destacado también los aportes de Nonaka y sus conceptos de organización que aprende, ubicando al conocimiento como algo que fluye y no es solo propiedad de un grupo en particular, concibiéndolo como un comportamiento, en donde cualquier persona que integre una organización es un “trabajador con conocimiento”.

La perspectiva de Nonaka ha contribuido a modificar los conceptos de aprendizaje, dentro de un proceso en donde fluye una interacción más amplia incluyendo aquellos conocimientos que, por no estar codificados, tradicionalmente han sido poco tenidos en cuenta en la gestión de las organizaciones por su carácter “tácito”. Consecuentemente, la capacitación comienza a inscribirse en una dinámica diferente para potenciar las competencias individuales y grupales: “*aprendiendo haciendo*”, *aprendiendo interactuando y aprendiendo produciendo*”.

La literatura revisada pone de manifiesto un problema que se hizo más evidente cuando los cambios técnicos se aceleraron: el mencionado conflicto entre la racionalidad educativa y la productiva, de difícil solución, en donde las nuevas demandas de recursos humanos implican la necesidad de constituir espacios para el abordaje de los nuevos perfiles ocupacionales que son de difícil traslado a los espacios curriculares de las instituciones de formación.¹⁸⁷

En ese sentido, las recurrentes dificultades de articulación tecnológica impidieron percibir los cambios que se producían a nivel internacional, acrecentando la brecha respecto de las capacidades técnicas y profesionales locales, necesarias para acompañar un proceso de desarrollo en términos más sustentables.

¹⁸⁷ Las empresas tienden a evitar las inversiones en capacitación general, pues el conocimiento pasa a ser patrimonio del trabajador que puede venderlo a la competencia. Los trabajadores carecen del capital que les permitiría invertir en su propia capacitación. Además, la falta de transparencia de los mercados de trabajo y de formación y el largo plazo de los retornos hacen que se produzca una subinversión en capital humano, factor crucial en los actuales procesos de producción.

Asimismo cabe agregar ciertas ideas sobre aversión de los empresarios a capacitar, limitando la actividad a los aprendizajes específicos y no transferibles, cosa que en la anterior etapa decididamente no era demasiado necesaria dadas las rigideces del sistema productivo por lo que los conocimientos adquiridos en el sistema educativo tradicional eran una base suficiente para la posterior adaptación a las especificidades de cada industria. En “Las reformas económicas y la formación para el trabajo” Labarca, G. Cinterfor/OIT. 2003.

Bibliografía Parte V

Abramo, Lais "Políticas de capacitación y gestión de la mano de obra en un contexto de modernización productiva". Competitividad, redes productivas y competencias laborales. (Eds.) Marta Novick y María Antonia Gallart. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo-CINTERFOR-OIT, 1997 "

Albornoz, Mario y Yoguel, Gabriel "Competitividad y redes de producción: un desarrollo conceptual aplicado al sector automotor argentino; en Tercera Jornada Anual de investigación, UNGS. Noviembre. 2001.

Arnold, Rolf "Formación profesional: nuevas tendencias y perspectivas". Montevideo: Cinterfro/OIT, 2001.

Azpiazu, D., Nochteff, H. y Basualdo, E., "La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina". Ed. Legasa, Buenos Aires, 1988.

Boscherini, Fabio; Yoguel, Gabriel "Aprendizaje y conocimiento como factores competitivos en el nuevo escenario: Algunas reflexiones desde la perspectiva de la empresa" En Boscherini, F. y Poma L. (Comp.) Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: El rol de las instituciones en el espacio global. Miño y Davila, 2000.

Braverman, Harry "Trabajo y capital monopolista" Nuestro Tiempo, México. 1980.

Dubar, Claude "El trabajo y las identidades profesionales y personales" Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 7, nº13. Buenos Aires 2001.

Finkel, Sara "La educación burguesa" El capitalismo humano: concepto ideológico. México, D.F. Nueva Imagen, 1977.

Freissenet, Michel "La división capitalista del trabajo". Paris, Savelli. 1977.

Gallart, María Antonia "La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar? Capitulo 1. La escuela técnica y sus raíces. 20 años de educación y trabajo. CINTERFOR/OIT. 2003.

Gallart, María Antonia "Formación, educación y desempleo en la Argentina". En veinte años de educación y trabajo OIT/Cinterfor. 2002.

Gallart, María Antonia "La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo" Cuaderno del CENEP N° 33-34. 1985.

Gallart, M.; Jacinto, C. "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo" Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP, Año 6 N°2. 1995. Biblioteca digital de la OEI. Educación técnico profesional. Cuaderno de trabajo N° 2.

Gitahy, Leda, (Org.) "Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina, CIID/CENEP; Cinterfor/OIT. Buenos Aires, 1994.

Gentili, Pablo "Proyecto neoconservador y crisis educativa". CEAL. Bs. As. 1994.

Gorz, Andre "La metamorfosis del trabajo" Ed. Sistema. Madrid 1988.

Katz, Jorge "Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente" FCE. 1976.

Katz, Jorge "Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana" Buenos Aires BID/CEPAL/CIID/PNUD. 1986.

Katz Jorge, Kosacoff Bernardo “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones” En Desarrollo Económico Vol 37 N° 148 Enero-Marzo 1998.

Kosacoff, Bernardo “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada, en Kosacoff (Ed.) El desafío de la competitividad, Editorial Alianza.1993.

Labarca, Guillermo “Reformas económicas y formación” Cap. 1. Las reformas económicas y la formación para el trabajo. Cinterfor/GTZ/CEPAL. Montevideo, 2003.

Leite, Elenice “El rescate de la calificación” Montevideo, Cinterfor/OIT. 1996

Leite, Elenice “Del obrero standard al polivalente: nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial. “ En Gallart, M. Educación y trabajo Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para las década de los noventa. Cinterfor/OIT – RLET – CENEP. 1992.

Lundwall B.; Johnson, B. “Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional” Revista Comercio Exterior N° 8 1994.

Mertens, Leonard “Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos” Cinterfor/OIT 1996.Cinterfor/OIT. 2002.

Perez, Wilson, Stumpo, Giovanni (Coordinadores) “Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe” CEPAL/Siglo XXI. México, 2002.

Querrien, Anne “Trabajos elementales sobre la escuela primaria” Ed. La Piqueta, Madrid 1994. En Pineau, P. La escuela como maquina de educar Cap. 1: “¿Por qué triunfo la escuela? O la modernidad dijo “Esto es educación, y la escuela respondió “yo me ocupo”. 1998

Novick, M. Miravelles, M. y Senen Gonzalez, C. “Vinculaciones interfirmas, estrategias de adaptación y competencias profesionales en la Argentina. Los sectores automotrices y telecomunicaciones”. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. 1996.

Novick, Marta “Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina”. En Novick, M. y Gallart, M.A. (Coord.) “Competitividad, redes productivas y competencias laborales” Cinterfor/OIT Montevideo, 1997.

Nonaka, Ikujiro y Takeuchi, Hirotaka: “La organización creadora de conocimiento. Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación” Documento de trabajo Traducción Maestría en Economía y Desarrollo Industrial. UNGS. 2000.

Paiva, Vanilda, Rattner, Henrique “Educación permanente y capitalismo tardío” Cortez Editora, 1985.

Piore, Michel, Sabel Charles “La segunda ruptura industrial”. Alianza Editorial. 1993.

Rojas, Eduardo “Las calificaciones requeridas” En: Los Sindicatos y la Tecnología: Cambios Técnicos y de Organización en las Industrias Metalmeccánica y de la Alimentación en Argentina Parte I Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. 1995

Rullani, Enzo “El valor del conocimiento” En Boscherini, F. y Poma L. (Comp.) Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: El rol de las instituciones en el espacio global. Miño y Davila, 2000.

Zarifian, Philippe. “El modelo de competencias y los sistemas productivos”. Montevideo: CINTERFOR. Papeles de Oficina Técnica. 1999.

Parte VI **Capítulo 8**

Las reformas estructurales y la construcción de institucionalidad.

“Cierta vez un funcionario de un país de la región fue promovido a un alto cargo en su gobierno en el área de educación. En tal circunstancia fue saludado efusivamente por otro importante funcionario de un organismo internacional.

¿Cómo te sientes, le preguntó?

La respuesta fue: *“mira esto es como subirse a un Cadillac, sobre todo si lo comparo con el sitio desde donde vengo, es todo muy confortable, muy suntuoso, todo está limpio y ordenado y te sentís muy a gusto”*.

Pasado un tiempo, y a la finalización de su gestión, los dos funcionarios volvieron a encontrarse:

¿Cómo ha resultado todo en tu gestión? Le preguntó.

“Realmente muy bien, todo ha sido bárbaro, he estado a gusto en este confortable lugar que como te dije una vez, es como estar arriba de un Cadillac, pero sabes, sentí que no he avanzado ni un metro”

P. D. Weinberg, Mayo de 2011.

Introducción

En la literatura se reconoce que la década del '80 ha significado el punto de ruptura del modelo institucional de formación técnico-profesional que prácticamente dominó la escena desde los años '40 en la mayoría de los países de América Latina.

Entre las principales causas que pusieron en crisis a los sistemas de formación se encuentran los procesos de transformación tecnológica y productiva y la emergencia de conceptos como globalización, integración de los mercados, y la difusión de los modelos de calidad y competitividad internacional.

Hasta entonces, la fortaleza de su institucionalidad estuvo dada por la existencia de estados populistas fuertes, regímenes de sustitución de importaciones y por las teorías de la organización científica del trabajo.

