

30094

ESTRATEGIAS DE INTERVENCION PUBLICA
SOBRE LOS MERCADOS LABORALES CHAQUEÑOS

INFORME FINAL

O
G. 210
K 11
Inf. Fin. Df
B

Expte. CFI-647
Buenos Aires, febrero de 1984

Para la realización de este estudio se constituyeron dos equipos de trabajo: uno, con sede en Buenos Aires, fué coordinado por Jorge L. Karol; otro, con sede en Resistencia, fué coordinado por Juan Carlos Benítez.

La coordinación general estuvo a cargo del primero .

En distintas etapas del proyecto se desempeñaron como investigadores Jorge A. Bustillo, Cecilia Braslavsky, Agustín Cafferata, Jorge Morello, Mario Robirosa y Mónica Rosenfeld .

La elaboración de este informe estuvo a cargo de Jorge L. Karol Mario Robirosa, Jorge Bustillo y Mónica Rosenfeld .

INDICE

Agradecimientos	i
1. Introducción y metodología	1
2. El enfoque básico para la detección de desajustes en el mercado laboral	6
3. Antecedentes	15
3.1. La demanda provincial y los mercados de trabajo	15
3.2. Formulación original del problema	17
3.3. Los supuestos implícitos en el requerimiento provincial	20
3.4. Reformulación del problema y corolarios	27
4. Características más generales de los escenarios laborales chaqueños	30
4.1. Mercado laboral rural	30
4.2. Mercado laboral urbano	35
4.3. El problema más general	38
5. El funcionamiento de los componentes de los mercados laborales . Problemas y cuestiones operativas	41
5.1. El mercado de trabajo	41
5.2. Los sistemas de información que concurren a los mercados de trabajo	45
5.3. La demanda de fuerza de trabajo	50
5.3.1. Los problemas en el comportamiento productivo sectorial	50
5.3.2. Las políticas de personal	53
5.3.3. Las políticas de capacitación	55
5.4. La oferta de fuerza de trabajo	56
5.4.1. Condiciones generales	56
5.4.2. La oferta de trabajo y la educación-capacitación	61
5.4.3. La organización de la capacitación y la formación general	62
5.5. El sistema de educación-capacitación	63
5.5.1. Los problemas detectados en la planificación y evaluación	63
5.5.2. Problemas detectados en algunas modalidades educacionales	66
5.5.3. Problemas detectados en la capacitación y formación profesional	70
5.5.4. Problemas detectados en la educación de adultos	72
5.5.5. Evaluación de los logros educacionales por las empresas	72
5.5.6. Problemas detectados en los modos de vinculación entre empresas y el sistema de educación-capacitación	73

6. De la especificación de problemas al planteo de frentes de ataque	79
6.1. Delimitación de los puntos de ataque de los problemas críticos	79
6.2. Propuestas de estrategias de acción	83
6.2.1. Analfabetismo e instrucción básica deficiente	84
6.2.2. Comprensión de los mercados laborales urbanos	86
6.2.2.1. Estrategias de educación-capacitación	87
6.2.2.2. Estrategias de información	88
6.2.2.3. Estrategias ocupacionales	89
6.2.2.4. Estrategias de apoyo	90
6.2.3. Informalización de la producción y del empleo	91
6.2.3.1. General	91
6.2.3.2. Estrategias dirigidas a actividades con potencial de crecimiento	92
6.2.4. Desajustes de capacidades en el mercado laboral urbano	95
6.2.5. Sistemas de información tendientes a mejorar la transparencia de los mercados laborales	97
6.2.6. Sistemas de planeamiento y evaluación de la organización y gestión de las estrategias	98
6.3. Programas de acción a encarar por la Provincia	101
6.3.1. Introducción	101
6.3.2. La programación general de actividades y sus sub-programas componentes en el corto y mediano plazos	104
6.3.3. Sub-programa 0 : constitución del Programa y de sus grupos Central y locales de Articulación (COP/TEAS)	106
6.3.4. Sub-programa 1 : planificación, gestión y evaluación del Programa (PLAN/TEAS)	110
6.3.5. Sub-programa 2 : sistema de información y de comunicación del Programa (SI/TEAS)	121
6.3.6. Sub-programa 3 : proyectos locales (PLO/TEAS)	135
7. Algunas reflexiones generales sobre seguimiento, evaluaciones y ajustes	142
7.1. Importancia y sentido del seguimiento y de las evaluaciones para el refinamiento de la gestión	142
7.2. Qué evaluar	143
7.3. Cuándo evaluar	149
7.4. Quién evalúa, quién recibe la evaluación, cómo evalúan ?	149
Apéndice : El aborigen en el mercado de trabajo	152
8. Bibliografía y fuentes del proyecto	154

Agradecimientos

Este trabajo fue posible gracias a la colaboración, el interés y la crítica de numerosas personas e instituciones, dentro y fuera de la provincia.

Agradeecemos muy especial y sinceramente el compromiso, la colaboración y los comentarios críticos aportados por Adolfo Redelico y por el equipo provincial de enlace y evaluación del proyecto, integrado por Roberto Andrada, Estela Fernández, Edgardo Silvestrini y Cristian Soto, y coordinado por Elba Sobansky.

Además de los miembros de este equipo, los siguientes funcionarios participaron activamente de un seminario de discusión de las políticas y líneas estratégicas de este proyecto en Resistencia: Sr. Darío Guillén, Prof. Martínez Núñez, Prof. Rissut, Ing. García y Dra. Villalba.

La información suministrada y las conversaciones mantenidas con Francisco Matijasevich, Miriam Curletti de Wajsfeld, Raúl Calvo, María M. de Carey, Patricio Carey, Andrés Tomaselli, Marta Aguirre, Emilse Guerrero de Moreno, Mario Garber, Sra. de Diez, Juan A. von Siebentahl, Lic. Gandini, Walter Rey, Juan Reszk y Silvia Kesselman proveyeron insumos y sirvieron de constante estímulo y apoyo al trabajo encarado.

Agradecemos la colaboración de Rosalía Cortés, María Alicia Garasino, Adriana Marshall, Susana Torrado, Alejandro Gazzotti y Oscar Goutman, quienes discutieron una versión preliminar de las líneas de acción que aquí se presentan en un seminario en Buenos Aires,

Agradecemos finalmente a Guillermo Bravo y a los responsables de la Encuesta Permanente de Hogares de Resistencia, quienes nos permitieron acceder a tabulados inéditos de la EPH y de los datos de población activa del censo de población de 1980; a los funcionarios del Ministerio de Educación y de la Secretaría de Trabajo en Buenos Aires; a los funcionarios del Instituto de Cultura Popular en Resistencia, Las Garcitas y Buenos Aires; a la Delegación Resistencia del INTA, al Centro de Información Agropecuaria y al Instituto de Geografía Económica de la UNNE, la Dirección Provincial de Industrias, la Unión Industrial del Chaco, la Federación Económica Chaqueña y a las empresas del Área Industrial Resistencia que accedieron a responder nuestras encuestas.

La responsabilidad por el contenido de este informe es, por supuesto, exclusivamente de sus autores.

1. Introducción y Metodología

En respuesta a la solicitud de cooperación técnica que dio origen a este proyecto, el Consejo Federal de Inversiones incorporó en un mismo expediente (Nº 647) dos trabajos: uno es el que se desarrolla en este informe; el segundo se refería originalmente al diseño de una metodología apropiada de transferencia de tecnología a los pequeños productores campesinos de la provincia. El hecho de que ambos temas hubieran sido propuestos para un tratamiento conjunto, llevó a plantear un marco teórico inicial que permitiera abordar simultáneamente ambas problemáticas.

Existen múltiples conexiones que ligan causalmente la pobreza rural con la creciente presión demográfica sobre las ciudades (especialmente Resistencia) y sobre sus mercados de trabajo. Uno de los cuellos de botella más importante de los productores minifundistas radica en la inmensa dificultad de capitalización, diversificación de su base productiva e incorporación de técnicas físicas, mecánicas, de labranza o de manejo de suelos y de organización que les permitan aumentar la capacidad de sostén económico y productivo de sus predios, ya se deba a restricciones económico-financieras, estructurales, educacionales, culturales, de información o a la combinación de todas ellas.

Esta restricción -difícil pero no imposible de evadir ⁽¹⁾- sumada a la incorporación de algunos cambios tecnológicos de importancia, al debilitamiento de los circuitos zonales y extrazonales de trabajo rural transitorio y a las deficientes condiciones de la

(1) Véase sobre el particular el Programa de apoyo y desarrollo de los pequeños productores chaqueños, Informe Final, CFI, Buenos Aires, enero de 1984.

2

infraestructura física y social disponible en el campo, ha tenido mucho que ver en el pasado con la emigración de la población rural chaqueña y es previsible que seguirá ejerciendo esos efectos -altamente perniciosos desde el punto de vista social- durante muchos años por delante.

Estos contingentes de población rural frustrada en sus expectativas de vida, sin recursos económicos, con bajo nivel de instrucción y capacitación laboral y con escasa capacidad de desempeño en medios urbanos, engrosan los estratos inferiores de la población de las ciudades y los bolsones de desocupación y subempleo y presionan sobre los puestos de trabajo disponibles, contribuyendo a agrandar el ejército urbano de reserva de mano de obra y a adicionar distorsiones de importancia al funcionamiento de los mercados laborales urbanos.

En efecto, esta presión es ejercida, constante y progresivamente sobre mercados que, debido a condicionantes estructurales muy rígidos y también por efecto de la fuerte retracción de la actividad económica, están lejos de brindar ocupaciones estables y adecuadas a la población.

Ambos temas -como se ve- están parcialmente ligados en los mecanismos causales, y también en la posibilidad de corrección de los problemas planteados. Esto permitió integrar inicialmente a ambos bajo un mismo proyecto. Los marcos de referencia correspondientes pueden consultarse en el primer Informe parcial de este proyecto. (1)

(1) Véase Robirosa, M. y Karol, J., Marco de referencia para el estudio y tratamiento de los desajustes en el mercado de trabajo y Karol, J., Marco de referencia para el estudio de estrategias de transferencia de tecnología a productores minifundistas, CFI, Buenos Aires, junio de 1983.

En una primera etapa de trabajo se elaboraron diagnósticos de base que pudieran ser útiles para los dos programas, referidos a los aspectos productivos, demográficos, ecológicos, educativos, de infraestructura ⁽¹⁾, organizacionales, laborales y de análisis de políticas públicas provinciales ⁽²⁾.

El objeto de estos diagnósticos fue el de actualizar y concentrar la información de base éditada y disponible sobre los ocho temas mencionados en el párrafo anterior y permitir el encuadre definitivo de los estudios, a través de una apreciación global de las áreas bajo análisis, sus aspectos estáticos y dinámicos, sus características, potencialidades, restricciones y tendencias y de una exploración preliminar de las relaciones más significativas establecidas entre aquéllas y el "resto del mundo", para concluir con una apreciación tentativa y preliminar de los problemas en cada área.

Ya en los inicios de esta primera etapa, se hizo evidente que los dos grandes temas a estudiar -Mercado de trabajo y Minifundios- tenían a los efectos perseguidos, entidades autónomas y que debían seguir carriles independientes, aunque permanentemente comunicados.

Enfocando ya el tema del mercado laboral ⁽³⁾, una segunda etapa

(1) Todos ellos incluidos en el primer Informe Parcial del proyecto

(2) Incorporados en el segundo Informe Parcial.

(3) Inicialmente, la Provincia solicitó que el estudio se centrara sobre tres de sus departamentos. No se adoptó este temperamento porque no es mucha la información disponible sobre mercados de trabajo en general; porque al nivel departamental, la escasa información se habría agotado rápidamente, y fundamentalmente, porque al restringir el análisis a áreas geográficas acotadas y circunscriptas, corría el riesgo de perderse la lógica del proceso de expulsión poblacional rural y absorción urbana.

consistió en la identificación y evaluación de los problemas apuntados en la primera y en la estructuración de la problemática, evaluando, jerarquizando y ordenando los problemas presentes o previsibles según la óptica de la gestión a encarar por el organismo demandante y otros del sector público provincial.

En esta fase, fueron insumos muy importantes las discusiones en entrevistas individuales y grupales, abiertas y guiadas con expertos provinciales y con informantes calificados, grupos de discusión abierta, observación directa, relevamientos y seguimientos puntuales de problemas determinados y consenso de expertos, así como una serie de encuestas cualitativas a empresas productivas agrícolas e industriales.

La tercera etapa encarada fue el ensamble de las problemáticas más significativas identificadas, en un modelo integrado que intentó reflejar los procesos básicos que dan lugar a esos problemas y las relaciones que se establecen entre las distintas cadenas de procesos (analizando entradas, capacidad y modos de procesamiento, salidas y retroalimentaciones), hasta identificar aspectos que pudieran ser directamente operables por el gobierno provincial.

Una vez estructurada la problemática y los modos en que las salidas o procesos indeseables son causados, fue posible -en una etapa siguiente- identificar aspectos críticos y definir de modo preliminar las estrategias de intervención posibles y reconocer algunos de los actores más significativos que intervienen o podrían intervenir en el modelamiento de los problemas y de sus soluciones.

Las estrategias identificadas fueron presentadas y discutidas en dos seminarios. Uno de ellos se realizó en Buenos Aires y participaron como árbitros expertos ajenos al proyecto. Incorporados los aportes recibidos en esta experiencia, el modelo y las estrategias reformuladas fueron discutidas en un segundo seminario en Resistencia, al que asistieron los funcionarios provinciales ligados a la problemática o a la demanda original y con su participación permitieron la elaboración dirigida a la exposición de resultados y líneas de acción que en este informe se elevan a consideración de las autoridades de la provincia del Chaco.

2. El enfoque básico para la detección de desajustes en el mercado laboral

En un informe previo de este mismo proyecto se postula que los mercados de trabajo, tanto rurales como urbanos, son espacios a los que concurren a) una oferta de población activa, cuyo volumen y composición está determinado por su localización y su comportamiento demográfico (crecimiento vegetativo, dinámica migratoria) y su participación en la actividad económica y afectada por su nivel de exposición y acceso a la oferta del sistema educativo, de formación profesional y de capacitación laboral y b) una demanda de fuerza de trabajo, constituida por el conjunto de las empresas que requieren mano de obra y/o por el conjunto de la demanda de bienes y servicios que pueden configurar oportunidades de autoempleo productivo.

Esta demanda, su volumen y el perfil de sus capacidades requeridas, están determinadas por la estructura productiva y por la estructura de la demanda de bienes y servicios en un momento dado, afectadas a su vez por el conjunto de las condiciones o modalidades tecnológicas en que la actividad productiva puede ser encarada.

Un componente adicional del funcionamiento del mercado laboral es la información de que dispongan oferentes y demandantes de fuerza de trabajo acerca de las oportunidades de instrucción, de capacitación y formación y de empleo disponibles y acerca de los mecanismos de captación y reclutamiento de los recursos humanos en la cantidad y calidad requeridas.

El nivel de eficiencia de los sistemas de información y de

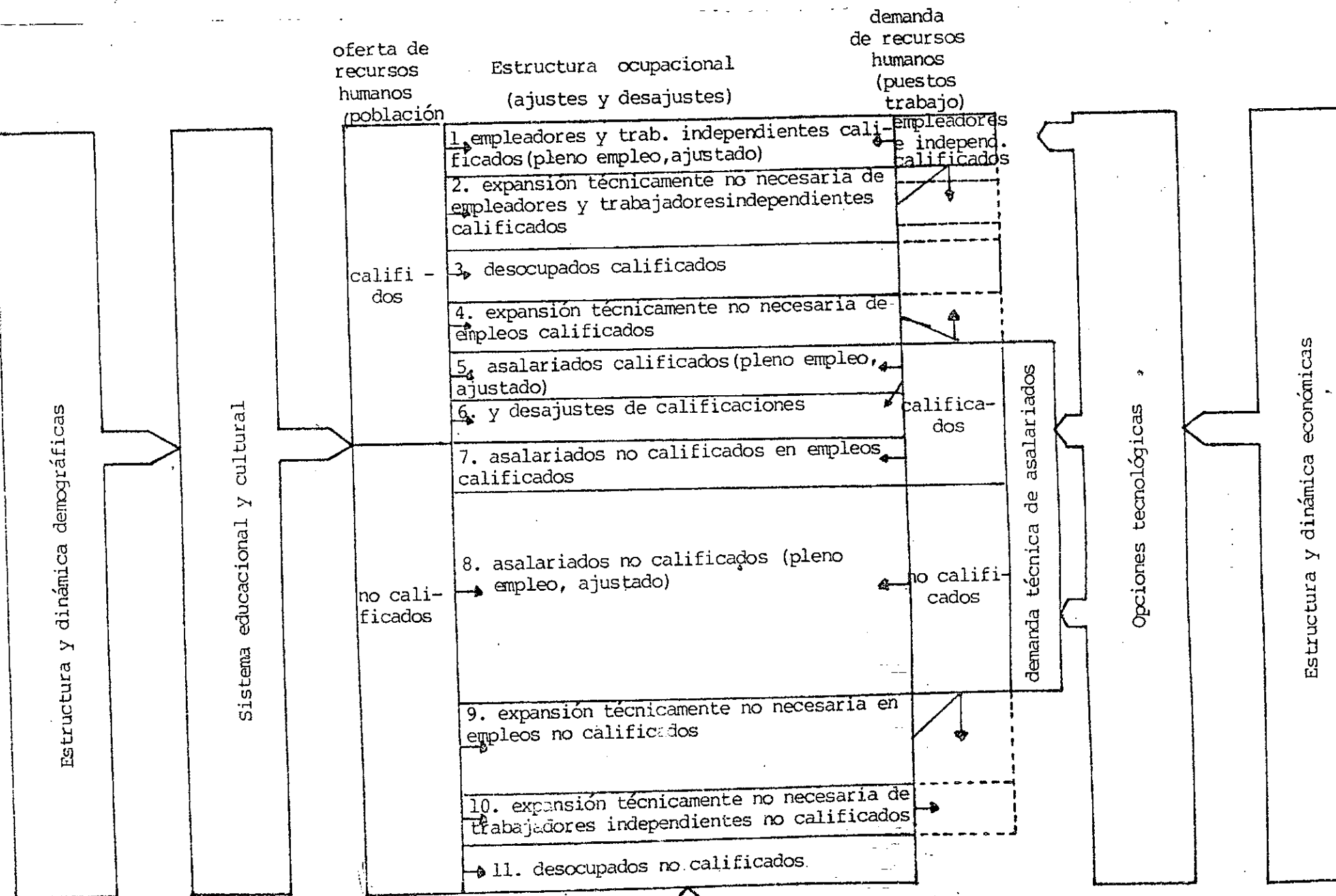
comunicación que conectan a oferta y demanda de recursos humanos interviene en la mecánica del ajuste entre ambas y puede jugar un significativo papel en reducir los desfases cualitativos y los tiempos de demora que esos ajustes requieren para ser establecidos o puestos en estado de régimen.

Como se sabe, en la economía agraria en estadios de desarrollo como la chaqueña, no es totalmente lícito hablar de "desajustes" de sus mercados laborales, puesto que los desencuentros entre oferta y demanda laboral no se resuelven por la vía de los desfases sino por la de la migración -fenómeno que por otra parte se manifiesta también entre trabajadores no asalariados y productores, como consecuencia del descenso de la capacidad de sostén de actividades productivas en las explotaciones familiares. En las ciudades en cambio, ante situaciones de desempleo estructural se generan "corrimientos indeseables" entre la estructura productiva y la estructura ocupacional -y el volumen de ocupación teóricamente convenientes, que son lo que genéricamente se denomina "desajustes".

El diagrama siguiente refleja esquemáticamente, los tipos de desajustes distinguibles en los mercados laborales urbanos.

El diagrama pone de relieve los diferentes tipos predominantes de desajustes posibles en el mercado de trabajo en un momento determinado. Para simplificar se ha resumido el perfil de la oferta de recursos humanos en dos grandes categorías: calificada y no calificada. Lo mismo se ha hecho con el de la demanda, clasificada en independientes y empleadores calificados, empleos calificados y empleos no calificados. Es evidente que en la realidad, los sectores calificados de la oferta y de la demanda se descomponen en subsectores de calificaciones específicas, para cada

Distintos tipos de desajustes en una estructura urbana teórica



una de las cuales se presenta la posibilidad de desajustes en diversas formas de subempleo, inadecuación y desocupación abierta.

Vale la pena destacar aquí que la noción de "pleno empleo" es un tipo ideal, y que para el conjunto de la economía es sólo una abstracción o una ilusión.

Considerando el pleno empleo en el doble sentido de a) población activa dispuesta a trabajar que está efectivamente empleada/empresas o actividades productivas cuyas vacantes disponibles están efectivamente ocupadas y b) población cuyas capacidades, destrezas y habilidades laborales están adecuadas y responden al perfil requerido por las tareas que se desempeñan / tareas o puestos cubiertos por trabajadores que maximizan la eficiencia productiva potencial de la actividad en cuestión; puede comprenderse fácilmente que puede haber en un momento dado sectores o estratos productivos con pleno empleo (así definido) coexistiendo con otros sectores o estratos con subempleo, desempleo, oferta excedentaria o no ajustada a capacidades. Más aún, es posible que estas disparidades coexistan en el seno de un mismo sector o rama de actividades, en la que el estrato más moderno o de máxima eficiencia potencial registra situación de pleno empleo y ajuste de capacidades, al tiempo que los estratos de más baja productividad, donde se desarrollan actividades de supervivencia o informales, presentan todo tipo de desajustes.

El "pleno empleo" admite además distintos valores posibles dependiendo de variables como la expansión o la retracción de la capacidad productiva empleada en un momento dado.

De este modo, parece más lícito hablar de "niveles de pleno empleo" lo que permite no sólo distinguir las distintas situaciones posibles de ocupación y ajuste de las capacidades laborales sino también ponderar las expectativas en relación a las acciones correctivas que es posible instrumentar en relación al mercado laboral.

La lectura del diagrama es relativamente simple. Se ha procurado señalar en ella, con pequeñas flechas, cómo se generan los diversos sectores resultantes de la estructura ocupacional. En algunos de ellos (sectores 1,5 y 8) el encuentro compatible de la oferta de recursos humanos y de la demanda técnica correspondiente generan situaciones de ajuste, adecuación y pleno empleo de capacidades. En otros casos es un excedente de la oferta -representada por la pequeña flecha proveniente de dicho lado- el que genera ya sea una expansión técnica no necesaria de empleos o sea puestos de trabajo excedentarios en este sentido (sectores 4, 9 y 10) o sectores de desocupación abierta (sectores 3 y 11). En los sectores 6 y 7 es la demanda excedentaria de recursos humanos con determinadas calificaciones la que obliga a los empleadores a satisfacerla con recursos humanos de calificaciones inadecuadas o no calificados.

Se reconocen así en el gráfico ocho tipos de desajustes posibles entre oferta y demanda de recursos humanos, de naturaleza diferente. Dos de ellos, que se manifiestan en desocupación abierta de recursos humanos calificados y no calificados (sectores 3 y 11), son producto neto de los desbalances cuantitativos entre una oferta excedentaria en relación con las demandas técnicas respectivas. Pero también esa oferta excedentaria da lugar a sectores de desempleo disfrazado, que toman la forma de expansiones técnicamente no necesarias de los empleos asalariados (sectores 4 y 9) y de ocupaciones por cuenta propia (sectores 2 y 10), tanto entre calificados como entre quienes no lo son. Ante una situación crítica de escasez relativa de empleos, algunas ramas de ocupación suelen adoptar una política de expansión del empleo, como lo hace a veces el Estado, para reducir la brecha aún a costas de la productividad por persona empleada, o como lo hace

la industria de la construcción, aprovechando la retracción o atraso salarial eventualmente producido por el mismo excedente de oferta de recursos humanos. Y, por otro lado, dicha situación de crisis tiende a manifestarse también en la generación, por parte de los desocupados, de trabajos por cuenta propia, de supervivencia, en las ramas de comercio, de servicios, de artesanías, etc. Quedan aún dos tipos de desajustes indeseables posibles en el mercado laboral urbano referidos a empleos que requieren calificación: el primero (sector 6) corresponde al inadecuado ajuste entre las calificaciones requeridas para determinados puestos y las que tienen efectivamente los recursos humanos que los ocupan, desajuste que podría calificarse de "horizontal"; y el segundo (sector 7), el desajuste "vertical", cuando a falta de recursos humanos calificados para llenar determinados empleos, los empleadores aceptan a trabajadores no calificados.

Un tipo adicional de desajuste -que no es posible representar en la misma figura y que es denominado "sector 12"- es el que existe cuando una parte excedentaria de recursos humanos calificados está empleada en puestos menos o no calificados; ello sucede típicamente cuando la demanda de recursos humanos calificados es escasa en relación con una más abundante oferta local de calificaciones. Este grupo suele tener alta propensión a la emigración como forma de satisfacer las expectativas laborales y de ingresos que suelen acompañar a las capacidades desarrolladas, aunque no necesariamente efectiviza aquélla hasta tanto no perciba la existencia de las correspondientes oportunidades de empleo en otro lugar accesible de su horizonte de búsqueda.

Identificados diversos tipos de desajustes posibles en un momento dado en un mercado laboral urbano teórico, se analizará a

continuación el efecto que sobre su peso relativo tendrán tendencias diversas en lo económico y lo demográfico.

En períodos de crisis o depresión de la estructura productiva local, puede esperarse una retracción general de la demanda técnica de recursos humanos que se manifestará en mayores presiones de los recursos humanos calificados excedentarios generando más ocupaciones independientes (sector 2 de la figura 3), procurando expandir los empleos asalariados calificados más allá de su necesidad técnica (sector 4) postulándose a puestos calificados del mercado que no corresponden a sus capacidades específicas (sector 5); en última instancia aceptando puestos menos o no calificados (sector 12, no representado en la figura 3), o quedando en situación abierta de desocupación (sector 3) si no elige emigrar. Estos movimientos no sólo incrementan la magnitud de dichos sectores desajustados, sino que pueden eventualmente presionar "hacia abajo" en el mercado laboral, restando aún más puestos no calificados (por ensanche del sector 12) a los ya reducidos por el cierre de fuentes de trabajo. Así, los recursos humanos no calificados se ven confrontados con una demanda técnica disponible aún más reducida en su submercado particular. Las estrategias de supervivencia de estos sectores excedentes apuntarán a expandir la demanda más allá de lo técnicamente necesario (sector 9) y generarán nuevas ocupaciones independientes por cuenta propia (sector 10), muy vulnerables e irregulares. Otra estrategia de supervivencia de las familias así afectadas para generar los ingresos indispensables será la de volcar a más miembros del grupo familiar (esposas, niños, ancianos) al mercado laboral, incrementando así aún más el desbalance entre oferta y demanda no calificada y aumentando considerablemente los desajustes señalados y la desocupación abierta (sector 11) a menos que opten por la emigración.

Si la crisis alcanza además a la región de influencia de la ciudad, la población expulsada por el mercado laboral extraurbano podrá asimismo emigrar hacia la ciudad central, incrementando sus problemas, sobre todo si la crisis económica es general y afecta también a los mercados laborales extraregionales que podrían haber sido tradicionalmente atractivos para esos migrantes. Esta parece ser la situación tendencial en la coyuntura actual, como lo manifiesta la mayor capacidad retentiva de población de la provincia en comparación con la de la década 1960-1970 y el intenso crecimiento de Resistencia, ciudad que es receptora final de la población expulsada de las zonas rurales y que ya no es retenida, en general, por las ciudades del interior de la provincia (con alguna excepción), como sucedía en la década anterior.

En tales situaciones de crisis y de gran excedente de recursos humanos en el mercado laboral urbano, se vuelve más difícil para los ocupados en áreas excedentarias retener los empleos y se incrementa habitualmente la rotación de éstos, incrementando también así el desempleo friccional, además de las otras formas de desajuste.

Si, por el contrario, la crisis se manifiesta sólo en la ciudad particular y no está generalizada a su zona de influencia o a centros urbanos regionales mayores, no habrá presión inmigratoria hacia ella y puede aún reducirse el excedente de recursos humanos en el mercado laboral local por emigración. En este caso, pueden aún reducirse selectivamente los diversos desajustes, dependiendo de cómo la crisis local afecta a los diversos sectores de la demanda técnica de recursos humanos.

Un auge económico local no necesariamente se manifestará en reducción de los desajustes en el mercado laboral local. En primer lugar, la expansión económica urbana local puede darse en un contexto regional expulsivo, en cuyo caso se pueden mantener los desajustes por resultar mayor el crecimiento demográfico (en particular migratorio) de la oferta de recursos humanos que el crecimiento manifestado por la demanda. También el crecimiento de la actividad productiva puede estar acompañado por opciones tecnológicas ahorrativas de mano de obra, por lo cual aquél no se reflejará en un crecimiento proporcional de la demanda técnica de recursos humanos, aunque sí tenderá a aumentar la proporción relativa de empleos calificados en el total de dicha demanda técnica. En este último caso tenderán a reducirse los desajustes representados en los sectores 2, 3, 4 y 12 de la Fig.3, aunque pueden llegar a incrementarse los indicados como sectores 6 y 7, por escasez de oferta calificada de recursos humanos y sobre todo con el perfil de calificaciones específicas requerido por la expansión. Asimismo se incrementarán los desajustes propios del subsector no calificado (9, 10 y 11 de la figura 3).

3. Antecedentes

3.1. La demanda provincial y los mercados de trabajo

Bajo el título de "Implementación de un sistema que permita determinar la oferta y demanda de mano de obra en el Chaco", el entonces Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación de la provincia solicitó al CFI su cooperación técnica para enfocar y resolver algunos acuciantes problemas del mercado laboral chaqueño.

La correspondiente solicitud fue formulada en abril de 1980 y subsume en sí a una demanda anterior ("Estudio de desarrollo de la mano de obra teniendo en cuenta la reconversión del sector agropecuario, forestal y el desarrollo industrial", Expte N° 456 del CFI, Plan de Acción Técnica de 1981), generada en la provincia al menos en 1979.

Entre la génesis de la demanda provincial original y el inicio del proyecto en marzo de 1983 pasaron cuatro años - que se transforman casi en cinco a la fecha de entrega de este informe.

En el interín, sobre los escenarios laborales chaqueños se acumularon cambios de importancia.

Algunos se refieren a la agudización de fenómenos que tienen lugar en el largo plazo y que ya se perciben a partir de la crisis algodonera de 1966/67: emigración externa, despoblamiento del campo, urbanización sin industrialización, terciarización de la economía, creciente presión poblacional sobre la ocupación urbana, informalización de sectores importantes de la producción y del empleo. Otros son estrictamente coyunturales aunque no aleatorios ni imprevisibles, como las crecidas e inundaciones de 1982-1983, o, en otro orden de factores, la afluencia masiva de fondos extraprovinciales para la realización de obras de infraestructura y vivienda, o -también dependiendo de elementos totalmente fuera de la posibilidad de intervención o control de la provincia- la finalización de esos mismos aportes.

Otros, finalmente, son los cambios que derivan de la puesta en marcha y la posterior discontinuación del gigantesco programa de acciones públicas aunadas bajo el slogan "Chaco pueda" que al amparo de las políticas económicas centrales intentó la ya aludida reconversión de la estructura productiva de la provincia en función sobre todo de un rol subsidiario que le fuere asignado respecto de la Región Pampeana.

La mayor parte de los efectos producidos por este emprendimiento no están aún evaluados, ya se trate de acciones en curso (como los programas de aprovechamiento hídrico o los Centros de Servicios Rurales) discontinuadas, suspendidas o en todo caso lejos de haber logrado sus objetivos declarados, o de haber incrementado

los beneficios sociales para vastos grupos postergados de la población chaqueña, (como la reconversión industrial o la conquista del Impenetrable) o finalizadas (como la campaña del Centro).

Sobre estos cambios existe escasa información sensible que vaya más allá del señalamiento de algunos logros generalmente numéricos o cuantitativos. El verdadero impacto deberá ser oportunamente analizado y evaluado a la luz de criterios de consecuencias sociales, ponderando al mismo tiempo la magnitud de los efectos colaterales o periféricos de las medidas o políticas centrales ejecutadas.

De entre esos efectos sin duda no son los menos importantes su manifiesta impotencia para morigerar el proceso recesivo y la agudización de los fenómenos de terciarización e informalización de la economía y del empleo provinciales, en un marco de extrema dependencia del sector primario, en el ámbito local y de capitales extraprovinciales, en el marco nacional.

Es justo remarcar, naturalmente, que estos fenómenos caracterizan al conjunto de las economías regionales del país; sus orígenes se remontan muy atrás en el tiempo y se entroncan con condiciones estructurales de una rigidez extrema.

Consideremos como afectaron estos cambios a los contenidos de la demanda provincial.

3.2. Formulación original del problema

En el momento de plantear la solicitud de cooperación técnica, Chaco atravesaba un período conmocionante y de gran dinamismo:

un significativo conjunto de políticas públicas ⁽¹⁾apuntó a generar vastas transformaciones en la estructura productiva agropecuaria, industrial y de los servicios.

