

INTRODUCCIÓN

El proceso de revalorización de la formación profesional (FP, de ahora en adelante) en el sistema de relaciones laborales (SRL), así como la asunción del tema por los interlocutores sociales deben contextualizarse en el desarrollo paraguayo, el SRL y los actores sociales relevantes, y el modelo del sistema productivo; estos serán los aspectos centrales de esta introducción. Asimismo se presentan brevemente, no se demuestran, como se hará en las secciones correspondientes, consideraciones generales sobre el diálogo social, la participación y la negociación colectiva en el Paraguay, formas de relacionamiento social y laboral, influyentes en la FP.

1.1. El desarrollo paraguayo

Paraguay es un país pequeño¹ con una economía abierta². Cuenta con 5.405.474 habitantes (1997/8), Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, en USD constantes de 1982, de 1.634 (1997)³, y PIB de 8.594 millones de USD⁴; siendo el Gasto Público Social (GPS) 11.4% del PIB de 1997, y 23.1% del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) pero con una corrupción, potencial o efectiva, aproximada al GPS de la Administración central, según estimaciones de la Contraloría General de la República de 1996. Como condicionamientos estructurales de la FP debe puntualizarse el agotamiento del modelo de desarrollo, la falta de visión de competitividad en el Mercosur, el nuevo SRL y las particularidades del desarrollo paraguayo.

1 En el Mercosur, Paraguay representa el 3% de la superficie, 2% de la población y 1% del PIB.

2 La apertura se mide por la exportación más la importación dividida por el PIB, resulta de aproximadamente 30% a lo cual debe agregarse el contrabando, lo cual eleva muchísimo más el índice (BORDA, 1994).

3 Según el Banco Central del Paraguay (BCP), o, según CEPAL, en USD de 1990, 1.248, o, según Price Waterhouse Coopers, USD 1.647 en 1999; lo cual ya indica la disparidad de fuentes y estimaciones que dificultan los análisis, conclusiones y recomendaciones.

4 A noviembre de 1999, 3.330 gs. por dólar americano, según Price Waterhouse Coopers (1999).

El modelo de desarrollo paraguayo, basado, por una parte, en la agroexportación de productos primarios (soja y algodón con 2/3 de las exportaciones registradas) y la especulación financiera, y, por otra, en triangulación comercial o importación y exportación de productos de fuera y del Mercosur para su reexportación hacia ellos, principalmente a través de mecanismos irregulares, como el contrabando (economía abierta hacia adentro), se halla agotado o en vías de agotarse en el corto plazo (BORDA y MASI, 1998). A lo cual debe sumarse el creciente déficit fiscal, de los últimos cinco años, de 0.5% del PIB en 1995 a 3.0% en 1999. Lo peor no es la recesión sino la falta de un horizonte común, inclusive dado el decrecimiento en el actual "Gobierno de unidad nacional", inédito en los últimos cincuenta años y que contó con la colaboración inicial de los dos principales partidos de oposición (MORÍNIGO, J. N., 1999) durante su primer año. En otras palabras, Gobierno, actores políticos y sociales relevantes carecen de un modelo de desarrollo y de los consensos y la voluntad política que permitan su implementación. Actualmente, a partir del gobierno surgido a finales de marzo de 1999, se ha diseñado un Plan de reformas, fundamentalmente entre los actores políticos, pero el gobierno y los partidos se limitan a discutirlos y retrasarlos, no llevándolos a cabo debido a intereses clientelísticos de aquél y el partido oficialista, por una parte, y porque los partidos de oposición repiten las prácticas que ayer criticaban, por otra.

La visión y estrategias de desarrollo hoy ausentes deben insertarse en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Estado y sociedad carecen de una visión competitiva de país, o, para ponerlo más precisamente, no le otorgan la ponderación suficiente. La falta de respuestas consistentes y sostenibles con relación al Mercosur ha sido reiteradamente señalada, tanto en el Estado como en el sector privado y en otros sectores sociales (BORDA y MASI, 1998). Inclusive, dentro del nuevo gobierno de unidad nacional en los intentos de control de la corrupción se llevan a cabo prácticas que pueden calificarse de proteccionistas, propias de un ausente período de sustitución de importaciones⁵.

