

EDUCACIÓN Y TRABAJO: ARTICULACIONES Y POLÍTICAS

María Rosa Almandoz
Luiz Augusto Caldas Pereira
Mariano Fernández Enguita
Ricardo Ferraro
Gustavo Gándara
Víctor Manuel Gómez
Claudia Jacinto
Guillermo Labarca
Getúlio Marques Ferreira
Philippe Méhaut
Paula Nahirñak
Marta Novick
Alberto Sileoni
Tomás Valdés Cifuentes



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
Sede Regional Buenos Aires

**EDUCACIÓN Y TRABAJO:
ARTICULACIONES Y POLÍTICAS**

Educación y trabajo : articulaciones y políticas / María Rosa Almandoz ... [et.al.]. - 1a ed. -
Buenos Aires : Inst. Internac. de Planeamiento de la educación IPE-Unesco, 2010.
328 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-1439-75-1

1. Planeamiento Educativo. I. Almandoz, María Rosa
CDD 379.2

ISBN 978-987-1439-75-1

© Copyright UNESCO 2010
International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris, Francia

IPE - UNESCO Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina
Tel. (5411) 4806-9366
www.iipe-buenosaires.org.ar
info@iipe-buenosaires.org.ar

Edición a cargo de la Unidad de Publicaciones, IPE-UNESCO Buenos Aires.

Impreso en Argentina.

Primera edición 2010.

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Las ideas y las opiniones expresadas en estos textos son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de la UNESCO o del IPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Sobre los autores

María Rosa Almandoz, *Argentina*

Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires) y especialista en Metodología de la Investigación Científica (Universidad Nacional de Lanús). Es integrante del Consejo Académico del Centro de Estudios Multidisciplinarios. Actualmente es directora ejecutiva del Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación. Entre otros documentos, ha participado como autora de un capítulo en el libro *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, editado por la OEI y la Fundación Santillana, España.

Luiz Augusto Caldas Pereira, *Brasil*

Técnico en Electrotecnia (1979), licenciado en Matemáticas (1986), licenciado en Disciplinas Técnicas en el Centro Federal de Educación Tecnológica de Paraná (1987), especialista en Computación (1990) y Matemáticas (1989). Obtuvo la Maestría en Planificación Urbana y Gestión, Universidad Cândido Mendes (2003). Actualmente, es director de Formulación de Políticas de Educación Profesional y Técnica, en el Ministerio de Educación y la Oficina de Educación Profesional y Tecnológica. Es miembro del Consejo Editorial de la *Revista de Educación Profesional y Tecnológica*.

Mariano Fernández Enguita, *España*

Catedrático de Sociología y director del Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Actualmente investiga sobre desigualdades sociales, organizaciones y centros escolares, y acerca de la dinámica del capital humano en la sociedad del conocimiento. Es autor de un centenar de artículos y capítulos en obras colectivas, y de una veintena de libros, entre los que se destacan *Educación en tiempos inciertos* y, junto con otros profesionales, *¿Es pública la escuela pública?*

Ricardo Ferraro, *Argentina*

Ingeniero civil (Universidad de Buenos Aires), docente en la Maestría en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (UBA) y otras instituciones universitarias. Durante 2008 fue experto principal del proyecto “Inventario diagnóstico de las biotecnologías en el MERCOSUR y su comparación con las de la UE” y consultor asociado a la coordinación del proyecto de “Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del PIIÉ”, financiado por la Unión Europea. Recientemente, junto con el licenciado Luis Rapoport, ha publicado *Presidencialismo absoluto y otras verdades incómodas*.

[8]

Gustavo Gándara, *Argentina*

Arquitecto (Universidad de Buenos Aires), docente, y especialista en Administración de la Educación. Es director ejecutivo de la Fundación Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), organización dedicada a desarrollar políticas educativas integrales para la industria de la construcción. Integra el Equipo Interdisciplinario de Trabajo Decente de la CGT-RA y participa en las reuniones técnicas organizadas por OIT/CINTERFOR. También es editor responsable de Aulas y Andamios Editora, con varias publicaciones sobre la temática.

Víctor Manuel Gómez, *Colombia*

Sociólogo (Tulane University, Nueva Orleans) y doctor en Educación (Universidad de Massachusetts). Fue consultor de diversos organismos nacionales e internacionales. Dirige el Área de Sociología de la Educación de la Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, donde también es profesor asociado en la Facultad de Ciencias Humanas y coordinador del Grupo de Estudios sobre Educación Media y Superior. Realizó diversas investigaciones sobre el nivel medio de educación y su relación con el nivel superior, sobre educación técnica y tecnológica de nivel superior.

Claudia Jacinto, *Argentina*

Doctora en Sociología con especialidad en América Latina (Universidad París III, Francia). Coordinadora de redEtis, IIPE-UNESCO (Red Educación, Trabajo, Inserción Social, América Latina) y del proyecto de investigación sobre Educación Terciaria Técnica en América Latina. Es docente universitaria e investigadora del CONICET. Coordinadora del Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo (PREJET), con sede en el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Es autora de diversas publicaciones sobre juventud, educación y trabajo.

Guillermo Labarca, *Chile*

Doctor en Economía de la Educación (Universidad de París, Francia). Estudió en Suiza, Alemania y Francia. Es docente en la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Amsterdam. Investigador del CIE en Buenos Aires y del SUR en Santiago de Chile. Experto en Recursos Humanos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Es autor de libros y artículos en revistas especializadas y de divulgación sobre capacitación, educación y economía de la educación.

Getúlio Marques Ferreira, *Brasil*

Ingeniero electricista y especialista en Administración. En el año 2000 fue electo director general del Centro Federal de Educación Tecnológica (CEFET-RN), y en el año 2003 asumió el cargo de coordinador general de Supervisión y Gestión de las Instituciones Federales de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación. Actualmente ocupa el cargo de director de Desarrollo de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica dentro de la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica (SETEC).

Philippe Méhaut, *Francia*

Economista, director de investigación del Laboratorio de Economía y Sociología del Trabajo en la Universidad de Provence, una Unidad Mixta de Investigación del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS), Francia. Fue director científico del Centro de Estudios e Investigación sobre las Calificaciones (CÉREQ). Es miembro del Consejo de Administración del IPE y preside la Comisión de Evaluación del Consejo Nacional de Formación Profesional. Es autor de diversas publicaciones sobre la formación profesional en Francia y en Europa.

[10]

Paula Nahirñak, *Argentina*

Candidata a Master en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología, por la Universidad de Buenos Aires, licenciada en Sistemas de Información y Técnica en Investigación Socio Económica. Desde el año 2005 es investigadora asociada del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea y desde el año 2008 es responsable del área de Ciencia, Tecnología e Innovación en ese organismo. Ha participado y dirigido proyectos de investigación financiados por BID, ONUDI, PNUD, IYF, Fundación Tinker y organismos nacionales argentinos, en temas de Economía de la Ciencia, Tecnología, Innovación y TIC.

Marta Novick, *Argentina*

Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Obtuvo un postgrado (DEA) en la Universidad de París VII, Francia. Actualmente es subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina. Es investigadora del CONICET y profesora universitaria. Se desempeñó como consultora externa de organismos internacionales, como OIT, OPS-OMS, PNUD, entre otros, e integra el Consejo del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT-Ginebra.

Alberto Sileoni, *Argentina*

Abogado, profesor de la Universidad de Buenos Aires. Ha ocupado diversos cargos en el sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires. Desde el año 1975 ha trabajado en la educación de adultos. Ejerció, entre otras funciones, como subsecretario de Educación de la provincia de Buenos Aires, ministro de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y secretario de Educación de la Nación. Actualmente, se desempeña como ministro de Educación de la Nación.

Tomás Valdés Cifuentes, *España*

Pedagogo y consultor de la OEI para la Educación la Ciencia y la Cultura, en el marco del programa Educación y Trabajo. Ejerció como director de programas de la Fundación Educación y Trabajo (FUNDET). Es director adjunto de Labour Asociados, y consultor independiente, especializado en Diagnóstico Organizacional y Diseño y Gestión de Sistemas de Educación para el Trabajo. Y director del Área de Formación para la Innovación en la Empresa, de la División de Formación del Instituto para la Formación, Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid.

Índice

Presentación	
<i>Margarita Poggi</i>	15
Palabras preliminares	
<i>Alberto Sileoni</i>	19
El desafío de la educación en la sociedad del conocimiento	
<i>Mariano Fernández Enguita</i>	25
Salvuarda de los saberes para el mundo del trabajo y su relación con las competencias laborales	
<i>Gustavo Gándara</i>	35
Educación, trabajo y producción. Lógica del laberinto, parábola del cambio	
<i>Tomás Valdés Cifuentes</i>	65
Tendencias recientes en las políticas de formación y sus vínculos con el mercado laboral en Europa	
<i>Philippe Méhaut</i>	93
Reformulaciones recientes acerca de la formación para el trabajo en la educación secundaria general	
<i>Claudia Jacinto</i>	111
La escuela media técnica y el entorno: en busca de soluciones realistas	
<i>Guillermo Labarca</i>	137
Encuentros y desencuentros entre educación y producción	
<i>Ricardo A. Ferraro y Paula Nahirñak</i>	181
La compleja integración “educación y trabajo”: entre la definición y la articulación de políticas públicas	
<i>Marta Novick</i>	205

Políticas para la educación técnico-profesional en la Argentina	
<i>María Rosa Almandoz</i>	233
La transición del nivel medio (secundaria superior) al trabajo y la formación postsecundaria en Colombia	
<i>Víctor Manuel Gómez</i>	275
Concepción y pautas de la política de educación profesional y tecnológica en Brasil, 2003-2010	
<i>Getúlio Marques Ferreira</i> <i>y Luiz Augusto Caldas Pereira</i>	307

Presentación

Como en otros seminarios internacionales organizados por el IPE-UNESCO Buenos Aires, es una satisfacción presentar a los profesionales que gentilmente aceptaron la invitación a compartir saberes y experiencias en el encuentro de octubre de 2009. No obstante, en esta ocasión, quizá el agrado sea mayor. El eje que nos convoca es, en cierto modo, acuciante. En verdad, supera el solo desafío e interpela conocimientos, protagonismos, compromisos, y sobre todo responsabilidades.

En esta publicación, *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*, hemos elegido un orden de presentación, aleatorio como toda enumeración, pero sugerente a los fines de quienes deseen realizar una lectura ordenada de estos trabajos.

En primer lugar, Mariano Fernández Enguita convoca a repensar sobre los nuevos desafíos para la institución escolar en la sociedad del conocimiento. Las dificultades que enfrenta un sistema educativo construido a partir de “un modelo de organización en gran medida inspirado en rutinas fabriles y oficinescas y, en sí mismo, rutinario, constrictivo, burocrático”.

En “Salvaguarda de los saberes para el mundo del trabajo y su relación con las competencias laborales”, Gustavo Gándara invita a profundizar sobre las competencias sociales y las capacidades de adaptación, identificar cuál es el valor de los llamados “bienes tangibles”, respecto de aquellas relaciones que derivan del procesamiento de la información, los “activos intangibles”. ¿Coherencia entre metas y acciones? El autor plantea la urgencia de planificaciones estratégicas sobre este aspecto.

Tomás Valdés avanza con otro interrogante sustancial: “¿Cómo ajustar el sistema de educación técnica y profesional para convertirlo en un sistema equitativo y eficiente de administración social del conocimiento?”. Se trata de analizar, a partir de estos aportes, sobre cuestiones de equidad, eficiencia y calidad cuando nos referimos a los procesos que intervienen en esta relación.

A continuación, en “Tendencias recientes en las políticas de formación y sus vínculos con el mercado laboral en Europa”, Philippe Méhaut invita a un preciso repaso sobre la manera en la que el debate y las políticas evolucionan en Francia y en algunos países europeos en relación con los sistemas de formación profesional. Sin el intento de constituirse en valor de único modelo, Méhaut plantea cómo, aun dentro de Europa, distintos sistemas nacionales enfrentados a desafíos similares evolucionan mediante diferentes modelos. Por otra parte, Claudia Jacinto, en “Reformulaciones recientes acerca de la formación para el trabajo en la educación secundaria general”, focaliza su análisis en torno al lugar de la preparación para el trabajo en la educación secundaria general en varios países de América Latina. Los desafíos, tanto desde el punto de vista de la estructuración general del sistema de educación, formación profesional y trabajo, como en el nivel de las instituciones educativas, son puntos ineludibles en este capítulo.

Una detallada reflexión sobre los sistemas de educación en Iberoamérica en los últimos cincuenta años atraviesa la propuesta de Guillermo Labarca en “La escuela media técnica y el entorno: en busca de soluciones realistas”. El autor aborda tensiones de una triple presión que afecta las escuelas técnicas: una historia y una concepción de estructura escolar, junto a demandas sociales de ampliación de posibles ofertas, y otras exigencias de pertinencia por parte del aparato productivo. Labarca profundiza en torno de diferentes ejes, entre ellos, cuáles son los aportes del conocimiento científico a la educación, y qué sucede con la escisión entre política educativa, diseño de estrategias, práctica pedagógica y aportes científicos.

En “Encuentros y desencuentros entre educación y producción”, Ricardo A. Ferraro y Paula Nahirñak abordan algunas de las relaciones presentes entre el sistema educativo y el mundo del trabajo; se ocupan, en este apartado, de la educación formal, con especial atención en la educación universitaria. Los autores buscan destacar experiencias y casos relevantes para ilustrar la complejidad

de la relación educación y producción, entre otras cuestiones, a partir del análisis de la información proveniente de las encuestas de hogares.

Marta Novick, por su parte, en “La compleja integración ‘educación y trabajo’”: entre la definición y la articulación de políticas públicas”, invita a revisar las características de la optimización de la relación entre formación y trabajo en la sociedad del conocimiento; sugiere analizar nuevas formas de gestión a partir de la implementación de formas de organización del trabajo que estimulen la circulación de la información y el conocimiento, presenta algunas de las estrategias de capacitación y aprendizaje de carácter sistémico e interrelacionado, y la posible aplicación de criterios remunerativos coherentes con estas prácticas.

En el capítulo sobre “Políticas para la educación técnico-profesional en la Argentina”, María Rosa Almandoz ofrece su apreciación sobre los lineamientos, criterios y programas puestos en acción en el período 2003-2009 por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación en la Argentina, junto con otras jurisdicciones educativas del país. Como bien señala la autora, para dar respuestas concretas a la heterogeneidad social, económica y productiva, en este caso de la Argentina, será necesario “ubicar la educación técnico-profesional en la perspectiva estratégica del desarrollo del país”, lo cual implica necesariamente precisar coordenadas de articulación entre sistemas formativos y sistemas socioproductivos, e identificar nexos y vectores con los sectores de ciencia y tecnología.

Dos aportes específicos en relación con otras experiencias particulares de América Latina, Colombia y Brasil, dan cierre a esta publicación. En un caso, Víctor Manuel Gómez, en “La transición del nivel medio (secundaria superior) al trabajo y la formación postsecundaria en Colombia”, expone cómo la mayor desigualdad social, reforzada por la estructura de oportunidades educativas, es factor de conflictividad y división social en un país agobiado por la violencia social endémica. En tanto que Getúlio Marques Ferreira y

Luiz Augusto Caldas Pereira, en “Concepción y pautas de la política de educación profesional y tecnológica en Brasil, 2003-2010”, analizan cómo las instituciones públicas de educación profesional y tecnológica (EPT) enfrentan el desafío de un nuevo *quehacer*; de allí deriva la importancia de entender la EPT no sólo como modalidad instrumentalizadora de individuos para el trabajo determinado por el mercado que impone sus objetivos, sino como una modalidad de educación potenciadora del individuo.

[18]

Lejos estamos de haber sintetizado los aportes, fecundos en su diversidad y por las perspectivas que ofrecen. Con ellos nos complace abrir puertas, sólo algunas, a la reflexión sobre estas “articulaciones y políticas”. La formación en el sistema educativo y la relación con el mundo productivo exige presencia y compromiso de diversos actores sociales: tanto de los educadores y formadores, de los empleadores como de los trabajadores, de los gobiernos, de la sociedad en su conjunto. Esta propuesta que presenta diversas voces en un mismo texto constituye, o pretende ser, un llamado de alerta, entre otros posibles, respecto de lo que aún falta estudiar en detalle, y convoca al análisis de soluciones en verdad complejas y acuerdos de diversos actores.

Agradecemos al Ministro de Educación de la Argentina, profesor Alberto Sileoni, por haber acompañado la apertura de este seminario, y a cada uno de los autores por haber aceptado la invitación del IIPE en esta propuesta de revisar la relación entre educación y trabajo, y sus alcances e implicancias para las políticas educativas.

Margarita Poggi
Directora del IIPE-UNESCO
Sede Regional Buenos Aires

Palabras preliminares

En ocasión de estos seminarios internacionales, que nos brindan la posibilidad de compartir un espacio de trabajo común con hermanos y hermanas de la región y del mundo, siempre, como si se tratase de una premisa metodológica, comienzo celebrando la democracia. Con algunos países que están aquí representados no hace mucho teníamos hipótesis de conflicto. Cuando me encuentro con acciones del Mercosur, no dejo de recordar que teníamos –plan Cóndor mediante– una suerte de “Mercosur del terror”. Entonces, por esta comprobación del doloroso pasado reciente, invito a celebrar la democracia conseguida con esfuerzo por todos los países y con ella este buen momento de la vida política de los americanos, singular, diversa y fecunda. Es de esta forma como nos sumamos a estas reflexiones y a la pertinencia de un seminario que nos invita a pensar el mundo de la educación, el mundo del trabajo y la relación que entre uno y otro debiera haber.

Quisiera compartir con ustedes algunas breves reflexiones. En los últimos años la sociedad argentina ha tomado decisiones importantes respecto de la educación, y ha logrado construir instrumentos significativos en términos legislativos para encarar una acción de gobierno que priorice este sector.

La sociedad está advirtiendo que la educación dejó de ser un tema exclusivo de los educadores; que la educación tiene que ver con el empleo, con la competitividad, con el auto concepto, con la merma de mortalidad, con la participación política, con la reducción del embarazo precoz. En ese sentido, los educadores estamos menos solos. Nos encontramos más acompañados en términos de la importancia que la educación debe tener y somos la primera generación que se ha auto impuesto un mandato: que todos nuestros hijos e hijas vayan trece años a la mejor escuela. Y esto realmente es muy importante. Lo que era universal hasta no hace mucho era el nivel primario. Por tanto, que una sociedad se imponga, no como una carga gravosa, sino como utopía colectiva que todos sus hijos e hijas vayan trece años a la mejor escuela debe ser recibido y reconocido con alegría.

Existe una reserva insospechada en la sociedad argentina. Esto lo aprendí en la provincia de Buenos Aires, construyendo alguna escuela en algún lugar inhóspito, alejado de la mano de Dios. Los papás se acercaban, no para ver dónde iba a estar el comedor, sino para preguntar dónde iba a estar el laboratorio, dónde iba a estar la sala de computación. Reserva insospechada, reitero. Por supuesto, descuento que también existen sociedades en todos los países hermanos donde todavía, sobre todo en los sectores carecientes, se ve en la educación una herramienta de movilidad social. Estos sectores ven que la escuela es una posibilidad para que sus hijos tengan una vida distinta de la que tuvieron ellos. Para que esto pueda ser posible, hay condiciones extra escolares y hay condiciones que ocurren dentro de la misma escuela.

Las extra escolares son evidentes. En la medida que los padres tengan trabajo van a poder sostener a sus hijos en la escuela. ¿En qué sociedad sino, es posible alcanzar trece años de escolaridad obligatoria? Quizá hoy no estemos maduros en esta sociedad para que todos nuestros chicos cursen esos trece años. La sociedad que sostenga este mandato seguramente tendrá que ser una sociedad más justa, con mayor nivel de equidad y mayor distribución de la riqueza nacional.

Quisiera mencionar una frase de José Pedro Varela y, con ella, rindo tributo a los amigos uruguayos. José Pedro Varela decía que “aquellos que estuvieron juntos en un banco de escuela se sentirán iguales para toda la vida”. Precisamente, estar juntos en un banco de escuela dibuja una sociedad que es indestructible, una sociedad de ciudadanos que se pueden sentir iguales desde el acceso a la educación. Una escuela inclusiva, no segmentada, que pueda ser un reflejo de una sociedad integrada en armonía y justicia.

Pero hay otro ámbito que es un ámbito más escolar; por supuesto, no diluimos las responsabilidades, primero somos las autoridades los responsables. Hemos podido construir en el último tiempo una cantidad de políticas educativas específicas que son muy importantes. Hemos sancionado la Ley de Financiamiento Educativo con la que vamos a llegar al 6% de inversión en educación en referencia al producto bruto interno, en diciembre del 2010; un

porcentaje más que aceptable. No obstante, nos damos cuenta de aún nos falta un largo camino. Hace cuatro o cinco años estábamos en el 3.5 de un escueto producto bruto interno. Este es también un logro de toda la sociedad argentina. Vamos a llegar, como dije, al 6% de inversión y, reitero, estamos con una fuerte intuición de que no nos va a alcanzar, de que debemos esforzarnos por superar esa meta.

También, hay una dimensión de las condiciones materiales de la educación, en la cual me quiero detener. Se han construido escuelas como nunca se construían desde mediados del siglo pasado. Pero no sólo avanzamos en este aspecto, estamos orgullosos del canal Encuentro, un canal del Estado que prueba que desde la cultura y desde la educación se pueden hacer cosas entretenidas y serias.

Estos logros no nos impiden ver una cantidad de carencias: la repitencia en el nivel primario, la sobreedad, el denominado “fracaso escolar”, están allí como problemas sobre los que tenemos que seguir trabajando. Todavía tenemos una deuda con los chicos de cinco años que debieran estar en la escuela y no están. Ellos representan un universo de aproximadamente cuarenta mil niños y niñas a los cuales todavía no hemos logrado incluir en el sistema. Si se quiere, en términos relativos este número no es enorme, pero son cuarenta mil biografías que se debieran estar escribiendo de otra forma: con ellos en las aulas. Al mismo tiempo, tenemos a aquellos que no están en el secundario: son miles de chicos que no están en la escuela, que es el mejor lugar, junto al familiar, que les podemos ofrecer como sociedad.

No podemos dejar la responsabilidad ministerial, transitando estos meses de gestión que nos quedan, sin sentar las bases de lo que puede ser una nueva escuela secundaria en la Argentina. Lo decimos con humildad, no decimos “transformar la escuela media en la Argentina”, que será una situación que llevará años, pero sí expresamos la obligación de sentar las bases para otra escuela en el segmento educativo que, todos coincidimos, está más en entredicho, no sólo en la Argentina sino en la región y en el mundo.

En Estados Unidos, cada veintiséis segundos se va un chico de la escuela media; en tanto, mientras el 86% de los blancos termina la *high school*, sólo la concluye entre el 38 y el 45% de los afro descendientes o los latinos. Para decirlo en términos que para algunos es una antigüedad, pero para nosotros es una llaga abierta: hay aquí un problema de clase.

También aquí existe un problema de clase porque aquellos que están fuera de la escuela son los más pobres. Los no pobres todavía resisten la escolaridad en el nivel medio; entonces allí hay un tema o un problema doble, un problema de resolución por la economía y el mercado. Siempre decimos que nos interesa tanto el ingreso y la permanencia de los chicos en el sistema educativo como el ingreso y la permanencia de sus padres en el sistema productivo. Pensamos que los padres quieren que sus hijos permanezcan en la escuela y no vayan a trabajar. Cuando un hijo está trabajando cerca de sus padres es porque la situación es apremiante y no hay opciones.

Estamos pensando una reforma del nivel medio. Estamos "intermediados" por las provincias y esto es bienvenido. Trabajamos muy fuerte en el Consejo Federal y estamos llegando a un consenso importante sobre una escuela secundaria. Pensamos en una escuela menos severa e igualmente exigente, que pueda acompañar con mayor profesionalidad la trayectoria de estos chicos que no se adaptan a una escuela ciclada, rígida en términos institucionales y que parece haber agotado sus respuestas a las nuevas necesidades sociales.

Para ello, estamos pensando en mayor inversión, en mejores condiciones materiales e institucionales, en más instancias de apoyo a través de tutores y facilitadores, en incluir experiencias comunitarias como espacios de formación, en reformular los planes de formación docente, en mayor dotación de recursos, en incorporación de equipamiento informático que hagan de la escuela secundaria un centro de inclusión. En definitiva, queremos una escuela exigente, inclusiva y de calidad.

Este año estamos distribuyendo las primeras doscientos cincuenta mil *netbooks* a todas las escuelas del ciclo superior de la

educación técnica argentina y esto lo celebramos. Aquí vuelvo a hablar de Uruguay, del plan que tienen, que avanza en la democratización de la enseñanza. Ahí hay un camino para pensar, mejoras en las condiciones de enseñanza, en términos de formación docente, capacitación en servicio, formación docente inicial continua, estímulo para los directivos.

También estamos pensando en los jóvenes. Nos parece, lo decimos humildemente, que el mundo adulto tiene una deuda con los jóvenes. Necesitamos una escuela que consolide la autoridad de los adultos porque sin autoridad no hay institución, no hay aprendizaje. No pensamos que la escuela deba ser gobernada por una asamblea de alumnos y docentes, el adulto tiene que jugar de adulto, la escuela es una organización cuya conducción es del mundo adulto, pero me parece que tenemos que escuchar más a estos jóvenes y sus necesidades, respetar sus valores. Ahí es donde vemos esa deuda y vamos a trabajar para comenzar a saldarla.

En este marco, respecto de la relación entre educación y trabajo, ha sido muy importante la sanción de la ley de educación técnico profesional, una ley que ha revalorizado la escuela técnica. Por supuesto estamos lejos de decir que está todo bien, tenemos que seguir trabajando mucho, pero hay algunos indicios que son interesantes. Hay un 12% más de matrícula en las escuelas técnicas argentinas, tienen más equipamiento, existe un horizonte distinto, considero que el aporte del Estado nacional es fundamental.

En síntesis, destacar y ratificar lo que seguramente dirán a continuación calificados académicos: el valor del trabajo como cohesión social, la posibilidad de trabajar con nuestros chicos, darles herramientas para la inserción laboral en una sociedad que a veces pierde empleo. No ignoramos que buena parte de nuestros desempleados son chicos de dieciocho a veinticuatro años, entonces ahí habrá una tarea que la escuela debe hacer, brindando un nivel medio de calidad y más específico en términos de competencias laborales.

Esto no lo hace sólo el Estado, por eso aquí hay representantes de organizaciones de la sociedad, estados provinciales,

hay representantes de las empresas con las cuales tenemos que trabajar en una sólida alianza de intereses por el bien superior de la educación popular. En este punto no puede ni debe haber divergencias entre el Estado y el mundo privado. Seguramente, este seminario nos dará pistas de cómo mejorar estas situaciones en una sociedad como la nuestra, que necesita tiempo para hacer estas reformas, y que las concluirá exitosamente si logramos la sana utopía de una sociedad menos confrontativa donde no haya unos enfrente de otros, sino todos juntos por los grandes objetivos de la educación de nuestros chicos.

[24]

Alberto Sileoni

EL DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Mariano Fernández Enguita¹

Es una paradoja de nuestro tiempo que, cuando por fin parece acercarse esa *utopía* meritocrática en la que la suerte de todos dependerá más y más de sus capacidades (innatas o adquiridas), y no de su riqueza o de su *status* de nacimiento, lo que se dibuja en el horizonte no sea una sociedad por fin igualitaria sino tanto o más desigual y polarizada que las viejas sociedades estamental o industrial.

Desarrollar y ofrecer cualificaciones individuales que permitan incorporarse a la cresta de la ola innovadora o verse subsumido en la masa del trabajo *abstracto*, es decir, el que cualquiera puede desempeñar y que tiene por tanto el valor mínimo y la *sustituibilidad* y sobreabundancia máximas, es ya y será cada vez más la disyuntiva ante el trabajador en una economía avanzada. Equipar al conjunto de la fuerza de trabajo con un elevado grado de cualificación que permita la especialización nacional en actividades de alto nivel tecnológico y una movilidad laboral sostenible o dejar que el grueso de la misma se deslice hacia la degradación del empleo, el aumento de la tasa de dependencia y la puesta a prueba de la cohesión social será la disyuntiva de las políticas públicas. En una economía global, informacional y transformacional, la que ya se desenvuelve ante nuestros ojos y que cada vez irá sustituyendo en mayor medida a la tradicionalmente basada en el ámbito nacional, el trabajo ordinario y tecnologías de larga vigencia, la cualificación del trabajo, es decir, de los trabajadores, se convierte en la clave del futuro de la sociedad y, sobre todo, de los sectores más vulnerables.

¹ <<http://www.enguita.info/>>.

Las implicaciones de una era global, informacional y transformacional

[26]

Una economía global supone, entre otras cosas, que los empleadores ya no están constreñidos a emplear mano de obra local (próxima a su sede institucional o al mercado de sus productos), sino que pueden buscarla y la buscan en cualquier lugar del mundo o, al menos, más allá de las fronteras nacionales. Para el trabajador esto significa, en conjunto, que ya no compite por medio de pequeños márgenes en su cualificación personal o en las condiciones y contrapartidas del trabajo con otros trabajadores formados en el mismo sistema educativo y profesional y con expectativas de salario, jornada, relaciones laborales, etc. similares a las suyas, sino con millones de trabajadores de todo el mundo que ofrecen y esperan condiciones muy distintas. Si se trata de empleos poco cualificados, la competencia será con mesnadas de trabajadores que están dispuestos a trabajar más horas por menos salarios en la mayor parte del planeta, o a recorrer la distancia geográfica que los separa de los empleos no deslocalizables. El trabajador que se ve o teme verse afectado por la deslocalización del capital o la inmigración del trabajo puede poner el grito en el cielo contra la globalización y es posible que hasta sepa hacerlo en una retórica de izquierda, pero algo es cierto: lo que el trabajador en el Tercer Mundo o el inmigrante (y sus familias) ganan, en términos de condiciones y de oportunidades de vida, con la transferencia de cada empleo, es mucho más que lo que el trabajador del Primer Mundo (y la suya) pierde con ella, por lo que resulta difícil sostener la objeción con criterios de justicia universalista. ¿O es que el *pueblo elegido* o el *hombre blanco* valen más que otros pueblos y otros hombres?

Una economía informacional es, entre otras cosas, aquella en la que más y más tareas que antes solamente podían ser realizadas por el *Homo sapiens* van siendo transferidas a mecanismos cada vez más sofisticados y eficaces, creados por unos pocos miembros de la especie con la finalidad compartida de sustituir a otros muchos.

Para el trabajador significa competir, además de con el conjunto de la especie, con lo que está fuera de ella: con los robots, los ordenadores, Internet... El brazo articulado de control numérico sustituye al operario de la cadena de montaje, el simulador de hipotecas al empleado de banca, el portal de Internet que emite pasajes electrónicos a la azafata de la compañía aérea y el agente de viajes... También en este caso puede el afectado trinar o resistirse contra la mecanización, llegando incluso hasta el luddismo, pero los consumidores, en cuya primera fila están los demás trabajadores, apreciarán sin duda más los bajos precios, al igual que lo hará él cuando se trate de otros productos y servicios. Como dicen los neoliberales, *votan con sus euros*. Sólo hay dos maneras de mantener un empleo a resguardo de la mecanización: que requiera cualificaciones, habilidades, etc. que las máquinas no pueden ofrecer, lo que podemos llamar la *buena* manera; o, si no lo hace, impedirla por la fuerza (económica u otra) y transferir así los costes al consumidor, vale decir explotarlo, lo que podríamos denominar la manera *mala*.

Una sociedad transformacional, en fin, implica, entre otras consecuencias, que a lo largo de nuestra vida tendremos que seguir adquiriendo competencias nuevas no sólo para el trabajo sino, asimismo, para el ejercicio efectivo de la ciudadanía o para el consumo y el ocio. Todo el mundo tiene derecho al voto, pero la capacidad de determinar de forma eficaz y solvente cómo emplearlo no depende ya sólo de poder leer un periódico o comprender los temas clásicos de la política sino también, por ejemplo, de acceder a la información en la red o de juzgar los nuevos temas que surgen en la arena pública. Todos tienen el derecho y la mayoría también tiene la capacidad adquisitiva para comprar un ordenador, un teléfono móvil *inteligente* o un reproductor de vídeo, pero son bastantes menos los que tienen la competencia necesaria para aprovechar todas o la mayor parte de sus funciones. En el ámbito del trabajo, en fin, donde lo que se juega no es el mejor o peor aprovechamiento de las oportunidades ya accesibles sino el acceso mismo a ellas, una sociedad transformacional supone precisar la capacidad de aprender de nuevo, una y otra vez,

para responder de forma adaptativa y creativa a los cambios en las tecnologías y en la organización del trabajo.

Nueva relevancia y nueva dinámica de la cualificación

[28]

Mejorar y desarrollar la cualificación de la fuerza de trabajo no es simplemente una entre tantas maneras más o menos eficaces de competir, favoreciendo la posición y las oportunidades de *los nuestros*. Es la única manera justa de hacerlo favoreciendo la posición y las oportunidades *de todos*. Defender simplemente la posición de un colectivo puede hacerse mejorándola dentro de las reglas de un *juego de suma cero*: por ejemplo, logrando una mayor partida del presupuesto público o restringiendo la competencia o la inmigración, es decir, obteniendo privilegios políticos en el Estado o monopolísticos en el mercado, pero siempre se hará *a costa de otros*. Mejorar la cualificación de la fuerza de trabajo permite competir con ventaja *por lo que hay*, pero también permite *crear lo que no hay*, en particular nuevos productos y servicios, mejorando especialmente la posición propia (en términos absolutos y relativos) a la vez que se mejora también, aunque en menor medida (en términos absolutos pero no relativos), la de los demás.

Al riesgo *colectivo* de que el país sea cada vez menos competitivo en la escena mundial, o lo que es lo mismo, de que sus únicas armas en la competencia sean la defensa corporativa de los empleos privilegiados (en detrimento de los consumidores de sus productos y los usuarios de sus servicios), se une el riesgo para los individuos de verse relegados en una estructura del empleo y una fuerza de trabajo crecientemente polarizadas. La sociedad del conocimiento, que es también la sociedad del aprendizaje a lo largo de toda la vida, supone por ello mismo la prolongación e intensificación de la competencia por los empleos, el distanciamiento

creciente entre los extremos de la cualificación, la postergación cada vez más irreversible de una parte importante de la fuerza de trabajo. Permítaseme explicarlo con una simplificación: si el tiempo formativo medio de los trabajadores es, supongamos, de diez años y la vida laboral útil de otros cuarenta, a lo largo de ésta existen cuatro oportunidades ($40/10=4$) de recuperar el tiempo perdido para todo aquel que no haya aprovechado adecuadamente el periodo formativo, lo que le permitirá ponerse a la par de los que sí lo han hecho (es lo que sucede, por ejemplo, con el permiso de conducir: unos lo sacan a la primera, otros a la décima, pero todos acaban conduciendo). Si, por el contrario, la formación se extiende a lo largo de toda la vida, la segunda oportunidad que antes servía para alcanzar a los que se habían adelantado ahora sólo servirá ya para no perderlos de vista, o ni siquiera eso: si antes se podía llegar más lentamente al mismo sitio, o incluso antes, como tortuga frente a la liebre, ahora sólo se puede ver cómo, al llegar al punto donde estaba el otro, éste ya se halla en un punto más adelantado, como Aquiles tras la tortuga o, más bien, como habría sido el caso de la tortuga en pos de Aquiles.

La sociedad del conocimiento y del aprendizaje amenaza con dar lugar a un permanente *efecto Mateo*. Quienes obtengan una buena educación inicial, accederán a empleos más formativos y enriquecedores, mientras que quienes no la obtengan irán a parar a empleos rutinarios en los que nada se aprende, si es que no se desaprende lo que se había aprendido antes, o simplemente al desempleo; quienes tengan una buena formación inicial, por el hecho de tener empleo, pero también por ser más escasos y por tanto más necesarios para sus empleadores y por aparecer como más susceptibles de ser formados, esto es, más capaces de aprender, se beneficiarán de más y mejores oportunidades de formación continua; quienes hayan aprendido a manejar mejor la información serán más capaces de captar y aprovechar las oportunidades de formación ocupacional y de retorno al sistema educativo formal; quienes hayan tenido más éxito en los estudios

habrán desarrollado también mejor su capacidad de aprender por cuenta propia y tendrán más confianza en sí mismos, lo que los pondrá en mejores condiciones de seguir aprendiendo como autodidactas. En suma, el aprendizaje a lo largo de toda la vida se configurará como una espiral acumulativa en la que quien empieza bien continúa mejor (o al menos tiene más oportunidades de hacerlo), mientras que quien empieza mal sigue peor (o al menos tiene más probabilidades de hacerlo). Estas determinaciones, por supuesto, no serán fatales individualmente, persona a persona, pues nada impide rectificar un mal comienzo ni arruinar una carrera prometedora, pero sí lo serán en grandes números.

[30]

¿Más o menos cualificación?

¿Necesita la empresa una fuerza de trabajo cada vez más cualificada? Es un viejo debate si la industria, en una economía capitalista, requiere un trabajo más o menos cualificado. Puede mostrarse que muchas profesiones, oficios y ocupaciones han conocido un proceso de degradación en términos de cualificación pero que, al mismo tiempo, la del conjunto de la fuerza de trabajo ha aumentado. El secreto no es tal: cuando nace una nueva ocupación, es habitual que requiera una elevada cualificación, al no estar normalizadas sus tareas, con lo cual su efecto es aumentar la cualificación del conjunto de la fuerza de trabajo; cuando crece, sobre todo si llega a masiva, los empleadores procuran estandarizar sus funciones para subdividirlas y asignarlas a trabajadores menos cualificados, con el efecto agregado de disminuir la cualificación; cuando la estandarización llega a su *culmen*, las tareas son absorbidas por máquinas u ordenadores, desaparecen empleos y aumenta por ello la cualificación media de la fuerza de trabajo restante. El salto a la economía de la información y del conocimiento resitúa este problema: la estructura del empleo se polariza cada vez más entre una fuerza de trabajo altamente cualificada, concentrada en los sectores cuaternario y quinario, y los puestos directivos o profesionales del resto, y

una mano de obra poco cualificada ubicada en los sectores primario, secundario y (resto del) terciario. En este proceso desaparecen antiguos puestos de trabajo intermedios, aunque las ocupaciones de alta cualificación crecen más rápido que las demás.

El fuerte desarrollo de los sectores cuaternario y quinario, y la rápida mecanización de las tareas rutinarias en los sectores primario, secundario y terciario, anuncian una creciente división de las personas por su cualificación cuyas consecuencias se agudizan, primero, por la mencionada polarización entre empleos de alta y baja cualificación y, segundo, por el riesgo de que una economía altamente mecanizada necesite absorber cada vez menos mano de obra nada o poco cualificada. Esto no obsta para que el sistema educativo continúe con su expansión. En el extremo glamoroso, porque la sociedad del conocimiento absorbe más trabajo de alto nivel y obliga a parte de la población a la actualización constante, es decir, al *aprendizaje a lo largo de la vida*; en el otro, porque la competencia en el mercado de trabajo estimula la demanda de títulos como arma. Por lo demás, la institución escolar se desenvuelve en la arena pública y está sometida a fuertes presiones expansivas e igualitarias, mientras que la oferta de empleo depende de la producción y entraña una dinámica restrictiva y jerárquica. La sobreeducación y el subempleo están servidos.

[31]

De la disciplina a la iniciativa

Pero el taylorismo ya es, en buena parte, historia en la producción. La organización del trabajo (y la del capital, la tecnología y la gestión) evoluciona hacia la exigencia de flexibilidad como respuesta a mercados inciertos y cambiantes, ciclos tecnológicos más breves, una competencia global más intensa, etcétera. Para el trabajo, esta flexibilidad puede ser *externa* o *interna*, esto es, vía la *movilidad* o la *versatilidad*. Tanto en un caso como en otro, el trabajador necesita una capacitación más polivalente, lo que supone una formación básica más sólida y una capacidad de aprender desarrollada que

[32]

permitan su repetida adaptación y actualización; y una disposición más proactiva, que facilite la integración y la participación en equipos o la iniciativa individual. Estas son exigencias dictadas por las coordinadas sociotécnicas globales de la producción y la distribución, con independencia de que las relaciones entre el trabajador y la empresa sean más o menos armónicas o conflictivas. Es parte de lo que hemos aprendido sobre las estructuras con mayor capacidad adaptativa en un contexto de crisis y cambio, tales como los *distritos industriales*, la *especialización flexible*, las *nuevas formas de organización del trabajo*, las *empresas de tercer tipo*, etcétera. Hay quien se apresura a tildar esto de *neotaylorismo* o *neofordismo*, dado que el interés del empleador sigue siendo obtener el máximo trabajo del trabajador, pero esto vale tanto como lo habría hecho llamar *neofeudalismo* al capitalismo porque en ambos casos se trataba de extraer excedente.

Incluso en los segmentos en que predomina la movilidad sobre la versatilidad, y aunque desde el punto de vista del empleador sea indiferente que el trabajador despedido vaya por siempre al paro o encuentre de inmediato empleo, desde el punto de vista del trabajador las necesidades son las mismas: adaptabilidad, versatilidad, iniciativa para buscar empleo o emprender un negocio, capacidad de aprender y reciclarse... En sentido estricto, seguir una trayectoria exitosa a través de la movilidad requiere todos estos rasgos más aun que hacerlo a través de la versatilidad, puesto que la diversidad de aptitudes y aptitudes entre empleos es mayor que dentro de un empleo. Esto pone en dificultades un sistema educativo construido a partir de un modelo de organización en gran medida inspirado en las rutinas fabriles y oficinescas y en sí mismo rutinario, constrictivo, burocrático.

Más allá del tópico de que la educación *no prepara* para el trabajo, parece claro que no forma para la iniciativa, que no propicia actitudes emprendedoras, incluso resulta dudoso que fomente la responsabilidad, pues todo parece organizado para promover la sumisión, la pasividad y el *escaqueo*. Sería un error, no obstante,

presentar la escuela como algo homogéneo. Responde aún a la configuración surgida del siglo XIX y comienzos del XX: simultaneidad homogeneizadora, asignaturas estancas, rutinas burocráticas, espacios jerárquicos, horarios rígidos, métodos centrados en el profesor, transmisión unidireccional de información... Pero el último tercio del XX vio una explosión de críticas al viejo modelo escolar y la proliferación de innovaciones y reformas bajo el signo de la pedagogía no directiva, el aprendizaje activo, la diversificación curricular, el constructivismo, etcétera. Aunque parte de estas reformas sea pura retórica y muchas innovaciones no dejen huella, fueron y son a la vez una consecuencia y un factor de los cambios en el trabajo.