La incorporación de nuevas tierras a partir del desmonte del Impenetrable; la mecanización de la cosecha algodonera y la diversificación de cultivos entre los productores agrícolas medianos y grandes; la autorización y efectiva radicación de nuevos proyectos industriales, algunos de los cuales parecieron inducir un notable cambio en el perfil manufacturero provincial; un amplio plan de construcción de viviendas financiadas por FONAVI, interesantes perspectivas que reactivaban la producción taninera, el traspaso de las escuelas primarias nacionales a las provincias; el aumento del nivel de escolaridad de la población, entre otros, produjeron intensos movimientos en los diversos mercados laborales chaqueños y también en provincias vecinas (la construcción atrajo a numerosos trabajadores correntinos, y el notable incentivo salarial no fue el menor de los atractivos) y generaron inquietantes señales de alerta sobre la falta de adecuación cualitativa y cuantitativa entre los requerimientos de mano de obra por parte de las empresas productivas y las calidades y calificaciones que aquella detenta y está en condiciones de ofrecer en el mercado.

La provincia solicitó pues, oportunamente un estudio que encara-
ra e identificara la situación y las perspectivas, proyecciones

(1) Expansión de las fronteras agropecuarias (campanas del Centro y del Oeste); Programa de Reorganización Agraria (Prochaco), Integración Agroindustrial; Circuitos locales e internacionales de comercialización; Centros de Servicios Rurales (Ceserv) y Transferencia tecnológica son las políticas que orientaron originalmente este proyecto (Cfr. Acta acuerdo Prov. del Chaco - CFI, 25 de enero de 1982).

y tendencias de la demanda y oferta de la mano de obra, considerando especialmente el efecto que la concreción de las políticas públicas mencionadas ejercería sobre los perfiles laborales actual y futuro, sobre todo en cuanto a la demanda de capacitación específicas.

El problema parecía ser más agudo a nivel de calificaciones superiores: el 70% del empresariado de la provincia carece de la calificación necesaria - se dijo. No es posible hallar empleados u obreros calificados o técnicos en la cantidad y con la calidad suficiente como para cubrir los puestos necesarios que permitan poner en marcha y mantener aquellos programas - se agregó.

La solución que la provincia avizoraba otorgó un peso significativo al modelamiento y orientación que se imprima a la oferta educativa y a la actividad de apoyo a la capacitación para el trabajo, para lograr una mayor flexibilización del sistema educativo formal y una mayor adecuación entre el sistema de formación de recursos humanos y la demanda laboral.

Algunos de los funcionarios provinciales, conscientes de que, si bien existen modos de resolución rápida de los desajustes -algunos de los cuales, de hecho, fueron y son aplicados en Chaco- los tiempos necesarios para la fructificación y evaluación de aquellas acciones pueden -y suelen- ser largos, sugirieron también la necesidad de contar con un sistema de indicadores que detecten o señalen los rumbos en que sería aconsejable canalizar la inversión productiva en función de las oportunidades que se presentaran y adecuar la capacitación de los recursos humanos en consecuencia.

A través de estos indicadores y sistemas de señales y a la luz del intento de reconversión de la base productiva chaqueña, el requerimiento de la provincia recogió también las expectativas de solución a problemas más básicos y profundos, más endémicos: los grupos sociales rezagados y marginales, la mano de obra golondrina, el empleo mal pago, las migraciones internas que generan desequilibrios en la distribución especial de la población, la emigración de mano de obra calificada, el subempleo, el desempleo.

Las distintas formulaciones que se fueron dando al problema a medida que transcurría el tiempo dan indicios de una creciente gravedad de los conflictos detectados en los mercados laborales: al comienzo se hablaba de la necesidad de "fijar perfiles de los desajustes que pudieran presentar los mercados laborales a fin de determinar la capacitación específica que deberá ser encarada por el estado"; más adelante se requirió un documento que señalara "estrategias claras y aplicables para arribar a la solución del problema cada vez más agudo entre el empleo, la demanda y la calificación de la mano de obra", para solicitar finalmente "pautas concretas para solucionar el problema social que se crea al no contar la provincia con mano de obra calificada".

3. 3. Los supuestos implícitos en el requerimiento provincial

Cuál es el problema social a que se aludía? Que en el marco de una sociedad provincial embarcada en el crecimiento, el reordenamiento y la reconversión, la demanda laboral parece tender a crecer ininterrumpida y aceleradamente y sólo cuenta para abastecerse con contingentes cada vez mayores de población que aflu^{ye} a las ciudades grandes, provenientes del campo y de asentamientos menores y también retornando de su migración hacia fuera

de la provincia, con bajos niveles de instrucción, bajos niveles de capacitación laboral y, en los casos en que ésta existe, con bajo nivel de adecuación a contenidos específicos de la demanda de mano de obra.

En otras palabras, el problema tiene al menos dos fases: una demanda creciente no masiva sino tipificada, y una portentosa sobrecarga de la capacidad de soporte laboral de las economías provinciales urbanas, y especialmente la de Resistencia.

Este es sin duda, uno de los modos típicos en que se manifiesta el desempleo estructural, pero a diferencia de los modelos de industrialización desarrollada, en los que el desplazamiento de mano de obra desde las actividades productoras de bienes hacia las generadoras de servicios es producto casi exclusivo de la innovación tecnológica, en Chaco se origina más bien en la lenta velocidad de creación de puestos productivos, en su alto nivel de dependencia de la producción primaria y de sus ciclos y crisis de corto y largo plazo y en el altísimo costo de tal creación de puestos. La innovación tecnológica, por su parte, -y esto es válido tanto para la producción primaria como para la secundaria- está más basada aún en la diversificación y expansión que en la intensificación. Este último comportamiento tiene una importancia capital en la determinación del tipo de desajustes que caracterizan en el momento actual al mercado laboral chaqueño, y es una de las bases que posibilitan la instrumentación de algunas medidas correctivas.

El modo en que la solicitud provincial de cooperación técnica original aparece formulada, refleja claramente dos supuestos básicos, estrechamente enlazados: a) los desajustes son productos secundarios de la relación entre dos estructuras dadas (empleo productivo y educación-capacitación) que, o bien no han funcionado

en el pasado de modo de alimentarse mutuamente, o bien crecen en un momento dado a velocidades y/o con estructuras diferentes; b) es posible esperar del sector educacional y de capacitación para el trabajo, una capacidad de intervención eficaz sobre la regulación, control y corrección de los desajustes que típicamente se producen en el mercado laboral.

Pero el tipo de desajustes producidos es distinto en caso de auge o de recesión o retracción. El desajuste friccional es un producto típico de la situación de auge como la que la provincia parece atravesar en el momento de requerir la cooperación técnica del CFI.

Si bien es cierto que tales desajustes se registran efectivamente, y que la educación-capacitación puede realmente jugar un rol morigerador y corrector, la correcta apreciación inicial de la provincia era sin embargo incompleta y el fenómeno apuntado probó ser, con el transcurso del tiempo, nada más que la punta del iceberg.

Al quebrarse abruptamente las tendencias y proyecciones de crecimiento y desarrollo de la economía que pudieron formularse en 1978-80, los fenómenos estructurales, de fondo, aparecieron desnudados dramáticamente.

La conquista del Impenetrable se montó con la inversión de tipo especulativa extraprovincial más que con la productiva local; fue escaso el número de productores chaqueños para quienes la campaña del Oeste significó una expansión real de sus posibilidades productivas y muy baja la capacidad de relocalización de productores agrícolas o de sus hijos que, queriendo ampliar sus recursos productivos, hubieran chocado contra el límite infranqueable de la finitud de su tierra explotable.

La mecanización de la cosecha algodonera, proceso que trae aparejado una compleja serie de cambios e innovaciones de manejo de cultivos contribuyó también en los hechos al fuerte endeudamiento de los productores medianos y grandes que habían recurrido a la mecanización de sus labores como consecuencia del agudo déficit de mano de obra, generado a su vez por el progresivo despo-
blamiento del campo.

La diversificación de la base productiva primaria y los intentos de ampliar el ciclo ganadero en la provincia chocan permanentemente con la lejanía de los mercados, las desventajas comparativas frente a la producción de granos de las tierras más aptas y los intereses de los invernadores pampeanos.

Las radicaciones industriales diversificaron escasamente el perfil manufacturero de la provincia y sólo permitieron ampliar el pequeño estrato de empresas modernas que generan puestos estables de especialización mediana a alta: los cuatro mil puestos industriales creados en 1976/80 lo fueron a un altísimo costo per cápita. El 62% de esos puestos correspondieron al perfil manufacturero tradicional de la provincia (alimentación, textiles, tanneras, industrialización de la madera), manteniendo la vulnerabilidad respecto de los ciclos primarios que les dan origen.

La finalización del plan FONAVI -una parte sustancial de cuyas viviendas fue destruida por las recientes inundaciones- volvió a evidenciar el carácter extremadamente dependiente que ostentan los grandes emprendimientos generadores de vastas demandas de mano de obra y su carácter temporario y exógeno.

La situación laboral que vuelve a aparecer en la base de estos problemas es la correspondiente a una economía regional, dependiente y periférica en crisis, cuyo mecanismo típico de ajuste

del desempleo estructural rural y urbano es de dos fases: la expulsión poblacional y la terciarización e informalización de la economía.

En este contexto, la desocupación estructural -la incapacidad de generar puestos estables de trabajo a un ritmo igual o superior al del crecimiento de la población activa- resulta de un peso mucho mayor que el desempleo friccional (generado por cambios tecnológicos) o el cíclico (causado por las estacionalidades de la oferta o de la demanda de bienes o por los ciclos de auge y retracción inducidos por mecanismos de precios y crisis de demanda).

El auge relativo de la demanda laboral tipificada (demanda por calificaciones específicas que no encuentran correlato en la oferta de mano de obra disponible ni en los programas generales de educación y/o capacitación) es también inducido por el gigantesco drenaje selectivo de población iniciado a mediados de los años '60. Algunos de los desajustes que se producen son absorbidos también a lo largo de la cadena de actividades y puestos de trabajo inestables e informales.

El panorama económico y productivo provincial que comienza a mostrarse dramáticamente a partir de 1980, el efecto y la duración de cuyas consecuencias es aún difícil de estimar y de evaluar, es muy diferente al vigente en el momento en que la provincia solicita el estudio.

Los desajustes laborales (desencuentros de cantidad y calidad entre la oferta y la demanda de mano de obra) no son ya el problema más grave a resolver: la urgencia se desplaza ineludiblemente a la creación de puestos productivos, ya se trate de los

más estables generados local o regionalmente (mediante la disponibilidad de capital productivo y operativo y la apertura y/o dinamización de los mercados de salida de la producción local) como los más vulnerables y generalmente menos estables o técnicamente no necesarios generados por el aporte de fondos públicos (Tesoro Nacional, FONAVI) o privados externos a la provincia.

El segundo supuesto -ya aludido- se refiere a la capacidad del sector educador-capacitador de ir regulando los desajustes laborales a través de la adecuación de su oferta técnica a los requerimientos de las empresas y la estructura productiva en general.

Este supuesto, fuertemente enlazado con el anterior, es progresivamente más válido en la medida del dinamismo positivo de la situación y de las oportunidades productivas y de la demanda laboral.

En cambio, en un contexto como el que se describió hasta aquí -y esto es aún más cierto en el caso chaqueño- el sistema de educación formal general tiene un más importante rol que jugar en la nivelación de las oportunidades laborales de la población por la vía de los puestos de trabajo autogenerados; por otra parte, el sistema de capacitación para el trabajo requiere de una fuerte articulación con otros esfuerzos encarados desde los sectores público y privado para: a) generar situaciones de estímulo sobre la estructura productiva formalizada y estable existente y b) apoyar la capacitación específica en base a demandas localizadas, que permitan elevar la productividad de los sectores del autoempleo y de los mercados informales de trabajo al mismo tiempo que se tiende a ligarlos más estrechamente con los sectores más modernos y estables de la economía.

Esta diferencia es importante porque el sistema educacional formal general y técnico está normalmente más orientado a satisfacer necesidades de instrucción o capacitación del sector productivo estable (el más moderno, formalizado, estandarizado en sus requerimientos de perfiles para su personal).⁽¹⁾

Esto es cierto también para el conjunto de las acciones públicas normalmente dirigidas a regular o inducir patrones de comportamiento sobre el mercado laboral (políticas de salarios, de beneficios sociales y previsionales, convenios de aprendizaje y similares).

En cambio, en situaciones de receso, crisis o retracción del empleo, en economías en las que el peso estructural del empleo inestable e informal es significativo, las respuestas típicas del sistema educacional tienden a perder flexibilidad, operatividad y adaptabilidad, y se hace así necesario instrumentar sistemáticamente otro tipo de respuestas adecuadas a la retracción y a la transición, así como también -como se mencionó más arriba- un deliberado esfuerzo de orientación, direccionamiento, localización y articulación rápida y efectiva con las respuestas desarrolladas y ejecutadas por otros actores del escenario institucional público o privado.

En otras palabras, en épocas de auge productivo y laboral, el rol del sector educador-capacitador puede definirse como el del agente de ajuste de las calificaciones ofertadas y demandadas. En épocas recesivas o cuando las políticas públicas de reactivación no están totalmente definidas, o los obstáculos a remover

(1) Esto es independiente del grado de ajuste que sus currícula efectivamente logren respecto a los requerimientos de la estructura productiva.

hacen prever un tiempo de maduración de políticas relativamente prolongado, el rol tiene más que ver con la detección localizada de necesidades puntuales, la preparación y capacitación de la población para mejorar la productividad y los ingresos derivados de sus actividades actuales y mejorar la capacidad de acceso a eventuales puestos futuros y finalmente con la resolución de problemas culturales endémicos como los que se describen más adelante.

3.4. Reformulación del problema y corolarios

La demanda provincial original estaba primordialmente orientada a la solución del desempleo friccional y de los desajustes, lo que supone un mercado transparente -es decir, de alta visibilidad de sus condiciones para todos sus miembros- y perfecto -en el sentido de la economía neoclásica: salarios iguales para tareas iguales en todos los sectores productivos- con libre movilidad ocupacional y geográfica. En los hechos, el mercado laboral chaqueño está coyunturalmente "distorsionado" por la crisis, la retracción y la desocupación masiva.

Los desajustes de capacidades laborales son un hecho real e indudable en la provincia del Chaco y tienen mayor significación para el sector industrial y comercial urbano moderno, o en ocasión de grandes emprendimientos productivos que -como la construcción de obra pública- pueden demandar en un plazo perentorio calificaciones y capacidades laborales específicas.

Los fenómenos detectados hasta aquí son además manifestaciones específicas de problemas y carencias estructurales muy duras sobre algunos de los cuales, la capacidad provincial de control,

intervención y corrección puede ser muy escasa y en algunos casos, nula, dependiendo de la fuerza y poder de los intereses extraprovinciales que se le contrapongan. En cambio, es también significativa la porción de problemas que sí podrían ser atacados eficiente y eficazmente por la provincia, a condición de poder distinguir los síntomas de las causas, los problemas del corto de los del largo plazo, y las cuestiones estructurales de las coyunturales, así como de articular aquel conjunto de las acciones del sector público y privado que por su naturaleza tiendan a concurrir sobre un área problemática dada.

De entre el conjunto de los condicionantes estructurales que determinan la situación abordada por la provincia en su demanda al Consejo Federal de Inversiones, tres parecen ser hoy de la mayor importancia. Abordarlas de un modo concertado y articulado permitirá que las acciones orientadas a corregir los desajustes indeseables en los mercados de trabajo puedan insertarse en un marco consistente de aprovechamiento de esfuerzos provinciales.

Estas tres condiciones se refieren: a) al alto grado de analfabetismo y la baja instrucción básica general que aún hoy puede observarse en la provincia, y que afecta severamente las posibilidades de inserción adecuada de una significativa porción de la población joven y adulta en los mercados productivos y laborales, tanto rurales como urbanos; b) el alto nivel de inestabilidad de una parte sustancial de los puestos laborales existentes y c) a la enorme presión poblacional sobre el mercado de trabajo urbano y en especial de Resistencia.

En consecuencia las políticas de educación-capacitación que se encaren para reducir los desajustes detectados en el mercado

laboral podrían potenciar su rendimiento y eficacia en la medida en que puedan conjugarse con: a) campañas masivas de alfabetización e instrucción de adultos; b) políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa típicamente más intensiva en mano de obra y a las actividades que se desarrollan en los sectores informales y cuasiformales urbanos y c) políticas que coadyuven a la retención de la población rural en su lugar de origen o en localizaciones urbanas menores o intermedias y que contribuyan al mismo tiempo a iniciar un proceso de descompresión de los mercados laborales urbanos mayores.

Estas tres líneas de acción política deberán ser soportadas por medidas de distinto tipo que tiendan a dotar de mayor visibilidad, transparencia y accesibilidad a las relaciones que se establecen entre los distintos componentes y actores del mercado de trabajo, a través de adecuados sistemas de información.

4. Características más generales de los escenarios laborales chaqueños.

Una visión de conjunto de lo acontecido en los últimos años en los mercados laborales de la provincia del Chaco permite señalar las siguientes tendencias generales:

4. 1. MERCADO LABORAL RURAL

El agro, es escenario de un marcado y continuado proceso de expulsión de población rural, especialmente en el contexto generado a partir de la crisis algodonera. Un notable descenso en la cantidad de productores de algodón (-30%, equivalente a algo menos de 5.000 chacareros) entre 1974 y 1982 y un lento aunque evidente proceso de concentración de explotaciones, que tiende a elevar la superficie promedio en un cálculo estimado del 50% (1).

Dentro de este panorama, la persistencia del minifundio algodonero es realmente notable y permite llamar la atención sobre la lógica o racionalidad que convierte a esta forma de producción en una alternativa más frecuente y persistente en comparación con otras disponibles en el Chaco, a pesar de las notorias contradicciones de pobreza y privación relativa y absoluta que estos

(1) La cantidad de explotaciones algodoneras habría sido en 1982 algo menos de la mitad de las existentes en 1960. El mayor efecto negativo se registró entre explotaciones por debajo de las 50-55 ha. de superficie que, representando el 96% de las casi 22.000 explotaciones algodoneras registradas en 1960, pasaron a significar el 86% de las casi 12.000 detectadas en 1982.

La cantidad de explotaciones de superficie superior a 55 ha. resultó más que duplicada entre 1960 y 1982.

chacareros padecen (1).

Este proceso es paralelo a uno de diversificación agrícola extensiva, una incipiente mecanización de la cosecha de algodón y un mayor impulso a las actividades ganaderas que conjuntamente con la incorporación de nuevas porciones de tierra para la explotación, teniendo a la ganadería como principal destino, permite configurar una tendencia a la "pampeanización" del campo chaqueño (2), que coexiste con un fuerte endeudamiento de los productores grandes así como de los medianos y de sus organizaciones cooperativas.

Frente a una oferta de mano de obra originada en el crecimiento natural de las familias establecidas, se encuentra una demanda de mano de obra restringida a las actividades campesinas posibles en cada coyuntura histórica.

Los sectores productivos primarios con quienes se asocia esta demanda de mano de obra tienen un peso diferencial como generadores de empleo, por razones de tipo estructural, pero también por causas estrictamente coyunturales y sobre las que un adecuado nivel de intervención y reorientación es posible.

Al interior del subsector agrícola, sólo los productores medianos y grandes son típicamente demandantes de mano de obra asalariada estable y transitoria: los pequeños productores, aunque

(1) Confróntese sobre este punto, Programa de apoyo y desarrollo de los pequeños productores chaqueños, Informe final, CFI, Buenos Aires, 1984.

(2) Cfr. Cafferata, A., Diagnóstico preliminar del mercado laboral chaqueño en el segundo Informe Parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983.

eventualmente contratan peones transitorios para aquellas actividades del ciclo productivo con alta demanda de trabajo son típicamente oferentes de mano de obra, a tal punto que su calendario de cultivos es altamente funcional al de los grandes productores por su alto nivel de complementariedad en términos laborales, que es inducida por la necesidad de ingresos adicionales.

Con respecto al subsector ganadero, en el que puede repetirse la tipificación anterior, aún el estrato de productores medios y grandes tiene escasa significación como empleador, por las características propias de la actividad (1): intensiva en capital fijo (tierras, vientres, escasas mejoras); con baja tasa de retorno, baja rotación de capital; alta elasticidad precio; su baja demanda de fuerza de trabajo se orienta primordialmente hacia labores permanentes por pocos asalariados estables con bajos ingresos monetarios reales.

El sector empresario vinculado a la explotación forestal demanda mano de obra a un ritmo estrechamente vinculado con los ciclos de precios de la madera, en especial los contratistas cuyo potencial de empleo es mayor que el de los propietarios del monte.

Es entonces evidente que el grupo sobre el que recae casi exclusivamente la responsabilidad de puestos estables en el agro es el

(1) Cfr. Benítez, J.C., y colaboradores, Diagnóstico preliminar de la estructura productiva chaqueña, 1ra. y 2da. parte en Primero y Segundo informes parciales de este proyecto, CFI, Buenos Aires, junio y septiembre de 1983.

vinculado a las explotaciones agrícolas medianas y grandes⁽¹⁾.

Los grandes factores que más parecen influir estructuralmente sobre los requerimientos de mano de obra del sector agrícola capitalizado o moderno son el margen de extensión de la tierra (capacidad de expansión de la frontera agropecuaria), el tipo de tecnología empleada (más o menos intensiva en trabajo) y la clase de cultivos desarrollados (de tipo más o menos extensivo). Los efectos asociados a cada uno de ellos pueden aumentar o disminuir tendencialmente la demanda de puestos de trabajo asalariados estables.

El fuerte incremento de la superficie explotable agrícola de la última década es sin duda un elemento positivo, como también lo es la diversificación productiva (la incorporación de sorgo, girasol y trigo) en términos de superficie tales que los "nuevos cultivos" han resultado prácticamente agregados a los tradicionales (algodón y maíz)⁽²⁾. Pero el aspecto tecnológico y organizativo, tanto en los cultivos incorporados como en los previos, con su sesgo de extensividad y tipo de explotación modal, resulta tener efectos negativos en términos laborales⁽³⁾, en tal magnitud

(1) Se observará que el tema discutido hasta aquí es el del empleo asalariado. Un aspecto que en determinadas condiciones puede alterar significativamente esta tendencia en el largo plazo, es el del autoempleo de los propios productores pequeños y medianos, en un ciclo de capitalización y estabilización económica y desarrollo social, como el que se describe en el Programa de Apoyo (...) ya aludido en una nota anterior.

(2) Buena parte de la superficie agregada fue incorporada por la Campaña de Avance al Oeste, hoy en buena medida recuperada por la selva y que ya no se puede considerar explotable, según observaron algunos expertos consultados.

(3) Cfr. Cafferata, A., op. cit.

aparente que compensa los anteriores ⁽¹⁾.

En términos de empleo, este proceso supone una baja relativa de la demanda de fuerza de trabajo transitorio, y una mayor significación relativa (pero de todavía escaso peso cuantitativo) del empleo asalariado estable, con mayor calificación. En términos de las explotaciones, una mayor división funcional y social del trabajo.

La menor incorporación de empleo rural, en un marco de crisis generalizada de las economías regionales, explica el debilitamiento de los circuitos de trabajo regionales.

La dificultad en obtener ingresos monetarios extraprediales que emana de estas condiciones, junto a los bajos y tendencialmente decrecientes ingresos de los pequeños productores agrícolas ⁽²⁾

(1) La velocidad de crecimiento de la superficie bajo explotación de los cinco cultivos principales fue igual a la de la población activa ocupada en actividades agropecuarias entre 1960 y 1970, pero superior a ésta en un 50% entre 1970 y 1980, período en que la superficie sembrada se expandió correlativamente con (a pesar de? a expensas de?) un descenso absoluto de la población rural ocupada. (La superficie bajo cultivo con girasol, sorgo, maíz, trigo y algodón fue de 611.000 ha., 653.000 ha. y 870.000 ha. en 1960, 1970 y 1980, respectivamente, según cifras oficiales; los datos censales para los mismos años indican que la PEA ocupada en actividades agropecuarias fue de 70.968, 76.600 y 68.495 respectivamente. Así, la elasticidad empleo de la expansión y la diversificación fue de 0,99 en 1960/1970 y de 1,49 en 1970/1980.

(2) Como es sabido, el ingreso por empleo asalariado es sólo una de las estrategias desplegadas por los pequeños productores para subvenir a sus necesidades pero, las más de las veces, es cuantitativamente muy significativa y aún la mas importante.

están en la base de los procesos de despoblamiento rural⁽¹⁾, protagonizados primordialmente por estos mismos productores y sus hijos, y por los asalariados libres (peones con o sin tierra) en edad laboral en busca de mejores oportunidades.

Esta migración -hasta el año 1970 orientada hacia los grandes centros metropolitanos del país; desde entonces más notable hacia las grandes ciudades chaqueñas y especialmente Resistencia- tiene efectos diferenciales en las áreas de origen y en la de destino: en las primeras, hace aumentar la proporción de la población económicamente no activa y de la menos instruída; en las segundas refuerza la presión sobre el empleo en áreas urbanas que, por características históricas y coyunturales, no se encuentran preparadas para recibir el impacto y sólo ofrecen inicialmente a estos migrantes poco más que un destino de pobreza, marginalidad urbana y desorientación.

4. 2. MERCADO LABORAL URBANO

El marco general que caracteriza a las actividades productivas no agrícolas en el Chaco es el de una urbanización sin industrialización, y el de una terciarización informalizada y excedentaria del empleo.

(1) Con todo, existen naturalmente otros determinantes del éxodo rural, como las deficientes condiciones en materia de infraestructura física (caminos, sanidad, electricidad, agua) y social (salud, vivienda, y en términos más cuali que cuantitativos, educación e integración regional) que son extremadamente difíciles de corregir en una situación generalizada de escasez de recursos y requieren un esfuerzo deliberado, orientado y sistemático.

El crecimiento urbano de Chaco es un hecho incontrovertible y más notable a partir de 1970 en que a la típica migración rural-urbana se sumó el retorno de los migrantes -buena parte de ellos, en edad activa- que habían dejado la provincia⁽¹⁾. La capacidad de atracción de Resistencia es muy grande y concentra el grueso del crecimiento urbano.

Una primera aproximación al fenómeno de la informalización⁽²⁾ puede lograrse a partir de los siguientes análisis y datos. La PEA ha venido creciendo entre 1960 y 1980 a un ritmo siempre inferior al de la población total. El mismo fenómeno puede verse, desde otros dos ángulos: el aumento de la tasa de dependencia (en cantidad media de inactivos que debe mantener con sus ingresos y ocupaciones cada trabajador activo crece de 0.375 a 1.0 entre 1960 y 1980) y el descenso de la tasa específica de actividad (la proporción de activos mayores de 14 años en relación a la población a partir de ese límite de edad baja del 56.5% (1960) al 53.5% (1970) y al 50% (1980), predominantemente por efecto del retiro del mercado laboral de los varones (casi 90% de actividad en 1960; 77.4% en 1980). Estos retiros suelen indicar fenómenos de desaliento ante trabajos subremunerados e inestables, pero también el ingreso a actividades informales, ocasionales, marginales, difícilmente registrables a partir de las estadísticas básicas de población.

Debe sumarse a esta característica el tradicional peso de las

(1) Cfr. Rosenfeld, M., Diagnóstico preliminar de la dinámica demográfica chaqueña, Primer Informe Parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, junio de 1983.

(2) Se lo describe con más detalle más adelante.

unidades productivas pequeñas⁽¹⁾ en todas las ramas de actividad y el notable aumento del "cuentapropismo"⁽²⁾ como estrategia laboral frente a la fuerte presión de oferta excedente que no logra insertarse ocupacionalmente, particularmente en el mercado urbano⁽³⁾, y que incorpora grupos de baja y heterogénea capacitación laboral en tareas de baja o muy baja productividad, con predominio de las actividades comerciales o de servicios.

En cuanto a la cuestión de la terciarización del empleo, -que no es en Chaco un fenómeno de desplazamiento de mano de obra provocado por cambios o innovaciones tecnológicas en los sectores productores de bienes sino más bien a partir de las propias incapacidades de éstos de generar puestos estables de trabajo-, se constituye en un problema severo en la medida en que, sin expansión del producto real, físico, cada vez menos trabajadores -en términos relativos- se dedican a la producción de bienes o a la generación de valor y cada vez más se dedican a su circulación y distribución. La razón por la que esto configura una situación de empleo excedentario o técnicamente no necesario es obvia.

(1) Casi el 40% de los asalariados en el sector privado de la economía estaba ocupado en 1980 en establecimientos con menos de 5 empleados. El porcentaje era mayor en el agro (52%), el comercio (42%) y los servicios (48%). Más del 71 % de los empleadores eran patrones o socios de establecimientos que no ocupaban a más de 5 empleados.

(2) Los grandes cambios en la estructura del empleo chaqueño según la categoría ocupacional se dieron antes de 1970, con el notable descenso de la cantidad de patrones o socios (-65% entre los Censos de 1960 y 1970) y el de los trabajadores familiares no remunerados (-27.2%). Entre 1960 y 1970, la población ocupada que se desempeñaba como asalariada creció un 15% y la de quienes trabajaban por cuenta propia aumentó en más del 63%. En conjunto, considerando los veinte años que van de 1960 a 1980, mientras la población activa creció algo menos de un 25%, la proporción de asalariados se incrementó en un tercio (+35.2%) y la de trabajadores por cuenta propia se vio, en cambio, casi duplicada.

(3) Cfr. Cafferata, A., op. cit.

Entre 1960 y 1980 mientras el conjunto de la población ocupada creció un 25%, la cantidad de empleados en la industria disminuyó en casi un 2% (con un descenso de -48.8% en 1960/70 y un aumento del 47.1% en 1970/80 !), y la de ocupados en comercio y servicios creció aproximadamente en un 80%.

Las magnitudes absolutas serán más indicativas del fenómeno: en 1960-70, la industria perdió más de 12.800 puestos; y en 1970-80 recuperó algo más de 4.600; en 1980 había 8.000 puestos industriales menos y 26.324 puestos de comercio y servicios más que veinte años antes.

El papel del sector público en la absorción de empleo es muy importante. Según datos censales, de los 54.000 puestos en la rama Servicios personales, sociales y comunales, el 52% (más de 28.000) corresponde a asalariados del sector Público. En el conjunto de la economía chaqueña y considerando todas las ramas de actividad, el sector público ocupaba más de 45.000 personas (más de una de cada cinco personas ocupadas en 1980).

La actividad de la construcción, fuerte demandante de fuerza de trabajo por su función de producción típicamente intensiva en mano de obra, constituye una notable contención a la hasta ahora progresiva terciarización de la economía pero, como es sabido, es muy vulnerable a fluctuaciones dependiendo de factores y aportes alejados de la capacidad de decisión y control de la provincia.

4.3. EL PROBLEMA MAS GENERAL

En función de las características centrales que hasta aquí se señalaron, parece evidente que hoy en Chaco el problema del empleo es

el problema de la producción. Si bien es cierto que el grueso de las medidas que la provincia podría implementar para intentar corregir la situación global descripta son -las más sustantivas- de largo plazo, están fuera de su control directo o total y claramente fuera de los alcances de implementación de este proyecto, una proximación a la medición de este fenómeno y otros conexos permitirá tener una idea acerca de la magnitud del problema y de la envergadura y duración de los esfuerzos a encarar en torno a la estabilización de los puestos de trabajo.

Para 1980 y en base a la elaboración de datos censales inéditos,⁽¹⁾ puede estimarse la magnitud del subempleo rural en el 55% de los puestos de trabajo; para el sector urbano el subempleo llegaría al 43% (35% en 1970); la cantidad de empleados en los sectores urbanos de alta productividad (ubicados en el cuarto superior de una escala de producción por hombre ocupado) alcanzaba en número a la mitad de los empleados en los sectores urbanos de productividad baja (ubicados en el cuarto inferior de la misma escala); la cantidad de empleados en los sectores urbanos de alta productividad equivalía a la cuarta parte del total de empleos urbanos; para el sector rural, ese estrato apenas alcanzaría al 10% del total. El volumen de empleos estables urbanos (los sectores productivos no agrícolas de productividad alta y media) no superaba el 50% de los puestos urbanos (era inferior al 40% en 1970).

(1) Las cifras que se presentan no deben tomarse como definitivas en el sentido de que la metodología empleada para calcularlas no es "exacta": otro investigador podría definir las variables clasificatorias de otra manera, o los rangos numéricos con una amplitud diferente y llegar en consecuencia a resultados distintos, aunque seguramente convergentes. En todo caso, el método aplicado es consistente, de modo que las variaciones que se mencionan responden a variables calculadas por procedimientos -obviamente- idénticos.

Para el sector rural, los puestos de trabajo estable no alcanzarían a uno de cada tres. En conjunto, los puestos en actividades de baja productividad llegan al 51% del total de empleos ocupados en 1980: esto representaba más de 112.000 puestos en dicho año en esas condiciones, casi 70.000 de los cuales eran desempeñados en actividades urbanas y aproximadamente la mitad de ellos en Resistencia.

