[colección Investigaciones]

ISBN 978-987-1597-97-0
9 789871 597970

El vínculo educación-trabajo

Un recorrido sobre la transformación de la estructura productiva argentina

Rubén **Lucero**

Fundación UOCRA

aulas y andamios editora

Rubén **Lucero**

El vínculo educación-trabajo

Un recorrido sobre la transformación de la estructura productiva argentina

aulas y andamios
editora

Lucero, Rubén

El vínculo educación-trabajo : un recorrido sobre la transformación de la estructura productiva argentina / Rubén Lucero. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Aulas y Andamios, 2021.

152 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-1597-97-0

1. Organización del Trabajo. I. Título.
CDD 306.361

El vínculo educación-trabajo

Un recorrido sobre la transformación
de la estructura productiva argentina

ISBN 978-987-1597-97-0

1ª Edición, agosto de 2021

Dirección General:
Gustavo Gándara

Autor:
Rubén Lucero

Coordinación gráfica:
Julia Irulegui

Investigación premiada en el "4º Concurso de tesis, tesinas y trabajos de investigación sobre la relación entre educación y trabajo" organizado en el año 2017 por Aulas y Andamios editora.

La Fundación UOCRA es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, creada con la finalidad de contribuir a la formación y desarrollo integral de los/las trabajadores/as constructores y sus familias.

Las publicaciones elaboradas por la Fundación UOCRA a través de su editora Aulas y Andamios pueden solicitarse vía mail a: comunicación.fundacion@uocra.org, o consultarlos en nuestra sede en Azopardo 954 (Ciudad de Buenos Aires). Tels.: (54 11) 4343-5629/6803, concertando una cita vía mail.

La reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio, requerirá autorización expresa de la editorial.

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

Fundación UOCRA
Azopardo 954 | (C1107ADP) | Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel.: 4343-5629/6803 | Fax: 4343-5383 | www.fundacion.uocra.org

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 5

MARCO METODOLÓGICO 9

CAPÍTULO 1
Los primeros vínculos entre el desarrollo económico
y la formación para el trabajo 11

CAPÍTULO 2
Perón: Desarrollo y un modelo de formación
para el trabajo. (1943-1958) 31

CAPÍTULO 3
Marchas y contramarchas del modelo productivo.
(1958 -1976): un nuevo modelo de enseñanza técnico profesional 59

CAPÍTULO 4
Las bases del modelo neoliberal (1976-2000) 83

CAPÍTULO 5
Transición tecnológica. Crisis y desarticulación
del sistema de formación técnico - profesional 99

CAPÍTULO 6
El nuevo paradigma del trabajo y la calificación 107

CAPÍTULO 7
Las reformas estructurales y la construcción de institucionalidad 113

CONCLUSIONES 125

BIBLIOGRAFÍA 143

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 este trabajo 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.

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, 1992).

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 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.

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, comenzará 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.

MARCO METODOLÓGICO

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 dado que 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 distintivas 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 trasformaciones estructurales, con importantes cambios tecnológicos y organizacionales que se suceden en las economías más desarrolladas desde la década del ´70.

El trabajo se funda en la hipótesis de que 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.2

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 aún mayores.[3]

2 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 taylofordista, 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.

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

capítulo 1

LOS PRIMEROS VÍNCULOS ENTRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

1. Introducción

El debate sobre los comienzos del proceso de industrialización ha dado origen a discusiones que más 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 -1943[4], 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

4 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.

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 desestimuló las inversiones en tecnología, limitando las posibilidades de formación en calificaciones más complejas, ya que las tareas no requerían de una formación especial más 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.

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.[5]

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

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, 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).

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,[6] 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 estuvo subordinada a la producción agroexportadora y trabada por estos intereses, no logró desarrollarse[7].

Los trabajos de Alejandro Bunge publicados en su Revista de Economía Argentina[8] en 1918 son, para Sábato y Korol (1997) los antecedentes del debate respecto de la constante declinación que el modelo agroexportador comienza

6 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.

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

8 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.

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.

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 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.

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[9], 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 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 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)*

9 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 perjudico principalmente a las economías regionales.

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).

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*".

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 cómo 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 mancera 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 Bialet Massé, 1904*[10].

10 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 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 válidos 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.

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 educación 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, caracterizaron una institucionalización del sistema educativo que, no obstante, 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[11].

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).

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

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

Rectores de los Colegios Nacionales. Dichas reformas finalmente se transformaron en el germen de las orientaciones alternativas al "normalismo"[12]. No obstante, estas perspectivas alternativas no pudieron nunca quebrar la hegemonía normalista-humanista del sistema educativo.

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, que 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 si a las emergentes clases medias, limitando las posibilidades de ascenso social de los sectores que ellos crecientemente representaban.

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[13], 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 sos-

12 "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

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

tenía 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.