Lo que la jerga pedagógica denomina una educación más activa, crítica, participativa, etc. responde bien a la demanda de una fuerza de trabajo más comprometida, emprendedora, proactiva, etc. por el sistema productivo. Pero, al mismo tiempo, los adolescentes y jóvenes que siguen esa formación de nuevo tipo no dejarán de hacer ver sus expectativas de puestos de trabajo más acordes con sus demandas de calidad de vida, desarrollo personal, sentido de las tareas, satisfacción con las condiciones, fomento de la autoestima. La *pedagogía activa* encaja con el *nuevo espíritu del capitalismo*.

[33]

Nuevos desafíos para la institución

La economía informacional y la sociedad del conocimiento colocan a la institución escolar en difíciles tesituras. Señalaré cuatro:

Primera. El aprendizaje a lo largo de toda la vida refuerza el papel del capital cultural (escolar) frente al económico o social, pero no nos acerca a ninguna utopía. Una buena educación inicial coloca a las personas en la vía del aprendizaje a lo largo de la vida, sea mediante el retorno a la institución, la práctica laboral, la formación *ad hoc* o la autodidaxia. El fracaso inicial, por el contrario, conduce a una vía muerta: falta de confianza, menos desarrollo de la capaci-

dad de aprender, exclusión de la formación, desempleo y empleos rutinarios... En suma, favorece la polarización.

Segunda. La economía informacional requiere más conocimiento pero también rompe el monopolio escolar *real* del mismo, y en medida mucho menor su monopolio *formal*. Es más necesario que nunca el aprendizaje, pero cae en barrena la capacidad de la escuela de mantener el interés. El resultado son altas cifras de abandono y un fenómeno generalizado de *desenganche*, incluido entre los que se quedan.

[34]

Tercera. La escuela no está sola en la tarea de enseñar, y buena parte del conocimiento por transmitir y adquirir está fuera de ella, pero accesible en la comunidad. Sin embargo, la dinámica interna de la institución y el cierre corporativo de la profesión son serios obstáculos a la cooperación con el entorno. La escuela real del alumno real es hoy una *red* de instituciones, actividades organizadas y escenarios en los que aprende, pero una red sin proyecto compartido, inconexa, o en la que la única conexión es el propio adolescente.

Cuarta. El acceso a la modernidad, que en el ámbito de la difusión y adquisición de la cultura fue sobre todo el acceso a la *galaxia Gutenberg*, fue en gran medida producto de la tarea hercúlea de una profesión docente firmemente comprometida con ello y magníficamente equipada para ello; el tránsito a la posmodernidad, que es también el acceso a la *galaxia Internet*, difícilmente podrá ser obra de una profesión que no domina ni aprecia, en muchos casos, las tecnologías de la información y la comunicación.

SALVAGUARDA DE LOS SABERES PARA EL MUNDO DEL TRABAJO Y SU RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS LABORALES

Gustavo Gándara

El concepto de “capital intelectual” ha adquirido en los últimos años especial importancia en relación con la gestión en las organizaciones. Es un concepto que se introduce en el vínculo educación-trabajo, ya que el “mercado laboral” reclama “bienes intangibles” (bienes que escapan a las ponderaciones tradicionales) en este nuevo paradigma. El trabajo se ha reconceptualizado, entre otros aspectos, como lo expresan Vargas, Casanova y Montanaro: “Las empresas competitivas han aplicado estrategias que pasan por la modernización de sus estructuras, su aplanamiento y simplificación; han introducido mejoras tecnológicas y han reconocido la importancia de disponer de talento humano para el logro de sus objetivos”.

Pero estas transformaciones afectaron y afectan muy fuertemente a las personas, así dentro de las transformaciones que tuvieron, y todavía tienen lugar, el desempleo y la precarización son las manifestaciones más visibles de la crisis. Cabe destacar que el fenómeno del desempleo no está directamente vinculado con los niveles de instrucción y calificación de las personas que lo padecen, ya que tanto las personas que poseen una elevada calificación como aquellas que se encuentran desprovistas de este recurso hallan dificultades en el momento de ser empleadas. ¿Cómo interviene entonces el concepto de capital intelectual frente a esta necesidad?

Esta crisis provocó una serie de cambios en la relación entre capital y trabajo, uno de los más importantes se produjo en lo que se dio en llamar la *relación salarial fordista*. Dicha relación era propia de un régimen de acumulación intensivo, y había configurado el estatuto de lo que se considera un verdadero empleo (industrial,

masculino, asalariado, con garantía de estabilidad, regulado mediante contratos de duración indeterminada, y a tiempo completo, indexable según la tasa de inflación pasada). Se trataba de un trabajo en relación de dependencia, cuya remuneración resultaba de la negociación colectiva o de la intervención del Estado para regular el contrato o fijar los salarios mínimos.

Estas consecuencias no afectan de la misma manera, ni con la misma intensidad, sino que afectan más fuertemente en primer lugar a los jóvenes que salen del sistema educativo que no tienen experiencia laboral y buscan su primer empleo; en segundo lugar, a las mujeres, discriminadas esencialmente por causa de sus obligaciones familiares y extra-laborales; y finalmente a los trabajadores de edad avanzada, sobre todo a quienes tienen dificultades para reconvertirse profesionalmente y acceder a otros puestos de trabajo.

[36]

La precarización del trabajo es otra problemática que adquiere gran importancia tanto como el desempleo, pero aún de mayor significación si tenemos en cuenta la envergadura cuantitativa que alcanza este fenómeno. El contrato de trabajo por tiempo indeterminado perdió la hegemonía frente a otras modalidades de contratación. El empleo precario se caracteriza por ser un empleo donde se perciben bajas remuneraciones, con relaciones laborales irregulares, inestable, en donde existe una grave desprotección en cuanto a los beneficios sociales. Por tanto, se constituye en un universo de actividades económicas en las que resulta particularmente difícil aplicar medidas de protección social, aunque se encuentren dentro del sector formal de la economía.

Otra brecha a saldar en el concepto de capital intelectual es la subutilización de la mano de obra, que surge de la inadecuación entre el nivel educativo y la calificación adquirida por las personas.

El criterio de flexibilidad laboral exige que un/a trabajador/a esté disponible para responder a las continuas fluctuaciones de la demanda, así las empresas recurren a lo que se denomina

subcontratación (flexibilidad externa) o, de lo contrario, forman a su personal de manera polivalente, es decir, contar con personas que puedan resolver diversas situaciones y puedan adaptarse a los contextos que demandan la realización eficaz de diferentes tareas (flexibilidad interna).

Entendemos que este concepto requiere un ajuste de manera de priorizar la equidad sobre la competitividad, requiere de la integración armónica del trabajo y el capital, y una adecuada valoración del trabajo humano y del aporte del saber de trabajadores y trabajadoras a la organización, única forma de salvaguardar estos conocimientos aplicados.

Esta revalorización del trabajo tiene su raíz en una concepción del hombre que va más allá de cierta tendencia a reducirlo a la esfera de lo económico y a la satisfacción de las necesidades materiales o a exigirles flexibilidad y adaptabilidad. El trabajo debe transformarse en una expresión de la personalidad del hombre/trabajador que en su actividad laboral vuelca sus cualidades, su capacidad intelectual y creadora. Sobre la base de lo que aporta el trabajador al trabajo y a sus compañeros, y no con un trabajo decidido por la organización, sin tener en cuenta al trabajador (Lichtenberger, 2000).

Este ajuste al concepto de capital intelectual debe valorar sobremedida el aporte del trabajador al proceso productivo, esta sinergia que aporta **el saber actuar** en un contexto junto a otros, combinando lo individual y el conjunto, la capacidad de las personas de vincularse, concertar y asociarse; en definitiva, la competencia colectiva es una competencia clave en la actividad laboral, es aún más significativa en lo social, pues contribuye a la reconstrucción de la sociedad.

Entonces, ¿qué mecanismos y estrategias deben mobilizarse para su salvaguarda? Es lo que se tratará de analizar en estas líneas, con el propósito de plantear alternativas para la discusión, sin caer en apreciaciones ideologizadas con respecto al hombre en relación con la educación y el trabajo.

¿Qué es lo que entiende el mercado de trabajo sobre capital intelectual?

Es necesario definir primero el término “capital intelectual”. Puede encontrarse relación entre el concepto de capital intelectual y el de capital simbólico que Pierre Bourdieu describe como una propiedad percibida y valorada, que se conoce y se reconoce, y que “se vuelve simbólicamente eficiente (...) porque responde a expectativas colectivas socialmente constituidas”. El capital simbólico tiene entonces el valor que los agentes sociales le adjudican al reconocerlo como tal. Estos conceptos académicos han irrumpido en el mundo del trabajo, marcando la relación educación, trabajo y sistema productivo.

[38]

Hay varias definiciones de capital intelectual con algunas variantes entre sí. El Informe de Capital Intelectual de Skandia¹ (1998) lo define de la siguiente manera: “el capital intelectual surge en un proceso de creación de valor fundamentado en la interacción del capital humano y estructural, donde la renovación continua –innovaciones– transforma y refina el conocimiento individual en valor duradero para la organización. Es importante que el capital humano sea convertido en capital intelectual. Por tanto, es importante que los líderes de la organización proporcionen métodos de trabajo para facilitar la conversión de las competencias individuales en capital organizativo, y por tanto, desarrollar los efectos multiplicadores dentro de la empresa”. (Aparece acá el término de “competencias”, el cual será desarrollado más adelante.) Al respecto, Leif Edvinsson² afirma: “capital intelectual es la posesión de conocimientos, experiencia aplicada, tecnología organizacional, relaciones con clientes y destrezas profesionales, que dan a Skandia una ventaja competitiva en el mercado”. Si se suplantara el término “Skandia” por el genérico “empresa” o “institución”, tendríamos

¹ Skandia es una Compañía Financiera y de Seguros de origen sueco, que ha sido pionera en la medición del capital intelectual.

² Leif Edvinsson es fundador del Universal Networking Intellectual Capital (UNIC) y profesor asociado de Capital Intelectual en la Lunds Universitet de Suecia.

nuevamente la definición de capital intelectual. Para entender el concepto, el mismo autor utiliza como analogía la comparación entre una organización, empresa o institución, por ejemplo, con un árbol. Éste último muestra frutos que son visibles y contabilizables, pero tiene raíces que están ocultas, “invisibles”. Si las raíces están sanas y nutridas, el árbol seguirá dando frutos. Al transpolar esta imagen al mercado del trabajo puede decirse que la sola preocupación por los resultados financieros no garantiza el éxito si no está acompañada de la atención que merecen esos “valores ocultos”, esos bienes intangibles.

Consecuentemente, otra definición de capital intelectual expresa que es “el conjunto de activos intangibles de una organización que, pese a no estar reflejados en los estados contables tradicionales, en la actualidad genera valor o tiene potencial de generarlo en el futuro” (Euroforum, 1998).

Según Edvinsson, el capital intelectual está compuesto por:

- Capital humano.
- Capital estructural.

Otros autores, agregan un tercer capital: el capital relacional.

[39]

¿En qué consiste cada uno de estos componentes del capital intelectual?

El capital humano:

- Es el conjunto de conocimiento, habilidades, actitudes y destrezas de las personas que componen las organizaciones.
- Se lo considera la base que da origen a los otros dos capitales que conforman el capital intelectual.
- Contiene las competencias, los conocimientos, el potencial innovador, los valores y la capacidad de aprender de las personas que pertenecen a la organización.

- Tal vez, su principal característica sea que las empresas cuentan con él por un tiempo determinado, en el cual pueden utilizarlo. No pertenece a la empresa sino que participa dentro de ella.
- Las empresas deben desplegar acciones tendientes a atraerlo y desarrollarlo.
- Son necesarios análisis de desempeños con continuidad en el tiempo, mediciones de satisfacción del personal, programas de capacitación.

[40] El capital estructural:

- Su característica fundamental es que pertenece a la organización, más allá de las personas que la componen.
- Son los conocimientos desarrollados y explicitados por las organizaciones.
- Es determinante para la mejora continua y la eficacia de la organización.
- Lo componen los manuales de procedimientos, los sistemas de comunicación, el uso de tecnología disponible, los organigramas, las bases de datos, los programas de aplicación desarrollados en la empresa, los sistemas de gestión y control, etcétera.
- Su particularidad es la permanencia en la organización, aun cuando sus creadores o sus usuarios no están en la misma. "Trasciende" a las personas.
- Mediante los procesos la organización añade valor a través de las diferentes actividades que desarrolla.

El capital relacional:

- Es el conjunto de interacciones con el entorno exterior, las relaciones que se establecen.

- Forman ese entorno las alianzas estratégicas, los proveedores, los clientes.
- Las tecnologías de información y comunicación son importantes para el desarrollo del capital relacional.

Hoy, el mercado laboral tiene claro que en las empresas existe un capital que tiene un valor real aunque no figure en los estados contables y financieros (hay maneras de identificar y medir el capital intelectual para convertirlo en un activo visible generador de valor, pero no es el objeto de esta presentación).

El conocimiento y la información son hoy materias primas de la economía. Stewart (1998) afirma que la riqueza es producto del conocimiento. Conocimiento, conocimiento organizacional, información, material intelectual que puede utilizarse para crear valor, son para este autor los componentes del capital intelectual. Según estos criterios: ¿por qué es necesario considerar el capital intelectual?

Porque:

- posibilita la planificación de
 - investigación y desarrollo,
 - programas de formación,
 - el desarrollo de una cultura organizacional;
- confirma la capacidad de la organización para alcanzar las metas propuestas,
 - agrega valor a la organización.

¿Cómo se desarrolla el capital intelectual?

- Haciendo circular el conocimiento, la experiencia y el “saber hacer” de la organización.
- Promoviendo el desarrollo profesional, el intercambio a través de tecnologías de información y comunicación, y la transferencia de conocimientos y experiencias.
- Destacando y “haciendo visibles” los intangibles.

Puede afirmarse, entonces, que el progreso de una empresa, organización o institución, depende, en gran medida de la gestión de su capital intelectual, de la gestión del conocimiento.

Gestión del capital intelectual y gestión del conocimiento

Diferencias

[42]

Si bien ambos conceptos tienen elementos en común y hasta se superponen, es importante aclarar que la gestión del capital intelectual remite al enfoque estratégico de la organización, empresa o institución que decida gestionar los activos intelectuales para lograr sus objetivos institucionales.

La gestión del conocimiento es más detallada en relación con las actividades relacionadas con la obtención, la transformación, la creación y el uso del conocimiento. Planifica, pone en marcha y controla las actividades que se relacionan con el conocimiento. Se convierte en un insumo para una gestión del capital intelectual eficaz.

¿Para qué gestionar el capital intelectual?

Para:

- Reconocer de manera explícita el valor del conocimiento.
- Desarrollar en todas sus potencialidades las capacidades del "saber hacer".
- Utilizar la capacidad creativa e innovadora de los empleados.
- Reconocer errores y buscar soluciones.
- Estimular el aprendizaje permanente dándole valor al mismo.
- Generar conocimientos conceptuales sobre experiencias y articularlos.

- Buscar información necesaria.

Los resultados se reflejan en las capacidades para:

- Desarrollar bases de datos, procedimientos, diferentes instrumentos, etc., que permitan capitalizar el conocimiento.
- Movilizar las competencias de todos los integrantes de la organización para obtener mejores prácticas.
- Desarrollar relaciones óptimas con el contexto, con eficiencia y calidad.
- Poner en juego la innovación y la creatividad.

[43]

¿Qué es la gestión del conocimiento?

Los autores Nonaka y Takeuchi (1995) explican la diferencia entre el conocimiento tácito y el explícito.

- Tácito: son las actitudes, las experiencias, los valores, las habilidades personales, los ideales personales. Es lo que cada persona posee como producto de su experiencia, de sus estudios. Son saberes de difícil codificación y transmisión al resto de la organización.
- Explícito: es el conocimiento compartido por toda la organización, toda la información que se utiliza en la misma. Puede transmitirse de manera estructurada a través de documentos, reportes, etc., utilizando las TIC.³

Estos autores plantean la necesidad de conocer la dinámica por la cual el conocimiento se transforma de tácito a explícito, y de individual a organizacional. Para ello, hablan de cuatro momentos o procesos, vinculados entre sí y que generan una espiral de conocimiento:

- Socialización: se adquiere conocimiento tácito a través de la lectura de documentos, de exposiciones orales.

³ Tecnologías de Información y Comunicación.

- Exteriorización: el conocimiento tácito se transforma en explícito. Así se integra a la cultura de la organización.
- Combinación: es la creación de conocimiento explícito a través de otros elementos de conocimiento explícito: reuniones, conversaciones, correos.
- Interiorización: es la transformación del conocimiento explícito en tácito, realizada mediante el análisis de la experiencia que se adquiere al poner en práctica nuevos conocimientos. Se incorporan a los conocimientos tácitos de la organización como modelos mentales o prácticas de trabajo compartidas.

[44]

La gestión del conocimiento se hace necesaria para su preservación, divulgación, administración, consolidación y transferencia, y para generar la posibilidad de adquirir conocimientos nuevos.

Esta gestión del conocimiento da como resultado el aprendizaje institucional: la institución que aprende. Esto dependerá de cómo la institución convierte los saberes individuales en conocimientos organizacionales, compartiendo y socializando el conocimiento. El logro se cristaliza a través de acciones estratégicas que permitan una acción multiplicadora, que construya un conocimiento institucional que crezca y se enriquezca en forma constante.

¿Cuáles son las características de un trabajador del conocimiento?

Es una persona:

- capaz de transformar la información en conocimiento;
- posee un saber y lo utiliza en su trabajo; el saber es conocimiento en acción;
- genera valor por la aplicación y el uso productivo de la información que posee;
- aplica ideas, información y conceptos;

- administra sus tiempos y tareas,⁴ es decir, se autogestiona y necesita autonomía;
- dispuesta de manera continua al aprendizaje, que aprende a aprender;
- que marca la diferencia por la calidad de los procesos que lleva adelante;
- asume la responsabilidad de su desarrollo, de su crecimiento y de los resultados que genera.

Las competencias laborales

[45]

En los años ochenta surge el concepto de competencia laboral, “con cierta fuerza en algunos países industrializados, sobre todo en aquellos que venían arrastrando mayores problemas para relacionar el sistema educativo con el productivo, [...] una situación en donde los sistemas prevalecientes de educación-formación ya no correspondían a los nuevos signos de los tiempos”.⁵

Estos nuevos requerimientos, como la dinámica y la complejidad de los roles profesionales, obligan a desarrollar nuevos enfoques de formación profesional. Según Mertens, “la respuesta era la competencia laboral, que pretende ser un enfoque integral de formación que desde su diseño mismo conecta el mundo del trabajo y la sociedad en general con el mundo de la educación”.⁶ Ubicar las competencias en el centro de la formación implica

⁴ Para esto, es necesario que estén bien definidas las tareas. Hay tareas que requieren conocimientos especializados y que no podrían ser realizadas por cualquier empleado, sino sólo por aquellos que poseen dicho saber. Esto influye directamente en la productividad y en las decisiones del trabajador para poder determinar qué es lo importante y lo que no lo es, y fijar prioridades en su trabajo. El enfoque de Competencias Laborales identifica estos saberes y los normaliza.

⁵ Mertens, Leonard, *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*, Montevideo, CINTERFOR, 1996, pág. 1.

⁶ Mertens, Leonard, *op. cit.*, pág. 1.

considerar a la persona como el sujeto de las competencias (Gallart, 2002), en lugar de adecuar la formación a los resultados del análisis ocupacional, sin enseñar más que lo estrictamente necesario para el puesto de trabajo.

[46]

Ya no alcanza con dominar las tareas y actividades de una ocupación específica, sino que se necesita desarrollar la capacidad de aprendizaje dinámico. Para ello, resultan imprescindibles, además de las competencias específicamente técnicas, las competencias básicas, que exigen más capacidad de abstracción y pensamiento lógico, y las transversales⁷ que sirven de puente entre roles profesionales, facilitan el aprendizaje y responden al requisito de adaptación. Es necesaria también la formación permanente para el desarrollo personal y profesional.

La capacitación y la formación no serán solamente profesionales sino que deben apuntar al crecimiento del hombre, su cultura y sus derechos sociales y laborales. Para aspirar a romper con la dicotomía entre trabajo precario y mal remunerado o trabajo de calidad y salarios altos a favor de estos últimos, el valor de la capacitación adquiere una importancia fundamental.

El sistema de formación basado en competencias aparece como la respuesta más adecuada ya que garantiza la formación continua y, junto con la posibilidad de certificar esas competencias, permite valorar y salvaguardar los saberes del trabajador. Además, este sistema de formación tiene la mirada permanentemente puesta en que la formación no acentúe las desigualdades generadas en el marco del sistema educativo, sino que, por el contrario, sea compensatoria y favorezca la movilidad social.

En esta lógica, la relación educación - trabajo - sistema productivo, son dimensiones que se encuentran dinámica e íntimamente relacionadas. Es necesario que esta relación se fundamente en una alta valorización social del trabajo y del trabajador, que no quede liberada a

⁷ Por ejemplo, capacidad de trabajo en equipo, para afrontar y actuar en situaciones difíciles con autonomía, iniciativa, relaciones interpersonales, flexibilidad para la adaptación a los cambios, comunicación, toma de decisiones, etcétera.

los designios del mercado, y que articule “las diferencias entre la racionalidad educativa y la racionalidad productiva”,⁸ lógicas que plantean una dificultosa vinculación entre los currículos de la educación y los requerimientos del sistema productivo (Gallart, 2002).

La competencia debe entenderse no sólo como un modelo de *management*, sino en su variante colectiva, es decir, la competencia relacional (Lichtenberger, 2000), como la capacidad de las personas (con sus limitaciones y potencialidades) de perfeccionarse de manera profunda e integral en las actividades sencillas de cada día y de colaborar en favor de sus compañeros de trabajo y de su entorno.

El enfoque de competencia laboral se inscribe en un paradigma que coloca a las personas como el principal activo del sistema productivo, impactando en los sistemas de formación. Éstos deben ser capaces de dar respuesta a la formación continua y de sistematizar el reconocimiento de saberes. La calidad de los aprendizajes en el sistema escolar, en la educación primaria, media, superior y en la formación profesional, se enfrenta a un desafío. Con un enfoque basado en las competencias asociadas con el trabajo, en lugar de uno basado en los empleos, los equipos humanos pueden actuar juntos, codo con codo, o disolverse para satisfacer las necesidades de un cliente o dar respuesta a una nueva situación del mercado. Las competencias asociadas con el trabajo no son estáticas sino que el desempeño de una tarea para una empresa constituye un medio para el desarrollo de una competencia en el lugar de trabajo. Es evidente que los empleados que desarrollan competencias asociadas con el trabajo al hacer cosas que les gustan, serán más felices (y, sin lugar a dudas, darán un mejor rendimiento) al ofrecer un mejor servicio al cliente.

Pero considerar la fuerza de trabajo como un conjunto de competencias asociadas con el trabajo también tiene otras características interesantes. La organización tiene que ser capaz de compartir con sus empleados “las técnicas y las competencias en todos los niveles en los que pueda intuir una necesidad de futuro” (Booking, 1997).

⁸Gallart, M.A., *Veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una investigadora*, Montevideo, CINTERFOR, 2002, pág. 20.

Este abordaje replantea también el rol y la inserción de la formación profesional en la estructura orgánico-funcional del aparato estatal. La complejidad de los procesos mencionados refleja la especificidad en la gestión de la formación profesional. En las carteras educativas, ésta se encuentra en una posición relegada y los funcionarios de dependencias de trabajo la visualizan principalmente desde la óptica de la demanda del sistema productivo, desdibujándose la perspectiva formativa a largo plazo. Se torna indispensable profundizar el debate sobre el lugar de la formación profesional en la gestión pública, su financiamiento y su relevancia, habida cuenta del papel que desempeña en la articulación entre la educación, el trabajo y el sistema productivo.

¿Qué son las competencias laborales?

Se brindan a continuación algunas definiciones del concepto.

CINTERFOR/OIT las define de las siguientes maneras:

- “capacidad real de una persona para lograr un objetivo esperado en un contexto laboral dado, vinculándose estrechamente con la innovación en tecnología blanda, es decir, la gestión y desarrollo del capital humano, y con las exigencias de los nuevos roles ocupacionales”;
- “conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y capacidad de comprensión que posibilitan desempeños exitosos. Valora la capacidad de la persona para poner en juego los saberes (adquiridos en la práctica de vida o de trabajo o en la formación) en determinado contexto laboral”.

Catalano, Avolio y Sladogna (2004) definen la competencia laboral como “la capacidad de movilizar conocimientos y técnicas de reflexionar sobre la acción. Es también la capacidad de construir esquemas referenciales de acción o modelos de actuación que faciliten las acciones de diagnóstico o de resolución de problemas productivos no previstos o no prescritos”.

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de México (CONOCER) define la competencia laboral como “la aptitud del individuo para desempeñar una función productiva en diferentes contextos y con base a los requerimientos de calidad esperados. Estas aptitudes se logran con la adquisición y desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades expresadas en el saber, el hacer y el saber ser”.

Laura Montanaro (2008) define: “En el mundo del trabajo, las competencias son aquellas capacidades que permiten a las personas establecer estrategias cognitivas y resolutivas en relación con los problemas que se les presentan en el ejercicio de sus roles laborales.” Y agrega “(...) la capacidad de la persona de poner en juego, integrar y transferir conocimientos, habilidades y actitudes que hagan posible la construcción de desempeños en diversos contextos, respondiendo a requerimientos de calidad, seguridad y efectividad en cada área ocupacional”.

Como puede verse en estas definiciones, el concepto de competencia es integrador (abarca las áreas cognitiva-intelectual, del hacer y actitudinal). “Se manifiesta en el desempeño y en la capacidad de decidir, tomar la iniciativa y resolver diversas situaciones de la vida social y profesional” (Montanaro, 2008).

El enfoque de competencias se basa en que “si lo sabe hacer, es competente”. No importa de qué manera la persona haya adquirido los saberes requeridos.

¿Por qué hablar de competencia laboral?

El reconocimiento de los saberes de los trabajadores tiene hoy un valor significativo en cualquier institución. El trabajador pone en juego sus conocimientos, habilidades, experiencias anteriores y la comprensión del proceso laboral del que está siendo parte.

Las formas tradicionales de organización del trabajo no permiten las respuestas rápidas que se imponen en este nuevo paradigma laboral, en el cual la adaptación al cambio y el aprendizaje permanente son aspectos medulares en el mismo.

En este nuevo escenario se revaloriza el trabajo dando importancia a los saberes que el trabajador aplica y a las relaciones que entre los trabajadores se establecen para movilizarlos. Adquiere importancia, entonces, la formación de los trabajadores, y el reconocimiento y la valoración de las capacidades demostradas por los mismos en el ámbito de trabajo.

¿Cómo se clasifican las competencias?

Diversos autores presentan diferentes clasificaciones de competencias. A los efectos del presente trabajo, nos parece adecuada la siguiente:

[50]

- Competencias básicas: la lectoescritura, el cálculo, el uso de las TIC.
- Competencias genéricas, transversales y de empleabilidad: capacidad de trabajo en equipo, para afrontar y actuar en situaciones difíciles con autonomía, iniciativa, relaciones interpersonales, flexibilidad para la adaptación a los cambios, comunicación, toma de decisiones, etcétera.
- Competencias técnicas, específicas o funcionales: se relacionan con el conocimiento y el desarrollo de habilidades técnicas, ligadas a roles y familias ocupacionales.

¿Cuál es la relación entre competencia laboral y formación continua?

Si, como se planteaba en páginas anteriores, el conocimiento es considerado un elemento de valor, se puede afirmar que el acceso al mismo es indispensable para todos. Por tanto, es necesario establecer mecanismos que lo garanticen.

Acceder al conocimiento aumenta las posibilidades de las personas de integrarse socialmente y mejorar su empleabilidad.⁹ Entonces, es

⁹ El concepto de *empleabilidad* es entendido como la capacidad de las personas para encontrar, crear, conservar, enriquecer un trabajo y pasar de uno a otro obteniendo a cambio una satisfacción personal, económica, social y profesional.

indispensable una educación que garantice una base sólida. Un mayor nivel educativo se asocia con mejores posibilidades de trabajo. Si bien esto es necesario, no es suficiente. Hoy no alcanza con haber cumplido con un trayecto educativo sino que, además, se debe garantizar las posibilidades de aprendizaje continuo, de aprendizaje a lo largo de la vida. Educación de base y educación permanente adquieren un lugar determinante. Esta educación no es sólo una condición de acceso a los puestos de trabajo o a las posiciones sociales, es la condición de mayor acceso al ejercicio verdadero de los derechos del ciudadano (Bourdieu, 2005).

Consecuentemente se promueve la educación a lo largo de toda la vida y una educación relevante para el trabajo, pero esta educación relevante para el trabajo ya no implica como en la era industrial una educación práctica o técnica, sino que implica una educación general básica basada en la transmisión de competencias tales como la autonomía, la creatividad, la adaptabilidad, la flexibilidad, la solución de problemas y la habilidad para el trabajo en equipo, por mencionar algunas (Beech, 2003). Esta propuesta educativa implica nuevos desafíos y demandas para quienes tienen que transmitirla, como también para quienes deben gestionar estos cambios en las diversas organizaciones e instituciones.

Ante la necesidad de que las personas se actualicen periódicamente, planifiquen su desarrollo profesional y estén en mejores condiciones de conseguir un trabajo de calidad, el sistema de formación basado en competencias aparece como la respuesta más adecuada, garantiza la formación continua, y junto con la posibilidad de certificar esas competencias, permite valorar y salvaguardar los saberes del trabajador.

Las competencias básicas (lectura, escritura, matemática, comprensión de problemas, comunicación) configuran el peso del perfil del trabajador competente, ya que otorgan flexibilidad y adaptabilidad, características que la gran habilidad manual no desarrolla por sí sola. Podríamos decir que los requerimientos al

trabajador se trasladan desde lo físico hacia el conocimiento. Y, dada la requisitoria de adaptación, es fundamental el desarrollo de las competencias transversales.

¿Cómo se organiza un sistema de competencias laborales?

El reconocimiento de las competencias laborales exige el desarrollo de diferentes fases, directamente relacionadas con los saberes:

1. Identificación: saber qué conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes pone en juego una persona para desempeñar su trabajo exitosamente, a través de un análisis cualitativo.
2. Normalización: se establece una Norma Técnica de Competencia Laboral, validada con los actores sociales (empresas, sindicatos y trabajadores). Se determina, entonces, un estándar que da cuenta de las capacidades que requiere una ocupación o un rol profesional. Es un instrumento que permite su actualización de acuerdo con las demandas del mercado laboral, idea que está ligada con la formación continua. Por otro lado, la existencia de una norma implica para los trabajadores el reconocimiento de sus saberes y la posibilidad de planificar su desarrollo profesional. Para las empresas, la norma técnica puede utilizarse como un instrumento para la gestión del capital intelectual; en particular, del capital humano: evaluaciones de desempeño, remuneraciones, planificación y desarrollo de las actividades de formación, agilidad de los procesos de selección de personal, etcétera.
3. Formación: la normalización impacta directamente en el sistema educativo, ya que al tener un referente claro, se pueden trazar itinerarios formativos y realizar diseños curriculares cuyos resultados sean aprendizajes pertinentes. Pero, además, la formación que responde al enfoque de competencias se caracteriza, entre otros aspectos, por es-

tructurarse de manera modular, con lo cual la oferta formativa se vuelve ágil y adecuada a las necesidades de formación de cada persona que puede transitar el itinerario según sus propias urgencias.

4. Evaluación: es el proceso a través del cual se establece si una persona “es” o “aún no es” competente. En el caso de serlo, la persona pasa a fase de Certificación. En el caso de “aún no ser competente”, vuelve a la fase de Formación; después de un tiempo de práctica laboral, será evaluado nuevamente, para identificar si alcanzó las competencias necesarias. Las evidencias de conocimientos y desempeños que demuestra el trabajador en la evaluación están acordes con la norma. La decisión de pasar por la evaluación es voluntaria, es del trabajador.
5. Certificación: según Irigoien y Vargas “la Certificación de Competencias es el reconocimiento público, sectorial, formal y temporal de la capacidad laboral demostrada por un trabajador o trabajadora, efectuado con base en la evaluación de sus competencias en relación con una norma y sin estar necesariamente sujeto a la culminación de un proceso educativo”.

El enfoque de competencias laborales requiere necesariamente del diálogo social y la negociación. Debe ser una construcción colectiva. Las empresas pueden marcar cuáles son las competencias que deben tener sus empleados, pero el sector sindical debe velar para que las normas no excedan la realidad laboral y se conviertan de esa manera en un factor de exclusión, o rijan bajo condiciones inadecuadas de trabajo. Debe llegarse a consensos, sólo posibles a través del diálogo y la negociación. Por otro lado, el trabajo es un factor de inclusión social, siempre y cuando se haga realidad el concepto de trabajo decente, por el cual el trabajador recibe una remuneración adecuada y goza del ejercicio pleno de sus derechos laborales.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el diálogo social “comprende todo tipo de negociaciones y consultas (...) entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales”. Para garantizar ese diálogo, los participantes deben tener voluntad de dialogar y el Estado debe ser un garante que asegure la libertad de expresión.

[54]

La negociación colectiva, por su parte, es un instrumento que defiende los derechos de los trabajadores y mejora su calidad de vida, a través de procesos que fijan las condiciones de trabajo y empleo, de común acuerdo entre empresarios y organizaciones sindicales. Genera acuerdos y compromisos formales que impactan directamente en la productividad, la competitividad, la imagen social de la empresa, etcétera. Es necesario contar con mecanismos que den agilidad al reconocimiento de saberes y competencias y a la acreditación de estas últimas.

Competencia y formación

El enfoque de competencia laboral es una postura que coloca a las personas como el principal activo del sistema productivo. Esto impacta en los sistemas de formación, que deben ser capaces de dar respuesta a la formación continua y sistematizar el reconocimiento de saberes. La calidad de los aprendizajes en el sistema escolar, en la educación primaria, media, superior y en la formación profesional, se enfrenta así a un desafío.

El desarrollo de la educación técnica y profesional, dentro del sistema escolar formal y fuera de él, en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida, debe constituir un objetivo prioritario de las estrategias de educación. Resulta necesario que el sistema educativo permita que cada persona siga su educación general y profesional a través de la articulación y el reconocimiento de su formación y experiencia laboral adquirida, así como la validación de sus saberes, hayan sido adquiridos o no mediante la educación formal.

El nivel educativo de las personas tiene consecuencias con su vida laboral. El mayor nivel educativo se asocia a mejor empleabilidad. Es lógico pensar, además, que la inversión que se realice a nivel individual en el aspecto educativo impacta en el crecimiento económico personal, pero también en el crecimiento económico del país.

En la propuesta del enfoque basado en competencias, como en cualquier otra propuesta, la distancia entre éste y los contextos de aplicación dejan un margen amplio de interpretaciones y mediaciones de los actores involucrados.

Como dice Ball, “cuanto más ideológicamente abstracta sea una política, cuanto más distante esté su concepción de su puesta en práctica, menos posibilidades de que sea introducida sin mediación en el contexto de la práctica; se enfrenta con otras realidades, otras circunstancias, como la pobreza, la indisciplina, la falta de materiales, etcétera”.

Como sabemos, no hay un escenario universal, un diagnóstico común y una receta única que puede plantear y solucionar los problemas por igual en todos los países. Cabe abordar la temática de las competencias laborales no como un esquema cerrado, como una caja negra que puede ser vendida llave en mano, sino que debe ser pensada e instrumentada prestando particular atención a las diferencias contextuales de aplicación. De aquí surge la multiplicidad de modelos que cada país ideó para sí, como: Alemania, Australia, Canadá, España, Francia, Inglaterra, Escocia, México, Turquía, Argentina, entre otros.

De esta manera se puede observar cómo los distintos países encuentran institucionalmente diferentes modalidades de articulación; por ejemplo, de una mayor o menor descentralización; también las diferencias pueden deberse a cuál sea la institución, área, ministerio que promueva el tema –si el Ministerio de Educación tiene más incumbencia; o, en otros casos, el Ministerio de Trabajo, Consejos Sectoriales o Consejos Federales donde se reúnen ministerios, comunidades autónomas y representantes tanto empresariales como sindicales.

A diferencia de los enfoques conductistas, que toman como referencia para la construcción de las competencias a los trabajadores y gerentes más aptos, o bien a empresas de alto desempeño, la preocupación de la metodología constructivista incluye en el análisis a las personas de menor nivel educativo. Prestamos especial atención a este enfoque porque es de particular interés para el sector de la construcción por las siguientes razones:

[56]

- La inserción sólo puede realizarse si sus conocimientos, sus experiencias, sus desilusiones y sus esperanzas pueden ser escuchadas y consideradas. Es decir, se rechaza de antemano la exclusión de las personas menos formadas: ellas están en condiciones adecuadas para poder crear.

- El mundo educativo debe encaminarse a preparar a trabajadores, hombres y mujeres, capaces de aprender permanentemente, para tratar con ocupaciones, afrontar la movilidad laboral y adaptarse a las nuevas condiciones de trabajo, independientemente del nivel ocupacional en el que se desempeñen; para ello, se deberá considerar que si bien la calificación tiene que estructurar y desarrollar una competencia técnica, ésta –paradójicamente– también depende cada vez más de competencias extradisciplinarias (competencias metodológicas y sociales), para ese desarrollo hay que tomar “medidas” o disponer “diseños” sistemáticos. El profesor, docente o formador ya no administra contenidos –puntualiza Arnolf–, él/ella “abre el acceso a ellos”, gestiona la elaboración de problemas o tareas, promueve en forma sistemática y continua la competencia metodológica y de autoaprendizaje de los alumnos, y está a disposición como asesor durante la apropiación individual y la incorporación cognitiva de lo nuevo. Actualmente se habla de la sociedad de la capacitación y de un aprendizaje permanente.

En este contexto, en los últimos años se vienen propagando las posibilidades que ofrecen los nuevos medios; las nuevas tecnologías de información y comunicación ya atraviesan casi todos los ámbitos de la vida, y se supone que abrirán nuevas

perspectivas también para el aprendizaje al ofrecer un potencial de variantes de formación, perfeccionamiento y capacitación.

Uno de los desafíos de la formación para el trabajo es aproximar su organización, los contenidos curriculares y sus prácticas a las características y los requerimientos de los sectores productivos. Por esto mismo es fundamental que los distintos actores involucrados –dirigentes sindicales, funcionarios públicos, cámaras empresarias, directivos de CFP y cuerpo docente– estén en condiciones de establecer una comunicación permanente que implique la interiorización de temas vinculados con el mundo del trabajo, los diferentes grados de desarrollo, sus tendencias de cambio, como también, poder generar actividades conjuntas como forma de articular las ofertas formativas a la realidad.

[57]

¿Qué es la competencia colectiva?

Se denomina de esta forma al saber actuar en un contexto junto a otros, combinando lo individual y lo externo. Su principal indicador es la capacidad para resolver los problemas y transformar la sociedad en forma colectiva. Por consiguiente, se relaciona con la capacidad de las personas de vincularse, concertar y asociarse. Si bien ésta es una competencia de importancia en el mundo laboral por sus implicancias, es aún más importante en el plano social, ya que contribuye a rearmar el tejido de la sociedad y da un nuevo valor a lo público.

La educación para la ciudadanía implica una competencia colectiva en la que la formación es integral. Y hablamos de formación integral cuando nos referimos al crecimiento personal relacionado con el desarrollo de la propia identidad, el fortalecimiento de la autoestima, la autoconfianza. Estos elementos permiten analizar, participar, reflexionar, criticar y construir individual y colectivamente (Montanaro, 2008). Por tanto, es clara la relación con la capacidad de proponer, aceptar y superar las críticas, enfrentar las dificultades y crear espacios de actuación individuales y colectivos.

Se habla entonces de comprensión y comunicación, posibles mediante la palabra oral o escrita y mediante imágenes y símbolos. Esto conlleva la selección, priorizar y procesar la información entendiendo su finalidad, utilizando diversos medios de comunicación, que además de ser útiles en un empleo sean pertinentes para crear redes sociales y personales de interés compartido y general. Estas capacidades se transforman a su vez en herramientas de libertad, ya que permiten mantener vínculos y relaciones, sostener diálogos para manejar conflictos con respeto y en planos de igualdad, aprender de la experiencia, manifestar las propias convicciones, la creatividad, disentir y decidir.

[58]

Para cumplir los objetivos de la formación integral que devenga en competencia colectiva, dicha formación deberá reunir las siguientes características:

- Igualdad de condiciones y respeto a la diversidad: la diversidad debe ser un factor enriquecedor y de aprendizaje. Las necesidades específicas individuales y colectivas y las posibles vulnerabilidades deben ser tenidas en cuenta, reconocidas; la formación debe abrir sus puertas a todos. “Recordemos que los que son excluidos hoy de los sistemas educativos serán los excluidos mañana del mundo del trabajo” (Montanaro, 2008). Entonces, el gran desafío para el futuro es transformar la diversidad conocida y reconocida en una ventaja pedagógica.
- Apertura al diálogo entre diversos actores: beneficiarios de la formación, sus familias, educadores y sectores de la sociedad.
- Fomentar el “aprender a aprender”: el aprendizaje valorado como factor de crecimiento.

La formación en valores ciudadanos tiende a desarrollar personas libres e íntegras fortaleciendo la dignidad y la libertad. Promueve mediante la educación y la formación a ciudadanos participativos, respetuosos, solidarios, que conocen sus derechos y asumen sus obligaciones.

La mirada sindical

Las políticas y los procesos de globalización golpearon a los sindicatos obligándolos a buscar transformaciones que dieran respuestas al nuevo paradigma. Los cambios producidos en los procesos productivos desdibujaron la identidad de los trabajadores.

Ante esta realidad, las organizaciones sindicales entienden que la formación brinda la capacidad transformadora. Y, justamente, la formación en valores ciudadanos y de solidaridad es un aspecto sobre el cual los sindicatos deberían buscar formas de acción, en todos los niveles educativos. El acceso a la educación debe garantizarse para todos.