Sobre esta matriz general de caracterización de los mercados laborales de la provincia, se avanzará a continuación en el sentido de identificar los problemas más relevantes que intervienen en su conformación, con mayor nivel operativo y de detalle, para poder definir los frentes de ataque que permitan diseñar estrategias de acción adecuadas.

5. El funcionamiento de los componentes de los mercados laborales Problemas y cuestiones operativas

5.1. El mercado de trabajo

En época de crisis estructural con retracción coyuntural -situación que caracteriza agudamente a la economía chaqueña en la actualidad- es posible distinguir con claridad el comportamiento del sector formal de empresas por un lado, de las actividades que se desarrollan en sectores más informalizados por el otro. En los estratos formales existe mayor rigidez de los factores y menor movilidad de la mano de obra (los empleados no quieren perder sus puestos y la empresa no quiere desprenderse de su personal calificado y adaptado). Sí puede detectarse en el conjunto una fuerte movilidad geográfica o ecológica, pero el grueso de la movilidad ocupacional se produce más bien en los niveles bajos y muy bajos de los estratos informales y cuasi formales de la economía.

La movilidad geográfica y la horizontal (rotación) son estimuladas por las fuertes diferenciales de salario entre hombres y mujeres, por rama de actividad, entre asalariados y trabajadores por cuenta propia. La rotación de personal es también estimulada por el descenso de los salarios reales, que juega sus efectos en un doble sentido: en primer lugar garantiza una mano de obra permanente en reserva y permite al asalariado obtener trabajo con sólo disminuir su pretensión de remuneración; pero en segundo lugar distorsiona profundamente el funcionamiento del mercado, al ilegalizarlo y convertirlo en escenario de prácticas de contratación y remuneración "negras" (contratos de plazo fijo, trabajos de un día de duración, etc.). Desde otro ángulo este sistema

perjudica a la empresa al no permitir desarrollar una política de permanencia y al asalariado por la falta de aprendizaje y de experiencia certificable.

Como ya se mencionó antes, en el campo, los diferenciales de salarios inducidos por la innovación tecnológica (que se reflejan en la estabilización del empleo asalariado y en su mayor requerimiento relativo de calificación) no inducen a la movilidad por rotación, como en las ciudades, sino a la movilidad por migración porque salvo en el caso del autoempleo posible en las explotaciones familiares o subfamiliares, aumentos de salario van acompañados de una mayor rigidez en la combinación de factores y de una disminución de las oportunidades laborales.

Resulta entonces evidente que en el mercado de trabajo en situación de recesión, junto con la búsqueda de mejores condiciones sociales de calidad de vida, el salario es el principal determinante de la movilidad ocupacional, lo que se ve reforzado por el hecho de que son pocas las empresas grandes formalizadas y estables con políticas de personal y beneficios sociales generales que diferencien netamente sus prestaciones de las del resto de las empresas.

En este marco general, las empresas establecidas en realidad compiten con el "cuentapropismo" por la captación de mano de obra. Esto no solo resulta evidente a través del crecimiento del empleo autónomo ya comentado más arriba, o de los ingresos más altos de los trabajadores por cuenta propia respecto de los

asalariados ⁽¹⁾: se ha podido comprobar ⁽²⁾ que es muy alta la resistencia de los trabajadores independientes a volver al trabajo asalariado ⁽³⁾.

Qué sucede en estas condiciones con las calificaciones y los requerimientos de aptitudes técnicas?

Los desajustes de la oferta en relación a la demanda se dan típicamente a nivel de los trabajos más calificados. Se ha detectado un déficit de oferta más agudo cuanto mayor es la calificación del puesto y cuanto mayor es la especialización de la tarea (caso en el que al déficit deben agregarse los problemas de adecuación de las capacidades).

Las empresas han señalado también que faltan obreros especializados y no existen mecanismos formales de obtención de personal directivo y personal medio (técnicos y supervisores), pero mientras tanto, en la medida en que la oferta de fuerza de trabajo es aún excedente en relación a la demanda, elevan los requerimientos educativos postulados para puestos no calificados y se contrata a personal con mayor nivel de instrucción por costos más bajos (pues los salarios se fijan por la tarea y no por la calificación de quien la desempeña).

Esto es también una manifestación del fenómeno de la "devaluación educativa".

(1) Cfr. Cafferata, A., op. cit.

(2) A través de entrevistas personales los resultados coinciden con los obtenidos por una encuesta entre trabajadores por cuenta propia del Gran Buenos Aires, en 1980.

(3) Esta actitud básica es también un claro indicio de situaciones críticas y de retracción económica y tienen mucho que ver con el fenómeno de la informalización del empleo.

Se han detectado además serios obstáculos -algunos de ellos, operativos- a la reorientación de las calificaciones que podría ser una de las vías de solución. En principio, una sobreoferta de personal es una situación óptima para un emprendimiento de este tipo ⁽¹⁾. Pero la vasta situación de informalización del empleo a que ya se hiciera referencia dificulta el registro y la captación de aquellas situaciones de sobreoferta o desajustes potenciales o reales, la terciarización de la economía de-estimula la "educación obrera" o productora de bienes ⁽²⁾; en muchos casos los incentivos para estudiar o capacitarse no son claramente visibles: implican requisitos de admisión a umbrales mínimos que marginan a una parte de la población informalizada o en los estratos de baja o muy baja productividad; es muy trabajosa (debe hacerse habitualmente fuera de horas de tareas y en esos casos es difícil encontrar instructores o entidades gremiales dispuestos a capacitar o a promover la capacitación). Finalmente, es claramente visible que las empresas aprecian más las habilidades y destrezas adquiridas en el trabajo que los niveles formales de instrucción o educación alcanzados y esto se refleja dramáticamente en el hecho de que el mercado no "premia" la educación ⁽³⁾ con mayores salarios.

(1) De hecho puede comprobarse que fenómenos paralelos a la retracción del mercado laboral, como el retiro prematuro, el desaliento o la disminución de la tasa de actividad van acompañados por un aumento del nivel de escolarización de la población.

(2) Este tema se desarrolla con detalle más adelante.

(3) La elaboración de datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Resistencia, abril de 1982, cuadro 25, (inédito) muestra que los diferenciales de ingreso por cada año de educación incorporado por la población activa, en realidad decrecen hasta el nivel de la educación secundaria incompleta y sólo registran aumentos de relevancia al finalizar la universidad y al terminar el nivel secundario. El pasaje a la enseñanza secundaria está en rigor "castigado" por la estructura salarial.

5 2. Los sistemas de información que concurren a los mercados de trabajo

Se han detectado algunas carencias y problemas operativos que dificultan la puesta en marcha y el funcionamiento eficiente de sistemas de información eficaces que permitan dotar de mayor transparencia al funcionamiento de los mercados de trabajo. No todos ellos son del mismo nivel y una buena parte ya fue señalada por los funcionarios de la provincia al solicitar el estudio o durante su transcurso.

En primer término debe ser mencionado el hecho obvio de que no existen hoy en el Chaco mecanismos eficientes y sistemáticos de detección del conjunto de la demanda de fuerza de trabajo. Es cierto que se han desarrollado algunas experiencias exitosas de detección y adecuación de oferta a demanda que se comentan más adelante (ver Capítulo seis) pero son casos estrictamente puntuales que, si bien señalan líneas de acción promisorias, no afectan la validez de la primera observación.

El problema de la informalización del empleo restringe la capacidad de acción del gobierno respecto de la población involucrada en esas situaciones laborales, pero también tiene importantes implicancias sobre la informalización de los sistemas de registro y de reclutamiento: así como es difícil acceder a los empleadores y empleados en sectores informales, tradicionales, inestables, de baja productividad y situaciones muchas veces no totalmente legales, también es difícil intervenir sobre los mecanismos y redes de información y reclutamiento de personal, para mejorarlos y potenciarlos. Una de las causas de estas dificultades

radica en la alta movilidad de estos estratos y el consiguiente "anonimato" de los actores individuales.

Tampoco existen mecanismos eficientes de seguimiento periódico de evolución de la demanda (sí de la producción, o de actualizaciones de registro -altas y bajas de establecimientos urbanos- pero éstos son sólo indicadores indirectos de la demanda de mano de obra y muchas veces están controlados por organismos públicos y privados diferentes que no tiene conexión alguna entre sí), ni de seguimiento de la oferta laboral capacitada. Salvo convenios o casos de seguimiento prácticamente asistencial de la población capacitada (como algunos de los que lleva a cabo la Secretaría de Acción Social de la provincia), la adecuación de oferta y demanda de empleo se resuelve fuera de un ámbito "controlado".

Esto último debe ser muy especialmente tenido en cuenta al diseñar sistemas de información pues algunas variables pueden ser eficientes indicadores de pronóstico y otras sólo podrán ser mediciones "ex post". El ajuste de capacidades es típicamente una evaluación de este tipo. En cambio, un seguimiento de los perfiles de las altas y bajas de personal por parte de las empresas puede ser un indicador muy eficaz de las orientaciones en materia de capacidades y calificaciones reclutadas por los establecimientos y aquéllas de las cuales prefieren desprenderse. En el mismo sentido, los mecanismos de detección de utilización de la capacidad instalada de producción por rama de actividad pueden indicar distintos ciclos correlativos en la capacitación de personal para el ajuste de las capacidades requeridas o en la formación de recursos humanos nuevos. En particular

esto es importante cuando se atraviesan situaciones como la actual, en que aún cuando fuere lenta y dificultosa, parece iniciarse una transición hacia la reactivación de la economía provincial.

En materia de oferta de mano de obra, por su parte, tampoco se detectó la existencia de información a la población acerca de la variedad de opciones educativas y de capacitación disponibles. Tampoco existe información sistemática sobre capacitación directa brindada por las empresas. En consecuencia no sólo es parcialmente azaroso el encuentro y el ajuste entre la demanda y la oferta de mano de obra; también puede serlo el de la oferta educativa y la población, porque el mecanismo de selección de la clientela es asimétrico: es la escuela (en sentido genérico) quien "elige" su población meta; lo contrario no es, en cambio, habitualmente cierto.

Todas estas instancias requieren un mecanismo sistemático de coordinación o articulación que en la actualidad no está desarrollado para que integre los distintos sistemas formalizados y no formalizados, de datos primarios y secundarios que ya existen en la provincia sobre sus mercados de trabajo y los procesos asociados.

En este sentido, tal vez sea el Servicio de Empleo de la Dirección de Estudio y Coordinación de Relaciones Laborales de la provincia el organismo más indicado para crear en su seno el rol de "planificador laboral" que al mismo tiempo que genere y procese la información adecuada, funcione como enlace entre los distintos organismos y actores, públicos y privados que podrían colaborar en mejorar esta situación⁽¹⁾.

(1) Se brindan más precisiones sobre este rol más adelante en este informe.

En la actualidad, son muchos los agentes del sector público que controlan o podrían controlar información clave sobre este tipo de problemas. Las mismas fuentes disponibles de información secundaria por falta de recursos económicos, técnicos, humanos, de capacidades o de tiempo, no son explotadas sistemáticamente, o no lo son en la forma más adecuada.

Si bien es cierto que las fuentes secundarias de información -censos, encuestas, relevamientos, registros- presentan muchas veces inconsistencias, incompatibilidades, errores de registro errores de muestreo, falta de periodicidad adecuada, falta de visibilidad de algunas cuestiones claves (las "changas": por ejemplo, son difícilmente registrables en las estadísticas y encuestas que no estén específicamente orientadas a detectarlas), también es cierto que adecuadamente tratadas y procesadas podrían brindar una información rica sobre comportamientos o grupos críticos de la población (1).

Un comentario aparte merecen las Bolsas de Trabajo u organismos que cumplan funciones similares.

Como es sabido, la "Bolsa" administrada por el Servicio provincial de Empleo funcionó más bien -y deficientemente- como registro de oferentes (esto es, de personas en búsqueda de trabajo) que de demandantes. Ello fue así debido a problemas de distinto

(1) La Encuesta Permanente de Hogares de Resistencia (INDEC, abril y octubre de cada año) podría brindar datos útiles sobre el comportamiento de los migrantes (por ejemplo, cuáles de los puestos de baja productividad, inestables, informales, son desempeñados en Resistencia por migrantes rurales o de ciudades menores y cuán reciente es su migración? cuántos de los desocupados lo son?) y de otros grupos poblacionales especialmente afectados por fenómenos de subempleo y desempleo visible e invisible: los jóvenes, las mujeres, la población de menores niveles de instrucción. El sector de la construcción es pasible también de un procesamiento diferenciado en esta Encuesta. Otra cuestión posible de analizar es la evolución de la capacidad de absorción de empleo por parte de las grandes ramas de actividad de la economía urbana.

orden: por una parte, los derivados de la credibilidad en las certificaciones declaradas por los postulantes; por otra, las dudas acerca de la eficacia de los contactos logrados; finalmente, el temor a manejos políticos de las listas y de la información sobre puestos disponibles.

Pero, en términos más generales, el fracaso de la Bolsa tuvo mucho que ver con la situación de crisis y retracción de la economía (período en que, incidentalmente, estuvo prohibida la existencia de bolsas de trabajo administradas por sindicatos y organizaciones gremiales, y también los servicios de empleo privados).

En efecto, en tales circunstancias se produce -en la Bolsa- un desencuentro total entre oferta y demanda⁽¹⁾. Los trabajadores calificados, cuyo horizonte de búsqueda es más estrecho, más específico y menos difuso, y cuya radicación en la zona es generalmente más antigua, están más al tanto de las condiciones del mercado y de la ubicación y estado de sus eventuales demandantes y procesan por lo tanto, su búsqueda a través de contactos personales y redes informales de información. Los trabajadores no calificados, cuya visibilidad del mercado es mucho menos clara y cuyo horizonte de búsqueda es más difuso son quienes más concurren a registrar su desocupación en la Bolsa (aunque también recorren los establecimientos productivos ofreciendo su fuerza de trabajo, aún por changas. Este fenómeno es típico y muy claro hoy en Resistencia). Por su parte las empresas reclutan su personal no calificado de entre aquellos que concurren a sus establecimientos y en cambio tenderán a recurrir a los servicios de la Bolsa para conseguir reclutar personal calificado.

(1) Cfr. Robirosa, M. y Karol, J., op. cit.

Resulta así que la Bolsa de Trabajo no es por sí y en una situación de alto desequilibrio un mecanismo eficaz de reasignación, pero tampoco de medición de los desajustes y desempleos de capacidades y vacantes porque tiende a sobreestimar la oferta no calificada y a sobredimensionar la demanda calificada en relación a las proporciones en que éstas realmente ocurren en el mercado. A esto debe sumarse la falta de confiabilidad de sus registros, debido a que su actualización (altas y bajas una vez que una vacante -en ambos sentidos- es producida o cubierta, respectivamente) es extremadamente difícil de implementar y habitualmente no se lleva a la práctica dado que requeriría incorporar dispositivos de seguimiento o colocación de inscriptos.

5.3. La demanda de fuerza de trabajo

5.3.1. Los problemas en el comportamiento productivo sectorial

Como ya se mencionó más arriba el flujo de desempleados migrantes rurales es producido por razones estructurales, la más importante de las cuales es la disminución relativa de la capacidad de sostén familiar de las actividades productivas primarias en condiciones económicas y tecnológicas dadas. Por su parte, la disminución absoluta y relativa de la capacidad de absorción de empleo está vinculada al estilo tecnológico que permite a los productores medianos y grandes enfrentar situaciones de precios relativos desfavorables, desventajas en las actividades ganaderas y en los productos agrícolas competitivos con los pampeanos (debidas a suelos de inferior calidad y lejanía de los mercados, a los altos costos de desmonte y a la mecanización, entre otros factores).

Fuera del sector agropecuario, puede verse un descenso relativo de la demanda de mano de obra, en especial, -como ya se mencionó- en los sectores productores de bienes y como correlato, un aumento de la demanda (captación de oferta) en sectores de servicios en un marco generalizado de fuerte endeudamiento y dificultades de recuperación. La demanda industrial actual -fuertemente de pendiente del ciclo de los productos agrícolas renovables- está concentrada en ramas de escaso dinamismo y baja capacidad de absorción de mano de obra.

Los establecimientos de actividades diversificadas están concentradas en las ciudades y especialmente en Resistencia y sus alrededores. La marcada obsolescencia, en muchos casos, de maquinaria y tecnología, significa también mayores costos comparados con otras empresas similares en la misma rama de actividad fuera del Chaco. Es fuerte la dependencia de fuentes de crédito y financiamiento no siempre disponibles ni oportunas. El fuerte peso de las unidades productivas pequeñas en el empleo genera una alta inestabilidad de los puestos.

Como ya se mencionó, la actividad de construcción, sea en obra pública o privada, es aleatoria y normalmente discontinua, dependiendo esencialmente de la inversión pública nacional o provincial y de planes de orden nacional que, aún cuando por norma suponen una gran capacidad de absorción de mano de obra directa en la construcción de las obras, puede a veces no significar lo mismo en términos de mano de obra indirecta (industria de la madera, aberturas metálicas y similares).

En estos términos, una política de desarrollo industrial -y más específicamente de integración agroindustrial-, aún cuando no

está totalmente bajo la posibilidad de control de la provincia, parece indudable ser la vía más indicada para frenar la terciarización inadecuada de la economía chaqueña. Es menester considerar sin embargo que existen hoy fuertes dificultades de creación de empleo industrial autónomo, autogenerado y no dependiente del ciclo agropecuario, por dificultades de diversificación⁽¹⁾ sólo en parte debidas a cuestiones coyunturales: inexistencia de recursos minerales atractivos para nuevas radicaciones, infraestructura industrial relativamente escasa, (que además como se dijo, tiende a concentrar población en las grandes ciudades), escasez y desajustes de la mano de obra calificada, distancia de los grandes centros consumidores, problemas estructurales de la producción primaria, malas condiciones de competencia respecto de los "pools" de producción y comercialización del litoral y especialmente de la pampa húmeda y Buenos Aires.

A estas condiciones locales, deben adicionarse la falta de una política nacional que efectivamente estimule la descentralización industrial e integre los circuitos de comercialización que están en la base del éxito de la política, las condiciones de alta competencia respecto de los regímenes promocionales provinciales que muchas veces han llegado a anularse entre sí, las dificultades para diseñar, establecer e implementar políticas de integración regional.

El panorama descripto se completa con la terciarización provocada en el conjunto de la economía y la informalización de porciones importantes de la producción y del empleo, condiciones que ya fueron discutidas y volverán a ser ilustradas más adelante.

(1) Cfr. Ministerio de Trabajo de la Nación, Situación actual y perspectivas del empleo en Chaco, Buenos Aires, 1981

5.3.2. Las políticas de personal

Las políticas de personal llevadas a cabo por las empresas pueden jugar un importante papel en la tarea de dotar de mayor formalidad a las actividades productivas, tanto urbanas como rurales y ser una eficiente contraparte de las políticas específicas de educación y capacitación que lleven a un progresivo ajuste de las capacidades ofrecidas y demandadas en el marco de recuperación paulatina de la economía provincial.

Ya se mencionó que una de las consecuencias (o, al mismo tiempo, atributos) de las características informales de la producción y del empleo era justamente la falta de políticas de personal y su reemplazo por el salario como único factor de ajuste de la movilidad ocupacional urbana.

El hecho de que no existan sistemas uniformes de reclutamiento ni de formación de personal lleva a que sea difícil diseñar y establecer una sola política de apoyo a la capacitación y promoción de personal. La oferta que en este sentido pueda desarrollarse desde el sector público deberá ser, pues, diversificada y adecuada al comportamiento de los diferentes estratos de unidades productivas, más que a las ramas de actividad o sectores productivos.

Por qué coadyuva a los procesos de informalización el hecho de que las empresas carezcan de políticas de personal? Porque en ausencia de políticas de reclutamiento, formación, capacitación, promoción y beneficios, es prácticamente imposible compensar los efectos desestabilizadores (rotación, movilidad) producidos por los diferenciales de salario, situación que es aún más

delicada cuando la etapa que se atraviesa es de retracción y no de crecimiento.

En el mismo sentido, debe contabilizarse el hecho de que no existan (no fueron detectadas en los relevamientos llevados a cabo entre autoridades educativas ni entre las empresas) políticas o prácticas o experiencias extendidas y formalizadas de capacitación técnica en las mismas empresas. Como se verá, esto incide sobre el eventual éxito que puedan obtener programas mixtos (empresas/sector público) de apoyo al ajuste de capacidades y a dotar de una mayor transparencia a las condiciones de desenvolvimiento de los mercados de trabajo.

Es necesario admitir, sin embargo, los problemas de rigidez y desconfianza que el funcionamiento de los mercados laborales han producido en años recientes. La sobreoferta de mano de obra estimula aún hoy el incumplimiento de legislación laboral. La capacidad de acción de la Subsecretaría de Trabajo de la provincia no está sólo restringida por la carencia de recursos o la sujeción al Ministerio de Trabajo de la Nación: también las empresas han cerrado contactos con las autoridades provinciales, y en algunos casos rechazan las inspectorías de la provincia. Por otra parte, el apoyo a la implementación de políticas de personal será inicialmente más viable entre las empresas más grandes, modernas y estables del sector formal que entre las empresas pequeñas y medianas: mientras las primeras podrán montarse habitualmente sobre sistemas de promoción establecidos rutinariamente, sistemas de capacitación propios o compartidos, las segundas tenderán a esperar un apoyo total de parte del sector público.

5.3.3. Las políticas de capacitación

El relevamiento realizado a propósito de este proyecto evidenció que no existen, o bien son pocas y escasamente evaluadas las experiencias de instancias mixtas entre las empresas y los sistemas de educación-capacitación dedicadas a la planificación de programas de formación profesional ; existe un significado des- crédito de los sistemas de aprendizaje, en parte debido -nueva- mente- a la existencia de una oferta excedente de mano de obra que torna innecesaria la toma de aprendices y que permite seleccionar de entre la abundante fuerza de trabajo disponible aquéllos que puedan acreditar mayores calificaciones adquiridas en ocupaciones anteriores; pero por otra parte debido también a la escasa participación que las empresas pueden exhibir en la programación de los sistemas de aprendizaje. Aunque esto fue visible sólo en un segmento poco representativo de la muestra entrevistada, aquellas empresas en las que era conocido el Plan Dual del CONET lo preferían a los convenios de aprendizaje precisamente por la mayor garantía de adecuación y ajuste a los requerimientos empresarios.

Otros sistemas de capacitación evidenciaron también problemas, no siempre de la misma índole: las prácticas rentadas, por ejemplo presentan desajustes de nivel organizativo e institucional en relación al sistema educacional del que el becario forma parte; por otro lado, el sistema de prácticas rentadas abarca aún hoy a muy pocas empresas y en ellas, a poca población activa. Las ramas de alto riesgo, por su parte, rechazan sistemáticamente la toma de

de aprendices o becarios, por problemas de seguridad.

Como se ve, las cuestiones de adecuación y ajuste de capacidades se resuelven -como se mencionó- en un espacio de competencia agudizada, un ambiente institucional turbulento y fuera de la posibilidad de control y seguimiento estricto, de modo que las mediciones de efectividad de los ajustes -siempre ex post- deben realizarse aparentemente siempre por vía de indicadores secundarios.

De los factores discutidos hasta aquí, parece desprenderse con bastante claridad que una condición -necesaria, pero no suficiente- del éxito de programas de capacitación-formación y ajuste de capacidades, consiste en llevarlas a cabo -al menos inicialmente, para lograr experiencia y poder replicarlas luego en otros ámbitos-, en conjunción con empresas que tengan implementadas- o puedan implementar- políticas de personal que tiendan a la estabilización y baja rotación del mismo.

5.4. LA OFERTA DE FUERZA DE TRABAJO

5.4.1. Condiciones generales

Alguna de las características que definen más estructuralmente la oferta de fuerza de trabajo ya han sido mencionadas al tratar su contraparte (la demanda) o el espacio de encuentro entre ambas (el mercado laboral). Ellas vuelven a ser mencionadas aquí en tanto son condiciones específicas del comportamiento poblacional en relación al empleo.

Debe mencionarse en primer término la intensidad de los procesos

migratorios que inciden en las áreas rurales, sobre todo en relación a su impacto sobre la necesidad de creación de puestos de puestos de trabajo. Las fuertes migraciones internas y externas como mecanismo de ajuste del desempleo o la falta de ingresos se reflejan en una muy alta movilidad geográfica y ocupacional, una fuerte urbanización residencial y un notable incremento de la presión demográfica sobre el empleo urbano.

Entre 1960 y 1970, la expulsión de población fue prácticamente igual al crecimiento vegetativo, tendencia invertida sólo en tres departamentos: General Belgrano, Almirante Brown y en mucho menos medida, San Fernando. El resto de los departamentos expulsaron tanta población que en rigor podrían haberse disminuido las vacantes laborales disponibles, proceso que sin duda ha tenido lugar a través del traspaso de explotaciones rurales o el cierre de unidades productivas en general.

Como es sabido, la tendencia cambió su dirección en la década de los '70: Chaco moderó su ritmo de expulsión poblacional y recibió contingentes migratorios de retorno (por un empeoramiento relativo de las condiciones en el resto de las provincias o por la política lisa y llana de devolución a sus provincias de origen de los migrantes residentes en Buenos Aires y otras localidades importantes. En este período⁽¹⁾, sólo en cuatro departamentos se repitió una situación en la que pueden "disminuirse el número de puestos": General Belgrano, Presidencia de la Plaza, 1º de Mayo y, en el caso de despoblamiento más intenso, Tapenagá. Mientras tanto, seis departamentos enfrentan una presión poblacional creciente sobre el empleo (medido en términos del cociente

(1) Cfr. Rosenfeld, M., Diagnóstico preliminar de la dinámica demográfica chaqueña. Primer Informe Parcial, CFI, Buenos Aires, junio de 1983.

entre crecimiento migratorio y crecimiento vegetativo): en orden de importancia (de menor a mayor) esos tipos de situaciones en las que el aporte migratorio incorpora una oferta supernumeraria sobre el mercado de trabajo se presentan en Alte. Brown, 9 de Julio, Chacabuco, O'Higgins, Gral. Güemes y San Fernando (casi ninguno propiamente algodonero). En el resto de los departamentos los desajustes laborales se resuelven sistemáticamente por la vía de la expulsión poblacional, proceso que entre 1970 y 1980 se verificó aún en Cte. Fernández, y en Mayor Fontana (Saenz Peña y Villa Angela respectivamente) aunque en escasa medida.

En segundo término, son claves los fenómenos de desaliento y retiro del mercado de trabajo, la informalización del empleo y el cuentapropismo, estimulados por la falta de puestos, su inestabilidad, los salarios bajos, la subremuneración, la falta de estímulos a la educación y formación recibidas (vía diferenciales de salarios decrecientes, como ya se demostró anteriormente)⁽¹⁾.

En efecto, los ejes clásicos del readomamiento de la población al problema de la falta de puestos adecuados a las capacidades ofrecidas no pasan única o necesariamente por la búsqueda de una mayor capacitación que los habilite a competir por mejores puestos, salvo que se trate de una situación de gran auge o de "pleno empleo". Esto tiene que ver con el nivel de gravedad de la situación laboral con que la población se enfrente; con el grado y la calidad de la visibilidad que detente acerca de las diferentes alternativas disponibles para enfrentar la situación crítica y esto a su vez depende de la extensión, confiabilidad, representatividad y calidad de la información de que se disponga sobre esas

(1) Cfr. Cafferata, op. cit.

alternativas, entre ellas la educación y la formación profesional. Antes bien, esos comportamientos quedan típicamente encuadrados en a) la migración (el abandono del área conflictiva); b) el retiro del mercado de trabajo asalariado ("desaliento", actitud más característica de la mano de obra secundaria, esto es, no jefes de hogar y que refleje una respuesta pautada a la desocupación o el subempleo sistemático en el sector formal); c) el cuentapropismo (la incorporación al mercado de trabajo no como vendedor de fuerza de trabajo sino como productor de bienes y/o servicios, sin relación de dependencia y sin emplear personal o sólo incorporando trabajadores no remunerados del propio núcleo familiar y d) la incorporación como asalariado, autoempleado o empleador, al sector informal de la economía (o trabajo urbano de subsistencia).

Las características que definen este conjunto de actividades informales tienen que ver con la facilidad de acceso al mismo, por su carencia de barreras legales o administrativas; el bajo requerimiento de capital físico y humano; su inserción en mercados competitivos o en la base de los oligopolios; la aplicación, adaptación o generación de tecnologías simples, de fácil apropiación y difusión; la fuerte presencia de fuerza de trabajo joven, migrante, femenina, no calificada y con bajo o nulo nivel de escolaridad; la operación en unidades económicas de escala pequeña o muy pequeña, con escasa diferenciación entre la propiedad del capital y el trabajo (bajo nivel de división social y funcional del trabajo), con poca capacidad de generación de excedente y con baja movilidad ocupacional. Este sector suele ser la principal fuente de trabajo, empleo e ingresos de la población urbana pobre. Las actividades que típicamente lo componen son: el

servicio doméstico, la construcción (peones y calificados independientes); confeccionistas autónomos; comercio ambulantes; venta de diarios; artesanías, y aún la fabricación de algunas piezas metálicas o mecánicas.

Esta última actividad en especial, es una tarea "de borde" o "de frontera" y permite explicar la idea de que el nivel de formalidad del trabajo depende en buena medida del grado de su articulación respecto de los productos elaborados o las actividades desarrolladas en el sector formal (estable, legal, organizado, con perfil definido de calificaciones de personal, con vigencia de esquemas de división del trabajo, etc.).

Los diferenciales de ingreso obtenidos en el sector informal urbano parecen depender más bien de atributos y características personales: edad, antigüedad en la ocupación, escolaridad, nivel de capacitación. En cambio, los ingresos diferenciales obtenidos en los estratos de baja productividad y estabilidad más ligados al sector formal de la economía, son menos dependientes de los atributos personales y están más asociados con el nivel de acumulación del capital (tamaño, organización, capitalización, tecnología, etc.).

La denominación de "sector informal de la economía" remite a una polémica internacional que está lejos de haberse agotado. En este proyecto se adoptó el criterio de identificarlo de ese modo porque involucra una serie de características comunes que atraviesan todas las ramas de actividad de la provincia, y porque sus actores son sujetos potenciales de políticas diferenciales, que deben tender a su estabilización y formalización como paso previo

a la puesta en marcha de un conjunto de políticas de ajuste de capacidades.

5.4.2. La oferta de trabajo y la educación-capacitación

Los bajos niveles de educación general en la población son uno de los más severos obstáculos para implementar políticas de capacitación laboral.

Según estimaciones recientes (1983) de las autoridades educacionales chaqueñas, la provincia ostenta los más altos índices de analfabetismo del país. Contabilizando la población sin instrucción y aquella que sólo ha llegado a completar algunos grados de la escuela primaria (en la calificación censal, "primaria incompleta") casi el 53% de la población mayor de 14 años tiene instrucción nula o insuficiente: son más de 230.000 personas (1).

Desde el punto de vista de los ajustes de capacidades y de la calidad de vida de la población, la información anterior adquiere un inusitado nivel de urgencia que resulta imposible soslayar. El tema vuelve a retomarse más adelante.

Considerando las instancias de capacitación es válido reiterar que los incentivos para capacitación no son claramente visibles por la población, lo que es más cierto en situaciones de retracción de la economía. El achatamiento de salarios y la sub-remuneración relativa es un freno y un contrapeso a la intención de

(1) Cfr. Braslavsky, C, Diagnóstico preliminar del sector educacional chaqueño, Primer Informe Parcial, CFI, Buenos Aires, junio de 1983.

capacitarse. La población activa evidencia, en cambio una alta sensibilidad y respuesta a diferenciales de ingreso nominal.

5.4.3. La organización de la capacitación y la formación general

No se ha detectado la existencia sistemática de instancias mixtas, o bien existen pocas y escasamente evaluadas, en las que se relacionan sindicatos u organizaciones gremiales con organismos empresariales o educacionales a los efectos de planificar programas de educación y formación profesional. La experiencia de otras provincias (Santa Fe, Córdoba, Salta, Neuquén) y aún de otros países (Costa Rica) permite señalar las altas probabilidades de éxito que se pueden asignar a la implementación de programas de este tipo si se asegura la participación de organismos representativos de los trabajadores, o bien la de sus propias organizaciones de base en ambientes localizados.

5.5. EL SISTEMA DE EDUCACION/CAPACITACION

5.5.1. Los problemas detectados en la planificación y evaluación.

Los sistemas proveen información para la tarea de formular planes, programas y proyectos educacionales son los originados en Estadística Educativa, Carta Escolar, la detección de problemas o potencialidades por los supervisores zonales y la acción de cooperadoras y Municipios.

Los sistemas de detección de necesidades y planeamiento de sus soluciones no parecen ser los más adecuados: todos los planificadores son docentes sin formación técnica en planificación ni en innovaciones sistemáticas en respuestas a evaluaciones (sic); tampoco se llevan a cabo evaluaciones cualitativas de rendimiento. Asimismo, parece no existir un adecuado mecanismo de priorización de problemas: la referencia previa al volumen de población con instrucción básica insuficiente es un indicador indirecto de esa situación.