Cabe aclarar, que la literatura señala además que por esos años ya se hablaba de “crisis global del Estado de Bienestar”, provocada a partir de los nuevos modos de producción al propio interior del capitalismo, en donde también va a surgir un nuevo factor de poder: los trabajadores organizados, como consecuencia directa del extenso periodo de empleo estable y masivo.

En la revisión de la literatura sobre la institucionalidad de la formación y sobre las formas de articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo se observa que se toman en cuenta la influencia de los factores económicos y políticos, e incluso los históricos o culturales, y, en consecuencia, cabe preguntarse sobre la influencia de los cambios de escenario que pueden empujar al sistema a asumir conductas “puertas adentro”, distanciándose de los actores, pero también para construir enclaves corporativos con el solo objetivo de perdurar.

No obstante, la idea sobre una institucionalidad que alejó al currículum del mundo del trabajo real, principalmente por la dinámica que adquirieron los cambios tecnológicos y organizacionales, o por determinadas crisis políticas, no parecen haber afectado un “reconocimiento social” bastante generalizado, sobre todo en las clases más populares, que asocian la formación técnico - profesional al concepto de cultura del trabajo y con la implícita idea de la “movilidad social”, aun cuando fue objeto de un proceso de desarticulación y desfinanciamiento sistemático, y también por los comportamientos poco proactivos de sus propios protagonistas internos.

En esta parte del trabajo, realizamos un breve recorrido por algunos debates que desde perspectivas distintas explican las tensiones en juego y los desafíos para construir una nueva institucionalidad de la formación técnico-profesional, teniendo en cuenta que han existido importantes asimetrías entre los países de la región respecto de la importancia relativa que se les asigna, o por el papel que han jugado estos institutos. En tal sentido, se brindan referencias sobre algunas de las trayectorias institucionales de otros países de la región que son merecedoras de ser destacadas por el volumen de sus acciones y sus resultados.

1. La institucionalidad de la formación técnico-profesional.

Las trayectorias de construcción institucional de las instituciones de formación para el trabajo han estado generalmente vinculadas a las estrategias que cada país de la región adoptó según su contexto, las cuales trascienden a los sistemas mismos de formación, y en cuyas configuraciones han influido la participación de los actores, tanto del sector privado como del sector público. (Labarca, 2001)

Leite, (1999) señala que una adecuada interpretación de la crisis de los modelos institucionales de educación técnico-profesional no debe omitir que estos fueron básicamente organizados alrededor de escuelas técnicas e instituciones de formación profesional, cuyas estructuras “rígidas” sufrieron un impacto muy fuerte a partir de comienzo de los procesos de transformación, puesto que en general son instituciones cuyo perfil fue concebido en las décadas del '40 y '50 en contextos de gobiernos en algunos casos populistas, y en otros casos autoritarios, pero con relaciones tuteladas entre el capital y el trabajo, que luego desembocaron en modelos desarrollistas con mercados protegidos, con utilización intensiva de mano de obra de baja calificación, con pocas preocupaciones por la calidad y altamente influidos por las teorías de la organización científica del trabajo.

A los fines descriptivos, la autora ha definido algunos rasgos comunes que en su desarrollo han tenido estas instituciones:

- Financiación pública, por presupuestos de gobierno o por impuestos específicos.
- Gestión centralizada, o por el Estado o por el sector privado con escasa o nula participación de los actores. (Sindicatos, Cámaras Empresarias, Organizaciones sociales, etc.)
- Situaciones de aislamiento entre las mismas instituciones.

- Una concepción de la formación profesional dicotómica, es decir, educación general o formación para el trabajo, y que acepta la idea de la formación sustitutiva para los sectores sociales más pobres.
- Un formato de capacitación basado en el modelo de trabajo estable para toda la vida en un mercado formal, urbano e industrial y sin atender la diversidad de la población económicamente activa o sectores sociales vulnerables en general.
- Una planificación educativa desde la oferta, basada en las disponibilidades de recursos humanos y materiales de las propias instituciones, en donde está ausente la vinculación con las demandas del mercado de trabajo.

Para Leite, (2002) en la región se fortalecieron las grandes instituciones nacionales de educación profesional manejadas por el Estado o por el sector privado con algún tipo de financiamiento público, aunque el modelo no impidió el surgimiento de otro tipo de instituciones de formación profesional, como las organizadas por la Iglesia, por los Sindicatos, por actores comunitarios, por las universidades y por otras instituciones educativas privadas.

Gallart, (2001) señala además que las instituciones de formación profesional poseen características constitutivas que resultan esenciales para su comprensión: i) por un lado, que en general fueron intervenciones deliberadas de los Estados en la etapa sustitutiva de importaciones y para cubrir necesidades de capacitación de las nuevas poblaciones urbano industriales, y por el otro, ii) que han estado insertas en los Ministerios de Trabajo y no en los Ministerios de Educación, con lo cual, los requisitos educativos exigidos eran escasos, sobre todo en sus comienzos, en donde se priorizaba el ingreso a los cursos más allá de la real situación educativa de los trabajadores.

Otro aspecto a destacar es que si bien las instituciones de formación profesional fueron pensadas como un modelo de gestión tripartita, entre el Estado, los trabajadores y los empresarios, en la práctica su evolución histórica ha demostrado que esta participación ha sido en la mayoría de las experiencias solo de carácter testimonial, aunque hay excepciones de participación activa como en el caso de Brasil, en donde las confederaciones empresarias administran los organismos de formación, aunque cabe aclarar que los sindicatos casi no participan y el Estado sólo cumple una función reguladora.¹⁸⁸

Leite, (2002) ha realizado una descripción sobre los principales cuellos de botella que tuvieron los sistemas de formación profesional:

¹⁸⁸ El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), fue creado en 1942 por el Decreto – Ley N° 4.048 del 22/01/42, es una institución de carácter privado y alcance nacional totalmente volcado a buscar soluciones para la industria brasileña.

Inicialmente dedicado a la educación profesional, el SENAI es, hoy, una referencia mundial de formación profesional, asistencia técnica y tecnológica, y producción y disseminación de información y se viene adecuando a las necesidades de la industria nacional, a través del alineamiento estratégico organizado en consonancia con los cambios en los escenarios socio-político-económico, durante más de cinco décadas de actuación.

El SENAI es un sistema federativo, que integra un Departamento Nacional y 27 Departamentos Regionales, administrado por la Confederación Nacional de la Industria-CNI.

Es responsable de la capacitación de más de 2 millones de alumnos matriculados anualmente y lleva formados más de 34 millones de trabajadores desde 1942.

Cuenta con 58 Centros modelo de educación profesional, 730 unidades operativas, 419 Centros de Formación, Centros de Tecnología y Centros de Educación Profesional, 46 Centros Nacionales de Tecnologías, 311 Unidades móviles, 419 Unidades fijas y ofrece 1.800 cursos y programas.

Misión del SENAI: "Contribuir al fortalecimiento de la industria y al desarrollo pleno y sustentable del país, promoviendo la educación para el trabajo y la ciudadanía, la asistencia técnica y tecnológica, y la producción y disseminación de información, y la adecuación, generación y difusión de tecnología".

- El financiamiento, sobre todo por las consecuencias de los procesos inflacionarios que afectaban los presupuestos públicos.
- La gestión, que tradicionalmente estuvo a cargo del Estado y en menor medida del sector empresario, pero siempre con una marcada ausencia de la representación de los trabajadores, por lo que comenzó a ser cada vez más cuestionada en el contexto de una nueva etapa de democratización y participación ciudadana.
- Los aspectos metodológicos, que se presentaban rígidos ante los nuevos perfiles profesionales demandados por el sector productivo, con instituciones en general organizadas desde la oferta.
- La oferta fue crecientemente insuficiente ante las nuevas demandas de formación continua, no solo desde las empresas sino de la sociedad en su conjunto.
- Las dificultades para abordar nuevos grupos objetivo emergentes, como las microempresas y las pequeñas empresas, los independientes, las cooperativas o los grupos vulnerables.

Para Labarca, (2001) las reformas a las políticas de formación fueron inconsistentes con las políticas macro, tomando como ejemplo que en algunos países de la región surgieron sectores dinámicos tipo “enclave” que se articularon escasamente con el resto de sus economías nacionales.

Pérez, (2002) señala otra insuficiencia en el diseño de políticas de formación como consecuencia de las transformaciones económicas, que vieron emerger otro tipo de empleos considerados de menor productividad: los micro-empresarios y trabajadores cuentapropistas que dieron lugar a un nuevo tipo de mercado de trabajo caracterizado por una gran heterogeneidad.

2. Discusiones sobre una nueva institucionalidad

Las consecuencias derivadas de las transformaciones estructurales que tuvieron lugar en la región en las décadas del '80 y del '90 constituyen un punto de partida para la discusión sobre los sistemas de formación técnico-profesional.

Encontramos en la literatura diversos análisis y discusiones sobre la institucionalidad de la formación, tanto en el campo de la educación técnica, como en el de la formación profesional, entendidos como pertenecientes a un mismo espacio real. En este sentido, la evolución histórica fue configurando instituciones de formación con estructuras rígidas, que tuvieron que enfrentar procesos dinámicos de cambios estructurales que modificaron sustantivamente el funcionamiento de los mercados de trabajo, haciéndolos más elásticos e inmersos además en un contexto dominado por una gran heterogeneidad.

Para Labarca, (2003) la rigidez de las instituciones de formación ha condicionado las ofertas frente a una creciente diversificación de las demandas y una mayor heterogeneidad de los aparatos productivos, y fueron pocas las instituciones que pudieron exhibir estrategias exitosas frente a las nuevas demandas emergentes. Estas últimas tuvieron la capacidad de captar algunas de las nuevas dimensiones, como el surgimiento de diferencias sectoriales que originan demandas específicas de recursos humanos, o las especificidades de los cambios tecnológicos.