Los sindicatos deben velar para que los trabajadores:

- posean las competencias necesarias para desempeñarse exitosamente en su trabajo,
- asuman su rol como ciudadanos,
- obtengan el reconocimiento de sus saberes,
- trabajen en condiciones dignas,
- obtengan un trabajo productivo y decente, desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

También, es atención de los sindicatos:

- que se reconozca que la formación profesional es un derecho de los trabajadores;
- crear sistemas de formación permanentes;
- que sea una realidad la igualdad de oportunidades;
- que se asegure el consenso y la pertinencia en la definición de contenidos de programas de formación, en la identificación de las competencias que se ponen o pondrán en juego, y en la construcción de los perfiles que serán requeridos a nivel nacional, sectorial, regional, provincial o municipal;

[60]

- que las competencias se desarrollen a partir de las necesidades sociales y no de demandas economicistas; contribuyan a obtener resultados personales y sociales, además de los laborales, sean aplicables a contextos amplios y brinden beneficios a la población independientemente de aspectos como género, condición social, cultural, étnica, religiosa, e integren conocimientos, procedimientos, habilidades, actitudes que posibiliten su aplicación en todos los ámbitos de la vida,
- que las competencias estén al servicio de los trabajadores para que éstos puedan encontrar un empleo digno, de calidad y puedan mantener “su empleabilidad”;
- que se definan claramente los roles ocupacionales;
- motivar al sector empresario para que se brinde la información que defina las necesidades que se visualizan a futuro.

El aporte que desde las organizaciones sindicales puede hacerse es indispensable para salvaguardar el capital intelectual. El reconocimiento de las competencias, el respeto por los saberes adquiridos por los trabajadores a lo largo de su trayectoria laboral y la defensa del trabajo decente son aspectos incuestionables del capital humano.

Consideraciones finales

Según palabras de Francois Dubet (2006), “la técnica es a la vez un fin y un medio, pues si uno se detiene en la técnica, lo falsea todo”.

Las empresas dependen cada vez más de la calificación de sus trabajadores y de la identificación de estos últimos con su actividad, en donde las nuevas demandas reconocen estrategias operativas como:

- trabajadores con mayor capacidad de interpretación y de juicio,
- actualización contextualizada de sus competencias técnicas, materializada en el control y la regulación de los sistemas tecnológicos vigentes,

- buena predisposición en acciones de comunicación, asesoramiento y atención en la prestación de servicios.

Siguiendo el pensamiento de Dubet, “no hay que centrarse en la norma ideal de un oficio, sino en la actividad de los individuos y en su formación misma; lo esencial es que cada cual progrese a su propio ritmo y que tenga confianza en sí mismo. También hace falta comprender que no existe técnica independiente de su uso social y de su aplicación práctica. Cada oficio es portador de una cultura y de la apertura hacia un mundo (...). Ningún oficio es reducible a competencias técnicas, también implica competencias sociales y capacidades de adaptación”.

Se puede hablar de un nuevo concepto de riqueza, en el que no es suficiente la eficacia o la competitividad, sino que adquiere un espacio importante la generación de valor, entendido como la interacción de varias perspectivas e intereses. Ya no cuentan sólo los bienes tangibles, sino aquellas relaciones producidas por el procesamiento de información y también la participación del conocimiento, los activos intangibles. Esos intangibles son los conocimientos que los trabajadores poseen y su capacidad de aprendizaje, que se convierten en recursos valiosos para la empresa. Es necesario encontrar sistemas capaces de valorarlos e incorporarlos.

El concepto entonces es holístico, integrador, sistémico, de interacción y de coherencia entre las metas y las acciones. De allí la importancia de planificaciones estratégicas que impulsen la construcción de competencias individuales y colectivas, competencias de la organización, y su valoración.

Podemos deducir que el crecimiento económico, la productividad, la innovación y la calidad de vida de las personas están ligados, entonces, a las competencias de los trabajadores y a la pertinencia de la formación técnica y profesional. El enfoque de competencias laborales es una herramienta que permite la inversión en capital humano. A su vez, identificar las competencias permite precisar las áreas en las que es necesario aumentar esa inversión.

Las empresas deben invertir en capital humano y desarrollar habilidades empresarias para seleccionar y retener a trabajadores calificados asegurando condiciones de trabajo decente.

Un sistema de formación y certificación de competencias exige la participación de actores sociales:

- Empleadores y trabajadores: para que las competencias laborales respondan a las necesidades del mercado.
- Gobierno: para que asegure la articulación entre todos los actores de la sociedad.
- Educadores y formadores: para que apoyen el diálogo entre los actores sociales, aporten en la definición de contenidos de las normas de competencia, y contribuyan a consolidar el proceso metodológico para llevarlas a cabo.
- La sociedad: para que la competencia laboral sea una garantía de la calidad de la mano de obra y una forma de dar valor a los productos.

[62]

Si es objetivo salvaguardar el capital intelectual para el mercado laboral, entonces es necesario comenzar por reconocer estos aspectos del capital humano, los talentos que poseen los trabajadores, y a partir de ellos establecer políticas educativas, laborales y sociales que garanticen su crecimiento.

Referencias bibliográficas

- Beech, J. (2003), *El discurso de la era de la información y la educación en Argentina y Brasil*, Documento de trabajo N° 8, Escuela de Educación, Buenos Aires, UDESA.
- Bourdieu, P. (2005), *Espacio cultural, escuela y espacio social*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Catalano, A.; S. Avolio de Cols; M. Sladogna (2004), *Competencia laboral. Diseño curricular basado en normas de competencia laboral. Conceptos y orientaciones metodológicas*, Buenos Aires, BID, CINTERFOR/OIT.
- Dubet, F. (2006), *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*, Barcelona, Gedisa.
- Edvinsson, Leif (2003), *El capital intelectual*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000 S. A.
- Irigoin, M.; F. Vargas (2002), *“Competencia laboral. Manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*, Montevideo, CINTERFOR.
- Lichtenberger, Y. (2000), “Competencia y calificación: cambios de enfoque sobre el trabajo y nuevos contenidos de negociación”, en *Documentos para seminarios*, N° 7, Buenos Aires, CEIL-PIETTE.
- Mertens, L. (1996), *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*, Montevideo, CINTERFOR/OIT.
- Montanaro, L. (2008), *La mirada sindical. Formación profesional y negociación colectiva*, Buenos Aires, Aulas y Andamios Editora.
- Nonaka, I. y H. Takeuchi (1995), *Proceso de creación del conocimiento*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rojas, E. (1999), *El saber obrero y la innovación en la empresa*, Montevideo, CINTERFOR/OIT.
- Stewart, Thomas A. (1998), *La nueva riqueza de las organizaciones: capital intelectual*, Buenos Aires, Granica Editores.

Vargas, F.; F. Casanova.; L. Montanaro (2001), *El enfoque de competencia laboral*, Montevideo, CINTERFOR.

Vargas Zúñiga, F. (2004), *Competencias clave y aprendizaje permanente*, Montevideo, CINTERFOR/OIT.

EDUCACIÓN, TRABAJO Y PRODUCCIÓN. LÓGICA DEL LABERINTO, PARÁBOLA DEL CAMBIO

Tomás Valdés Cifuentes

Parte 1

Claves posibles para interpretar el tiempo que nos toca¹

[65]

El secreto de un laberinto se esconde entre sus evidencias. Tanto si el laberinto se proyecta con fines recreativos, como si se plantea con intenciones militares, políticas o económicas, tanto si está contenido por límites físicos como si se trata de un laberinto conceptual, lo único evidente para quien está dentro es la imposibilidad de solución del enigma. Tal percepción no hace sino confirmar la naturaleza impenetrable del laberinto en tanto que representación mental de un propósito imposible. Si el laberinto fuera expugnable, no sería un laberinto. Tal vez un camino tortuoso o en el peor de los casos un enigma en expectativa de solución, pero no un laberinto.

El diccionario de la lengua española define el laberinto como un lugar artificiosamente formado por caminos y encrucijadas de modo que el que está dentro no puede acertar con la salida. A efectos ejemplificadores, la mitología griega desarrolla el mito del minotauro según el cual el rey Minos, hijo de Zeus, despechado y aterrado por los efectos de un amor contranatura de su mujer,

¹ Extraído de: Tomás Valdés (2000), "Impacto de la globalización en los derechos económicos y sociales de los trabajadores", en *Cooperación sindical al desarrollo. Una reflexión para la acción*, Madrid, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) y Unión General de Trabajadores (UGT).

Publicado también en: Tomás Valdés (2000), "La lógica del laberinto", en *Revista de Tecnología Educativa*, Vol. XIV, Nº 3, Santiago de Chile, págs. 361-368.

Pasífae, hacia un toro, pide a Dédalo que imagine y construya una morada/prisión en Creta, el laberinto, para alojar al fruto del amor prohibido, el minotauro, mitad hombre, mitad toro. El propósito del laberinto no era simplemente la preservación del minotauro de los ojos de los mortales, sino la garantía plena de situarlo en un lugar incompatible con la idea de libertad.

La segunda parte del mito nos revela que, finalmente, el minotauro muere a manos de Teseo, al parecer como resultado de un fin inevitable para los habitantes del laberinto, gracias a la eficacia del hilo tejido por Ariadna para orientar y prevenir la confusión en su interior. Resulta relevante señalar el carácter artificial (construido por la mano del hombre) de cualquier laberinto (el propio término alude en su definición al carácter artificioso de su origen). El laberinto no se construye solo, ni es producto de la naturaleza o el azar. Es la mano del hombre la que dibuja y construye un orden contra natura, perverso en su génesis y previsible en su efecto de confusión sobre la conciencia de los otros y es la razón de los hombres la que diseña y calcula el propósito explícito del laberinto y su destinatario.

[66]

El constructor de laberintos no habita los laberintos: los piensa, los imagina hermosos o terribles, los coloca en el medio del camino y espera que llegue algún otro y lo habite irremediablemente. Siempre parece haber algún otro dispuesto a transitar caminos a ninguna parte, siempre hay alguien enfrentado heroicamente a su destino, internamente resuelto a recorrer su laberinto particular. Cuando eso ocurre, la escenografía suele ser la misma: niveles de complejidad insuperables en la concepción del espacio laberíntico, la idea de castigo histórico (caso del Minotauro) o expectativas épicas en la superación de su dificultad dotadas de un atractivo irrenunciable (caso de Teseo), oportunidades únicas para recorrerlos y predestinación inevitable para los candidatos (mientras que a algunos seres humanos, grupos sociales o naciones les cabe la dicha de un tránsito tranquilo y predecible por esta vida mortal y finita, a otros, parece que por influjo de la fatalidad o la predestinación, les toca librar batallas

épicas para conseguir fines mucho más humildes), la soledad en el empeño (el laberinto se recorre solo) y por último, la inevitable derrota a manos del secreto del laberinto o del héroe de turno.

El hombre, y las sociedades que conforma, parece transitar por un destino histórico inmutable, según el cual, todo lo que hace para evitar el laberinto lo aparta del camino que lleva a la solución de sus problemas y todo lo que supuestamente lo acerca a la solución de sus problemas lo acaba encerrando en un laberinto. El complejo entramado político, económico y social que condiciona el marco de relaciones internacionales, el nivel de desarrollo de cada nación, los niveles de bienestar de los diferentes estamentos sociales y el difícil equilibrio conceptual entre el derecho y el lucro constituyen al día de hoy una especie de laberinto perfectamente estructurado. Todo lo no previsto, todo lo innovador, todo lo que cuestiona las causas es inviable, pero a su vez resulta ser el principio inevitable de cualquier proceso de cambio estructural. Todo lo previsible, todo lo pautado, todo lo que opera sobre los efectos es factible, pero inocuo, y conduce a un laberinto sin salida.

Este es el laberinto. Si los países del mal llamado “tercer mundo” se hacen cargo de su deuda externa, a pesar del origen, generalmente espurio, de esa deuda, sus economías son inviables. Si deciden no pagar, sus economías se hacen inviables, por falta de crédito y mercados, sin mencionar los traumas y terremotos políticos internos que acaban sufriendo si se atreven a decir en voz alta lo evidente. Los acreedores, dueños de la deuda y a través suyo del futuro de países enteros, son los mismos que regulan el orden económico mundial a través de los organismos internacionales de crédito. Si pagas la deuda (o por lo menos los intereses), te puedes endeudar más. Lo que no está permitido es dejar de deber.

Si se ofrece como única solución para las economías “emergentes” el rigor presupuestario y la ortodoxia macroeconómica, estamos en la lógica del laberinto. Todo lo que se haga para disminuir el déficit público y evitar la inflación, penaliza las oportunidades de desarrollo y generación de empleo. Si se sostiene que las economías

de países no desarrollados se encuentran en una fase incipiente del desarrollo capitalista, susceptible de evolución positiva si perseveran en las políticas de ajuste y que el crecimiento sostenido acabará mejorando las condiciones de vida del conjunto de la población, estamos en la lógica del laberinto. No hay posibilidades de desarrollo social, aun crecimiento de forma estable, en economías carentes de institucionalidad, concentradoras de la riqueza e ineficientes en la distribución de la renta y en la generación de un consumo interno significativo.

[68]

Si se busca garantizar la viabilidad de todas las economías emergentes a través de medidas macroeconómicas estandarizadas, estamos en la lógica del laberinto. No hay recetas únicas para economías en competencia, capaces de resolver simultáneamente los problemas estructurales de todas y mantener la viabilidad operativa del mercado en su conjunto. Ningún mercado trata homogéneamente a los operadores que lo integran, a algunos los discrimina positivamente, a otros los expulsa. En estricta lógica de mercado, para que algunas economías vayan bien otras deben ir mal. Si se pretende favorecer la creación de empleo desregulando el mercado de trabajo, con el objetivo de disminuir las resistencias de los empresarios hacia las relaciones laborales indefinidas, estamos en la lógica del laberinto. Un empresario creará empleo ante la expectativa de beneficio. Si el beneficio le llega a través de negocios simples, de bajo valor añadido y bajo riesgo, no creará empleo estable y de calidad.

Si la política se enfrenta a la desigualdad y a la exclusión social de los ciudadanos operando sobre los efectos, no sobre las causas, mediante programas e instrumentos de distribución de recursos, no de oportunidades, estamos en la lógica del laberinto. Un elemento de un sistema se encuentra integrado, no solo por el hecho de estar dentro, sino fundamentalmente por contribuir de forma significativa a su funcionamiento (sin posibilidad de exclusión) y ser parte relevante de su identidad como sistema. Un ser humano se encuentra integrado en una realidad social, no solamente por la disponibilidad coyuntural de recursos para la supervivencia (el alimento, el empleo, la vivienda), sino por el

dominio de capacidades y competencias que le permiten garantizar su inclusión en la sociedad a la que pertenece y participar de forma activa en la conformación de la identidad colectiva.

El problema no es solamente repartir la renta, sino repartir, también, las oportunidades de producirla. El objetivo no es solamente el empleo, sino también la posibilidad del trabajo elegido. El reto no es ajustar desequilibrios individuales en los ciudadanos para reintegrarlos a la vida en sociedad, sino la posibilidad de que éstos contribuyan a generar el modelo de convivencia. La solución no es integrar, sino eliminar los factores y condicionantes de la exclusión. Un buen ejemplo son las políticas de integración social centradas en el empleo. Todo lo que se haga para favorecer la integración sociolaboral de los ciudadanos, que pase por situarlos en las condiciones de otros ciudadanos en situación de exclusión de baja intensidad, caracterizada por el conocimiento de un oficio de baja cualificación y el manejo de técnicas instrumentales básicas, le deja a medio plazo en la misma situación de desempleo y exclusión o en una situación de subempleo y subsistencia (políticas pobres para pobres).

Si, por el contrario, recibe un nivel de cualificación suficiente para competir en el mercado de trabajo, en una coyuntura de excedente de mano de obra, la expectativa más favorable es que sustituya en el empleo a un semejante, con lo cual volvemos a la situación de partida. Estamos en la lógica del laberinto cuando se plantea en todo el mundo la necesidad de reformar los sistemas de Educación Técnica y Formación Profesional, adecuando los currículos a las necesidades del mercado de trabajo y sus exigencias de cualificación y competencia, si resulta que las posibilidades reales de inserción laboral pasan por los contactos y relaciones personales, y las oportunidades de promoción profesional se generan en base a criterios de confianza y amistad y no de competencia y capacidad.

Si se destinan grandes inversiones de dinero público a la financiación de procesos masivos de formación para el empleo desvinculados de la oferta de trabajo y la demanda real de cualificación y competencia, estamos en la lógica del laberinto. Todos

los procesos de formación para el empleo que no transfieran capacidades y competencias con valor y significado en el mercado de trabajo (conocimientos relevantes con un bajo nivel de distribución social) no solamente no contribuyen de forma significativa a la inserción laboral de los participantes, sino que generan artificialmente un excedente de mano de obra que acaba modificando a *la baja* las condiciones de trabajo de los empleados.

[70]

Si se pretende satisfacer las expectativas educativas de una sociedad y garantizar el principio de igualdad de oportunidades mediante procesos de distribución homogénea de programas educativos, estamos en la lógica del laberinto. La sociedad no construye la desigualdad solamente desde la escuela. Por tanto, si las desigualdades de acceso a la educación básica desaparecen, se refuerzan otros factores de desigualdad, que afectan el aprovechamiento y el significado simbólico de la educación en cada ciudadano. Todo lo que se haga para garantizar la igualdad de oportunidades, que no pase por la discriminación positiva sostenida, y por tanto por dar más y durante más tiempo a los que necesitan más, tendrá una respuesta social de igual proporción y sentido contrario, tendiente a la acumulación de los conocimientos significativos, condicionantes del estatus social y económico y de las oportunidades de empleo, en los sectores y clases sociales dominantes.

La realidad política, social y económica mundial ofrece un amplio abanico de situaciones en las que se hacen evidentes las consecuencias implacables de un modelo de convivencia cada vez menos regulado y por ende cada vez más injusto y desequilibrado. Es cierto que en una parte de esa realidad, no más de una veintena de países, se han alcanzado cotas razonables de equidad en la garantía de mínimos para los más desfavorecidos, pero también lo es que dichos logros se han alcanzado, en este pequeño club de países desarrollados, a costa de la pobreza inmisericorde del resto y a través de largos procesos de acumulación de beneficios, condicionados por la posesión restringida de los recursos de producción (capital y tecnología) y el control hegemónico de los precios en el mercado de materias primas. Nada más lejos de la competencia perfecta.

Esa fractura planetaria entre economías viables y las llamadas eufemísticamente “en vías de desarrollo” (hoy economías emergentes), se reproduce al interior de las naciones, de forma cada vez más evidente, generando microsociedades opulentas en medio de páramos de pobreza. Supuestamente se globalizan las economías, pero las oportunidades de producción, distribución y consumo se restringen a un número de países cada vez menor. Se reclama menos Estado sin redefinir el papel del Estado, ni explicitar las fórmulas, supuestamente más eficaces, para cumplir su papel de garante de los derechos fundamentales de una sociedad, pudiendo darse el caso de que para el papel previsto no haga falta ningún Estado (lo que supondría un ahorro) o que determinadas medidas “modernizadoras” y una fe sin límite en el mercado para gestionar derechos, además de bienes y servicios, acaben de forma irreversible con el modelo de sociedad que hemos conocido en la última mitad del siglo XX.

Los países desarrollados manifiestan una preocupación creciente por los problemas medioambientales. Se exportan expertos y consignas, se organizan cumbres, se limitan las emisiones y vertidos en los países pobres y se generan normativas de defensa del patrimonio medioambiental, de aplicación restringida al territorio de los países ricos (los pobres no pueden permitirse financiar el reciclaje de vertidos o las medidas preventivas anticontaminantes), mientras que las empresas de esos mismos países talan los bosques y las selvas del sudeste asiático, Centroamérica o la Amazonia. Se pronostican vertiginosos cambios tecnológicos en las formas de producir, pero las microempresas y pequeñas empresas generadoras de la inmensa mayoría del empleo, mantienen un potencial mínimo de asimilación tecnológica y una capacidad de endeudamiento a largo plazo cercana a cero, con lo cual las posibilidades reales de inversión y sustitución tecnológica son prácticamente inexistentes.

Vivimos una etapa histórica caracterizada por la acumulación, en pocas manos, de capitales y conocimientos. Este sencillo principio explica las terribles diferencias de renta per cápita y nivel de vida entre unas sociedades y otras, pero también explica algunos

sutiles cambios que se están produciendo en los países desarrollados respecto de los criterios y procesos de selección social para el ejercicio profesional de los ciudadanos. Asistimos a una suerte de cultivo extensivo de mano de obra cualificada, donde algunos viejos paradigmas de las sociedades de los sesenta (la expectativa de un futuro previsible basado en el trabajo, la aspiración legítima de vivir mejor que la generación anterior, la posibilidad de emancipación y ruptura de los límites de clase de los hijos, etc.) se esfuman, dando lugar a una realidad más cruel, donde acceder a cualquier empleo ya es un triunfo.

[72]

Se anuncia el siglo XXI como el siglo de la iniciativa individual (no busque empleo, busque clientes, se dice) pero las clases medias ilustradas con mayor nivel de formación se acurrucan en los empleos públicos o en empleos por cuenta ajena en niveles intermedios o directivos, con excelentes niveles de renta y escaso riesgo, mientras que se insta desde los programas de atención social a los colectivos sociales excluidos o a los desempleados de larga duración a que pongan en marcha iniciativas empresariales. El trabajo como factor de producción pierde valor y el mercado laboral ajusta sus precios a la baja. El desempleo crece a nivel mundial y cada vez responde más desordenadamente a los ciclos de crecimiento económico, haciendo menos clara la correlación entre crecimiento económico y creación de empleo, especialmente en lo que se refiere a la creación de empleo estable y de calidad. Aumentan las oportunidades de formación para el empleo y disminuye la distribución de aprendizajes profesionales significativos. Proliferan los anuncios de nuevas profesiones y disminuyen las oportunidades de empleo para los jóvenes.

Las expectativas y condiciones de trabajo sufren igualmente un proceso creciente de polarización entre aquellos segmentos sociales en condiciones irreversibles de exclusión (cada vez más) y los nuevos estandartes del éxito profesional, cada vez menos y más ricos, pasando por una inmensa mayoría que contempla atónita cómo se precarizan sus condiciones de trabajo y se hacen más inestables, en base a una

supuesta modernización de los mercados laborales. En cada caso, es posible utilizar los niveles de conocimiento y cualificación de los trabajadores como predictor de su situación sociolaboral, y su futuro profesional, y en la inmensa mayoría de los casos existe una correlación evidente entre el nivel de cualificación alcanzado y las capacidades educativas y el estatus socioeconómico del entorno familiar.

Resulta evidente la correlación mencionada entre el estatus económico, educativo y cultural de los entornos de relación e interacción de los ciudadanos y la naturaleza de las influencias y los estímulos que condicionan la orientación del interés profesional, la elaboración personal de las opciones profesionales y la determinación de las trayectorias formativas pertinentes. Dichos entornos transfieren, a través de procesos educativos informales, determinados recursos, intangibles, inherentes al "capital simbólico" del grupo social de pertenencia, que amplían o limitan el universo de opciones vitales del ciudadano, la percepción de sí mismo y de su papel en la sociedad, su desarrollo intelectual y las capacidades operatorias para la interacción social. La situación de libertad condicionada en que se produce la elección de profesión u oficio y la naturaleza social, convivencial entre pares, del proceso de construcción de la "carrera" profesional suponen, en la práctica, la confirmación de una norma social no escrita, en virtud de la cual las opciones vitales de cada generación, entre las que se incluyen las profesionales, se construyen siguiendo un principio de emulación hereditaria, en lo que constituye un claro mecanismo de reproducción social, no resuelto por el sistema democrático en su concepción actual.

Tal situación supone, en la práctica, la transformación del sistema democrático en un puro formalismo simbólico. Supone renunciar a la iniciativa social y a la inteligencia creadora de cada ciudadano, se encuentre donde se encuentre y se llame como se llame, supone la vuelta a una sociedad feudal, adornada, caracterizada por las relaciones vitales dependientes de una inmensa mayoría respecto del "señor", papel que hoy desempeña el empresario como "creador de riqueza y provisor de empleo", y a través suyo de las

oportunidades vitales del trabajador y su familia. Y supone, desde el punto de vista científico y educativo, la participación de toda una esfera del conocimiento en una suerte de escenografía de cartón, cuya función real consiste en la cualificación acrítica de la mano de obra demandada por el sistema productivo, en los espacios ocupacionales, niveles profesionales y en los segmentos sociales que éste determina.

[74]

Una especie de sistema de producción a tiempo de mano de obra cualificada, que evita a la empresa los costes de almacenamiento (estabilidad laboral, costes sociales, carrera profesional, formación) y transfiere a los proveedores (trabajadores), la responsabilidad de la calidad del componente ofertado (trabajo) y los costes de mantenimiento de su estructura (administración, tecnología, actualización de la cualificación, inestabilidad psicosocial).

En medio, el sistema educativo se muestra cada vez más confuso en la percepción de su misión social, cada vez más corporativo en sus demandas y conductas, cada vez más atomizado en micro-objetivos de proceso, cada vez más alejado de su privilegiado papel constitucional como cooperador necesario en la satisfacción de dos compromisos básicos del Estado democrático: garantizar el libre desarrollo de la personalidad individual y la libre elección de profesión u oficio de los ciudadanos. En general, los sistemas públicos de educación desconocen el destino social, profesional y vital de sus alumnos (en sentido estricto, desconocen los efectos y el impacto social de su intervención), pero funcionan con la lógica del mal menor (peor sería si no existiera), lo cual les permite generar la asepsia social y el distanciamiento científico suficiente para preguntarse por elementos de proceso cada vez más sofisticados, olvidando su función primordial de generación y distribución de conocimiento significativo y a través suyo de las oportunidades de desarrollo personal (resultados y balance social del sistema).

Cuanto mayor es el grado de determinismo sociolaboral, menor resulta ser el significado social del sistema educativo. Y del sistema democrático. Se anuncia la sociedad del conocimiento, pero el número de países que puede dedicar recursos financieros

relevantes a la investigación, en medio de feroces procesos de ajuste, es cada vez menor, dando lugar a un proceso progresivo de acumulación de tecnología y conocimiento que hace imposible la competencia en sentido estricto. Se pretenden reformar los sistemas educativos sin modificar el paradigma didáctico dominante y excluyente, condicionado por los estatutos docentes en vigor, la extracción social del profesorado, sus condiciones de trabajo y motivación y su nivel de cualificación. Se democratiza el acceso a la universidad pero el peso de los títulos en el mercado laboral es cada vez menor.

Se trivializa la educación, sus funciones y sus efectos. ¿Quién enseña a discernir? ¿Quién enseña a elegir y tomar decisiones? ¿Quién educa la mirada para interpretar lo que ocurre a nuestro alrededor? Educar para la libertad no es exactamente igual que celebrar el día de la Constitución. Educar para el trabajo no consiste en multiplicar irreflexivamente la oferta de cursillos. Educar universitarios no puede reducirse al anuncio de la verdad revelada y al manejo eficiente de la bibliografía. Investigar no puede ser, no es, solamente diseñar cuestionarios y preguntar por obviedades a un número suficiente de "unidades muestrales".

El problema es el laberinto, que nubla la mirada y confunde el entendimiento. Desde el laberinto no se percibe el horizonte. Allí no hay respuestas, sólo preguntas y alternativas de decisión basadas en el principio del mal menor, nunca en el bien. Los hilos que permiten recorrer el laberinto y volver se tejen fuera, tienen dueño y son escasos. Dentro del laberinto, los caminos se recorren en soledad. No en soledad sin otros, sino contra otros. Un concepto de soledad antagonica según el cual el perjuicio de otros construye mi beneficio. El laberinto no tiene solución.

Un ser humano, un grupo social o una nación enfrentado en soledad a otros seres humanos, grupos sociales o naciones, a la búsqueda del secreto del laberinto, no tiene futuro. El futuro es de aquellos que construyen los laberintos, los dueños de los hilos en cada laberinto particular. Las alternativas son escasas y evidentes:

cerrar el laberinto o inventar caminos de uso exclusivo para evitarlo y alcanzar, no obstante, la meta. La única manera de salir del laberinto es no entrar en él.

Parte 2

Parábola del cambio. Retos para la voluntad, exigencias para la inteligencia²

“Al espíritu de un tiempo,
que aún nos educa y nos hace libres.”

[76]

Las cosas cambian en el mundo, y los cambios nos afectan aunque no seamos capaces de percibirlos (la tierra gira, aunque no percibamos la rotación, parados sobre su viejo lomo). Tal vez, por esta razón, nos afectan más. Se modifica la centralidad del trabajo como factor de cohesión social, se precariza el empleo, se desregulan progresivamente los mercados laborales en todo el mundo, en medio de apelaciones permanentes a la flexibilización laboral como componente esencial, y casi único, de la competitividad. Cambian los sistemas tradicionales de organización del trabajo, se atomizan y deslocalizan las empresas, generando una amenaza permanente de transferencia de los centros de producción a entornos políticos, económicos y laborales más “comprensivos” con sus necesidades; aparecen formas de trabajo dependiente no sujetas a presencia física en centros de trabajo y se terciarizan progresivamente las economías, generando evidencias de un desequilibrio estructural creciente, entre bloques económicos y regiones en el mundo, que induce la concentración del 76% de la riqueza en no más del 20% de la población mundial.

² Tomás Valdés (2004), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Curso experimental de especialización en educación y trabajo, Introducción, Módulo 3: Dirección Estratégica de Instituciones de Educación Técnica y Formación Profesional.

Una mirada rápida al mapa del trabajo estable y de calidad en el mundo basta para saber que no resulta posible establecer finalidades homogéneas para los sistemas de educación técnica y formación profesional en el mundo, ni aplicar métodos ni estrategias uniformes de capacitación profesional en realidades sociales, económicas, productivas y laborales radicalmente diferentes, especialmente si, como en el caso de América Latina, la tendencia a la desaparición del empleo basado en marcos de relaciones laborales estables y transparentes resulta cada vez más evidente. Todo ello condiciona el papel y los métodos de un sistema de educación para el trabajo pensado para una realidad productiva que, en su momento, se articulaba siguiendo un modelo taylorista de producción en serie, generaba una demanda inagotable de fuerza de trabajo y mantenía inalterables, durante décadas, los perfiles profesionales demandados.

En la realidad socioproductiva y laboral de América Latina, la pregunta clave para cualquiera con responsabilidades de gestión en instituciones de educación para el trabajo es: ¿cómo inducir la inserción laboral de los jóvenes en realidades sociales y económicas que no generan empleo? En medio de un proceso de globalización que concentra cada vez en menos países las opciones de producción y empleo, que articula una red mundial de distribución y consumo basada en economías de escala (controlada por cada vez menos operadores), que deja fuera de los mercados a un conjunto de Estados que representan la mitad de la población mundial, ¿cómo seguir preparando a generaciones enteras para empleos inexistentes y pensar que la responsabilidad de la educación para el trabajo acaba con la certificación y la emisión del título de egresado?

Todo lo que no tiene solución, no es problema. La vieja educación técnica y profesional del siglo XX no tiene solución (carece de prestigio social, resulta afuncional, no satisface a tiempo los requerimientos del sistema productivo y, lo que es más grave, no transfiere capacidades que permitan a los alumnos del sistema crear su propio espacio profesional, en sociedades que no generan empleo), luego no es problema. Pensemos en problemas que

tienen solución: reinventemos la educación para el trabajo. Según un informe de la OCDE del año 1998, todos los bienes y servicios que formarán parte de nuestros hábitos de consumo dentro de 15 años todavía no están inventados. Esa es la cancha de juego. La sociedad del conocimiento, casi a su pesar, genera una oportunidad para dar el partido en la única división donde existe una posibilidad de ganar,³ para los países llamados "tecnológicamente dependientes": el mercado de las ideas.

Hace no más de 15 años, el papel y la sustancia (no cuestionada) de la educación en todo el mundo se ajustaba, prácticamente sin cambios, a las demandas del siglo XIX. Las escuelas, así concebidas, representaban lugares apartados, dependientes de centros de control burocrático, separadas por una valla protectora de la realidad cotidiana, con un único actor docente preparado para acumular y transferir el conocimiento enciclopédico de la época como una vieja reliquia de la Ilustración, animadas por una visión redentorista del hombre y su destino trascendente, ineficaces para romper los límites que impone el origen social de sus alumnos y evitar la reproducción social. Sin embargo, en la nueva realidad internacional, el conocimiento actualizado y su propiedad resultan ser determinantes para fijar la posición social de los individuos, la posición competitiva de las empresas y la posición comparada de las naciones.

¿Cómo ajustar el sistema de educación técnica y profesional para convertirlo en un sistema equitativo y eficiente de administración social del conocimiento? El reto es preparar a una nueva generación de hombres y mujeres, productores de ideas e iniciativas modernizadoras, en el sentido más noble del término, y acabar con el estigma de educación pobre y para pobres, que arrastra históricamente la Educación Técnica y Profesional en América Latina.

³ Ganar, en este caso, representa la posibilidad de promover sociedades viables y cohesionadas, económicamente independientes, generadoras de empleos dignos y estables, satisfactoras de necesidades y derechos sociales básicos, integradoras de las diferentes culturas y formas de vida, beligerantes con la pobreza y la desigualdad.

El objetivo es convertir nuestras viejas escuelas en lugares de investigación, creación, producción y transferencia significativa de conocimientos profesionales y actitudes emprendedoras. El resultado, la proliferación social de “cerebros de obra”, “corazones comprometidos de obra”, “mentes apasionadas de obra”, “pensadores innovadores de obra” y “emprendedores infatigables de obra”. El futuro de las sociedades latinoamericanas, su lugar en el siglo XXI, su definitiva emancipación e independencia económica, no se construirá con las manos. Será el resultado de mentes y corazones comprometidos con las ideas y con el futuro de la sociedad de la que forman parte. Pensemos pues los cambios necesarios, hagamos los cambios necesarios y aprendemos a hacer los cambios necesarios.

[79]

El cambio necesario: educar para el trabajo, la autonomía y la dignidad.⁴ Principios orientadores⁵

Equidad

En principio, el concepto *equidad* hace referencia a la *distribución social de bienes y atributos socialmente valorados en una sociedad determinada*, en la medida que son claves en su reproducción. En la mayoría de las sociedades actuales, esos bienes y atributos tienen que ver con, entre otros, los recursos económicos y/o el estatus social. No obstante, desde un planteamiento más amplio, la equidad también hace referencia a la distribución social de las *opciones y oportunidades vitales*, directamente relacionadas con el grado de desarrollo humano, según se indica en el “Informe sobre Desarrollo Humano 2003” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “el desarrollo humano trata de las personas y de ampliar

⁴ Proyecto de Reforma de la Educación Media Técnica de la República del Ecuador, PRETEC (1999-2003). Marco conceptual.

⁵ ©Labour Asociados S.L.L.

sus oportunidades de llevar una vida plena y creativa con libertad y dignidad [...] Para ampliar estas oportunidades es fundamental desarrollar las capacidades humanas, es decir, la variedad de cosas que las personas puedan llegar a hacer y ser”.

En cualquier caso, la distribución social de un bien o atributo relevante no es independiente de la distribución de otros ni del abanico de opciones vitales de una persona o un grupo social determinado, sino que suele haber una correlación directa. La equidad educativa supone la distribución justa de rentas inmateriales (capital intelectual y social), cuyo objetivo es la adquisición por parte de los ciudadanos de las capacidades para interpretar y operar con libertad sobre su entorno.

[80]

Lo cual se vincula, estrechamente, con la posterior distribución de oportunidades de acceso al trabajo y la función social asociada, puesto que facilitará la eliminación de barreras de acceso al mercado laboral. De esta forma, se disminuye el peso de los factores hereditarios y adscriptivos en el resultado social y ocupacional final, y se genera, a través de la rotación social, estímulos para la iniciativa individual y colectiva. La función social de la educación es, por tanto, redistributiva de bienes inmateriales que condicionan la *promoción social e individual* de los ciudadanos en un determinado contexto. La relevancia social e idoneidad de la educación distribuida habrá de medirse en términos de aumento de las oportunidades de logro y desarrollo personal de sus alumnos, cualquiera que sea su origen social.

Desde esta perspectiva, la finalidad social de la educación se circunscribe a la promoción universal de aquellos aprendizajes que permiten definir y gestionar el proyecto de identidad personal y acceder a formas de vida y trabajo satisfactoras de las necesidades básicas, compatibles con la dignidad del ser humano, con independencia de las formas preexistentes de desigualdad social, económica o cultural.

Motivación

La motivación “explica el inicio, dirección, intensidad y perseverancia de la conducta encaminada hacia el logro de una meta. Está, en gran medida, condicionada por las percepciones que los sujetos tienen de sí mismos y de las tareas a las que se ven enfrentados”.⁶ Se puede decir que la necesidad de relacionarlo con el mundo auto-percibido (la meta), hace que la conducta se oriente de determinada manera hacia la consecución de la misma. En el ámbito del aprendizaje, la motivación de logro académico implica una orientación de la actividad de la persona con el objetivo principal de experimentar el éxito y la valoración positiva de la propia competencia. Pero este planteamiento implica además la consideración de la estructura de las metas, el carácter intrínseco o extrínseco de las recompensas y las capacidades metacognitivas o de autorregulación.⁷

También en el ámbito laboral, el concepto tradicional de motivación, vinculada especialmente al aspecto económico, por el que se definen y distribuyen las tareas con la única preocupación de atender los principios de eficiencia y economía, va siendo substituido por el de motivación a través de percepciones de autorrealización, crecimiento individual y reconocimiento profesional, que considera fundamentales los componentes de desafío y oportunidad para la creatividad y la significación psicológica del individuo que las ejecuta.⁸ La relación que se establece entre una historia de éxitos o fracasos, tanto a nivel social, académico o profesional, y las sucesivas historias de socialización (las distintas interacciones que el sujeto haya tenido la oportunidad de sostener) está basada en el tipo de aprobación, aliento y orientación hacia la consecución de las metas elegidas libremente, sostenidas por parte de patrones adultos para

⁶ González, M. y Tourón, J. (1992), *Autoconcepto y rendimiento escolar*, Navarra, EUNSA.

⁷ Recogido en Marchesi, A. y Martín, E. (2000), *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*, Madrid, Alianza.

⁸ Chiavenato, I. (1995), *Administración de recursos humanos*, México, McGraw-Hill.

la emulación, que producirán en cada persona el predominio de un tipo de motivación determinada.

Si la motivación es elevada, con sentimientos altos de competencia y control, el individuo asumirá los retos con los que se enfrenta, demostrando mayor curiosidad y mayor intento de dominio de la situación/tarea. Fortalecer la motivación de los alumnos permitirá despertar en ellos el interés por el conocimiento de opciones y posibilidades de futuro diferentes, el atrevimiento necesario para definir objetivos y deseos, la madurez para atribuir los éxitos o fracasos a elementos controlables o modificables, la capacidad para definir y llevar a cabo proyectos de vida, planes de carrera profesional y emprendimientos productivos, y la rebeldía para revelarse contra el futuro prescrito. Dicho objetivo requiere de los docentes la capacidad para construir, en cada alumno, el propósito y el sentido previo de los aprendizajes, y la capacidad para elegir y gestionar su proyecto vital y profesional, en sociedades donde el empleo pre-existente de inserción resulta escaso y mal retribuido.

[82]

Eficiencia

Hablamos de sistemas eficaces en la medida en que manifiestan una gran capacidad para obtener los resultados previstos en el diseño del sistema. Y hablamos de sistemas eficientes en la medida en que tienen la capacidad de obtener los resultados previstos con el menor requerimiento de recursos. La eficiencia, por tanto, requiere la consecución de los objetivos y el uso racional de los recursos. Se considera que para que un sistema sea de calidad debe ser, entre otras características, eficiente. Hablar de un sistema de educación técnico y profesional eficiente supone la garantía de resultados e impacto sobre la carrera profesional de sus egresados, independientemente de las condiciones de ingreso, con los recursos de que se dispone. Por tanto, la eficiencia no va a residir en la transferencia de información a los alumnos y en un resultado estadístico de egresados, sino en la integración sociolaboral real de los mismos y en su contribución a la modernización y mejora de las formas de producir

de las empresas. Es por ello que ha de ser verificada en el marco de la interacción entre empleados y empleadores.

El análisis de eficiencia en educación, tal como indica Cohen,⁹ es una preocupación fundamental en el proceso de asignación de recursos. En el campo educativo se pretende minimizar el costo de los insumos requeridos para maximizar la cobertura. Esta es la “condición necesaria” que permitiría alcanzar los fines perseguidos. La “condición suficiente” sería aquella que, de forma paralela, aumentara la calidad de la educación, desigualmente distribuida en función de la estructura social vigente. Pero es necesario ir más allá. La rentabilidad de la educación como inversión, y consecuentemente su eficiencia, no puede medirse en términos de costos y beneficios directos, sino también en términos de costos y beneficios indirectos, que buscan maximizar el impacto de la inversión educativa sobre la sociedad en su conjunto. Esto puede traducirse como:

- el aumento de conocimientos y destrezas que multiplican la productividad en el trabajo;
- el crecimiento del producto nacional (beneficio para el país) y del ingreso (beneficio para el individuo);
- la disminución del tiempo que se requiere para el acceso al mercado laboral, lo que beneficia tanto al individuo como a la sociedad.

Calidad

Etimológicamente, la calidad nos habla de las propiedades inherentes a un objeto (servicio o producto). En sentido absoluto, da cuenta de la superioridad o excelencia de ese objeto. No hay ningún servicio o producto que posea características intrínsecas de calidad, excepto en el cumplimiento de la finalidad del mismo o en las características inherentes a su condición: un tenedor pincha

⁹ Cohen, E. (2002), “Educación, eficiencia y equidad: Una difícil convivencia”, en *Revista Iberoamericana* N° 30, Organización de Estados Iberoamericanos.

y un cuchillo corta. Distinguiríamos así lo que podríamos llamar calidad esencial, que afectaría las propiedades inherentes al objeto (producto y/o servicio) y la calidad sustitutiva, que afectaría aquellos aspectos del objeto que aportan valor y satisfacen la expectativa del usuario/cliente.