También el SRL condiciona la FP. A partir de las libertades propias de la transición y consolidación democráticas se produce la "refundación" del SRL que obedece a razones políticas y jurídico-institucionales antes que económico-tecnológicas. Las libertades permitieron la organización y protesta sindical urbana, del sector formal antes que el informal, limitadas por las viejas prácticas de despido y los condicionantes del desempleo y el subempleo. La limitada representatividad de las organizaciones gremiales así como la debilidad institucional y capacidad de gestión del Estado también inciden en esta "refundación" del SRL.

5 El gobierno, en el segundo semestre de 1999, llevó a cabo el operativo "Jejoko" (atajar, control en idioma guaraní) con el que pretendió controlar el contrabando, recibiendo el apoyo de los industriales dada la crisis del sector, precisamente por la producción más competitiva del parque industrial, principalmente, brasileño. Lo singular estuvo en el énfasis, implícito, en el "industrialismo" paraguayo, y, la falta de visión de mediano plazo con la integración en el Mercosur y el libre tránsito de productos.

Pero, además de estas inercias, a partir de junio de 1992 se tiene una nueva Constitución que permitió fundamentalmente la laboralización de las relaciones de trabajo en el sector público y, desde agosto de 1995 se cuenta con un nuevo Código del Trabajo basado en las modificaciones a la ley de octubre de 1993, que sustituye al anterior de 1962 —aunque continúa vigente el Código Procesal del Trabajo de ese mismo año. Asimismo, la lucha distributiva constituye una central y constante característica como se podrá visualizar en la sección correspondiente sobre FP, negociación colectiva y sindicación y huelgas.

1.2. Las particularidades del desarrollo paraguayo

El desarrollo paraguayo posee particularidades que escapan a la mayoría de los países del Mercosur: prolongado autoritarismo y simbiosis Estado-partido, reciente urbanización, tránsito de una economía agraria a otra de servicios, escasa industrialización e irregular asalarización, bajos niveles educativo y sociales e inequidad de género aunque creciente gasto público social, alta informalidad y niveles de subempleo, y fuerte tradicionalismo. El Paraguay posee una larga historia autoritaria que es casi toda su historia. La prolongada dictadura de Alfredo Stroessner de 34 años (1954-1989) condiciona una mentalidad y cultura favorables a consensos pasivos y carencia de asociacionismo, dada la represión preventiva y ejemplarizadora contra toda organización autónoma. La simbiosis Estado-Partido incide en la admisión exclusiva en la Administración Pública, las FFAA y la policía. Dada la incidencia clave del partido oficialista en la burocracia pública, la FP ha carecido, y hasta hoy carece, de importancia en la admisión y promoción del funcionariado, porque se accede al empleo mediante el favor político y se obtiene la promoción mediante la acción o el padrino partidario.

La población urbana alcanzaba 42.8% en 1982, 50.3% en 1992, y 53.7% en 1997/8, con toda su significación económica, política y cultural. Paraguay está pasando de una economía agraria a una economía de servicios sin haber pasado por una significativa industrialización. De la población económicamente activa (PEA), el sector primario representaba 46.8% en 1982, 35.4% en 1992, y 27.5% en 1997/8; mientras que, el terciario, 32.7%, 40.0%, y 53.6%, respectivamente; y el secundario sólo 20.5%, 19.7% y 17.7%, respectivamente. Por otra parte, el PIB de 1998 alcanzó 23.436.984 millones de guaraníes corrientes o 8.594 millones de USD; se compone de 27.4 agropecuario (agricultura 16.7%), 14.1% de industria y 5.4 de construcción, 23.9% de comercio y finanzas, 5.7% de gobierno, 5.2% de electricidad, y 5.0% de transporte y comunicaciones.

La estructura productiva dominante, históricamente y hoy, es artesanal y semiartesanal. De la PEA ocupada en 1997/8 de 2.150.605 personas, 36.6% comprende a las categorías de cuentapropistas, domésticas y no disponible, 38.8% a unidades de 2 a 5 personas, 7.6% de 6 a 10, 5.0% de 11 a 20, y, sólo 5.8% a las de 100 y más personas -9.4% en el país urbano y 1.0% en el rural. Según el Censo

Industrial 1997, basado en datos del año anterior, las industrias de 7 y más personas, estaban compuestas por 2.815 empresas con 3.029 plantas, que ocupaban 84.110 trabajadores (3.9% de la PEA ocupada comparada a 17.7% del sector secundario), siendo 66% de 7 a 19 trabajadores, 28% de 20 a 99, y sólo 6% de 100 y más. Del total de estas industrias, 80.1% contaba con teléfono, 42.0% con fax, y sólo 4.0% con correo electrónico⁶. La asalarización ha ido creciendo aunque luego ha retrocedido; representaba 37.7% entre empleados y obreros-jornaleros en 1982, 46.1% en 1992, y, 38.8% en 1997/8, a contramano de las tendencias del Mercosur de una sostenida retracción.