Algunos docentes y funcionarios indicaron que sería necesaria una implementación, a nivel general, de estructuras más flexibles que permitan abordar la solución de problemas de ajuste zonal con mayor autonomía: las escuelas carecen de canales para detectar necesidades y proponer cambios o adaptaciones curriculares locales o de procedimiento, observaciones críticas y aportes similares. Es obvio que son muchos los docentes que efectivamente hacen llegar estas propuestas y encuentran canales informales adecuados para hacerlo, pero eso parece depender más de sus características personales. Esto aparece con cierta frecuencia al discutir los distintos grados o formas de inadecuación de los curricula a las necesidades o contenidos locales.

En este mismo sentido, se detectó la inexistencia de mecanismos apropiados de evaluación sobre la adecuación general de los curricula y el perfeccionamiento docente, comentario paralelo a la falta de una coordinación adecuada de la planificación y eje-

cución de la educación formal general, educación formal técnica y la formación profesional. Si bien es cierto que orgánicamente se trata de cuerpos curriculares y de clientelas autónomas, es también cierto que el esquema de sus funcionamientos está constituido a la manera de una "carrera" (correlatividad de niveles, umbrales, certificaciones, etc.) y ya se ha visto que es muy grande el volumen de población para la que la instrucción básica, la instrucción técnica y la capacitación laboral constituye un sólo problema simultáneo. Una de las instancias en que se manifiesta esta falta de coordinación es la certificación de habilidades adquiridas en el trabajo y los tres modos educativos mencionados más arriba. (Este tema vuelve a ser desarrollado más adelante).

La oferta del sistema educacional chaqueño es fuertemente diversificada e implica una cantidad de opciones verdaderamente notable.⁽¹⁾ Sin embargo, el sistema opera también con un alto nivel de pérdida de información puesto que los esfuerzos aparecen algo descoordinados tanto al interior del aparato educacional mismo, como fuera de él en relación a otros sectores del gobierno y a los distintos destinatarios de su accionar (poblaciones metas; empresas y unidades productivas, etc.). A la luz de estas consideraciones parece altamente conveniente intentar la integración de la evaluación de los esfuerzos y políticas educacionales en un análisis del rendimiento conjunto en términos de poblaciones - meta. Este aspecto es importante, puesto que los relevamientos realizados durante el proyecto permiten sustentar la hipótesis de que el grueso de las evaluaciones de rendimiento de la acción educacional están más orientadas hacia los indicadores numéricos que hacia los cualitativos, y más "hacia adentro" del propio sistema que "hacia afuera" (la comunidad en general). En cuanto a las experiencias educacionales heterodoxas, como los programas EMER, EMETA (aún no implementado), MEVAL, FEA, Misiones monotécnicas (CONET), y otros no parecen tener contacto entre sí ni tampoco sistemas de realimentación, con otras acciones encaradas desde el

(1) Ya se adelantó, sin embargo, que no existe un sistema de información que ponga a las distintas clientelas potenciales al tanto de esta oferta y que les permite, por lo tanto, adoptar decisiones razonables o fundadas.

sector público.

Por ejemplo, el programa MIVAL "descubre" la existencia de los programas de la Dirección de Minoridad y Familia, siendo que ambos reclutan su clientela entre la misma población objetivo, y no existen mecanismos provistos para el traspaso de experiencias. No se desconoce que MIVAL es un programa experimental y que sus cronogramas y sistemas de evaluación están fuera de la órbita del gobierno de la provincia, pero es obvio que la superposición (a veces, hasta geográfica) existe y ello refuerza la ya mencionado en el sentido de incompletos sistemas que informen a la población acerca de las alternativas educacionales o de capacitación disponibles. Hasta donde se ha podido relevar, este hecho no es singular y se repite al interior de cada repartición, programa o similares, que operan con un considerable grado de aislamiento.

En materia de mecanismos generales de planificación, evaluación y canales de transmisión de información, los siguientes problemas detectados terminan de plantear una primera aproximación al problema:

- reforzando la idea de que el sistema educacional opera más "hacia adentro" que "hacia afuera", se detectó como problema generalizado la ausencia de mecanismos sistemáticos de seguimiento, evaluación cualitativa de resultados y de realimentación hacia planes y proyectos. Indicadores específicos (y parciales) de esta carencia son la inexistencia de mecanismos de recuperación de desertores (salvo instancias individuales o programas específicamente orientados a ese segmento) y la falta de programas de seguimiento o colocación laboral de egresados (salvo los casos de programas o convenios especiales de formación profesional) a la manera de la labor desplegada por la Dirección de Minoridad y Familia.

- en el mismo sentido, debe citarse la inexistencia de vinculaciones orgánicas y sistemáticas con demandas puntuales o generales del sistema productivo, tanto como la falta de vinculaciones que permitan el funcionamiento de sensores sobre la evolución de las

demandas de este mismo sistema (1).

- salvo los programas especiales, no existe planificación educativa de largo plazo sino solo programación en base a lo efectuado el año anterior y, en ese caso, sin recurrir a una evaluación cualitativa de lo actuado sino sólo numérica.

5.5.2. Problemas detectados en algunas modalidades educacionales.

Los problemas generales planteados hasta aquí parecen ser comunes al conjunto del sistema educacional. Algunos puntos críticos fueron detectados en relación a modalidades específicas .

La educación rural presenta en este sentido algunos problemas que dificultan seriamente su operación.

Es sabido que el analfabetismo está mucho más extendido en el campo que en áreas urbanizadas (la proporción de población rural sin instrucción es 1,5 veces más alta que el promedio provincial). Lo mismo es válido para la proporción de población con instrucción insuficiente y también en lo relativo a desgranamiento y deserción. Los factores estructurales que tienen que ver con esos resultados son bien conocidos y son de un peso insoslayable:lejanía,mudanzas, migraciones, necesidad de ayudar a la familia en el trabajo predial, falta de recursos, alimentación insuficiente, falta de visibilidad clara sobre las mejoras en la calidad de vida inducibles a través de la educación y otros, han sido suficientemente descritos en la literatura. Y esos resultados se dan a pesar de esfuerzos de padres alumnos y maestros. Pero el rendimiento individual de los alumnos rurales es bajo. No hay correspondencia entre los grados cursados y aprobados y lo que el niño "sabe". El divorcio entre educación rural y urbana es muy grande y un niño del campo no podría ingresar en el grado inmediatamente superior al aprobado, en Resistencia.

(1) En este tema "no se tiene información, se camina a ciegasy no hay innovación de currícula en la (enseñanza) Técnica desde hace veinte años", señaló una entrevistada

Algunos problemas que en este sentido plantea el modo de organización rural son de difícil solución y han sido motivo de arduos debates en contextos provinciales muy diversos y aún en otros países. Las escuelas de grado único, por ejemplo, pueden ser un modo eficiente de enfrentar la escasa dotación de alumnos de una escuela local (y esto sucede con el 30% de las escuelas rurales de la provincia) pero sin duda esta organización no es del todo ajena a los resultados anotados. Los programas orientados a suplir las carencias de este método y también muchas otros (contenido local de los currícula, dedicación y capacitación docente, etc) como el EMER, tienen un lento desarrollo y aún más lenta expansión. Los programas que estaban en desarrollo, en acompañamiento o apoyo a EMER (Norchaco, Campaña del Oeste, CeSeRu, Comunicaciones y seguridad, etc) no tuvieron el éxito esperado, o no lo tuvieron en la medida o los plazos previstos o fueron descontinuados.

También fueron señalados problemas de tipo operativo: a la -muchas veces notable - inadecuación de los contenidos de la enseñanza a condiciones locales concretas y la falta de canales o de estímulos para plantear las observaciones que permitieran modificarlos, se suma en muchas oportunidades la inadecuación de los propios docentes a las condiciones de vida y de enseñanza en el medio rural. Esto último se ve estimulado por las deficientes condiciones de infraestructura física y social en el agro, que causa una alta rotación entre los maestros a pesar de los incentivos salariales (viáticos, "zona", etc). En muchos casos, los docentes optan por localización rural para al cabo de dos años contar con más puntaje y poder postularse a un cargo urbano o en localidades más favorecidas.

Según la observación de algunos docentes entrevistados, la eventual falta de adecuación de los docentes y de los contenidos de la enseñanza a las condiciones zonales son factores que se superponen con mucho peso a los condicionantes más estructurales de la deserción: "Es muy elevado el número de chicos que repiten el grado varias veces antes de desertar y no sólo por problemas de ambiente: a veces al maestro no se lo entiende, se lo vé como ajeno".

Uno de los problemas que acaso esté en la base de esta cuestión crítica de la adecuación es la migración: la escuela no puede, por cierto, discriminar entre quienes dejarán el lugar y quienes permanecerán en él. Como consecuencia, "no se lo prepara bien para irse ni para quedarse" .⁽¹⁾

Una probable vía para encarar este problema es una estricta zonificación de aspectos particulares del contenido curricular, pero esto plantea la necesidad de una integración muy estrecha de la escuela - a favor de su capacidad de convocatoria - con el conjunto de los actores significativos de la comunidad en que está inserta, y probablemente como articuladora de esos esfuerzos comunales en la tarea de elaborar contenidos, formas y calendarios adaptados. Existen desarrollos experimentales de esta modalidad en Chaco y otras provincias (Santa Fe, Salta). En estas experiencias, la entidad convocante es a veces la escuela, otras la iglesia, otras veces instituciones privadas de promoción social (INDES, INCUPO, EFA). Aún cuando no existen aún evaluaciones de experiencias completas, la participación comunitaria de una vasta gama de actores concurrentes garantiza un compromiso colectivo promisorio.

Existe un punto de articulación de la educación urbana con el tema tratado hasta aquí: se ha recogido la opinión de que las escuelas primarias y de adultos de los cinturones periféricos urbanos deberían proceder a una adecuación de sus patrones culturales y de contenido educativo a los de los niños y adultos migrantes de las áreas rurales. Las experiencias sistemáticas de recuperación de desertores en Chaco que fueron detectadas a nivel educacional están a nivel experimental (MEVAL) o bien responden a un modelo asistencialista como el desplegado por Acción Social. Una adecuada combinación de los métodos y resultados de ambos sistemas, centrada en áreas urbanas periféricas (típicas puertas de entrada de la población migrante a las ciudades) y articulada con instancias participativas de la población y de sus organizaciones pertinentes - como se sugirió en el caso rural - podrían contribuir

(1) El problema de la repetición seguida de deserción tienen características similares al "desaliento" (retiro prematuro) del mercado laboral .

a mejorar en este sentido la situación educacional de la población en general y de la población activa en particular, actual o futura.

En cuanto a la enseñanza primaria y a la formación profesional, se observó la existencia de fenómenos concomitantes: en el primer caso, una expansión muy lenta que no alcanza a igualar el ritmo de crecimiento de la población infantil en edad escolar; en el segundo, una baja cobertura de su "matrícula" en relación a la población activa.

Finalmente, en cuanto a la enseñanza secundaria en todas sus modalidades se observó una estructura afectada por la falta de información y comunicación sobre alternativas disponibles y su inserción posterior en el mundo laboral (lo que ya fué comentado) con un predominio creciente de modalidades tradicionales (Bachillerato, Comercial), aún en aquellas localidades que cuentan con establecimientos de enseñanza técnica. En este sentido, parece justificarse la observación de un entrevistado de que la estructura del sistema educativo aparece funcionalmente integrada con una economía "terciarizada" y que la orientación de la matrícula, en tanto refleja las opciones del alumnado, reconoce las ubicaciones laborales posibles de un modo "realista".

Merece anotarse aquí el hecho de que la modalidad Técnica es en el nivel secundario, la que registra la más alta tasa de deserción: las hipótesis de que "sale caro estudiar todo el día", "a cierta altura el chico se da cuenta de que no va a conseguir trabajo y abandona" o bien "apenas comenzada (la carrera) consigue trabajo y abandona" fueron planteadas por algunos entrevistados como explicación del fenómeno. Se observó también que no es despreciable el volumen del pase a otras modalidades: "al no haber Técnica nocturna (el alumno) se pasa al bachillerato nocturno" (su único turno disponible).

5.5.3. Problemas detectados en la capacitación y formación profesional.

La mayor traba para que la provincia del Chaco tenga personal calificado para actividades específicas en los sectores más dinámicos de la economía es el bajo nivel de instrucción general de importantes contingentes poblacionales y la baja valoración de las actividades o de las posibilidades laborales en estos sectores, que se desprenden de la orientación de la matrícula de las escuelas secundarias. Las carencias en los contenidos del sistema educacional formal parecen estar vinculadas a la generación de actitudes desvalorizadoras de las actividades en los sectores primario y secundario de la economía.⁽¹⁾

Más de 230.000 personas (uno de cada tres de los cuales son jóvenes) sin instrucción suficiente estaban sin atender en 1980 por el subsistema de educación primaria de adultos⁽²⁾. Estos datos señalan el "techo" del problema de la capacitación en el corto plazo y parece de la mayor importancia poder encararlos y resolverlos con toda la celeridad posible. Mientras tanto seña útil tener en cuenta las observaciones aportadas por administradores y docentes del subsistema de enseñanza técnica y formación profesional así como por empresarios. Fué criticada la excesiva duración del tiempo de formación de un técnico: en ese lapso, además, se obtiene "un nivel de formación bastante bajo", con poco énfasis en aspectos de razonamiento; la formación no es adecuada "al desempeño" laboral y el estudiante se demora en entrar en contacto con la realidad laboral; aprende a trabajar con máquinas, prácticas o técnicas que quedaron o quedarán obsoletas; los sistemas de becas y pasantías estén poco extendidos ("pocas empresas, poca gente") pero además las autoridades educativas tienen una escasa valoriza

(1) Cfr. Braslavsky, C., op.cit.

(2) Ibidem

ción teórica y práctica de las becas: al estudiante no se le descuentan horas de taller, no existe un sistema de integración escuela técnica/trabajo por el que se certifiquen y consideren habilidades adquiridas en el trabajo(1): no existen sistemas de ingreso a capacitación formal sin la cobertura de umbrales mínimos(MEVAL es hasta ahora la única instancia de programación modular con limitados umbrales de ingreso) ni sistemas de reconocimiento de experiencias prácticas laborales como equivalentes formales de capacitación profesional.(2)

En la faz interna, fueron detectados problemas de nivel operativo, que son, una vez más, reflejo de las trabas en la tarea de coordinar y articular esfuerzos entre subsistemas educacionales: la dificultad en el armado de los cursos solicitados por intendentes municipales -que son en muchos casos, agentes de enlace entre necesidades locales de capacitación o formación profesional y planificación educativa, la falta de formación técnica en los docentes "generales", la falta de formación pedagógica en los docentes técnicos, la escasa valorización otorgada por el sistema educacional general al rol docente de los 'instructores' y la escasa familiaridad de los docentes con el medio laboral son algunos de los más

(1) El convenio de aprendizaje por el cual la práctica rentada equivale - para las autoridades educacionales - a la práctica de taller en la escuela es una excepción y no está muy extendida. Se aplicó para la formación de supervisores de Tamet.

(2) La provincia del Chaco es la única del país en la que se transmiten rudimentos de carpintería, electricidad, mecánica y economía doméstica en todas las escuelas secundarias. Un problema de importancia que se genera, a partir de la necesidad de talleres es la escasa extensión del sistema de becas, pasantías y convenios de aprendizaje.

Otro problema mencionado se refiere a la dependencia (del aprendizaje) respecto de la tecnología y las maquinarias empleadas en las plantas en cuestión. En los talleres de las ENET, por la variedad del instrumental y herramental instalado ese problema es evitado; no así el de la marcada obsolescencia de sus propias tecnologías en uso, por falta de recursos para reponer material. Este aspecto fué parcialmente solucionado en los últimos 4-5 años en las Escuelas Provinciales de Educación Técnica.

importantes temas señalados, por debajo de los cuales se mencionó siempre la carencia de recursos humanos y financieros para encarar sistemáticamente tareas estables en el sistema de formación profesional.

5.5.4. Problemas detectados en la educación de adultos.

Este tema puede subdividirse en dos grandes áreas: la instrucción básica (ya se señaló la magnitud de la brecha y la importancia de cubrirla en el más breve plazo posible) y el reciclaje.

Desde los funcionarios del sistema educacional y desde algunas empresas se mencionó el hecho de que una vez que la población ingresa al mercado de trabajo, el sistema educacional carece de estímulos ágiles y flexibles para inducir en ella reciclajes de educación permanente. En especial algunas empresas se quejaron de que no hay o no conocen instancias educacionales formales sistemáticas en las que su propio personal pueda recibir cursos de actualización o perfeccionamiento, señalando un entrevistado que "cuando lo logra - y eso no pasa a menudo, por lo menos satisfactoriamente - la educación puede resolver el problema del ingreso a los puestos de trabajo pero a partir de allí se desentiende y no hay actualización, retorno a la escuelita, ni nada".

5.5.5. Evaluación de los logros educacionales por las empresas.

Ya se mencionó antes la afirmación de que el nivel de formación general de la población trabajadora que cursó hasta algunos años de educación secundaria es "bastante bajo, en general": "saben cosas de memoria, pero no razonar ni pensar"; "no tienen autonomía" "no saben interpretar un plano". Por otra parte, se recogió también la impresión de que la formación general era excesivamente teórica y llevaba a despreciar el trabajo manual, tal vez a partir de la "poca aplicación y experiencia práctica" realizada.

Fué recogida también una observación acerca de la poca capacidad de "moverse" dentro de una empresa en que egresa un técnico: en ese sentido se sugirió que sería importante que los contenidos transmitidos a los alumnos incluyeran también métodos de trabajo, procesos de producción, desempeño de puestos de trabajo. La condición para encarar esta problemática satisfactoriamente, sin embargo, parece estar ligada a una mayor y más intensa articulación sistemática entre el subsistema de educación técnica y el mundo laboral. Como se comprende, esta falta de adecuación real al mundo laboral no es una traba que afecte sólo a un migrante rural, un nuevo trabajador joven o a un trabajador poco capacitado, sino que parece extenderse y aplicarse aún a egresados de la escuela técnica urbana.

Esa es sin duda una de las razones por las que en las condiciones actuales del mercado laboral, las empresas prefieren contratar personal con experiencia certificada en planta antes que a un egresado de la escuela técnica sin desempeño laboral previo. (las otras tienen que ver con la sobreoferta de personal, la devaluación educativa y otras causas que alteran la mecánica del mercado laboral en situación de retracción, ya discutidas previamente).

5.5.6. Problemas detectados en los modos de vinculación entre empresas y el sistema de educación/capacitación.

Como se mencionó, no existen sistemas formales interconectados de resolución directa de necesidades de capacitación. Sí existen en cambio modalidades específicas aisladas y que responden básicamente a cuatro "modelos": a) el de respuesta a demandas específicas⁽¹⁾; b) los cursos de Formación Profesional Acelerada; c) el de captación y seguimiento asistencial de población de niños y adolescen-

(1) corresponden a convenios COMET o DPET con empresas o cámaras, en los que se pueden discriminar dos modalidades generales: la capacitación general como los planeados o desarrollados para la construcción o de vendedores por convenios con UOCRA y la Cámara de Comercio respectivamente y la formación específica como los "modelos" Noblex, Yamaha, Asociación de Rectificadores, Anderliken.

tes en su ingreso al mundo laboral (Dir. de Minoridad y Familia, Secretaría de Acción Social) a través de convenios entre al menos cuatro partes: Enseñanza Técnica, Empresas, Cooperadoras y la propia Dirección citada y d) el programa experimental MEVAL. (1) (2)

Estos son sistemas que funcionan eficientemente, al interior de sí mismos. Existen problemas externos a los sistemas: en FPA, por ejemplo, cuestiones institucionales (la desvalorización docente del rol del instructor, por ejemplo) o de certificación o registro (durante el funcionamiento de FPA para la ejecución del plan de viviendas de Villa Angela de 1977, fué muy alto el número de personas que falseaba o mentía sobre las habilidades que declaraba). El procedimiento de Minoridad y Familia presenta problemas de financiamiento y - naturalmente - el de obtener los convenios con las empresas o instituciones que contraten a los internados capacitados, dentro o fuera de la provincia.

Lo esencial a destacar aquí, sin embargo, es que los cuatro procedimientos no son sistemáticos, sino que representan más bien experiencias y capacidades organizativas, docentes y de adecuación existentes en la provincia - aisladas entre sí - y que deberán tenerse en cuenta a la hora de discutir las necesidades de articularlas, en caso de que el estilo que vaya adoptando la reactivación económica de la provincia lo haga necesario o conveniente.

El primer problema general detectado es pues, en este punto, que

(1) Los cuatro modelos están ordenados (de mayor a menor) en términos de su articulación entre oferta y demanda. Mientras el primero garantiza la inexistencia de "ruidos" o interferencias en la comunicación, del segundo al cuarto se incorporan grados crecientes de resolución autónoma de la adecuación y ajuste en el mismo mercado de trabajo, progresivamente fuera de un ámbito - como se lo llamó más arriba - "controlado". El tercer modelo, sin embargo, presenta la particularidad de ser el de ejecución más "compartida" (aun que no participativa sino inducida por una vocación asistencial). Se volverá sobre este último tema más adelante.

(2) No se incorporan en esta clasificación las experiencias de la Cooperativa de Nueva Pompeya ni la de Sauzalito.

faltan "antenas sensoras" que desde el organismo de Planificación Educativa vayan detectando direcciones, sentidos y ritmos en que determinadas capacidades van siendo requeridas, pero también, que faltan organismos conjuntos que evalúen, monitoreen, detecten necesidades, vayan organizando cursos, etc. Este problema es más agudo y notorio en los sectores urbanos productores de bienes (industria manufacturera, electricidad y construcciones) y también en algunas ramas de los servicios (esencialmente talleres y actividades de reparación y mantenimiento), áreas en las que probablemente los tratamientos conjuntos y coordinados producirán resultados más eficaces. Pero es difícil deslindar cuánto de ese aislamiento entre los actores principales que convergen sobre el problema deriva de la falta de práctica o la del establecimiento de rutinas y procedimientos adecuados y cuánto se debe al estado de retracción económica provincial, especialmente en esos sectores. Está claro, en cambio, que las acciones conjuntas deben ser inducidas y probablemente desde el mismo sector público.

Del análisis de respuestas y expectativas formulados por empresarios y por funcionarios educacionales se ha podido concluir que existe una buena valorización del sistema de Formación Profesional Acelerada (a través de la formación de instructores internos que luego capacitan al personal) que no alcanza a resolver el problema de la escasez de oficiales. La educación parasistemática de oficios (electricidad, carburación, radio, TV, plomería, etc) fué evaluada como buena capacitadora de trabajadores independientes, (instaladores y reparadores) lo que si bien es un buen punto de partida para mejorar y expandir capacidades laborales en los sectores urbanos informales y de más baja productividad, no se corresponde - en términos generales - de las necesidades de funcionamiento ni de los perfiles empresarios de conocimientos. El sistema de formación profesional, por último, mantiene su oferta de técnicos, pero parece haber perdido su capacidad de formar y capacitar operarios calificados, oficiales. Desde el lado de la oferta de técnicos, además, el sistema de enseñanza aparece como más sesga-

do - con mayor capacidad de respuesta- hacia las demandas de las empresas más grandes, estables y eficientes que, al poder planificar y definir mejor sus requerimientos y perfiles de personal, son quienes más se pueden beneficiar de ese sesgo. (1) (2)

De allí que fué generalizado encontrar que las empresas se pronuncian con bastante masividad por la reimplantación de las Escuelas de Artes y Oficios para formar operarios, consultando al sector privado para estimar sus necesidades o requerimientos. Esta modalidad parece presentar muchas ventajas : llena un vacío no cubierto satisfactoriamente - a juicio de las empresas - por ninguno de los sistemas formales; se adapta a una situación de crecimiento económico evitando el problema de la certificación de habilidades y el de la devaluación educativa; resuelve satisfactoriamente el problema del umbral de conocimientos necesarios para acceder a campañas de alfabetización e instrucción de adultos; resuelve los casos en que no son necesarias capacitaciones específicas sino generales, seguidas por adiestramiento en planta; permite-idealmente- superar algunas incomunicaciones y extrañezas producidas cuando se solicita la colaboración del sistema educacional (un funcionario de una fábrica de carrocerías señaló que "pedimos (...) a la escuela técnica o industrial, pero nunca nos mandaron"). El reclutamiento por recomendación de personal ya incorporado y la selección por el

(1) Es interesante destacar que los sistemas de educación formal comparten este rasgo con los sistemas tradicionales de Investigación Extensión y Transferencia tecnológica, los que por una cuestión de respuesta, también aparecen dimensionados y orientados hacia los productores agropecuarios grandes, con políticas de personal y producción estable. Cfr. sobre el particular, el Programa de apoyo al desarrollo(...) ya citado.

(2) En otro punto anterior se mencionó sin embargo que los aspectos positivos que permiten que esta orientación opere de ese modo, deberían poder ser extendidos a un número creciente de empresas y unidades productivas: para un mayor éxito de los esfuerzos de capacitación, debe impulsarse el establecimiento de políticas de personal y remuneraciones con salarios diferenciales según nivel de capacitación adquirido y sistemas de información a la población para que ésto sea conocido.

jefe de planta después de un período de prueba fué en aquél caso concreto el procedimiento adoptado frente a la falta de una respuesta.

Curiosamente, los requerimientos de técnicos superiores no necesariamente están ligados siempre a establecimientos o sectores de alta productividad. Por el contrario, en empresas de este tipo, las mayores carencias se daban a nivel de operarios calificados, mientras que en los establecimientos en los que se desarrollan mayoritariamente tareas de baja productividad para las que se requiere escasa especialización de tarea o calificación de puesto (UCAL, Ingenio Las Palmas), el problema de reclutamiento es de cuadros medios o superiores.

ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE INTERVENCION PUBLICA

6. De la especificación de problemas al planteo de frentes de ataque

6.1. Delimitación de los puntos de ataque de los problemas críticos

El esquema incluido en el capítulo anterior representa una visión estructural en la que se describen los componentes del sistema laboral.

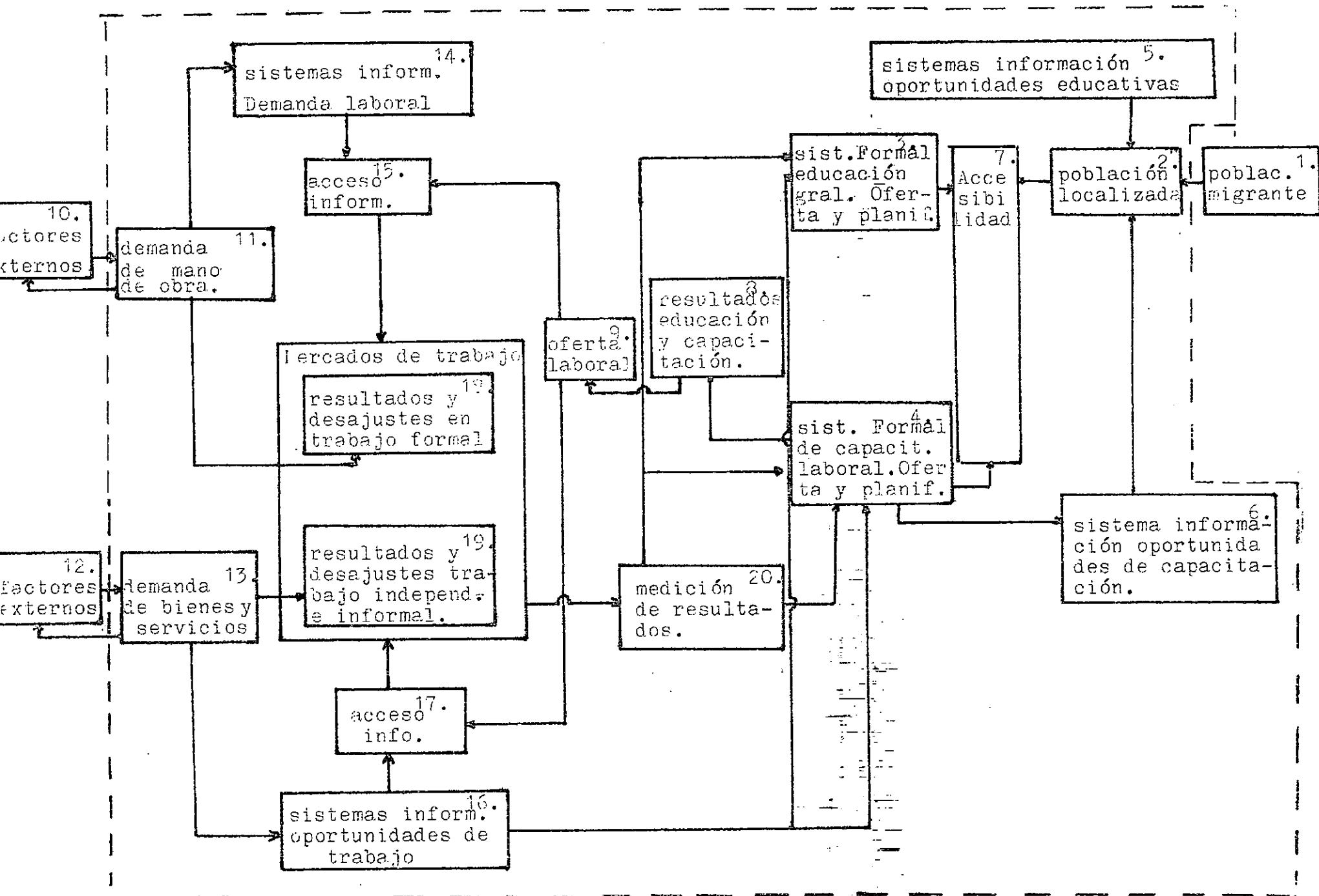
Los problemas operativos y de funcionamiento detectados en los relevamientos llevados a cabo durante el proyecto permiten proponer una visión algo más dinámica. En ésta, los componentes estructurales del sistema se mantienen, pero se coloca un énfasis mayor sobre la definición de algunos aspectos de proceso⁽¹⁾. Estos aspectos pueden ser directamente operables porque involucran, en la mayoría de los casos, acciones y comportamientos concretos por parte de actores específicos, sobre los cuales es factible actuar o modelar por variadas formas.

El diagrama siguiente agrupa los principales aspectos detectados y descriptos y presenta el modo en que están globalmente interrelacionados.⁽²⁾ Casi todos los elementos señalados son insumos críticos para un mejor funcionamiento potencial de los mercados laborales (sistemas de información, planeamiento y evaluación de resultados). Los resultados aparecen como datos sobre los que es posible intervenir. El diagrama está enmarcado por una "línea de frontera": fuera de esta línea se ubican aquellos factores que aún siendo condicionantes o determinantes fundamentales del funcionamiento de los mercados laborales, están parcial o totalmente fue-

(1) Véase más adelante en el capítulo 7, la importancia de identificar procesos para llevar adelante instancias de evaluación

(2) Este diagrama es una versión simplificada de un modelo más complejo y desagregado que había sido elaborado en fases intermedias del proyecto. Esa versión completa está a disposición de los funcionarios de la provincia, en caso de que lo considere pertinente.

Diagrama de algunos procesos que confluyen en mercados de trabajo (versión simplificada)



ra de la posibilidad de control o intervención directa por parte de la provincia. Fuera de la línea de frontera de posibilidades de intervención directa - es decir, dependiendo de una fuerte capacidad de persuasión y de presión sobre mecanismos y actores que se desarrollan y toman decisiones fuera de la provincia y también de la capacidad y posibilidad de articularse consistentemente en relación a ellos en un marco general de restricciones económicas muy severas - se ubican, por ejemplo, los procesos migratorios internos y externos a la provincia y cuestiones que, como la integración comercial regional y nacional, el desarrollo de las economías regionales, los planes de obras públicas, las políticas de descentralización industrial y en última instancia, la definición de un perfil económico provincial, no dependen sólo de la voluntad ni de los recursos de la provincia y pueden desarrollarse sólo en plazos medianos a largos.

Lo antedicho de ningún modo significa que aquellos procesos que sí son pasibles de algún tipo de intervención o acción de modelamiento por parte del sector público, puedan producir resultados en el corto plazo. En realidad la discusión, organización, puesta en marcha y ejecución de las estrategias que aquí se proponen son tareas que significan plazos muy variables : algunos relativamente breves, otros decididamente prolongados. Pero la mayoría de las estrategias propuestas son más bien permanentes, es decir, que deben ser implementadas de un modo continuo y sistemático en el tiempo.

De todos modos, lo que diferencia a los problemas críticos "dentro de la frontera" de aquellos que están "afuera" de ella es - a riesgo de ser reiterativo - una capacidad de control, instrumentación y decisión provincial más autónoma en el primer caso que en el segundo. Como se comprende, la misma noción de "frontera" puede ser variable, según como se restrinja o se ensanche la capacidad de gestión autónoma de la provincia : en función de la evolución de parámetros dados.