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[14].

14 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

En los primeros años de la década de 1940, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la creciente demanda del exterior, ejercieron una enorme influencia, que favoreció y amplió el proceso de sustitución de importaciones y tuvo 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.

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 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.

Nuevamente la discusión respecto del papel que este nivel educativo debía tener volvió reflotar 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, y por otras organizaciones mutualistas, así como también por las sociedades populares de educación, las bibliotecas populares y las escuelas para obreros.[15]

Cabe destacar que la iglesia cumplió un rol relevante para la formación en oficios a través de las escuelas técnicas católicas, principalmente de la orden de los salesianos, como la Obra de Don Bosco.

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, producto de las 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).

15 La realización de actividades de formación laboral para los trabajadores incluyo 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)

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.[16]

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.[17]

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,

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

17 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.

sancionada en 1924, que, para la entidad generaba una restricción para el desarrollo correcto de los procesos de aprendizaje en las fábricas.[18]

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".*[19]

Esta publicación justificaba una naturalización de la división del trabajo,[20] acoplada a los ritmos de producción en donde el trabajador seria 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. 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 prob-

18 El articulo 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 Publica 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.

19 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.

20 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 contramaestre, y el ingeniero o gerente técnico, en donde cada nivel debía tener una institución específica.

lema 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".*[21]

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 más en las mejores condiciones económicas y por consiguiente es necesario afirmar que la producción intensiva está reñida con la enseñanza".

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.

21 "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

Es indudable que la propuesta de los ingenieros, más 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*".[22]

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 (1967); Cornblit (1969) y Tedesco (1986), añaden un factor adicional vinculado a las características de la base social de 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 es-

22 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

tructura económica dependiente basada en la exportación de materias primas y concentrada en las actividades portuarias.

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.

No obstante, 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,[23] aunque como se señaló en forma precedente en

23 "...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 consulto 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.

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

capítulo 2

PERÓN: DESARROLLO Y UN MODELO DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (1943-1955)

1. 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 máquinas 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 tecnológica.

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 su 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.

2. 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,[24] 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,[25] se producen los primeros debates sobre el modelo de 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 tenia 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..."*.

---

24 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.).

25 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 ejercito 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.

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 estructura 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.[26]

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

26 Los reclamos latinoamericanos de apoyo a su desarrollo económico y asistencia financiera gubernamental por parte de los Estados Unidos 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. Rapoport, Mario "Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003". Ediciones Ariel. 2005.

las políticas económicas del primer peronismo hacia un modelo bastante pragmático, cuyo 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 redistribucioncita, 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.

Para Korol y Sábato, (1999) 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).

2.1. 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.[27]

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.

27 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.

2.2. Los planes quinquenales

En los años previos a la implementación del Plan Quinquenal ya se manifestaban problemas que afectaron a la industrialización, destacándose la falta de desarrollo de industrias de insumos básicos, que tuvo picos críticos hacia 1944,[28] así como también el creciente problema de la obsolescencia de máquinas 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).[29]

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.[30]

---

28 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. Ferrer, A. "Crisis y alternativas de la política económica argentina". FCE. 1980.

29 El 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.

30 Junto 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 Secretaria de Industria y Comercio, una especie de holding público que tomó a su cargo todas las filiales alemanas confiscadas luego de la guerra.

2.3. 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 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 metalmecánico 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".[31]

31 Esta idea fue debatida en congresos que realizaron tanto la central fabril, -la Confederación General Económica-, como la CGT y se arribo 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 aún 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.

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 (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.

2.4. 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 capitales[32] (Rapoport, 2005).

Otros autores que critican el perfil económico del primer peronismo, como Díaz (1975) y Cortés Conde (1997), consideran que no se aprovechó

- 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.

32 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)

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.[33]

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.[34]

3. Un periodo de cambios tecnológicos y organizacionales

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

33 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.

34 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.

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.[35]

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.

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.

35 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 realizo en el año 1954, en donde se observó nítidamente 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 maquinas como los de mayor presencia en el sector.
Asimismo, en el sector privado surgieron muchas industrias entre la 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 implico en aquellos años que el país no poseía una industria básica para proveer equipos de producción e insumos a la industria local.
En el periodo, 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.
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 metalmecánico del país.
Por su parte, el Estado creo 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.

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 año1954, y se realizó a principios de 1955 (Brunetto, 2008).

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.[36]

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

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

36 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.

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 tenia 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..."*

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.

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.

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.[37]

Cabe destacar que en general las industrias transnacionales que se radicaron en el país no eran competitivas en términos internacionales,[38] 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.

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

38 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.

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".[39]

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 domestica 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)*

4. 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

39 Al examinar complejo metalmecánico/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.

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.

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.[40]

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.