[84]

La calidad, como expresión de excelencia, dependerá siempre de las condiciones subjetivas de la demanda de ese producto/servicio, del coste del mismo y de las expectativas del cliente en relación con ese producto o servicio. La excelencia no es, por tanto, una característica del producto o del servicio sino una convención, un acuerdo entre el productor del bien o el servicio y su cliente, además de una aspiración legítima de gestión de las organizaciones. Desde el punto de vista empresarial, la calidad ha sido una variable permanente de gestión, ante el deseo de las empresas de diferenciar sus productos y servicios, obtener la fidelidad de sus clientes y conseguir una posición de ventaja competitiva en su mercado.

La calidad posibilita diferentes sistemas de gestión, según la orientación y los objetivos de calidad. Existen sistemas que incorporan controles de calidad sobre una representación aleatoria de productos o servicios en alguna fase del proceso de producción. En otros casos se utilizan sistemas de garantía de calidad, al final del proceso y sobre el universo total de productos o servicios. En la última década, y asociados a las grandes empresas de producción industrial, se empezaron a utilizar sistemas de gestión llamados de Calidad Total, que intentan llevar a cero la posibilidad de error en todas las fases de gestión de la empresa, a través de un sistema de gestión preventiva del error, con el concurso de todos los niveles y categorías profesionales de la misma.

Dichos sistemas de gestión se aplican con el compromiso explícito de la Dirección de la Empresa y de forma vertical de arriba a abajo, e implican una capacidad de decisión autónoma del equipo de dirección, también total, como posibilidad y como riesgo. La gran limitación para la aplicación de sistemas de gestión de calidad en los centros educativos públicos, no universitarios, se encuentra

en la falta de autonomía para la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan la gestión de los recursos materiales y financieros, la gestión de los recursos humanos, la elección de criterios de organización del servicio y la selección de las titulaciones ofertadas por las instituciones educativas, ya que son competencias que ejercen los Ministerios y servicios administrativos de Educación.

No existe un único modelo de educación de calidad, ya que la percepción de la calidad depende tanto de factores objetivos, como de factores subjetivos. El concepto de calidad, como veíamos, no es un concepto “unívoco” que establece la empresa o el productor del servicio, más allá de las expectativas del cliente, sino que éste es pieza angular de la organización operativa del concepto de calidad. Un sistema de educación técnico profesional de calidad debe preparar para el ejercicio profesional y hacer posible la inserción laboral y la carrera profesional del alumno/usuario. Su fin por tanto es social y se verifica fuera de los límites de la institución educativa.

Si por alguna causa se desvía de su funcionalidad primaria, no cabría hablar de calidad por el hecho, por ejemplo, de ampliar su parque de ordenadores o mejorar su sistema informatizado de gestión, elementos éstos instrumentales que en modo alguno predeterminan la calidad del sistema. La educación, entendida como un proceso sistemático de socialización cultural, cumplirá las normas de calidad inherentes a su función en la medida en que cumpla con las finalidades asignadas por la sociedad que la inspira. Si la educación no cumple con estas finalidades, no podremos hablar de educación de calidad, aunque la metodología educativa, los recursos didácticos y los modelos psicopedagógicos utilizados sean los idóneos.

Lo sustantivo, en relación con nuestro caso, es que el concepto de calidad tiene que ser “negociado” con nuestros clientes/alumnos/familias. Ellos deben participar en la visualización operativa de que conocimientos, cuestiones ético/afectivas y cuestiones técnico/efectivas son las relevantes para educar a sus hijos en el tiempo histórico que les toca vivir. Ellos deben avalarlos y refrendarlos. Si la calidad no es percibida por el cliente, no existe. Un cuadro posible

de criterios de calidad de instituciones de Educación Técnica y Profesional se podría resumir como sigue:

- desarrolla en el alumno las capacidades y actitudes necesarias para el aprendizaje permanente;
- desarrolla el pensamiento autónomo;
- promueve el libre desarrollo de la personalidad del alumno;
- posibilita la libre elección de profesión y oficio;
- permite la promoción social del alumno/ciudadano;
- desarrolla de forma efectiva el principio de igualdad de oportunidades;
- contribuye a la distribución equitativa de oportunidades con criterios de capacidad y esfuerzo;
- genera oportunidades de inserción laboral y desarrollo de una carrera profesional.

[86]

Para ello, las instituciones educativas del sistema deberían estar en condiciones de garantizar:

- la existencia de un sistema eficaz de orientación vocacional y profesional integrado en el currículo;
- la capacidad para desarrollar una acción didáctica sobre los entornos de socialización del alumno y en su caso una compensación sustitutiva de los estímulos socio-familiares;
- la capacidad de personalizar las trayectorias educativas de los alumnos;
- la valoración y el reconocimiento social de los aprendizajes profesionales recibidos;
- la diversificación de los perfiles profesionales que desarrollan su actividad docente en la institución educativa, capaz de proyectar a los alumnos diferentes universos de interés;

- la verificación de los aprendizajes recibidos en los entornos de interacción social del alumno;
- la evaluación de la eficiencia del sistema por los resultados de integración social y laboral de los alumnos.

En síntesis, “la escuela de calidad es aquella que promueve el progreso de los estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, sociales, morales y emocionales, teniendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su aprendizaje previo. Un sistema escolar eficaz es el que maximiza la capacidad de las escuelas para alcanzar estos resultados. Lo que supone adoptar la noción de valor añadido en la eficacia escolar”. Aplicada a la educación técnica, en tanto sistema profesionalizador, su finalidad debería ser preparar para el ejercicio profesional y hacer posible la inserción profesional del alumno. Se podrá decir que es de calidad cuando logra cumplir con estas condiciones.

En consecuencia, tres aspectos deben ser enfatizados en la definición de calidad educativa:

- el logro de determinados niveles de rendimiento académico de los alumnos, considerando el conjunto de aprendizajes relacionados con el desarrollo de las capacidades cognitivas, afectivas, sociales, estéticas y morales;
- la importancia de los condicionantes personales, sociales y culturales previos y, consecuentemente, la necesidad de un trato diferenciado de los alumnos;
- el logro de resultados definidos a partir de la competencia profesional transferida a los alumnos como resultado directo de la acción educativa, con un impacto final relativo a la inserción social y el desarrollo óptimo de la carrera profesional por parte del alumno.

En resumen, la calidad del sistema educativo dependerá del nivel de cumplimiento de esta finalidad, que hace referencia a la distribución social de bienes intangibles, condicionantes del proceso

de integración plena en la sociedad de la que se forma parte y de la elección en libertad de la función social por desarrollar, a través de la igualdad de oportunidades real. Como se puede apreciar, esta perspectiva de calidad se sustenta en el equilibrio de dos principios fundamentales: la equidad, en cuanto a la igualdad de oportunidades y de resultados frente a los condicionantes previos, eliminando los futuros prescriptos; y la eficiencia, en cuanto a la obtención de resultados de inserción laboral, continuidad de estudios superiores o promoción de iniciativas emprendedoras de los egresados. Una educación técnico/profesional al servicio de los alumnos...:

[88]

- que garantiza el dominio de las capacidades básicas para el aprendizaje permanente y los códigos de interpretación simbólica y tecnológica;
- que apoya la definición temprana del interés vocacional;
- que desarrolla en el alumno capacidades básicas para el trabajo;
- que promueve el desarrollo acumulativo de las competencias profesionales capaces de multiplicar los nichos ocupacionales de inserción y carrera;
- que desarrolla en el alumno las capacidades necesarias para la gestión autónoma de la carrera profesional;
- que promueve en los alumnos la iniciativa y la capacidad emprendedora;
- que goza de reconocimiento por parte del sector productivo tanto en sus competencias técnicas como en sus capacidades didácticas e investigadoras.

Una educación técnico/profesional al servicio de la sociedad...

- que contribuye a la cohesión social y al desarrollo sostenible;
- que distribuye equitativamente las rentas inmateriales (expectativas, intereses, motivaciones y conocimientos);

- que distribuye equitativamente las oportunidades de acceso a la educación y al trabajo elegido;
- que profesionaliza a la población;
- que integra social y laboralmente a los ciudadanos;
- que contribuye a la promoción social y profesional de los trabajadores (carrera profesional);
- que contribuye a la modernización del tejido productivo;
- que promueve la iniciativa y el emprendimiento productivo, individual y colectivo de las comunidades.

Retos para las enseñanzas profesionales. Conocimiento del mercado de trabajo, autonomía para la gestión de la carrera profesional, capacidad emprendedora¹⁰

Servicios para el desarrollo personal

En coherencia con la misión institucional, comúnmente asignada a la formación profesional, el sistema de educación técnico profesional debe considerar no sólo los aspectos técnicos específicos dirigidos a capacitar en una profesión concreta, sino aquellos aspectos que permitan incrementar el grado de inserción laboral y la integración permanente en el mercado de trabajo. Para ello es necesario desarrollar aquellas capacidades que permitan al individuo operar en su entorno, gestionar de forma autónoma su carrera profesional y construir de forma creativa nuevos espacios profesionales, que le supondrán un valor añadido discriminante en el mercado laboral, como veremos más adelante. Los servicios se encaminarán, como

¹⁰ Proyecto de Reforma de la Educación Media Técnica de la República del Ecuador, PRETEC (1999-2003). Guías de empleo.

meta prioritaria y aspiración del conjunto de Colegios de Bachillerato Técnico, a lograr que los egresados sean capaces de gestionar autónomamente su carrera profesional. Esto significa que posean cierto dominio de los conceptos, manejen con habilidad y desarrollen las actitudes adecuadas y necesarias para:

- diseñar su propio proyecto de desarrollo personal y su plan de carrera;
- ser reconocidos y valorados como empleables por los empleadores, en aquellas áreas de actividad y profesiones libremente elegidas;
- desarrollar sus propios emprendimientos productivos.

[90]

Desde este enfoque, la institución educativa se compromete, por un lado, con el desarrollo personal de cada uno de sus alumnos y, por otro, se convierte en motor del desarrollo de la comunidad, fomentando para ello el vínculo con los egresados a largo plazo. Esto significará que el papel educativo, capacitador y orientador se prolonga en el tiempo, apoyando los procesos de inserción y mejora de la situación laboral de los mismos mediante la consolidación de diversos mecanismos de cooperación que permitan, de forma gradual, fortalecer el tejido socio-productivo local. A partir de las opciones que se abren a la finalización de los estudios de educación técnico-profesional, básicamente tres: mantenerse en el sistema educativo y continuar estudios superiores, insertarse en el mercado laboral en un trabajo por cuenta ajena y/o desarrollar emprendimientos productivos propios, podemos establecer los ámbitos en los que la institución puede y debe actuar como instrumento de aprendizaje, orientación, asesoramiento y mediación:

- intervención educativa, vocacional y profesional con los alumnos para la definición y la gestión del Plan de Desarrollo Personal;
- intervención educativa con los egresados e intermediación para la inserción por cuenta ajena;

- intervención educativa con los egresados y apoyo y asesoramiento para la creación y el mantenimiento de emprendimientos productivos.

Como se puede apreciar, estas posibilidades darán lugar al menos a tres tipos de intervenciones educativas para la estructuración de los servicios, que se detallan a continuación.

Desarrollo de un sistema de orientación vocacional y profesional, concebido como un proceso de educación para la toma de decisiones y el desarrollo de capacidades vinculadas a la gestión autónoma de la carrera.

[91]

Básicamente:

- conocer las opciones profesionales;
- conocer el funcionamiento de la profesión, el sector y el mercado;
- conocer las propias capacidades y competencias;
- diseñar y gestionar el plan de carrera.

Establecimiento de un sistema de intermediación en el mercado de trabajo para apoyar la inserción laboral de los egresados y dar servicio a las pequeñas empresas generadoras de empleo que demanden personal cualificado.

El servicio de intermediación en el mercado de trabajo se plantea como finalidad mejorar el proceso de transición de la escuela al mundo laboral, generar mecanismos de inserción y favorecer las relaciones de cooperación entre la institución educativa y las empresas de su zona de influencia. Y debe plantearse como objetivos generales:

- coordinar e impulsar pasantías y prácticas en empresas para alumnos de último año;

- crear y mantener una bolsa de trabajo;
- proporcionar orientación y asesoramiento profesional;
- realizar consultorías especializadas, enfocadas a las pequeñas empresas;
- organizar seminarios y conferencias sobre mercado de trabajo, foros de encuentro entre titulados y empresas.

Establecimiento de un sistema de promoción y apoyo a la iniciativa emprendedora de los egresados.

[92]

En sociedades donde la generación de empleo por cuenta ajena se encuentra en una situación de fragilidad extrema, con escasa oportunidad de mejora, al menos a corto plazo, la posibilidad de que las personas desarrollen aptitudes que les permitan generar su propio trabajo constituye una alternativa tentadora y socialmente necesaria. Se considera por ello importante que los centros educativos dedicados a la educación técnica y profesional se planteen un sistema de promoción y apoyo al emprendimiento productivo de sus egresados, a través de procesos de aprendizaje, orientación y asesoramiento. Para ello, los objetivos son:

- la promoción de la economía social y la iniciativa empresarial y el autoempleo como apuesta profesional de los egresados;
- el desarrollo de metodologías de promoción de actitudes y conductas emprendedoras;
- el desarrollo de servicios que cubran las necesidades de los emprendedores en todo el proceso del desarrollo de la idea hasta su consolidación en el mercado;
- la coordinación del trabajo en red entre emprendedores y de éstos con las distintas instancias administrativas y empresariales que promueven el espíritu emprendedor.

TENDENCIAS RECIENTES EN LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y SUS VÍNCULOS CON EL MERCADO LABORAL EN EUROPA

Philippe Méhaut

Introducción

El interés por las cuestiones relativas a la formación profesional y, más ampliamente, a los vínculos educación-trabajo se ha acrecentado desde comienzos de este siglo. Los factores que llevan a este fenómeno son varios.

- La evolución en los sistemas productivos y en los mercados laborales. La temática de la economía del conocimiento interpela a los saberes necesarios para este nuevo orden económico. En un sentido más amplio, en el “Informe mundial sobre las sociedades del conocimiento”, realizado en 2005, la UNESCO no se limitó a hablar de los factores productivos (UNESCO, 2005). Desde la perspectiva de los mercados laborales, la existencia de un alto índice de desempleo sostenido en varios países, sobre todo para los jóvenes, nos hace reflexionar sobre las posibilidades, y los límites, de la “adecuación formación-empleo” (Aguhon, 2009).
- Las transformaciones de las herramientas educativas y de formación. La masificación de la enseñanza secundaria y, en particular, del secundario superior en algunas regiones del mundo, la rápida evolución de la enseñanza superior desplazan las cuestiones de profesionalización (así como las de democratización de acceso) hacia los niveles CITE 3, 4 y 5 (UNEVOC, 2006).
- A aquellos que consideran la formación profesional como un “bien privado” obtenido gracias a la inversión personal y

al mercado, se les oponen los que denuncian el riesgo de subinversión y hacen hincapié en las externalidades económicas y sociales, justificando la formulación de las políticas públicas.

Aunque las condiciones en Europa y América Latina son muy diferentes, una cierta cantidad de orientaciones y debates europeos pueden tener eco aquí, sobre todo cuando sabemos que la influencia de las organizaciones internacionales repercute en la difusión de tal o cual modelo. Este no es nuestro propósito, ya que consideramos que las raíces históricas, económicas y sociales de los sistemas de formación profesional de cada país (véase Spinosa y Testa, 2009) impiden todo traslado lógico, puro y simple, de los modelos. En primer lugar presentaremos las orientaciones y los roles de las políticas impulsadas en la esfera de la Unión Europea. Luego, examinaremos a través de dos temas principales de qué manera el debate y las políticas evolucionan en Francia y en algunos países europeos.

[94]

De la Europa de la movilidad de trabajadores a la Europa del conocimiento

La intervención de Europa (Comunidad, luego Unión) en el campo de la formación profesional no es una novedad. Sin embargo, sus objetivos y modalidades evolucionaron profundamente a partir de la firma del Tratado de Roma. El Tratado de Maastricht y la Estrategia de Lisboa marcan dos momentos significativos de esta evolución.

◆ *Del Tratado de Roma al Tratado de Maastricht: la lenta conquista de una competencia europea en el campo de la educación y la formación.*

Es de pleno conocimiento que Europa, en el momento de su formación, no tenía competencia en el plano de la educación. El Tratado de Roma, en cuanto a la formación profesional, hace referencia a “principios generales para la puesta en marcha de un política común de formación profesional...” (art. 128). Sin embargo,

como lo resalta Boudier (2008), el campo de esta política común, articulada en la creación del fondo social europeo, queda acotado a la reconversión de los trabajadores asalariados.

Pero, frente a la lógica de la libre circulación de mercaderías y trabajadores, el Tratado prevé también disposiciones sobre la libertad de establecimiento, sobre todo para las profesiones no asalariadas y/o reguladas (art. 57). A veces, luego de interminables negociaciones, un conjunto de directivas aparecen, de manera progresiva, reconociendo mutuamente los títulos para profesiones como arquitectura, abogacía, medicina, etc. Para algunas de estas profesiones (por ejemplo enfermería), los textos europeos no se contentan con organizar el reconocimiento mutuo; crean estándares de formación (cantidad de años, duración, etc.). Recientemente, dos directivas (en 1999 y 2005) van a consolidar el conjunto del sistema de reconocimiento mutuo aplicándolo a la casi totalidad de las actividades, siguiendo siempre la lógica de la libre circulación de los trabajadores.

Se tomarán una cierta cantidad de iniciativas, que superan a veces el principio de no competencia. Estas iniciativas van a contribuir en la preparación de intercambios y coordinaciones en el campo de la formación profesional (véase Sellin, 1999, para un historial; Boudier, 2008). Así, primero los ministros de trabajo y empleo, y luego los de educación (1974), se reúnen para discutir sobre políticas de formación profesional y, en menor grado, políticas educativas. La creación del CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) y el papel que juega en una sucesión de tentativas (fallidas) para crear un sistema de equivalencia de profesiones y títulos (Sellon, 1999; Bertrand y Merle, 1993) también son significativos en cuanto al poder por parte de Europa en un campo donde se construye, de a poco, una legitimidad.

El *Libro Blanco* de 1995 sobre la sociedad de la información marca una aceleración de este proceso (Iribarne, 1996). Presenta una serie de principios relativos a la necesaria evolución de los sistemas de formación para responder a las "necesidades" de lo que se llama una sociedad de información. Establece las bases de una

intervención europea más activa en el plano de las certificaciones. Esquivando más o menos los sistemas nacionales de títulos, se trata de construir diversos títulos europeos, basados esencialmente en los *outputs*, confiados a organismos certificadores internacionales, entre otros, mediante el soporte de sistemas informáticos de evaluación de competencias. Una de las figuras emblemáticas de esta política será la creación de una "licencia de conducir europea" que medirá la capacidad de utilizar una computadora. Iribarne (1996), en su análisis crítico de esta etapa, destaca que se la puede analizar como el triunfo de una política liberal, inspirada de par en par en el modelo anglosajón.

[96]

◆ ***La Estrategia de Lisboa y el Proceso de Brujas-Copenhague: la formación integrada en una estrategia económica y social.***

El Tratado de Maastricht (1992, progresivamente puesto en marcha a fines de 1993) y la Cumbre de Lisboa (2000) marcan dos nuevas etapas importantes y complementarias. El Tratado aumenta la competencia comunitaria, refiriéndose a políticas de educación (art. 126) y de formación profesional (art. 127), sin hacer distinciones entre las formaciones iniciales y/o continuas. Funda el principio de subsidiariedad, que garantiza la autonomía de los Estados miembros en la elección y la conducción de sus políticas, pero justifica también una intervención comunitaria ya que los objetivos comunes no serán alcanzados.

La Cumbre de Lisboa y, en el campo de la formación profesional, las que surgieron a partir de allí, a menudo llamadas "Proceso de Brujas-Copenhague" (Cumbre de Brujas en 2001, de Copenhague en 2002, de Burdeos en 2008) amplían la intervención europea, cambiando siempre y de manera significativa su perspectiva. De hecho, aunque la cuestión de la libre circulación de los trabajadores esté presente, las políticas de educación y de formación están enmarcadas en una estrategia macroeconómica y macrosocial, a menudo resumida por la fórmula de la "Europa del conocimiento" (véase Kuhn, 2007, para una revista europea e internacional de la *learning society*). La contribución de la educación y de la formación para la elaboración de un modelo

económico basado en el conocimiento, así como su contribución a la cohesión social en Europa en el momento de realizar un “modelo social europeo”, son juzgadas como centrales. Con el auge del *lifelong learning*, las fronteras entre educación y formación profesional, iniciales y continuas, están siendo cuestionadas (Verdier, 2008). Se podrán formular políticas activas coordinadas. Éstas incluirán el tema de la certificación, aunque no quedarán acotadas a él, y contarán con el apoyo de un abanico de antiguas y nuevas herramientas.

◆ ***El método abierto de coordinación, el voluntariado contra la subsidiariedad.***

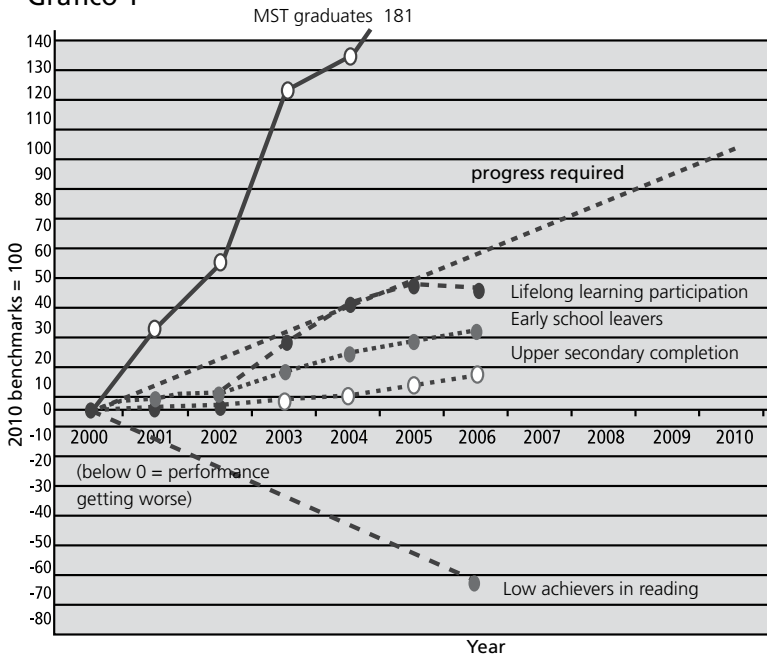
La entrada progresiva de la formación profesional en el método abierto de coordinación (Guergoat-Larivière, 2007; Laffan y Shaw, 2005) se traduce por la definición de objetivos compartidos apoyados por indicadores de *benchmarking* y por procesos de *reporting* por los Estados, exámenes cruzados de políticos (*peer reviews*). No ahondaremos en los detalles de ese proceso, simplemente resaltaremos que:

- Esos indicadores abarcan un amplio campo (EC, 2008) teniendo como objetivo en 2010, por ejemplo, la disminución del porcentaje del *early school leavers*, la mejora de los resultados en *literacy* y el aumento de la matrícula en el ciclo secundario superior. El campo abarca enseñanza general y profesional, educación inicial y continua.
- El enfoque está dirigido al desempeño de los sistemas previos a la cuestión del acceso al empleo y de la movilidad, y a partir de una definición amplia de este desempeño con respecto a las hipótesis de la sociedad del conocimiento (por ejemplo, los *ICT skills [information and communication technologies]*) y de la perspectiva de la cohesión social (por ejemplo, las habilidades cívicas).
- Basados en el voluntariado, y respetando el principio de subsidiariedad, esos objetivos e indicadores influyen en las orientaciones nacionales y/o en la arquitectura de los sistemas.

Así, por ejemplo, para 2010, se presentan cinco indicadores clave acompañados de objetivos, como ilustra el Gráfico 1. Podemos observar que algunos objetivos fueron alcanzados en su totalidad, mientras que los de otros se degradan. Los Estados miembro están incitados a incluir esos objetivos en sus políticas, cada uno a su manera.

Gráfico 1

[98]



Fuente: DG, Education and Culture, en Commission of the European Communities, *Progress towards the Lisbon Objectives in education and training*, 2008.

2. El lugar de la formación técnica y profesional en el secundario superior

Entre los indicadores tenidos en cuenta figura el porcentaje de alumnos en el secundario superior. El objetivo a alcanzar para 2010 es del 85%. El aumento de matriculados en este ciclo es un movimiento bastante anterior a "Lisboa". Por ejemplo, Francia se había propuesto, en 1985, un objetivo del 85% del grupo etario del último año del bachillerato, objetivo que aún no logró alcanzar. Los argumentos son los de una creciente demanda del mercado laboral, con tensiones y contradicciones: así, lo que era considerado como ineludible, la casi desaparición de los empleos no (o poco) calificados, parece estar cuestionado hoy, en particular en los sectores de servicio a las personas. En algunos países, el acceso al empleo es también mejor para los jóvenes llamados "de bajos recursos" que para los que egresan de un secundario superior. Los argumentos son también los de una mayor justicia social en el acceso a la educación y a la formación. Y aquellos de una necesaria respuesta a una demanda creciente de jóvenes y familias para quienes el ciclo del secundario superior es un nuevo estándar educativo, económico y social así como una condición para el acceso a la enseñanza superior, que también se masifica. Las consecuencias para la formación técnica y profesional son numerosas.

La profesionalización del secundario superior

Por un lado, en el nivel CITE 3 ó 4 se ponen en juego los elementos importantes de la profesionalización y, como lo muestra el Cuadro 1, las formaciones profesionales de base en el nivel ISCED 2 prácticamente han desaparecido como oferta aislada. Veintinueve países de Europa (75%) tienen una oferta de formación profesional que combina los niveles 3 y 4, comparado con tres países de América del Sur (30%).

Cuadro 1. Ofertas de formación profesional, por región

Combinación de ofertas de formación profesional	América del Sur	Europa
Ninguna	1	1
ISCED 2	0	0
ISCED 3 secundario	6	5
ISCED 4 post secundario	0	1
ISCED 2+3	1	2
ISCED 3+4*	1	21
ISCED 2+3+4	2	8
Total	11	38

[100]

Fuente: UIS, 2006.

*Ejemplo: 21 países europeos proporcionan formaciones profesionales en los niveles 3 y 4.

Por otro lado, según qué países, las estrategias para “masificar” el secundario superior van a variar y el lugar de las formaciones técnicas y profesionales, así como su relación en el mercado laboral, van a evolucionar.

Suecia, por ejemplo, eligió la vía de un secundario “inclusivo”, sin fuertes fronteras entre lo general y lo profesional. Dinamarca, que tenía un fuerte sistema de aprendizaje “a la alemana”, eligió una vía de multiplicación/diversificación de carreras (Wiborg y Cort, 2009). El secundario general, atractivo, coexiste con una vía escolar técnica que permite también el acceso al secundario superior. El aprendizaje se dividió en módulos, fue segmentado. Aproximadamente ingresa un 30% de un grupo etario, pero también ingresan, a menudo, luego del secundario general o después de haber tenido una primera experiencia en el mercado laboral. Francia también desarrolló una estrategia pluralista: creó un bachillerato profesional, mezcló la vía escolar con el aprendizaje, que tenía un alza significativa, siendo que ambas vías preparan para los mismos títulos (Méhaut, 2009). El Reino Unido había conservado un principio de marcada separación entre lo profesional y

lo general, acentuado por el desarrollo de los NVQ [*National Vocational Qualifications*] (Rainbird, 2009).

Gestionar el valor doble de los diplomas

Una de las preguntas comunes de todos los países que buscan la integración de la formación profesional y técnica dentro de sus sistemas educativos es la de la gestión del “valor doble” de los diplomas técnicos y profesionales. Numerosos países intentan trazar carreras verticales dentro de la enseñanza profesional para ampliar el acceso en el nivel ISCED 3 (corresponde a la última etapa del ciclo secundario), pero también para formar más allá del acceso a la enseñanza superior profesional. Es el caso de Francia con su bachillerato profesional, el de Holanda con su sistema organizado en cinco niveles, donde el último es dependiente de la enseñanza superior. En nombre de la “paridad de estima” entre lo general y lo profesional, numerosos países organizan también vasos comunicantes entre esos dos tipos de enseñanzas.

Si bien se supone que los títulos de la enseñanza profesional preparan primero para el mercado laboral y aportan validez en ese mercado, también tienen, en este caso, condiciones para evolucionar dentro del sistema educativo y de formación. De cierta forma, tienen un valor interno en dicho sistema, contrariamente a los NVQ británicos, por ejemplo. Este doble valor de la “moneda título” es una fuente de tensiones. Una formación y un título muy abocados a la prosecución del estudio pueden perder validez en el mercado laboral (en la medida en que pierden una parte de sus contenidos profesionales para facilitar la prosecución de los estudios). Inversamente, cuando el enfoque se hace casi exclusivamente hacia el mercado laboral, un título no permitirá, tal vez, evolucionar en el sistema de formación.

Así, por ejemplo, algunos títulos en Francia perdieron parte de su carácter profesional para convertirse en simples diplomas propedéuticos. Uno de ellos (el BEP [Examen de Estudios Profesionales]) acaba de ser eliminado luego de una reforma del acceso y de la duración del bachillerato profesional. Otro diploma (el CAP [Certificado de Aptitud Profesional]), de débil valor interno, casi fue abandonado, antes de

volver a ser lanzado, por la baja incorporación de las empresas en este nivel para ciertos oficios y especialidades (Maillard, 2005). En los países donde predomina el aprendizaje con un fuerte peso para el mercado laboral (como Dinamarca o Alemania), pero que también se caracterizan por una tasa de acceso a la enseñanza superior más baja que el promedio, se preguntan de qué manera se pueden mejorar los vasos comunicantes más allá del aprendizaje, para aumentar así su valor “interno” sin por ello perder su valor “externo”.

[102]

Desarrollo de la lógica de las “competencias”

Otra tendencia fuerte presente en los sistemas de formación profesional es la recomposición de la enseñanza y los títulos siguiendo una lógica de competencias. Aquí también, y para numerosos países, el paso hacia los diplomas basados en las competencias es muy anterior a Lisboa. Pero se acelera y sistematiza en particular con la influencia del CEDEFOP y, recientemente, con la puesta en marcha de un marco europeo de certificaciones (Méhaut, Winch, 2009).

¿Hacia un gestión resultadista?

El principio general es el de la definición de los títulos en términos de competencias requeridas, es decir independiente, en principio, de las vías y modalidades de adquisición de esas competencias. Se trata de introducir una gestión de los sistemas buscando resultados (*outcomes*) y no la materia prima (*inputs*).

Este movimiento respondería a varias exigencias:

- la mejora de la calidad y la eficacia de las formaciones;
- la mejora de la articulación de las necesidades de las empresas (que no se expresan en términos de “materias” ni de cantidad de horas);
- una apertura de los títulos a todas las formas de aprendizaje (por experiencia, por alternancia, etc.);

- una mayor transparencia de los títulos a escala nacional y europea, ya que su construcción –y su inclusión en las guías nacionales y europeas– se tornaría independiente de las especificidades institucionales y modalidades propias a cada sistema.

Permite también una transformación de los modos de regulación y financiamiento de las instituciones de formación, que estarían basados en resultados y no en matrículas o en horas de enseñanza. Aparecería entonces una regulación más mercantil de los sistemas (Felstead, 1998).

La OCDE tuvo un papel importante en ese movimiento, que retomaron otras organizaciones internacionales y que a menudo tomó la forma de promoción de los NVQ ingleses, aun en países de Centroamérica y de América del Sur (Arteaga García *et al.*, 2009)

[103]

Concepciones heterogéneas de las competencias

Sin embargo, hay que resaltar de entrada la heterogeneidad del concepto de competencias, que, a pesar de las numerosas tentativas de definición/clarificación, queda –como dice Maillard (2008)– un marco conceptual blando y sobre todo un concepto que toma un sentido diferente según el país de que se trate.

Holanda o Francia utilizan un concepto multidimensional de competencia, abarcando la integración de saber y saber hacer en la práctica así como las aptitudes de conducta que están pensadas en general en torno de la unidad de un oficio (o un grupo de oficios) más que alrededor de tareas separadas.

En Inglaterra, particularmente para los NVQ, la noción de competencia es más estrecha. Ésta se basa en un rendimiento en el puesto de trabajo, que corresponde a un conjunto de tareas elementales, que no están necesariamente ligadas a una noción de oficio. Este concepto, que nos lleva a la noción clave de *skills*, hace referencia, más que nada, a las aptitudes de conducta probadas en situaciones de trabajo que al manejo subyacente de “competencias-saber” en el sentido continental del término (Brockmann, Clarke, Winch, 2008).

Si hacemos un esquema, podríamos decir que en general la “semilla” de competencia es más pequeña en el Reino Unido que en Holanda o Francia. Y en particular, cuando observamos los NVQ, esas semillas están separadas... no consideramos, o consideramos en menor medida, la espiga... mientras que, es la espiga la que sobresale en los demás países. El concepto de competencia a la anglosajona es más “utilitarista”, priorizando más el desempeño en el cumplimiento de una tarea. Así, la articulación entre el saber-hacer y el sustrato de conocimientos (teóricos, prácticos) que permiten su puesta en marcha es escasamente explícita. A la noción fragmentada de la competencia se le opondría la noción más holística de Francia y Holanda (Brockmann, Clarke, Méhaut, Winch, 2008).

Esta introducción de la competencia en la arquitectura de los diplomas (por ende, también en la formación) supone ser el eco del fomento de la gestión por competencias en las empresas. En Francia, por ejemplo, esta gestión más individualizada se desarrolla, en particular, en las grandes empresas. Dicha gestión debería representar una evolución (o una ruptura) con los modelos más colectivos apoyados en las convenciones colectivas y/o reglas “automáticas” como la antigüedad. Hace hincapié en las competencias basadas en la verdadera transpiración en el puesto de trabajo, en el desempeño personal (y la obsolescencia) de las competencias, específicas, atadas a una firma y a un puesto de trabajo. Como lo demostraron Bouteiller y Gilbert (2005), la misma heterogeneidad de conceptos existe. Comparando los modelos de gestión de empresas anglosajonas y francesas, resaltan de qué manera, en las primeras, se introdujo la noción de competencias a partir de las obras de los psicólogos. El enfoque está puesto más que nada en las conductas (los *soft skills*), en el vínculo entre esas conductas y el desempeño individual. Por el contrario, el modelo francés, que tiene mayor influencia por parte de los pedagogos y los especialistas en formación profesional (entre ellos, Bertrand y Schwartz), es más colectivo, la gama de competencias es más amplia, la articulación de la formación

más explícita (véase también Méhaut, 2004, en su comparación europea, o Quiñones Montoro, 2009, sobre los bancos en América Latina).

¿Cuáles son las consecuencias para los sistemas de formación?

Las consecuencias de este movimiento en los sistemas de formación profesional son numerosas, aunque a veces también controvertidas (Ertl, 2002; Rope y Tanguy, 2002; Crahay, 2006).

El movimiento lleva a la creación de módulos (según las “semillas de competencias”) pero corriendo el riesgo de un estallido, una pérdida de la unidad (de la identidad) del oficio, de la profesión.

Presupone una recombinación de saber y saber hacer, más allá de los recortes clásicos en disciplinas. Esto podría evitar la acumulación/yuxtaposición de conocimientos, pero con el riesgo de reducción de saberes básicos necesarios para la acción.

Al ser más flexible, este movimiento permite diversificar las situaciones de evaluación. En ese sentido, es considerado por lo general como un factor que limita los riesgos de fracaso, en particular para los alumnos menos escolarizados. Pero también se pueden resaltar los riesgos de evaluaciones menos rigurosas, más subjetivas. Sin embargo, facilitaría la convalidación de lo adquirido por experiencia. En este sentido se enmarca completamente en la estrategia del *lifelong learning*.

También permitiría luchar contra el “conservadurismo” inherente a todo sistema de enseñanza. Pero, como lo destaca M. Young (2009), ese conservadurismo es también una condición necesaria para la transmisión/reproducción del saber dentro de una sociedad.

Conclusión

Este rápido pantallazo de algunas tendencias de evolución que experimentan los sistemas europeos de formación profesional permite

esclarecer algunos debates generados también en América Latina. Como fue recalcado, no tiene valor de modelo. De hecho, aun dentro de Europa, vemos sistemas nacionales, enfrentados a desafíos similares, que evolucionan mediante diferentes modelos. Sus construcciones históricas, sus vínculos con mercados laborales regulados de diferentes maneras, provocan modos de adaptación heterogéneos. Vemos formas de hibridación entre diferentes modelos, aun cuando se trata de hacer suyos los objetivos comunes definidos a escala europea.

Referencias bibliográficas

- Agulhon, Catherine (2009), "Postface: Les relations entre formations et emplois: une adéquation impossible", en *Formation Emploi*, dossier *La formation professionnelle en Amérique Latine*, N° 107, págs. 73-76.
- Arteaga García, A.; Sierra Romero, S. y Flores Lima, R. (2009), "The vocational training system in Mexico", en Bosch, Gerhard y Charest, Jean (eds.), *Vocational Training, International Perspectives*, Nueva York, Routledge.
- Bertrand, O. y Merle, V. (1993), "Comparabilité et reconnaissance des qualifications en Europe. Instruments et enjeux", en *Formation Emploi*, N° 43, págs. 41-56.
- Bosch, Gerhard y Charest, Jean (eds.) (2009), *Vocational Training, International Perspectives*, Nueva York, Routledge.
- Bouder, A. (2008), *Européanisation de la certification: Un passé éclectique, un avenir incertain*, Marsella, Céreq.
- Bouteiller, D. y Gilbert, P. (2005), "Regards croisés sur les compétences", en *Relations Industrielles*, Vol. 60, N° 1, págs. 3-28.
- Brockmann, M.; Clarke, L.; Méhaut, P. y Winch, C. (2008), "Competence-Based Vocational Education and Training (VET): the Cases of England and France in a European Perspective", en *Vocations and Learning*, 1, págs. 227-244.
- Brockmann, M.; Clarke, L. y Winch, C. (2008), "Knowledge, Skill, Competences: European Divergences in Vocational Education and Training (VET) – The English, German and Dutch Cases", en *Oxford Review of Education*, Vol. 34, N° 5, págs. 547-567.
- Crahay, M. (2006), "Dangers, incertitudes et incomplétude de la logique de la compétence en éducation", *Revue Française de Pédagogie*, N° 154, págs. 97-110.
- EC (2008), *Progress Towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks*.

- Ertl, H. (2002), "The Concept of Modularisation in Vocational Education and Training: the Debate in Germany and its Implication", en *Oxford Review of Education*, Vol. 28, N° 1, págs. 53-73.
- Felstead, A., 1998, *Output-related funding in vocational education and training, a discussion paper and case studies*, Thessaloniki, Cedefop.
- Guergoat-Larivière, M. (2007), *Politique européenne d'éducation et de formation: quels enjeux dans l'Europe élargie*, Burdeos, Université de la Formation.
- Iribarne (d'), A. (1996), "Une lecture des paradigmes du Livre Blanc sur l'éducation et la formation: éléments pour un débat", en *Revue Européenne de Formation Professionnelle*, N° 8-9, págs. 24-32.
- Kuhn, M. (ed.) (2007), *New Society Models for a New Millennium, The learning society in Europe and beyond*, Peter Lang.
- Laffan, B. y Shaw, C. (2005), *Classifying and Mapping the OMC in different policy area*, Newgov. Disponible en <www.eu-newgov.org>.
- Maillard, F. (2005), "L'ambivalence de la politique éducative, le CAP entre déclin et relance", en *Formation Emploi*, N° 89, págs. 65-78.
- Maillard, F. (dir.) (2008), *Des diplômés aux formations professionnelles, nouvelles normes et nouveaux enjeux*, Rennes, Presses Universitaires.
- Méhaut, Philippe (1997) "Le diplôme, une norme multivalente?", en Möbus, Verdier (eds.), *Les diplômés professionnels en France et en Allemagne, conceptions et jeux d'acteurs*, Paris, L'harmattan, págs. 263-273.
- Méhaut, Philippe (2004), "Competencies-based management: what consequences for the labour markets?", en *Economia e Lavoro*, Vol. XXXVIII, N° 1, págs. 165-180.

- Méhaut, Philippe (2009), "Vocational Training in France: Towards a New Vocationalism?", en Bosch, Gerhard y Charest, Jean (eds.), *Vocational Training, International Perspectives*, Nueva York, Routledge.
- Quiñones Montoro, M. (2009), "Demandes de formation et formation pour le travail dans le secteur des services financiers en Uruguay: biais de genre et évaluation par les compétences", en *Formation Emploi*, N° 107, págs. 57-72.
- Rainbird, Helen (2009), "Vocational education and training in the United Kingdom", en Bosch, Gerhard y Charest, Jean (eds.), *Vocational Training, International Perspectives*, Nueva York, Routledge.
- Rope, F. y Tanguy, L. (dir.) (1994), *Savoir et compétences, de l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, París, L'harmattan.
- Sellin, B. (1999), "Les programmes d'éducation et de formation professionnelle de la CE et de l'UE de 1975 à 1999- ébauche d'un bilan historique critique", en *Formation Professionnelle*, N° 18, págs. 17-28.
- Spinosa, Martín y Testa, Julio (2009), "L'enseignement professionnel en Argentine: entre volontarisme et isolement dans la recherche d'un pays possible", en *Formation Emploi*, N° 107, págs. 9-24.
- UNESCO (2005), *Vers les sociétés du savoir, Rapport Mondial*, París.
- UNEVOC / UIS (2006), *Participation in formal technical and vocational education and training programmes worldwide, an initial statistical study*, Bonn.
- Verdier, E. (2008), "L'éducation et la formation tout au long de la vie: une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en évolution", en *Éducation et Société*, N° 40, págs. 195-225.
- Vinokur, Annie (1995), "Réflexions sur l'économie du diplôme", en *Formation Emploi*, N° 52, págs. 151-183.

Wiborg, Susane y Cort, Pia (2009), "The vocational education and training system in Denmark, continuity and change", en Bosch, Gerhard y Charest, Jean (eds.), *Vocational Training, International Perspectives*, Nueva York, Routledge.

Young, M. F. D. (2009) "Alternative Educational Futures for a Knowledge Society", Conferencia inaugural, EERA, Viena.

REFORMULACIONES RECIENTES ACERCA DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA GENERAL

Claudia Jacinto

La formación para el trabajo ha sido, junto con la formación para la ciudadanía y para los estudios superiores, una de las funciones históricas atribuidas a la educación secundaria. Pero las concepciones acerca de qué significa han variado socio-históricamente. En América Latina, en los últimos años se han comenzado a revisar posturas sostenidas al respecto en la década anterior.