Como se refleja en el diagrama, se señalan - dentro del área de intervención posible, tres clases de aspectos críticos interconectados : a) sistemas de información (ilustrados con las "cajas" 5;6; 14 y 16); b) sistemas de planificación y evaluación (representados con las "cajas" 3;4;20 y las relaciones 14-3; 14-4;16-3 y 16-4); y c) accesibilidad (potencial) y accesos (reales) (ilustrados con las "cajas" 7;5;17 y las relaciones entre 5-2 y 6-2)que - aún sin ser las únicas causas eficientes, de las cuales las más "duras" están precisamente fuera de las fronteras (del sistema y de la provincia)- tienen que ver con el modo en que se producen los resultados y con la forma que éstos asumen .

La identificación de estos aspectos críticos es la que permite proponer tres frentes de ataque en relación a los problemas básicos que presenta hoy el mercado laboral chaqueño.

El primer frente (sistemas de información) permitiría dar cuenta del problema de la transparencia del mercado, tendiendo a que cada uno de los actores que en él se desempeñan disponga de la información apropiada para formular sus propias decisiones con eficacia creciente; el segundo frente (sistemas de planificación y evaluación) es un correlato inmediato de la capacidad de acción del sector público y el conjunto de los actores sociales que deban ser involucrados frente a problemas dados : permite abordar el problema de la falta de conocimiento, de coordinación y de articulación que caracteriza hoy la relación de diversos organismos públicos y privados, siempre en relación a la problemática laboral; finalmente el tercer frente (accesibilidad potencial y accesos reales) permite abordar el tratamiento y la eventual y progresiva solución de algunos de los más agudos problemas estructurales que afectan el funcionamiento de los mercados de trabajo. En primer término, la deficiente instrucción básica de la población, cualquiera sea su localización; en segundo lugar, la fuerte presión poblacional sobre el empleo urbano; en tercer término, la informalización de la producción y el empleo; por último, los desajustes de capacidades.

6.2. Propuestas de estrategias de acción

En este punto se describen las líneas y estrategias de acción a desplegar para abordar el tratamiento de los seis frentes de ataque identificados hasta aquí.

Los problemas de analfabetismo e instrucción básica deficiente; de comprensión del mercado laboral urbano; de informalización de la producción y del empleo y desajustes de capacidades en los mercados laborales urbanos son cuestiones estrictamente sustantivas, mientras que los referidos a la falta de transparencia de los sistemas en que estos problemas tienen lugar y a la desarticulación de las iniciativas públicas y privadas, tienen carácter instrumental. Por esta razón, buena parte de las estrategias que se proponen en relación a los problemas sustantivos corresponden en rigor a medidas vinculadas con información y comunicación y con planificación y evaluación. Pero estos componentes esenciales de toda estrategia son también en sí mismos, áreas problemáticas que a menudo son soslayadas como objeto de intervención y modelamiento por parte de los actores del sector público. Algunas de las estrategias que se proponen son comunes a varios frentes de ataque.

No puede decirse que estos frentes estén rigurosamente concatenados ni que puedan programarse como parte de una sólo línea de acción del gobierno (porque concurren sobre diferentes sectores de actividad, diferentes grupos de población, deben ser encarnados en diferentes actores del sector privado y por distintas reparticiones del sector público, deben desplegarse en plazos distintos, tienen distintas probabilidades de éxito por el diferente grado en que dependen de factores externos a la capacidad de control provincial, etc). En cambio, sí sería de la más alta importancia que la programación, ejecución, implementación y evaluación de los resultados que se obtengan sean tareas cuidadosamente articuladas desde alguna instancia del sector público, que se constituiría de este modo en la memoria activa e institucional de las acciones a desplegar.

Debe tenerse presente que la programación de estas estrategias deberá comenzar a implementarse a partir de un clima jaqueado y fuertemente recesivo en la provincia: en estas circunstancias, las tendencias de evolución se caracterizan precisamente por estar quebradas, por lo que es poco lo que a priori puede predecirse acerca del ritmo de recuperación de la actividad laboral. No obstante, es necesario tener presente que la reactivación de la economía irá produciendo alteraciones en la situación productiva y laboral de la provincia de un modo desparejo. Por esta razón debe prestarse especial atención a las acciones de seguimiento, de forma tal que los programas de acción pública puedan ir acompañando el ritmo de recuperación de la economía, sin desquiciarse en base a proyecciones poco fundadas, ni apresurarse en emitir evaluaciones sobre éxitos o fracasos que pudieren estar equivocadas. En el siguiente capítulo se describen algunas de las condiciones elementales que deberán reunir los sistemas de seguimiento y evaluación que se pongan en marcha a propósito de estos programas. En lo que sigue de este capítulo, se proponen las estrategias básicas de acción orientadas al abordaje de los seis frentes de ataque.

6.2.1. Analfabetismo e instrucción básica deficiente.

Más arriba se señaló este problema como el principal obstáculo al desarrollo sistemático de programas de capacitación laboral. Por este motivo, es razonable pensar que a nivel masivo los esfuerzos por superar esta brecha deben preceder a las acciones orientadas a resolver cuestiones de calificación laboral.

Un ángulo- el primero - desde el que debe considerarse esta estrategia es el diseño, montaje y puesta en marcha de un Programa de Alfabetización y completamiento de la enseñanza primaria de nivel masivo, suplementado por un Programa de Educación de Adultos con el mismo propósito. Un aspecto esencial es la identificación y localización de la población que reúna las condiciones para ser suje

to de esta estrategia. De todos modos, a la luz de algunas experiencias que, aún sin tener el mismo propósito incluyeron aspectos de alfabetización e instrucción de adultos como una de sus tareas y, en este sentido han resultado satisfactorias, parece promisorio que en la planificación y aún en la ejecución de estas estrategias se coordinen estrechamente con los agentes locales las acciones concretas a desarrollar, en sus aspectos sustantivos e instrumentales, aún cuando la responsabilidad principal de aquellas corresponda, como es natural, a las autoridades educacionales.

Esta coordinación también debería buscarse con aquellos emprendimientos que estén siendo contemporáneamente llevados a cabo en las zonas de alfabetización por parte de otros organismos del sector público que, como la Dirección de Extensión Agropecuaria o programas educacionales específicos, estén orientados a vincular la tarea educativa con las especialidades laborales ya adquiridas o en las que se declara interés, de modo de poder adecuarla funcionalmente. Esto último significa que el Programa de Alfabetización obtendrá probablemente mayores rendimientos y mejores resultados si su programación logística y los contenidos que subyacen a la enseñanza transmitida se apoyan lo más ajustadamente posible sobre las condiciones concretas y diferenciales de cada zona de tareas.

En estas condiciones, los programas de Alfabetización masiva e instrucción básica suelen tener características diferenciales muy específicas que tienden a superar la capacidad física de respuesta del sector educacional, así como a desbordar la capacitación docente tradicional. En este sentido, un énfasis muy especial debería ser puesto en que participen del Programa no sólo los maestros sino también otros alfabetizadores que puedan llevar a cabo la tarea asignada, aún cuando su perfil profesional sea heterodoxo o no tradicional, y en especial aquellos que por razones de trabajo o residencia sean ya miembros de las comunidades en que se llevan a cabo las tareas del Programa. Naturalmente, la planificación, la capacitación docente y los sistemas de evaluación y certificación de resultados deberán ser cuidadosamente encaradas.

Es probable que en áreas más rezagadas se encuentren inicialmente dificultades de motivación, renuencia u otros obstáculos por falta de credibilidad de la propuesta o por falta de visibilidad de sus consecuencias beneficiosas. Este tipo de problema debiera ser anticipado con eficientes campañas de difusión, comunicación y motivación que enfatizen las ventajas de la tarea encarada.

Dado el volumen de población carente de instrucción básica en la provincia, la magnitud de este problema le otorga una máxima prioridad de resolución.

6.2.2. Compresión de los mercados laborales urbanos.

La estrategia básica que ataque el problema de la creciente presión demográfica sobre los empleos urbanos y especialmente los de Resistencia, debe estar orientada a potenciar la capacidad de atracción de ciudades menores alternativas. El efecto a producir es la inducción de un "desgranamiento" de los contingentes migratorios internos de la provincia de modo que una parte importante y creciente de los migrantes quede retenida antes de llegar a Resistencia. Pero éste es en realidad un grave y complejo problema de descentralización espacial, cuyo abordaje y resolución no está totalmente dentro de los marcos de control y decisión de la provincia. Sin creación de puestos de trabajo no redundantes en esas ciudades o localidades menores, esta política no es viable ni tiene sustancia.

El contenido de estas estrategias se orienta, en consecuencia, a generar acciones que a) puedan servir de apoyo a esa eventual creación de puestos estables; b) estimulen la capacidad de retención de población rural y c) sugieran líneas de trabajo que podrían mejorar la calidad de vida de la población de las localidades intermedias y que tiendan a un mejor aprovechamiento de las capacidades existentes e instaladas, a través de políticas de "acumulación reorganizativa" antes que de inversión masiva de capitales públicos o privados.

El conjunto de las estrategias que se proponen en este punto están orientadas a intervenir sobre los fenómenos del empleo asalariado y por cuenta propia en las ciudades menores o intermedias y supletoriamente, sobre las ocupaciones rurales. ⁽¹⁾

6.2.2.1. Estrategias de educación-capacitación

En primer lugar, corresponde a las escuelas y centros de capacitación de las ciudades intermedias una compleja tarea : la de intentar cubrir el ciclo de instrucción incompleta de la población migrante y la de capacitarla en aquellas actividades productivas que actualmente se desarrollan en la zona o tengan posibilidades futuras más o menos ciertas e inmediatas.

Paralelamente, la actividad de educación-capacitación deberá intentar programas destinados a elevar el nivel de productividad de las actividades que se lleven a cabo en la zona, sea en ocupaciones asalariadas o por cuenta propia. En zonas rurales y a través de la consolidación y expansión de las modalidades EMER y EMETA y la coordinación con tareas generales de apoyo a la pequeña producción rural y de Extensión Agropecuaria, los contenidos deberían estar orientados a estimular la producción agrícola y de granja de autoconsumo ⁽²⁾.

Tanto en zonas rurales como urbanas medias, la adecuación de contenidos y calendarios de la enseñanza y la capacitación a las condiciones zonales debería ser precedida por un correcto relevamiento de cuáles son estas condiciones localizadas, para lo cual será pertinente el desarrollo de una metodología de relevamiento rápida, a través de consenso de expertos, que releve las principales características diferenciales que corresponden a cada zona e identifique los problemas críticos de más urgente solución, de modo participativo.

(1) Una estrategia completa destinada a reforzar la capacidad de retención rural se presenta y describe en el Programa de apoyo al desarrollo social de los pequeños productores minifundistas en Chaco, Informe final, CFI, Buenos Aires, febrero de 1984

(2) Los plazos de este tipo de tareas suelen ser muy prolongados.
C.F.I. ... , ibi

Las necesidades de capacitación de acuerdo a demandas específicas - una de las tareas en la que los técnicos educacionales provinciales han adquirido una considerable y exitosa experiencia - deberían ser potenciados a través de los mecanismos de comunicación y evacuación habituales, (Intendencias/Dir. de Enseñanza Técnica) pero agilizando los tiempos de respuestas de los agentes públicos

Debería potenciarse la integración más estrecha posible de los aparatos de educación-capacitación con las unidades productivas radicadas en la zona, ya se trate de empresas estables como de trabajadores por cuenta propia o pequeñas empresas; en el primer caso para crear o intensificar las modalidades de aprendizaje laboral y en las segundas para incrementar el nivel de productividad del trabajo personal.

En el marco de estas tareas, parece importante que las tareas docentes y/o de capacitación no queden exclusivamente a cargo del plantel de las instituciones educacionales sino que puedan expandirse - como se describió en 6.2.1- a otros agentes cuya formación, capacidad o trabajo los habilite para la tarea. Es probable que este tipo de efectos se propongan o generen a partir de estrategias de relevamiento participativo como la que se propuso más arriba.

6.2.2.2. Estrategias de información

Los relevamientos del estado de la demanda laboral y de actividades productivas que se mencionaron en el punto anterior para localidades urbanas debieran contar con una amplia difusión entre la población potencialmente migrante radicada en las zonas donde estas estrategias se llevan a la práctica. Esto puede estimular la retención de la población a la espera de una oportunidad más adecuada a sus búsquedas ocupacionales, pero también contribuir - en plazos más prolongados - a adecuar el perfil de la población migrante al de las capacidades requeridas mediante - por ejemplo - la difusión de oportunidades laborales o educativas en la misma localidad o localidades cercanas.

Este tipo de información debería ser generado por la articulación

de tareas de sindicatos, municipios, cámaras de productores, empresas y concentrados en oficinas zonales de la Subsecretaría de Trabajo o del organismo que mejor pueda cumplir las funciones descritas.

6.2.2.3. Estrategias ocupacionales

Como se señaló antes, existe la posibilidad de inducir mejoras en los factores que hacen a la calidad de vida de la población - y que por ende aumentan la capacidad de retención de los puntos intermedios en los circuitos de desplazamiento de la población - de modos heterodoxos, constituyendo lo que se ha dado en llamar innovación o acumulación reorganizativa⁽¹⁾. Algunas de las medidas conducentes ya fueron sugeridas en 6.2.2.1. Lo que básicamente define a estas estrategias es a) un planeamiento y ejecución participativas en conjunto con empresas, instituciones y pobladores locales y b) un aprovechamiento máximo de las potencialidades y capacidades físicas y humanas disponibles en una zona. Las consecuencias de este modo de proceder son dos: en primer lugar, la seguridad de que las mejoras que hayan de introducirse en cualquier aspecto de la vida comunal o urbana son totalmente respaldadas por la población involucrada en su ejecución y utilización. En segundo lugar, la posibilidad de disminuir algunos costos, concentrando esfuerzos de capacitación que posibiliten una maximización del uso posible de la mano de obra local. Ejemplos de tareas que están en la base de esta estrategia son la propia construcción de viviendas por sistema de aprendizaje en tareas, bajo la guía de instructores oficiales, por sistema ETAM (Esfuerzo propio y ayuda mutua) o similares; la construcción o mejora de los edificios escolares; obras de saneamiento, etc. Al tiempo que se aumenta la capacidad de absorción de mano de obra, se generan elementos que podrían coadyuvar a la retención de población.

El problema del financiamiento, si bien sigue siendo de vital importancia, puede de este modo ver aliviado algunas de sus aristas

⁽¹⁾ Cfr. Varsavsky, O. Proyectos Nacionales, Ed. Periferia, B.A., 1971

más agudas. Un aspecto adicional está centrado en la posibilidad de crear cooperativas de trabajo que maximicen el empleo y la productividad locales, organizando y consolidando el nivel de las pequeñas empresas y el de las actividades de los trabajadores por cuenta propia.

Para ello, sería conducente la provisión de maquinaria, herramental o instrumental de propiedad cooperativa, comunal o pública provincial, a través de la modalidad de talleres públicos o abiertos. Esta modalidad subsidiada de talleres, a los que los usuarios concurren con sus materiales para ser procesados en las máquinas del taller abierto bajo la guía - si es requerida - de un instructor especializado, está siendo exitosamente aplicada en algunas provincias y en varios países latinoamericanos. Su uso se financia parcialmente con el alquiler de los servicios que provee.

Estas estrategias podrían ser complementadas con el abordaje de contactos comerciales, "estudios de mercado" y similares que, con el apoyo de las entidades públicas y privadas más adecuadas, puedan encarar la búsqueda de posibilidades de colocación de producción local, sobre todo de aquellos elaborados por la vía cooperativizada.

6.2.2.4. Estrategias de apoyo

El núcleo de las estrategias de apoyo a estas iniciativas está colocado en la articulación de la planificación del mayor número de actividades posibles con otros organismos de nivel local, municipal, departamental y provincial. Como el objetivo central consiste en desacelerar el flujo migratorio y mejorar la capacidad de retención poblacional, será pertinente que las acciones tiendan a potenciar y estabilizar - en la medida de lo posible - los circuitos laborales zonales, tanto rurales como urbanos.

Un modo no tradicional de abordaje es requerido para este tipo de planificación. Más adelante, en 6.2.6., se describen algunas de sus características (1).

6.2.3. Informalización de la producción y del empleo.

6.2.3.1. General

Las características más notables de los mercados informales de trabajo fueron descriptas en un capítulo anterior.

Una buena parte de las medidas de apoyo a la retención de población en su lugar de origen descriptas en 6.2.2. son también aplicables al tratamiento de los sectores informales. El objetivo de estas estrategias es avanzar hacia la estabilización de los puestos de trabajo, ya fuesen asalariados o desempeñados por cuenta propia. El núcleo de estas estrategias debe colocarse en la organización y consolidación de los pequeños empleos no visibles y en las actividades desarrolladas por empresas pequeñas o muy pequeñas, sobre todo para actividades de capacitación y de apoyo, definiendo estrictamente las distintas poblaciones involucradas en cada propuesta.

Se sabe que el empleo del sector informal urbano, sobre todo en condiciones de presión poblacional extrema y de recesión, tiende a crecer más rápidamente que el generado por las unidades demandantes estables, modernas, establecidas, formales. El grueso de las políticas de salarios, impuestos, negociación colectiva, beneficios y seguridad social implementados desde los sectores públicos no suele alcanzar a quienes se desempeñan en actividades informales, que en su mayoría son trabajadores por cuenta propia, ocasionales o familiares no remunerados.

Para contribuir, en consecuencia, a mejorar la productividad, los ingresos y la posibilidad de capitalización de los pequeños empre-

(1) Una metodología apropiada se describe en el proyecto de estamisma investigación y en el Programa de apoyo (...) ya citado

sarios y los ocupados en actividades informales, es necesario diseñar y ejecutar estrategias específicas.

Los objetivos que las guíen pueden tender hacia cambios organizativos que posibiliten mejorar las condiciones económicas y sociales en que se desenvuelven o bien, hacia la derivación hacia empleos más productivos y estables. Para establecer las diferencias pertinentes, es necesario proceder previamente a un análisis del grado de funcionalidad y complementariedad de las actividades, producciones y ocupaciones informales con los que se desarrollan en el sector formal de la economía. Al mismo tiempo, se debería distinguir la cualidad laboral de la población afectada por estas situaciones o estas estrategias, puesto que existen diferentes niveles de urgencia o prioridad en función del carácter de jefes o no jefes de familia que revistan los ocupados. Los no jefes - es bien sabido - son los principales protagonistas de los fenómenos de retiro prematuro del mercado de trabajo por desaliento. La fuerza de trabajo primaria - jefes - no puede darse el lujo de no tener trabajo.

El análisis de funcionalidad y complementariedad (zonales, sectoriales) brindará información útil para distinguir aquellas actividades que tienen potencialidades de crecimiento de aquellas que no la tienen.

6.2.3.2. Estrategias dirigidas hacia actividades con potencialidad de crecimiento.

En relación al aumento de la productividad y eficiencia económica, se discuten en primer término las estrategias relacionadas con las condiciones económicas, tecnológicas, y organizacionales en que operan estas pequeñas empresas. En este sentido, sería necesario destacar líneas especiales de crédito y canales de comercialización adecuados, a los que sea posible acceder a través de organizaciones no demasiado rígidas, que bien podrían estar agregadas por subrama de actividad (alimentación, calzado, confecciones, centrales de servicios de reparación) o por cooperativas polisectoriales.

Los créditos especiales permitirían a estos pequeños empresarios y trabajadores informales desprenderse de la dependencia de los créditos no institucionales o de intermediarios que suelen retener buena parte de los excedentes generados.

La responsabilidad de organizar y consolidar este tipo de estrategias, si bien debe ser planificada y evaluada en forma participativa, deberá estar a cargo del sector público, procurando que su accionar se dé con un alto grado de descentralización.

En segundo término, deberían implementarse organizaciones con características específicas destinadas exclusivamente a la promoción, y capacitación de estos sectores y grupos - que están fuera del sector formal o moderno de la economía y que en consecuencia suelen ser objeto de groseros desencuentros entre expectativas, formación y trabajo - con contenidos tales que permitan generar procesos más eficientes, incorporación o generación de tecnologías y capacidad de elección de productos.

Debe tenerse presente que estas actividades de promoción y capacitación chocarán muy probablemente con algunos obstáculos serios, que no suelen existir en los circuitos más formalizados de la educación-capacitación - ocupación: tales, por ejemplo, los costos derivados de que la capacitación debería tener lugar en tiempos extra; la atomización; el analfabetismo y la instrucción básica deficiente; la falta de visibilidad de los beneficios generados por la capacitación, derivada precisamente de la inestabilidad de los puestos y de la inexistencia de una "carrera" laboral institucionalizada y del hecho de desempeñar tareas transitorias.

Las actividades de capacitación de este tipo podrían contar - una vez más - con el apoyo de talleres públicos o abiertos- como los propuestos por el programa MEVAL- e impulsar la cooperativización de los trabajadores así capacitados - como lo propone el mismo programa MEVAL y la Dirección de Minoridad y Familia de la provincia.

La tarea de capacitación así encarada hacia las actividades con mayor potencial de crecimiento debería ser probablemente subsidiada, sea en forma directa por el estado, o a través de empresas que puedan emplear a los capacitados o por la venta de la producción generada.

Esta comercialización debería ser apoyada por actividades de promoción, comunicación y propaganda respecto de la cooperativa de trabajo, vía "asociaciones de amigos" con gremios y empresarios, muestras de los materiales, información sobre licitaciones, la instalación de cooperativas madres en las escuelas, estimulando la reconversión laboral y actualización de tecnología vía taller abierto.

En relación a la expansión de los mercados de colocación o salida de la producción o de los servicios, deberían reforzarse, por ejemplo, los vínculos con empresas del sector formal para establecerse como subcontratistas en aquellos casos en que existe complementariedad o cuando la integración productiva es funcional. Cuando la actividad informal no es complementaria, o bien cuando es competitiva de la formal y al mismo tiempo menos eficiente, deberían ser consideradas como actividades sin posibilidades de expansión.

En ese caso, las estrategias a implementar deberían estar orientadas a lograr una reubicación o reconversión laboral: en este caso de cambio de actividad es cuando la capacitación adquiere más sentido, sobre todo porque el grueso de la población habitualmente involucrada en esas situaciones, es joven, migrante reciente, etc.

En esta tarea de reconversión, es de la mayor utilidad conocer y analizar la historia ocupacional de cada uno de los miembros de esta comunidad de producción informal, a través de un seguimiento zonal, sistemático, en el que algunas reparticiones públicas de la

provincia han ganado una considerable experiencia .

6.2.4. Desajuste de capacidades en el mercado laboral urbano.

En la medida en que una buena parte de los desajustes de capacidades en el mercado de trabajo urbano están provocados por (o están relacionados con) problemas de analfabetismo, instrucción básica deficiente e informalización, algunas de las estrategias descriptas hasta aquí permiten dar cuenta de algunos fenómenos de la base del problema y, por ende, son aplicables a estos programas y debieran ser integrados. Las estrategias destinadas a corregir los desajustes de capacidades - como se señalara, sólo algunos de los desajustes posibles - son de utilidad más estricta en el sector formal de la economía.

Las dos líneas prioritarias de acción deberían estar encaradas a) a la reimplantación del espíritu de complementación y adecuación vigente en las Escuelas de Artes y Oficios - lo que fué enfáticamente señalado por muchos empresarios entrevistados- para capacitación de obreros y empleados calificados, por una parte; y b) a la alteración de los contenidos curriculares en las escuelas comerciales y técnicas, de modo de incorporar aprendizaje sobre procesos productivos, sistemas de trabajo, desempeño laboral en planta, integración de tareas, por la otra, en lo referido a la formación de técnicos. Esta modificación permitiría un ajuste más adecuado e inmediato entre oferta y demanda de calificados y técnicos, por usar a la propia empresa en su preparación. Al terminar su ciclo básico, los educandos contarían con capacitación adecuada y al mismo tiempo, con formación general y humanística correspondiente a un nivel de enseñanza secundaria, lo que es un fuerte componente de las políticas actuales de reclutamiento de personal por las empresas.

En un sentido coincidente, un especial énfasis debería colocarse durante la educación-capacitación , en procesos de razonamiento y comprensión general de procesos.

Desde el punto de vista organizativo, deberían desplegarse estrategias orientadas al logro de dos objetivos : por una parte, la extensión de convenios con empresas y unidades productivas de todas las ramas de actividad, que agilicen la complementación de los sistemas

laboral y de capacitación; por otra parte, la recuperación y sistematización de experiencias exitosamente encaradas por la provincia, como la capacitación por instructores en los procesos de Formación Profesional Acelerada, la respuesta de la Dirección de Enseñanza Técnica a requerimientos de empresas, los convenios de aprendizaje, los sistemas de becas y pasantías.

Al interior de estas experiencias de capacitación, debería prestarse especial atención al diseño de modalidades que permitan disminuir los umbrales requeridos y disminuyan la noción de "carrera", al menos hasta que hayan dado sus frutos los Programas de Alfabetización e Instrucción de adultos, o hasta que la reactivación de la economía provincial convierta en más atractiva la obtención de títulos y grados de calificación superiores, lo que razonablemente tomará un lapso más prolongado en producirse.

Mientras tanto, en relación con las empresas, un especial interés debería ser puesto en planificar actividades de apoyo a la capacitación en empresas pequeñas y muy pequeñas, que son - como se señaló más arriba - más dependientes de las iniciativas públicas que aquellas empresas grandes, que tienen planteadas políticas de personal y otros desarrollos de igual envergadura en materia de capacitación.

En este sentido, sería útil establecer instancias y grupos de tareas que a) articulen, ensamblen, interpreten y sistematicen las experiencias de adecuación ya realizadas por la provincia; b) planifiquen el uso de equipamiento fabril por grupos de escuelas nuclearizadas, el otorgamiento de capacitación fabril y de procesos a los docentes, la incorporación de profesionales industriales o comerciales a la labor docente; c) gestionen el aumento del número de puestos por convenio y d) propongan normas y modos de interacción entre las empresas, los sindicatos, el Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Trabajo.

En la medida en que la reactivación económica urbana de la provincia vaya tomando cuerpo, será probablemente sencillo inducir y sensibilizar a la fuerza de trabajo para que su respuesta a requerimientos laborales se oriente más a cuestiones de seguridad laboral, previsión social, promoción y capacitación empresarial; todas medidas que contribuirían a la estabilización de puestos de trabajo(ver 6.2.3.), en tanto las empresas respondieran con el desachataamiento de la estructura de los salarios.

Para aquellas actividades que probablemente más tendrán que ver en el futuro inmediato con la reactivación de la economía, como lo es típicamente la construcción, deberían implementarse convenios especiales de localización y capacitación de población con la Cámara de la Construcción y con la regional Chaco de UOCRA.

6.2.5. Sistemas de información tendientes a mejorar la transparencia de los mercados laborales.

La mayoría de los apoyos ,información y comunicación que acompañan a las estrategias de acción sobre el analfabetismo, la migración, la informalización y los desajustes laborales, ha sido ya presentada en los puntos previos y sería ocioso extenderse más sobre ellos, en tanto que la mayor parte es, de hecho, aplicable a todos los frentes de ataque.

En cuanto a un sistema de información que permita a la provincia llevar un registro sistemático y regionalizado de la evolución de la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo, la introducción de cambios tecnológicos, las políticas de personal, etc, de modo tal de permitir la reorientación de los esfuerzos de educación y capacitación destinados a acompañar y a apoyar a la población y a las empresas, debe señalarse que existe ya un emprendimiento

de esta naturaleza encarado por el Ministerio de Trabajo de la Nación⁽¹⁾ a través de su Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, actualmente en etapa de análisis y coordinación de sus posibilidades de implementación en las provincias.

Este trabajo cubre indudablemente la mayoría de los aspectos que permitirían a la provincia un seguimiento detallado de la dinámica laboral. Puesto que éste es además, el modelo sobre el que el Ministerio de Trabajo piensa desarrollar un sistema nacional de información y planeamiento laboral, sería recomendable atenerse a él en la medida en que ésto sea conveniente para la provincia del Chaco.

No obstante, la implementación nacional puede demorar aún un tiempo considerable. Por ello, podría ser conveniente que a nivel de las reparticiones del gobierno chaqueño que estarían - prima facie - involucradas en la construcción de un sistema de información como aquél, se comience a elaborar ya una estrategia que permita dar comienzo a su implementación preliminar.⁽²⁾

6.2.6. Sistemas de planeamiento y evaluación de la organización y gestión de las estrategias

La primera acción que debería encararse para la organización y gestión de las estrategias propuestas hasta aquí es la creación de un grupo de tareas que pueda funcionar como oficina de planificación y de enlace de la acción pública sobre los mercados laborales. La función primordial de este grupo es la de unificar la oferta del sector público hacia la población y hacia las empresas y también los modos en que esa oferta toma forma, para proceder

⁽¹⁾ Cfr. El sistema de información permanente sobre la situación del mercado laboral en el orden nacional y provincial. Proyecto Gob. Argentino/PNUD/OIT/Arg/81/008

⁽²⁾ Mayores precisiones sobre este punto aparecen en 6.3.

no a una uniformación de procedimientos, pero sí a una articulación eficaz. La segunda función es la de diseñar procedimientos unificados de evaluación de los resultados de esas estrategias.

Inicialmente, esta oficina o grupo de tareas debería estar conformada por funcionarios de la Subsecretaría de Trabajo, la Secretaría de Acción Social y el Ministerio de Educación y sus programas especiales. Podrán también concurrir a su accionar, representantes municipales cuando la planificación y ejecución de las estrategias lo haga necesario.

El segundo problema a atacar debería ser la articulación de la acción de otras instituciones del sector público y entidades privadas entre sí, y con el grupo de enlace señalado más arriba.

La función principal de este grupo de tareas ad-hoc que se constituye para este propósito es la de generar y suministrar información (un verdadero "pool" de datos) sobre necesidades de formación presentadas por las empresas para planificar las acciones de formación, capacitación, apoyo y promoción.

Los modelos sobre los que se basa esta propuesta corresponden a la provincia de Córdoba donde se constituyó una mesa de trabajo común que operó bajo el nombre de "Fundación para la capacitación y reconversión de la mano de obra", y un Instituto de Promoción Industrial, como un organismo interempresarial en vinculación con CONET.

El equipo de articulación que se propone debería reunir por zonas y/o por ramas de actividad, a representantes del grupo central de planificación descripto más arriba con organismos y cámaras empresariales, sindicatos, CONET, DEFT, INTI, INTA, UNNE, y representantes municipales.

Sería deseable que si bien se propone una instancia centralizada, las acciones a desarrollar fueran programadas y ejecutadas

a nivel regional localizado.

La estructura de planeamiento de cada uno de los organismos y reparticiones públicas involucradas en el equipo central debería ser fortalecida , sobre todo en las funciones de implementación y evaluación participativa con el resto de los actores sociales ligados a la problemática.

Es recomendable que para el cumplimiento de estas estrategias no se constituya un organismo diferenciado e independiente. Por el contrario, es esencial fortificar los aspectos de enlace y no la burocracia. Por eso es aconsejable desglosar el desarrollo de las estrategias aquí propuestas - en la medida de su aceptación por la provincia - en pequeños programas operativos a cargo de muy pocas personas, la coordinación de las cuales estaría a cargo de la oficina de enlace ya mencionada.

Debe tenerse en cuenta que las propuestas aquí planteadas son en realidad un mosaico de pequeñas estrategias de compleja - y necesaria - coordinación. En realidad, podría decirse que el desarrollo de todas y cada uno de ellas es recomendable - y en algunos casos imprescindible - si se desea la posibilidad de una intervención real sobre los procesos que modelan el mercado laboral.

Su misma complejidad es la que permite enfatizar la necesidad de llevar a cabo muchas acciones descentralizadas a cargo de equipos pequeños y fortalecer la función de enlace de las mismas . El propósito de este último punto es precisamente no el de proponer una programación detallada de acciones - tarea que indispensablemente deberá ser encarada por la provincia - sino el de señalar el rol del sector público en la articulación de los mismos.

6.3. Programas de acción a encarar por la Provincia

6.3.1. Introducción

En el capítulo 4 de este Informe se describen algunos problemas operativos y sustantivos cuya confluencia en los mercados laborales contribuyen a configurar las rigideces más significativas identificadas en su funcionamiento actual.

Estos problemas fueron retenidos y enumerados sobre la base de su criticidad (es decir, que constituyen cuellos de botella en el funcionamiento de los mercados laborales, actuando sobre éstos desde dentro y desde fuera de los mismos) y del grado en que en su solución puedan intervenir factores sobre los que la Provincia tiene alguna capacidad de acción. Esto se destaca, porque muchos de los problemas detectados como críticos se procesan, al menos parcialmente, fuera de la Provincia y deben pues ser atacados a ambos niveles coordinadamente, si se busca que las medidas a implementar para mejorar las situaciones problemáticas sean exitosas.