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 pujas 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 pregonaba 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

40 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 realizo 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 explicita. 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).

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).

4.1. 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.[41]

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.

5. 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

41 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.

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.[42]

5.1. 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

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

casos, la adaptación de máquinas 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,[43] y el denominado "*carácter localista*" centrado en las necesidades concretas, fue una limitación para el desarrollo de calificaciones laborales.[44]

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 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..."*[45] *Balduzzi, (1986).*

43 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.

44 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.

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

5.2. 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 Puigróss 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.[46]

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.[47]

> *"...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...."*[48]

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.

---

46 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.

47 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.

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

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:

> *"...las escuelas industriales, de oficios y facultades de química, industrias, electrónicas, etc. deben multiplicarse..."*[49]
>
> *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 el 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.

5.3. 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 aun 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.

49 Ídem.

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,[50] que dan cuenta de esta línea argumental, establece un vínculo central entre la educación democrática y las experiencias de las escuelas de trabajo europeas. Puigross y Bernetti, (1993) señalan que 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. En este sentido, 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 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

50 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

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.

5.3.1. La 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.[51]

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.

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 especialidades correspondientes.

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

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".*[52]

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 más 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,[53] plasmados a la vez en el Segundo Plan

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

53 El encargado de instrumentar las reformas fue el Subsecretario de Instrucción Publica 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

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).

5.3.2. 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 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).

6. 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 metalmecánica, sobre la base de la producción automotriz y de tractores.[54]

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 (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

54 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.

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.[55]

55 La 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.

capítulo 3

MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DEL MODELO PRODUCTIVO. (1958 -1976)

Un nuevo modelo de enseñanza técnico profesional

1. 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 Sourrouile, 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.[56]

56 El 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

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. [57]

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 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.

---

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.

57 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.

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 cre-

ciente 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, destacándose 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.

2. El modelo desarrollista

Ferrer (1980) 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.[58]

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.[59]

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,[60] poniendo el acento en las industrias de base, pero a la vez para evi-

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

59 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.

60 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*

tar 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.

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 industria energética,[61] la industria del acero, la industria 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.

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

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.

61 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.

las actividades más intensivas en capital, que fueron las que impulsaron la primera reactivación económica del periodo.[62]

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 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, la llegada de firmas extranjeras promovió la creación de nuevos puestos de trabajo cuando ingresaron al mercado local, ya que debieron contratar a la totalidad del personal a emplear.[63]

---

62 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 metalmecánico, 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.

63 Algunas de estas 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, Nº 128. Gorenstein, S. 1993.

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.

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.

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

2.1. 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 aumento del desempleo que llego 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.[64]

Ferrer (1980) 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.[65]

En ese contexto, resultaron perjudicadas las pequeñas y medianas empresas de capital nacional que actuaban en el mercado interno tradicional

64 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.

65 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.

como consecuencia de la contracción de la demanda y la menor capacidad financiera afectada por las fuertes tasas de interés (Ferrer, 1980).

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 compre nacional. También se estimuló la realización de emprendimientos productivos en los sectores industriales fabricantes de insumos intermedios con una mayor participación del capital nacional.[66]

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).

2.2. 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.

66 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.

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,[67] 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 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, 1986).

3. 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

67 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 metalmecánico, ya que se trata de fábricas de proceso continuo, producto especificas, 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).

para el trabajo, primero en las economías más desarrolladas, pero que serán influyentes en las tendencias y las aplicaciones efectivas en la región.[68]

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.

3.1. 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 iníciales que condujeron a ligar la economía con la educación y que dieron surgimiento a las

68 El paradigma tecnológico ungido 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.

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 (1979) 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,[69] 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

69 El autor hace referencia a un trabajo de Simón Kuznets, "Economic Growth and Income Inequaiity", 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.

las nuevas ideas, ya como vocero de un conjunto de economistas que venían trabajando en la Universidad de Chicago: [70]

> *"...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 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.[71]

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

70 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.

71 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 determinara niveles mínimos de desempleo, la productividad aumentaría y habría 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.

seres humanos y cuya productividad se expresa en la actividad laboral de quien la ha recibido (Carciofi, 1979).

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.

3.2. 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.[72]

En este sentido, otros aportes critican su funcionalidad con el paradigma de acumulación capitalista que consagra la visión "taylorista" de la división

72 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.

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. [73]

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

73 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.

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.

control, que permita recrear los valores, las actitudes y las relaciones sociales para mantener un orden de cosas vigente y naturalizado[74] (Querrien, 1994).

3.3. 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" 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.[75]

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 taylofordistas que, en realidad, han venido a acentuar la rutinización y automatización de las tareas y funciones.

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

75 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.

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 (1983) 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 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 maquinas, es decir, se produce el paso de un conocimiento material a un conocimiento informacional.