El promedio de años de escolaridad de la población de 5 y más años de edad fue 4.9 para ambos sexos, 5.0 para hombres y 4.8 para mujeres en 1992, y, 5.4, 5.5 y 5.3, respectivamente, en 1997/8; promedio que actualmente debe insertarse en los 9 años de enseñanza escolar básica a partir de la Reforma educativa. Teniendo este mismo indicador en la última fecha apuntada, para la población de 25 y más años de edad, se cuenta con 6.2 para ambos sexos, 6.5 para hombres y 6.0 para mujeres⁷. En 1997/8, 55.3% de la PEA ocupada cuenta con el nivel primario de instrucción, 31.4% con el secundario, 9.1% con el terciario, y 4.1% sin instrucción. Sobre la calidad de la enseñanza primaria, el **Mapa Educativo Nacional** (1995) registra 54.7% de locales escolares con luz eléctrica y 25.4% de agua potable adecuadas, y sólo 10.1% con biblioteca. En este mismo sentido, de bajos resultados de los servicios sociales, se anota que, 43.6% de la población tiene acceso a agua potable pero 12.6% carece de acceso a agua potable y segura, y, sólo 7.1% cuenta con servicio de alcantarillado. La inequidad de género se percibe en todos los indicadores y particularmente cuando sólo 15.8% de los cargos de decisión del Estado se encuentran en manos de mujeres; y 11.1% se ubican en puestos profesionales y técnicos y 5.3% cuenta con enseñanza terciaria, del total de mujeres. Por otra parte, el gasto público social ha ido creciendo; alcanzando 11.4% del PIB en 1997. Lo más significativo es la tendencia favorable, de un promedio de 3.0% del PIB en 1990-1991 pasó a 7.9% en 1996-1997⁸.

La elevada informalidad urbana⁹ se combina con elevadas tasas de subempleo y desempleo oculto antes que desempleo abierto. El Sector Informal Urbano (SIU)

6 De las empresas, 51.6% eran unipersonales, 19.7 % sociedades de responsabilidad limitada y 16.4% sociedades anónimas; 65.6% era mano de obra no calificada, 24.5% técnicos de mando medio, 3.2% técnicos de nivel superior, y 6.6% directivos y gerentes. Si hoy hipotéticamente todas las que tenían teléfono podrían acceder a fax, sigue un segmento del 20% excluido; asimismo, se mantendrían restricciones de infraestructura y culturales para el acceso al correo electrónico y a Internet.

7 Esto es la mitad del promedio mínimo requerido de 12 años en la región latinoamericana urbana, para tener acceso al bienestar, según el **Panorama Social** de 1997 de la CEPAL.

8 Paraguay se mantiene entre los países de la región con GPS bajo con un promedio de 5.3 y 7.7, respectivamente —cuando el promedio de aquellos con GPS medio fue de 7.9 y 10.5, en los periodos mencionados; se pasaría del último peldaño de GPS bajo sin alcanzar el piso del GPS medio.

9 Comprende al conjunto de trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y patrones o empleadores, empleados y obreros en empresas de tamaño de cinco o menos personas.

alcanzaba 45.6% (564.828 personas) de la PEA ocupada urbana en 1997/8; sin mayores variaciones que la de 1996 con 46.4% o la de 1995 con 44.2%. A nivel nacional, el desempleo total fue de 14.3% (5.4% abierto y 9.5% oculto) y el subempleo fue de 19.1% (6.5% visible y 12.7% invisible) alcanzando 33.4% de la PEA de 1997/8; un significativo aumento en relación a 1995 cuando las cantidades fueron 13.7% (3.4% y 10.3%) y 16.7% (6.1% y 10.6%), respectivamente. Estos factores restringen fuertemente la sindicación, y consiguiente negociación colectiva y la huelga en el sector formal. Finalmente, el tradicionalismo se percibe en un sentido de aislacionismo. Aquello condujo a calificar a Paraguay como una “isla rodeada de tierra”, por Augusto Roa Bastos. El marcado uso de la lengua indígena¹⁰, como lengua de intimidación sumada a la deficiente educación formal en cantidad de años y en calidad de la enseñanza, implica un fuerte apego a una cultura que hoy se adapta produciendo una (tercera) lengua híbrida, el “jopará” (mezcla de guaraní y castellano).