El listado de problemas que se reconocen y estructuran a lo largo del capítulo 4 de ningún modo significa que todos tengan lugar simultáneamente, ni en toda la provincia. No aparecen planteados como fallas estructurales - salvo aquellas para las que específicamente se postula tal carácter - sino como "tipos" o "modos" de desajustes e incoordinaciones indeseables que de algún modo, bajo alguna circunstancia y en algún área o zona tienen efectivamente lugar, y en consecuencia demuestran que un conjunto de acciones correctivas deben ser encaradas para cuando y donde efectivamente sucedan o se detecten, lo que sólo será posible constatar mediante actividades 'in situ'.

La programación de acciones que se desarrolla en esta sección presenta precisamente una propuesta de modos de acción y de relacionamiento entre distintas agencias y organismos del sector público provincial,

para encarar el tratamiento de tales problemas de modo integrado.

En las secciones anteriores del capítulo 6, a su turno, fueron propuestas una serie de estrategias y condiciones que permitirían enfrentar cada una de las áreas problemáticas identificadas.

El propósito de esta sección es retomar aquel conjunto de estrategias que están orientadas hacia el enfoque y tratamiento de los problemas, para reformularlas en términos de programas de actividades integradas (en algunos casos, netamente secuenciales), sobre todo teniendo en vista el corto y el mediano plazo.

Una propuesta básica que subyace a esta programación es que es absolutamente necesario : a) conocer las acciones que desarrolla actualmente cada organismo del sector público cuyas actividades tienen algún tipo de ingerencia, efecto, causación o impacto - deliberado o no - sobre los mercados laborales, a través de un mapeo localizado y análisis realista del desempeño de los programas y acciones vinculados, efectiva o potencialmente, a los mercados laborales en cada región o zona de la provincia; b) potenciar la capacidad de planificación, gestión y evaluación de cada uno de esos organismos y agencias a niveles locales y centralizados y c) reforzar - a través de instancias formales tanto como de terreno - la conexión, articulación, compatibilización y coordinación de acciones desarrolladas hasta el momento por aquellas agencias y, esencialmente, las que sean encaradas de ahora en más, teniendo en cuenta el objetivo básico de la propuesta, que no es otro que el de intervenir eficazmente para modelar los complejos procesos que tienen efectos sobre y en el mercado laboral provincial.

Muchas de las acciones comprendidas en las estrategias, recomendadas en la sección 6.2. e incluídas en esta programación de actividades no son , individualmente, desconocidas por la provincia. Por el contrario, diversos organismos del sector público han protagonizado - y lo hacen hoy - algunas de las líneas de acción postuladas, aunque no todas alcanzaron niveles equivalentes de desarrollo o éxito, ni se despliegan en plazos comparables ni son susceptibles de evaluaciones

homogéneas. De todos modos, no es el objeto principal de este trabajo el "inventar" o "descubrir" soluciones ni acciones novedosas estrictamente originales, sobre todo cuando son tantos los esfuerzos significativos desarrollados en y por la Provincia (a través de tareas de línea y programas especiales con sede en diversos organismos, de distinto nivel jurisdiccional y localización) que apuntan a resolver los problemas investigados. Sin embargo, aún cuando efectivamente se proponen aquí algunas acciones de las que no se tuvo conocimiento de su implementación efectiva por la provincia mientras se desarrolló esta investigación (y que, en este sentido, son "originales"), el aporte principal que esperamos transferir a sus funcionarios es llamar su atención sobre la necesidad de compatibilizar y articular muchos de aquellos esfuerzos (y sobre algunos modos de ponerlo en práctica), la falta de lo cual redundará en un indudable desperdicio de esfuerzos y de recursos así como de resultados potenciales.

El tipo de estrategias que aquí se proponen reconocen en el Estado provincial un rol de articulador de actores públicos y privados y de las acciones por ellos desarrolladas, para optimizar el uso de recursos escasos, así como la programación , alimentación y realimentación de información, para potenciar tales acciones a su mayor grado de eficiencia posible, atacando los cuellos de botella, reduciendo progresivamente las brechas y rigideces del sistema, en el marco de restricciones operativas y de recursos con que se acciona en general, y en modo especialmente crítico en esta coyuntura.

6.3.2. La programación general de actividades y sus sub-programas componentes en el corto y el mediano plazos.

La ejecución del Programa recomendado se desarrolla necesariamente en dos niveles : un nivel central, responsable de la planificación , gestión y evaluación del Programa para toda la provincia, y un nivel local, fundamentalmente ligado a las operaciones de terreno, pero al cual corresponderán asimismo algunas actividades de planificación, gestión y evaluación limitadas a su zona de actuación y ajustadas a las pautas y normas establecidas por el nivel central. Los dos niveles están interligados en un sistema de información y comunicación común, por el cual fluye, se elabora, se acumula y se difunde información crítica necesaria para la operación del Programa.

En cada uno de los niveles deberá generarse una instancia de articulación de un número de actores y agencias que hoy actúan en forma autónoma, no coordinada. Esta desarticulación impide procesar las alimentaciones y retroalimentaciones necesarias para hacer eficaz el accionar de dichos actores en un sector de realidad tan complejo como el que pretende atacar este Programa, por naturaleza intersectorial y en que se combinan las acciones del sector público y del privado.

A nivel central, en primera instancia, deberá asegurarse una adecuada articulación de acciones que caen bajo la responsabilidad de organismos sectoriales de Trabajo, de Educación y de Acción Social, sin perjuicio de que, en una segunda instancia, sean llamados a coparticipar en el nivel central del Programa otros organismos del sector público pertinentes, de los niveles nacional, provincial y/o municipal (por ejemplo, de educación, de estadísticas, de extensión agropecuaria, intendencias, etc.) y organizaciones de la comunidad relacionadas con el campo de actuación del Programa (por ejemplo, sindicatos, asociaciones empresarias, etc.)

A nivel local se trata asimismo de establecer en cada zona de actuación, un núcleo articulador de los actores pertinentes más significativos que se desempeñan en el área, ya sea desde efectores particulares del sector público (escuelas, delegaciones de trabajo, intendencias, etc.) o desde el sector privado (sindicatos, empresas, cooperativas, asociaciones vecinales, etc.)

La constitución de tales instancias de co-gestión del Programa, en ambos niveles, debe procurarse lo más tempranamente posible, para encarar en forma conjunta la planificación detallada de las acciones (cuya ejecución recaerá sobre los correspondientes organismos o actores), de modo de comprometer a dichos agentes en un enfoque y estrategia comunes en cuya planificación habrán participado. No parece razonable avanzar en tareas de planificación desde un solo organismo sectorial si los ejecutores de lo planificado habrán de ser otros organismos que no están bajo su dependencia directa. Tampoco parece razonable constituir algún organismo formal supra-sectorial, ya que ello tiende a dificultar las relaciones con los decisores de cada uno de los organismos sectoriales ejecutores y, en consecuencia, su articulación transsectorial. Planes encarados de estos modos tienden a quedar en los papeles: porque sus recomendaciones de acciones son "filtradas" por las instancias decisoras de cada uno de los múltiples organismos sectoriales ejecutores, que no necesariamente tienen criterios de priorización similares a los del organismo que confeccionó el plan, quedando así diezmadas sus recomendaciones originales y nuevamente desarticuladas las acciones sectoriales que lograron ser aceptadas.

Con lo dicho quedan configurados tres planos o focos de actuación del Programa TEAS (Trabajo, Educación y Acción Social) que hemos de considerar a continuación, como "sub-programas" necesariamente articulados entre sí, a saber :

- Sub-programa 1 : Planificación, gestión y evaluación central del Programa (PLAN/TEAS)
- Sub-programa 2 : Sistema de información y comunicación del Programa (SI/TEAS)
- Sub-programa 3 : Proyectos locales del Programa (PLO/TEAS) .

Pero, para constituir y viabilizar el Programa en lo inmediato podemos identificar asimismo un

- sub-programa 0 : Constitución del Programa y sus Grupos Central y locales de Articulación (COP/TEAS) .

Este Sub-programa 0 antecede necesariamente a los otros tres y termina con la puesta en funcionamiento de los otros tres sub-programas, a través de los cuales se implementa el Programa TEAS en sí .

6.3.3. Sub-programa 0 : Constitución del Programa y de sus Grupos Central y locales de Articulación(COP/TEAS)

El grupo sujeto inicial a quien cabe naturalmente desarrollar las acciones recomendadas en este sub-programa, hasta la puesta en funcionamiento del Programa y de Su Grupo Central de Articulación, es el Equipo Técnico Provincial que hizo el seguimiento y evaluación de la presente investigación, por ser un grupo ya de hecho constituido y comprometido con la problemática atacada por este Programa, conocedor de los desarrollos que condujeron a la presente propuesta y que ya incluye a representantes de los organismos pertinentes de educación y trabajo.

Nos ha parecido importante además incluir en el núcleo articulador del Programa a los organismos pertinentes de acción social, porque en tanto que el área educativa se ocupa predominantemente de la población y de sus necesidades formativas y el área de trabajo trata predominantemente con los aspectos de la demanda laboral y los recursos humanos disponibles, el área de acción social ha acumulado experiencia importante en el seguimiento y apoyo a casos de pobladores en su ingreso y encaminhamiento por el sistema educacional hasta su incorporación efectiva en el mercado de empleo.

La primera actividad del equipo inicialmente responsable de viabilizar el Programa es la redacción de un documento sintético del Programa, en que se destaquen sus objetivos y sus características más sobresalientes : forma de operación a niveles central y local, tipos de actividades, de personal responsable de tales actividades y resultados esperados de ellas, y tipos de convenios formales e informales necesarios para constituir respectivamente sus instancias central y locales de articulación.

Con dicho documento en mano, los miembros del Equipo viabilizador ha-

brán de interesar en el Programa a las autoridades respectivas de Trabajo, de Educación, de Acción Social y, eventualmente, de otras áreas del sector público que se considere crítico articular y comprometer centralmente en el Programa, por ejemplo Extensión Agropecuaria (nacional y provincial), Direcciones de Industrias, de Cooperativas, de Estadística, Municipalidades del Gran Resistencia (por el alto peso y especificidad que tendrán las acciones del Programa en su ámbito), etc. Por supuesto, no necesariamente todos dichos organismos deberán ser inicialmente incorporados, ni necesariamente con iguales responsabilidades en la operación efectiva del Programa, sino que puede contemplarse su incorporación posterior a la instancia articuladora central y aún una participación sólo parcial en ella, cuando ésta sea pertinente). El objetivo de dichos contactos con las autoridades, será no sólo el de interesarlas en los objetivos del Programa sino, sobre todo, lograr su aval político, su anuencia para el establecimiento de convenios con los demás organismos públicos participantes y el señalamiento de los funcionarios o técnicos del área que habrán de constituir el Grupo de Articulación Central del Programa (GAP/TEAS).

Entretanto, el Equipo viabilizador habrá de preparar los proyectos de convenios (con el asesoramiento legal pertinente) que hagan referencia a los objetivos del Programa, a los tipos de actividades sectoriales que deben ser compatibilizadas y articuladas en la implementación del Programa y a la participación de los organismos sectoriales en las instancias central y locales de articulación .

Con la anuencia de las autoridades de cada sector a ser involucrado centralmente en el Programa (por lo menos Trabajo, Educación y Acción Social), se formalizan los convenios y se toma contacto con los candidatos a integrar el Grupo de Articulación Central del Programa (GAP) que fueron indicados por las autoridades de sus respectivos organismos, para interiorizarlos de los objetivos y particularidades del Programa.

Dado que el Programa y en particular su Grupo de Articulación Central

requerirán de un coordinador eficiente, naturalmente no autoritario, y que es quizás indiferente cuál de las áreas básicas debe ejercer la coordinación (Trabajo por los objetivos finales del Programa, Educación por el peso y número de sus efectores y actividades que requieren ser articulados, Acción Social por su experiencia acumulada de articulación), sería conveniente que el Equipo viabilizador sugiera a las autoridades cuál de los representantes sectoriales asignados al GAP debiera tener la responsabilidad de coordinación operativa de éste.

Cumplidos los pasos anteriores será posible constituir y poner en funcionamiento el GAP (Grupo de Articulación Central del Programa) .

Constituído el GAP/TEAS, éste podrá iniciar las actividades conducentes al establecimiento de los Grupos de Articulación de aquellos Proyectos Locales (GA/PLO) con que se iniciarán las actividades de implementación del Programa.

Parece prudente iniciar la implementación del Programa en unas pocas zonas de concentración de efectores potenciales, para lograr inicialmente una evaluación y ajuste suficientes de los modos de operación en terreno, en un proceso continuado de aprendizaje y refinamiento de la planificación y gestión del Programa, antes de replicar y extenderlo a las restantes zonas de la provincia. Con ello también comenzará a operar el GAP Central, en sus actividades de planificación, gestión y evaluación (Sub-Programa 1) con un número limitado de casos, lo cual le será más fácil de manejar hasta tanto haya adquirido las rutinas y la experiencia necesarias para manejarse con muchos casos y cantidades importantes de información muy diversificada (por la variedad de las situaciones que se presentan en las diversas zonas de posible actuación del Programa en la provincia) .

Para seleccionar las zonas iniciales de implementación del Programa en el terreno convendría comenzar por efectuarse un relevamiento de localización, dotación de recursos humanos y formas de operación de los efectores (escuelas, programas, delegaciones y oficinas zonales) de que disponen los diversos organismos participantes en el Programa para, en función de sus patrones de concentración geográfica y de los grados de criticidad que presenta la problemática de presión y desajustes en los mercados laborales locales (rural y urbano), seleccionar las zonas de operación inicial del Programa. En esta selección deberán

jugar asimismo criterios que hacen a prioridades de política provincial respecto de la retención de población potencialmente migrante, crecimiento o retracción previsibles en las fuentes de empleo formal locales, tendencias recientes de crecimiento, estancamiento o retracción de la población y de las actividades productivas, localización de proyectos públicos inminentes de significación como fuentes de empleo y de actividades de programas de desarrollo (por ejemplo, del Programa de Apoyo a Pequeños Productores Agrarios, recomendado a las autoridades de la Provincia, por cuerda separada, como producto del presente contrato.)

Seleccionadas las zonas de aplicación inicial del Programa, será necesario establecer contacto con los directores de los diversos organismos responsables de los programas y efectores activos en dichas zonas, para establecer relaciones del GAP con las instancias jerárquicas correspondientes y así posibilitar no sólo la identificación del personal zonal más apropiado para constituir los Grupos de Articulación de los Proyectos Locales (GAPLOs) sino también su asignación efectiva a tales funciones, con las responsabilidades y atribuciones pertinentes. A ello deben agregarse contactos con las autoridades municipales de cada zona seleccionada para involucrarlos igualmente en los Grupos de Articulación de los correspondientes Proyectos Locales, a través de la participación de sus representantes.

Hechos los contactos iniciales con las personas seleccionadas por cada organismo para constituir los GAPLOs, y confirmados éstos en sus funciones por las instancias jerárquicas correspondientes, corresponderá al Grupo de Articulación Central del Programa (GAP) llamar a reuniones a realizarse sucesivamente en las localidades cabeceras de cada zona seleccionada, con el objeto de transferir a los miembros de sus GAPLOs, tanto el enfoque y objetivos del Programa, como sus modos operativos y, a la vez, para discutir y clarificar con ellos sus responsabilidades y atribuciones específicas, sus roles y tareas obligatorias de información y comunicación respecto del GAP central y del Sub-Programa de Sistema de Información y respecto de la población, or-

ganizaciones sindicales y de la comunidad, empresas y demás actores locales, en sus zonas de actuación⁽¹⁾.

Es importante señalar que estos núcleos iniciales de los GAPLOs, constituidos por personal local de organismos y efectores del sector público, pueden ser más tarde ampliados para incorporar a actores pertinentes del sector no público (personal de organizaciones sindicales, empresariales, vecinales, líderes comunitarios, etc) cuando así lo determine el GAPLO local.

Con la constitución de cada GAPLO y el establecimiento de mecanismos de comunicación periódica con el GAP central, quedan aquellos en operación y el Programa tiene un principio de implementación en el terreno, a través del Proyecto Local correspondiente. (ver 6.3.6.)

Nos hemos extendido en los detalles de las actividades secuenciales recomendables para este Sub-programa por cuanto se refiere a actividades inmediatas que son relativamente fáciles de diseñar, dado el conocimiento que este equipo tiene de las condiciones de la situación presente. Sin embargo, es difícil aún así, prefigurar qué organismos y personas habrán de constituir el GAP central y los GAPLOs, ya que ello dependerá de los resultados de las gestiones realizadas por el Equipo viabilizador y luego el GAP central con las actividades señaladas; así también, es imposible anticipar qué zonas serán las seleccionadas para la implementación inicial del Programa, qué GAPLOs se constituirán, ya que ello dependerá de los análisis efectuados y de los criterios de política que se apliquen en su selección.

6.3.4. Sub-Programa 1 : Planificación, gestión y evaluación del Programa (PLAN/TEAS) .

Aunque el sujeto principal responsable de las actividades de este sub-

⁽¹⁾Alguna explicitación de tales responsabilidades, atribuciones y tareas se hace más adelante en 6.3.5. y 6.3.6. al tratar los Sub-Programas 2 (Sistema de información) y 3 (Proyectos Locales), respectivamente.

programa será el GAP central, éste deberá ejecutar tales actividades en estrecha interacción con los Proyectos Locales (sub-programa 3) y sus GAPLOs y con el sub-programa 2 (Sistema de información), al que de hecho alimentará, utilizará y supervisará.

Téngase en cuenta que es a nivel, sobre todo, de los Proyectos Locales que se implementarán las acciones del Programa en el terreno y en donde se obtendrán y percibirán los resultados. También debe considerarse que cada zona de actuación presentará situaciones y constelaciones de actores diferentes, cuyas respuestas y comportamientos son difíciles de prefigurar en planes ex-ante. Las tareas de planificación y gestión deberán realizarse pues, progresivamente, en un proceso tentativo de acciones, evaluación de seguimiento, ajustes y aprendizaje que, desde y con los Proyectos Locales, alimentará las tareas de planificación y gestión centrales, sobre todo en las primeras etapas del Programa .

Es recomendable también que, por esto, y sobre todo en el caso de los Proyectos Locales iniciales, sea bastante amplio el campo de autonomía de los GAPLOs, para modelar sus acciones y sea muy estrecha y fluida la relación de éstos con el GAP central, así como con los respectivos organismos e instancias jerárquicas sectoriales, para obtener respuestas adecuadas a sus demandas. Ello implica también una estrecha interacción, a nivel central, del GAP con los diversos organismos y decisores sectoriales de quienes dependen los efectores de terreno de cada zona, para obtener de aquéllos el apoyo necesario y las decisiones pertinentes requeridas por el Programa en el terreno.

El peso mayor de las actividades del GAP en lo que respecta a la operación inicial de este sub-programa radicará pues en el seguimiento y apoyo a las actividades de terreno de los GAPLOs, en primer lugar para viabilizar y potenciar las actividades de éstos y, en segundo lugar, para "aprender" y registrar en el sistema de información, de dichas experiencias, lo que pueda ser útil en términos de planificación y gestión centrales .

Deberá aceptarse al principio, que las "soluciones" que darán a su accionar los diversos GAPLOs serán bastante diferentes. Pero también

deberá preocuparse el GAP central, con su seguimiento, por hacer la evaluación y el balance de cada una de dichas experiencias y, extraídas las conclusiones, difundir éstas en forma de recomendaciones y eventualmente normas, hacia los GAPLO para mejorar el desempeño de los Proyectos Locales e ir gradualmente homogeneizando sus modos de operación en un Plan operativo común; admitiendo siempre, sin embargo, un campo de autonomía de los GAPLO para resolver sus situaciones particulares de contexto y coyuntura.

La planificación llevada a cabo a nivel central del Programa por el GAP irá pues progresivamente conformándose como un marco normativo y de referencia para la actuación y decisiones de los GAPLO, en quienes recae necesariamente la responsabilidad última de las actividades y resultados del Programa en el terreno.

También las actividades de planificación del GAP incluirán estudios, decisiones y acciones respecto de la constitución y puesta en funcionamiento de nuevos Proyectos Locales a medida que ellos se percibieran como viables, dada la capacidad de acción incremental del GAP, adquirida con la creciente experiencia de manejo y supervisión de los Proyectos Locales en operación.

Puede sorprender que, al referirnos a las actividades de planificación no se planteen aquí, por ejemplo, ambiciosas reformas de los programas educativos, el diseño de contenidos innovadores en la educación o de nuevos programas con amplios recursos operativos o de complejos sistemas de información computarizados.

Por lo contrario, este equipo considera, en función de los diagnósticos efectuados y de la situación coyuntural presente, que son mayores los beneficios que pueden obtenerse de un esfuerzo sistemático de reorganización y articulación de las actividades que realizan agencias y programas, con los recursos hoy disponibles, para su mutua potenciación y su optimización conjunta (la "innovación" o "acumulación reorganizativa" de que hablaba O. Varsavsky), que lo que sería dable esperar, en el mediano plazo, de nuevos programas, dotados de nuevos recur-

sos, difíciles de obtener en la actual coyuntura y que, por lo tanto, significaría seguramente restar recursos a programas hoy en operación plena o incipiente.

La planificación central del Programa propuesto implicaría, pues, entre sus primeras actividades, el relevamiento de información y estudio detallado de cada uno de los programas pertinentes recientes y en ejecución, educativos (alfabetización, educación formal primaria y secundaria, educación de adultos, enseñanza técnica nacional y provincial, formación profesional acelerada, EMER, EMETA, MEVAL, Misiones monotécnicas del CONET, capacitación técnica en respuesta a demandas específicas de empresas u organismos, etc); de empleo; de acción social (programas de Minoridad y Familia, etc.), de extensión y promoción agropecuaria (INTA y provincial, incluyendo, si se implementa, el Programa de Apoyo al Desarrollo Social de los Pequeños Productores Minifundistas, propuesto en el marco de este mismo contrato ⁽¹⁾) y otros.

El objetivo de dicho estudio es el de analizar logros y falencias de cada programa en términos de los problemas señalados en las secciones previas de este capítulo 6, las mutuas superposiciones y "huecos" de cobertura de los programas, la medida en que los recursos humanos y los materiales (infraestructura, equipos, etc) de unos podrían ser utilizados por los otros programas en cada una de sus zonas de actuación, para así detectar sus bases de complementación y potenciación operativas y las necesidades de articulación (información y decisión), tanto a nivel central, como en las zonas de concentración de efectores. El objetivo de tal articulación será el de optimizar el funcionamiento del conjunto, en términos de su capacidad de ataque a los frentes señalados en 6.2., a saber : analfabetismo e instrucción básica deficiente (6.2.1.); compresión de los mercados laborales urbanos (6.2.2.); informalización de la producción y del empleo (6.2.3.) desajuste de capacidades en el mercado laboral urbano (6.2.4.); siste-

⁽¹⁾ Ver informe correspondiente presentado en cumplimiento de los términos del presente contrato.

mas de información tendientes a mejorar la transparencia de los mercados laborales (6.2.5.) y sistemas de planeamiento y evaluación de la organización y gestión de las estrategias (6.2.6.)

También con dichos objetivos de ataque en mente, deberá alizarse la posibilidad de que determinados proyectos de otros organismos del sector público (nacionales, provinciales, municipales) puedan ser articulados con los centrales de este Programa para colaborar en sus fines: por ejemplo, planes localizados de vivienda o de infraestructura que podrían brindar oportunidades a los recursos humanos locales que se están capacitando (pero que permanecen hoy como oferta relativamente ociosa en el mercado laboral informal y de cuenta propia), para constituirse en pequeñas empresas y cooperativas de trabajo, colaborando así en la desinformalización del empleo, el incremento de productividad y de ingresos, la retención local de emigrantes potenciales, etc.

Los resultados de tales analisis deberán no sólo conducir al establecimiento, a nivel central, de los convenios pertinentes y de grupos de trabajo conjunto con dichos organismos para la coordinación y planificación de sus estrategias y actividades pertinentes, sino también a integrar sistemáticamente los elementos informativos pertinentes, de entre aquellos con que ellos conducen su planeamiento y toman sus decisiones particulares y, sobre todo, deberán traducirse en estrategias coordinadas a nivel de los diversos efectores concentrados en las zonas de actuación seleccionadas por el Programa.

De este modo, los estudios efectuados por el GAP/TEAS no sólo ~~realimen-~~tarán sus propias actividades de planificación, gestión y evaluación sino que alimentarán al Sistema de Información del Programa (Subprograma 2) y a los respectivos Proyectos locales (Sub-programa 3) .

Mencionaremos a continuación algunos de los proyectos o campañas a los que deberá prestarse especial atención para su potenciación a través de la coordinación de actividades de los actores pertinentes a nivel central y/o a nivel de efectores y zonas de actuación .

En primer lugar, se recomienda la consideración conjunta de un proyect

de Alfabetización, Completamiento de Enseñanza Primaria y Educación Suplementaria de Adultos. Previa evaluación de los logros y fracasos de lo hecho hasta hoy en la provincia y en las diversas zonas de aplicación, se analizará en qué medida tales acciones pueden impulsarse y potenciarse más eficazmente mediante la mejor coordinación de los organismos educacionales pertinentes y, sobre todo, a nivel de los efectores locales en las zonas de actuación seleccionadas por este Programa, y mediante estrategias conjuntas con otros organismos y efectores externos al área educacional (por ejemplo, los extensionistas agropecuarios de INTA y provinciales, los municipios locales y otros actores no públicos, tales como fundaciones, iglesias, sindicatos, organizaciones vecinales y otros activos en las zonas de actuación).

El grueso de los relevamientos y de la obtención y análisis de información habrá de efectuarse a nivel de los GAPLO de las zonas de actuación del Programa, tanto para identificar a la población objetivo y a los efectos y recursos humanos localmente disponibles para operar estas actividades, como para recomendar las estrategias y contenidos que parecerían más adecuados a las características locales particulares : modos de atraer y retener a la población objetivo de analfabetos y desertores, modos posibles de realizar las actividades educativas, necesidades específicas de capacitación docente de los instructores disponibles (pertenezcan o no hoy al sistema educativo), modos de usar locales y equipos disponibles, modos de evaluar y de certificar resultados, modos de hacer seguimiento de los egresados de los programas hasta su inserción en el mercado laboral, diseño de estrategias de comunicación y motivación para expandir cobertura y para viabilizar el empleo de los egresados, etc.

La naturaleza de las actividades que, en este y otros proyectos, deberán desempeñar los GAPLO requiere de la estrecha interacción de éstos con el GAP central y, eventualmente, una suerte de "capacitación en servicio" de los GAPLO para homogeneizar enfoques y co-elaborar modos apropiados de actuación y de registrar, elaborar y canalizar información.

A nivel central, el GAP habrá de analizar las recomendaciones y demandas de los diversos GAPLO y traducirlas no sólo en directivas comunes (con los necesarios grados de libertad asignados a los GAPLO para afrontar las particularidades de sus respectivas zonas), sino también en actividades de articulación de los organismos centrales de los que dependen los efectores locales, de modo de viabilizar los modos de actuación sugeridos por los Proyectos Locales. Asimismo, deberá contemplar el GAP central el refuerzo de los efectores de enseñanza formal primaria en las localidades centrales de cada zona, de modo de poder cubrir mejor las necesidades de instrucción completa de los migrantes de áreas rurales o de pequeñas localidades donde no se ofrece el ciclo completo.

Otro frente de ataque que habrá de considerarse y que habrá de dar lugar a modos similares de interacción de los GAPLOs con el GAP, pero que involucrará a otro conjunto de actores locales y de organismos centrales, es el que se refiere al incremento de la capacidad de retención de la oferta laboral a nivel de las zonas de actuación, vía un mejor ajuste de la capacitación con la demanda local de mano de obra, un mayor control de hecho sobre los mecanismos de reclutamiento del mercado local (mayor eficiencia de la información y de los contactos de empresa y demanda local con los egresados del sistema educativo y de los proyectos de capacitación) y la generación de becas y pasantías, especialmente en empresas de punta de las ciudades más importantes, y para los que egresan de las instancias formativas del Programa, en sus mismas zonas de residencia.

Este frente de ataque involucrará desarrollar canales de comunicación de los GAPLO con las empresas locales, no sólo urbanas sino también rurales, para identificar sus necesidades de capacitación actuales y previsibles, y establecer nexos permanentes con ellas para canalizar hacia ellas a los egresados de los efectores locales de educación y capacitación laboral. Otras agencias y actores locales pueden ser mediadores eficientes de esta comunicación, tales como los municipios, sindicatos locales, etc., pudiendo ser deseable su incorporación al GAPLO para asegurar asimismo su colaboración en la estimación de demanda laboral extraempresarial.

El GAPLO generará así un servicio local de información, tanto de demanda laboral como de oferta laboral, con registro de las capacidades ofrecidas, adecuadamente certificadas, en una suerte de bolsa de empleo, que deberá ser continuamente actualizada con altas y bajas para satisfacer apropiadamente su función. Este servicio local de información generará información - en general agregada según criterios a ser establecidos por el GAP central - de gran utilidad para la planificación, gestión y evaluación del Programa a nivel central, alimentando sistemáticamente el Sistema de Información central del Programa (Sub-programa 2, SI/TEAS) .

También recaerá en primera instancia sobre cada GAPLO el establecimiento de sus estrategias específicas de comunicación y motivación de los actores pertinentes para asegurar una cobertura creciente tanto de la demanda como de la oferta laborales, y así mejorar la eficiencia de su control sobre los mecanismos de reclutamiento. Tales estrategias locales serán consideradas y evaluadas por el GAP central para extraer de ellas recomendaciones normativas de aplicación general en todas las zonas de actuación del Programa. También en este aspecto, se considera necesaria la más estrecha interacción posible del GAP central con cada uno de los GAPLO, sobre todo en sus etapas iniciales, para elaborar conjuntamente dichas estrategias y para la transferencia y homogeneización del enfoque con las instancias locales ejecutoras del Programa.

De dichos relevamientos y análisis, y del conocimiento detallado de los recursos y modos de operación de los efectores y programas del área educativa (sobre todo de la enseñanza técnica) y de las áreas de trabajo y de acción social, surgirán recomendaciones sobre ajustes de contenidos de la enseñanza técnica, de la enseñanza formal primaria y secundaria, de la formación profesional acelerada, etc., sobre la articulación de sus respectivos recursos humanos y la utilización de sus recursos disponibles (talleres de máquinas, aulas, equipos) sobre calendarios y modos de respuesta a las condiciones locales, los que habrán de ser tomados y analizados por el GAP para operar a nivel central las necesarias respuestas y articulaciones de los organismos centrales pertinentes de educación, de trabajo y de acción social.

Asimismo, cabrá al GAP central acumular y enriquecer las comunicaciones e interacciones con las organizaciones empresariales y sindicales que actúan a nivel provincial, elaborando formas de cooperación y coparticipación que potencien a los proyectos locales y al sistema central de planificación, gestión y evaluación del Programa.

El GAP central deberá poner particular énfasis en proveer respuestas rápidas a demandas específicas de capacitación, sobre todo de aquellas que no pueden ser respondidas inmediatamente en el nivel de los Proyectos Locales, ya sea por falta de recursos humanos o de equipos adecuados o de capacidad de decisión autónoma de los eventuales efectores de nivel local. Asimismo, cabrá al GAP central promover la capacitación docente de los instructores técnicos que pudieran ser llamados a actuar en el contexto del Programa, pertenezcan ellos o no al sistema educativo formal, incluyendo la transferencia a ellos del enfoque y modos de operación esperados del Programa, para asegurar su mejor desempeño en los roles que este les asigna.

También deberán diseñarse campañas provinciales y locales de difusión general de los objetivos y esfuerzos que encara el Programa, con el objeto de motivar a los diversos actores a colaborar, en su propio beneficio, con éste y así aumentar gradualmente su cobertura y eficacia: mostrando a la población objetivo las ventajas de la capacitación, las oportunidades alternativas ofrecidas de capacitación y de reciclaje, y el mayor acceso al empleo que ello significa, y haciendo conocer a las empresas y demandantes de mano de obra, los servicios y modos de coparticipación que se les ofrece, para mejorar el ajuste de capacidades en el reclutamiento de personal o en la contratación de mano de obra independiente.

Como se dijo más arriba, las actividades de seguimiento serán las más nutridas en las primeras etapas de implementación de Proyectos Locales. Para ello deben establecerse canales y mecanismos eficientes de comunicación del GAP con cada uno de los Proyectos Locales en operación.

no sólo para recibir y responder a demandas de apoyo específicas (por ejemplo, gestión de apoyos, de recursos o de cambios en los contenidos o en los modos de operación de los organismos sectoriales de los que dependen los efectores locales), sino también para impartir instrucciones, co-elaborar instrumentos y estrategias y tácticas de operación y para canalizar en uno u otro sentido la información pertinente generada a nivel operativo de terreno (por ejemplo, relevamientos locales) y la recogida o elaborada a nivel central, que pudiera ser de utilidad a los proyectos locales (ver 6.3.5., Sub-programa Sistema de información).

Inicialmente, parece recomendable que la comunicación con los GAPLOs se efectivice principalmente a través de visitas periódicas y frecuentes del GAP o de alguno(s) de sus miembros a la localidad en que está asentado cada GAPLO. Ello favorecería el conocimiento por parte del GAP, de las condiciones y contexto concretos en que se desenvuelve cada proyecto local, a la vez que permitiría con mayor conocimiento de causa, encarar con el GAPLO, el modelamiento de las estrategias y tácticas de acción más adecuadas, y los instrumentos y técnicas operativas de relevamiento, registro y análisis de información y de toma de decisiones locales.