A su vez, la influencia neoliberal sobre las instituciones se orientó hacia un patrón de demandas de recursos humanos funcional a las empresas más cercanas a la frontera tecnológica, sin considerar la heterogeneidad estructural, las desigualdades sectoriales, los niveles de desarrollo diversos en las distintas actividades económicas, o los diferentes senderos que recorren las tecnologías en particular.

En relación con el escenario emergente en los años noventa, se destaca la transferencia de acciones de formación al sector privado, dando lugar a un mercado de la formación con fines de lucro, con la supuesta finalidad de articular demandas.¹⁸⁹ (Gallart, 2001)

En ese contexto, surge un nuevo grupo de actores, que comenzaron a intervenir en el espacio institucional de la formación a través del diseño de propuestas para cooptar a los diversos grupos objetivo con necesidades específicas, relegando a las estructuras tradicionales de formación técnico-profesional. Se dio cabida a organizaciones privadas, aunque no siempre en función de demandas reales de formación y capacitación, sino que funcionaron como nichos, a veces ocupados por consultoras y para realizar acciones con fines de lucro.

Este “mercado de ofertas” de formación, algunas de dudosa calidad, constituyó un negocio, generalmente rentable para grandes consultoras que licitaron paquetes importantes de capacitación con financiamiento de organismos internacionales.

También se observó el surgimiento de una gran cantidad de ofertas privadas, que en general no calificaban suficientemente para certificar las actividades, buscando proveer capacitaciones básicas para mejorar la empleabilidad.

En ese contexto, el aumento en las inversiones tanto públicas como privadas y el aumento registrado en las matriculas, han generado dudas respecto de la pertinencia de estas ofertas de formación y de sus reales articulaciones con las actividades productivas. (Gallart, 2001)

Para Gallart la extensa trayectoria de muchas instituciones de formación técnico-profesional, sobre todo las de carácter público, bastante desplazadas en la década del '90, hubiesen sido mejores pilares para la reconstrucción del sistema, principalmente por la potencial capacidad de transformación y porque poseen un consenso social mucho más elevado que el de muchas de las ofertas privadas.

Otro de los aspectos esenciales de este debate son las transformaciones de los mercados de trabajo, que obligan a una revisión de los conceptos sobre las prácticas productivas.

En tal sentido, en muchas organizaciones coexisten las nuevas y las viejas prácticas productivas y los desafíos pasan por interpretar adecuadamente los cambios y plasmarlos en los diseños curriculares. (Leite, 1999; Labarca, 2003)

Gentili, (1994) destaca que los nuevos modos de organización del trabajo y la producción instalaron progresivamente en el sector empresario el concepto “*sociedad del conocimiento*”, que influyó en la percepción de la formación y que

¹⁸⁹ En tal contexto el Estado asumió facultades de regulación de estos servicios y en muchos casos la provisión de fondos específicos, aunque la revisión de estas experiencias en la década del noventa dejan claros respecto de su pertinencia y de su impacto real y despiertan dudas sobre la construcción de este mercado que parece haber sido estimulado desde la oferta, con diagnósticos de demanda parciales o con grupos cautivos.

les permitió comenzar a juzgar críticamente al sistema educativo por su déficit en la preparación de los jóvenes para el mundo del trabajo.¹⁹⁰

Respecto del rol del Estado en la formación, Gallart, (2001) señala que recién en estos últimos años se comenzó a dar algunas señales distintas a efectos de mejorar las acciones específicas de formación para el trabajo, promoviendo descentralizaciones de carácter sectorial a partir de intercambios con cámaras empresariales, buscando afinar las demandas conforme a las especificidades de los sectores productivos.

En ese sentido, la autora señala que se han intentado formas de regionalización de las instituciones para articular más efectivamente los requerimientos locales de formación.

El debate sobre el rol del Estado en la formación, refiere también a su responsabilidad institucional, es decir, si debe asumir solo la responsabilidad por la formación general y las habilidades básicas, dejando la formación específica a cargo del sector privado, ya sea individuos o empresas, o si debe reconfigurar permanentemente la relación y resolver las tensiones, según las circunstancias propias de cada entorno productivo. (Gallart, 2002; Ramírez, 2002)

Para Leite, (2002), el proceso de revisión y reconstrucción de la educación técnico-profesional, que tiene al Estado como protagonista principal, involucra también a otros actores interesados en el tema, como los trabajadores, las empresas y otros referentes sociales.¹⁹¹

3. La construcción social de las instituciones.

En el tema de la institucionalidad de la formación se resalta la idea de “*la construcción social de las instituciones*”, que aparece en la literatura como un tema de fondo, principalmente porque esta construcción se percibe como transversal a lo organizacional, respecto de la relación con la oferta y la demanda por formación y por las formas de gestionar la formación, pública o privada.

El tema del carácter de las demandas por formación plantea dos posibles abordajes, por un lado, las demandas de las empresas, y por otro, las demandas de los individuos. Para las empresas la cuestión de la formación esta sesgada principalmente por sus necesidades concretas, ya sean de tipo tecnológico o por deficiencias de ciertos factores productivos. En cambio, las demandas de las personas en forma individual son para formarse en

¹⁹⁰ En relevamientos realizados a empresas transnacionales principalmente se indica que las expectativas o demandas por capacitación se limitan básicamente a tres aspectos:

- Transmitir las habilidades instrumentales necesarias para desempeñarse en el trabajo.
- Formar disciplinariamente a la población a los efectos de que internalice las conductas que de ella se esperan en tanto trabajador.
- Otorgar credenciales que posibiliten clasificar y seleccionar a la población para el acceso a los distintos tipos de trabajo.

Asimismo se destaca que la mayoría de las actividades de capacitación que realizan, están destinadas a los cuadros medios y altos, mientras que para los niveles operativos, es decir, obreros empleados, técnicos y supervisores, las capacitaciones solo se orientan a temas que involucran al colectivo de la empresa o son meramente instrumentales y asociadas a la introducción de alguna nueva tecnología vinculada al puesto de trabajo. Desde esta perspectiva empresarial, la capacitación queda dividida en dos circuitos educativos en el interior de las firmas, un para los niveles gerenciales o profesionales y otro circuito para los obreros, empleados y técnicos, solo vinculado a lo práctico e instrumental. Gentili, Pablo “Proyecto neoconservador y crisis educativa”. CEAL. Bs. As. 1994.

¹⁹¹ La literatura destaca al Ministerio de Trabajo de Brasil como el principal protagonista en la instrumentación de políticas de formación

calificaciones específicas que los preparen mejor para la vida laboral activa, sobre todo en tiempos marcados por la desocupación. (Gallart, 2002)

En tal sentido, como la formación profesional se ubica en un área limítrofe entre lo público y lo privado, es un bien de características complejas, dado que como bien público es apropiado privadamente en forma parcial o en forma total, tanto por los individuos como por las empresas.

Para Labarca, (2002) la transición hacia una nueva institucionalidad implica una nueva discusión de la relación oferta – demanda, dado que el concepto de oferta ha estado tradicionalmente vinculado a cierta rigidez institucional que ahora debe enfrentar una demanda más diversa y heterogénea.

Para este autor, la rigidez o inelasticidad de las ofertas de formación trascienden incluso a la formación para el trabajo, abarcando a todo el sistema educativo, dado que por lo general el sistema aplica criterios basados en indicadores de eficiencia de carácter endógeno, como los desempeños, las certificaciones o la matrícula alcanzada por sus actividades, que no dan cuenta de los aspectos exógenos o cualitativos.

Siguiendo a Labarca y para situar la cuestión de las inelasticidades de oferta y demanda respecto de la rigidez de los sistemas institucionales, en la literatura se señala que es necesario recurrir puntualmente al ejemplo de las nuevas demandas de los aparatos productivos respecto de las ofertas de los sistemas de formación, dado que el carácter heterogéneo de la demanda de recursos humanos está directamente vinculado a los diversos procesos de reestructuración que han tenido lugar en la región, por lo que una nueva institucionalidad debe poder responder adecuadamente a las nuevas necesidades de los aparatos productivos, lo cual implica cambios institucionales y nuevas formas de participación de los actores.

Para Ramírez, (1996) los sistemas de formación han tenido dificultades para satisfacer un clima de demandas muy cambiante en las últimas dos décadas, pero observa que la mayoría de los actores reconoce el problema:

“.....en general, todos los actores manifiestan tener claridad en la identificación del problema y compromiso político con su solución. También se constata una gran coincidencia en los aspectos fundamentales de sus diagnósticos, que señalan entre otros problemas la desarticulación institucional, la incoherencia de las distintas modalidades de la oferta formativa, su escasa pertinencia a las necesidades de los sectores productivos, la brecha de comunicación y acción entre sectores educativos y productivos, etc.

Ramírez, Jaime (1996)

Para Gallart, la incorporación de nuevos actores en la reestructuración de los sistemas de formación técnico-profesional conlleva ciertas tensiones, dificultades e incluso oposición, que a veces emerge desde el sistema mismo.

Al respecto, la autora describe dos abordajes posibles: por un lado, con el Estado como ejecutor de políticas a través de las instituciones públicas, con la finalidad de detectar las demandas específicas de los sectores productivos, incluso regionalizando su actuación y concediendo participación a los actores locales; y, por otra parte, con un Estado delegando la función ejecutiva, reteniendo las funciones de regulación y provisión de fondos y dejando al mercado la responsabilidad de asignar esos recursos a través de la propia

interacción de las instituciones privadas o públicas de formación con las empresas demandantes de capacitación.