1.3. Valorización de la FP por los actores sociales relevantes

Analizados los condicionamientos estructurales cabe ahora una presentación de la valorización de la FP por los distintos actores sociales relevantes. La FP no es ponderada suficientemente a nivel general; ocupa un lugar menor dentro del debate y la estrategia de Gobierno¹¹ y actores sociales más relevantes. Entendemos a éstos como actores de mayor capacidad de incidencia en la definición y ejecución de las políticas públicas; se trata del gobierno, en sus diversas manifestaciones y niveles (Central, departamental y local), el empresariado y los trabajadores organizados urbanos. Independientemente de las vulnerabilidades e indecisiones, el gobierno sigue siendo el mayor decisor y ejecutor de las acciones que orientan al Estado-nación. En el sector formal, el empresariado y los trabajadores organizados constituyen los ejes de la producción, en cuanto a volumen y a valores, tanto en la industria como en el comercio y los servicios. Si bien es cierto que el SIU es significativamente importante en términos cuantitativos poblacionales, sus acciones se desarrollan paralela y subordinadamente, de una manera u otra, a la economía dominante. Lo mismo puede señalarse sobre el campesinado que puede alcanzar a tener impacto en una manifestación, pero no capacidad de presión continua.

Dada la carencia histórica de organización social, tanto el empresariado como los trabajadores tienen limitaciones en sus representaciones corporativas. Si bien

10 Según el Censo de 1992, de los jefe/as de familias, 4 de 10 hablan sólo guaraní y 5 de 10 guaraní y castellano en la casa, y el resto castellano y otros idiomas.

11 En el **Programa de Gobierno 1999-2003**, en III. Políticas sociales y lucha contra la pobreza, en el 12.2 (Políticas de) Empleo cita en primer lugar a la FP, pero posteriormente no es mencionada, inclusive en el capítulo sobre el Sector Industrial del IV. Reactivación económica, productividad y competitividad.

usualmente existen referencias a una estimación del décimo de trabajadores organizados, lo mismo podría decirse de las cámaras empresariales y de sus cúpulas. En ambos casos, se excluye al SIU o carecen de peso proporcional a su volumen, las numerosas pequeñas y medianas empresas (véanse los datos de la estructura productiva señalados anteriormente); para nuestro análisis, interesan las cúpulas corporativas, que se estudiarán en la siguiente sección. Cabe adelantar que el empresariado y los industriales, en particular, reconocen la importancia de contar con mandos medios y con recursos humanos calificados. Pero estas opiniones no son consistentes con las demandas generales que usualmente hacen al Gobierno, ni en los diálogos a nivel macro ni micro (contratos colectivos) con los sindicatos. Por otra parte, los sindicatos se centran en las reivindicaciones clásicas de vigencia de la ley, empleo, salarios y condiciones de trabajo y en las flexibilidades vigentes, de hecho o reivindicadas por el empresariado. Usualmente, no se llega a la FP y cuando se llega está atada a la productividad, anudada a los salarios por productividad, y éstos son entendidos como una forma de flexibilidad a la que se oponen los sindicatos, o tienen una visión distinta.

Mientras que se carece de una encuesta de opiniones del sindicalismo sobre la FP, se dispone de una que ayuda en el caso de los empresarios. El Banco Mundial (1997) en su análisis sobre los principales obstáculos para el desarrollo del sector privado, llevó a cabo una encuesta con los directivos de las empresas registradas en 1996 en el Ministerio de Hacienda; esto es, el sector formal y legal. Entre las principales restricciones para el crecimiento se citan (5 indica mayores obstáculos y 1 indica ausencia de restricciones): 1) Falta de mano de obra calificada: 3.08; 2) Problemas de financiamiento: 2.91; 3) Incertidumbre política: 2.85; Funcionamiento del sistema judicial: 2.82; 4) Falta de personal técnico/administrativo: 2.72; y 5) Impuestos altos: 2.65. Igual apreciación se encuentra entre los obstáculos del mercado laboral (1 indica lo más importante y 7 lo menos): 1) Falta de mano de obra calificada: 2.56; 2) Falta de personal técnico: 3.02; 3) Falta de personal gerencial: 4.24; 4) Restricciones para el empleo o despido del personal: 4.68; 5) Regulaciones sobre el horario laboral: 4.74; 6) Salario mínimo legal: 5.08; y 7) Huelgas u otras acciones de los sindicatos laborales: 6.11. Sorprende la importancia que le otorgan a los conflictos laborales como que, a la hora de negociar, el diálogo apunte a salarios y condiciones de trabajo antes que a la FP. Cuando ésta se introduce, existen perspectivas diferentes que son las prevalecientes en el debate.