Tales contactos, efectuados con frecuencia y continuidad, habrán de constituir indudablemente un importante proceso de aprendizaje y compatibilización de las dos partes involucradas, el GAP y el GAPLO., y de refinamiento de los modos de operación de ambos grupos y de los planes y programación efectuados a nivel central.

Pero las actividades de seguimiento de los Proyectos Locales no terminarán allí, sino que exigirán en muchas ocasiones acciones a desarrollar por el GAP o sus miembros, ante o con los organismos centrales sectoriales de quienes dependen los efectores. Por ejemplo, será necesario gestionar ante las instancias decisoras de alcance local, la atribución de ciertas funciones decisorias locales al personal que constituye el GAPLO o la asignación de vehículo para transportar alumnos o la implementación local de determinados programas y cursos de capacitación específicos en respuesta a demandas expresas locales; o será necesario procesar, con los organismos apropiados, cambios en los contenidos de la enseñanza para mejor adecuarlos a las necesidades de

fabetización, completamiento de educación primaria o, sobre todo, de capacitación para el trabajo, evaluadas a niveles locales, etc . En la medida en que los miembros del GAP sigan revistando y actuando como personal en los organismos sectoriales involucrados por convenios en el Programa, será recomendable que tales gestiones y actividades a realizarse con los organismos, sean desarrolladas por el miembro respectivo del GAP, por supuesto, con el apoyo unitario de éste.

Las actividades de evaluación efectuadas a nivel central se reducirán necesariamente, al principio, a las de seguimiento y evaluación de resultados de las actividades puntuales de los Proyectos Locales. Como se dijo en capítulos anteriores, los resultados efectivos del Programa a niveles agregados del mercado laboral provincial, serán por mucho tiempo imperceptibles y sólo poco significativos en términos cuali y cuantitativos; y siempre serán difíciles de medir, sobre todo en términos de control de migraciones, descompresión de mercados laborales urbanos grandes y de desinformalización del empleo.

Y ello en particular, por la dificultad de aislar los resultados del Programa, de los efectos propios de la dinámica general de la estructura productiva provincial, factor exógeno de enorme peso en el funcionamiento de los mercados laborales (ver sección 7 del presente Informe).

Sin embargo, en la medida en que se reactive la actividad productora provincial, hoy en profunda crisis, adquirirán mayor importancia para la planificación y evaluación del Programa, los sistemas de información sobre la evolución global del empleo, de la oferta y demanda laborales, y los estudios de tendencias que pudieren efectuarse sobre dichas bases de datos. Por ahora, tales actividades de investigación y de planificación de estrategias de ajuste a niveles agregados sectoriales, ocupacionales y provinciales, no son de demasiada utilidad práctica , en la medida que no pueden percibirse - por inexistentes o poco consolidadas - tendencias definidas en la demanda laboral, sobre todo en los sectores más formales de la economía, como para planificar ajustes de más largos plazos.

En los plazos corto y mediano, deberán procurarse ajustes más puntuales en los mercados laborales locales, objetivo que enfatiza, para lo inmediato, el Programa propuesto, teniendo en cuenta además las restricciones evidentes de los recursos disponibles y el tiempo necesario

para que el aprendizaje de la gestión por parte de las instancias centrales del Programa reditúe en incrementos significativos de su capacidad de planificación, gestión y operación .

6.3.5. Sub-programa 2. Sistema de información y comunicación del Programa (SI/TEAS)

En esta sección se describen los propósitos que deberán cumplir los variados de sistemas de información a poner en práctica a propósito de la implementación del Programa TEAS; los canales más adecuados por los que inicialmente podrían fluir las distintas comunicaciones o informaciones y los actores principales sobre los que habrá de recaer la responsabilidad principal de diseñar los mecanismos operativos y normativos de la conformación y puesta en funcionamiento de los equipos y flujos de información se describen en 6.3.6., Sub-programa de Proyectos Locales.

Una mención ha sido hecha ya sobre varias de las cuestiones de información y comunicación que son vitales para el funcionamiento del Programa, más arriba. No obstante, la importancia de estos sistemas es también crucial para el aprendizaje en terreno y no es posible pensar en la operación del programa si este componente no es implementado: ésto justifica que, al tener este tema un tratamiento por separado, vuelvan a plantearse algunas de las características anteriores.

Los sistemas de información y comunicación a establecer que pueden quedar identificados en la fase inicial del Programa se denominan aquí Proyectos, y son los siguientes :

- Proyecto 1 : sistema de información para la logística, la planificación y la gestión locales (SI/LOC)
- Proyecto 2 : sistema de información para la logística, la planificación y la gestión centrales (SI/CEN)
- Proyecto 3 : sistema de información para establecer localmente las necesidades de mano de obra y las condiciones de su oferta local (SI/EMP)
- Proyecto 4 : sistema de comunicación a efectores, participantes y destinatarios del programa TEAS (SI/COM)

-Proyecto 5 : sistema de información sobre evolución global del empleo, para la planificación de estrategias de ajuste a niveles agregados y en plazos medio a largo (SI/GIOB)

Proyecto 1 : SI/LOC

Un primer aspecto de los propósitos y contenidos de este proyecto aparece enunciado en el subprograma O (COP/TEAS), y se refiere al relevamiento detallado de la localización, dotación de recursos humanos y materiales y formas de operación de los efectores locales; al análisis de los éxitos y falencias en la implementación de las propias actividades de estos efectores sobre problemas locales; superposiciones y brechas de cobertura .

El objeto de estos relevamientos y análisis, como se recordará, es en primer término, evaluar el nivel de criticidad; concentración de problemas, recursos y políticas, para seleccionar zonas de implementación piloto del Programa; la posibilidad de compartir equipamiento y complementarse operativamente; las necesidades de articulación de los esfuerzos sectoriales en instancias de integración

En este proyecto, son los componentes del GAP central, con el auxilio de efectores locales, quienes deben iniciar los primeros relevamientos, hasta impulsar la institución de los primeros GAPLOs experimentales ; pero una vez en funcionamiento, serán éstos los encargados del relevamiento, promoción y potenciación, y evaluación sistemática de las instancias locales de articulación, así como de la extensión de estos esfuerzos, desde el área del sector público involucrada en el Programa, hacia otras inicialmente no integradas y finalmente, hacia las unidades del sector privado.

Las técnicas de relevamiento, análisis y evaluación requeridas para la formulación y puesta en marcha de este proyecto, deben ser de rápido diseño y ejecución y alta eficacia; debe tratar de evitarse, en este sentido, la realización de largos y costosos estudios de diagnóstico y reemplazarlos en cambio con la recolección orientada de información de y sobre los propios efectores locales, participantes, usuarios reales y potenciales y demás actores de las comunidades urbanas o rurales locales involucradas, que se constituirán así en informantes clave. Para ello deben utilizarse técnicas dinámicas y

operativas de descripción y jerarquización de la problemática general . la identificación de cuellos de botella en relación al propósito perseguido y de problemas críticos particulares, así como la de los actores involucrados y la de los modos a través de los cuales deberían discurrir las estrategias de implementación a trazar ⁽¹⁾ , a través del concurso de personal formado, dentro o fuera de los cuadros de la administración pública, que puedan, al mismo tiempo que se realizan las primeras experiencias de diagnóstico dinámico y estrategias de acción, capacitar y transferir la metodología operativa a otros operadores locales de terreno. Al menos para algunas instancias del desarrollo de estos relevamientos y evaluaciones, se deberán adoptar técnicas participativas respecto del resto de los actores ligados a la problemática.

Un segundo propósito de este proyecto consiste en lograr los reconocimientos tendientes a identificar, en primera instancia, a los actores que constituirán las poblaciones objeto de las políticas del Programa que están ligadas al empleo.

En este sentido, deben considerarse la identificación de la población a alfabetizar y a capacitar laboralmente - ya se trate de población ocupada, desocupada, con trabajo informalizado, etc. - para lograr un mayor acercamiento y ajuste de los mercados laborales y sus características.

La determinación y propuesta de las características a las que, por las condiciones de las diferentes poblaciones objeto, de los efectores y recursos humanos disponibles deberán ajustarse las estrategias y contenidos educacionales y de capacitación locales deberán ser relevadas a nivel local y transmitida a los niveles centrales para su procesamiento y la inmediata puesta en funcionamiento de los canales de apoyo y respuesta.

⁽¹⁾ Un ejemplo del tipo de técnicas aludidas aparece descripto en el Programa de Apoyo al desarrollo social de los pequeños productores minifundistas, Informe Final.

Constituye un tercer objetivo del proyecto SI/LOC el establecimiento de instancias y canales para determinar los contenidos de las necesidades de capacitación actuales y previsibles, emanadas tanto de las unidades productivas urbanas y rurales, como de los sindicatos, cooperativas y demás formas organizadas del trabajo, así como de los municipios u otros actores comunales. Asimismo, se considera el establecimiento de los puentes para canalizar la oferta de mano de obra con distintos niveles de calificación hacia las oportunidades laborales existentes o eventualmente futuras.

Proyecto 2 : SI/CEN

Buena parte de los propósitos y formas operativas atinentes a este proyecto fueron ya descripto en el anterior, de modo recíproco, en tanto el GAP central no es más que la contraparte de estos esfuerzos locales de información, a los que fortalece con sus mecanismos de articulación, difusión y compatibilización de experiencias.

En este sentido, el Sistema de Información Central se constituye también en una memoria institucionalizada, sistemática y ordenada, especialmente en lo relativo a las experiencias de los GAPLOs que se revelan útiles para la planificación y gestión de otras zonas de localización y sus respectivos núcleos de implementación, así como para la planificación y gestión del propio GAP central.

El SI/CEN es alimentado por las recomendaciones y demandas emanadas de los GAPLOs, y provee el material para que el Grupo Central de Articulación elabore progresivamente normas, directivas y recomendaciones comunes y homogeneizantes de la acción desplegada en diversos ámbitos de la provincia. La información local que ingresa a este sistema debe ser posteriormente seleccionada, jerarquizada, estructurada y agregada según criterios a establecer por el GAP, pertinentes con las necesidades de la planificación, evaluación y gestión centrales.

Un segundo aspecto del funcionamiento de este sistema de información está vinculado a las relaciones directas que el GAP central debe establecer con organismos que por definición son centralizados en la provincia (como la Dirección de Industrias o la Dirección de Estadísticas) a los efectos de plantear demandas de información, los formatos con que esa información debería ser presentada para ser útil a los propósitos de este sistema, y los aportes que los funcionarios y técnicos de esos organismos podrían prestar al sistema para optimizar los tiempos y formas de recolectar, clasificar y organizar la información.

El tercer aspecto radica en el establecimiento de contactos directos entre el GAP central con los organismos privados de primero o segundo nivel (organizaciones gremiales de fábricas, sindicatos, parroquias, entidades de desarrollo humano, cooperativas, etc) cuyas atribuciones y jurisdicción es de nivel provincial. Estos contactos están orientados a fortalecer las bases de las relaciones que se establecerán entre las representaciones de aquellos mismos organismos a niveles departamentales o locales y los propios GAPLOs, y también a construir lazos fluidos de comunicación e información que permita alimentar los sistemas de captación de demandas y ofertas, al mismo tiempo que se diseñan de un modo participativo, los modos que debería asumir la transferencia de normas, información y procedimientos a las unidades del programa TEAS de menor nivel jurisdiccional.

Proyecto 3 : SI/EMP

El ejemplo más típico de la composición y función de este sistema de información está representada por la 'bolsa de empleo' a que se aludió ya más arriba y en otras partes de este informe.

Es claro que este sistema de información es en realidad un coproducto del funcionamiento de los dos anteriores, pero no debe entenderse por esto que su puesta en marcha sea automática : por el contrario, es necesario proceder, a nivel tanto de las instancias centrales (GAP) como locales (GAPLOs), a un análisis especialmente fino de las experiencias ya realizadas en diversas zonas de la provincia en relación a esta cuestión.

Este análisis se debe centralizar, por una parte, sobre el contenido de las informaciones a presentar y los mecanismos y modos de acceso

de la información al sistema; por otra, las condiciones formales y sustantivas que las informaciones deben cumplir (por ejemplo, que sean rápidamente actualizables, lo que implica compromisos por parte de oferentes y demandantes de mano de obra en el sentido de notificar cualquier cambio habido en la situación inicial de inscripción de la oferta o demanda respectiva (nueva contratación, llenado de la vacante, etc.); condiciones bajo las cuales los perfiles de calificación demandados pueden controlarse en términos de su adecuación real y específica a la tarea a desarrollar; y los perfiles de calificación declarados por los oferentes pueden certificarse, etc.)

El funcionamiento de un sistema con estas características exige varios pasos previos antes de ser colocado en funcionamiento. Algunos derivan de los relevamientos correspondientes a los sistemas precedentes; otros, en cambio deben ser autónomos y tienen que ver con vencer la desconfianza y desesperanza, tanto en oferentes como en demandantes, derivada del modo en que experiencias anteriores de "bolsas" llevadas a cabo por el Servicio de Empleo fueron desarrolladas.

Si las bolsas de empleo han de cumplir una función de reasignación de recursos disponibles, han de adscribirseles atribuciones operativas que permitan efectuar un seguimiento de la colocación de la oferta de mano de obra, en cantidad y calidad, en las vacantes disponibles. Pero también será necesario asegurarse que esa bolsa de empleo sea la única fuente de registro de las necesidades de mano de obra a niveles locales, lo que se constituye indudablemente en una de las funciones primordiales de los GAPLOs, especialmente en casos de espera como los que muy probablemente tenderán a producirse en la actual coyuntura crítica y hasta que comiencen síntomas de reactivación del aparato productivo de la provincia, tal como se describió en secciones y capítulos anteriores del informe.

Una mayor eficacia en el funcionamiento real de este sistema puede lograrse con la implementación del siguiente proyecto, el sistema de comunicación, sobre cuyos canales y mensajes se basa la posibilidad real de ligar a los distintos actores de las zonas de aplicación del Programa.

Proyecto 4 : SI/COM

El propósito central de este sistema es difundir, mediante los canales, formatos y técnicas que se vayan definiendo como las más adecuadas, información que permita ligar a los distintos actores, de alguno u otro modo involucrados en el funcionamiento del Programa .

Esta función principal significa en realidad dirigirse, poco menos que simultáneamente, a un espectro muy amplio de actores y situaciones, desde aquellos que como los integrantes de los grupos locales de articulación y el GAP central están directamente involucrados en el funcionamiento, operación y gestión del Programa, pasando por otros organismos públicos y organizaciones privadas, hasta llegar a quienes, siendo en realidad parte de la población-objeto del Programa, ignoran su misma existencia, o conociéndola desconfían de los eventuales réditos que pudieran producirle, o simplemente carecen de interés en participar o en ser afectados de algún modo por el Programa.

En consecuencia, los modos y mensajes a transmitir se constituyen también en una pieza clave de la comunicabilidad del Programa y en uno de los elementos más importantes para asegurar un funcionamiento fluido y continuado del mismo.

En muchos casos, los mensajes a comunicar deberán ser personales a través de visitas y trabajo de terreno; en otros, las piezas podrán ser masivas e indiscriminadas (affiches, carteleros, etc.) u orientadas (diarios y revistas) o personalizadas (memoranda y otras notas oficiales. Es responsabilidad de los GAPLOs el proponer e instrumentar localmente las formas y los contenidos con que determinados mensajes y comunicaciones deberán alcanzar a sus destinatarios.

Los propósitos parciales de este sistema es condicionados, pues, por las características de las distintas poblaciones - objeto y las diversas situaciones preexistentes de conflictos, articulaciones o experiencias que obstaculicen o fluidifiquen las comunicaciones .

Con relación a los integrantes de los grupos de articulación del Programa, tanto locales como central, las comunicaciones se referirán a modos y procedimientos de realizar las actividades educativas, de planificar el uso de locales y equipamiento disponible; de evaluar resultados; de instrumentar el seguimiento de egresados; necesidades metodológicas y técnicas de capacitación docente, etc.

En relación a los actores externos al programa, el objetivo del sistema es también múltiple y debe servir de apoyo eficiente a la tarea desplegada por los GAPLOs en torno a : a) la difusión de objetivos y esfuerzos a desplegar por el Programa (ventajas, oportunidades educacionales, organizativas y laborales alternativas) para la población oferente de mano de obra; servicios , ventajas y modos de participación para los demandantes de fuerza de trabajo); b) la configuración y descripción -establecida a nivel de efectores locales y de planificación central- de los canales y frecuencia de comunicación así como, por ejemplo, listas de correspondencia para comunicación y difusión del Programa; c) servicios de apoyo comunicacional e informativo destinado a la población objetivo del Programa, a través de estudios para detectar oportunidades para la producción cooperativizada; comunicación y propaganda de esa misma producción y sus características, etc. d) mejoramiento de la información , contacto y comunicación - a través de los GAPLOs y sus actores periféricos - entre las empresas y demandantes locales de mano de obra, con los egresados del sistema educativo y de los proyectos de capacitación laboral, que permitan motivar a ambos grupos de actores para expandir la cobertura del Programa y viabilizar el empleo productivo de egresados, etc.

Así, la función de comunicación y difusión de este sistema debe "rodear" a la tarea a desarrollar por los grupos de articulación, tanto de nivel central como locales.

Proyecto 5 : SI/GLOB

Este proyecto apunta a ir conformando un registro sistemático y perfeccionable, regionalizado, de la evolución de la oferta y demanda de la fuerza de trabajo, la introducción de cambios tecnológicos, las variaciones de capacidad instalada o empleada, las políticas de personal de las empresas, para orientar el seguimiento de las grandes líneas de evolución de los diferentes mercados laborales de la provincia y trazar políticas de acompañamiento de nivel agregado .

Como las políticas de empleo suelen ser, en buena parte, una resultante colateral de los planes de obras o de las políticas de otros organismos públicos y privados, provinciales y nacionales, cuya preocupación fundamental no es el empleo, el GAP debería tener vista sobre tales planes y políticas para recomendar aquellas que tengan efecto más directo sobre la solución de los problemas laborales más graves y así introducir el interés por la problemática del empleo en el instrumental de política económica de tales actores .

La información que concentrará y procesará el SI/GLOB proviene tanto de fuentes secundarias como primarias, como de informantes claves. En tanto una parte de tales insumos provienen necesariamente de fuentes secundarias emitidas normalmente por instancias centrales, el GAP, como usuario, debería estar en condiciones de plantear sus demandas de información al Instituto de Estadística, para ir mejorando y ampliando el sistema de información así como sus condiciones de operación y funcionamiento . Otra parte de la información, sin embargo, puede ser suministrada por procedimientos especiales a ser instrumentados a nivel de los GAPLOs .

De todos los proyectos informativos y comunicacionales propuestos, el SI/GLOB es el que tiene carácter más supletorio, porque si bien buena parte de la información puede ser eventualmente provista por las redes y canales de información de los Grupos Locales, para que ésta tenga el nivel de completitud y sistematicidad requerido, aquéllos deberían estar funcionando en todo el ámbito de la provincia, en estado de régimen y no a nivel experimental o piloto, como necesariamente estarán operando los GAPLOs iniciales en su fase de implanta-

ción y ajuste preliminar.

Por eso mismo, el proyecto de información global para ajustes de nivel agregado podría llegar a ser puesto en marcha a través de instancias centralizadas al comienzo, para ir suplantando el origen de la información hacia las instancias locales y regionalizadas, a medida que éstas se vayan extendiendo y fortaleciendo.

Cuando ese supuesto se dé, el SI/GIOB no debería ser de ningún modo dejado de lado, sino por el contrario, estabilizarse y ampliarse en base a la experiencia ganada por el Programa porque, por una parte, puede llegar a constituirse en un eficaz mecanismo de seguimiento, control y ajuste de la información parcial y local en relación a la agregada; por la otra, puede proveer una eficiente forma de brindar información comparable sobre el mercado laboral de nivel provincial para su compatibilización y eventual integración en el sistema de información de orden nacional, que fué el propósito primigenio del proyecto. GA/PNUD/CIT citado en 6.2.5.

A su turno, esta instancia de nivel nacional podría ser aprovechada por la provincia si el Ministerio de Trabajo de la Nación retomara este proyecto como estaba previsto hacerlo hace un lustro, en articulación con las provincias.

A pesar de que los frutos más importantes de este análisis de tendencias pueden esperarse cuando se consolide la recuperación económica provincial, es importante comenzar la implementación lo más tempranamente posible para identificar el punto 'O' inicial del camino a recorrer y reconocer el sendero de las tendencias, cuando éstas comienzan a conformarse.

En lo que sigue se resumen los principales datos sugeridos en "El sistema de información permanente sobre la situación del mercado laboral en el orden nacional y provincial", un documento de trabajo del Ministerio de Trabajo de la Nación, Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, correspondiente al proyecto ya citado más arriba, y sobre el cual se habrían mantenido conversaciones preliminares con autoridades laborales provinciales entre finales de 1980 y comienzos de 1981.

Se presentan los formatos básicos de las tablas y cuadros propuestos en dicho documento de trabajo.

1. Se presentan los datos de Población total; Tasa de dependencia; Población económicamente activa; Tasa específica de actividad; Número de ocupados; Tasa censal de desocupación y las Tasas de crecimiento de la Población, la PEA y los Ocupados .

La información se presenta por departamento, total y por sexo, para 1960, 1970 y 1980.

La fuente son los Censos Nacionales de Población .

2. Evolución de la PEA por rama de actividad , a nivel censal.

Los datos de la PEA ocupada se presentan para Agricultura, ganadería, Silvicultura, caza y pesca, Extractivas; Industria manufacturera y Electricidad, gas y agua; Construcción; Sector público; Resto del sector terciario .

Los períodos de referencia son los años censales de 1960, 1970 y 1980, para la población rural y urbana; total y por sexo(hombres, mujeres) y localización(urbana, rural).

La fuente son los Censos Nacionales de Población .

3. Evolución de la PEA por rama de actividad, a nivel muestral.

La misma información es solicitada con apertura total y por sexo, para jefes y no jefes de hogar, para la ciudad de Resistencia.

La fuente es la Encuesta Permanente de Hogares de Resistencia, desde la primera onda efectuada .

4. Distribución de los ocupados por rama de actividad.

La información se discrimina para totales y por sexo.

La fuente es la Encuesta Permanente de Hogares de Resistencia .

5. Distribución de los ocupados por rama de actividad .

La misma información total aparece desagregada entre asalariados y trabajadores por cuenta propia.

La fuente es la Encuesta Permanente de Hogares de Resistencia.

6. Evolución del Producto Bruto Geográfico por rama de actividad desde 1970 en adelante. Los datos, por rama de actividad y por subrama de actividad, se presentan en precios constantes de un año base a determinar y en números índices con idéntica base.

La fuente es la Dirección de Estadística provincial y el Consejo Federal de Inversiones.

7. Establecimientos industriales principales .

Se listan los establecimientos industriales que ocupan más de 50 personas, según escala de personal ocupado, consignando Nombre, domicilio y localidad, Rama de actividad (y descripción de la actividad) y número de personal ocupado.

La fuente es la Dirección provincial de Industrias y el Sistema Nacional de Registro, conducido por el INDEC, a nivel nacional.

8. Establecimientos comerciales principales.

Idem al caso anterior .

A continuación, el Sistema propone un formato para informes periódicos, para ser completado por instancias jurisdiccionales a determinar en base a informes de observación o provistos por informantes clave o provenientes de registros locales.

En los lineamientos del Programa propuesto en este informe (TEAS) la estructura de información que compone este capítulo podría, en principio, ser recogida y canalizada a través de los GAPLOs , mediante los mecanismos ya descriptos más arriba .

Para el sector industrial

9. Variaciones de la producción industrial zonal

Para cada rama local de actividad, se indica si la producción aumentó, disminuyó o no cambió .

10. Fluctuaciones en el uso de mano de obra .

idem anterior.

11. Causas de variaciones en el nivel de empleo

Para cada rama de actividad industrial zonal identificada, se indica si la naturaleza del cambio en el nivel de empleo se originó en cierres de establecimientos, apertura, despido, suspensión, admisión, y se estima la cantidad de personal afectado.

12. Demandas insatisfechas en ramas industriales .

Para las ramas de actividad industrial zonal, se indica el tipo de calificación requerida, el tipo de tarea específica a que se aplicará la demanda y el número aproximado de personal requerido.

13. Tipo de evolución anticipada para el próximo semestre, según las expectativas del sector.

Para cada rama de actividad industrial zonal, se indica si las expectativas en relación a la producción y el empleo de mano de obra son de aumento, disminución o estabilidad .

14 a 18 . Con el mismo cabezal y formato descrito hasta aquí, los cuadros 14 a 18 se aplican a actividades extractivas.

19 a 21. Los cuadros 19 a 21 se aplican al sector Comercio y tienen el mismo formato que los cuadros 9, 10 y 13 de industria, con la salvedad de que se reemplaza "Producción" por "Ventas", las que se expresan en pesos constantes, ajustando los valores por la tasa de inflación.

22 a 24. Los cuadros 22 a 24 se aplican al sector Construcción, con el mismo formato de los cuadros 9, 10 y 11 de Industria .

Sector Agropecuario.

25. Este cuadro reproduce el cuadro 9, reemplazando "Rama de actividad" por "tipo de cultivo" .

26. Este cuadro reproduce el cuadro 10, reemplazando el período de referencia , que se indica como "la cosecha anterior", para cada tipo de cultivo .

27. Utilización de mano de obra.

Tomando el saldo de mano de obra utilizada en todo el sector agropecuario, se indaga si fué utilizada una cantidad mayor, menor o igual durante el año pasado respecto al año anterior.

28. Esa mano de obra representaba un contingente permanente que trabaja en el cultivo año tras año ? (respuestas por SI o NO).

29. Si toda la mano de obra empleada no fué permanente , se indaga qué parte de la mano de obra no lo fué . (respuestas en porcentajes).

30. Se indaga en qué proporción aproximada los trabajadores transitorios provienen de la misma provincia, de otras provincias y del extranjero.

31. En el caso en que se indicara escasez de mano de obra agrícola, se indaga en qué parte de la provincia; para qué cultivo; qué tipo de mano de obra (calificación); durante qué período del cultivo .

Obras Públicas.

32. Se pide que se indique qué obras públicas nuevas (puentes, carreteras, escuelas, viviendas, edificios públicos, canales de riego, etc) se han iniciado en el curso del período del informe. Para cada una de ellas, se requiere el Número de personas ocupadas actualmente, el Total a emplear y la Duración estimada de la obra.

33. Se pide que se indique qué obras públicas han terminado en el curso del período del informe, y se requiere el número de personas ocupadas al momento de la terminación de la obra.

34. Se solicita indicación de las obras públicas significativas que están planificadas para los próximos doce meses y se requieren estimaciones del personal a emplear (cantidad) y de la duración estimada.

35. El Sistema del Ministerio de Trabajo finaliza con una "Luz de alerta", información que se suministra fuera del período de referencia , si está justificada por la ocurrencia de algún hecho anómalo o imprevisible : cierre o apertura de fábrica, inundación, sequía prolongada, nueva inversión, huelga, etc). Se requiere información acerca de la fecha de ocurrencia y la cantidad de personal afectado.

Este formato del Sistema de información contenido en el documento de trabajo citado podría ser un modo eficiente de comenzar a sistematizar información hoy dispersa o no utilizada y someter a pruebas experimentales el funcionamiento de las diversas instancias previstas en este Programa para ser ejercitadas por los Grupos Locales y Central de Articulación del mismo.

Naturalmente, no debe ser visto como un producto terminado ni rígido, sino que puede ser una buena base para un desarrollo experimental de información sobre tendencias .

Los posibles modos de implementación están contenidos en los Programas TEAS y los sub-programas 1 (PLAN/TEAS) y 3 (PLO/TEAS) .

6.3.6. Sub-programa 3 : Proyectos Locales (PLO/TEAS) .

Como se dijo más arriba, la mayor responsabilidad respecto del éxito o fracaso del Programa propuesto recaerá, en el corto y mediano plazos, sobre las acciones modeladas y ejecutadas a niveles locales, de terreno.

También será a este nivel que se generará la información significativa de las ideas de estrategias de ataque a los diversos problemáticos enunciados en 6.1. y las operaciones colaborativas y articuladas que pudieran establecerse entre y con los actores pertinentes y que se observarán y evaluarán los resultados efectivos de las acciones del Programa en la realidad.

Es necesario alejar la idea de que será el GAP central el responsable principal de los esfuerzos locales del Programa en el Gran Resistencia. Ello no debe ser así, pues los distintos municipios y tipos de asentamientos que conforman la ciudad deberán consolidar sus propios GAPLOs , una multiplicidad de proyectos locales para cubrir el área, centrados en unidades vecinales más o menos visibles.

Todo ello exige, por un lado, contar con grupos operativos activos e imaginativos - los GAPLOs de cada zona de actuación - adecuadamente integrados dentro del enfoque del Programa y abiertos al aprendizaje.

je que deriva de la experiencia y, por otro lado, de un estrecho seguimiento de éstos y la necesaria cooperación por parte del GAP central, que les apoye y co-participe en la generación de información y en la elaboración de decisiones, sin por ello disminuirles la capacidad autónoma de acción necesaria para resolver las situaciones locales específicas.

A medida que las experiencias locales, centralmente acumuladas y evaluadas en el GAP central, permitan establecer programas y normas homogéneas de operación en el terreno, quedarán crecientemente mejor definidos los grados de libertad de los GAPLOs y su marco programático general de referencia. Pero el principio, en las primeras experiencias de Proyectos Locales en las zonas seleccionadas, la información, sus generadores y sus canales, la planificación seguimiento y evaluación del Programa se hará sobre todo en cada zona de actuación y a través de una instancia colaborativa del GAPLO con el GAP central, proceso en el que ambos aprenden y se capacitan, por ensayo y error, en la realidad en que se insertan.

Cada GAPLO nuclear constituido (ver 6.3.3. Sub-programa O) comenzará con una serie de actividades de contactos y relevamiento de información en sus zonas de actuación, conducentes al diagnóstico local de situación y a la identificación de los problemas que deben ser solucionados en relación con cada uno de los frentes de ataque enunciados en 6.1. Para ello relevará no sólo información objetiva pertinente sobre recursos, capacidad operativa y ociosa, resultados de la actuación de los programas y efectores de la zona, sobre tipos, dimensión y previsiones de necesidades de empleo de las empresas y unidades productivas rurales y urbanas, sino también información subjetiva provista por los informantes contactados: señalamiento de problemas y cuellos de botella; opiniones sobre posibilidades y limitaciones propias y ajenas en relación con la problemática de la capacitación y el empleo, ideas de soluciones al respecto, información sobre oportunidades y mecanismos disponibles, expectativas, capacidades y deseos respecto de su colaboración con el Programa y su GAPLO y bases posibles de tal colaboración, etc.

Esta información subjetiva y perspectivada, además de prestarse a una rica confrontación de subjetividades y a la reinterpretación agregada en términos del diagnóstico de situación perseguido, permitirá detectar grupos locales para el Programa, en términos de potenciales colaboradores interesados y de recursos y actividades locales que podrían ser captados y articulados por el Proyecto local.

Estos contactos y relevamientos se irán expandiendo y actualizando en un proceso continuado de creciente inserción del Proyecto en el terreno.

Aún en las etapas iniciales de actuación, habrá de generar ideas de estrategias y de acciones que sería conveniente emprender para empezar a resolver los problemas identificados con los diagnósticos que se vayan efectuando, siempre tentativos y perfectibles, pero válidos para ir diseñando e implementando modos de actuación tentativos, cuyos resultados habrán de ser evaluados en forma continuada por el GAPLO (y eventualmente por el GAP central) en un proceso de permanente seguimiento, revisión y refinamiento de estrategias.

En dicho proceso asimismo se irán agregando, aunque con prudencia, miembros adicionales al núcleo inicial del GAPLO, seleccionados por sus aptitudes particulares o por su inserción entre actores específicos que se desee comprometer crecientemente en actividades del Programa, sea por el lado de la población objetivo (líderes comunitarios, dirigentes de asociaciones locales, de sindicatos, etc), sea por el de la demanda laboral (cámaras y empresas locales, asociaciones de productores rurales, etc) o por el sistema de respuesta que el Proyecto Local procura articular (por ejemplo, instituciones de enseñanza privada, medios locales de comunicación social, organizaciones sindicales, cooperativas, organizaciones empresariales o vecinales, iglesias, etc). Ello irá incrementando gradualmente la capacidad de acción local del GAPLO, no sólo por el enriquecimiento que aportarán en términos de información y de ideas, sino también por su capacidad de aportar esfuerzos y recursos de toda índole disponibles en cada uno de sus sectores de actividad y organizaciones.