4. La agenda para fortalecer la institucionalidad de la formación.

La posibilidad de fortalecer las instituciones de formación técnico-profesional depende no sólo de un renovado impulso político, sino que además hay que incluir factores que interactúan y son transversales a las políticas de desarrollo. En tal sentido, siendo que las instituciones de formación técnico-profesional deben ser sensibles a las señales y al rumbo de las políticas de desarrollo, tanto las globales como las sectoriales, son valiosos los factores identificados por Labarca, (2002) como determinantes para construir una agenda para la nueva institucionalidad:

- I) los patrones de desarrollo,
- II) la brecha tecnológica,
- III) las características de la innovación tecnológica y,
- IV) las formas atípicas de organización del trabajo.

I) El cambio de los patrones de desarrollo en la región va configurando nuevas demandas específicas de recursos humanos. Las nuevas demandas de recursos humanos calificados incluyen también, demandas por profesionales para investigación y desarrollo.

II) El tema de la brecha tecnológica también forma parte de la nueva agenda, dada la importancia que reviste generar nuevas capacidades que estén potencialmente en condiciones de acortarla, lo cual implica generar nuevos conocimientos y habilidades en función de las demandas diferenciales que cada nivel tecnológico genera.

III) La innovación tecnológica es un factor determinante por su incidencia sobre los procesos de producción y por las nuevas demandas de calificaciones que genera, no obstante lo cual, esta instancia se puede inscribir como de “tipo evolutivo” o de “ruptura”, siendo que se lo considera evolutivo cuando ocurre sobre una tecnología existente, por lo que no altera los principios básicos de la técnica y hay una conservación de los recursos humanos que pueden ser reciclados para operar sobre la tecnología, mientras que un cambio “de ruptura” es cuando la tecnología cambia hasta el punto de mudar la lógica que gobierna la técnica, y en consecuencia, son necesarias nuevas calificaciones para operarlas.

IV) El surgimiento de formas atípicas de organización del trabajo, que deberán ser tenidas en cuenta por los sistemas de formación, tales como las diversas modalidades de externalización que realizan las empresas, los nuevos trabajos a domicilio o las nuevas actividades que se generan como producto de la creciente presencia de las TIC'S (Tecnologías de la Información y la Comunicación), entre otras. En tal sentido, surgen nuevas competencias y nuevos contenidos de la formación, y en consecuencia la necesidad de encarar estrategias institucionales que atiendan la heterogeneidad de estas demandas.

5. Desafíos institucionales.

La posibilidad de fortalecer la formación técnico-profesional conlleva desafíos, partiendo de la clásica pregunta que nos hacemos en estos tiempos, sobre si

debemos inscribirla dentro de los sistemas de relaciones laborales, o sigue siendo una modalidad mas del sistema educativo.

Otro desafío institucional es la pregunta sobre quién asume el liderazgo de la formación técnico-profesional, si debe ser el Estado, los actores privados, o las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.

En este sentido, la institucionalidad vigente está ante la posibilidad de identificar las evidencias sobre las experiencias de “buenas prácticas institucionales de formación” que han surgido espontáneamente y muchas veces al margen de los marcos institucionales formales y como emergente de realidades concretas.

Recogemos los trabajos de Weinberg y Casanovas, (1996) sobre experiencias “innovadoras” en algunas instituciones, en donde comenzaron a operarse cambios orientados a superar el enfoque reduccionista tradicional, basado meramente en la capacitación pedagógica para adquirir calificaciones, con propuestas que comienzan a ser impregnadas por las atmosferas de las empresas, las relaciones con los actores y el ambiente productivo.

Estos acontecimientos se presentan como una inmejorable oportunidad para que las instituciones de formación alcancen una posición ventajosa, para lo cual deberán redefinir sus objetivos y sus funciones a efectos de insertarse en el mundo productivo y atender las nuevas demandas de los mercados de trabajo.

Los autores señalan que no existe un modelo único, ni en las formas de acción, ni de arreglos institucionales, por lo que es posible trabajar sobre una nueva agenda a partir tres opciones estratégicas que denominan: sectorialización, verticalidad e integralidad.

- La sectorialización está orientada a la redefinición de las diversas unidades educativas, ya sean escuelas técnicas, centros de formación profesional o programas, con la única finalidad de atender sectores económicos específicos. Esta estrategia, de carácter focalizado permitiría una real participación de los actores directamente involucrados en los procesos de trabajo. Asimismo, una mayor focalización estimularía el uso de equipamiento específico, evitando la diversidad que generalmente provocan las formaciones dispares.
- La verticalidad presupone un modelo de servicio formativo que involucre a todos los niveles educativos dentro de una rama de actividad, con lo cual se constituye una infraestructura y un equipamiento homogéneo que permite concentrar esfuerzos institucionales para atender las dinámicas de las transformaciones tecnológicas, productivas y de los procesos de trabajo.
- La integralidad constituye una novedosa perspectiva de construcción institucional para superar el tradicional esquema de prácticas fragmentarias y la dicotomía “trabajo manual vs trabajo intelectual”. En esta forma de arreglo institucional, además del espacio de formación de recursos humanos, se estimula que las escuelas o los centros de formación abran sus puertas y desarrollen espacios en donde los alumnos, los profesores y la comunidad socio-productiva compartan desde laboratorios y equipos hasta la conformación de equipos de animadores tecnológicos.

Finalmente señalan que las instituciones de formación están ante la oportunidad de adaptarse a los nuevos desafíos a partir de la construcción de consensos que involucren al Estado, a los trabajadores y los empresarios en espacios de concertación en función del desarrollo económico y social y la sustentabilidad política de largo plazo.¹⁹²

Reflexiones.

El modelo de producción asentado sobre el paradigma taylorfordista tuvo un quiebre estructural que influyó en la trayectoria de las instituciones de formación técnico-profesional a comienzos de los años '70, y sus consecuencias alejaron a las prácticas educativas del sistema productivo real, especialmente con la llegada de la microelectrónica a los procesos productivos. En los años '80, en la mayoría de los análisis, se han reflejado procesos de gran heterogeneidad de los patrones de desarrollo en la región, que también se constituyeron en factores determinantes en las posteriores crisis de los sistemas de formación, por sus débiles y desarticuladas respuestas o por sus conductas poco permeables en un sentido transformador, y que finalmente se profundizaron con la llegada de modelos neoliberales, convirtiéndose hacia instancias más funcionales a los nuevos intereses.

La posibilidad de debatir una agenda sobre la construcción de institucionalidad, o en todo caso de una nueva institucionalidad, pone al Estado en el rol de constructor, tanto en la promoción, como en la regulación de la formación técnico-profesional, así como también en el fortalecimiento de la relación "público – privada", garantizando instancias de representación genuinas, en donde las partes puedan satisfacer sus necesidades individuales y sectoriales y el producto sea contribuir a mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, resolver los problemas de empleo y la mejora de los procesos productivos.

En este sentido, se abre una posibilidad para identificar y transferir experiencias de "buenas prácticas" desarrolladas en algunas instituciones de educación técnica y de formación profesional.

La discusión de una nueva agenda exigiría, al decir de Weinberg:

"...una transformación de la institucionalidad de la formación a través de una genuina -construcción social de las instituciones-, que trascienda el mero relato de la implementación de los programas, abordando una reflexión de fondo y una discusión política seria alrededor de la institucionalidad de la formación técnico- profesional".

El desafío de discutir una agenda para una nueva construcción social de las instituciones de formación técnico-profesional conlleva también la necesidad de interpretar permanentemente la heterogeneidad de la formación, los problemas derivados de la construcción de saberes específicos en el interior de las organizaciones y su transferencia a las instituciones de formación y capacitación, así como también del reconocimiento de los nuevos espacios sociales informales.

En tal sentido, entendemos que los espacios positivos de debate deben aproximar las ideas que contribuyen a formular programas específicos, en donde puedan coexistir acciones de formación que, por un lado, se vinculen al

¹⁹² Weinberg, P.D.; Casanovas, F. "Formación para el Trabajo: de ayer para mañana". Papeles de la oficina técnica N° 1. Cinterfor/OIT 1996. Págs. 12,13.

desarrollo de la competitividad de las empresas y los territorios, y cuyos efectos están asociados al aumento del empleo de calidad; y por otro lado, a la formulación de políticas de formación para mejorar las posibilidades de inserción ocupacional de los grupos vulnerables, especialmente los jóvenes y para compensar algunos de los efectos negativos de las transformaciones estructurales.

Bibliografía Parte VI

Gallart, María A. “Las políticas públicas y la formación”. En “20 años de educación y Trabajo” Cinterfor/OIT. 2001.

Galart, María A. “Veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una Investigadora”. Cinterfor- OIT.Montevideo. 2002.

Gallart, María A. “La reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años noventa. Modelos, alcance de la implementación y balance actual”. En: Tendencias de la educación técnica en América Latina, estudios de caso en Argentina y Chile. París: IPE-UNESCO.2003.

Gentili, Pablo “Proyecto neoconservador y crisis educativa”. CEAL. Bs. As. 1994.

Labarca, Guillermo (Coord.) Formación para el trabajo: ¿pública o privada? Montevideo: OIT/Cinterfor; GTZ; CEPAL. **2001**

Labarca, Guillermo “Reformas económicas y formación” Cap. 1. Las reformas económicas y la formación para el trabajo. Cinterfor/GTZ/CEPAL. Montevideo, 2003.

Leite, Elenice Monteiro “El rescate de la calificación”. Cap. 2. La calificación en el nuevo paradigma. Montevideo: CINTERFOR. 1996.

Leite, Elenice Monteiro “Agenda de una nueva institucionalidad para la educación profesional en América Latina y el Caribe” En Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Número 147, Cinterfor/OIT. Setiembre-diciembre 1999.