El gobierno otorga una importancia marginal a la FP. Las instituciones principales, aunque no únicas, encargadas son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el de Justicia y Trabajo (MJT), a través de la Enseñanza media diversificada y técnicoprofesional y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP); esto es, formación y capacitación profesional, respectivamente. Sin embargo, la institución mayormente visualizada por la sociedad como la encargada de la FP es el SNPP debido a que se vincula al tripartismo, a una capacitación terminal y vinculada directamente al mercado de trabajo. La formación profesional (MEC)

depende casi exclusivamente del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) mientras que la capacitación (SNPP) se financia casi exclusivamente del aporte compulsivo a empleadores. El MEC decide sobre la formación aunque tiene acuerdos con el empresariado, mientras que en el SNPP se tiene un Consejo directivo tripartito. Otras instituciones públicas, como el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a través del Centro de Apoyo a la Empresa (CEPAE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de cursos de técnico agropecuario y mecánico agrícola, y la Universidad Nacional de Asunción (UNA) a través del Centro de Adiestramiento en Servicio (CAES) también ofrecen cursos de formación y capacitación profesional. Del sector privado, sólo se tienen referencias marginales, dado que no existe un ente regulador de sus actividades, y tampoco se encuentran vinculadas a actores sociales. En consideración a esta característica, se las excluye de este análisis¹².

La negociación colectiva es incipiente en el país, como lo es la sindicación; como parte del proceso de refundación del SRL, centrado en consolidarse y en cuestiones clásicas como salarios y conflictos por éstos (puja distributiva). Si bien la contratación colectiva es reducida, la FP, si se la toma solamente en un sentido amplio, es significativa dentro de los contratos. Se aclara que este análisis se centra en el sector privado, aunque marginalmente se refiera también al sector público; de la PEA ocupada, obreros y empleados de aquél significan 31.2% y de éste 7.6% (un cuarto de aquella). Las cláusulas vinculadas a la FP se encuentran más en las empresas, fundamentalmente, industriales. Sin embargo, las cláusulas expresan compromisos que, en muchos casos, no se ejecutan, como tampoco se cumplen aspectos centrales de los contratos (salarios y condiciones de trabajo) lo que origina conflictos; con mayor razón, no se cumplen, las tareas vinculadas a la FP y si se llevan a cabo, están casi exclusivamente en manos de los empleadores.

La FP en el diálogo social, a nivel macro, históricamente no aparece por dos razones. Usualmente, los diálogos sociales son respuestas del gobierno a crisis sociales (generalmente amenazas de huelga general) que tratan problemas gruesos (vgr. aumentos salariales, reforma agraria, empleo, etc.) y de urgencia (vgr. asentamientos campesinos precarios) que no llegan a la FP. En segundo término, tanto el gobierno como los actores sociales, luego de la crisis, van reduciendo la importancia asignada al diálogo, y no existe tiempo para tratar la FP. Sin embargo, o hasta el presente, la excepción se encuentra en el Diálogo social iniciado en agosto del pasado año que continúa, y ha incluido el tema muy recientemente en la Comisión de Empleo y Salarios; cuya negociación no se puede prever aunque podría estancarse en el caso de anudarse a salarios por productividad, entendido

12 Las estimaciones de BORDA (1996) que cuenta con datos marginales del sector privado señala que éste sólo representa 31 % del total que registró (59.365 en 1995), y, estas instituciones citadas representan 10.2 % de esa misma totalidad.

en forma diferente por empresarios y trabajadores, y que podría tener un resultado similar a los contratos colectivos.