Cuando ya en los años setenta y ochenta se hizo evidente que la capacidad de la economía para incorporar a los egresados de las distintas modalidades era decreciente, las discusiones sobre el papel de la formación para el trabajo en la educación secundaria se fueron concentrando en la cuestión de los saberes y competencias generales que debían aportar todas las modalidades, considerados como requisitos básicos para la inserción en un mundo del trabajo que requería nuevos saberes y competencias, pero que también era heterogéneo e incierto.

Ante las demandas de mayor calificación vinculadas a las transformaciones tecnológicas, a la competitividad y a la globalización, las reformas curriculares de los noventa en la región se orientaron a proponer un conjunto amplio de competencias generales consideradas “transversales”. La mejor formación para el trabajo fue considerada la que brindaba la educación general. Siguiendo una tendencia generalizada en otras regiones (Briseid y Caillods, 2004), se amplió la duración de la escolaridad básica, extendiendo también la

Nota de la autora: Agradecemos a Florencia Finnegan la revisión de iniciativas latinoamericanas y bibliográfica efectuada sobre los temas del artículo; y a Jorgelina Sasser y Sandra Lancelstremere, la búsqueda de datos adicionales y la contribución a la edición del texto.

obligatoriedad en general hasta por lo menos el secundario inferior. Las modalidades dentro de la Educación Secundaria General (ESG), e incluso la educación técnica, fueron desplazadas hacia el secundario superior o posteriormente. En la escuela secundaria general, las modalidades adoptaron la forma de grandes orientaciones con fuerte énfasis en los saberes y competencias generales.

[112]

Partiendo de ese consenso generalizado sobre la importancia de los saberes y competencias generales, en la presente década muchos argumentos han reabierto el debate acerca de qué modo la educación secundaria general o académica debe preparar para el trabajo, tema en el que se concentra este artículo. No nos referimos sólo a competencias en el manejo de nuevas tecnologías o de un segundo idioma, ya que hoy son transversales y se considera que deben estar incluidos en cualquier educación básica o secundaria. ¿A qué nos referimos entonces?¹

Redefiniendo los saberes del trabajo en la educación secundaria general

Obviamente, casi nadie plantea ya la adecuación de la escuela a las demandas del mercado de trabajo sobre la base de un supuesto “adecuacionismo”. Se reconoce que la educación secundaria tiene funciones sociales mucho más amplias y no se puede reducir a ser la proveedora puntual de los recursos humanos que se “requieren” en los diferentes mercados de trabajo, inequitativos y polarizados.

En efecto, el mundo productivo, lejos de mostrar homogeneidad, tendió cada vez más a heterogeneizarse (Labarca, 2004).

¹ Dos aclaraciones acerca de los alcances de este trabajo. En primer lugar, debe advertirse que la revisión de debates y políticas está lejos de ser exhaustiva, por lo cual puede considerarse una primera exploración de un tema que plantea interesantes reformulaciones recientes. En segundo lugar, es preciso remarcar que se deja de lado aquí la Educación Técnico Profesional y diversas vías de Formación Profesional; la ponencia se refiere exclusivamente a enfoques y políticas en la ESG.

Mientras que el sector formal se integraba al mundo globalizado, buena parte del amplio sector informal conservó formas de organización tradicionales, e incluso algunos sectores formales aparecían demandando competencias polarizadas según las ocupaciones.² Al mismo tiempo, aun en el mercado de trabajo formal aumentaba la precarización del empleo. De este modo, una de las preguntas centrales fue entonces si la heterogeneidad de los mercados de trabajo se debía traducir en demandas heterogéneas a la educación y si las escuelas debían preestablecer programas diferenciados para canalizar a los jóvenes a espacios laborales tan desiguales (De Ibarrola, 2004). La respuesta fue enfatizar los conocimientos generales al menos hasta el fin de la secundaria inferior, pero el interrogante que recientemente reapareció reformulado concierne a: en qué sentidos debería preparar la educación secundaria superior para el trabajo más allá de las competencias generales.

Como se sabe, estos interrogantes no son exclusivamente latinoamericanos. Algunos países europeos incluyen materias prácticas en la secundaria inferior (Briseid y Caillods, 2004) y el fracaso en ese nivel ha llevado a cuestionar su excesiva uniformidad, como en el caso del *college* en Francia. Aunque las cifras son mucho mejores que las de América Latina, el abandono prematuro de los estudios antes de completar el nivel secundario superior lleva a que “un gran número de jóvenes abandona el sistema educativo sin haber adquirido las capacidades necesarias para acceder al empleo” (Comisión Europea, 2007).

En el fondo, lo que se está enfrentando son falsos dilemas: ¿competitividad o equidad?, ¿educación general o especializada? Las sociedades contemporáneas muestran a las claras que no son posibles las democracias sin que se enfatice la equidad. La sociedad del conocimiento hace cada vez más difusos los límites entre conocimientos teóricos, tecnológicos y prácticos. Más bien al contrario, las políticas educativas deben intervenir activamente contra

² Al decir de Ryan refiriéndose a la Unión Europea: “Muchos de los nuevos empleos creados en estos tiempos en el sector servicios no son *low-tech*, sino directamente *no-tech* (Ryan, 2003).

las tendencias polarizantes que llevan a plantear para las elites, los saberes de punta, y para el conjunto de la población, las competencias básicas (Jacinto, 2007).

En este sentido, las reformulaciones recientes acerca de la función de formación para el trabajo en la ESG se basan particularmente en los siguientes argumentos.

En primer lugar, se reconoce que la escuela secundaria es, en el mejor de los casos, el último nivel que tiene posibilidades de terminar la amplia mayoría de los jóvenes. Ellos enfrentan el mercado laboral y siguen desarrollando sus trayectorias laborales sobre esa base de formación, mas allá de que posteriormente puedan acceder a otras instancias educativas. Muchos jóvenes sólo podrán seguir estudios superiores si al mismo tiempo trabajan. Por estos motivos, enseñar a moverse en un mundo laboral incierto y cambiante, que ofrece a los jóvenes fundamentalmente empleos de baja calidad, debería ser un objetivo de enseñanza y aprendizajes en la ESG.

[114]

En segundo lugar, se tiende a reconocer que la oposición entre formación general y formación especializada resulta en la actualidad un falso debate, tanto desde el punto de vista de la producción de conocimiento como desde el punto de vista pedagógico, ya que ¿en qué medida es posible formar en competencias generales sin pasar por específicas y viceversa? (Acevedo, 2000). Las fronteras son cada vez más difusas entre formación académica y formación técnica y profesional, entre teoría y práctica, en un mundo donde la generación de conocimientos apela a la integración de saberes y a la adecuación permanente a los cambios.

En tercer lugar, se acepta que el imperativo de incluir a todos los adolescentes en la escuela secundaria requiere diversificar formatos, contenidos y estrategias pedagógicas, para motivar a los alumnos, confiriendo nuevos sentidos a la experiencia escolar. Dentro de esta diversificación, suele considerarse la introducción de saberes del mundo del trabajo en la implementación de proyectos pedagógicos. En efecto, existe mucha evidencia de investigación acerca de la mayor motivación e interés que generan en los jóvenes los

procesos de aprendizaje que parten de saberes prácticos para desde allí plantear saberes teóricos, o lo que se conoce como el valor pedagógico de la formación orientada y del aprendizaje situado.

En cuarto lugar, se plantea que la cuestión aparece vinculada a la pertinencia del nivel secundario y a su contribución al desarrollo inclusivo. Una dimensión clave en la relación entre educación secundaria y formación para el trabajo es la generación de un círculo virtuoso entre el desarrollo productivo del país, la promoción de un mercado de trabajo integrador y la educación en todos sus niveles. Este círculo virtuoso, que abarca además políticas generales y sectoriales diversas, tendría implicancias tanto individuales, sobre las trayectorias de los jóvenes, como colectivas, sobre el bienestar del conjunto de la población. No nos referimos solo a formación técnica sino también a la serie de conocimientos complejos, habilidades, *expertise*, etc. que se requieren tanto en el sistema productivo como en la vida cotidiana y en la ciudadana. No se trata de formar para un determinado empleo ni de examinar si la educación se ajusta a un empleo en particular. Se trata de formar una visión amplia, reflexiva y crítica sobre el mundo del trabajo.

Se requiere plantear la cuestión en términos mucho más amplios y complejos: ¿cómo aportar desde la educación a la inserción social y también laboral de jóvenes que tienen 50 años de vida productiva por delante?; ¿cómo contribuir desde la educación al desarrollo productivo?; ¿cómo establecer un vínculo virtuoso entre trabajo digno, saberes tecnológicos y escuela?

No sólo es preciso reconocer las “grandes” transformaciones tecnológicas, la globalización y la apertura de los mercados, y las demandas en la sociedad del conocimiento. También, las complejidades y tensiones de los mercados de trabajo diversos y segmentados como los latinoamericanos y las demandas, a veces polarizadas, a la educación, que instalan interrogantes en torno a: ¿qué contribución puede hacer la escuela a la comprensión del mundo del trabajo, sus reglas del juego y sus vinculaciones con el desarrollo del país?; ¿cuál debe ser el papel de la escuela en la orientación a

los jóvenes prontos a egresar que se enfrentan a un mercado duro e incierto?; ¿es conveniente abrir la posibilidad de que la ESG se articule de algún modo con instancias de formación profesional?; ¿cómo promover competencias emprendedoras tales como capacidades de concepción, planificación e implementación de proyectos personales y grupales?

Concepciones sobre formación para el trabajo en secundaria general en el debate regional: ¿qué son los “saberes del trabajo”?

[116]

En este marco, en algunos países latinoamericanos, la inclusión dentro de los objetivos de la ESG de competencias laborales generales y/o específicas ha superado las iniciativas meramente institucionales durante la presente década, y se ha integrado a las políticas de educación secundaria. Se empieza a revalorizar su articulación con la preparación para el trabajo de un modo que podría denominarse intermedio “entre el generalismo y la formación profesional específica”. Se advierte una corriente de contribuciones teóricas y de políticas que comienzan a revisar las posturas generalistas acerca del significado de la formación para el trabajo en la ESG.

Una serie de documentos en los últimos años coloca “los saberes del trabajo” en un lugar importante en la ESG, realizando un planteo amplio acerca de qué implica abordarlos (Gallart, 2006; De Ibarrola, 2004; Camilioni, 2006; Gómez Campo, 2006; Jacinto, 2007).

Así, se sostiene que la formación escolar para el trabajo, en principio, propicia el análisis del significado del trabajo en toda su extensión, no solo de sus rasgos “técnicos” u “organizativos”: desde sus bases epistemológicas hasta sus aplicaciones prácticas, y desde la identificación de los posibles recursos para el trabajo hasta la comercialización y la distribución de los productos derivados del trabajo. Construye y sistematiza el conocimiento de los cambios que han tenido los procesos de trabajo a lo largo de la historia o en

diferentes países, incorpora el estudio de las relaciones sociales, diferencias y desigualdades sociales creadas a su alrededor, relaciona el desempeño laboral con la existencia de legislaciones laborales; destaca el papel del trabajo en el comportamiento ciudadano, analiza las posibilidades de la tecnología y las diferencias al respecto entre distintas sociedades o grupos humanos (De Ibarrola, 2004). En síntesis, se plantea el tema mucho más allá de las relaciones entre escuelas y empresas, y los procesos de inserción de los jóvenes, señalando que incluye las amplias y complejas relaciones entre educación, ciencia y tecnología, producción y trabajo. Se enfatiza también el lugar ético de la escuela en la formación de valores de respeto al trabajo decente y a un desarrollo económico más equitativo y justo. Cuestiones como el respeto a las leyes laborales, la no discriminación en el trabajo, las mejores condiciones laborales deberían formar parte de los currículos.

El acceso igualitario al conocimiento es otro argumento que fundamenta la introducción de los “saberes del trabajo” en la ESG. Camilioni (2006) señala que “una concepción igualitaria de la educación debiera proponerse trastocar la estratificación entre saberes teóricos y prácticos, haciendo desaparecer divisiones que se reflejan tanto en el sistema escolar como en la organización del currículo. El llamado ‘nuevo vocacionalismo’ integra destrezas técnicas vocacionales y académicas. Hay un fuerte consenso respecto de que se debe proveer tanto educación tecnológica general y específica como educación general de base muy amplia. Aprender a trabajar; qué es trabajar; trabajar con otros; enfrentar situaciones auténticas, reales, de trabajo, poniendo en juego conocimientos disciplinares aprendidos que adquieren así significación social, permitirá aproximarse a resolver la oposición escuela /trabajo, escuela/ vida social, escuela/ realidad social y laboral”.

Esta orientación hacia los saberes del trabajo en sentido amplio ha sido expresada también en la idea de introducir en la escuela una cultura del trabajo. Según Gómez Campos (2006) “la ‘Cultura para el Trabajo’ tiene objetivos más amplios que la formación técnica o

la capacitación ocupacional; trasciende ampliamente la idea de una simple adición al currículo, una asignatura, un énfasis o una actividad de la institución educativa, y se instala como un eje transversal en la cultura escolar. Implica la formación de una capacidad analítica e interpretativa sobre las interacciones entre el mundo de la educación y el del trabajo; en cuanto a la creciente diversidad de formas, modalidades y oportunidades de trabajo y de realización personal; las oportunidades de educación y formación postsecundarias y de generación de nuevas formas de trabajo y emprendimiento. Abarca la comprensión del papel de la actual revolución científico-tecnológica y la internacionalización de la economía, en la transformación del mundo del trabajo y la estructura ocupacional, en sus dimensiones negativas (inestabilidad, precariedad, devaluación de niveles educativos y diplomas, desempleo estructural), y las positivas (nuevas oportunidades laborales, nuevos campos ocupacionales, nuevos requisitos de calificación, migraciones, etc.)”.

En este marco se valoriza la función orientadora de la escuela secundaria con relación a las alternativas de vida educativa y laboral futuras. Se coincide en que la educación secundaria debe acercar a los jóvenes a las necesidades concretas de los diferentes sectores y a las posibilidades efectivas de desempeño laboral, dándoles herramientas que les permitan iniciar un camino de aprendizaje permanente y desenvolverse con comprensión de las reglas del juego en el mundo laboral. Una parte importante de este aprendizaje es la adquisición de una cultura tecnológica (De Ibarrola, 2004) y de una concepción amplia acerca de qué es “trabajo”, incluyendo las diversas formas que adopta: trabajo ocupacional, trabajo recreativo, trabajo doméstico y trabajo social (Camilioni, 2006).

Otro eje del debate acerca de cómo pasar del generalismo a la introducción de los “saberes del trabajo” en la ESG incluye la diversificación de modelos institucionales y curriculares, y su relación con la equidad de oportunidades. Teniendo en cuenta el riesgo de no constituir circuitos de “segunda”, la diversificación de modelos parece ser la vía para tener en cuenta la diversidad de contextos,

intereses y condiciones de los jóvenes. Además, es preciso reconocer que la uniformidad institucional o del currículo único no parecen ser los factores centrales que se asocian a la equidad de oportunidades en el nivel secundario. Se trata más bien de las lógicas más amplias de estructuración del sistema educativo y del mercado laboral. Entre ellas, importa saber: ¿cómo le va a cada grupo social dentro del sistema educativo?; ¿a qué oferta, en cuanto a calidad, tiene cada grupo acceso?; ¿cuál es el grado de segmentación del mercado de trabajo? (Morch *et al.*, 2002; Jacinto, 2007).

La integración de saberes teóricos, tecnológicos y prácticos es eje de varios trabajos. Haciendo un análisis de las tendencias en los países desarrollados, Moura Castro, Carnoy y Wolf (2000) sostienen que: “en todos los casos, hay una clara necesidad de hacer que la teoría sea más aplicada, más concreta y más centrada en la solución de problemas, en lugar de ser una mera memorización de hechos y teorías. Hay que puntualizar que ser práctico no es lo mismo que ser técnico y una de las nuevas tendencias consiste en hacer que la educación académica sea práctica y concreta pero no técnica. Esta premisa es cierta tanto para la educación académica como la profesional, ya que la académica necesita aplicaciones prácticas y la profesional necesita una base teórica más firme”. En la misma línea, Camilioni (2006) propone una nueva formación científico-técnica en la escuela secundaria, en lugar de la actual dicotomía existente entre una modalidad académica (que es, más bien, en sus palabras “libresca e intelectualista”); y otra “técnica”, de bajo estatus social y educativo, y con grandes deficiencias en calidad y pertinencia. Este objetivo puede lograrse mediante la diversificación y profundización de las áreas del conocimiento en el nivel secundario, cuyo aprendizaje exige y estimula opciones pedagógicas de mayor autonomía del estudiante: pedagogía por proyectos, oportunidades de experimentación, de solución de problemas, de articulación entre teoría y práctica, de estudio independiente. Al respecto, Gallart (2006) identifica algunos elementos que pueden considerarse la contribución pedagógica de la escuela técnica para

una formación para el trabajo en un sentido amplio. Entre ellos: (a) el taller y el laboratorio favorecen la articulación del aprendizaje y fomentan la capacidad para resolver problemas; (b) la reflexión sobre la práctica, la identificación de las competencias necesarias para desarrollar determinada tarea, y también las incumbencias de cada perfil profesional; (c) la enseñanza integrada de las nuevas tecnologías; (d) la contribución a la motivación de los jóvenes, y por ende al mejoramiento de la convivencia y el respeto de las normas de conducta básicas para poder enseñar y aprender. Cabría entonces reflexionar acerca de cómo recuperar ciertos aspectos de la formación técnica en experiencias en toda escuela secundaria.

[120]

En síntesis, si planteáramos la cuestión en torno a ejes para la reformulación, se trataría de incluir las amplias y complejas relaciones entre educación, ciencia y tecnología, producción y trabajo a través de:

- Promover el desarrollo de “saberes/competencias laborales generales y específicas” en la EGS como parte de una formación integral.
- Integrar saberes teóricos, tecnológicos y destrezas técnicas a través de experiencias de “aprendizaje situado”.
- Introducir en la escuela la “cultura del trabajo”.
- Orientar con relación a las alternativas de vida educativa y laboral futuras.

Desde nuestro punto de vista, pueden clasificarse las nuevas concepciones sobre la introducción de saberes del trabajo en la ESG en torno a dos grandes lineamientos: (a) colocar al “trabajo” y sus dimensiones éticas, políticas, sociales, legales, etc. como objeto de enseñanza y aprendizaje explícitos en los currículos escolares; y (b) proponer estrategias y dispositivos que faciliten la adquisición tanto de saberes laborales generales (transversales) como específicos, como pasantías, “empreendedorismo”, orientación educativo-laboral y articulaciones con la formación profesional.

De un modo general, puede sostenerse que se va extendiendo la perspectiva de que la formación para el trabajo en el nivel secundario no concierne solo a la escuela técnica, sino a la educación secundaria general, tal como ha ido evolucionando también el sistema europeo al respecto (Briseid y Caillods, 2004). Sin embargo, la superación de la dicotomía conocimientos generales y conocimientos específicos, educación técnica y educación secundaria general o académica, está lejos de saldarse en América Latina. Ahora bien, la presencia de estas perspectivas, que están planteando un nuevo punto de vista sobre los saberes del trabajo en la ESG, empieza a reflejarse en formas concretas que han adoptado ciertas iniciativas de las políticas educativas en años recientes.

[121]

Los saberes generales sobre el trabajo en la ESG

¿Qué significa abordar los saberes del trabajo de un modo general/transversal en la ESG? De acuerdo con los debates e iniciativas al respecto, podemos sintetizar que se refiere a introducir contenidos y promover aprendizajes sobre:

- el significado del trabajo en toda su extensión, desde las bases epistemológicas hasta sus aplicaciones prácticas;
- los cambios en los procesos de trabajo: aspectos científico-tecnológicos, ético-políticos, y socio-históricos;
- las relaciones sociales en torno al trabajo, desigualdades sociales y diversidades;
- los mercados del trabajo/mundo del trabajo, sus regulaciones, la protección laboral y el empleo decente.

Obviamente, enseñar y aprender sobre el mundo del trabajo en la escuela secundaria significa también un posicionamiento ético sobre el significado del trabajo, y sobre las concepciones acerca del

“trabajo de calidad”, tanto desde el punto de vista de los sujetos como desde el punto de vista societal. Implica develar los procesos socio-históricos vinculados al trabajo, y las diversas concepciones ético-políticas con las que se han definido los lugares del Estado, los trabajadores y los empleadores en diferentes períodos.

[122]

Evidentemente, “preparar para el trabajo” implica una serie de tensiones implícitas en esas concepciones. Entre ellas, debido a la realidad de un mundo del trabajo heterogéneo y segmentado como el nuestro, se instala la tensión de que al mismo tiempo debe ser analizado críticamente, y reconocido como el lugar al que la mayoría de los jóvenes estudiantes se incorporarán en el futuro cercano, por lo cual es valioso que comprendan las reglas del juego y cuenten con herramientas para su mejor inclusión laboral. Esta tensión obviamente afecta no solo a la escuela sino a todos los mecanismos de inclusión social y es interpretada de acuerdo con las concepciones político-ideológicas más amplias.

Las concepciones reflejadas en dos ejemplos latinoamericanos recientes pueden ser ilustrativas al respecto. Así, mientras en algunas políticas, como la colombiana, hacen fuerte énfasis en “la adecuación al mercado de trabajo” como fuente de desarrollo de la competitividad personal y social, en documentos de otros países como Brasil, se ha impulsado en los últimos años una concepción de enseñanza secundaria contextualizada en el mundo del trabajo y en el ejercicio de la ciudadanía. El énfasis de esta concepción se pone en que la escuela debe debatir el mundo del trabajo como un espacio diverso, heterogéneo y desigual, y relacionarlo con el desarrollo social y personal inclusivo.

Las diferentes concepciones teóricas y políticas que aparecen pueden ser resumidas en torno a algunos ejes. Como se acaba de mencionar, en algunas, el énfasis aparece en el mercado de trabajo y, en otras, el mundo del trabajo se conceptualiza de un modo amplio y complejo. La cuestión de los saberes también es contrapuesta a las competencias en su sentido más operativo. De estos énfasis se desprenden otros, como si los actores que deben incluirse en el desa-

rrollo de proyectos en este sentido, además de la escuela, deben ser las empresas o múltiples actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y diversos tipos y niveles de empresas. Asimismo, el conjunto de la propuesta implica una toma de posición respecto a cómo aparecen las demandas productivas y las demandas de desarrollo social inclusivo y las estrategias personales de inclusión.

Algunos dispositivos específicos de acercamiento al mundo del trabajo en las escuelas secundarias generales

[123]

Como se ha mencionado, varios países promueven dispositivos más específicos de acercamiento al mundo del trabajo en la ESG (Jacinto y Terigi, 2007), tales como: a) pasantías o prácticas profesionalizantes; b) emprendimientos productivos, solidarios y/o de servicios de los jóvenes y/o formación para promover el desarrollo del “emprendedorismo”; c) orientación educativa y laboral; y d) articulaciones con la formación profesional.

a) Pasantías: Casi todos los países de la región contemplan pasantías o prácticas en el nivel secundario. Entre ellos, Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Colombia, y los últimos tres han plasmado regulaciones nacionales específicas en la presente década. Las pasantías aparecen especialmente vinculadas a las políticas de educación técnica en los casos de Chile y Uruguay. En cambio, una innovación de los años 2000 es que Brasil y Colombia han desarrollado normativas contemplando la posibilidad de pasantías también para estudiantes de la ESG. Otra innovación es la posibilidad de efectuar prácticas no solo en empresas, sino que también en entidades públicas, organizaciones no gubernamentales y oferentes de servicios sociales.

Por ejemplo, en Brasil, el Ministerio de Educación y Ciencia ha aprobado regulaciones acerca de la naturaleza y las características que deben adoptar las pasantías (*estágios*) en la formación profesional y

en el nivel medio en general (Decreto N° 5.154/2004). Concebidas como un *Acto Educativo*, como una actividad siempre curricular y supervisada por la institución escolar, las pasantías se destinan a alumnos regulares y deben guardar una estrecha relación con las finalidades formativas del plan de estudios, así como proporcionar oportunidades efectivas de participar en situaciones reales de vida y de trabajo en el contexto socio-productivo. Las mismas deben ser planificadas y realizadas de manera articulada con las prácticas profesionales simuladas que se efectúan en los laboratorios, talleres u otros ámbitos escolares, sin que una sustituya a la otra (Finnegan, 2006). En Colombia, con el objeto de alentar a los empresarios a recibir pasantes, existe una norma nacional que establece un cupo mínimo de “contratos de aprendizaje” que debe cubrirse para evitar pagar los costos equivalentes o ser sancionado. Los programas formativos desarrollados en este marco prescriben espacios de práctica dentro y fuera de las instituciones como una etapa ineludible (Decreto N° 933/2003). Otros países latinoamericanos cuentan con normativa parecida al respecto.

Ante la necesidad de dar un encuadre legal a las prácticas para resguardar su sentido formativo, las leyes y/o reglamentaciones precisan su naturaleza técnico-pedagógica como dispositivos de complementación del aprendizaje en espacios situados. Regulan la duración, las coberturas legales de los pasantes, y especifican la naturaleza del vínculo entre escuela y empresa, así como los procedimientos que deben seguirse. Entre los riesgos que implican las pasantías cuando no están adecuadamente encuadradas dentro de los programas formativos, se señalan: sustitución de trabajadores por pasantes, poco contenido formativo, falta de seguimiento y supervisiones de parte de las entidades educativas y las propias empresas, poca claridad sobre el plan de pasantía (Jacinto, 2006).

b) Generación de competencias emprendedoras: Se trata de programas que están dirigidos a la promoción de la cultura emprendedora en los estudiantes. En muchos casos, la metodología de trabajo incluye la preparación de formadores (frecuentemente

profesores), que luego capacitarán a los alumnos en los valores, actitudes, habilidades y conocimientos que les permitan identificar ideas y oportunidades de negocios, evaluarlas y tomar decisiones. Se trata de desarrollar habilidades emprendedoras y la transmisión de herramientas, y finalmente, se monta un plan y la simulación del negocio. Así, los estudiantes participan de una experiencia productiva o de gestión concreta en todas sus etapas: diseño, gestión, planificación, administración de los recursos, producción, comercialización del producto o servicio y evaluación del proceso. Estas empresas simuladas facilitan a los estudiantes integrar y utilizar en la práctica conocimientos adquiridos de una forma más teórica y, simultáneamente, aprender procedimientos específicos vigentes en el ámbito laboral (Jacinto y Freytes, 2004).

En la región, existen muchas experiencias en esta línea, muchas de ellas nacidas en las propias escuelas. Entre los antecedentes, es relevante mencionar emprendimientos cooperativos escolares. En términos de políticas recientes, se puede ejemplificar con el caso de Colombia, que promulgó una Ley Nacional de Fomento a la Cultura del Emprendimiento (Ley N° 1014, de 2006), que consagra formación de competencias empresariales, básicas, ciudadanas y laborales, y establece una cátedra transversal de “emprendedorismo” en todos los niveles de la educación.

c) Orientación educativa y laboral: Algunos de los objetivos de este tipo de orientación son promover en los estudiantes las capacidades de establecer relaciones entre los intereses personales, las diversas opciones laborales y las alternativas de educación formal y no formal; y aportar información sobre los derechos y deberes de los trabajadores. Estos saberes son críticos ante la inminencia de la inserción laboral de los jóvenes a punto de egresar. Más críticos aún son para aquellos jóvenes que no cuentan en sus hogares con posibilidades de apoyo y orientación en esos procesos de transición.

Una experiencia latinoamericana para ejemplificar esta cuestión es la de Chile. A través de su programa *Chilecalifica*, desenvuelve

una Línea Orientación Vocacional y Laboral, e impulsa un proceso de renovación de la función orientadora en la enseñanza secundaria. Se propone el mejoramiento de las condiciones e insumos necesarios para una adecuada toma de decisiones de jóvenes y adultos sobre el futuro de su formación educativa y laboral. De este modo, desde el año 2003, se financian planes de orientación vocacional y laboral, que vinculan fuertemente la opción por una oferta educativa con la información disponible del mercado laboral, y se generan redes estratégicas de los orientadores con otros actores e instancias sociales y productivas, comunales y de servicios públicos y privados en todo el país.

[126]

El programa de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL) de la OIT también apoyó acciones en esta línea en varios países, incluida la Argentina, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional. Contó con un componente de orientación para la transición de la escuela al empleo, que consistió en la organización de talleres dirigidos a potenciar la empleabilidad de jóvenes de nivel socioeconómico bajo/medio bajo, del último año de secundaria en escuelas públicas. En los talleres se buscó brindar herramientas para la construcción del perfil laboral, la búsqueda laboral en función de la demanda del mercado, el armado del *curriculum vitae* y el manejo de las entrevistas laborales. También se prepararon materiales para apoyar a las escuelas en estos procesos de orientación.

d) Educación secundaria general articulada con formación profesional: Existen experiencias recientes que promueven la articulación entre la ESG y la formación profesional, es decir, se apunta directamente a la formación de competencias laborales específicas. Por ejemplo, el gobierno brasileño ha creado el programa *Brasil Profesionalizado*, que se propone apoyar el modelo integrado de enseñanza media, combinando formación general, científica y cultural con formación profesional. Pueden participar de él tanto escuelas técnicas como de ESG. Las acciones incluidas en este marco son: capacitación

de profesores, en particular en las áreas de ciencias y tecnología, y la construcción de laboratorios. También incluye proyectos que proponen la articulación de escuelas secundarias con centros de formación profesional. Entre sus objetivos se señala tanto articular las escuelas con los sectores productivos locales y regionales, para insertarlas en el desarrollo económico local, como fomentar la expansión de la matrícula de la enseñanza media e incentivar el retorno a la escuela de jóvenes y adultos. De este modo, este Programa concibe la formación para el trabajo como una estrategia vinculada tanto a la pertinencia de la escuela secundaria como a la promoción de mayor inclusión en la escolaridad. Existen muchos otros ejemplos en América Latina de este tipo de experiencias, muchas destinadas a poblaciones rurales. Para brindar un ejemplo reciente, el documento *Lineamientos políticos y criterios para la definición de la educación secundaria* del Ministerio de Educación de la Argentina plantea la posibilidad de que la formación orientada se articule con otras ofertas de formación profesional brindadas por instituciones acreditadas en el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional.

Conclusiones

En resumen, se asiste en varios países a una reformulación del lugar de la preparación para el trabajo en la ESG. Se han hecho esfuerzos en el desarrollo de condiciones y dispositivos institucionales para dar soporte a estas orientaciones. Leyes generales de educación o de educación secundaria que los prevén; leyes específicas que intentan organizar y salvaguardar los objetivos pedagógicos de algunos dispositivos de acercamiento al mundo del trabajo como las pasantías; capacitación a los docentes en alguno de los casos; financiamiento específico; orientaciones a las escuelas para desarrollarlos. Detrás de estas tendencias, hay intentos por superar las dicotomías entre conocimiento general y específico, planteando la integración de saberes; mejorar la articulación de la escuela con el contexto; tener en cuenta las

diversidades culturales, motivacionales y de intereses de los jóvenes; y reconocer el lugar de la escuela en el desarrollo.

La implementación de iniciativas como las consideradas enfrenta numerosos desafíos tanto desde el punto de vista de la estructuración general del sistema de educación, formación profesional y trabajo, como en el nivel de las instituciones educativas.

En el nivel de las políticas, exige su formulación encuadrada en una visión integral del desarrollo y de aprendizaje para toda la vida. La perspectiva de integración a políticas de acompañamiento a la transición laboral de los jóvenes implicaría una renovación sustantiva en el abordaje de estas problemáticas, en vistas a la construcción de un nuevo paradigma que tome en cuenta un fenómeno a la vez estructural y subjetivo. Es preciso también considerar los lineamientos y políticas de apoyo a los niveles regionales, locales e institucionales del sistema educativo, incluyendo: desarrollo de orientaciones y materiales, capacitación docente y financiamiento de proyectos.

[128]

En el nivel de las instituciones, estas cuestiones apelan tanto a la transversalidad como a la creación de espacios específicos (para orientación educativa y laboral; para el módulo de “emprendedurismo”) como a articulaciones diversas con espacios extra-escolares (con lugares de trabajo y/o centros de formación profesional, por ejemplo). La calidad y la adecuada organización depende de la articulación institucional y curricular; de la distribución o creación de roles; de los recursos adecuados y la capacitación docente; del monitoreo y de la evaluación. El establecimiento de diálogos/acuerdos con instituciones locales forma parte ineludible de estos acercamientos a saberes del mundo del trabajo.

Se está ante un largo proceso todavía. Otra cuestión clave es que no constituyan iniciativas aisladas sino que apunten globalmente hacia un sistema más flexible que permita la diversidad de estudios, pasarelas entre diversos campos de enseñanza. Los intentos de transformación institucional y pedagógica que proponen las políticas muchas veces no tienen más remedio que desarrollarse a través de “atajos”, ante una estructura y una organización difíciles

de cambiar. ¿Hasta dónde pueden llegar estas estrategias de cambio a través de atajos? Por lo pronto, se basan en reconocer que cuando se intentaron transformaciones educativas más globales en los años noventa, los resultados estuvieron lejos de los esperados. Otro de los riesgos, sin duda muy frecuente, es la escasa o inexistente evaluación de este tipo de iniciativas. En particular, esta introducción de los saberes del trabajo apela a estrategias de gestión y diseños de evaluación en los cuales el seguimiento de los jóvenes y el diálogo con actores por afuera de la escuela sean tenidos en cuenta. También es preciso acumular conocimiento institucional, pedagógico y didáctico sobre los mejores formatos y los desafíos para desarrollar estos abordajes y dispositivos.

Finalmente, muchos interrogantes se abren. ¿En qué medida estas acciones contribuyen a los complejos desafíos que los jóvenes latinoamericanos enfrentan en sus procesos de inserción laboral? ¿funcionan como estrategia de motivación y retención de los jóvenes? ¿Permiten superar la dicotomía entre lo teórico y lo práctico? ¿aumentan la pertinencia y la equidad en la educación secundaria?

En principio, valga reconocer que una cuestión es la propuesta y sus potencialidades, otra muy distinta es cuáles son las condiciones imprescindibles para que ello se haga con calidad y apunte a los resultados esperados. Al respecto, un aspecto crítico es enmarcarlas dentro de las medidas necesarias para no agudizar, sino tender a superar la segmentación del sistema educativo en su conjunto.

La expansión de la educación secundaria se produce en América Latina en medio de un proceso de devaluación de títulos, cuando la educación secundaria parece imprescindible pero no suficiente para la formación para el trabajo y la ciudadanía. La escuela enfrenta las desigualdades del punto de partida (las deterioradas condiciones de vida de las familias) y de llegada (la difícil inserción laboral, académica y social posterior) (Tedesco, 2004). A ello se suman las diversidades culturales; las culturas juveniles y los cambios del lugar del trabajo en la estructuración de identidades sociales, la violencia, la pobreza...

Si las iniciativas en la línea señalada se llevan adelante con la calidad necesaria: ¿podrán hacer una contribución a la mejor inserción laboral de los jóvenes? En el mejor de los casos, como la propia escuela secundaria, parecen necesarias, pero no suficientes. Como sostiene Baudelot (2008), la acción de la educación es mucho más eficaz cuando otras fuerzas la acompañan: implementación de una ideología de Estado o de política social encaminada a reducir las desigualdades, coyuntura política o económica, creación de empleos y desarrollo de nuevas tecnologías.

Referencias bibliográficas

- Abdala, Ernesto; Jacinto, Claudia y Solla, Alejandra (coords.) (2005), *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.
- Acevedo, Joaquim (2000), *O ensino secundário na Europa*, Porto, ASA.
- Aisenson, Diana (coord.) (2006), *Manual para el profesor*, Programa de educación para la orientación, subprograma "Explorando el mundo del trabajo y las posibilidades educativas", Buenos Aires, Dirección de Orientación al Estudiante de la Universidad de Buenos Aires.
- Braslavsky, Cecilia (2001), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO/Santillana.
- Briseid, Ole y Caillods, Françoise (2004), *Trends in secondary education in industrialized countries: are they relevant for African countries?*, París, IIEP-UNESCO.
- Caillods, Françoise (2004), "Educación secundaria y formación para el trabajo en Europa", en Jacinto, C. (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, La Crujía/MTCyT/MTEySS/redEtis.
- Caillods, Françoise y Hutchinson, Francis (2001), "¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad", en Braslavsky, Cecilia (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO/Santillana, págs. 21-64.
- Camilioni, Alicia (2006), "El saber sobre el trabajo en el currículo escolar", en *Anales de la educación común*, Tercer siglo, Año 2, Nº 3, Filosofía política de la enseñanza, abril, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Planeamiento, págs. 112 a 117.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007), *Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación. Proyecto de informe de situación, 2008, del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo "Educación y Formación 2010"*, Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007), *Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad*, Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, COM 498 final, Bruselas, 5 de septiembre.

Comisión Europea, DG Empresa e Industria (2005), *Proyecto de Procedimiento Best: "Miniempresas en Educación Secundaria"*, Informe final del grupo de expertos, Versión final, Dinamarca, Open Youth Education. Disponible en <<http://www.b.shuttle.de/wifo/finn/dk-01-c7.htm>>.

CORPOEDUCACIÓN y Secretaría de Educación de Bogotá (2004), *Competencias laborales generales. Ruta metodológica para su incorporación al currículo de la educación media*, Bogotá, Secretaría de Educación de Bogotá.

CORPOEDUCACIÓN y Universidad de Antioquia (2002), *Un balance de las competencias laborales emergentes*, Bogotá, Corpoeducación, Investigación Académica.

De Ibarrola, María y Gallart, María Antonia (coord.) (1994), *Democracia y productividad. Desafíos para una nueva educación media en América Latina*, Chile/Argentina/México, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/OREALC-UNESCO, *Lecturas de Educación y Trabajo 2*.

De Ibarrola, María (2004), "¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria?", en Jacinto, C. (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, La Crujía/MTCyT/MTEySS/redEtis.

- De Moura Castro, Claudio (2002), "Construir puentes entre la educación y la producción. ¿Sueño o realidad?", en *Formación profesional en el cambio de siglo*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.
- Di Gropello, Emanuela (comp.) (2006), *Meeting the challenges of secondary education in Latin America and East Asia. Improving efficiency and resource mobilization*, Washington, The World Bank, Directions in development.
- Fanelli, Ana M. (2005), "Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina", en *Debate N° 5: Educación superior. Acceso, permanencia y perfil social de los graduados comparados con los egresados de la educación media*, Buenos Aires, SITEAL.
- Finnegan, Florencia (2006), *Reseña de políticas educativas de articulación de la educación media con la formación para el trabajo en América Latina. Los casos de Colombia, Uruguay, México, Brasil y Chile. Informe final*, Buenos Aires, redEtis/IIPE-UNESCO.
- Gallart, María Antonia (2004), "Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación", en *Boletín N° 155*, Montevideo, CINTERFOR.
- Gallart, María Antonia (2006), *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*, Buenos Aires, La Crujía/Stella.
- Gómez Campos, Víctor Manuel et al. (2006), *La cultura para el trabajo en la educación media en Bogotá*, Bogotá, Instituto de Investigaciones en Educación / Publicaciones.
- Jacinto, Claudia y Freytes Frey, Ada (2004), *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes: estudio sobre la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires*, París, IIEP-UNESCO.

- Jacinto, Claudia (2006), *La escuela media. Reflexiones sobre la agenda de la inclusión social con calidad*, Documento básico, II Foro Latinoamericano de Educación "La escuela media. Realidades y desafíos", Buenos Aires, Santillana.
- Jacinto, Claudia (2007), *Diagnóstico, tensiones y recomendaciones de política en relación con los vínculos entre educación y formación laboral de la población adolescente*, Documento de Posición, Buenos Aires, UNICEF.
- Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires, Santillana.
- Jacinto, Claudia y Millenaar, Verónica (2007), "Las relaciones entre escuelas y empresas: un camino con nuevos desafíos en América Latina", en *Boletín redEtis* N° 7, Buenos Aires, redEtis/IPE-UNESCO.
- Labarca, Guillermo (2004), "Educación y capacitación para mercados del trabajo cambiantes y para la inserción social", en Jacinto, Claudia (comp.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, La Crujía/MECYT/MTESS/redEtis, Buenos Aires, págs. 25-72.
- Lasida, Javier (2004), *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*, Buenos Aires, redEtis/IPE/IDES.
- Lauglo, Jon (2006), "Vocationalised Secondary Education Revisited", ponencia presentada en la *Annual Conference of the Comparative and International Education Society*, 14 al 18 de marzo, University of Hawaii.
- Lucio, Ricardo y De Oro, Kattia (2006), *La formación para el trabajo en Colombia: situación y perspectivas de política*, Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

- Morch, Mathilde *et al.* (2002), "Sistemas educativos en sociedades segmentadas: 'Trayectorias fallidas' en Dinamarca, Alemania Oriental y España", en *Estudios de Juventud*, N° 56, España.
- Niemeyer, Beatrix (2006), "El aprendizaje situado: una oportunidad para escapar del enfoque del déficit", en *Revista Española de Educación*, N° 341, págs. 99-121.
- Puigrós, Adriana (2005), "La escuela ligada al trabajo", diario *Clarín*, 6 de octubre.
- Ryan, Paul (2003), "Vocationalism: evidence, evaluation and assessment", en 10es Journées d'études Céreq, *Les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail*, Lasmas-IdL, Caen, 21, 22 y 23 de mayo.
- SEP (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI*, México.
- Singh, Madhu (2008), "School enterprises and sustainability: Challenges for secondary and vocational education", ponencia presentada en Biennale 2008 on Education in Africa, beyond Primary Education: Challenges and Approaches to Expanding Learning Opportunities in Africa, organizado por Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA), 5 al 9 de mayo, Maputo, Mozambique.
- Tedesco, Juan Carlos (2004), "Desafíos de la educación secundaria en América Latina", en Jacinto, Claudia (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, La Crujía/MTCyT/MTEySS/redEtis.
- Tenti Fanfani, Emilio (comp.) (2003), *Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso*, Buenos Aires, Fundación OSDE/Altamira/IIPE.