Leite, Elenice Monteiro “Educación y trabajo. Nuevos actores, viejos problemas” En Desarrollo local y formación. María de Ibarrola (Coordinadora)

Ramírez, Jaime “La capacitación laboral como instrumento de lucha contra la pobreza”. Ginebra. OIT. 1996.

Ramírez, Jaime “Economía informal: Capacitación laboral para el sector informal en Colombia” Documento de trabajo CINTERFOR/OIT. 2002

Weinberg, Daniel y Casanova, Fernando, “Formación y trabajo: de ayer para mañana”. Montevideo. Cinterfor. Papeles de la Oficina Técnica. 1996.

Conclusiones

En la tesis hemos realizado un análisis de la relación educación – trabajo en las distintas etapas históricas de la Argentina desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XXI. Hemos buscado sintetizar y articular sus aspectos más destacados, y también hemos intentado identificar algunas claves respecto de cómo fue desarrollándose esa construcción institucional.

A lo largo de este estudio se advierte que el proceso que caracterizó la relación educación – trabajo no ha sido ni lineal ni unidimensional. Resaltamos el rol de los actores intervinientes en las distintas etapas y como cada uno desde su perspectiva de interés, ejerció su influencia en este desarrollo institucional.

Hemos dado cuenta del comportamiento de dos “mundos diferentes” uno, el productivo, con intereses o estrategias cíclicas en donde la función de la formación se visibiliza en las etapas favorables, y el otro, el educativo, que asentado sobre un curriculum estático y propedéutico y el desarrollo de una burocracia con rasgos endogámicos, tuvo escaso contacto con el mundo laboral.

El desarrollo institucional de la relación educación – trabajo tuvo en cada periodo analizado un carácter particular que intentaremos describir en esta conclusión.

La tesis comienza resaltando que la educación básica en la Argentina fue previa al desarrollo de un mercado de trabajo complejo y siguió una lógica política alineada con la construcción de la Nación a fines del siglo XIX.

A partir de ello, a lo largo del siglo XX la relación educación – trabajo pone de manifiesto otras tensiones, que en la primera mitad del siglo XX, refleja necesidades propias del proceso de industrialización sustitutiva por un lado, y un sistema educativo que, producto de su misma lógica o “racionalidad” se sostiene con autonomía frente a dicho proceso.

Sin embargo, el sistema educativo argentino fue destacado por su calidad y su carácter inclusivo, por su contribución como elemento de nivelación social y como el lugar que albergó generaciones, muchas de ellas analfabetas o de origen inmigratorio, que luego dieron origen a nuevos colectivos sociales.

Asimismo, esta característica de calidad educativa ha sido sin dudas un factor determinante para dotar a la fuerza de trabajo de los conocimientos básicos indispensables para el desarrollo industrial. En este sentido, el sistema educativo ha tenido un rol institucional importante, constitutivo de una identidad.

El análisis de la vinculación entre los cambios en la estructura productiva, en los mercados de trabajo y en la educación en la segunda mitad del siglo XX incorpora a la problemática nuevos elementos y la necesidad de abordar la relación educación – trabajo desde miradas cruzadas, o transversales, cuyas combinaciones se realizan de manera compleja y no unívoca.

La globalización, los cambios tecnológicos y los nuevos mercados de trabajo fuertemente segmentados, se encuentran con un sistema educativo deteriorado que no puede dar cuenta de los nuevos requerimientos.¹⁹³

Hacia fines del siglo XX, el modelo neoliberal dominante incorpora valores asociados al individualismo y la primacía del mercado, que conjuntamente con

¹⁹³ Novick, Marta “Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación” En ¿Educar para que trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina. Ed. La Crujía. 2004. Pág. 73, 74,75.

un proceso de fragmentación y desarticulación afectó más aun su institucionalidad.

1. La situación previa

Hasta 1880 el desarrollo del sistema educativo argentino tuvo dos vertientes o modelos, el colonial de raíz católica e hispánica con eje en la educación como forma de evangelización de la población y el modelo de raíz iluminista y liberal cuya esencia buscó una reflexión distinta del hombre con la incorporación de conocimientos racionales para el conjunto de la población.¹⁹⁴

Estas dos perspectivas, desarrolladas en diversos trabajos sobre la historia de la educación en Argentina, expresan visiones diferentes sobre la educación en el país. En definitiva constituyen en cierta forma las bases del sistema educativo, con experiencias dispersas, asimétricas o de índole provincial.

2. La Ley de Educación Común. El primer ordenador.

El escenario de Argentina de fines del siglo XIX es el de un país próspero económicamente, que exhibe un modelo envidiable en la región, como gran productor mundial de carnes y cereales

La evolución hacia un Estado moderno y centralizado fue articulando el orden político y económico de la época, que, basado en un esquema agro-exportador, sentó las bases de un modelo liberal en lo económico y progresista en lo cultural.

En ese contexto se sanciona en 1884 la Ley 1420 de Educación Común, en cuyo espíritu se buscó fortalecer la unidad nacional, a través de la asimilación del hombre proveniente del interior y la integración de los inmigrantes provenientes de las regiones más pobres de Europa buscando homogeneizar los patrones de nacionalidad.¹⁹⁵

La Ley 1420 expresó un sistema educativo cuya densidad institucional ha sido trascendente para la sociedad argentina dándole forma a un sistema público universal, laico, gratuito y obligatorio, que se constituyó en un importante ordenador social. De inspiración positivista, a partir de su implementación se buscó difundir una moral social, construir un ciudadano homogéneo y de buenas conductas.

La implementación de las Escuelas Normales, con un cuerpo de docentes profesionales constituyó el paradigma del modelo educativo, y desde el “normalismo” como método de la enseñanza primaria se buscó homogeneizar los saberes para reproducir las normas, valores y costumbres.

La Ley de Educación común contribuyó en la construcción de una base social amplia, que niveló en conocimientos y le dio una identidad.

Al examinar los vínculos entre la educación y el trabajo hemos observado que el modelo productivo exitoso basado en ventajas comparativas provenientes de

¹⁹⁴ Los filósofos de la ilustración y los economistas liberales planteaban una reflexión distinta acerca del hombre, dios, la autoridad política y la riqueza. En América, estas ideas tuvieron un gran influjo entre numerosos criollos quienes, al pretender su aplicación percibieron claramente la dominación española como obstáculo que debía ser derribado. Entre sus principales impulsores a principios del siglo XIX se encuentra a Mariano Moreno y a Manuel Belgrano. En “El tratamiento moral en el período Iluminista en Argentina”. Ibarra, Florencia. Mimeo. Buenos Aires, 2007.

¹⁹⁵ Los inmigrantes que se radican en la ciudad de Buenos Aires fundaron numerosos pequeños talleres en rubros muy variados, que en términos económicos eran poco relevantes, pero no así en la construcción de una densidad urbana y social nueva.

los recursos naturales se basaba en tecnologías mecanizadas y consecuentemente no tenía necesidades de mano de obra calificada y bastaba con el nivel de preparación que brindaba la educación básica.

Esta ausencia de exigencia explica las razones por las cuales la construcción institucional de la enseñanza oficial se mantuvo alejada de las orientaciones productivas en las dos últimas décadas del siglo XIX.

En nuestro análisis hemos observado que existen otras interpretaciones del papel que jugó la Ley de Educación Común, en las cuales se la asocia a la necesidad de las élites de perpetuar en su estamento a los sectores populares.¹⁹⁶ Sin embargo, los acontecimientos de finales del siglo XIX y principios del siglo XX ponen en cuestión esta visión, puesto que la masividad en el acceso a una educación universal y las evidencias de una creciente movilidad social van a demostrar que efectivamente la educación universal fue un factor determinante para la aparición de nuevos sujetos sociales urbanos con aspiraciones de progreso.

3. Cambios en la estructura social. Un periodo de disputas por el rol de la educación.

La configuración del exitoso modelo económico generó hacia fines del siglo XIX las condiciones para el surgimiento de un sinnúmero de actividades vinculadas al complejo agro-exportador que dieron lugar a cambios en la estructura social. Asimismo, el desarrollo de algunas industrias permitió la incorporación de tecnologías semejantes con las utilizadas en las economías desarrolladas.

En este aspecto, también resulta necesario poner en valor que la ampliación de estas actividades productivas dio forma a un nuevo colectivo social urbano, que comenzó a incomodar a los sectores dominantes.

En tal sentido, los efectos de la universalización de la educación básica hacia fines del siglo XIX y su permanencia en el tiempo, contribuyeron a consolidar patrones educativos y culturales en los sectores populares y en una nascente clase media que además pugna por acceder a la educación secundaria y superior.

Es posible concluir que el modelo de la denominada “generación del ‘80”, a partir de la universalización y de la buena calidad del modelo educativo, no solo fue suficiente para afrontar las necesidades de mano de obra, sino que generó condiciones y posibilidades de movilidad social.

Frente a ello, la reacción de los sectores tradicionales y dominantes fue el intento de reforma de la escuela secundaria, también vía para acceder a posiciones dirigenciales.

El proyecto que buscó reformar la Ley 1420, conocido como la reforma “Magnasco – Saavedra Lamas”,¹⁹⁷ no discutía contenidos pedagógicos

¹⁹⁶ La hipótesis respecto de asignar a la educación una función política y no una función económica, en tanto los cambios económicos ocurridos a fines del siglo XIX no implicaron la necesidad de recurrir a la formación local de mano de obra especializada, llevo a ligar a la enseñanza a un patrimonio de la elite y para perpetuarla en las funciones directivas de la sociedad. En: Tedesco, Juan Carlos “Educación y Sociedad en la Argentina 1880 -1945”, Cap II y III, pág. 37 y 65. Ediciones Solar 1986.