1.4. El paradigma productivo: el taylorismo primitivo

Finalmente, se presenta el marco explicativo en el que se inscribe la FP en el Paraguay actual. Se analiza el modelo productivo y sus efectos sobre la FP. Asimismo, debe particularizarse el paradigma históricamente, porque a partir de 1989 se inicia en Paraguay lo que denominamos la “refundación” del SRL. Siguiendo a LIPIETZ (1995) y el análisis de CASACCIA (1996), se afirma que, el sistema productivo paraguayo es el “taylorismo primitivo”¹³. De acuerdo a LIPIETZ, la crisis del Fordismo condujo a salidas que oscilaban entre el eje externo (mercado de trabajo y su flexibilización) y el eje interno (organización interna del trabajo y compromiso de los trabajadores). Estas salidas conforman modelos; el neo-taylorismo (EEUU, Gran Bretaña, Francia) o kalmarismo¹⁴ (Escandinavia) o un dualismo de ambos modelos (Japón) en el mundo desarrollado, mientras que en el mundo subdesarrollado se encuentra el taylorismo primitivo (Brasil) o el fordismo periférico (Corea). Los modelos centrales o guías constituyen el neo-taylorismo caracterizado por el control interno (directo y jerárquico) y la flexibilidad externa, y el kalmariano configurado por la rigidez externa y el compromiso negociado interno.

Del taylorismo, el sistema productivo paraguayo tiene: a) la organización del trabajo caracterizada por la estricta división entre quienes conciben y organizan el proceso de producción, y quienes ejecutan tareas empadronables y formalmente descriptas; b) la estructura macroeconómica caracterizada por una tasa de ganancia inestable por el “hiperconsumo” y la depresión, la no elevada inversión de los beneficios particularmente en actividades productivas-industriales, ni la ampliación del poder de compra de los asalariados; y c) el modelo de regulación caracterizado por contratos de corto plazo y facilidad del despido, sin crecimiento del salario, ni de la productividad que incida en la socialización de la renta.

Al sistema productivo de Paraguay se lo puede considerar como taylorismo primitivo en cuanto: 1) se tiene una baja mecanización y un uso intensivo de la mano de obra, 2) la modernización industrial es extremadamente segmentada, 3) la legislación no ha llegado al “Estado del bienestar” y de hecho las flexibilizaciones rigen el mercado externo de trabajo, 4) se produce fundamentalmente para el mercado externo (dado el modelo agroexportador) antes que para el mercado

13 LIPIETZ acuña la categoría, CASACCIA la señala sin identificarla explícitamente con Paraguay. Este análisis la considera pertinente y la usa provisionalmente hasta tanto se la invalide empíricamente o se encuentre otra mejor, teórica y prácticamente.

14 “... paradigma *kalmariano*, en homenaje a la primera fábrica automovilística (Volvo) reorganizada según el principio del compromiso en un país socialdemócrata, Suecia” (LIPIETZ, 1995: 17)

doméstico (empresas industriales), 5) la carencia de un saber social industrial¹⁵ expresado en el bajo nivel educativo de la mano de obra y el limitado saber y actuar gerencial, y 6) la puja distributiva es central en el relacionamiento entre capital y trabajo.

Empíricamente, las características mencionadas, se verifican con ejemplos ya anotados, como el tamaño de las unidades productivas en general y de las industriales en particular, mayormente artesanales, y el peso de la mano de obra no calificada (65.6%). También se anota que el Paraguay se ubica en el taylorismo primitivo al considerar el nivel educativo, el presupuesto de la educación técnica para los recursos humanos, y la actitud y mentalidad gerencial. El gobierno forma, a nivel general, expandiendo la cobertura de la educación formal, aunque muy lentamente; dado que, por ejemplo, entre el censo de 1982 y 1992 se elevó en un año en el decenio, el promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo, y, en 1997/8 era de 6,2 años para la población de 25 y más años de edad. El monto destinado a la formación profesional (técnica), a través del Sistema Nacional de Promoción Profesional es ínfimo; en 1998 alcanza 0.42% de la Administración Central (poderes, entes descentralizados, empresas públicas y gobernaciones). Una autoevaluación empresarial de 1996 señalaba “el rechazo de una actitud de cambio, la predominancia de empresas de capital cerrado en el mercado, la dependencia de un buen número de empresas de las contrataciones con el Estado, la falta de control de calidad y carencia de capacitación de recursos humanos, y la falta de mentalidad exportadora o de una escasa preparación para competir regional e internacionalmente” (CEPPRO, 1996). Finalmente, este informe reitera la conflictividad por la distribución sin que se hayan dado mecanismos entre los actores o intervenciones del gobierno lo suficientemente claras e incisivas, como para llegar a acuerdos —el ejemplo del diálogo social lo demostrará—.