LA ESCUELA MEDIA TÉCNICA Y EL ENTORNO: EN BUSCA DE SOLUCIONES REALISTAS

Guillermo Labarca

Este ensayo es una reflexión sobre los sistemas de educación en Iberoamérica en los últimos cincuenta o sesenta años, en especial en sus relaciones con el aparato productivo, en tanto sea posible hacer afirmaciones con este nivel de generalidad y sobre un área geográfica tan extensa y diversa. No es, entonces, un informe de investigación, sólo se propone un conjunto de planteamientos para provocar discusiones que hoy son necesarias. Algunas de estas discusiones están en curso y se recogen aquí. Otras han recibido menos consideración o simplemente han sido ignoradas, pero en mi opinión es necesario ponerlas sobre la mesa. Algunas son antiguas, y ponen de manifiesto una continuidad en los temas de la historia de la educación en los últimos cincuenta años y más, otras han surgido de los cambios ocurridos más recientemente en el entorno de los sistemas de educación.

La preocupación central de este ensayo es la de formular algunos de los problemas más acuciantes de la escuela secundaria, en especial la escuela técnica-profesional, desde el punto de vista de un observador externo. La gran mayoría de los análisis y comentarios sobre la escuela se hacen desde el interior de ella. Incluso las evaluaciones externas sobre el sistema escolar son encargadas por el sistema mismo para responder a dificultades o atascos que éste experimenta. Como la escuela es una institución de importancia social y lo que en ella ocurre afecta su entorno, es relevante tomar en cuenta como ésta es percibida por los distintos agentes sociales afectados. Al incorporar visiones externas a la escuela, se corre el peligro de introducir conceptos contrapuestos y llevar a sugerencias de políticas y estrategias que entran en conflicto. Es un riesgo que vale la pena correr en aras de acciones más realistas sobre la escuela.

En este trabajo no se pretende descalificar los análisis hechos desde el interior del sistema. Al contrario, puesto que ellos entregan información, experimentación y reflexiones que son imprescindibles hoy para elaborar estrategias educativas fructíferas. Lo que nos proponemos es complementar esos análisis y contribuir a abrir otras perspectivas a los problemas que percibimos en la escuela.

[138]

Este trabajo está organizado en tres partes. La primera consiste en una descripción somera de los aportes del conocimiento científico a la educación, mencionando, a modo de ejemplo, los más decisivos y los nombres más influyentes. Esto es porque son las aproximaciones más elaboradas y sistematizadas de observadores externos al sistema escolar y porque a menudo se los usa para defender planteamientos que responden a intereses particulares al interior de la escuela o de las instituciones que regulan las escuelas.

Es necesario afirmar que las contribuciones científicas no se acaban ahí y que en torno a ellos o contra ellos se han efectuado y se siguen haciendo aportes valiosos al conocimiento, pero que no es posible incluir aquí considerando los límites de este trabajo. Además, aquí sólo queremos señalar las referencias más conocidas e influyentes que han sustentado políticas, concepciones, ideas sobre los sistemas de educación, así como el marco en el que se inscriben los conocimientos que tenemos sobre la educación institucionalizada.

En la segunda parte se discute el divorcio que existe entre la política educativa, la retórica sobre la educación, el diseño de estrategias en el sistema de educación, la práctica pedagógica y los aportes científicos, por medio de una descripción de los principales problemas que enfrenta la educación en este momento.

En la tercera parte se hace una serie de propuestas de estrategias y políticas educativas, las que se deducen de las dos secciones anteriores.

El conocimiento sobre la escuela y la educación escolar

Al igual que en todas las áreas de la actividad económica y social, en los últimos 50 ó 60 años hemos presenciado una gran cantidad de descubrimientos sobre el modo de operar de las instituciones educativas, innovaciones en el campo de la educación y el redescubrimiento de observaciones hechas por autores anteriores a este período. Hemos visto contribuciones analíticas, experimentaciones, también propuestas estratégicas y políticas en todas las actividades de la educación propiamente tal, así como en áreas directamente relacionadas.

La educación y los sistemas educativos se han convertido en objeto de análisis, son desmenuzados por las distintas disciplinas, que nos han permitido entender las diferentes dimensiones de ésta y sus funcionamientos sectoriales. En el centro de las estrategias, análisis, políticas e innovaciones educativas han estado presentes dos preocupaciones: la relación con el empleo y la igualdad de oportunidades. Ninguna de las dos son novedades del período, pero sí han logrado ocupar gran parte de la atención, por las características que ha tenido el proceso de modernización en la segunda mitad del siglo XX.

a) La economía de la educación

Sabemos que la economía, la ciencia económica, en la segunda mitad del siglo XX ha hecho de la educación un tema central. Tres premios Nobel en esta disciplina, Tinbergen, Harbison y Gary Becker han elaborado trabajos señeros sobre la educación, y muchos otros economistas de nota han hecho aportes importantes, como son los de Voss, Steindl, Schuman, Schultz, Hegelheimer y más recientemente Itzkoff o Keeley, entre otros. Rosenstein-Rodin, Sen, Stiglitz, Römer, Lucas, Fisher y tantos otros que se han ocupado del crecimiento y del desarrollo se han referido repetidamente a la educación. También Dosi, Cimoli y todos los que se han inclinado a observar y explicar el desarrollo económico dejan un lugar

importante a la educación. Además, para apreciar la importancia que tiene la educación para el análisis económico, hay que considerar que todos los modelos de crecimiento “cierran bien” cuando se incorpora a ellos la variable *educación*.

La economía de la educación, al considerar la educación una inversión productiva, establece inmediatamente una relación con el mercado del trabajo. Es en él donde se realiza este encuentro entre los individuos que se educan, los sistemas de educación y la actividad productiva. Y es por medio de mediciones de productividad de los trabajadores; es decir, por medio de estimaciones basadas en los salarios de éstos que se define la efectividad de las inversiones realizadas en educación.

[140]

Los análisis hechos desde mediados del siglo pasado han evolucionado en torno de tres grandes temas centrales: a) la demanda de educación, es decir, la cuestión del capital humano (Lewis, 1954; Mincer, 1958; Becker, 1964; Bowles y Gintis, 1975; Itzkoff, 2003; Keeley, 2007); b) la rentabilidad de las inversiones en educación y la asignación de recursos, temas que están originados en el de la función de producción de la educación (Blaug, 1985; Belfield, 2006; Hanushek, 1992); y c) finalmente, el de la contribución de la educación al crecimiento económico, que ha tenido desarrollos recientes muy interesantes que modifican el modelo original de Solow y Swan, con la construcción de otros modelos matemáticos de corto y mediano plazo. Estos modelos recientes dejan ver que las estimaciones originales de Solow, que atribuían el crecimiento primariamente al progreso técnico, no son concluyentes, porque no toman en cuenta los cambios del capital y del trabajo. Los estudios actuales muestran que las diferencias en los niveles de conocimientos y en habilidades cognitivas explican las variaciones del crecimiento en diferentes países (Solow y Swan, 1956; Kuznets y Solow, 1958; Jorgeson, 2000; Hanushek y Woessmann, 2008).

Los análisis específicos se han centrado en estas áreas temáticas y han ido evolucionando en tanto buscan responder a los interrogantes que plantean el desarrollo de la economía, la innovación

tecnológica y los conflictos sociales, incluyendo tópicos y problemas nuevos. Los análisis de la economía de la educación a menudo son controvertidos, porque su discusión está teñida por temas que corresponden a definiciones políticas y a los aportes de otras disciplinas. Hay ciertos tópicos que en algunos momentos cobran preeminencia, como el financiamiento de la educación, con la tradicional oposición entre público y privado, pero que, aun cuando centralicen debates y definan posiciones y políticas, no llegan a constituir un tema nuclear para la ciencia económica, aunque sí para las estrategias y políticas educativas. En cada uno de los países de Iberoamérica el financiamiento de la educación ha sido en los últimos años objeto de debates enconados ligados a asuntos como la legitimidad del lucro en la práctica educativa, la distribución no equitativa del gasto educativo, las asimetrías de información y la dificultad de evaluar las opciones que se ofrecen, entre otros.

b) La sociología de la educación

Algunos de estos debates han sido tomados en cuenta por la sociología de la educación. Ésta recoge, también, la herencia dejada por Durkheim (1893), al considerar la contribución de los sistemas de educación a la solidaridad orgánica en las sociedades y su papel en la división del trabajo, y por Weber (1922), al analizarlos como instrumentos de control político. La sociología de la educación, apoyándose en su propia tradición, ha formulado nuevos temas durante la segunda mitad del siglo XX. El crecimiento de esta disciplina estuvo vinculado, en primer lugar, al desarrollo tecnológico y las nuevas demandas de trabajadores calificados respecto de aparatos productivos en radical transformación y, en segundo lugar, a la demanda de movilidad social de las sociedades de postguerra.

Esta disciplina estuvo siempre teñida por opciones ideológicas o políticas o de crítica social que subyacen en sus análisis. Así, el proceso de "socialización", que está en el centro de los estudios del estructural funcionalismo (Parsons 1951, 1956) es no solo un objeto de análisis sino también un objetivo a alcanzar. Se trata de enseñar

a las nuevas generaciones conocimientos, actitudes y valores necesarios para transformarlos en ciudadanos productivos. La noción de "ciudadano productivo" hoy se la asimila a la de "ciudadano", en tanto se afirma que las cualidades del trabajo en la actualidad son las mismas que necesita cualquier persona para integrarse a la vida social. Este objetivo se consigue principalmente a través del "currículum oculto" (Jackson, 1968) que es un instrumento de adoctrinamiento en las normas de la sociedad, las que se aprenden en los sistemas educativos, que son sistemas regulados, cuyas normas se internalizan hasta que son percibidas como propias. También el currículum oculto es considerado por algunos autores (Snyder, 1969) un factor del fracaso escolar, puesto que consiste en un conjunto de normas sociales y académicas no explícitas que dominan la práctica escolar y que impiden el desarrollo de algunos individuos, en especial de aquellos que no pertenecen al universo cultural en el que se generan las prácticas escolares.

Descubrimientos como este y otros que veremos más adelante son conceptualizados por la sociología con una carga valorativa importante. Parsons (1951, 1956), por ejemplo, pensaba que catalogar estudiantes como "fracaso escolar" es una actividad necesaria para la sociedad realizada por el sistema educativo, mientras que otros autores como Gluckman o Simmel (1917), y posteriormente Dahrendorf (1959), que fundaron las teorías del conflicto, piensan que el fracaso escolar es una anomalía que afecta especialmente a las clases subordinadas, las que poseen relaciones intragrupo y habilidades cognitivas y de percepción diferentes de las de los sistemas de educación.

Pierre Bourdieu, a partir de la noción de "violencia simbólica", desarrolla conceptos weberianos y marxistas como el de jerarquía social, el de conflicto y el de reproducción de los grupos y las jerarquías sociales. Utiliza estos conceptos para analizar los sistemas de educación en una obra que ha llegado a ser clásica: *La reproducción* (Bourdieu, 1970). La violencia simbólica se instaura por medio de la acción pedagógica, también lo hace en toda institución

legítima, la televisión, el cine, la prensa, etcétera. Los individuos interiorizan la violencia simbólica de acuerdo con su posición en la jerarquía social y según el “capital cultural” que cada uno posee. La violencia simbólica no es un adoctrinamiento, sino que su función es el mantenimiento del orden sin que los individuos tengan conciencia de ello.

En *Class, Codes and Control* (1971), Basil Bernstein analiza en profundidad una de las dimensiones del “capital cultural”, que es el uso de los códigos lingüísticos en la sociedad y particularmente en la práctica educativa. Él hace una distinción entre códigos restringidos y códigos elaborados; éstos dependen de la naturaleza de la institución (grupo de pares, familia, escuela, trabajo) que los usa. Las instituciones más estructuradas usan códigos restringidos y las más maleables usan códigos elaborados. La clase trabajadora sólo usa códigos restringidos; en cambio, las clases medias tienen códigos elaborados, también los tiene la escuela. Según Bernstein, el efecto de los usos lingüísticos es crucial para la educación, tema que ha sido explorado posteriormente por sus discípulos, como Atkinson (1985), Maton y Muller (2007), Christie y Martin (2007). Las teorías de Bernstein han influido directamente en las políticas y reformas educativas de los últimos veinte años en Chile y México.

La sociología de la educación se ha ocupado persistentemente durante varias décadas no sólo de los mecanismos de socialización, formación para la actividad productiva, control social o reproducción de las relaciones sociales y el papel que en ello le cabe al sistema de educación, sino también de la escuela como agente de movilidad social. La idea de la educación como gran motor de la movilidad social está anclada en el supuesto de que hay una gran interdependencia entre educación, empleo, salario y posición en la jerarquía social. De ahí que tanto los análisis sociológicos en los años cincuenta, sesenta y setenta como las políticas educativas en ese período tuvieran por objeto facilitar el acceso y la permanencia en la escuela a la mayor cantidad de personas en edad escolar. Temas recurrentes y que han sido retomados por autores como

Apple (2004, 2006), Beane (1995) o Carnoy. Pero aun cuando exista correlación entre estos cuatro factores, análisis efectuados posteriormente muestran que la relación es más compleja, que no basta con aumentar la escolaridad para mejorar la tasa de empleo, y que la creación de empleo depende más de la inversión en capital convencional que de la ampliación de la escolaridad.¹ Más aún, se percibe que el aumento de escolaridad en el mediano plazo tiene el efecto de bajar el valor de los diplomas, lo que afecta también negativamente los salarios en los niveles medios. Esta constatación, además de confirmar la complejidad de la evolución de los sistemas educativos, señala, a los responsables de las políticas educativas, que cada iniciativa que se toma genera efectos inesperados.

c) La pedagogía

Otras disciplinas han contribuido al conocimiento de la escuela e influido en las políticas para este sector. En primer lugar, la pedagogía, que (esquemáticamente) tiene por objeto desarrollar técnicas y tecnologías para hacer más eficientes los recursos de que dispone la escuela,² por ende sus preocupaciones son más endogámicas que las de la economía o la sociología. La preocupación de la pedagogía apunta menos a la relación entre sistemas, sean éstos el sistema escolar y el aparato productivo o el sistema escolar y la sociedad, que a la preparación de las personas que frecuentan la escuela para insertarse en la sociedad o en el trabajo. Su contribución es relevante para el mundo del trabajo en tanto que los procesos educativos suceden

¹ Son cifras conocidas, pero conviene recordarlas aquí: la tasa de inscripción neta para la escuela primaria es en Iberoamérica del 95%. La disparidad de género es baja (entre -2 y 2%). La tasa de matrícula en la educación media baja a menos de la mitad de los jóvenes en edad escolar. No obstante, los jóvenes de la región están en lo referente a empleo y a salarios peor que hace 20, o incluso 15 años atrás.

² Hay muchas definiciones de pedagogía: para Durkheim, “la pedagogía es una teoría práctica”; para F. Clerc, “el conjunto de saberes científicos y prácticos de competencias relacionales y sociales que son movilizadas para concebir e implementar estrategias de enseñanza”; según F. Morandi, “el estudio e implementación de las condiciones de aprendizaje”... y tantas otras.

en contextos sociales en los que las características del trabajo son un factor dominante. Más aún, métodos pedagógicos como los de C. Freinet están fundados directamente sobre experiencias laborales y estrechamente asociados a la actividad productiva.

El siglo XX, desde su inicio, ha visto un continuo de propuestas pedagógicas que, en primer lugar, han buscado algo que puede sorprender, que es retomar los ideales de la educación clásica de Comenius (Comenius, 1657; Houssaye, 2002), cuando durante este período las estructuras materiales y humanas que las ponen en práctica se han tornado incapaces de responder al aumento de la escolaridad manteniendo los niveles de calidad; en segundo lugar, ajustar los contenidos y los métodos de la enseñanza a las nuevas demandas de calificaciones y competencias emanadas del aparato productivo; y, también, adecuar la actividad escolar de manera que tenga en cuenta las diferencias cognitivas, sociales y psicológicas de los estudiantes. Estas preocupaciones pedagógicas están asociadas a los procesos de industrialización y a los movimientos de democratización, exitosos y fracasados, que hubo en Europa durante la primera mitad de siglo.

Los aportes de los pedagogos en este período fundan la pedagogía moderna e inspiran, directa o indirectamente, las sucesivas reformas educativas, la formación de los docentes y la práctica escolar misma, las que se vieron alteradas por el explosivo aumento de la matrícula escolar después de la segunda guerra mundial, que no estuvo acompañada, al menos en Iberoamérica, por un gasto público por alumno adecuado. Los nombres son conocidos: Maria Montessori, con sus método de educación abierta. Makarenko, que en 1917 propone una pedagogía para las escuelas soviéticas adaptada a la nueva sociedad en torno a la formación del hombre nuevo y a la organización del trabajo productivo. Dewey, que sentó las bases de la reflexión pedagógica del siglo XX, inspirará a su vez la “pedagogía por proyecto” de W. Heard Kilpatrick formulada ya en 1918 (Kilpatrick, 1918), hoy tan en boga. Posteriormente, esta orientación es retomada por Bloom (Bloom, 1956), quien influido también por Tyler (Tyler, 1949) –protagonista de políticas y

reformas educativas importantes en los Estados Unidos–, desarrolla la pedagogía por objetivos, cuyo método consiste en ayudar a los estudiantes a alcanzar objetivos previamente definidos. Como lo más importante de esta pedagogía es aprender a fijar los objetivos y a disponer de los medios más adecuados para alcanzarlos, la coloca muy cerca de la organización moderna de la actividad productiva, aun cuando el fin ideal de la propuesta sea la formación del individuo.

[146]

Una elaboración más reciente de pedagogías centradas en el objeto de estudio es la basada en “resolución de problemas” (*PBL: problem-based learning*) (Duch, Gron y Allen, 2001), que aunque supera algunas limitaciones de la pedagogía tradicional, resulta de difícil aplicación masiva debido a la alta relación estudiantes/docentes que implica para que sea efectiva.

También vinculada al mundo del trabajo y a la inserción de los individuos en estas sociedades en transformación estaban las preocupaciones de Freinet, quien desde 1924 desarrolló métodos de enseñanza y organización escolar basados en la experimentación llamada “pedagogía activa” o “escuelas activas” (Peyronie, 1999). Este enfoque hace de cada sala de clase un taller e insiste en el papel fundamental del trabajo y la cooperación en el proceso educativo. En 1961, Oury, disidente del movimiento fundado por Freinet, se abre a la influencia del psicoanálisis con el objeto de preservar las diferencias específicas de cada estudiante.

La presencia de los psicólogos se deja sentir en las propuestas pedagógicas ya a principios del siglo XX. Vygotski se apoya en los trabajos de Piaget (Vygotski, 1934) para presentar una propuesta basada en los esquemas cognitivos de los individuos y en la influencia de las personas con más experiencia, quienes se educan. La psicología también influye en otras propuestas pedagógicas, como son las escuelas Waldorf de Steiner (Steiner, 1981; Stockmeyer, 1998) o la “pedagogía de arquetipos” de Mayes (Mayes, 2005), que se han desarrollado en ámbitos restringidos sin afectar decisivamente las políticas públicas.

Inspirado por el conductismo, Skinner desarrolla una metodología educativa que llama “la enseñanza programada” (Skinner, 1968). En ésta, el aprendizaje es un cambio de comportamiento de los individuos inducido por repeticiones y refuerzos motivacionales. Con esta pedagogía se pueden orientar todos los recursos pedagógicos para obtener resultados predeterminados y condicionar respuestas deseadas. Se ha mostrado efectiva en ciertos procesos de aprendizaje, el de idiomas, y en la corrección de comportamientos desviantes. Es una pedagogía que se aplica también para desarrollar habilidades en relación con trabajos repetitivos.

Un caso particular en el mundo de la pedagogía es la propuesta de Paulo Freire (Freire, 1969), porque desarrolló métodos de enseñanza para las poblaciones más vulnerables y descuidadas por las políticas públicas. El método de alfabetización de Paulo Freire se ha aplicado asociado con estrategias políticas, en ocasiones como políticas gubernamentales, como fue el caso de Cuba en los sesenta, Chile a principios de los setenta o Angola y Mozambique después de la independencia. Pero también se lo ha utilizado al margen, y en ocasiones en contra, del sistema político imperante, por organizaciones políticas opositoras para el desarrollo y el entrenamiento de sus militantes. El mayor efecto económico del método de Freire ha sido incorporar a la vida laboral y social a poblaciones que eran analfabetas. Pero, por otro lado, el conjunto de ideas y de afirmaciones que lo acompaña ha llevado a estructurar una ideología pedagógica de dudosa eficacia.

d) La estructura escolar

Las propuestas pedagógicas generalmente van unidas a la estructuración de las instituciones educativas. Es así como confluyen la pedagogía con la organización de la escuela, aun cuando las diferentes modalidades escolares no siempre hayan nacido aliadas a una pedagogía específica. Algunas pedagogías exigen estructuras escolares determinadas, como son las jerarquías internas, los métodos de examinación, la relación entre docentes y estudiantes,

la aproximación al conocimiento, los materiales de trabajo, las relaciones con el mundo exterior, sea este el mundo laboral o el social, etcétera. Sería bastante infructuoso aplicar el método Montessori fuera de una escuela Montessori, o los métodos de Neill fuera de una estructura como la de Summerhill School. Lo cual no siempre conduce a relaciones armónicas entre las actividades escolares basadas en estas pedagogías y las políticas educativas generales de la sociedad. Por eso, gran parte de la innovación y la experimentación pedagógica es emprendida por establecimientos privados, a menudo con la intención de transferir esa experiencia a la sociedad en general, pero tienen por resultado que permanecen restringidas a una o unas pocas escuelas. La innovación pedagógica tiene una tasa de difusión mucho más baja que la que se percibe en otros sectores de la vida social, en parte debido a este conflicto entre lo público y lo privado y las condiciones que ambos sectores tienen en la región iberoamericana para acceder a nuevas tecnologías educativas, y sobre todo para ponerlas en práctica.

La discusión sobre las modalidades educativas —es decir, cómo deben ser organizados los establecimientos de educación media o básica— está ligada no solamente a las pedagogías a emplear, sino también a las reformas educativas. Las que se han emprendido en las últimas décadas en la región han sumado diversas preocupaciones: por una parte, las de superar las limitaciones de la formación clásica, emplear pedagogías modernas y colocar la preparación para el trabajo como un factor determinante de la práctica escolar, tanto desde el punto de vista del desarrollo de competencias como de los contenidos del aprendizaje. Por otra, el interés por resolver problemas propiamente escolares como son el fracaso y el abandono escolar.

No siempre es posible conciliar todos estos intereses en una sola modalidad de escuela. Las diferentes iniciativas tomadas en la región iberoamericana han tenido que privilegiar ciertos aspectos para construir instituciones viables. También han influido en estos experimentos modalidades que se han mostrado

exitosas en países más avanzados educativamente, a lo que se suman apoyos técnicos y financieros de esos mismos países, que empujan en la misma dirección. Algunos de estos experimentos han mostrado éxitos locales, otros han tenido existencias efímeras, otros han sufrido adaptaciones a la realidad local que los han transformado en híbridos con menos efectividad de la esperada, otros se han mostrado efectivos pero no ha sido posible generalizarlos o transferir la experiencia a nivel nacional. Esto ha ocurrido en Iberoamérica con iniciativas de organización escolar inspiradas por la escuela comprensiva del Reino Unido o la escuelas duales o de alternancia de Alemania, Austria, Suiza o los países escandinavos. Ha habido algunas escuelas exitosas en México, Chile, Colombia, Brasil o la Argentina, para nombrar sólo algunas, pero cuando se ha intentado diseñar políticas basadas en ellas se encuentran con dificultades mayores de implementación por razones financieras, de falta de infraestructura, por el peso de las estructuras educativas y de gestión del sistema existente, por el tiempo que toma un cambio en el sistema educativo, por falta de conocimientos, y por tantas otras razones.

Finalmente, hay que tener en cuenta la gran cantidad de reformas educativas e intentos de innovación que ha habido en la región para modernizar la escuela y adaptarla a las demandas de un entorno económico y social cambiante. Ha habido reformas e innovaciones con objetivos similares pero con orientaciones contrapuestas, lo que nos permite tener a la vista un abanico muy amplio de opciones educativas, de modelos de gestión, de técnicas pedagógicas, de vinculación con el mercado del trabajo, de funciones sociales. En otras palabras, durante el último siglo, y en especial en los últimos cincuenta años, ha habido una producción de conocimientos sobre la escuela y la práctica escolar que debería permitirnos responder a muchas de las preguntas que hoy nos hace la sociedad sobre los sistemas educativos, sus relaciones con el entorno y con los estudiantes.

Las escuelas y el entorno

La pregunta que se plantea es qué hemos hecho en la región iberoamericana con este vasto material teórico y práctico que nos ha proporcionado la investigación económica, sociológica, pedagógica, psicológica, antropológica, histórica sobre la educación en los últimos cincuenta años. Igualmente, cabe preguntarse sobre las prácticas e iniciativas en el plano de la gestión, políticas, organización de la educación, pedagogías, tanto en el nivel micro, del establecimiento escolar, como en el macro, de las directivas y orientaciones globales, y en qué medida hemos construido un cuerpo de conocimientos que pueda orientar iniciativas futuras. Preguntas que está fuera de nuestro alcance responder, pero para las que podemos intentar esbozar un borrador de respuesta y sugerir algunas vías de acción.

[150]

En primer lugar, habría que tener en cuenta los logros de la educación institucional para responder a la demanda que está haciendo la sociedad y, en particular, el mercado del empleo. Éstos, muy esquemáticamente, se resumen en: superación del analfabetismo; ampliación de la escolarización básica apuntando a la escolarización de todos los niños en edad correspondiente, objetivo ya logrado en algunos países, y que es realista para aquellos que aún no llegaron a esa meta; escolarización media universal en toda la región es también un objetivo realista para los próximos 20 a 25 años, y algunos países están ya muy cerca de alcanzarlo; se ha logrado conciencia de la importancia de ciertos temas en la educación, como lo es precisamente la relación con el trabajo, asunto que en algunos casos ha llevado a diseñar respuestas efectivas, en otros es puramente retórico, pero al menos es un tema ineludible sobre cuya relevancia hay consenso y al que la escuela debe dar cabida; se ha llegado a otros consensos importantes, como es el aporte que hacen el conocimiento y la educación al desarrollo económico, factores sobre los cuales incluso se han intentado hacer mediciones; el

efecto diferenciado que tiene la escuela sobre jóvenes de distinto origen social o edades,³ la complejidad del proceso de aprender; la experimentación en materias pedagógicas y de organización escolar han cobrado relevancia; se ha despertado interés sobre estructuras, políticas y prácticas educativas de otras sociedades y por adaptar las experiencias exitosas a la realidad local.

Esta evolución de los sistemas educativos ha contribuido, entonces, positivamente a la sociedad. En la actualidad contamos con una fuerza de trabajo más educada y la cohesión social se ha visto fortalecida gracias a la educación, en tanto que ha facilitado la integración de individuos a la sociedad por medio del conocimiento y el desarrollo de competencias y hábitos.

Sin embargo, aun cuando se constatan logros y se dispone de conocimientos y experiencias, los sistemas educativos muestran aún muchas deficiencias. Sigue habiendo una cuota alta de fracaso escolar, medido éste como rendimiento o abandono; la escuela no imparte conocimientos pertinentes para la actividad productiva en la medida en que lo requiere el mundo del trabajo; hay un divorcio entre los contenidos curriculares y los avances científicos y tecnológicos que sí están muy presentes en la innovación que ocurre en la producción y los servicios modernos; el sistema escolar en nuestra región está más lejos que los sistemas de algunos países europeos (países escandinavos, Holanda, Francia) para superar su función de reproducción de las desigualdades sociales; gran parte de la innovación escolar no sale de la experiencia piloto o el experimento, sean estos exitosos o no. Las razones para ello son variadas. Sin querer establecer una jerarquía entre ellas, en mi opinión, las más importantes son:

a) Recursos

Carencia de recursos de todo orden: infraestructura, docentes, materiales. Problema bien conocido sobre el cual es innecesario abundar.

³ Por ejemplo, existe una suerte de rendimiento decreciente en el sistema escolar, es decir, que la influencia de la escuela es mayor mientras más bajo sea el grado escolar, y que los costos financieros son mayores en los grados superiores.

Sin embargo, hay que hacer algunas observaciones sobre la manera cómo se enfoca este problema. Tanto los organismos internacionales (UNESCO, OCDE, CEPAL, etc.) como analistas universitarios y de instituciones gubernamentales cuantifican la carencia de recursos para la educación formal como proporciones del PIB o del presupuesto nacional y, consecuentemente, la recomendación que hacen es que los gobiernos destinen a educación una proporción del PIB o del presupuesto nacional similar a la que destinan los países desarrollados cuyos sistemas de educación sean exitosos. Este es un argumento que se apoya en dos lógicas distintas y que hace trasposiciones de un universo a otro sin las correspondientes traducciones.

[152]

Antes que nada, hay que tener en cuenta que en Latinoamérica ha habido un aumento considerable del porcentaje del Producto destinado a educación, pasando del 2,9% en 1990 al 4,2% en 2001,⁴ lo que lo acerca al gasto en países de la OCDE, cuyo promedio es del 5,8%. Hay países en la región que han dado un salto considerable como Chile, Costa Rica y países del Caribe angloparlante, que gastan más del 8% del PIB en educación. Esta expansión del gasto ha ido acompañada por un aumento de la cobertura del sistema que hace que, en números absolutos, el gasto por estudiante aumente en una proporción mucho menor. Además, una proporción importante del aumento del gasto en educación ha ido hacia el tercer nivel, es decir universidades e institutos de formación técnica superior.⁵

⁴ Aun cuando hay países que no gastan más del 3%, como Nicaragua, Guatemala, El Salvador o la República Dominicana.

⁵ "El gasto público en educación tiende a estar inclinado hacia los niveles superiores. La región gasta, en promedio, tres veces más por estudiante del nivel terciario que por cualquiera de los niveles primario o secundario. Por contraste, en algunos países de la OCDE, el gasto en los niveles más bajos excede al gastado en el nivel terciario" (BID, 2006). Según datos del BID, el gasto por estudiante como porcentaje del PIB per cápita en los niveles secundario y terciario es: en Bolivia 13% y 44%; en Brasil 11% y 51%; en Costa Rica 23% y 51%; en Colombia 18% y 30%; en México 15% y 47%; en Nicaragua 5% y 62%. Por otro lado, hay países con gasto distribuido más equitativamente: la Argentina 15% y 13%; Chile 16% y 18%; Perú 9% y 14%.

El costo de la educación, como de cualquier otra inversión, no debe medirse sólo en porcentajes del producto o del ingreso, sino en función de los costos de producción. Los niveles absolutos del gasto importan. Lo primero que hay que dilucidar, entonces, es cuánto cuesta un sistema de educación de buena calidad. Si tomamos como referencia los sistemas más exitosos, nos encontramos con cifras que van de los 4.500 a los 6.000 dólares al año por estudiante en la escuela media y que alcanzan los 8.000 dólares en la formación técnico-profesional. Si consideramos que algunos costos en la región son menores que en los países de referencia (salarios de docentes, algunos gastos en infraestructura), organizar escuelas de la misma calidad y con tecnologías similares podría tener costos menores. Pero no mucho menores porque al diseñar escuelas como éstas también hay que considerar que la distribución de recursos debe variar considerablemente (infraestructura, relación estudiantes/docentes, monto de los salarios docentes, etc.). La mejor referencia empírica son las escuelas privadas que operan en la región, cuyo rendimiento se acerca al de las escuelas de los países de referencia. El costo por alumno de una escuela privada de buen nivel en Latinoamérica y con rendimientos en un rango similar a las de referencia es igual al gasto público por estudiante en los países europeos, Japón o Corea. Esto es, entre 5.000 y 8.000 dólares por estudiante al año.⁶ Esto es lo que cuesta una educación de calidad con las tecnologías en uso y para obtener resultados como los que mide, por ejemplo, el informe PISA, que es un barómetro hoy en uso. En la región este gasto se hace privadamente.⁷ Si el gasto lo hiciera el Estado, única manera de tener un sistema que atendiera a todos los escolares con un alto nivel de calidad, significaría gastar entre el 17% y el 30% del PIB en educación.

⁶ Alrededor del 10% de los estudiantes tienen familias capaces de y dispuestas a desembolsar estas sumas para conseguir una buena educación.

⁷ Estas estimaciones son sobre la educación secundaria, sin distinguir entre la científica humanista y la técnico-profesional. Si nos concentráramos en estas últimas, habría que corregir estas estimaciones al alza teniendo en cuenta que son necesariamente más caras.

b) Las modalidades educativas

[154]

La relación de los establecimientos escolares de formación técnica y profesional con el entorno es un factor que debería sustentar algunas decisiones fundamentales. Una de ellas es la de la modalidad educativa a implementar. Nuestra afirmación es que la efectividad de cualquier modalidad⁸ que se adopte, depende de las relaciones que el o los establecimientos escolares mantengan con el entorno productivo. Es más importante esta relación que los medios pedagógicos empleados o la organización misma de las escuelas. Ni las mejores formas organizativas, ni la mayor disponibilidad de recursos e infraestructura, ni siquiera contar con los docentes más calificados son factores tan determinantes para el éxito de una escuela técnica o profesional como una interacción fluida con el entorno. Una escuela que dispone de todos los recursos puede preparar bien a los estudiantes para rendir exámenes pero no necesariamente para insertarse en el mercado del trabajo o para un buen desempeño profesional.

Para ilustrar esta afirmación basta con observar lo que ha ocurrido con los intentos de impulsar la educación de alternancia o dual en la región. Esta es una modalidad exitosa en varios países europeos;⁹ los principios organizativos son sanos y bien fundados; los experimentos iniciados contaban con recursos materiales y con el apoyo y las asesorías técnicas de instituciones europeas con experiencia, especialmente alemanas; hubo gran entusiasmo y motivación de parte de aquellos que participaban. En otras palabras, las escuelas que experimentaron con esta modalidad reunían las

⁸ Conjunto de medios pedagógicos, de gestión y organizativos de una escuela o grupo de escuelas.

⁹ Alemania, Suiza, Holanda, Austria y los países escandinavos especialmente. No contamos con el espacio para explicar el éxito de esta modalidad, sólo indicamos algunas razones: tradición de aprendizaje en las empresas, fuerza social de gremios y corporaciones, recursos materiales y humanos en las escuelas, saber pedagógico acumulado, carreras profesionales en el trabajo asociadas a conocimiento, cultura empresarial favorable, acumulación de conocimientos difusos y sistematizados en las empresas, entre otras.

condiciones básicas para ser exitosas. Sin embargo, los resultados de muchas de ellas están muy lejos de los que razonablemente se podía esperar. Algunas de estas escuelas volvieron a formas más tradicionales de organización escolar, otras reemplazaron los períodos de aprendizaje en condiciones reales por prácticas en talleres en la misma escuela, en algunos casos vendiendo servicios a clientes externos. Las causas para ello no hay que buscarlas en las orientaciones u organización de esta modalidad, sino en el entorno: en la baja cultura de aprendizaje de las empresas, en prácticas laborales disociadas de carreras profesionales, en la precariedad del empleo, a veces sancionada por la legislación laboral, en prácticas depredadoras de recursos humanos que dominan el ambiente empresarial. Son escasas las escuelas en la región que han logrado establecer una relación con las empresas que permita la implementación efectiva de esta modalidad.

Se ha sobrevalorado la importancia de las distintas modalidades educativas, y se ha buscado la solución a los problemas de la educación innovando en la organización de modalidades mejores. No existen modalidades que garanticen un buen desempeño de las instituciones. Cualquiera de ellas puede ser efectiva siempre que se aseguren relaciones armónicas con el entorno y se cuente con los recursos materiales y humanos necesarios para ponerlas en práctica. El trabajo de innovación escolar debe apuntar en primer lugar a establecer estas relaciones y a obtener los recursos, sobre todo humanos. De no reunirse esas condiciones, ninguna modalidad puede alcanzar los objetivos que se propone.

Algo similar ocurre con el desfase entre la formación (especialidades) y la demanda del mercado del trabajo. Este es un problema constatado hace ya mucho tiempo y sobre el que hay un grado elevado de consenso (Gallart, 1997; Carrillo, 1994). Se constatan cambios en el volumen y en las especialidades demandadas. También se modifica el peso relativo de los diferentes sectores: baja el industrial y sube el de servicios. Aumentan por otra parte los trabajadores informales, los por cuenta propia y el volumen que

emplean las pequeñas empresas. Por otra parte, aumentan las demandas de calificación, o al menos de escolaridad, de la fuerza de trabajo. Finalmente, desaparece la seguridad en el trabajo, que era un factor que contribuía a definir las características de la formación técnica escolar.

[156]

Para resolver este desfase se han hecho diferentes propuestas organizativas y curriculares. Las más recurrentes son las siguientes: dejar que los mecanismos del mercado regulen la oferta y la demanda de formación; establecer formas de regulación de la oferta educativa por medio de estimaciones de la demanda futura (con o sin participación de los diferentes agentes sociales); y, finalmente, diferenciar los roles de la formación técnica-profesional escolar y extraescolar, dejando a la primera la función de proveer una formación general,¹⁰ y a la formación extraescolar la especializada.

Estos fenómenos y otras manifestaciones similares permiten constatar que para ser efectiva en su rol de proveedor de recursos humanos, la escuela necesita establecer esa relación con el medio. La consecuencia es que cualquier innovación en estas escuelas y, con mayor razón cualquier reforma más ambiciosa, debe partir de un análisis del contexto y comprometer a los agentes sociales interesados, más aún cuando su participación es necesaria. El buen sentido aconseja que es más eficiente hacer bien lo que se conoce que emprender exploraciones y efectuar cambios cuando no se cuenta con los medios necesarios.

¹⁰ La frontera entre formación general y especializada no es siempre nítida. Los contenidos de la enseñanza en las escuelas técnicas se mueven en un rango amplio que va desde la enseñanza de ciencias y técnicas reputadas necesarias, o al menos convenientes, para el aprendizaje de tecnologías a, en el otro extremo, la operación práctica de las tecnologías específicas mismas. Entre éstas hay grados de abstracción y especificidad. En este contexto se habla también del aprendizaje de conocimientos propios de las distintas "familias tecnológicas", que es el conjunto de conocimientos científicos y técnicos aplicables a diferentes tecnologías afines.

c) Las decisiones en educación

Las decisiones en educación no son científicas ni técnicas, se toman por consenso o por disposiciones de la autoridad. La ciencia, en cambio, prueba sus argumentos y toma sus decisiones en base a comprobación de hipótesis. La técnica, por su lado, define sus opciones por el criterio de eficiencia, lo determinante para las decisiones técnicas es aumentar el producto con la misma inversión, y el progreso técnico es reducir costos para el mismo producto o con los mismos costos aumentar el producto. Ninguna de las dos maneras, ni la técnica ni la científica, se usa en el sistema de educación. Los experimentos en educación no llevan a la comprobación de alguna hipótesis, sino a la solución de problemas al interior del sistema. Para llegar a una decisión sobre la educación es necesario construir consensos, y para ello son útiles los conocimientos científicos sobre la institución escolar. Esto quiere decir que son herramientas para convencer o para imponer una determinada organización escolar, una manera de relacionar las escuelas con el mundo social y del trabajo o el uso de determinadas pedagogías. Pero para construir el consenso también hay que tomar en cuenta otros factores. La ciencia y la técnica son sólo una fracción de los factores que entran en juego y, a menudo, una fracción pequeña, aun cuando sea un argumento utilizado muy frecuentemente para apoyar posiciones sobre la educación. Los consensos tienen que ver más con equilibrios políticos; es decir, con negociaciones entre los partidos, las organizaciones de agentes sociales (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales, entre otras), en algunas oportunidades las asociaciones empresariales, grupos de presión, la burocracia de los organismos estatales (es clásico el conflicto entre los funcionarios de los ministerios de Educación y Hacienda cuando se discute el presupuesto anual; qué decir cuando se trata algún proyecto de innovación educativa), a veces agrupaciones de padres y en contadas oportunidades los estudiantes mismos. La construcción de consensos es un juego de tomar y dar, de ejercer presiones, de mostrar fuerza política y social, de afirmación de valores, principios ideológicos, prejuicios, intereses de grupos, etc., los cuales ponen

una pantalla que tamiza las indicaciones que pueden darnos los conocimientos científicos. Además, la ciencia sólo dice lo que es y (a veces porque es así) ella no establece jerarquías, ni dice qué es lo más importante. La ordenación de prioridades, la jerarquización del conjunto de decisiones que implica la definición de políticas y estrategias están definidas por las opciones valorativas, ideológicas o políticas y por el poder efectivo que tienen los distintos agentes sociales.

[158]

¿Quiere decir esto que la ciencia y la técnica no intervienen en el diseño de políticas o en la práctica escolar? ¿Tinbergen, Piaget o Bourdieu no han tenido ninguna influencia sobre el sistema de educación en el nivel macro o al interior de la sala de clases en nuestra región? Sí la han tenido, y esto se manifiesta en tres niveles diferentes. En primer lugar, la retórica, los discursos de política y propuestas de política educativa, gestión del sistema y pedagogías se apoyan en conocimientos científicos, independientemente de cuál sea la práctica efectiva; en segundo lugar, la evaluación de los sistemas educativos, en cualquiera de sus niveles, se hace habitualmente con referencia a y con ayuda de los conocimientos científicos y técnicos existentes; en tercer lugar, se han introducido efectivamente en la planificación y práctica escolar,¹¹ después de muchas mediaciones e interferencias de los factores mencionados.

d) La innovación tecnológica

La velocidad de la innovación tecnológica en el sistema educativo, especialmente en el escolar, es mucho más lenta que en las actividades económicas. Esto es inherente a la naturaleza de ambos sistemas y a los plazos que se necesita en ambos para medir resultados. Dimensión de especial relevancia para la formación escolar técnico-profesional. Un sistema escolar que tenga el objetivo de formar trabajadores con calificación técnica se encontrará en serias dificultades para mantener los contenidos y sobre todo la práctica

¹¹ Valdría la pena establecer una lista exhaustiva de las percepciones y acciones en el sistema escolar, así como de las decisiones que lo afectan, que han sido inducidas por los conocimientos científicos.

de los talleres en el mismo nivel tecnológico que tiene la actividad productiva. Esto ocurre también con las escuelas comerciales, porque, por ejemplo, los paquetes de *software* de contabilidad y de gestión se renuevan constantemente y sus costos son elevados. La contabilidad y gestión más sofisticadas hoy día no pueden basarse solo en plantillas Excel. Y lo mismo ocurre con todas las innovaciones tecnológicas, cualquiera sea el sector.