4. 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 4°, 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..."*[76]

76 *Artículo 4°. 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.

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.

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

---

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 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).

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 lograr la capacitación técnico-profesional de sus educandos*" (Weinberg, P.D, 1967). [77]

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 nómina 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 contra turno. 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.

77 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.

Inicialmente el CONET incorporó bajo su jurisdicción a la totalidad de la oferta de formación técnico-profesional existente: las misiones monotécnicas, 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).[78]

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, 1985).

78 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°categoria, 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.

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).

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".[79]

La modalidad educativa implementada por el CONET para las escuelas industriales centrada principalmente en el estudio de contenidos teóricos, dejando en el contra turno 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.[80] Por

79 Boletín Institucional "Siemens y la Comunidad" La Escuela de Educación Técnica "Werner Von Siemens"

80 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 actividades industriales, entendiendo 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

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.[81]

Trabajo. Es una institución pública del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscripta 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.

81 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 iniciados 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 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.

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.[82]

82 La matricula del CONET, llegó a tener 367.000 alumnos hacia fines de los años ´80.

capítulo 4

LAS BASES DEL MODELO NEOLIBERAL (1976-2000)

1. 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 despareja 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.

2. 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 principalmente el crédito, que en su conjunto representó 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 de Argentina interrumpió un modelo de crecimiento con cierta continuidad desde la década del ´40, aun con sus debilidades y límites.[83]

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

83 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.

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).

3. 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 radicaron 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 conductas *moral hazard* [84] 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..."*[85]

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.

84 "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.

85 Schvarzer, Jorge "La política económica de Martínez de Hoz" Hispanoamérica. 1987.

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.[86]

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 provocaron 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

86 Ferrer, Aldo ""Crisis y alternativas de la política económica". FCE 1977. Págs. 109 a 120.

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.[87]

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.

87 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.

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).

3.1. 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.[88]

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.

88 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.

3.2. Desestructuración del aparato productivo. 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 eléctrico que ya en 1974 representaban el 20% de las exportaciones de origen industrial (Azpiazu y Kosacoff, 1985).

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).

4. 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 refinanciaciones sujetas 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 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.[89]

En suma, la literatura señala que en la década del ´80 se produce una reorientación de la estructura productiva en Argentina y en la región, en donde el sector industrial fue disminuyendo su participación en el producto bruto interno en el marco de una modificación estructural hacia los recursos naturales y los servicios, desarrollándose un proceso de convergencia de la productividad regional con la de Estados Unidos en los sectores de

89 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.

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).

5. 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*", dejado 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 autosostenidamente 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, 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 (Azpiazu, 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.[90]

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 metalmecánicas 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).

90 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 fijó 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.

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 micro-economía, 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).

5.1. La reforma del Estado

La Ley de Reforma del Estado,[91] 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 simultaneo, 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).

91 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.

5.2. 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 simultaneo, 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 vulnerabilidad respecto del contexto internacional, se registró una creciente dependencia de la importación de bienes de consumo y de capital.[92]

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: [93]

92 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.

93 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.

- 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 por 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 que se orientan hacia las actividades procesadoras de recursos naturales, la producción de alimentos, la distribución de energía, las telecomunicaciones y el transporte.

En síntesis, 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 ante la irrupción de los conceptos de manufactura flexible o de las tecnologías de punta (Castillo, Dini y Maggi, 1994; Kosacoff, 1993).

capítulo 5

TRANSICIÓN TECNOLÓGICA. CRISIS Y DESARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN TÉCNICO - PROFESIONAL

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 ultimo 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 metalmecánico 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, los impactos 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.[94]

En los estudios sobre el caso argentino se observan también conductas negativas, que llevaron a algunos empresarios a abandonar la actividad

94 En el documento de trabajo Nº 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.

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:

- El primer impulso va a coincidir con el contexto más represivo del primer periodo de la dictadura, que posibilitó una racionalización y disciplinamiento de la mano de obra;
- 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 re-

alizar mejoras a su funcionamiento y su racionalidad productiva, sobre todo en sus lay-out de producción y en sus inventarios, entre otros;

- 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.

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 aún 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.[95]

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.

95 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.

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 educativa 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 "hibrido" 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.

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.[96]

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.[97]

96 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.

97 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 las 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 Sánchez, 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.

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.[98]

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".[99]

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 si los patrones de acumulación. Estas transformaciones darán comienzo a una etapa en que las tecnologías incorporan saberes propios de los tra-

98 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.

99 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.

bajadores, traspasando esos conocimientos hacia el capital, y finalmente conformando un nuevo monopolio de determinados saberes.

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.

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).

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 con posibilidades de producción que parecían ilimitadas, con aplicaciones posibles en todas las actividades y ramas de la producción y los servicios[100] (Azpiazu, Basualdo y Notcheff, 1988).