¹⁹⁷ La reforma buscaba una salida corta de orientación técnica para favorecer la inserción laboral, y una salida de orientación humanista, más larga para favorecer la continuación de estudios universitarios.

vinculados con el modelo productivo o al desarrollo, y fue en definitiva un debate centrado en el acceso al poder político.¹⁹⁸

El rechazo a la reforma Saavedra – Lamas y su posterior derogación luego de la llegada de la UCR al gobierno en 1917, no se circunscribe solo a una propuesta del cambio del vínculo educación – trabajo, y puede ser analizado más desde una perspectiva de lucha por espacios de poder en esa dimensión.

En definitiva, el desarrollo institucional del sistema educativo siguió funcionando hasta comienzos de la década de 1930 sin transformaciones pedagógicas relevantes y con escaso vínculo con el mundo laboral.

No obstante, fueron creadas algunas escuelas de artes y oficios que como instituciones específicas estaban orientadas a brindar a los sectores más desfavorecidos los conocimientos indispensables.

Los acontecimientos que dieron lugar a la denominada crisis del '30 y el posterior desarrollo de un modelo de industrialización sustitutiva representan un cambio significativo de la matriz industrial, aunque en los hechos ya había comenzado previamente a desarrollarse un grupo de industrias de capitales norteamericanos en el país.

Dadas estas características, las demandas de personal especializado o técnico eran escasas y las necesidades de capacitación se resolvían a través del aprendizaje en el mismo proceso de trabajo.

En este sentido, la presencia en las fábricas de inmigrantes provenientes de Europa en las décadas previas cumplieron un rol clave, dado que no solo contribuyeron a la formación de organizaciones gremiales para reivindicar derechos sociales, sino que aportaron una cultura en oficios, un “*saber hacer*” que en su transferencia en el sistema productivo local generó una densidad de conocimientos nueva y diferente y un aprendizaje para los demás trabajadores.

Esta etapa refleja una débil articulación entre el sistema educativo formal y la estructura productiva, razón por la cual la enseñanza técnica oficial no tuvo un gran desarrollo, sin embargo, emerge en esta década un proceso de institucionalización protagonizado por los actores sociales.

El “modelo educativo normalista”, con una presencia predominante de maestras mujeres, no tuvo registro de estas construcciones alternativas como para incorporar temáticas y conceptualizaciones propias del mundo laboral o para tomar posición ante el creciente desarrollo industrial.

Otro componente importante para el desarrollo de institucionalidad en la relación educación–trabajo durante esta década fueron las entidades empresarias, y en particular la Unión Industrial Argentina y el Consejo Argentino de Ingenieros, que desarrollaron importantes debates a favor de la enseñanza técnica y de oficios.¹⁹⁹

¹⁹⁸ La Unión Cívica Radical constituida en representante genuina de los intereses de la clase media y también el Partido Socialista rechazaron la reforma “Magnasco – Saavedra Lamas”, argumentando la fragmentación de metas educativas según sectores sociales, humanista para los sectores acomodados y técnica para los populares, y defendían una formación homogénea, tanto en la escuela primaria como secundaria, en tanto que consideraban que esta impediría el ascenso social de los sectores populares que querían llegar a la vida política argentina, en tanto que el gobierno quería diversificar la escuela secundaria para limitar el acceso de las clases medias a la élite dirigente. (Dussel, 1997; Tedesco, 1986).

¹⁹⁹ La conformación de la burguesía industrial se caracterizó por tener dos facciones diferentes, una de alta concentración, vinculada a las potencias extranjeras o a los intereses agropecuarios tradicionales, representada por la UIA, y otro sector, vinculado al capital nacional, mas disperso, probablemente debido al origen mayoritario de

Cabe una mención también a otras organizaciones sociales como las mutuales y las sociedades populares de educación, que dieron respuesta a las demandas del creciente proletariado industrial, compuesto principalmente por trabajadores provenientes del interior, brindándole asistencia social y también en formación laboral.

En definitiva la construcción institucional de la relación educación – trabajo en la década fue protagonizada por variados actores sociales, principalmente por los sindicatos, las entidades empresarias y las diversas organizaciones de la sociedad civil.

El debate político sobre la relación educación - trabajo se constituyó en una disputa retórica a lo largo de toda la década, sin que el sistema educativo muestre demasiados cambios, salvo la creación de algunas escuelas industriales.

Por su parte, tanto los sectores dominantes y la creciente clase media tejieron una alianza tacita para no alterar el orden vigente, donde el acceso a la educación superior fue un privilegio excluyente de estos grupos.

4. La educación y el trabajo. Un modelo alternativo.

A partir de la década del '40 y principalmente con la llegada de Perón, la relación educación - trabajo adquiere una institucionalidad diferente, junto con el desarrollo de un sistema educativo alternativo orientado a la formación de la clase trabajadora, y simultáneamente para lograr el afianzamiento del proyecto político que se inicia en 1943.²⁰⁰

El modelo educativo implementado durante los gobiernos de Perón expresa una ruptura con el modelo liberal – normalista que dominó la escena pedagógica desde 1880, apelando para ello a la creación de nuevas instituciones que se adapten a sus necesidades políticas, sociales y económicas.

En este sentido, en esta etapa opera un cambio en la visión de la relación educación-trabajo, en cierta forma inspirada en las experiencias de las escuelas de trabajo europeas, en donde se buscó insertar al trabajo como elemento del proceso pedagógico.

La Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), dentro del ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión, y posteriormente la creación de la Dirección General de Enseñanza Técnica, (DGET) constituyeron el primer sistema orgánico de formación profesional y educación técnica creado en el país, y su desarrollo institucional fue semejante a otros creados en la región, aunque sus objetivos estaban planteados en términos del desarrollo nacional y en la promoción de los sectores sociales, plasmados también en los planes quinquenales.

Su desarrollo institucional reflejó el surgimiento de nuevos actores sociales y también una novedosa forma tripartita de conducción para la época, dado que

inmigrantes y carentes de representación política (Educación y Sociedad en Argentina, J.C. Tedesco, 1986. Ed. Solar, pág. 220)

²⁰⁰Ya desde el gobierno de Farrell se buscaba dar una coherencia doctrinaria al nuevo Sistema Educativo y se propuso un Plan de Estudios Único: "formar al hombre argentino dentro de lo que es el destino de la nación" (Martínez Paz, 1993)

en se convocó a formar su conducción a representantes de los trabajadores, a los representantes patronales y del Estado.

La CNAOP fortaleció el desarrollo de las modalidades no tradicionales, unificando todas las escuelas de artes y oficios como parte de las escuelas industriales y creando las escuelas – fábrica. Desde su ámbito se estimuló con incentivos a las empresas para contratar aprendices y se reglamentó el trabajo de menores.

El análisis del desarrollo institucional de la relación educación - trabajo en esta etapa nos permite concluir que en el fortalecimiento de las capacidades de los trabajadores, que eran su principal base social, también beneficiaron y potenciaron las capacidades de las pequeñas y medianas industrias donde trabajaban. Algunas de estas pequeñas y medianas industrias, que emergieron desde los comienzos del proceso de industrialización sustitutiva de los años '30, se constituyeron en una nueva burguesía industrial, más afín a los intereses nacionales.

Otro de los aspectos destacables fue el acceso masivo de jóvenes obreros a los espacios de aprendizaje que se desarrollaron en los ámbitos de las escuelas – fábrica, construyendo nuevos vínculos entre la educación y las actividades industriales.

En ese contexto cabe destacar la emergencia de la figura del “aprendiz”, que se transforma en un nuevo sujeto social y parte de un nuevo colectivo social, y que genera una identificación social y política en el marco de un proyecto inclusivo para la clase trabajadora que también accedió a derechos sociales nunca antes alcanzados.

En el trabajo hemos expuesto también las debilidades estructurales del modelo, principalmente el relativo al desarrollo excluyente de industrias livianas de orientación mercado-internista, particularmente durante el primer periodo de gobierno, con un atraso tecnológico importante respecto de la frontera tecnológica internacional.

En este sentido, podemos concluir que a pesar de contar con un parque industrial atrasado respecto a la frontera tecnológica, se alcanza una dinámica productiva sin precedentes, en donde los jóvenes aprendices desarrollan procesos de aprendizaje que permitieron resolver problemas técnicos específicos en las mismas fábricas, y soluciones del tipo adaptativo de carácter innovador, que en algunos casos alcanzó para mejorar el parque industrial de la época.

Finalmente, nuestro análisis nos deposita en dos aspectos singulares del desarrollo institucional del modelo educativo del gobierno de Perón, por un lado la creación de la Universidad Obrera Nacional, que fue un claro desafío del gobierno hacia la matriz cultural - educativa hegemónica de la Universidad reformista del '18, impulsando el acceso de las clases trabajadoras a los estudios superiores.²⁰¹

²⁰¹ En los debates parlamentarios que se suscitaron alrededor de la creación de la UON, las posiciones antagónicas, expresadas por los legisladores de la UCR, veían en su creación una finalidad discriminadora y no de promoción de los sectores obreros, es decir, una universidad clasista.

En este sentido, las resistencias al reconocimiento del estatus de universitario a la propia UON y a los trabajadores que accedían a esta por canales distintos a los tradicionales, expresan otro matiz de las barreras que existieron al acceso de los trabajadores a la universidad, como décadas anteriores lo había sido para los sectores medios, por su potencial amenaza a la matriz hegemónica del modelo reformista y también como vehículo para la movilidad social.