La otra dificultad a la que se enfrentan las escuelas para instrumentar innovaciones son las diferencias tecnológicas que existen en el aparato productivo. Las grandes empresas utilizan tecnologías diferentes de las pequeñas, aun cuando operen en el mismo sector. Los procesos de aprendizaje y el papel que le corresponde al trabajador o técnico es muy diferente en ambas. Esto pone a la escuela frente a una disyuntiva¹² y a opciones que escapan a su control.

Al problema de costos se añade que la estructura escolar es poco receptiva a los cambios. Los ritmos de trabajo con ciclos lectivos, generalmente anuales, que inciden sobre la forma del currículum; las características de los docentes, cuya formación se ha orientado a la obtención de un diploma profesional o universitario, sin actualizaciones permanentes posteriores y con condiciones de trabajo inapropiadas para la innovación; el control exterior sobre la escuela, que inhibe los intentos de cambios curriculares y metodológicos, porque éstos deben ir precedidos de procedimientos engorrosos; la escasa o nula relación (con algunas excepciones dignas de estudiar) que tienen las escuelas técnicas con el aparato productivo las aleja de los cambios tecnológicos en la producción.

En relación con los incentivos para innovar: el cambio técnico en la actividad económica es una cuestión de supervivencia. Si una unidad productiva no lo hace, queda fuera de toda competencia y debe cerrar. Las empresas necesitan ahorrar factores de producción constantemente, y en ellas, consecuentemente, el aprendizaje

¹² Disyuntiva que es más teórica que práctica. En la realidad raramente las escuelas resuelven este problema, principalmente porque por falta de medios ni siquiera se los pueden plantear.

tecnológico es una necesidad vital, el que realizan directamente en la producción o tratando de transferir el pago de ese costo al sector público. El crecimiento de las empresas y la concentración productiva en los países de la región facilita tanto la adopción de tecnologías como el aprendizaje al interior de las empresas (Katz, 1998). La escuela, o el sistema educativo en su conjunto y en especial la educación escolar técnico-profesional, no tiene este tipo de incentivos. Si no introduce cambios en los contenidos curriculares o si mantiene tecnologías de enseñanza obsoletas, puede seguir existiendo aunque reciba las peores evaluaciones del entorno o de sus usuarios directos (estudiantes y sus familias) o indirectos (mercado de trabajo). Cuando esto ocurre, y ocurre a menudo, aparecen soluciones fuera del sistema escolar para paliar las deficiencias en esta materia, como es la formación para el trabajo o la capacitación productiva.

Las políticas globales de innovación tecnológica, cuando las ha habido en la región, se han orientado hacia la empresa. En varios países se crearon programas de apoyo a las pymes, que ponían el acento sobre la innovación tecnológica. Se destacan los Programas de Fomento (PROFO) de Chile, el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) y los Centros Regionales de Competitividad Empresarial (CRECE) de México, los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) de la Argentina y los Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) en Colombia. Éstos apuntan a inducir cambios tecnológicos, especialmente en pequeñas y medianas empresas (Peres y Stumpo, 2002), y nunca van complementados por innovaciones efectivas en las escuelas técnico-profesionales. Tampoco existen programas independientes similares para las escuelas mismas.

e) Los ritmos de la innovación

En educación, los plazos son también un factor determinante. Los efectos de las decisiones que se toman sólo se pueden evaluar en plazos largos, lo que introduce un grado importante de incertidumbre. A esto se suma que las comparaciones entre países, por ejemplo, son muy aproximativas porque cada sistema educativo es

idiosincrásico, es decir tiene especificidades no trasladables a otros contextos nacionales. Por otra parte, las escuelas son instituciones demasiado complejas, de las que se esperan resultados en áreas muy diversas, y como cada innovación afecta la totalidad, se hace muy difícil determinar *a priori* cuál será el efecto real, efectivo, de las innovaciones que introducimos.

La comparación con las empresas es pertinente: en estas últimas cualquier innovación en la producción o en la gestión es evaluable inmediatamente después del período de ajuste, el que tiene plazos predefinidos; no siempre afectan la totalidad de la empresa, sólo el área tocada por la innovación; sus costos son conocidos, y la rentabilidad esperable también; el proceso de aprendizaje en la empresa es una condición para el funcionamiento de los procesos productivos, esto quiere decir que el aprendizaje institucional, la acumulación de conocimientos y la difusión de ellos en la empresa no están codificados ni reglamentados *a priori* para satisfacer objetivos de valor general; los manuales y procesos de aprendizaje son generalmente preparados, y su eficacia comprobada, por el propietario de la tecnología; además, salvo en el caso de empresas pioneras que desarrollan su propia tecnología, hay otras experiencias ya conocidas (y que son comparables) de las cuales se puede aprender, y sobre la base de ese aprendizaje tomar decisiones racionales. En resumen, las empresas deciden y evalúan¹³ el impacto de sus decisiones en plazos muy cortos.

En el sistema escolar el panorama es muy distinto, y por eso no es siempre aconsejable aplicar criterios de gestión productiva a la innovación y ajuste tecnológico en el interior de las escuelas. Una de las dificultades para la innovación escolar es el ya mencionado, el del excesivo desajuste temporal entre el momento de introducir la innovación y el de su evaluación, al que se suman las diferencias contextuales entre el momento de implementar una innovación y lo

¹³ Hay que entender “evaluación” en un sentido amplio: la evaluación no la hace necesariamente un departamento técnico. A menudo es el mercado mismo el que dictamina si una decisión fue bien tomada: las malas decisiones pueden llevar al cierre de la empresa.

que ocurre años después. Esto puede llegar a ser un problema serio si consideramos la velocidad que tiene en la actualidad el cambio tecnológico en algunos sectores de la economía. Desajuste especialmente apremiante en sistemas educativos como los de nuestra región, que no cuentan con mecanismos permanentes de adecuación al contexto económico y social.

[162]

A menudo se habla de “mantener al día” el sistema escolar, especialmente a las escuelas técnicas y profesionales, lo cual indudablemente es una buena idea. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en la actividad productiva, las innovaciones en educación no tienen rentabilidad económica inmediata. Más aún, es extremadamente difícil cuantificar el efecto económico de un cambio educativo. Esto es un muy potente “desincentivo”.

El sistema escolar general o técnico profesional estructura su actividad docente centrándose en un currículum, que es un concepto de mediano a largo plazo, lo que añade insensibilidad para detectar carencias e inflexibilidad para implementar modificaciones que superen estas deficiencias.

Las escuelas técnicas y profesionales escolares fueron creadas según el modelo francés y alemán de estructura educativa, con el objeto de contar con una fuerza de trabajo calificada¹⁴ en un período de baja velocidad de la innovación tecnológica en la producción, y éstas han ampliando su cobertura en un período de rápido cambio tecnológico. Las escuelas técnicas están sometidas en la actualidad a una triple presión: una historia y concepción de estructura escolar; sumadas a demandas sociales de ampliación de la oferta que apuntan en una dirección; y demandas de pertinencia por parte del aparato productivo (es decir, de incorporación del cambio tecnológico) que apuntan en otra dirección y que no son fáciles de compatibilizar entre sí. Todo esto en un contexto de escasez crónica de recursos, lo que agrava cualquier

¹⁴ También las escuelas científico-humanistas fueron creadas y extendidas en el siglo XIX en Europa en primer lugar para formar cuadros dirigidos a la administración pública y los sectores financiero y de comercio. Además de preparar para la actividad universitaria.

problema. El juego de fuerzas entre estos factores les causa el desfase temporal. En un horizonte de escasez de recursos, la estructura escolar tiende a ser conservadora, a lo que se suman los objetivos de escolaridad universal hasta los 16 ó 18 años,¹⁵ que hacen crecer y, por ende, hacer más pesada la estructura escolar. La decisiones de planificación y políticas escolares, los diseños de currícula, las estrategias de gestión, la adquisición de materiales de enseñanza, la construcción de infraestructura, etc. se hacen para el conjunto de las escuelas existentes en un contexto económico y social determinado, contexto que cambia más rápidamente (a veces de forma insospechada) que el período necesario para la formación de un joven.

Para resolver los problemas que plantea este desfase hay experiencias que señalan posibles acciones. La noción de “educación permanente” viene ganando terreno. La UNESCO ha sido pionera y ha planteado en sucesivas conferencias internacionales la necesidad de complementar la formación escolar con la formación de adultos.¹⁶ Pero recién a fines de los años noventa en Europa se ha venido incorporando a legislaciones y políticas. El tratado de Maastricht de 1992 entregó el marco jurídico para ello, en tanto fijó objetivos, corrigiendo carencias en esta materia, las que anteriormente habían sido compensadas por interpretaciones a cláusulas del tratado de Roma de 1957.

f) Incentivos

Hay una grave carencia de incentivos y existen barreras para el compromiso de otros agentes sociales con la educación. Esta afirmación puede resultar contradictoria con dos hechos. El primero, en el nivel social, es que cualquier cambio en el sistema de educación, sea

¹⁵ Ninguna sociedad ha alcanzado este objetivo plenamente. Escolarizar a un 85% de la población en edad escolar es una meta que sólo han alcanzado algunos países que cuentan con un gran desarrollo de la educación, como Noruega.

¹⁶ Elsinor (Dinamarca, 1949), Montreal (Canadá, 1960), Tokio (1972), París (1985), Hamburgo (1997), Sofía (2002) y Bangkok (Tailandia, 2003). A éstas hay que añadir, además, la Conferencia General que tuvo lugar en Nairobi (1976) y la Conferencia de Dakar (Senegal, 2000).

este en el científico-humanista o en el técnico-profesional, provoca reacciones acaloradas a favor o en contra de partidos políticos, Iglesias, asociaciones empresariales y sindicales, grupos de vecinos, la prensa, etcétera. El segundo hecho, en el nivel individual, es que los familiares de los estudiantes manifiestan real preocupación por la elección de escuela; reforzado esto por la disposición a pagar escuelas privadas si eso se muestra necesario o incluso conveniente.

[164]

También es habitual en las recomendaciones de expertos, declaraciones de asociaciones empresariales, directivos de ministerios de educación o del trabajo, portavoces de asociaciones de docentes, encontrar acuerdo con la idea de vincular más estrechamente la formación escolar técnico-profesional con la actividad empresarial. En otras palabras, hay un terreno abonado para que se establezcan tales relaciones.

La inclusión de empresarios, a través de las asociaciones empresariales y directamente de las empresas interesadas, y de los sindicatos y asociaciones de trabajadores se ha mostrado especialmente fructífero para la definición de estrategias para la educación técnica y para una gestión de las escuelas que tiene en cuenta los desafíos que le plantea la actividad productiva. Sin embargo, las experiencias de participación y colaboración exitosas con agentes externos a las escuelas son aisladas y muchas veces de corta duración.¹⁷ Las causas de esto hay que buscarlas tanto fuera como dentro del sistema escolar mismo. En primer lugar, el problema recurrente de los costos de una educación de calidad. A esto se suma la inflexibilidad de las estructuras educativas y la falta de una cultura de participación tanto en el medio escolar como en el productivo, que sí existe en algunas sociedades europeas. La colaboración, cuando existe, se hace sobre

¹⁷ La excepción en cuanto a duración en el tiempo son las que existen en Monterrey, México, que están totalmente subsidiadas con fondos públicos, y en Brasil, donde hay alrededor de 25 escuelas técnicas operadas por el SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). También en Chile se han transferido algunas escuelas a las asociaciones industriales, apoyadas por subsidios estatales que son cinco veces superiores a los que reciben alumnos de otras escuelas secundarias.

la base de subsidios estatales o de la cooperación internacional. Los primeros son escasos y los segundos se agotan pronto.

Aun cuando demandan trabajadores calificados, las empresas no perciben que la inversión en educación les vaya a producir beneficios directos. Es para ellos más rentable captar a trabajadores con experiencia que participar en el proceso de formación, el que además de ser oneroso implica compromisos implícitos de contratación a los aprendices, lo que se percibe más como una carga que como una oportunidad. No resulta extraño entonces constatar que las declaraciones empresariales de voluntad de vincular la actividad productiva con la educativa vayan unidas a demandas de apoyo financiero de parte de los gobiernos.

La colaboración puede darse en diversas actividades: en el asesoramiento a la dirección de las escuelas, el diseño del currículum, pasantías a docentes en las empresas y, lo que es central, el aprendizaje de los estudiantes. La incorporación en la gestión y el asesoramiento a la dirección puede ser poco satisfactoria, teniendo en cuenta las rigideces del sistema escolar y las dificultades para introducir modificaciones curriculares. La incorporación de aprendices implica arreglos mayores en el interior de las empresas, porque es una actividad continuada y que, para ser efectivamente formativa, debe prolongarse por períodos de dos, tres o cuatro años. No muchas empresas están dispuestas a hacer las modificaciones necesarias ni tampoco saben cómo hacerlo. Éstas deben hacer un proceso de aprendizaje institucional que tiene un costo. De todas las actividades posibles, probablemente las pasantías de docentes en las empresas sean las de más fácil instrumentación.

Finalmente, aun cuando exista una real demanda de recursos humanos calificados, la manera como las empresas productivas se están reestructurando desincentiva que se transformen en organismos que colaboren con el sistema educativo para formar técnicos y profesionales. El aumento del empleo precario, la desaparición creciente de carreras profesionales en el interior de las empresas, la deslocalización de etapas del proceso productivo, los

cambios constantes de proceso y productos, y la “flexibilización” (legal y semilegal, cuando no ilegal) del mercado laboral, empujan a las empresas a desentenderse de la formación de recursos humanos para preferir emplear a trabajadores con experiencia laboral, compensando, en el mejor de los casos, las carencias de formación con programas de capacitación muy focalizados en las necesidades inmediatas de los procesos de trabajo.

[166]

Este es un fenómeno que ocurre también en empresas de países con fuerte tradición de aprendizaje y estabilidad en el empleo, con consolidadas relaciones entre las actividades productivas y de servicios y la formación, como Alemania, Austria, Suiza, Holanda y los países escandinavos, donde la formación dual o de alternancia tiende a perder la importancia que hasta ahora tenía. Otro ejemplo que apunta en esa dirección es el de empresas electrónicas japonesas afincadas en Guadalajara, México, que en Japón se caracterizan por tener carreras profesionales muy bien estructuradas y por una preocupación por la formación de recursos humanos, interesándose directamente por la educación secundaria y la formación permanente. En México, estas mismas empresas optan por la “rapiña de mercado” y prefieren contratar a trabajadores calificados, suprimiendo cualquier impulso de intervenir en la formación.

g) Definición de la demanda

Existe una incapacidad de los empresarios para definir la demanda de recursos humanos, sumada a una demanda real muy diversificada de las actividades productivas y de servicios. Para hacer la primera afirmación no tenemos estudios estadísticamente confiables, la hacemos basados en visitas de trabajo que hemos efectuado a cerca de 200 empresas medianas y grandes en la región. Constatamos que la práctica de contratación en la mayoría de ellas no se ciñe a definiciones de perfiles profesionales en función de necesidades de competencias laborales para actividades específicas, sino a factores ajenos a éstas, como la existencia de una oferta de personas calificadas; definiciones genéricas que poco contribuyen

a distinguir perfiles o tareas específicas, por ende competencias; atributos éticos como disciplina, orden, motivación, que si bien son factores a tener en cuenta, ellos solos no definen las competencias de un trabajador.

Esta incapacidad para definir la demanda se refleja en falta de análisis que ayuden a definir la mejor estructura o los contenidos más adecuados para la educación. Es el sistema de educación el que después de escuchar quejas y críticas del aparato productivo busca resolver las carencias constatadas. Generalmente, los análisis sobre la oferta, y la demanda, de los sistemas de formación se hacen desde la oferta; es decir, desde el punto de vista de la formación. Para hacer esto se construye una demanda ideal, la que orienta las recomendaciones y definiciones estratégicas y políticas para el sistema de educación.

Cabe preguntarse si existe una demanda genérica real, independientemente de la percepción de los empresarios o los gerentes. Es decir, ¿existe una demanda transversal por competencias como “capacidad de trabajar en equipo”, ¿“adaptabilidad a circunstancias cambiantes”, ¿“capacidad de innovar”, etcétera, actualmente tan recomendadas... Se trata de las demandas generadas por las empresas de punta. Sin duda estas empresas existen, pero no se debe desconocer que también hay empresas con sistemas de gestión autoritarios, muy jerárquicos, adversas a la innovación en materias de gestión y que, contra cualquier expectativa, son rentables.

Algo similar se plantea si nos preguntamos por el grado de especialización y el tipo de formación que efectivamente demanda la actividad productiva. ¿Las empresas necesitan que los estudiantes salgan especializados de la formación secundaria técnica o son más apropiados aquellos que han recibido una educación polivalente? Ambas demandas coexisten. Se podría intentar asociar las características de las diferentes demandas con sectores o con tamaños de empresa, pero la realidad del mundo productivo escapa a estas clasificaciones.

Hay aquí una necesidad urgente de elaborar instrumentos que permitan definir las características de la demanda real del mundo

productivo para construir los sistemas más eficaces. Entre ellos, desarrollar la capacidad empresarial para definir perfiles profesionales y competencias necesarias. Lo que parece un punto de partida bien establecido es que la demanda es muy diversa y que no toda va a satisfacerse con un sistema único de formación técnico-profesional.

h) Los docentes

[168]

Los docentes son la única pieza ineludible del sistema de educación, sean éstos los de las escuelas o, en el caso de formación dual, los tutores del aprendizaje en el empleo. Al hablar de recursos para implementar innovaciones hay que tener en cuenta que el recurso más importante es el docente. M.A. Gallart (2009) dice en una entrevista: “Hice cientos de entrevistas en profundidad a docentes y, en general, tienen un compromiso serio con lo que hacen. Han sufrido mucho todos estos cambios, pero nadie los atiende. Por un lado tienen un sindicato que defiende sus propios intereses y, por otro, un sistema en el que son el último orejón del tarro. Les queda solo el aula para hacer algo”. Esta descripción sobre la Argentina es, con matices, válida para toda la región.

Cualquiera que conozca el funcionamiento de los Ministerios de Educación o, cuando es el caso, de los Ministerios de Trabajo, puede confirmar que los docentes de las escuelas raramente son consultados por ellos sobre modificaciones curriculares o de gestión. En la actualidad ya es lugar común decir que la escuela técnica está desvinculada de la producción, pero no se reconoce una desvinculación aún más decisiva, la de los docentes con las innovaciones tecnológicas que se pretende introducir en las escuelas. Introducir una nueva especialidad no es un problema mayor, basta con proveer al establecimiento de infraestructura y contratar personal docente idóneo, pero patrocinar un cambio de los métodos de enseñanza, introducir la enseñanza de tecnologías que suponen un salto cualitativo importante, pretender desarrollar competencias diferentes en los estudiantes, cambiar los objetivos de la enseñanza, organizar nuevas modalidades, querer establecer un patrón de “relacionamiento” más directo e intenso con la

producción es algo bastante más complejo. Este es el tipo de cambios propuestos por muchos diseños de políticas y estrategias en la región, y hacerlo sin contar con los docentes es una receta para el fracaso.

Quienes se ocupan de las materias más relacionadas con la producción se ven enfrentados a dos tipos de problemas: el primero es que carecen de los instrumentos y medios para acompañar el cambio tecnológico y, lo que es más importante, no cuentan con sistemas de actualización o perfeccionamiento realmente eficaces. Cuando existen, son deficientes. El segundo problema que afecta a todos los docentes, sean éstos de ciencias básicas como de conocimientos aplicados, son las nuevas metodologías que se quiere imponer a la actividad docente. Las reorganizaciones curriculares y los cambios estructurales en las escuelas implican una nueva forma de enseñar y un rol diferente para el docente, el trabajar por proyecto, la educación de alternancia, las nuevas competencias y habilidades que deben ayudar a desarrollar en los alumnos etc. cambian, en algunos casos radicalmente, la relación con los estudiantes y con el conocimiento. Al renovarse el proceso de aprendizaje se modifican las fuentes de información, los textos de estudio, la profundidad de la materia, la autonomía de las disciplinas y, por ende, el papel del docente. Ahora bien, los docentes han sido formados disciplinariamente y tienen experiencia, algunos muy larga, enseñando de la manera como han sido formados. No es de extrañar que resientan los cambios que se quiere introducir, sobre todo cuando su eficacia es por lo menos dudosa. Problema acuciante cuando los docentes no están preparados y no existen sistemas eficaces para prepararlos.

Los profesores tienen experiencia en el campo educativo y tienen información sobre lo que ocurre en el mundo del trabajo. Sin embargo, esa información no compensa la falta de experiencia real. Sobre todo cuando las modificaciones de la escuela técnica apuntan a una conexión más directa con el mundo del trabajo, que es una de las cuestiones más importantes a debatir: ¿cómo se debe vincular la escuela con la producción?

i) Articulación de la escuela con la producción

La articulación entre teoría y práctica, indispensable para un buen aprendizaje, se traduce en las escuelas técnicas en un intento de articulación entre disciplinas del conocimiento y trabajo. No es esta la única manera de relacionar teoría y práctica, y en relación con las escuelas técnicas y, en general, con la educación secundaria, cabe preguntarse: ¿conviene?, ¿se puede? Todo en aras de buscar la mejor solución.

[170]

Ha habido épocas en que las escuelas técnico-profesionales de inspiración francesa, como las de Latinoamérica, no tenían vinculación con el mundo del trabajo más que por medio de sus egresados. De esta manera, sus dinámicas permanecían separadas y cada uno se ocupaba de asuntos diferentes. Hasta mediados del siglo XX fue un modelo relativamente satisfactorio, en tanto que las escuelas proveían de técnicos especialmente a la industria, a los servicios y a la docencia (escuelas normales). Por diferentes razones: saturación del mercado de trabajo, cambio tecnológico rápido, aumento de la escolaridad, desajuste cualitativo entre oferta y demanda, reorganización de las empresas, entre otras, este modelo deja de ser efectivo, fenómeno bien conocido. La constatación de las falencias de la escuela secundaria técnico-profesional lleva a pensar que una de las causas principales de este estado de cosas era la falta de relación directa con el mundo del trabajo. Conclusión inspirada sobre todo por el modelo alemán y escandinavo, en el cual el aprendizaje en el trabajo está incorporado al currículum escolar. Así los análisis y las críticas sobre la situación confundieron trabajo con realidad, difundándose tal concepción entre diseñadores de política y público interesado.

Este concepto que confunde práctica con trabajo dificulta entender el proceso de conocimiento y puede llevar a forzar decisiones inadecuadas. Todo proceso de conocimiento, todo aprendizaje real es teórico y práctico, sin referencia al mundo real no puede haber apropiación real de ningún saber, ni el más abstracto de los conocimientos deja de tener referencias al mundo real. Esto es especialmente así en el caso de las disciplinas científicas y humanistas que son las que

articulan el currículum de las escuelas secundarias. También las disciplinas técnicas tienen un respaldo teórico de gran sofisticación y con relaciones estrechas con las ciencias. La escuela clásica y las escuelas técnico-profesionales bien organizadas tuvieron esa relación estrecha entre teoría y práctica. Las escuelas generales poseían bibliotecas, laboratorios, gabinetes de experimentación, ejemplares disecados, grupos literarios, grupos de teatro, etcétera. Las escuelas técnicas tenían además talleres, laboratorios, instrumentos para prueba de materiales, etcétera. Es decir, las actividades teóricas tenían referentes prácticos permanentemente.

Considerando esto, replanteo la pregunta: ¿es necesaria la articulación de la escuela secundaria técnico-profesional con el mundo del trabajo? Mi opinión puede ser controvertida: pienso que no es necesaria para lograr una buena formación en la escuela secundaria en cualquiera de sus modalidades, pero sí conveniente, y que se debe intentar establecer esa articulación, pero sólo en aquellos lugares donde hay condiciones reales para hacerlo.

Forzar la articulación entre la escuela secundaria y el mundo del trabajo es una estrategia que lleva a frustraciones y pérdida de recursos, sin que las actividades productivas ganen algo a cambio. No creo aconsejable transformar la articulación en el eje de una política para la escuela técnico-profesional como parece estar siendo en las propuestas y formulaciones que se ven en la región. Generar las condiciones para ello implica un gran gasto de recursos, lograr consensos, reciclar profesores, incorporar empresas en forma permanente y comprometida, además de legislar, reglamentar y establecer los organismos supervisores. Los experimentos hechos en la región muestran las enormes dificultades, algunas insalvables, que comporta el intentar este tipo de relación entre escuela y empresas en sociedades que no tienen una cultura antigua de aprendizaje.

Si constatamos que una articulación real al nivel de los procesos educativos no es posible, se plantea la pregunta: ¿cómo se hace esta articulación con el trabajo en escuelas como las nuestras? Pienso que para contestar estas preguntas hay que considerar que tanto la escuela

[172]

como el trabajo son educativos, pero también hay que ver que ambos educan de manera diferente, con objetivos, contenidos e instrumentos distintos y en tiempos distintos. El incentivo principal en el trabajo es el salario. Es éste el que determina los comportamientos de los trabajadores, su rendimiento, su compromiso con la empresa, su interés por aprender, el desarrollo de sus competencias. En cambio, en la escuela los valores, motivaciones, premios y castigos son de otra naturaleza y apuntan a otros objetivos. Allí no hay espacio para un desempeño profesional como en el trabajo. El papel del supervisor, jefe de equipo o capataz no es el de un profesor de escuela. En la empresa, por otra parte, no existe ese intercambio entre el individuo y la institución que sí existe en la escuela. Ambas, la escuela y la empresa, para lograr sus objetivos propios deben estructurarse en la manera en que lo hacen: la empresa debe organizarse para maximizar ganancias y los procesos de aprendizaje al interior de ella se subordinan a este objetivo, mientras que la escuela es una institución centrada en el aprendizaje y todo se organiza para alcanzar este fin. Qué es lo que hay que aprender en la escuela es tema de debate. Algunos tienen una visión muy amplia del proceso de formación e incluyen valores, ética, sentido social, es decir, formación del individuo en un sentido más amplio, otros quieren centrar el aprendizaje escolar en lo intelectual y en lo que sea funcional a ello. La discusión no está zanjada, pero por importantes que sean las diferencias en cuanto a los contenidos y objetivos de la enseñanza escolar hay consenso en que el período escolar tiene su especificidad y que en ésta no encajan bien prácticas que son propias de la cultura del mundo del trabajo.

Algunas propuestas realistas

- 1) **Reformar la escuela técnico-profesional independientemente de la educación general.** Esto quiere decir que conviene realizar modificaciones en la escuela técnica y profesional sin subordinarlas a transformaciones y cambios

en la escuela general científico-humanista. Los intentos de transformar ambas simultáneamente y en un mismo proceso han llevado a subordinaciones que van en desmedro de la educación técnica. Otras razones para ello son: primero, la enseñanza de tecnologías en el ámbito escolar implica pedagogías, contenidos, docentes, conocimientos y saberes diferentes de los de la formación general. La solución de los problemas al interior de estas escuelas y las decisiones políticas que les conciernen son específicas. Segundo, el tipo de relación con el entorno y de articulación con el mundo del trabajo. Las escuelas técnicas y profesionales necesitan tener como referencia el mundo del trabajo, el que impone contenidos, informaciones, y demanda el desarrollo de habilidades y competencias diferentes de las de la educación general. Tercero, razones prácticas. La educación técnica es, en casi todos los países de la región, un sector más pequeño que la educación general, lo que facilita modificaciones parciales. Es, además, diversificado, con especialidades que demandan atención específica y estrategias diferenciadas. Cuarto, porque las transformaciones de este sector pueden ser financiadas por medio de impuestos específicos a las empresas, lo que sería políticamente poco viable en el caso de la educación general.

- 2) Instituciones de apoyo.** La educación secundaria técnica y profesional debería contar con una institución de innovación curricular y metodologías de enseñanza. Esta institución, con funciones de asesoría a las escuelas, debe detectar las demandas presentes del mercado del trabajo y estimar las futuras, detectar los contenidos más apropiados para satisfacerlas e informarse de las tecnologías educativas más eficientes para transferirlas permanentemente a las escuelas. Junto con ello, o asentada en la misma institución, sería conveniente establecer una institución de supervisión de calidad y estándares. Su función consistiría primordialmente

en la evaluación de la calidad de la enseñanza, para detectar dónde se producen los mayores atascos y conflictos entre el sistema de educación y la actividad laboral.

[174]

- 3) **Cautela con las innovaciones.** Aun cuando los sistemas de educación en la región precisan cambios importantes, hay que evitar caer en una carrera de novedades pedagógicas o de estructura del sistema educativo y de las escuelas, fenómeno que ha estado ocurriendo en las últimas décadas, a menudo sin detenerse a considerar lo que es o no posible. Hay que tener en cuenta ciertas líneas directrices: la primera es que el sistema educativo es un todo orgánico, y que cualquier cambio en un punto del sistema educativo implica muchas transformaciones en otros puntos. Si éstas no se toman en cuenta, las transformaciones acotadas y que no consideran la totalidad van a ser inefectivas, como lo muestran tantas experiencias. La segunda es bastante pedestre: es mejor hacer una cosa bien que muchas a medias. La tercera es que cualquier cambio implica gastos e inversiones; no es conveniente emprender innovaciones sin tener los medios financieros para ello. Muchas reformas educativas quedan en el papel por falta de recursos, reformas que de paso han dismantelado lo existente sin construir algo consistente en su reemplazo.
- 4) **Definición de objetivos pedagógicos y de formación profesional.** Hay que distinguir entre los objetivos pedagógicos de la escuela técnica y profesional de los objetivos de formación para el trabajo. La escuela, en cualquiera de sus modalidades, sigue siendo una institución que atiende a personas en un determinado período de su vida que es esencial para su formación. Las sociedades contemporáneas han hecho de la escuela, o quieren hacer de ella, un agente de formación crucial. En el momento de definir estrategias escolares estas consideraciones deben ocupar

el centro de la discusión y no ser desplazadas por consideraciones de adaptación al mercado del empleo. Ambas dimensiones deben ser consideradas.

- 5) **Los contenidos son importantes.** Contar con un bagaje de información y conocimientos es un objetivo del proceso de formación escolar. Éstos no deben disolverse en un puro aprendizaje de habilidades o competencias, como a veces parece ser la tendencia. Las habilidades y competencias deben ejercitarse sobre algo, éstas no operan en el vacío. Los conocimientos no son sólo metodologías, también son contenidos y cada conjunto de contenidos tiene su propia metodología. Existe una peligrosa tendencia a pensar que existen metodologías universales de utilidad práctica y que el aprendizaje de éstas es suficiente para el desempeño profesional. Existen principios generales válidos para todas las ciencias y que es importante conocer, pero éstos se ubican en un nivel de generalidad no operativa. Es necesario establecer claramente la relación entre método, contenidos y competencias para operar estos últimos.

Referencias bibliográficas

- [176] Apple, M. (2004), *Ideology and curriculum*, New York, Routledge/Falmer.
- Apple, M. (2006), *Educating the right way: markets, standards, God, and inequality*, New York, Routledge.
- Atkinson, P. (1985), *Language, structure and reproduction: an introduction to the sociology of Basil Bernstein*, London, Methuen.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2006), "Educación, Ciencia y Tecnología en América Latina y el Caribe: Un compendio estadístico de indicadores", <<http://www.oei.es/salactsi/bid.htm>>.
- Beane, J. (1995), *Democratic schools*, Alexandria, Association for Supervision and Curriculum Development.
- Becker, G. (1964), *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Chicago, University of Chicago Press.
- Belfield, C. (ed.) (2006), *Modern classics in the economics of education*, vol.1, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Bernstein, B. (1971), *Class, Codes and Control*, Volume 1, London, Routledge and Kegan Paul.
- Blaug, Mark (1985), "Where are we now in the economics of education?", en *Economics of Education Review*, vol. 4, Oxford, England, Elsevier Science.
- Bloom, B. S. (1956), *Taxonomy of educational objectives, Handbook 1: Cognitive domain*, New York, Longman.
- Bourdieu, P. (1970), *La reproduction. Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éditions de Minuit.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1975), "The problem with human capital theory. A marxian Critique", en *American Economic Review*.

- Carrillo, Jorge (1994), "Flexibilidad y calificación de la nueva encrucijada industrial", en Githay, Leda (org.), *Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina*, Buenos Aires, CIID/CENEP; CINTERFOR/OIT; UNICAMP; UNESCO.
- Christie, F. y Martin, J. R. (eds.) (2007), *Language, knowledge and pedagogy: functional linguistic and sociological perspectives*, London, Continuum.
- Comenius (1657), *Didáctica Magna*. Trad. fr. *La grande didactique ou l'art universel de tout enseigner à tous*, Paris, Klincksieck, 1992.
- Dahrendorf, R. (1959), *Class and class conflict in industrial society*, Stanford, Stanford University Press.
- Duch, B.; Gron, S. y Allen, D. (2001), *The power of problem-based learning*, Sterling, Stylus Publishing.
- Durkheim, E. (1893), *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1991.
- Freire, P. (1970), *Pedagogía del oprimido*, Montevideo, Tierra Nueva.
- Gallart, M. A. (1997), "Los cambios en la relación escuela-mundo laboral", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N°15.
- Gallart, M. A. (2002), *Veinte años de educación y trabajo*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.
- Gallart, M. A. (2002), "Tendencias y desafíos en la interacción entre la educación y el trabajo", en María de Ibarrola (coord.), *Desarrollo local y formación*, Montevideo, CINTERFOR-OIT.
- Gallart, M. A. (2009), "Entrevista a María Antonia Gallart: En educación legislar no es cambiar", en *Revista Criterio*, N° 2.347.
- Hanushek, Eric A. (1992), "The trade-off between Child Quantity and Quality", en *Journal of Political Economy* 100 (1), february.
- Hanushek, E. y Woessmann, L. (2008), "The role of cognitive skills in economic evelopment", en *Journal of Economic Literature* 46 (3), september.

- Houssaye, J. (dir.) (2002), *Premier pédagogues: de l'antiquité à la renaissance*, Issy-les-Moulineaux, ESF, coll. «Pédagogies».
- Iitzkoff, S. W. (2003), *Intellectual capital in twenty first century politics (the human prospect, 3)*, Paideia Press.
- Jackson, P. W. (1968), *Life in classroom*, New York, Teachers College Press.
- Katz, J. (1998), "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", en Revista *Desarrollo Económico* N° 37.
- Keeley, B. (2007), *OECD Insights human capital: how what you know shapes your life*, OECD Publishing.
- Kilpatrick, W. H. (1918), "The project method", en *Teachers college record*, vol. XIX, n° 4, septiembre, New York.
- Lewis, W. A. (1954), *Economic development with unlimited supplies of labour*, Manchester Schools of Economic and Social Studies 22.
- Maton, K. y Muller, J. (2007), "A sociology for the transmission of knowledge", en Christie, F. y Martin, J. R. (eds.) (2007), *Language, knowledge and pedagogy: functional linguistic and sociological perspectives*, London, Continuum.
- Mayes, C. (2005), *Jung and education: elements of an archetypal pedagogy*, Toronto, Rowman & Littlefield Education Press.
- Mincer, J. (1958), "Investment in human capital and personal income distribution", en *The Journal of Political Economy* 66 (4), USA, University of Chicago Press.
- Parsons, T. (1951), *The social system*, Chicago, Free Press.
- Parsons, T. y Smelser, N. (1956), *Economy and society*, New York, Free Press.
- Peyronie, H. (1999), *Freinet: pédagogie et émancipation*, Paris, Hachette, Collection "Portraits d'éducateurs".
- Simmel, G. (1917) "Grundfragen der Sociologie", Berlin-Leipzig.

- Skinner, B. F. (1968), *The technology of teaching*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts.
- Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", en *Quarterly Journal of Economics* (The MIT Press) 70 (1): 65–94.
- Steiner, R. (1981), *Pedagogie et connaissance de l'homme*, Genève, EAR.
- Stockmeyer, K. (1988), *Elements fondamentaux de la pédagogie Steiner*, Fédération des écoles Steiner en France.
- Swan T. W. (1956), "Economic growth and capital accumulation", en *Economic Record*, november, 334-61.
- Tyler, R.W. (1949), *Basic principles of curriculum and instruction*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Vygotski, L. (1934), *Langage et pensée*, Paris, Éditions sociales.
- Weber, M. (1922), *Gesammelte aufsätze zur wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr.

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS ENTRE EDUCACIÓN Y PRODUCCIÓN

Ricardo A. Ferraro y Paula Nahirñak

1.

En este artículo se abordan algunas relaciones entre el sistema educativo y el mundo del trabajo, dejando de lado los modos de empleo no remunerados e independientes.¹ Para el estudio de casos nos centraremos en empresas representativas de tres sectores de actividad, de tamaños mediano y grande. Análogamente, sólo nos ocuparemos de la educación formal, con especial acento en la universitaria, ya que –como veremos más adelante– es la más sensible a los contenidos que se suele dar a la “producción”. Por tanto, este texto no pretende describir la realidad del mercado laboral ni del sistema educativo: sólo busca resaltar algunas experiencias y casos que se consideran relevantes para ilustrar la complejidad de esa relación.

2.

De acuerdo con una encuesta reciente² “a pesar de la recesión económica mundial, el 40% de los empleadores en la Argentina sigue luchando por cubrir puestos vacantes”. Ocho de los diez perfiles más complicados de cubrir son los mismos en la Argentina y en el conjunto de América Latina, aunque las prioridades no sean idénticas:

¹ Es decir, los que no se incluyan en la categoría de *trabajo formal*, por el que se entiende aquel en relación de dependencia, que cuenta con cobertura del sistema de seguridad social.

² Encuesta de la empresa Manpower en 2009, a más de 38.000 empleadores en 33 países.

técnicos, gerentes y ejecutivos, ingenieros, operarios de producción y obreros aparecen entre los seis perfiles más buscados en la Argentina y en ocho países de América Latina.

Si bien los niveles de desempleo en muchas economías son elevados, la encuesta refleja la brecha que existe entre quienes buscan empleo y las capacidades específicas que necesitan los empleadores, y así se da la paradójica situación de la escasez de talentos frente a una abundante oferta de trabajadores.³

3.

[182]

Es cierto que para determinados perfiles e industrias intensivas en mano de obra la problemática suele ser similar. Un importante diario español⁴ titulaba, en 2008: “Faltan 10.000 expertos en tecnología”. La nota continuaba “... los problemas derivados de este déficit (que podría elevarse a 25.000 profesionales si se suman otros perfiles técnicos de calificación media o baja) resultan un obstáculo para desarrollar nuevos proyectos innovadores que mejoren la competitividad de las empresas españolas”. Notas similares se encuentran en publicaciones argentinas y de otros países.

4.

Veamos con mayor detalle la situación actual del mercado de trabajo en la Argentina. De acuerdo con un relevamiento realizado por el INDEC,⁵ durante el segundo trimestre de 2009 el 33% de las empresas y otros organismos han realizado búsquedas de personal. De ellas, el 6,4% no ha podido cubrir alguno de los puestos buscados por falta de candidatos con el perfil necesario. Es claro que

³ Alfredo Fagalde, Director General de Manpower Argentina, *iProfesional.com*, 21 de julio de 2009.

⁴ *Cinco Días* de España, abril de 2008.

⁵ Demanda laboral insatisfecha en la Argentina, 4 de septiembre de 2009.

tanto la cantidad como el perfil demandado varían sensiblemente de acuerdo con los ciclos económicos del país y la situación particular de cada empresa. Por ejemplo, según datos que se desprenden del mismo relevamiento, en el segundo trimestre de 2005 –dentro del período de expansión de la economía– las organizaciones demandaron casi cinco veces más trabajadores que en 2009. No solo eso, sino que se registra una importante modificación de las características de esa demanda. En 2005, el 9% de los puestos tenían como requisito que el postulante fuera mayor de 25 años. En 2009 esta condición trepó al 25,6% de las búsquedas realizadas, es decir, para los jóvenes menores de esa edad no sólo es más difícil conseguir trabajo en 2009 por la contracción en la cantidad de los puestos ofrecidos, sino que pueden postularse a una porción menor de las búsquedas.

5.

Por otra parte, CEPAL (2009) indica que en la Argentina el 18% de los jóvenes de entre 15 y 19 años desertó de la educación formal, mientras que otro 15% está muy atrasado.⁶ Alrededor del año 2000, la tasa global de deserción de los adolescentes entre 15 y 19 años de edad era inferior al 20% sólo en las zonas urbanas de Bolivia, Chile, República Dominicana y Perú. En la Argentina, Brasil, Colombia y Panamá comprendía entre un 20% y un 25%. En otro grupo de países (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela) la deserción escolar afectaba a un porcentaje situado entre el 25% y el 35% de los adolescentes, mientras que en Honduras y Guatemala dicha tasa alcanzaba al 40% y al 47%, respectivamente.⁷

⁶ *Sólo uno de cada tres jóvenes está formado para el trabajo*, Informe Nacional de IDESA (Instituto para el Desarrollo Social Argentino), N° 295, 26 de julio de 2009.

⁷ *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 30, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), septiembre-diciembre de 2002.

La Argentina participó en la medición PISA⁸ de resultados educativos en 2000 y 2006. En la evaluación de lectura, los países de la OCDE alcanzaron un promedio de 500 puntos; la Argentina obtuvo 418 puntos en 2000 y 374 en 2006. Por otro lado, de acuerdo con esta misma evaluación, casi el 60% de los alumnos de 15 años en la Argentina no tiene capacidades mínimas de lectura, requisito básico para desempeñarse en el trabajo.

6.

[184]

La palabra *talento* –empleada en un párrafo anterior– puede desorientar y llevar a creer que las empresas buscan gente muy capacitada, en temas o tecnologías próximas a las fronteras del conocimiento. Sin embargo, no es así. Por ejemplo, cuando se produjo el proceso de modernización de las telecomunicaciones, varias empresas buscaron jóvenes a quienes se les pudiera enseñar nuevas prácticas y el uso de materiales esencialmente diferentes de los que conocían los operarios de mayor edad. Una de las empresas que se instalaba en el país, a pesar de haber recibido miles de candidaturas, pudo incorporar muchos menos de los que necesitaba ya que optó por elegir a aquellos que, habiendo obtenido un puntaje superior al mínimo establecido, habían resuelto correctamente un problema de regla de tres.⁹

⁸ El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) es una prueba que aplica cada tres años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a países miembros y no miembros, para evaluar el nivel de conocimientos y habilidades de estudiantes de 15 años, independientemente del grado escolar que cursen.