100 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.

En resumen, la literatura que aborda las consecuencias de los cambios tecnológicos sobre las organizaciones, tanto en las productivas como en las de servicios, destaca 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.

Las características de los nuevos saberes incluyen un complejo mix de *saberes operacionales*,[101] 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.

Para Katz (1987) el proceso de cambios tecnológicos en la región se inscribe dentro de lo que denomina "*países de desarrollo industrial tardío*", que desarrollaron una dinámica particular para la apropiación de los nuevos saberes técnicos. [102]

---

101 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.

102 Katz, J. "La teoría del cambio tecnológico y su adecuación al caso de los países de industrialización tardía" En Restructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina. Estudios e informes de la CEPAL N°74, Buenos Aires, 1987.

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.

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.

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).

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 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. [103]

103 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)

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.

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 las construcción social de las competencias aún se instala en una visión más macro-social.

capítulo 7

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.

1. 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.

2. 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 estructural, 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 la 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. [104]

Leite (2002) ha realizado una descripción sobre los principales cuellos de botella que tuvieron los sistemas de formación profesional:

104 El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), fue creado en 1942 por el Decreto - Ley Nº 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 diseminación 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 Departam0ento 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 Unidas 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 diseminación 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-emprendimientos y trabajadores cuentapropistas que dieron lugar a un nuevo tipo de mercado de trabajo caracterizado por una gran heterogeneidad.

3. 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 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[105] (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.

105 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 deja claroscuros 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.

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).

Gentilli (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 les permitió comenzar a juzgar críticamente al sistema educativo por su déficit en la preparación de los jóvenes para el mundo del trabajo.[106]

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

106 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 empresaria, 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.

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.[107]

4. 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 calificaciones específicas que los preparen mejor para la vida laboral activa, sobre todo en tiempos marcados por la desocupación (Gallart, 2002).

107 La literatura destaca al Ministerio de Trabajo de Brasil como el principal protagonista en la instrumentación de políticas de formación

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 matricula 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.

5. 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:

- los patrones de desarrollo
- la brecha tecnológica
- las características de la innovación tecnológica
- 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 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.

6. 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 más 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. [108]

108 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.

CONCLUSIONES

En este trabajo 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 es destacado por su calidad y su carácter inclusivo, consagrado en la Ley 1420 de Educación Común, 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 univoca.

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.[109]

Hacia fines del siglo XX, el modelo neoliberal dominante incorpora valores asociados al individualismo y la primacía del mercado, que conjuntamente con 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.[110]

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.

109 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.

110 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.

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. [111]

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 homogenizar 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.

Por otra parte, al examinar los vínculos entre la educación y el trabajo en esa etapa hemos observado que el modelo productivo exitoso basado en ventajas comparativas provenientes de 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 la cuales la construcción institucional de la enseñanza oficial se mantuvo alejada de las orientaciones productivas en las dos últimas décadas del siglo XIX.

111 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.

En nuestro análisis hemos observado que existen otras interpretaciones del papel que jugó la Ley de Educación Común, en los cuales se la asocia a la necesidad de las elites de perpetrar en su estamento a los sectores populares.[112] Sin embargo, los acontecimientos de finales de 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 naciente clase media que además pugnaba 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, que era también una vía para acceder a posiciones dirigenciales.

112 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 perpetrarla 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.

El proyecto que buscó reformar la Ley 1420, conocido como la reforma "Magnasco - Saavedra Lamas",[113] no discutía contenidos pedagógicos vinculados con el modelo productivo o al desarrollo, y fue en definitiva un debate centrado en el acceso al poder político.[114]

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 en años previos había comenzado 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.

Un factor importante en este proceso de aprendizaje en el trabajo fue la presencia de inmigrantes en las fábricas, provenientes de Europa en las décadas previas, que cumplieron un rol clave, 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. Los inmigrantes en las fábricas también contribuyeron a la formación de organizaciones gremiales para reivindicar derechos sociales.

113 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.

114 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).

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, pero va a emerger un proceso de institucionalización protagonizado por otros 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 en la década del ´30 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. [115]

Cabe una mención 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 retorica 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

115 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 inmigrantes y carentes de representación política (Educación y Sociedad en Argentina, J.C. Tedesco, 1986. Ed. Solar, pág. 220)

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.[116]

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 Secretaria 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, además del Estado se convocó a representantes de los trabajadores y a los representantes patronales para integrar su conducción.

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 – fabrica. 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.

116 Ya 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)

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 del *"aprendiz"*, que se transforma en un nuevo sujeto social y parte de un nuevo colectivo social. La figura del aprendiz 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. [117]

En este sentido, las resistencias al reconocimiento de estatus universitario de la Universidad Obrera Nacional 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.