Por otra parte, el comportamiento del sistema educativo tradicional, que continuó funcionando sin demasiadas alteraciones, tanto en sus aspectos burocráticos, como en la composición de sus beneficiarios, es decir los sectores medios y altos de la Argentina. En este aspecto, la conducción del sistema parece jugar un papel no menor, que se repite a lo largo del siglo y actúa como una barrera a los cambios, tanto de los proyectos institucionales, como en meros aspectos pedagógicos y operativos, que termina aislando al sistema de su contexto.

En 1955 y tras el derrocamiento de Perón, el nuevo gobierno, además de intervenir la CNAOP y la DGET, buscó restablecer el modelo institucional preexistente, que, como hemos dicho, funcionaba en forma paralela al nuevo modelo institucional desarrollado por el gobierno de Perón.

En este aspecto, podemos concluir que el modelo CNAOP – UON tuvo una posición muy débil, ya que carecía de sustento, y sumado a la indiferencia del sistema educativo tradicional no pudo reaccionar frente al giro que tomaron los acontecimientos a favor del restablecimiento del orden educativo previo.

5. La creación del CONET.

La creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) en 1959 expresa un nuevo modelo de formación para el trabajo y una nueva etapa en la relación educación – trabajo, pero integrándose nuevamente al modelo tradicional de educación secundaria como una opción más.

La rápida asimilación por parte de la burocracia tradicional del sistema, ratifica que este aspecto fue pobre la construcción institucional del modelo educativo peronista.

Desde el punto de vista de su política institucional, el CONET buscó articular la formación técnica con los intereses estratégicos del gobierno desarrollista en materia industrial, que se expresaron con cierto pragmatismo en la idea de *“acompañar el desarrollo de la Nación”*.

En este sentido, la concepción educativa que acompañó esta visión del gobierno encontró sustento en la teoría del capital humano, que por entonces gozaba de gran influencia en la región, cuyo enfoque se centraba en el vínculo de la economía con la educación, en donde la formación queda acotada a las necesidades de empleo.

Durante la década del '60 el sistema de formación técnico-profesional crece en matrícula, principalmente por la explosión de aspirantes a las Escuelas Nacionales de Educación Técnica (ENET), en un contexto de desarrollo industrial sustitutivo, pero con un creciente atraso tecnológico respecto de las economías desarrolladas.

Hacia fines de la década del '60, emergen transformaciones en la estructura industrial, destacándose el complejo automotriz y sectores que integraron el conjunto de commodities industriales, principalmente del sector químico, que fueron, a su vez, constitutivos de nuevos liderazgos industriales.

En este aspecto, el desarrollo de este nuevo tipo de industria puso en evidencia las deficiencias para competir internacionalmente, en particular a las transnacionales, que habían llegado una década antes como refugios marginales del negocio de las corporaciones.

Sin embargo comenzaron a surgir nuevos tipos de empleos vinculados a estas transformaciones, tanto tecnológicas como organizativas, forjando un nuevo “*saber hacer*” operativo.

Asimismo, a principios de la década del '70 y por los efectos de la transición de la tecnología electromecánica a la electrónica en las economías más desarrolladas, comienza a ampliarse la brecha de las industrias locales respecto de la frontera técnica internacional dificultando en forma progresiva los esfuerzos adaptativos en las industrias.

En este contexto, el desarrollo institucional de la relación educación – trabajo mantiene un perfil endogámico y fragmentado, sin dar cuenta de las transformaciones en curso.

Si bien es necesario destacar el crecimiento de la matrícula del CONET durante las décadas del '60 y '70, y su funcionamiento como estructura autónoma, lo cual constituyó una novedad dentro del sistema educativo, este desarrollo institucional falló en la articulación con los sectores productivos, que si bien representaban mayoritariamente una industria atrasada y poco dinámica a fines de la década, tuvo un sector de “punta” que pudo haber movilizado cambios en la percepción sobre las nuevas necesidades de mano de obra calificada como insumo para nuevas propuestas curriculares.

6. El comienzo de la ruptura del sistema.

La década del '70 representa el comienzo de un nuevo orden internacional sustentado por teorías económicas neoliberales, que modifican los patrones de acumulación en un contexto de aceleración de cambios tecnológicos.

En nuestro país, el golpe militar de 1976 instala un gobierno que además de cercenar todos los derechos constitucionales, aplica por primera vez una política económica neoliberal cuyos efectos directos se traducen en una interrupción brusca del proceso sustitutivo y la desarticulación de encadenamientos productivos gestados en las décadas anteriores, paralizando el proceso de maduración que se había alcanzado en la etapa sustitutiva.²⁰²

Estos episodios provocaron efectos negativos para la formación de recursos humanos calificados locales como consecuencia del alejamiento de la frontera tecnológica internacional.

²⁰² Un ejemplo es la industria de bienes electrónicos de consumo que aportaba hacia 1976 el 73% del valor de la producción de la industria de equipos electrónicos del país, actuando en un mercado parcialmente aislado del internacional. A mediados de la década de 1970, el 96% del mercado interno era abastecido por la industria local. En “La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en Argentina” Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Nochteff, H. Legasa 1988. Pág. 47.

El gobierno militar entrega el poder en 1983 al gobierno democrático de Raúl Alfonsín, en un contexto de creciente endeudamiento externo que lo había condicionado fuertemente durante toda la década, principalmente por la presión de los organismos internacionales de financiamiento.²⁰³

El contexto de apertura económica parcial y sesgada a ciertos sectores y el aumento de la presión competitiva siguió desarticulando a los sectores industriales tradicionales que adoptan conductas defensivas, desaprovechando la oportunidad para responder al desafío del nuevo contexto internacional apelando al bagaje de conocimientos, capacidades ingenieriles, equipamientos y recursos humanos calificados acumulados en casi cuatro décadas del modelo sustitutivo.

Desde comienzos de la década del '90, la aplicación de políticas neoliberales se consolida provocando fuertes transformaciones en la estructura económica del país, destacándose la transferencia de los activos públicos a manos privadas.²⁰⁴

Se profundiza un proceso de desindustrialización en la mayoría de los sectores, con excepción de una parcial modernización de una parte del aparato productivo.

El proceso de transformación, en el marco del modelo privatizador y de reducción del Estado, produce un crecimiento de empleos en sectores informales y precarios, desplazando una parte de la población activa hacia allí. La economía formal ve reducida su capacidad de generar empleos afectando principalmente a las industrias tradicionales del modelo sustitutivo.

En ese contexto, la generación de nuevos empleos se aloja en el creciente sector de servicios.

En la segunda mitad de la década y producto de la aplicación de políticas de flexibilización y desregulación de las relaciones laborales, sumadas al achicamiento del Estado, provocaron el aumento del desempleo y la precarización laboral, conformando un nuevo escenario social que registra un aumento de personas viviendo en situación de pobreza y un incremento en la desigualdad de los ingresos.

7. La relación educación - trabajo en el nuevo paradigma.

La relación educación – trabajo desde la década del '70 en adelante debe situarnos en primer término en un contexto en el cual los sistemas productivos locales comienzan a reflejar una desarticulación respecto de los procesos de internacionalización productiva que se estaban produciendo en las economías desarrolladas, acentuando la escasez de mano de obra calificada en los sectores más dinámicos.

El sistema educativo y en particular la formación técnico – profesional tuvo dificultades para interpretar la transformación de las calificaciones laborales que se constituyeron dentro de un nuevo paradigma, cuya dinámica estuvo

²⁰³ A fines de la década del '80 los postulados del denominado “*Consenso de Washington*”, ratifican el conjunto de las políticas a aplicar de manera universal en los países de la región.

²⁰⁴ Se sanciona la Ley de Reforma del Estado.

asociada a los procesos de innovación tecnológica que acontecieron en los países desarrollados.

En este sentido, el proceso de cambio tecnológico y organizacional y la conformación de una nueva base técnica fueron generando una creciente inadecuación entre la demanda de las organizaciones y la “oferta tradicional de calificaciones” proporcionada por el sistema de educación técnico-profesional.²⁰⁵

Los denominados efectos de la transición de tecnologías (electromecánicas – electrónicas – microelectrónicas) fueron determinantes para acelerar el cambio de las calificaciones tradicionales rígidas, dando origen a nuevas trayectorias laborales con otro tipo de exigencias, con mayores requerimientos de abstracción, con capacidades para operar máquinas y equipos más sofisticados.

En este contexto, cabe concluir que el sistema educativo formal se mantuvo alejado de esos acontecimientos, al no percibir el conjunto de cambios técnicos y organizativos que originó un nuevo “mapa de necesidades”, vinculadas no solo a los saberes formales, sino que incluyen nuevas competencias: de interrelación, de relaciones sociales, de abstracción, que se adquieren tanto en como fuera de su actividad laboral y de cómo fueron adquiridas.²⁰⁶

La convergencia de aspectos vinculados a estructuración y surgimiento de nuevos saberes laborales que podrían acompañar al nuevo paradigma no estuvo en la agenda de los actores del sistema educativo, dado que las primeras manifestaciones de la reforma educativa se diseñaron para responder a las expectativas del un mercado laboral orientado por la demanda y principalmente a los sectores de servicios.

El escaso desarrollo de una nueva institucionalidad de la relación educación – trabajo se manifiesta a través de los problemas de una racionalidad rígida y con dificultades para dar cuenta de las nuevas demandas del mundo productivo y consecuentemente adaptar su desarrollo curricular a nuevas demandas del sistema productivo.