El taylorismo primitivo influye sustantivamente en la actitud hacia la FP tanto del gobierno como de empresarios y trabajadores organizados. Como punto de partida, debe recordarse el modelo de desarrollo agroexportador en crisis. A lo cual debe agregarse la política pública resultante en el limitado crecimiento del nivel educativo de la mano de obra y de recursos asignados a la FP, por una parte, y, de la actitud empresarial, por otra, descriptos precedentemente. Como el proceso de producción no requiere que la mano de obra se “integre” ni “piense”, es fácil contratar a recursos humanos no calificados, dado que la fuerza de trabajo tampoco está calificada. A esto se suma la capacidad de rotatividad mediante la flexibilización que se da de hecho, dado el elevado subempleo antes

15 LIPIETZ puntualiza que “El taylorismo presupone la preexistencia de un saber social industrial, al nivel de la administración y una cultura de disciplina industrial al nivel de los operadores. De la misma forma, la implantación del taylorismo en la Unión Soviética se mostró tan decepcionante como en los países en desarrollo. Todo proceso de industrialización requiere otro de acumulación primitiva del saber social industrial. Todavía el taylorismo puede aparecer como una forma acelerada de sistematización de ese proceso.” (1995: 20).

que desempleo. Como la empresa no necesita “formar” a su personal, lo contrata ya formado y si el personal decide capacitarse, lo hará fundamentalmente por cuenta propia porque no existe una política de incentivos. En efecto, la lógica de la gerencia es que quien está cumpliendo su trabajo acabadamente debe conservarlo dado el sub y desempleo, resultando en carencia de incentivos para quien mejora su calificación profesional. Por el lado del personal, no se incentiva su formación o capacitación y si alguien lo hace por cuenta propia no le pagarán más porque lo pueden reemplazar.

Consiguientemente, dado el modelo productivo y la refundación del SRL ni el gobierno, ni el empresariado, ni los sindicatos tendrán como un aspecto central de su agenda la FP, a pesar de que todos la reconozcan como central para la productividad y la competitividad.

Cuadro Anexo al Capítulo I: Introducción
Modelos productivos y su efecto en la formación profesional

Indicadores	Modelos						
	Taylorismo	Fordismo	Neo-taylorismo	Kalmariano	Taylorismo primitivo	Fordismo periférico	Dualismo (neot-kalm)
Mercado de trabajo (externo)	Flexible	Rígido	Flexible	Rígido	Flexible	Semi-rígido	Segmentada
Organizac. producción (interna)	Rígido	Rigidez menor	Rígido	Flexible	Rígido	Semi-flexible	Segmentada
Nivel tecnológico (áreas, personal y maquinaria)	Áreas Mano de obra intensiva	Totalidad Capital intensiva	Totalidad Capital intensiva	Totalidad Cap-Conoc intensiva	Segmentos Manodeobra intensiva	Mayoría Capital y mano de obra	Segmentada
Estado	Gendarme	Benefactor clásico	Gendarme	Benefactor renovado	Gendarme	Semi-benefactor	Segmentada
Régimen político	Autoritario	Democrático	Democrático	Democrático	Autoritario-Democrático	Autoritario-Democrático	Democrático
Inversión de beneficios	Reinversión productiva	Reinversión productiva	Reinversión productiva	Reinversión productiva	ReinvProduct mínima	Reinversión productiva	Reinversión productiva
Mercado (priorización)	Nacional-internacional	Nacional-internacional	Nacional-Internacional	Nacional-Internacional	Externo-	Externo-Clasemedio	Segmentada
Distribución de la renta y acceso a salud, educ, etc.	No	Sí	No	Sí	No	Muy limitada	Segmentada
Ejemplos (países)	GB antes 2 GM	EEUU después 2 GM	EEUU, GB, Francia	Escandinavia AlemaniaOcc	Brasil, Paraguay	Corea	Japón
Efectos sobre la formación profesional	No importa; personal sin calificación	Importa; personal con calificación	Importa; personal con calificación	Clave; pers. calificado y comprometido	No importa; personal sin calificación	Importa; personal con calificación	Segmentación
Formación profesional proporcionada por el Estado y la empresa	Estado, empresa	Fundamentalmente en empresa	Estado y empresa	Fundamentalmente en empresa	Fuera de la empresa	Empresa para subsanar Estado	Segmentación

Fuentes: Elaboración basada en Casaccia (1996) y Lipietz (1995).