117 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 ese contexto, el sistema educativo tradicional 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 jugó un papel no menor, actuando como una barrera a los cambios, tanto institucionales como pedagógicos.

En 1955 y tras el derrocamiento de Perón, el nuevo gobierno, además de intervenir la CNAOP y la DGET, buscó restablecer el orden del modelo institucional preexistente, que, como hemos dicho, funcionaba en forma paralela al modelo institucional desarrollado por el gobierno de Perón.

En este aspecto, podemos concluir que la construcción institucional del modelo CNAOP-UON carecía de la fortaleza suficiente luego del derrocamiento de Perón, que 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.

A partir de la rápida asimilación por parte de la burocracia tradicional del sistema, 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 ésta visón 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 matricula, 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 trasnacionales, 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 encade-

namientos productivos gestados en las décadas anteriores, paralizando el proceso de maduración que se había alcanzado en la etapa sustitutiva.[118]

Estos episodios provocaron efectos negativos para la formación de recursos humanos calificados locales como consecuencia del alejamiento de la frontera tecnológica internacional.

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.[119]

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 púbicos a manos privadas.[120]

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.

---

118 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.

119 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.

120 Se sanciona la Ley de Reforma del Estado.

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 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.[121]

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

121 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.

a los saberes formales, sino que incluyen nuevas competencias: de interrelación, de relaciones sociales, o de abstracción, que se adquieren tanto dentro como fuera de las actividades laborales específicas o cómo fueron adquiridas.[122]

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 de 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 constituyeron alternativas válidas para estructurar la política educativa en la rama técnica.[123]

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 acel-

122 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.

123 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 especificas, 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.

eración de los procesos de transformación tecnológica y productiva que no se expresa en los planes de estudio y aleja al curriculum del mundo del 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 pudo haber comenzado 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 de algunas de sus principales características y factores que mediaron en esta relación en las sucesivas etapas económicas del país, implica también una reflexión sobre su densidad institucional actual.

Desde el comienzo de la primera 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 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 esa cartera ha realizado inversiones para fortalecer la formación profesional, movilizando actores públicos y privados. No obstante, seguimos advirtiendo la dificultad para ordenar este esfuerzo en 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 público-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 las hay, encabezadas por la impronta personal de docentes y directivos que 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, han transcurrido ya varios años de su vigencia y 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 más, superando la división entre trabajo manual y trabajo intelec-

tual, 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 dialogo 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".* [124]

Ojalá que así sea...

124 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.

BIBLIOGRAFÍA

ABLIN, Eduardo; KATZ, Jorge "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico" en Desarrollo Económico N° 65 Vol. 17. Buenos Aires, IDES, 1977.

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.

AGUERRONDO, Inés "Re- visión de la escuela actual" Centro Editor de América Latina. Colección Biblioteca Política N° 171. Buenos Aires, 1987.

AZPIAZU, Daniel "La concentración en la industria argentina a mediados de los noventa" Eudeba, 1998.

AZPIAZU, Daniel; KOSACOFF, Bernardo "Las empresas trasnacionales en la Argentina". Buenos Aires, CEPAL, 1985.

AZPIAZU, Daniel; NOCHTEFF, Hugo y BASUALDO, Eduardo "Política Industrial y desarrollo reciente de la informática en la Argentina" CEPAL Documento de trabajo N° 34. 1990.

AZPIAZU, Daniel; NOCHTEFF, Hugo y BASUALDO, Eduardo "La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina". Ed. Legasa, Buenos Aires, 1988.

AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo "El desarrollo ausente" Tesis-Norma.1994.

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 "Deuda externa y poder económico en la Argentina" Buenos Aires, Editorial Nueva América.1987.

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

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

BECKER, Gary "El Capital Humano", Madrid. Alianza, 1983.

BENAVENTE, José; CRESPI, Gustavo; KATZ, Jorge; STUMPO, Giovanni. "La transformación del desarrollo industrial en América Latina" Revista CEPAL N° 60. 1996.

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

BISANG, Roberto; BURACHIK, Gustavo; KATZ, Jorge (Ed.) "Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector Manufacturero argentino en los años ´90. Alianza Editorial. 1995.

BISANG, Roberto; BONVECCHI, Carlos; KOSACOFF, Bernardo; RAMOS, Adrián "La transformación industrial en los noventa: un proceso con final abierto". Buenos Aires, CEPAL, 1996.

BUNGE, Alejandro "Una nueva Argentina". Hyspamerica. 1984 (Primera edición 1940).

BURACHIK, Gustavo "Cambio tecnológico y dinámica industrial en América Latina" Revista CEPAL N° 71. 2000.

BRAVERMAN, Harry "Trabajo y fuerza de trabajo", en Toharia (comp.), El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones. Alianza Universidad, Madrid, 1983.