Un papel muy especial cabe en los GAPLOs a los municipios locales,

en la medida que en éstos se concentra mucha información valiosa para el Programa (registros de unidades productivas formales, planes y proyectos de obras públicas y privadas, demandas específicas de pobladores relativas a oportunidades de empleo y de capacitación que podrían registrarse y agilizarse sistemáticamente, etc) y que están de hecho, profundamente envueltos y comprometidos con la búsqueda de soluciones a los problemas locales perribidos. Podría eventualmente contemplarse la posibilidad de que sean los municipios involucrados en las zonas de actuación del Programa, los que se responsabilicen de los registros de las bolsas de empleo, de las campañas de comunicación y difusión de información acerca de oportunidades educativas, de capacitación laboral y de empleo. Por eso postulamos la incorporación más temprana posible del (o los) Municipio(s) locales en el GAPLO de cada zona de actuación.

Teniendo en cuenta los relevamientos efectuados acerca de las capacidades operativas de los diversos efectores locales, de sus logros e insuficiencias y de los problemas identificados en su funcionamiento con respecto a los frentes de ataque señalados en 6.1 y 6.2., los equipos del GAPLO procurarán hallar soluciones viables en el largo plazo, distinguiendo aquéllas que pueden ser de rápida implementabilidad; de las que requieren apoyo centralizado u horizontal, de las que sólo pueden desarrollarse en el largo plazo .

Ellas pueden, en primera instancia, lograrse a través del mejor aprovechamiento de recursos humanos y materiales existentes en el conjunto de efectores locales (por ejemplo, utilización de equipos de entrenamiento de algún efector, en horarios en que éstos no son utilizados por aquél, por parte de otro efector con adecuada dotación de esos factores o por trabajadores individuales por cuenta propia o equipos de trabajadores que podrían ser reunidos en pequeñas unidades productiva o cooperativas de trabajo, con o sin el apoyo de instructores, median-do o no el desembolso de algún "alquiler" por el uso de dichos equipos.

Otra línea de solución puede hallarse en la captación de recursos hu-

manos y materiales adicionales, mediante el reclutamiento de instructores voluntarios o de otros tipos de efectores y programas (por ejemplo, obreros jubilados con experiencia laboral específica, extensionistas agropecuarios o miembros de asociaciones civiles o religiosas para actividades de alfabetización en áreas rurales o urbanas, previa alguna capacitación docente, o la puesta a disposición del Proyecto Local, de máquinas y equipos de empresas para entrenar alumnos de los programas de enseñanza técnica, eventualmente bajo la guía de instructores de las propias empresas, sea bajo la forma de pasantías o en horarios en que las máquinas estén ociosas.

Es importante lograr y desarrollar canales de comunicación y cooperación con sindicatos y empresas locales. Ello se hará, con los primeros, para identificar las necesidades de capacitación y reciclaje y de empleo de sus afiliados y de la población en general y para obtener su colaboración en el diseño y la organización de actividades que puedan brindar respuestas apropiadas a dichas necesidades (cursos y cursillos por el instructor del sistema formal y/o de los propios sindicatos), antenas registradoras de demandas de empleo en el sindicato para su comunicación a la bolsa de empleo central de la zona, etc.

La comunicación con las empresas y unidades productivas, por su lado, apuntará a obtener de ellas la identificación de sus demandas específicas de capacitación laboral o reciclaje para atender sus necesidades actuales y/o previsibles en el mediano plazo, el interés por reclutar su personal de entre los egresados del sistema educativo, su colaboración en la evaluación y certificación de resultados de la enseñanza técnica y capacitación profesional y, eventualmente, su cooperación en la programación de contenidos de las ofertas de capacitación a implementarse.

Como se observa con los ejemplos presentados, es grande la variedad de soluciones posibles a los problemas del contexto local concreto y ellas sólo pueden elaborarse mediante una crecientemente profunda inserción del GAPLO en medio de los actores pertinentes de la realidad local y en interacción colaborativa con ellos. Sobre todo en las primeras etapas de actuación del Programa, habrá que recurrir casi exclusivamente a la perspicacia y la imaginación

de los miembros del GAPLO y a su capacidad de comunicación y negociación con los demás actores locales; tanto con aquéllos vinculados con la oferta laboral como con los vinculados con la demanda, sin dejar de lado, asimismo, a los involucrados efectiva o potencialmente, en brindar las respuestas mismas en los planos de la capacitación, de la información y comunicación y en la optimización del reclutamiento y el empleo en el mercado laboral local.

Es probable, sobre todo en los inicios de la implementación del Proyecto local y el Programa en general, que muchas de las iniciativas elaboradas por el GAPLO se vean obstaculizadas por las limitaciones impuestas por los diversos organismos sectoriales centrales a la capacidad autónoma de decisión de sus efectores locales; sobre todo en lo que respecta a la reasignación de sus recursos y a la modificación de contenidos y de modos de operación, pero también en lo que respecta a su articulación y coordinación con otros efectores, dependientes de otros organismos y reparticiones públicas. Es aquí donde debe intervenir el GAP a nivel central, para lograr en lo posible el levantamiento de dichas restricciones, por lo menos, inicialmente, en las zonas de actuación (cuasi experimental) del Programa. A más largo plazo, con el afianzamiento de modos positivos y probados de actuación a niveles locales, el GAP deberá procurar la modificación definitiva de las normas sectoriales de actuación de los diversos organismos públicos pertinentes, de modo de brindar una apropiada autonomía decisoria de los efectores locales y un nuevo marco de referencia normativo y de procedimientos, más eficiente, para corregir las fallas actuales de la gestión pública provincial, caracterizada por la des-coordinación y des-articulación entre organismos, la suboptimización conjunta de sus recursos y la verticalidad unidireccional y relativamente autoritaria de sus flujos de información y canales de comunicación, que sólo transmite órdenes de las instancias centrales a los efectores locales, no admite o dificulta la canalización hacia arriba de demandas, solicitudes e ideas que se generan a nivel local y deja poco o ningún margen para hallar e implementar soluciones apropiadas locales.

La falta de experiencias de articulación intersectorial y entre el sector público y los actores pertinentes de la comunidad, así como la carencia o recasez de modelos de referencia aplicados en contextos similares, hace difícil una planificación y programación centralizada que resulte efectivamente adecuada a los objetivos del Programa. Es por ello que se hace necesario un estrecho seguimiento y coparticipación del GAP central en el modelamiento y ejecución de los Proyectos Locales, de donde derivará el necesario aprendizaje que le permitirá gradualmente encarar tareas de normalización y planificación para el conjunto del Programa.

Por otra parte, dependerá del GAP la creciente potenciación de los GAPLO a través de una suerte de "capacitación en servicio" de sus componentes, que incluirá, sobre todo en sus inicios, un esfuerzo conjunto (con cada GAPLO) de autoreflexión, registro de actividades, definición de tareas e instrumentos y evaluación de los resultados obtenidos con las actividades que se van encarando.

Finalmente, llamamos la atención acerca de los seis frentes o problemas críticos descriptos en los capítulos 4 y 6 de este informe, sobre los que de acuerdo a la evaluación de este equipo, deben centrarse los esfuerzos de planificación, implementación, evaluación y gestión continuada de este Programa. Tenerlos en mente permitirá definir los límites entre los que deberán transcurrir las acciones a encarar; focalizar adecuadamente las líneas de reflexión y acción de los organismos públicos y actores privados involucrados; fijar metas y plazos diferenciales para los distintos frentes de ataque y, esencialmente, aclarar conceptual y prácticamente los marcos de las articulaciones interagenciales a establecer al interior de este Programa y con el resto de los organismos y actores provinciales.

7. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES SOBRE SEGUIMIENTO, EVALUACIONES Y AJUSTES

7. 1. Importancia y sentido del seguimiento y de las evaluaciones para el refinamiento de la gestión

Nos ha parecido importante en el contexto de este trabajo presentar una sección adicional sobre las actividades de seguimiento, evaluación y ajuste de proyectos y programas, no sólo por la criticidad que tales actividades tienen para la adecuada gestión de los proyectos, sino sobre todo porque dicha criticidad es aún poco percibida y generalmente sub-valorada entre los propios actores y organismos responsables de tales proyectos. Estas actividades son sin embargo críticas tanto para maximizar la eficacia de proyectos y programas en lo que respecta al logro de sus objetivos, como para asegurar crecientes niveles de eficiencia en el uso de los recursos disponibles, problema particularmente grave en sociedades que, como las nuestras, padecen de una endémica escasez de recursos de todo tipo, sobre todo en sus aparatos públicos.

En lo que sigue nos estaremos refiriendo en particular al seguimiento y a la evaluación de proyectos que tienen referentes territoriales y/o poblacionales concretos y que son desarrollados bajo un enfoque integral, aún cuando sus objetivos declarados hubiesen sido inicialmente enunciados en forma sectorial o puntual (por ejemplo, transferencia tecnológica a pequeños productores minifundistas o corrección de desajustes entre oferta y demanda en el mercado laboral, como los que motivaron el presente trabajo).

Una evaluación -y el seguimiento es un tipo particular de actividad de evaluación, como se verá más adelante- es una actividad predominantemente técnica cuyo propósito es alimentar u orientar algún tipo de decisiones, sean ellas políticas o técnicas, en momentos particulares de los procesos de implementación de proyectos o programas de acción, o, a su terminación, para alimentar decisiones sobre reproducción o extensión de la experiencia efectuada a otros ámbitos o en el futuro.

Las decisiones a que darán lugar las evaluaciones se referirán sobre todo a la continuación o replicación de las acciones en la forma en que se han venido realizando (si la evaluación ha sido positiva) o, al contrario, a la suspensión lisa y llana o a la introducción de modificaciones (ajustes) en su ejecución posterior, para tender a una mayor eficiencia en el uso de los recursos y/o a una mayor eficacia en el logro de los resultados perseguidos (si la evaluación hubiese mostrado aspectos insatisfactorios en su implementación hasta el momento).

7. 2. Qué evaluar

Para alimentar adecuadamente tales tipos de decisiones referidas a la gestión del proyecto no basta medir de alguna manera los resultados logrados por éste y compararlos con los esperados. Sólo en el caso de que resultaren óptimos los resultados alcanzados por el proyecto sería suficiente y útil tal tipo de evaluación ("evaluación de resultados o de impacto"), ya que estaría indicando la conveniencia de proseguir actuando de la misma manera en que se procedió hasta entonces. Pero si la evaluación mostró resultados no todo lo satisfactorios que se hubiese deseado,

ella sólo proveerá la recomendación de que no debe procederse más como se venía haciendo. Pero en este caso, qué debe modificarse? en qué direcciones modificar los procedimientos hasta entonces utilizados?. Nada tiene una pura "evaluación de resultados" que permita fundar respuestas a estas preguntas, nada dice sobre cómo corregir y ajustar el proyecto para mejorar su desempeño. Y sin ello, de qué sirvió tal evaluación para el ajuste del proyecto y el refinamiento de su gestión?

Si la evaluación ha de ser útil en este sentido, es necesario agregar, a la "evaluación de resultados", una "evaluación de los procesos" que condujeron a aquellos resultados; no sólo de las actividades y la programación propias del proyecto, sino también de todos aquellos factores externos pertinentes que pudieren haber interactuado con aquellas actividades y tenido alguna influencia en los resultados obtenidos. Sólo combinando aquella "evaluación de resultados" con esta "evaluación de procesos" puede detectarse el conjunto de factores causales que probablemente incidieron en que el proyecto no lograra las metas perseguidas y puede replantearse, sobre tal base, una forma más ajustada de implementación del proyecto que corrija sus defectos. Tales factores causales pueden hallarse en un incorrecto o incompleto diagnóstico de la situación enfrentada y del contexto significativo en que se inserta el proyecto, en una inadecuada planificación y/o programación de su implementación, en desajustes o accidentes no detectados o no corregidos en su ejecución, en efectos colaterales de secuencia que revirtieron de alguna manera sobre el desempeño del proyecto o influyeron sobre sus resultados, o también en eventos externos no previsibles que afectaron el desarrollo del proyecto o sus resultados. Todos dichos tipos de factores deben ser tomados en consideración en la evaluación de procesos si han de

recomendarse ajustes fundados a ser introducidos en el proceso de implementación del proyecto.

En la evaluación de resultados un error muy frecuente radica en que se califica como "resultados" a lo producido directamente bajo el control del proyecto: por ejemplo, las viviendas construidas, las prestaciones de salud realizadas, el número de educandos alcanzado, el número de pobladores contactados. Estas en realidad son las acciones del proyecto, no sus resultados. Los resultados son las transformaciones producidas en el mundo social real, aquéllas a que apuntaban originalmente los objetivos del proyecto: el número y características de las familias que con dichas viviendas solucionaron adecuadamente su problema de habitación, los niveles de salud alcanzados por la población-objetivo de aquellas prestaciones, la calidad de la formación recibida por aquellos educandos, los cambios manifestados por los pobladores contactados en los aspectos pertinentes, y también su importancia o proporción relativa dentro de la población-objetivo del proyecto (por qué no accedieron más a las acciones del proyecto? quiénes y cuántos quedaron excluidos?)

La evaluación de resultados compara los resultados obtenidos con los resultados esperados en los objetivos y metas del proyecto. Ello implica que los objetivos del proyecto no sólo sean explícitos en términos de resultados esperados, sino que además tales resultados esperados sean factibles de ser alcanzados por el proyecto, dados sus recursos y tiempo disponibles y dados el contexto externo y la coyuntura en que aquel se inserta. Con frecuencia los objetivos expresos de proyectos son formulados con tan altos niveles de generalidad, son tan inalcanzables, o tan poco pautados que resultan inútiles para evaluar en qué medida los

resultados alcanzados puedan satisfacerlos: siempre tales objetivos permanecerán mucho más allá de cualesquiera resultados pudieran ser obtenidos, sin posibilidad de evaluar el grado de avance efectuado en aquella dirección y por lo tanto sin poder establecer si el proyecto anduvo bien o mal.

Por lo tanto queda claro que los objetivos de un proyecto deben ser formulados de tal manera que de ellos puedan deducirse metas o resultados efectivos esperados de su implementación en el mundo real. Si tal no fuera el caso, el equipo evaluador tendrá como primera tarea -aún antes de emprender cualquier medición de resultados- la de rever y reformular los objetivos originales de modo que ellos satisfagan las condiciones expuestas.

Sólo con objetivos claros, específicos y viables, de los que puedan deducirse resultados esperados, como criterio de comparación y aceptación de los resultados obtenidos, es razonable emprender una evaluación de resultados. Los resultados -tanto los esperados como los obtenidos- no deben necesariamente ser definidos en términos cuantitativos (incluso, en proyectos "sociales", los resultados cuantificables son los menos). Ellos pueden ser pautados en términos de "mejoría" respecto de un estado original del área problemática -lo cual implicaría tener alguna observación al respecto al origen del proyecto- o, más frecuentemente aún, los resultados serán definidos en términos puramente cualitativos y bajo la forma de agregados complejos de cambios cualitativos a obtener en el mundo real y, sobre todo, en atributos, comportamientos, productos, o aún calidad de vida, de la población definida como beneficiaria del proyecto.

Respecto de la evaluación de procesos, ella debe, como se dijo

más arriba, no sólo analizar los procesos desarrollados "al interior" del proyecto en sus diversas etapas y períodos -de diagnóstico y planificación, de programación de actividades y asignación de recursos y de implementación-, sino que debe analizar asimismo los procesos que interrelacionan el proyecto en sí con su contexto o "mundo exterior" significativo, donde se hallan muchos de los factores posibilitantes y restrictivos de la implementación del proyecto y que podrían explicar sus éxitos o sus fracasos.

Dados resultados obtenidos que resulten insatisfactorios respecto de los esperados, es función de la evaluación de procesos buscar dónde se cometió el error que condujo a los fracasos y/o qué factores no previstos pueden haber afectado la eficiencia o la eficacia del proyecto. Se analizará: si no se han producido en el contexto eventos nuevos significativos o efectos colaterales no previstos del proyecto o si en el diagnóstico efectuado inicialmente no se omitieron o valoraron equivocadamente factores cuya importancia fue reconocida más tarde; si lo planificado y programado era adecuado para alcanzar los resultados deseados; si las actividades realizadas (lo implementado) respondieron o no a lo planificado y programado. El objetivo de dichos análisis es detectar aquellos factores que afectaron el nivel de logro del proyecto y con ello recomendar las modificaciones y ajustes que podrían optimizarlo en sus impactos. A veces dichos factores, por estar fuera de la capacidad de acción del proyecto, obligarán a adaptaciones del proyecto que los tomen en cuenta como datos incontrolables del contexto; a veces serán factores modificables con redefiniciones de actividades, reasignaciones de recursos o con acciones a ser ejecutadas fuera del campo del proyecto mismo con el objetivo de procurar su modificación.

Si tales evaluaciones son hechas durante la implementación del proyecto ellas permitirán introducir ajustes en la implementación. Si sólo han sido efectuadas a su terminación, su valor reside en el aprendizaje que ello implica para los organismos de gestión, quienes procurarán en el futuro no repetir los mismos errores en ocasiones similares.

Debe destacarse aquí que las evaluaciones de proceso, para ser factibles, exigen un registro continuado y archivo de las actividades realizadas, de sus productos y de las decisiones técnicas y políticas tomadas en su transcurso, incluyendo su justificación.

Las actividades de seguimiento constituyen un tipo particular de evaluación de resultados y procesos, aplicado en forma continuada durante la implementación del proyecto y que compara las actividades particulares ejecutadas y los resultados específicos de éstas, con las actividades programadas y los resultados esperados de ellas. De hecho se trata de una aplicación "en detalle" de evaluaciones de resultado y de procesos a las acciones específicas de implementación en procura de detectar los factores causales, internos y externos, de las incongruencias observadas. El propósito de las actividades de seguimiento es el de introducir oportunamente los ajustes operativos necesarios para que el proyecto total logre sus objetivos. Por lo general tales ajustes implican sólo decisiones técnicas que pueden ser tomadas por las instancias técnicas responsables de la implementación del proyecto. Pero en ciertas ocasiones, ellas pueden exigir, por su significación, decisiones políticas de más alto nivel, debiendo pues ser encaminadas por el personal técnico responsable hacia las instancias políticas correspondientes.

7.3. Cuándo evaluar

Dado que el propósito fundamental de las evaluaciones es el de orientar decisiones que impliquen un refinamiento de la gestión de un proyecto, es recomendable que ellas se efectúen en forma periódica a lo largo del proceso de implementación, de modo que los ajustes requeridos puedan introducirse lo más tempranamente posible y así evitar desviaciones mayores de los resultados, el consecuente desperdicio de recursos y los altos costos decorrentes de tener que corregir resultados negativos que se hubieren producido.

El seguimiento, por supuesto, debe ser una actividad continuada durante todo el período de implementación de un proyecto y referirse a cuantos sub-programas lo constituyan.

7.4. ¿Quién evalúa, quién recibe la evaluación, cómo evalúan?

Dentro de la óptica aquí adoptada, de que la evaluación es una necesidad del propio proyecto con el propósito de optimizar su propia gestión, es evidente que sus recomendaciones van dirigidas a los decisores correspondientes con responsabilidades definidas en el proyecto. Dependiendo del tipo de recomendación (del tipo de actividad del proyecto que debe ser modificada) variará el receptor final de cada recomendación, siempre entre los ejecutores del proyecto. Es recomendable, sin embargo, que, para alcanzar a sus destinatarios finales, las evaluaciones y sus recomendaciones sean canalizadas desde el equipo central o autoridad responsable de la gestión global del proyecto, para que éste decida antes sobre su aceptación o no y dé curso a las decisiones resultantes. El receptor directo de las evaluaciones debiera pues ser el centro decisor con responsabilidad sobre el proyecto, generalmente una instancia política más que técnica.

La evaluación - que es una actividad predominantemente técnica, como se dijo más arriba - va pues dirigida a un decisor político. Ello impone restricciones y características particulares a los aspectos técnicos y operativos de las actividades de evaluación.

Por tratarse de una instancia de comunicación entre el técnico y el decisor, la evaluación debe ser comprensible y suficientemente "transparente" y creíble para este último, quien no necesariamente tiene conocimientos técnicos adecuados para entender técnicas especializadas sofisticadas; aún cuando fuera un técnico capacitado, es probable que no disponga del tiempo suficiente para introducirse en las complejidades de un informe técnico de evaluación, más o menos académico. Por otra parte el decisor tendrá sus propios criterios y posiciones, que no necesariamente serán los de sus técnicos. De ello derivan dos conclusiones: i) las técnicas utilizadas en las evaluaciones y sus lenguajes deben ser lo más simples posible para incrementar su comunicabilidad y su credibilidad para el decisor político que es su receptor y de quien se espera tome lo más rápidamente posible las decisiones pertinentes, y ii) sería conveniente que el decisor interactúe con los ejecutores de la evaluación lo más frecuentemente posible, de modo de poder participar en la discusión de los campos y criterios de evaluación, haciendo valer sus puntos de vista personales, y de modo también de irse interiorizando de los contenidos y resultados de la evaluación a medida que ésta avanza, con lo cual, por un lado, estará seguramente más comprometido con las recomendaciones que finalmente se produzcan y, por otro lado, sus decisiones al respecto demorarán seguramente menos, beneficiándose de ello el proyecto.

Por todo lo dicho parece recomendable que las actividades de evaluación sean ejecutadas por personal de la propia agencia responsable del proyecto, ya que ello le permite, por un lado, optimizar sus relaciones con el decisor que habrá de recibir los resultados de su evaluación, haciendo que sus recomendaciones sean mejor recibidas y más oportunamente traducidas en ajustes al proyecto y, por otro lado le asegura mejor acceso a la información "interna" que requiere para una adecuada evaluación de procesos.

Como contrapartida, una evaluación "interna" como la que se propone - ejecutada por la propia agencia responsable del proyecto -

puede perder en objetividad lo que gana en eficacia en la transmisión de sus recomendaciones y en su traducción a los hechos. Sin embargo debe tenerse en cuenta que es la propia agencia responsable la que se beneficiará con el éxito eventualmente creciente de su proyecto, lo cual sólo será alcanzable con evaluaciones adecuadas y realistas (objetivas).

Que la evaluación sea ejecutada por un equipo interno de la agencia responsable del proyecto no significa que ella no deba recoger opiniones y evaluaciones externas. Una adecuada evaluación, para ganar en objetividad, requerirá tomar en cuenta también y muy centralmente las opiniones de otros actores involucrados directamente en el proyecto o afectados por él, de modo de diversificar los puntos de vista sobre dicha realidad en evaluación y así, con esas perspectivas contrapuestas, filtrar las propias subjetividades del equipo evaluador.

APENDICE

El aborígen en el mercado de trabajo

La génesis de la presencia aborígen en las ciudades chaqueñas arranca de la desposesión de sus tierras y el incumplimiento de los acuerdos relocalización.

La presencia aborígen urbana es, pues, un hecho que recoge por una parte, una migración deliberada y por la otra, una migración inducida. En el límite, sin embargo, su situación en términos de su participación en los mercados laborales, no es extremadamente diferente de la que caracteriza a vastos sectores y contingentes de migrantes rurales de escasísimos recursos y nivel educacional, desde el punto de vista objetivo.

Sin embargo, el aborígen que habita localidades urbanas de la provincia agrega a la marginalidad compartida con otros grupos sociales, la proveniente de su condición étnica.

Como consecuencia de ello, si situación, a pesar de la escasa importancia cuantitativa en la problemática laboral, implica una aproximación que deberá tener en cuenta estas características distintivas.

El tiempo y el uso cultural han transformado sus barrios en verdaderos ghettos, a los que el crecimiento urbano corvirtió de periféricos en cuasicentrales, aunque manteniendo las carencias de infraestructura propias de los barrios marginales.

Las organizaciones vecinales o similares, si bien integradas por los mismos aborígenes, son inducidas - la mayoría de ellas - por instituciones externas, las que prácticamente controlan las acciones sociales del grupo y se encargan directamente de aquellas actividades que implican la relación del mismo con el mundo no aborígen - como los talleres, las cooperativas de artesanos, sedes de distintos cultos, los cursos de capacitación laboral, etc.

Cuál es su situación laboral ? Generalmente se insertan en el mercado de trabajo en los puestos de más baja productividad, tanto sea público o privado el ámbito en que desarrollen su actividad.

El escaso ingreso que proviene de estas fuentes se complementa con actividades artesanales desarrolladas por el grupo familiar, y aportes de asociaciones intermedias de bien público.

A pesar de los innegables beneficios que la acción de estas asociaciones han aportado a los barrios aborígenes, es de destacar que la beneficencia y el excesivo paternalismo han impedido el desarrollo político social del grupo, la incorporación al contexto social que habitan y consecuentemente la inhibición de la voluntad participativa orientada a la superación de su actual marginación.

Las estrategias de acción orientadas al mejoramiento de la situación laboral del aborígen, aunque no deberían ser distintas a las dirigidas a otros sectores marginales urbanos, sí deberían contemplar sus características socioculturales específicas, al momento de implementarlas.

La integración al cuerpo social en su conjunto estará más viabilizada en la medida en que sean respetadas sus pautas culturales, su lengua, su modo de vida, aunque no se encuentren en su hábitat natural, dado que ello coadyuva al equilibrio social del grupo y por ende, a una mejor y mayor integración .

El camino de la superación de su actual nivel de vida pasa por fomentar y estimular desde el sector público, su participación como grupo autónomo, pues ni la dádiva ni el aislamiento harán factible el camino que conduzca a la superación de la marginalidad en que se encuentra.

8. Bibliografía y fuentes

Altimir, O. La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos. Revista de la Cepal, No. 13, Santiago, 1981

Arrieva, M. y Yoguel, G. Empleo e ingreso en el Gran Mendoza. Documento de trabajo No. 3, CFI, 1983

Balán, J. Urbanización regional y producción agraria en Argentina: un análisis comparativo. Estudios Cedes, Vol. 2 No. 2, 1977

Beccaria, Luis, Los movimientos de corto plazo en el mercado urbano y la coyuntura 1975-1978 en la Argentina. Desarrollo Económico No. 78, Vol. 20 Buenos Aires, 1980.

Boisier, S. Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional. Revista de la Cepal No. 13, Santiago, 1981

Bolta, A.M. y Pok, C. Tratamiento de indicadores sociales en mercados de trabajo urbano-rurales de carácter estacional: la condición de actividad. INDEC/EPH, Buenos Aires, 1981

Brandao Lopez, J. et al. Las relaciones campo-ciudad a través del proceso migratorio. Migración y Desarrollo No. 4, Clacso, Buenos Aires, 1977

Braslavsky, C. Diagnóstico preliminar del sector educacional chaqueño. Primer informe Parcial de este proyecto. CFI, Buenos Aires, 1983

Brodersohn, Cafferata, Tesoriero y Slutzky, Diagnóstico de la estructura social de la región NMA. CFI, Buenos Aires, 1975

Bustillo, J. Relevamiento del medio físico construido. Primer informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

_____, Diagnóstico preliminar de la estructura productiva chaqueña, 1a. parte (primer informe parcial de este proyecto) y 2a. parte (segundo informe parcial de este proyecto), CFI, Buenos Aires, 1983

Canitrot, Fidel, Juillerat y Lucangeli. El empleo en la industria textil argentina. Análisis de comportamiento y de elección tecnológica. Desarrollo Económico, No. 63, Vol. 16, Buenos Aires, 1976

Cafferata, A. Diagnóstico preliminar del mercado laboral chaqueño. Segundo informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

Caracciolo de Basco, M. Los trabajadores rurales transitorios: el caso de la provincia de Misiones. Buenos Aires, mimeo, s/f.

Cinterfor-OIT. Pobreza, marginalidad y formación profesional. Estudios y monografías No. 57, Montevideo, 1982

Cinterfor-OIT. Trabajo, calidad de vida y formación profesional en las ciudades pequeñas. Informes Proy. 135, Montevideo, 1980

Dirección de Información y Tecnología Educativa. Perfil del sistema educacional argentino, 1980. Buenos Aires, 1981

FIDE. Análisis de la Población activa de Chaco, 1947-1970. (inédito) dactilografiado(s/f)

Flood, C. et al. Chaco: la mano de obra transitoria en la producción de algodón. MAG, DNESR, Publicación ESR/20/71. Buenos Aires, 1971

García Castaño, A. Metodología para determinar las necesidades reales de capacitación y adiestramiento. Boletín Cinterfor No.63, Montevideo, 1979

Hardoy, J.E.; Morello, J.; Herzer, H. y Caputo, G. Dimensiones socioeconómicas y ambientales de las inundaciones en Resistencia, mimeo, s/f

Herzer, H. y Karol, J. Algunas reflexiones sobre el entorno conceptual de la planificación educativa en asentamientos pequeños. Cinterfor-OIT, Proy. 135, Montevideo, 1980.

INDEC. Censos Nacionales de Población de 1969, 1970 y 1980

_____, Encuesta Permanente de Hogares, Resistencia, varias ondas.

_____, ibid., tabulados inéditos.

_____, Censo Nacional Económico 1974, Industria, Resultados definitivos, en Chaco.

_____, Censos Nacionales de Población de 1970 y 1980: tabulados inéditos de población activa.

Karol, J. Análisis de políticas públicas provinciales, en Segundo informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

_____, Un sistema integrado de indicadores provinciales de desarrollo socioeconómico. CFI, Buenos Aires, 1981

_____; Un marco de referencia para el estudio de la transferencia de tecnología a productores minifundistas. Primer informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

Kirsch, H. El empleo y el aprovechamiento de los Recursos Humanos en América Latina. Boletín Económico de A.L., XVIII, 1 y 2, Nueva York, 1973

Lattes, A. (Comp.) Migraciones y estructura agraria. Migración y Desarrollo No. 6, Clacso, 1983

Marshall, A. El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de Argentina. PISPA/CIACSO, Santiago, 1978

Martín J. y Gatto, F. Desarrollo regional argentino: la agricultura. CEPAL/BA/D.10, Buenos Aires, 1976

Ministerio de Trabajo de la Nación, Dirección Nacional de Políticas y Programas Laborales. Situación y perspectivas del empleo en la provincia del Chaco. Proy. Gob. argentino/PNUD/OIT/Arg/77/004

_____, 6, Análisis de la adecuación entre los requerimientos de recursos humanos del sistema productivo y la oferta del sistema educativo. El caso de la industria manufacturera, ibid.

_____, El sistema de información permanente sobre la situación y evolución del mercado laboral en el orden nacional y provincial. ibid./Arg/81/008

Morello, J. Diagnóstico del soporte físico natural. Primer informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

Muñoz Gomá, O. Dualismo, organización industrial y empleo. Estudios Cieplan No. 19, Santiago 1979.

Naciones Unidas. Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina. Nueva York, 1968

Prada, A. Educación para el desarrollo rural en A.L. Unesco/CEPAL/PNUD, proyecto DEALC/11. Buenos Aires, 1978

PREALC-STPS, México. Mediciones del empleo y de los ingresos rurales. E/CEPAL/G/1226, Santiago, 1981

Provincia del Chaco. Mensaje de la acción de gobierno 1976-1981 tomos I y II, Resistencia, 1981

_____, Esto es Chaco, 1978

_____, IPDUV: Centros de Servicios Rurales. Resistencia, 1980

_____, Discursos y mensajes del Ministro de Educación, 1976-1980. Resistencia, 1981

Robirosa M. y Karol, J. Marco de referencia para el estudio y tratamiento de los desajustes en los mercados de trabajo. Primer informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

Robirosa, M. La gestión integrada de asentamientos humanos: una estrategia de capacitación. UNESCO/PLACSO, Buenos Aires, 1979

Robirosa M. et al. Medios instrumentales para el análisis y diagnóstico de situaciones urbanas y del sistema urbano a nivel nacional. MBS, SEDUV, Buenos Aires, 1978

Robirosa M. y Chirico, M.M. Esquema teórico para el estudio de las migraciones internas, los recursos humanos y la natalidad. CEUR, Buenos Aires, 1968

Secret. de Trabajo y Previsión Social. La capacitación y el adiestramiento en los centros urbanos menores. Enfoque preliminar sobre elevación de calidad de vida. Cinterfor/OIT/Proy. 135, México, 1978.

Rosenfeld, M. Diagnóstico preliminar de la dinámica poblacional chaqueña. Primer informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

Rosenfeld, M. y Robirosa, M. Tipología de organizaciones sociales, Segundo informe parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, 1983

Sourrouille, J. La organización de la información para la evaluación del desarrollo. Cuadernos de la Cepal, Santiago, 1978

Spektor, S., Kumcher, A., Guerci, J. Posibilidades educativas de la población nacional y de las distintas jurisdicciones del país. CFI, Buenos Aires, 1977

Tedesco, J.C. Educación e industrialización en la Argentina. DEALC/ UNESCO/CEPAL/PNUD, Buenos Aires, 1977

_____, Education and employment: the case of the industrial sector in Argentina. Prospects, IV, 1, 1979

Tedesco, Braslavsky y Carciofi : El proyecto educativo autoritario Argentina, 1976-1982. FLACSO, Buenos Aires, 1983

Tokman, V. y Klein, E. (Comp.) El subempleo en América Latina. CLACSO/ El Cid Editor, Buenos Aires, 1979.