El modelo neoliberal, ya instalado en los ´90 va a modificar sustantivamente la visión de la relación educación – trabajo, y a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, se implementa el sistema “polimodal”, que promueve una formación generalista, que solo pone el acento en las competencias básicas, con trayectos técnico profesionales (TTP) que no

²⁰⁵ Las nuevas competencias requeridas incluyen el reconocimiento de saberes propios de los trabajadores, intangibles, no valorizados y adquiridos en sus trayectorias laborales. Emerge la idea de las competencias como construcción social, que se define en situaciones histórico sociales concretas y en su construcción intervienen las relaciones sociales, los procesos de trabajo y el mercado. Leite, Elenice en “El rescate de la calificación” Cinterfor/OIT, 1996.

²⁰⁶ En este sentido los conceptos de Nonaka resultan útiles para interpretar un nuevo contexto que ubica al conocimiento como algo que fluye y a la organización como un todo que aprende pasando a ser una propiedad colectiva, y que son propicias para el tránsito desde las calificaciones tradicionales a estas nuevas competencias requeridas, que son aun de muy difícil apropiación por el sistema de formación técnico-profesional, profundizando el desacople entre el mundo productivo y el educativo.

constituyeron alternativas válidas para estructurar la política educativa en la rama técnica.²⁰⁷

La falta de dialogo interinstitucional y la desarticulación entre el sistema de formación técnico – profesional y los actores representativos del mundo productivo impidieron la construcción a tiempo de una nueva agenda.

8. Ruptura y continuidad.

Entre los factores que nos permiten concluir que desde la década del ´70 el modelo institucional de formación técnico-profesional entra en crisis en la mayoría de los países de América Latina, se ubica en primer término a la aceleración de los procesos de transformación tecnológica y productiva que no se expresa en los planes de estudio y aleja al curriculum del mundo de trabajo real.

La debilidad institucional del sistema de educación técnico – profesional quedó expuesta en la década del ´90 a partir del surgimiento de instituciones privadas, principalmente las grandes consultoras, que fueron beneficiarias del financiamiento internacional previsto para acciones de capacitación, aunque los resultados de dichas acciones tuvieron escaso impacto.

Esta suerte de privatización de la formación en manos de actores acostumbrados a trabajar con grandes empresas y no con pymes o microempresas y que actuaron en función de demandas específicas y coyunturales de formación y capacitación, tuvo efectos limitados a pesar de la gran cantidad de fondos que el Estado destinó en programas de apoyo.

Adicionalmente, ni los Centros de Formación Profesional ni las Escuelas Técnicas tuvieron cabida, y si bien es cierto que sus capacidades eran algo obsoletas, con una parte de esos cuantiosos fondos que se destinaron a consultoras privadas de escasa experiencia en acciones de capacitación, se hubiese podido comenzar una reconstrucción del sistema, capitalizando sus extensas trayectorias institucionales.

9. Reflexiones finales: Algunos Desafíos.

Pensar desafíos en la relación educación – trabajo luego de haber dado cuenta a los largo de la tesis de algunas de sus principales características y factores que mediaron en esta relación, implica pensar en su densidad institucional actual.

Desde el comienzo de la primer década de 2000 se percibe que la mayoría de los actores involucrados, el Estado, las instituciones de formación, las empresas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, han comenzado a poner en valor a la educación y la formación laboral como un activo estratégico para el desarrollo económico y social.

El Ministerio de Trabajo nacional asumió un rol fundamental definiendo como ejes de su política publica sus programas de formación continua y la promoción del desarrollo institucional del sistema, fortaleciendo la red de oficinas de

²⁰⁷ Parte del discurso de los años noventa era poner el acento solo en las competencias básicas, enfatizando el rol de las competencias sociales, de resolución de problemas, etc. El esquema industrial que se está desplegando en la actualidad no requiere solo de estas competencias, demanda competencias técnicas específicas, necesita de una cultura tecnológica “solvente”, necesita de conocimientos en matemática y análisis matemático, metrología, técnicas químicas, entre otras. Novick, Marta, “Transformaciones recientes en el mercado de trabajo argentino y nuevas demandas de formación” En ¿Educar para que trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina, Ediciones La Crujía, 2004.

empleo o apoyando a los centros de formación profesional en todos los puntos del país y también estimulando la participación de los demás actores sociales en las redes de formación profesional.

Asimismo, desde 2003 este Ministerio ha realizado una importante inversión para fortalecer la formación profesional, movilizand o actores públicos y privados. No obstante, seguimos advirtiendo la dificultad para ordenar este esfuerzo en términos de un sistema que sigue exhibiendo características de fragmentación y superposición y una carencia de perspectiva de largo plazo.

La participación de los actores sociales debe ser activa y no solo testimonial, tanto de las organizaciones de empleadores, como las organizaciones de trabajadores.

El Ministerio de Trabajo ha tomado el protagonismo, con resultados satisfactorios, pero la tarea es compleja y no debe ser pensada en términos del corto plazo, porque la deuda con los sectores más vulnerables permanece.

Por ello entendemos que la formación para el trabajo debe consolidarse como una instancia más del sistema de relaciones laborales, institucionalizando los acuerdos a través de la negociación colectiva y fortaleciendo los acuerdos publico-privados desde miradas transversales que interpreten que es una articulación que los involucra, en un contexto económico y productivo complejo y con mercados de trabajo altamente segmentados.

Por el lado del sistema educativo tanto a nivel nacional como en las provincias parece permanecer una racionalidad educativa con pautas culturales y conductas inerciales y burocráticas que siguen alejadas del sistema productivo, salvando excepciones, que, desde la impronta personal de docentes y directivos desarrollan vínculos y redes con su entorno productivo.

La Ley 26.058 de Educación Técnico – Profesional, vigente desde el año 2005, promueve la colaboración público-privada para la realización de prácticas educativas y programas de actualización docente, sin embargo a 10 años de su vigencia algunas evidencias demuestran escasos avances en esa dirección.

El sistema educativo está ante el desafío de interpretar las demandas del sistema productivo, que incluye las transformaciones tecnológicas y la emergencia de un trabajador que debe utilizar crecientemente otras capacidades, entre las que se destacan la abstracción y la resolución de problemas inherentes a su trabajo, así como también las capacidades y los aprendizajes que los individuos adquieren a lo largo de sus vidas.

En el aspecto pedagógico, esta visión coloca al trabajo como un principio educativo mas, superando la división entre trabajo manual y trabajo intelectual, en donde aprender desde la técnica no sea meramente instrumental y contribuya a la construcción del sujeto social.

El desarrollo institucional del vínculo educación - trabajo implica la posibilidad de capitalizar y sistematizar las buenas prácticas institucionales en formación para el trabajo, que las hay, muchas de ellas de manera silenciosa, con actores que intentan recuperar día a día los valores de la cultura del trabajo. En este sentido, el sistema educativo debe incluir en su agenda estas experiencias, tanto para fortalecer sus cuadros técnicos, como para revisar los diseños curriculares.

La relación educación – trabajo es una relación institucional influenciada permanentemente por su entorno y los actores que intervienen, y

consecuentemente, la profundización del diálogo social entre el sector empresario, los trabajadores y el Estado es el espacio adecuado para la generación de políticas y acciones específicas.

La negociación colectiva como ámbito tripartito natural debe ser entonces un canal permanente para revalorizar a la formación dentro del campo de las relaciones laborales.

En este contexto, el compromiso genuino y no testimonial de los actores es imprescindible, dado que la temática de la formación para el trabajo pocas veces encabeza la agenda pública y son los actores junto con el Estado quienes deben construir los consensos en la materia.

El sistema de formación para el trabajo, en un marco de crecimiento con inclusión, debe ser capaz de propender a mejorar las competencias básicas en el nivel inicial y medio, indispensables para integrarse a procesos de aprendizaje más complejos que finalmente les permitan a los jóvenes la tenencia de credenciales educativas y competencias necesarias para afrontar empleos de mayor complejidad. En este sentido, resulta prioritaria la atención a los grupos sociales más postergados, con escaso o nulo “capital social” que son los más perjudicados en términos de oportunidades de formación e integración social.

El desarrollo científico y tecnológico de las sociedades modernas exige al menos pensar y, eventualmente, replantear los postulados tradicionales sobre la formación para el trabajo, particularmente desde la idea de la formación permanente para la vida laboral.

Los mayores niveles de formación de los trabajadores exigen una educación básica de calidad, y, su articulación con la formación especializada constituye una llave para comenzar a resolver estos desafíos.

Nuestra responsabilidad como docentes y profesionales es reconocer que el camino hacia la equidad tiene como sustrato una educación de calidad en todos sus niveles, que permita una inserción digna en el trabajo y colabore a la construcción de una sociedad más productiva, más competitiva y con más inclusión.

Por último, queremos poner en valor un párrafo del representante del Gobierno de la Argentina, en el Foro de diálogo mundial sobre la educación y la formación profesional que se celebró en la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra del 29 al 30 de septiembre de 2010:

“En lo que respecta a la Argentina, históricamente, el suministro de EFTP estuvo mal adaptado a una economía que se derrumbó en los años noventa, pero que actualmente se está recuperando y requiere una mano de obra más calificada. En los últimos años, la obsolescencia de los equipos de formación y la falta de financiación han planteado dificultades que han conducido a la elaboración de políticas encaminadas a unir las instituciones de EFTP con las redes de las oficinas de empleo y los centros de trabajo, prestando particular atención a fomentar el empleo de los jóvenes. Los ministerios responsables del desarrollo y el trabajo colaboran más estrechamente en torno a esas cuestiones. Una economía sólida va unida a un sistema

*de EFTP sólido, el cual depende de la estrecha colaboración de los interlocutores sociales”.*²⁰⁸

Ojala que así sea.....

²⁰⁸ Informe Final del Foro de Dialogo Mundial sobre la Educación y la Formación profesional. Ginebra, 29 y 30 de Septiembre de 2010. OIT. pág. 4.