CANITROT, Adolfo "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981". Desarrollo Económico, Nº 82, vol. 21. 1981.

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.

CASTILLO, Mario; DINI, Marco y MAGGI, Claudio "Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile. CEPAL. 1994.

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.

CIRIGLIANO, Gustavo "Educación y futuro" Columba, Buenos Aires, 1969.

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.

CORNBLIT, Oscar "Inmigrantes y empresarios en la política argentina", en Di Tella, T. y Halperín Donghi, Tulio (eds.), "Los fragmentos del poder". J. Álvarez, Buenos Aires. 1969.

CORTEZ CONDE, Roberto; Gallo, Ezequiel "La formación de la Argentina moderna" Buenos Aires. Paidos. 1967.

CORTÉZ CONDE, Roberto "La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)" Buenos Aires, Sudamericana - Universidad de San Andrés, 1997.

CHUDNOVSKY, Daniel "La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional" Fundación CENIT, 1991.

DAMILL, Mario; FANELLI, José; FRENKEL, Roberto; ROZENWURCEL, Guillermo: "Crecimiento económico en América Latina. Experiencia reciente y perspectivas", en Desarrollo Económico, Nº 130, Buenos Aires, 1993.

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, Guido; ZYMELMAN, Manuel. "Las etapas del desarrollo económico argentino" 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).

DUBAR, Claude "El trabajo y las identidades profesionales y personales" Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 7, nº13. Buenos Aires 2001.

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

DUSELL, Inés "El movimiento estudiantil de la UBA y la UON: 1945-1955. Bs. As. Mimeo.

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.

GALLART, María Antonia "Formación, educación y desempleo en la Argentina". En: veinte años de educación y trabajo OIT/Cinterfor. 2003.

GALLART, María Antonia "Las políticas públicas y la formación". En "20 años de educación y Trabajo" Cinterfor/OIT. 2001.

GALLART, María Antonia "Veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una Investigadora". Cinterfor- OIT. Montevideo. 2002.

GALLART, María Antonia "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: IIPE-UNESCO.2003.

GALLART, María Antonia; Jacinto, Claudia "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.

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.

GITAHY, Leda, (Comp.) "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.

GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas "El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas" Buenos Aires, Emecé, 1998

GORZ, André "La metamorfosis del trabajo" Ed. Sistema. Madrid 1988.

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 "Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente". Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

KATZ, Jorge y ABLIN, Eduardo "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; KOSACOFF, Bernardo: "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la Microeconomía de la ISI" Desarrollo Económico. Vol. 37 N° 148. Enero - marzo de 1998.

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.

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.

KOSACOFF, Bernardo "La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada", en Kosacoff (Ed) El desafío de la competitividad, Editorial Alianza.1993.

KOSACOFF, Bernardo y AZPIAZU, Daniel "Las empresas transnacionales en la Argentina", Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires, 1985.

KOSACOFF, Bernardo "El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones" CEPAL, Buenos Aires. 2000.

KOSACOFF, Bernardo; RAMOS, A. "Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina. Boletín informativo Techint N° 318. Año 2005.

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.

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, Nº 92. Marzo, 1984.

LEITE, Elenice Monteiro "Del obrero standard al polivalente: nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial. "En Educación y trabajo Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa. (Gallart, M.A. Comp) Cinterfor/OIT - RLET - CENEP. 1992.

LEITE, Elenice Monteiro "La calificación en el nuevo paradigma". En El rescate de la calificación. 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 (Comp.).

MALLON, Richard y 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.

MERTENS, Leonard "Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos" Cinterfor/OIT 1996.Cinterfor/OIT. 2002.

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

MOLLIS, Marcela "Dos modelos universitarios alternativos para sectores sociales diferentes. La UTN y la UBA (1948-1955) Bs. As. 1991.

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 post-industrialismo: Las desigualdades entre economías" Revista Realidad Económica N° 172, 2000.

NOSIGLIA, Julio "El Desarrollismo" CEAL. Buenos Aires, 1983.

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.

NOVICK, Marta; MIRAVELLES, Martina; SENEN González, Cecilia "Vinculaciones interfirmas, estrategias de adaptación y competencias profesionales en la Argentina. Los sectores automotrices y telecomunicaciones". Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. 1996.

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

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.

POSTHUMA, A; ZILBOVICIUS, M. "Inovações, recursos humanos e relações de trabalho na indústria metal-mecanico e alimentação de do Estado de Sao Paulo" Proyecto regional "cambio tecnológico y mercado de trabajo OIT. 1995.

PUIGGRÓS, Adriana "Imaginación y crisis en la educación Latinoamericana" Aique Grupo Editor, 1994.

PUIGRRÓS, Adriana "Historia de la educación en la Argentina. Vol. V Peronismo: Cultura política y educación" Editorial Galerna. 1992.

PUIGRRÓS, Adriana; Bernetti, Jorge "Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955). Editorial Galerna. 1993.

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

RAPOPORT, Mario; SPIGUEL, Claudio "Relaciones tumultuosas, Estados Unidos y el primer peronismo" Emecé, 2009.

ROUQUIÉ, Alain. "Poder militar y sociedad política en Argentina". Emecé editores, Buenos Aires, 1984.

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.

ROJAS, Eduardo "Las calificaciones requeridas" En: Los Sindicatos y la Tecnología: Cambios Técnicos y de Organización en las Industrias Metalmecánica y de la Alimentación en Argentina Parte I Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. 1995.

ROSTOW, Walt "Las etapas del crecimiento económico" Fondo de Cultura Económica. 1961 (Primera edición).

SOURROUILLE, Juan; LUCÁNGELI, Jorge "Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina" Boletín Informativo Techint, n° 219, Buenos Aires 1980.

SCHVARZER, Jorge "La política económica de Martínez de Hoz" Hyspanoamérica, 1987.

SCHVARZER, Jorge "La Industria que supimos conseguir" Editorial Planeta, Buenos Aires, 1996.

SCHVARZER, Jorge "Nuevas perspectivas sobre el origen del desarrollo industrial argentino (18801930)" Documento. Fundación Imago mundi. 1998.

SCHORR, Martin, "Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades" Capital intelectual, Bs. As. 2005.

SCHULTZ, Theodore "La Inversión en Capital Humano" *Educación y Sociedad*, volumen 8, N° 3. 1983.

TEDESCO, Juan Carlos "Educación y sociedad en la Argentina" (1880 -1945) Ediciones Solar. Buenos Aires, 1986.

TEDESCO, Juan Carlos "La Educación Argentina 1930-1955". Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1980.

TORRADO, Susana "Estructura Social de la Argentina 1945-1983". Edic. De la Flor, Buenos Aires, 1992.

VILLANUEVA, Javier "El origen de la industrialización argentina". Revista Desarrollo Económico N° 47. 1972.

WEINBERG, Pedro Daniel "La enseñanza técnica industrial en la Argentina 1936 -1965" Instituto Torcuato Di Tella. Centro de investigaciones Económicas. Bs. As. 1967.

WEINBERG, Pedro Daniel y CASANOVA, Fernando, "Formación y trabajo: de ayer para mañana". Montevideo. Cinterfor. Papeles de la Oficina Técnica. 1996.

WIÑAR, David "Poder político y educación: el peronismo y la CNAOP. Bs. As. Instituto Di Tella. 1971.

YOGUEL, Gabriel "El ajuste empresarial frente a la apertura: las respuestas de las Pymes", Revista Desarrollo Económico, Número especial, Vol. 38, 1998.

YOGUEL, Gabriel; BOSCHERINI, Fabio "La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: El caso de las Pymes exportadoras argentinas". CEPAL. 1996.

ZARIFIAN, Philippe. "El modelo de competencias y los sistemas productivos". Montevideo: CINTERFOR. Papeles de Oficina Técnica. 1999.

EL AUTOR

Rubén Lucero

Magister en Economía y Desarrollo Industrial por la Universidad Nacional de General Sarmiento, (UNGS), Licenciado en Relaciones Laborales por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. (UNLZ).

Docente/Investigador en la Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ – Área Trabajo y Producción.

Es Investigador categoría III del sistema de Incentivos de la Secretaria de Políticas Universitarias.

Investigador en el Instituto de Estudios Sociales en Contexto de Desigualdades de la Universidad Nacional de José C. Paz. (IESCODE-UNPAZ).

Es docente titular regular en la catedra Formación y Capacitación en la Licenciatura en Relaciones Laborales, Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ.

Es docente asociado interino en la cátedra Relaciones de Trabajo II, en el Departamento Sociedad, Estado y Gobierno, en la Universidad Nacional de Rafaela. (UNRAF).

Dirige el proyecto "La transformación del mundo del trabajo en el siglo XXI. El impacto en los Convenios Colectivos de Trabajo y su actualización". Secretaria de Investigaciones - Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ.

Dirige el proyecto "Estudio de necesidades de capacitación y formación en el sector de mantenimiento, infraestructura y equipamiento de alta complejidad en el sector hospitalario de los municipios de José C. Paz. y Malvinas Argentinas" - IESCODE-UNPAZ

Integra el equipo del proyecto "Transformaciones tecnológicas, tendencias sobre el futuro del trabajo e impactos recientes en las relaciones laborales de la ciudad de Rafaela" - Departamento Sociedad, Estado y Gobierno, en la Universidad Nacional de Rafaela. (UNRAF).

Sus líneas de investigación se sitúan en el campo de la articulación Relaciones Laborales y Formación.

Ha publicado capítulos en libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.