⁹ Entrevista de uno de los autores con el responsable de los recursos humanos de la empresa.

7.

Las empresas industriales son precisas en sus requerimientos a la hora de buscar personal. Por supuesto, en distintos puestos son diferentes los niveles de complejidad de las tareas, lo que conduce a buscar candidatos que hayan completado su educación básica, media o universitaria. Para los diplomados universitarios la primera exigencia es clara: deben saber leer, escribir y expresarse correctamente. Ésta no es una obviedad ni una nota de humor, sino un requisito que no muchos candidatos satisfacen: deben saber interpretar manuales, especificaciones y normas, redactar los textos que requiera el cargo y conocer cómo relacionarse convenientemente con colaboradores, pares y directivos. “Nosotros sabemos mucho más que ustedes de los procesos que empleamos y de nuestros productos, pero no queremos ocuparnos de enseñar las competencias básicas”¹⁰ es una frase que sintetiza las opiniones de muchos empresarios ante la oferta de egresados universitarios.

8.

Un caso que refleja la rápida interacción entre el mundo educativo (y de capacitación) y el mercado de trabajo se dio recientemente en el sector de *Software* y Servicios Informáticos. La urgente necesidad de programadores informáticos ante el “alarmante” crecimiento de la demanda, por falta de mano de obra calificada, llevó a la Cámara de Empresas de *Software* y Servicios Informáticos (CESSI) y al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a acordar un conjunto de programas y becas de capacitación, con el apoyo de las empresas Microsoft, IBM, Sun, Cisco y Oracle. Sin embargo, se presentaron algunas dificultades

¹⁰ Entrevista de uno de los autores con un ejecutivo de una gran empresa de bebidas sin alcohol.

relacionadas con el diagnóstico de la situación inicial y las posibilidades de prever el comportamiento de la oferta de trabajo.

La selección de los potenciales beneficiarios del programa “Control+F”¹¹ se concretó durante enero y febrero de 2009, para comenzar los cursos a partir de abril. Pero los trámites se alargaron: después de tres postergaciones, los cursos comenzarían a fines de agosto.¹² Es verdad que la demanda ha caído y que ya no se comentan casos de alumnos de segundo –o primer– año de carreras universitarias que dejan sus estudios por haber sido contratados con salarios superiores a los de sus profesores, o pymes que rechazan trabajos por falta de personal. Éste no es un ejemplo de errores, sino de lo difícil que es programar actividades de capacitación solo cuando la coyuntura lo exige: los tiempos son diferentes y es fácil atrasarse. Y para llegar a tiempo suelen escasear información, pronósticos, decisiones y recursos.

[186]

9.

Otros acuerdos entre el sector privado y el público han revelado carencias difíciles de superar. De acuerdo con comentarios de funcionarios participantes de la experiencia, una empresa automotriz no retuvo a ninguno de los centenares de jóvenes que habían sido preseleccionados por un Ministerio, porque constataron –después de algunos meses de prueba– que a los candidatos les era imposible fijar la atención durante ocho horas en cualquier tarea, fuese mecánica o de limpieza. Esta prueba se complementó con una encuesta que concluyó que los padres de casi dos de cada tres jóvenes nunca habían tenido un “empleo”, es decir, sus hijos nunca habían vivido,

¹¹ Consultar <<http://www.becascontrolf.com.ar/>>, algo atrasada, porque en septiembre de 2009 indica que los cursos comenzarán en mayo de 2009 y la página de “Testimonios” de los alumnos indica “en construcción”.

¹² *Com.Letter* (info2@princecook.com) del 3 de agosto de 2009. En <<http://micarrerlaboralenit.wordpress.com/becas-control-f/>> se encuentran varias opiniones de inscriptos descontentos.

en sus hogares, qué significa una rutina de trabajo y la exigencia de cumplir horarios y tareas para mantener su lugar en una empresa.

Algunos aspectos de la disponibilidad de personal educado para asumir tareas se evidencian en dos campos muy diferentes: los ferrocarriles y la energía nuclear. Cuando el anuncio del “tren bala” provocó críticas por parte de quienes opinaban que con el mismo dinero se podía reconstruir una parte sustancial de la red ferroviaria que supimos destruir, algunos especialistas recordaron la falta de personal experto en las múltiples tecnologías y materiales que esa reconstrucción exigiría. Sólo dos ejemplos: durante varios años no se formaron ingenieros de esa especialidad¹³ y, si bien hace algunos años se fabricaban rieles en nuestro país, hoy ya no. En materia de energía nuclear sucede algo semejante. Después de más de 30 años de la inauguración de la central de Atucha, y ante el deseo del Estado de encarar una nueva central, es difícil conformar un cuerpo de especialistas que pueda cumplir las mismas funciones que desempeñaron los que llevaron adelante el proyecto y la construcción de la primera central nuclear argentina. Es igualmente difícil transferir los conocimientos de quienes participaron en esa realización a los jóvenes que hoy se interesarían en una experiencia semejante.

Por otra parte, en el sistema universitario, pareciera poder deducirse que la disponibilidad de egresados responde más a modas, pronósticos “caseros” de “salidas laborales” o gustos personales o familiares, que a evaluaciones de demandas reales. Un hecho que sostiene esta afirmación es que durante el período 1997-2002 la cantidad de egresados de carreras informáticas crecía a una tasa anual del 13,3%, mientras que carreras tradicionales –como las de Derecho– lo hacían a una tasa del 5,2% anual.¹⁴ Sólo así se puede

¹³ En agosto de 2009, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias y la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires anunciaron que en septiembre próximo se iniciarían los cursos de la “nueva escuela ferroviaria”. La Escuela fue creada hace ya más de medio siglo, por convenio entre la UBA y la entonces Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino y se mantuvo funcionando hasta la privatización de los ferrocarriles.

¹⁴ Datos del Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria.

explicar la escasez de, por ejemplo, meteorólogos (ciencias de la atmósfera), ingenieros mecánicos, geólogos o geofísicos,¹⁵ a pesar de las visitas de representantes de empresas a las facultades donde se dictan esas carreras, para informar y tratar de convencer a quienes ahí estudian.

10.

[188]

Por supuesto, hay diferentes motivos para que una empresa industrial se preocupe y se ocupe de diferentes niveles educativos. Si bien la mayoría de las sedes centrales de las empresas argentinas están en la Ciudad de Buenos Aires, algunas tienen instalaciones en otros puntos del país y/o en el extranjero, lo que las obliga a dotar de conocimientos y normas idénticas a sus trabajadores, con independencia del lugar en el que se radican.

Un caso paradigmático es el de Tenaris, que declara: “La brecha entre la Universidad y la Empresa no hay que acortarla, sino enriquecerla”¹⁶ y agrega: nuestra visión “busca favorecer sinergias y crecimiento mutuo a través de iniciativas y proyectos que potencien el desarrollo y la competitividad en un mundo complejo cada vez más globalizado. Relación en la cual ambos factores deben preservar su misión e individualidad, siendo fieles a sus objetivos, en un marco de legitimidad”. “¿Qué relación pretendemos? ¿Socios, vecinos, colegas? Nuestra visión aspira a una relación universidad-empresa: de misiones diferentes que se integran; de complementariedad que respeta la identidad de cada ámbito; de espacio de trabajo conjunto y mutuo crecimiento; y de respeto por la trayectoria de los actores de ambas comunidades.”

¹⁵ De acuerdo con datos del Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria (PMSIU), en las carreras de Meteorología se registraron 93 nuevos inscriptos en 2003 (0,03% de la matrícula total) y 777 alumnos para las carreras de Ciencias del Suelo (0,25% del total). Vale destacar que hasta ese año no se registra oferta de estas carreras en universidades privadas.

¹⁶ *Techint en las universidades*, Argentina, mayo de 2009.

Algunos datos de este grupo empresario: Tenaris cuenta con plantas productoras en la Argentina, Brasil, Canadá, Italia, Japón, México y Venezuela, y centros de atención en más de 20 países. En septiembre de 2008 inauguró en Campana, en el norte de la provincia de Buenos Aires, el campus de la Tenaris University. Durante 2008, 2.480 estudiantes, de 15 universidades, visitaron sus plantas en la Argentina. Ese mismo año, en su programa “Charlas de cátedra”, participaron ocho universidades nacionales.

El panorama que encuentran empresas como ésta con sus *blue collars* –egresados de la enseñanza media– es diferente. El objetivo que se propone la empresa respecto de este “personal menos calificado” es *uniformar la formación* de quienes ingresan a las plantas de la empresa, en todo el mundo. Desde hace varios años hay pruebas “clásicas” (como las de matemática y física) y una simulación de la planta para enseñar accidentología. Hoy se siguen usando las mismas pruebas, pero los resultados son cada vez peores. Actualmente los candidatos llegan sin oficio.

Cabe destacar que en nuestro continente se repiten dos situaciones extremas; por ejemplo, mientras que en Colombia los resultados obtenidos por la empresa son análogos a los argentinos (de 60 alumnos, 2 aprueban el examen de matemática), en Brasil son sensiblemente mejores. Algunos observadores opinan que la diferencia está marcada por la red de los SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial),¹⁷ que se multiplican en todo el país, con equipamiento y comodidades semejantes a los del mejor nivel mundial.

Tenaris creó también el Plan Alentar, para niños de familias con problemas económicos, que asisten tres veces por semana a cursos de Tecnología, con almuerzo incluido.

Hay muy pocos ejemplos en el mundo de este tipo de cursos. El más parecido es el de la empresa Toyota, pero está destinado sólo a los niveles superiores.

¹⁷ Véase <www.senai.br>.

11.

[190]

Otro ejemplo interesante de esfuerzo del sector empresarial para acercar el mundo de la educación y de la producción es el llevado adelante por Laboratorios Bagó S. A. Si bien esta iniciativa tiene otra escala en cuanto a la cantidad de beneficiarios, lo significativo es que está orientada a fortalecer el aprendizaje de una materia que a los alumnos habitualmente poco les interesa: la química. El programa está orientado a mantener vinculación con el área educativa en sus niveles universitario y secundario. En el primero, con la Universidad Nacional de La Plata, a través de un convenio de pasantías. En el nivel secundario, participa en el programa Vinculación Empresa-Escuela de la Asociación Empresaria Argentina (AEA), a través de actividades en la Escuela ENET N° 1 “Albert Thomas” de la ciudad de La Plata. Este plan se desarrolla con alumnos de los tres años de Polimodal, orientación Química, de acuerdo con el siguiente esquema:

- **Primer año de Polimodal:** Elaboración de una emulsión de protección solar y un lápiz labial con protección solar. La actividad comprende una presentación teórica acerca de qué es una emulsión y un lápiz labial: su formación, componentes y recursos necesarios. Presentación de los equipos productivos, funcionamiento y cuidado de los mismos. Vestimenta necesaria para llevar adelante la actividad, de acuerdo con las normas GMP. Elaboración de emulsiones y lápiz labial por parte de los alumnos, divididos en equipos. Controles físicos de los productos obtenidos y posterior envasado.

- **Segundo año de Polimodal:** En dos jornadas de tres horas cada una, se explica qué es una empresa y cómo funciona. Realización de controles físico-químicos a los productos elaborados por los alumnos de primer año.

- **Tercer año de Polimodal:** Elaboración de una emulsión de protección solar en equipamiento de tipo industrial, en escala de 4.000 gramos. La actividad comprende una presentación acerca de cómo formular una emulsión, componentes a utilizar, proporciones,

condiciones de trabajo, técnicas y diagrama de flujo. Explicación de la producción de emulsiones a escala industrial, maquinaria a utilizar, su funcionamiento, manejo y cuidados. Cuando se simula la producción, los alumnos operan el equipamiento bajo supervisión del personal de Laboratorios Bagó y se realiza el seguimiento del proceso mediante microscopio para observar la evolución.

Posteriormente, todos los alumnos realizan una visita a la planta industrial del laboratorio y, a fin de año, presentan la experiencia en la Feria de Ciencias de sus colegios (los materiales, vestimenta y equipamiento son provistos por la empresa, que traslada los elementos hasta la escuela). Estas actividades las llevan a cabo personal técnico de planta y de Recursos Humanos de la empresa, y cuenta con la colaboración de los docentes. El objetivo es que los alumnos puedan acceder a una aplicación práctica de lo que ven en teoría.

12.

En el sector petrolero, las empresas habitualmente mantienen una estrecha relación con escuelas que forman a técnicos, ubicadas en las zonas donde operan, ya que en esta actividad la disputa por los trabajadores calificados es muy dura. Esto se debe a que generalmente hay pocas opciones laborales para quienes estudian esas especialidades y el empleo depende fuertemente de las políticas de las empresas. La prospección, por ejemplo, no es una actividad permanente y, si se elige esa especialidad, se corren riesgos, porque como ya ha sucedido, algunas grandes empresas suspenden, o reducen, sus búsquedas de nuevos yacimientos.

Ante esta situación, las operadoras petroleras y contratistas implementan **estrategias de reclutamiento vinculadas con la formación de técnicos** en las llamadas “Escuelas de Petróleo”, con las que mantienen una estrecha relación profesional y económica.

Según un vocero de Repsol YPF, muchos empleados de la compañía se desempeñan como profesores en las escuelas de

Chubut y Santa Cruz. Por esta razón, la Escuela de Petróleo de Las Heras, de esta última provincia, es sostenida por Repsol YPF a través de 30 becas anuales, 15 de las cuales son para personal seleccionado por la Municipalidad y otras 15 para personas designadas por la compañía.

Por su parte, Pan American Energy (PAE) asegura que **el vínculo con universidades y escuelas es fundamental para el crecimiento de la compañía y el desarrollo del personal**: “No solo aportamos profesores de nuestro plantel y absorbemos buena parte de los egresados de las Escuelas de Petróleo, sino que además promovemos cursos de especialización *in-company* de esa institución y reconocemos el gasto total en tecnicaturas de los que ya son empleados”.

[192]

Senda Team es el nombre del grupo propietario de la Escuela de Petróleo de la Patagonia, con sedes en Comodoro Rivadavia y en Sarmiento (Chubut), así como del Instituto Superior de Hidrocarburos en Las Heras (Santa Cruz). Además de materias básicas, como Matemática, Física, Química, Electricidad y Resistencia de Materiales, la carrera incluye módulos en Producción de Petróleo; Recuperación Secundaria; Perforación, Terminación y Reparación de Pozos; Proyecto, Diseño y Montaje de Instalaciones de Superficies; y Tratamiento y Transporte de Petróleo.

Los estudiantes hacen prácticas en las instalaciones de las empresas, observando equipos y operaciones y recorriendo talleres y laboratorios. **La salida laboral es excelente**, dado que varias compañías tienen cupos de ingreso destinados a tomar egresados de la Escuela de Petróleo de la Patagonia exclusivamente.

Tecpetrol, que opera en áreas de exploración y producción de petróleo y gas, y de transporte y distribución de gas, también se nutre de personal en la escuela de Comodoro Rivadavia.

Por su parte, Repsol YPF, que emplea en el país a 11.000 personas en forma directa, orienta generalmente las búsquedas a las áreas de Producción y de Reservorios y Perforación, para ocupar posiciones de supervisores y técnicos. Durante 2007 la compañía incorporó a más de 300 profesionales a las áreas de

Exploración y Producción, en un plan de 500 ingresos para el trienio 2007-2009.¹⁸

13.

La vinculación entre el “mundo del trabajo” y el “mundo de la educación” ha desvelado y desvela tanto a empresarios como a académicos y funcionarios públicos. Sin embargo, existen pocos trabajos de investigación sobre los protagonistas, a quienes hemos denominado los “puentes vivientes entre los dos mundos”. Se trata de los jóvenes universitarios. Ellos, siguiendo con las analogías, tienen la capacidad de insertarse en ambos “mundos” y sobrevivir con diferentes grados de “éxito”. Cualquier política que intente llevar soluciones de vinculación entre educación superior y empleo no debería perder de vista a este conjunto.

Con datos de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo semestre de 2006 –última base semestral disponible– intentaremos describir algunos aspectos salientes de los jóvenes universitarios. En primer lugar, definiremos a este grupo poblacional como aquellas personas de entre 18 y 35 años que tienen estudios universitarios, completos o incompletos. Es decir, han transitado un largo camino por “el mundo de la educación”. Intentaremos describir cómo les va en el “mundo del trabajo”. Para ese año, nuestro universo se componía de 2.682.893 jóvenes que tenían estudios universitarios, lo que representa el 37,8% de la población joven del mismo grupo etario.¹⁹

De estos jóvenes, a los fines de este trabajo, nos interesa saber qué estaban haciendo en ese momento. En el Cuadro 1 se describe la situación de este conjunto bajo estudio. Como se puede observar,

¹⁸ Nino Fernández, en Sección Empleos, diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de marzo de 2008.

¹⁹ El nivel educativo del resto de los jóvenes de entre 18 y 35 años es el siguiente: el 18,6% tiene hasta primaria completa, el 21,2% hasta secundaria incompleta y el restante 22,4% hasta secundaria completa.

el 23,5% de los jóvenes se encontraba trabajando y estudiando, es decir transitando simultáneamente por ambos mundos. El grupo más numeroso estaba compuesto por jóvenes que únicamente trabajaban, representando casi el 38% del total. Luego, está el grupo de quienes sólo estudiaban (31,5%), que se integraban al grupo de lo que se denomina "inactivos". Es decir, no están en el "mundo del trabajo" (ni quieren estar, ya que no buscan trabajo), sino que permanecen exclusivamente en el "mundo de la educación".

Por último hay un cuarto grupo de jóvenes universitarios que en ese momento no estaban estudiando ni trabajando. Entre los jóvenes de este último grupo podrían encontrarse los desocupados, amas de casa, etc., y representa el 7,1% del total bajo estudio.

[194]

**Cuadro 1. Jóvenes universitarios de la Argentina.
Segundo semestre, 2006**

ESTADO	CANTIDAD	%
Jóvenes universitarios	630.111	23,5
Sólo trabaja	1.017.103	37,9
Sólo estudia	845.850	31,5
Ninguna	189.829	7,1
TOTAL	2.682.893	100,0

Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH, INDEC.

Como se detalla en el Cuadro 2, es dispar tanto la distribución de estos jóvenes universitarios en el país, como su condición de actividad. En 2006 el 76,7% de los jóvenes universitarios se concentraba en 8 ciudades.²⁰ Solo el 23,3% de los jóvenes con formación universitaria se encontraba radicado en ciudades más pequeñas.

²⁰ Las ciudades de más de 500.000 habitantes son: Gran Buenos Aires; Gran La Plata; Gran Córdoba; Mar del Plata-Batán; Gran Mendoza; Gran Rosario; Gran Tucumán-Tafí Viejo y Salta.

Cuadro 2. Condición de actividad de los jóvenes universitarios, según tamaño del aglomerado.

Segundo semestre, 2006

Condición de actividad	Cantidad	%	Tamaño del aglomerado	
			Más de 500M	Menos de 500M
Ocupados	1.647.214	61,4	1.322.304	324.910
Desocupados	202.420	7,5	167.092	35.328
Inactivos	824.378	30,7	560.534	263.844
Ns/Nr	8.881	0,3	8.463	418
TOTAL	2.682.893	100,0	2.058.393	624.500

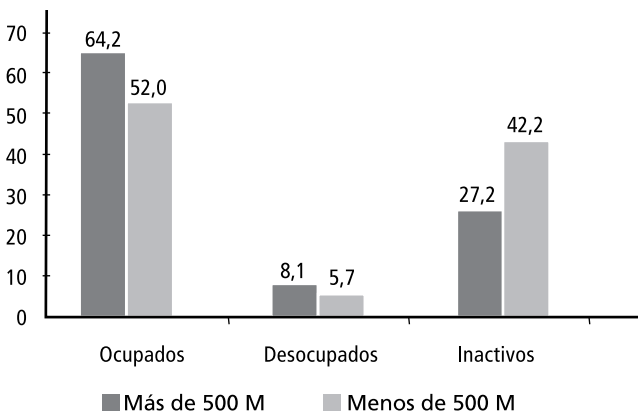
Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH, INDEC.

[195]

En el gráfico siguiente se observa la distribución de jóvenes universitarios de acuerdo con su condición de actividad, ya sea que se encontraran en aglomerados grandes o pequeños. Así hallamos otra diferencia: en los mayores aglomerados es mayor la proporción de jóvenes que están insertos en el mundo del trabajo, mientras que en los menores hay mayor participación de jóvenes inactivos, es decir, que sólo se dedican a la educación.

Gráfico 1. Distribución de los jóvenes universitarios, según tamaño del aglomerado y condición de actividad.

Segundo semestre, 2006



Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH, INDEC.

Sobre los desocupados, es interesante señalar que el 40,5% buscaba trabajo desde hacía menos de tres meses y el 27,5% de ellos estaba buscando desde más de un año antes. Es clara la diferencia entre ambas situaciones: la primera es lo que generalmente se denomina “desempleo friccional”, mientras que la segunda es “desempleo estructural”.²¹

[196]

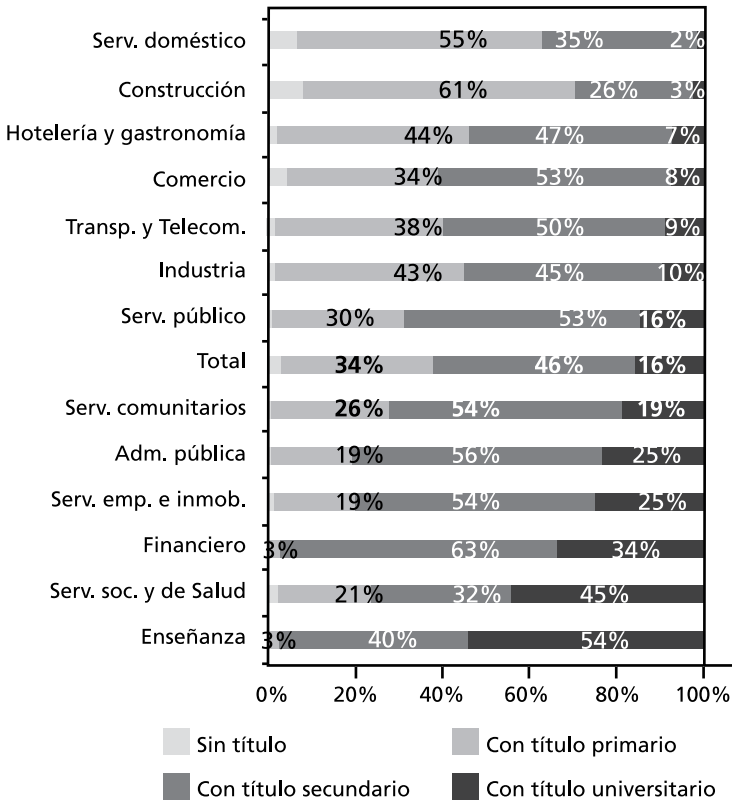
A pesar de su condición de desocupados, la vinculación de este grupo de jóvenes con el “mundo del trabajo” parece no estar rota. Del total de jóvenes que actualmente buscan trabajo, todos han trabajado alguna vez. Sin embargo, el 99% ha permanecido en ese trabajo durante menos de un año. El principal motivo por el cual se quedaron sin trabajo es la finalización del trabajo temporario (24,7%), seguido por razones personales (9,1%). Sólo para el 7,4% el motivo ha sido el despido o cierre.

En cuanto al grupo de jóvenes universitarios que tiene un empleo podríamos decir que son aquellos que han tenido “éxito” en su inserción en el mundo del trabajo. Debería ser de interés para las políticas educativas y de formación profesional analizar en qué ocupaciones y sectores de actividad logran insertarse estos jóvenes universitarios. Avanzaremos brevemente sobre estos aspectos: el principal sector de actividad donde se insertan es el Comercio, cuya demanda captura al 16,4% del total de jóvenes universitarios que trabajan. El segundo lugar lo ocupan los Servicios Empresariales e Inmobiliarios (15,3%), seguido por la Enseñanza (15,0%).

Sin embargo, también resulta de interés analizar no sólo cuál es el sector donde existe mayor demanda de jóvenes universitarios, sino también analizar las preferencias de las organizaciones de cada sector en cuanto a la formación. Para ello, se ha calculado la participación de los jóvenes universitarios sobre el total de jóvenes empleados en cada sector. Esta relación se muestra en el gráfico siguiente.

²¹ El *desempleo friccional* está asociado con el tiempo de búsqueda y rotación entre un trabajo y otro y, generalmente, es estable en las economías. El *desempleo estructural* está asociado con desajustes entre la oferta y la demanda de trabajadores.

Gráfico 2. Inserción laboral de los jóvenes, según sector de actividad y nivel educativo. 2006



Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH, INDEC.

Como puede observarse, la situación es muy dispar entre los diferentes sectores de actividad y varía desde la Construcción, donde sólo el 2% de los jóvenes tiene título universitario, hasta el sector de la Enseñanza, donde el 54% de los jóvenes entre 18 y 35 años tiene (al menos) un título de grado.

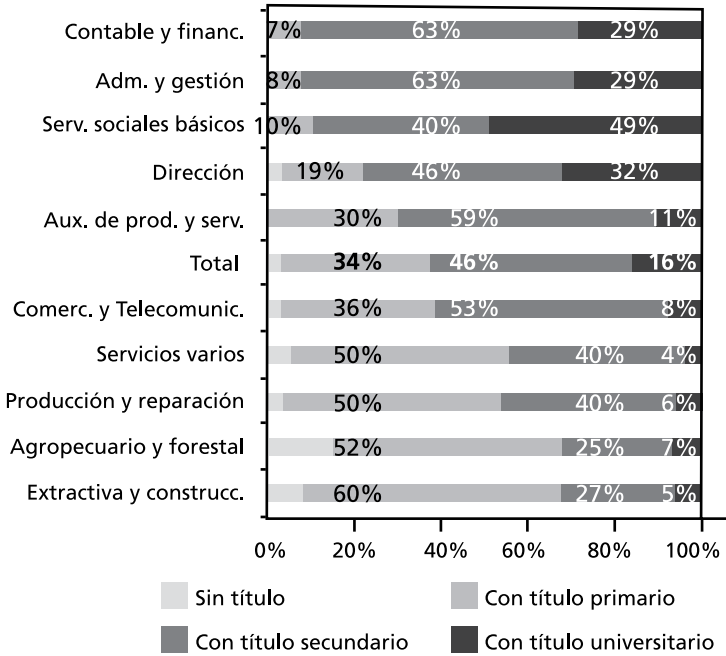
Veamos ahora qué tipo de ocupaciones desarrollan los jóvenes universitarios que han podido insertarse en el mundo del trabajo. De acuerdo con el tipo de formación que han recibido, se puede

observar marcadas diferencias entre las ocupaciones que desarrollan. En el Gráfico 3 se ilustra la participación que tienen los jóvenes universitarios y no universitarios sobre el total de empleos que se demanda para cada grupo de ocupaciones. En primer lugar, se observa que las ocupaciones relacionadas con los Servicios sociales básicos son las que demandan mayor proporción (y cantidad) de jóvenes universitarios. De acuerdo con el Clasificador Nacional de Ocupaciones, se puede listar las siguientes:

- Salud y sanidad.
- Educación.
- Investigación científica y tecnológica.
- Asesoría y consultoría.
- Prevención de siniestros y atención al medio ambiente y ecología.
- Comunicación de masas.
- Servicios sociales, comunales, políticos, gremiales y religiosos.
- Vigilancia y seguridad civil.
- Servicios policiales.
- Fuerzas armadas, gendarmería y prefectura.

El segundo tipo de ocupaciones que suelen desarrollar los jóvenes universitarios son las actividades administrativas, liderando no sólo la segunda mayor demanda (145.968 jóvenes) sino también la participación de los universitarios en el total de jóvenes insertos en este tipo de ocupaciones. Dentro del conjunto de actividades administrativas se puede listar las siguientes: gestión administrativa, de planificación y control de gestión, jurídica y legal.

Gráfico 3. Inserción laboral de los jóvenes, según ocupación y nivel educativo. 2006



Fuente: elaboración propia sobre datos de EPH, INDEC.

Es decir, más allá de las carreras de grado que hayan elegido, el 59,4% de los jóvenes que poseen un título universitario desarrollaban –en 2006– servicios básicos y administrativos, mientras que sólo el 5,7% realizaba tareas relacionadas con la producción industrial, artesanal y de reparación de bienes.

A modo de conclusión

Es sencillo reconocer y destacar la complejidad de los encuentros y desencuentros entre la educación y la producción. Pero, aun habiendo decidido que sólo consideraríamos la formalidad –en la educación y en

el empleo—, encontramos un abanico de motivos que llevan a promover sus encuentros y superar los desencuentros.

Es obvio que hay contextos y casos muy variados. De algunos hemos dicho algo.

Las empresas relacionadas con el petróleo y el gas deben recurrir a personal calificado y especializado en las múltiples tareas que enfrentan, y así se verifica su fuerte interés por las “Escuelas de Petróleo”. Una empresa que ha optado por globalizarse descubre inmediatamente que esa globalización la obliga a que todos los operarios que realizan una determinada tarea tengan la misma preparación, con independencia de en qué rincón del mundo ejecutan su labor. Y que esta obligación global rige para casi todas las actividades de la empresa, que son muchísimas y de muy diferente tipo. Por otra parte, otra empresa se preocupa por fortalecer el aprendizaje de una materia en la que los alumnos habitualmente se interesan poco o nada: Química. En estos casos podemos decir que se trata de decisiones que deben tomar las empresas para su supervivencia, y que también dependen de la capacidad y la disponibilidad que tengan para reclutar personal capacitado.

[200]

Otro conjunto es el que forman las empresas que, de una u otra forma, adhieren al enfoque de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) —tema en debate en muchos países—, que incluye desde operaciones de relaciones públicas hasta una auténtica preocupación por la suerte de las comunidades que eligen favorecer, porque son vecinas a sus instalaciones o porque las seleccionan entre las más carecientes.

Sean principalmente motivadas por garantizar su supervivencia, o por realizar acciones de tipo social en su entorno, las empresas se preocupan y se ocupan, cada vez más, de cuestiones relacionadas con el mundo educativo. Sin embargo, muchas veces estos esfuerzos quedan en el ámbito de las empresas medianas y grandes, que tienen recursos que pueden dirigir a estas acciones. Para el amplio espectro de pequeñas empresas es necesario que sean las políticas públicas las que favorezcan la

construcción de estos vínculos, partiendo de la base de que ellas son grandes generadoras de trabajo.²²

Otro terreno de imprecisiones es que, generalmente, cuando se habla de "producción" se oye "industria", tan frecuentemente como cuando se escribe "tecnología" y se lee "informática", como se puede verificar en prácticamente todos los medios de prensa. Y la industria no ocupa un lugar de privilegio en el empleo argentino. Para citar algunos ejemplos, el mayor dador de trabajo es el sector de comercio y reparación de bienes con 2.007.922 empleos en 2006, seguido por la industria, con 1.407.605 trabajadores. Para el mismo año, el sector automotriz empleaba a 70.376 personas, con valores similares a los registrados para el sector de *software* y servicios informáticos (65.337 empleados). Es decir, en parte estos desencuentros entre educación y trabajo pueden deberse a una mirada fundamentalmente "industrialista" del mercado de trabajo, que deja de lado la realidad a la que más comúnmente se enfrentan los jóvenes a la hora de insertarse laboralmente en sectores y ocupaciones más relacionadas a la esfera de los servicios.

En 1999 las diez principales actividades de producción de bienes y servicios en la Argentina concentraban el 70% del valor agregado y las tres primeras alcanzaban la mitad de ese valor, correspondiendo a las actividades Inmobiliarias, las Comerciales y la Administración Pública y Defensa. En cuarto lugar figuraban las Construcciones, luego Transporte y Comunicaciones y, con similar valor, Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca. En séptimo lugar los servicios de Enseñanza, octavo Intermediación financiera, noveno Servicios comunitarios y personales y recién en décimo lugar aparecía la primera actividad industrial: Alimentos y bebidas.²³

²² Para el primer trimestre de 2007, de acuerdo con datos del INDEC, el 30,3% del empleo privado se generaba en empresas de hasta seis empleados.

²³ Dra. Ruth Sautú, Lic. Gerardo Gargiulo e Ing. Carlos Lerch, *La investigación científica y tecnológica en Argentina. Un análisis de las áreas de vacancia desde la demanda*, Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Cultura y Educación, 1999.

A partir de otra fuente –de 2008– con una desagregación diferente, se llega a un panorama semejante.

Cuadro 3. Participación sectorial sobre el valor agregado bruto. 2008.

SECTORES PRODUCTORES DE BIENES	34%
Industria manufacturera	18%
Construcción	7%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	5%
Suministros de electricidad, gas y agua	3%
Explotación de minas y canteras	1%
Pesca	0%
SECTORES PRODUCTORES DE SERVICIOS	67%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	14%
Actividades inmobiliarias, emp., y de alq.	14%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	12%
Enseñanza, serv. sociales y de salud	8%
Otras act. de servicios y demás	6%
Intermediación financiera	6%
Administración pública y defensa	5%
Hoteles y restaurantes	3%

[202]

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

Un punto para reflexionar es que el sector de la Enseñanza es el que se nutre de la mayor proporción de jóvenes universitarios. Podríamos pensar que este hecho marca una endogamia y una estrecha relación entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación. Por otro lado, nos lleva a pensar sobre qué formación reciben esos jóvenes y sobre las escasas posibilidades del sistema educativo para nutrirse de las experiencias que sus propios actores tienen del mundo del trabajo. Por eso debiera ser de suma importancia el estudio de la realidad de los jóvenes que estudian y trabajan, ya que

en ellos –al menos por un tiempo– conviven ambos mundos: ellos son los puentes vivientes.

Las simplificaciones y recortes que hemos hecho en esta ocasión no resuelven los problemas que describimos. Tampoco pretenden erigirse en muestra representativa de todo lo que dejamos fuera de este trabajo. Más bien son un llamado de atención referido a todo lo que falta estudiar en detalle y para lo que se requieren soluciones complejas, que deben ser acordadas entre diferentes actores y, sobre todo, puestas en marcha dejando poco margen a los errores y descartando las habituales convicciones implícitas de que los problemas y las carencias han sido resueltos en el momento de firmar un decreto, votar una ley o cuando se abrazan quienes concluyen un acuerdo.

LA COMPLEJA INTEGRACIÓN “EDUCACIÓN Y TRABAJO”: ENTRE LA DEFINICIÓN Y LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Marta Novick*¹

El interés por contar con población calificada para incorporarse en el trabajo con sólidos conocimientos técnicos y capacidades para renovarse de forma permanente se manifiesta a escala mundial. El proceso de aprendizaje está mediado por un conocimiento abundante y creciente que demanda una actualización constante a lo largo de la vida. En la sociedad del conocimiento, es fundamental la interacción entre la calidad de vida, el ámbito escolar y el laboral. Sin embargo, como señalaba Gallart (1985), hace ya mucho tiempo hay diferencias entre la “racionalidad educativa” y la “racionalidad productiva” que repercuten sobre las organizaciones de dichos ámbitos y contribuyen a la difícil interacción entre ellas.

La articulación de las políticas públicas, entonces, se concibe como una cuestión central en los interrogantes actuales, tanto en la gestión diaria como en el diseño de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Partiendo del Paradigma de Tinbergen (1956), el primer paso es la definición de las metas de políticas en términos cualitativos, luego los mismos deben ser expresados en términos cuantitativos para evitar intervenciones difusas, precisando un objetivo determinado desde el punto de vista de la política para establecer metas y niveles de efectividad o mínimos admisibles. Posteriormente, se deben identificar los instrumentos de políticas que están a disposición de los responsables de la gestión, ya que en ese ámbito se definirá la necesidad de utilizar algunos instrumentos existentes o crear otros.

¹ Con la colaboración de Marianela Sarabia.

Específicamente, en lo referente al vínculo entre educación y trabajo, el debate vigente cubre desde problemáticas persistentes y dinámicas institucionales tensionadas entre la resistencia y el cambio hasta fracturas sociales y estrategias para avanzar en mejoras educativas y laborales que, sin lugar a duda, inciden en el bienestar de la población. La vieja agenda que remarcaba la escolarización, el aprendizaje y la formación para el trabajo converge en una nueva que instala a la sociedad del conocimiento y el intercambio de información en el centro de la atención mientras aún expresa problemáticas del pasado, sobre todo en materia de calidad de la educación.

[206]

En este documento se busca contribuir al debate con información y análisis sobre los recientes avances en materia de articulación entre educación y trabajo. Simultáneamente, se arroja luz sobre los distintos actores que inciden en dos dimensiones de interés: tanto la esfera estatal como la acción privada en diversos ámbitos. Por un lado, se señala qué hicieron al respecto las empresas durante el período postconvertibilidad; por otro, cuáles son los patrones convencionales de quienes se insertan en el mercado de trabajo.

Los objetivos arriba mencionados demandan contextualizar el interrogante sobre la articulación de políticas en educación y trabajo, marco que se encuentra en la primera sección. Luego, se da cuenta de las relaciones necesarias para la articulación de políticas, analizando el ámbito público y el ámbito privado. Posteriormente se presentan las conclusiones.

1. ¿Hay un contexto para la articulación de políticas educativas y laborales?

Las transformaciones sociales, culturales, laborales, productivas y económicas se han tornado permanentes desde los años setenta y han tendido a aumentar las asimetrías al interior de la sociedad, fragmentándola y polarizándola más allá de las fronteras, conformando un panorama que conlleva grandes desafíos de políticas y

consensos estratégicos. La UNESCO (2005) ha establecido que hay múltiples dimensiones que pueden manifestar asimetrías, combiniándose entre sí en función de las situaciones nacionales y locales. Los factores que inciden en dichas asimetrías también son múltiples: los recursos económicos, la geografía, la edad, el género, el idioma, la educación y la procedencia sociológica o cultural, el empleo y la integridad física, entre otros.

Este contexto conduce a observar cuál es la situación vigente y a considerar, al menos, las siguientes dimensiones para repensar la articulación de políticas:

- la sociedad del conocimiento,
- el deterioro del sistema educativo y la existencia significativa de brechas de calidad,
- el sistema económico y productivo (el perfil de especialización en una globalización competitiva), y
- el mercado de trabajo segmentado.

Desde esta perspectiva, la sociedad actual denota que el conocimiento es la nueva base de la competitividad. La capacidad para utilizar el conocimiento generado, y aumentar la demanda interna de su uso, en un circuito virtuoso, es el paso crucial para mantener o incrementar tanto el crecimiento económico como el bienestar social. La formación que hoy demanda la sociedad del conocimiento para la inserción laboral –en tanto educación y experiencia– contribuiría directamente a: (i) aumentar la demanda del desarrollo de tecnología, en particular de la informática, ya que el uso de la informática educativa es crucial para alcanzar, en tiempo razonable, el desarrollo económico proyectado; (ii) renovar en forma profunda las bases de conocimientos requeridas para la preparación de maestros y profesores capaces de llevar a cabo su parte en un programa de desarrollo económico. Es decir, es necesario contemplar desde un comienzo la infraestructura humana, sin la cual la infraestructura tecnológica no podrá funcionar óptimamente (Baum *et al.*, 2008).

Si las calificaciones básicas, generales y específicas están en un proceso de transformación permanente, ¿es la educación el “único” nexo indispensable para que el mercado de trabajo se adapte a estructuras productivas cambiantes? ¿Sólo la educación puede responder al cambio? ¿O también se necesita complementariedad entre las competencias básicas, las técnicas, los aprendizajes familiares y la experiencia en el trabajo? La formación en el sistema educativo formal y las competencias se enriquecen en simultáneo. Por un lado, una educación prolongada como sustento de habilidades básicas podría facilitar la adquisición de una capacitación específica para el empleo. Por otro, las competencias como conjunto de capacidades en permanente modificación podrían operar en situaciones de incertidumbre e involucrar capacidad para resolver problemas, gestionar recursos e información, desarrollar relaciones interpersonales, dominar la tecnología y seleccionar opciones entre un conjunto disponible de alternativas (Novick *et al.*, 1997).

La sanción de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195 de 1993) amplió el ciclo educativo obligatorio a 10 años, ratificó el principio de gratuidad de la enseñanza y estableció compromisos de incremento del presupuesto educativo. Esto último no llegó a ser garantizado, mientras la descentralización en la educación media y superior delegó mayor responsabilidad en los gobiernos provinciales. En 1991 ya se habían transferido más de 2.500 escuelas y un millón de alumnos secundarios a las provincias; el 15,8% de los establecimientos y el 20,9% de los alumnos secundarios pertenecían a escuelas técnicas (Gallart, 2006). En este sentido, se señaló que más allá del cierre de la escuela técnica, ésta no habría tenido alumnos suficientes cuando el sistema productivo estaba debilitado.

Durante esa década se amplió la matrícula en la escuela media y se aplicaron políticas que fomentaron la retención. Aumentaron entonces las tasas de escolarización y disminuyó la deserción. También se mantuvieron elevados los niveles de permanencia de alumnos con edad mayor a la edad teórica o ideal correspondiente al año de estudio. Sin embargo, en la evaluación de lectura a través de los

resultados educativos PISA en 2000 y 2006, la Argentina obtuvo 418 y 374 puntos, respectivamente, mientras los países de la OCDE promediaron los 500 puntos. Según estos criterios de evaluación, casi el 60% de los alumnos argentinos de 15 años (independientemente del grado escolar que cursen) no tienen capacidades mínimas de lectura, requisito básico para desempeñarse en el trabajo (Ferraro y Nahirñak, 2009).

Los cambios que tuvieron lugar en la Argentina durante las últimas décadas siguen planteando un reto en términos de la equidad de acceso al sistema educativo. En parte, éste se exhibe en el deterioro de la educación pública y en la ampliación de los diferenciales de calidad respecto de la privada, mostrando una significativa heterogeneidad que incide directa e indirectamente sobre la competitividad. También se presenciaron fallas de coordinación entre los distintos ciclos de enseñanza; la fragmentación de la oferta y, en síntesis, la desvalorización del sistema educativo con la transformación paulatina de una escuela sinónimo de aprendizaje y formación para el trabajo en una institución que reproduce desigualdades, a veces excluyente y de escasa contención, al tiempo que se deterioró la figura del docente como autoridad pedagógica y referencial. Sumando a esta transformación la dificultad en la permanencia de los alumnos en el sistema educativo –sobre todo a nivel de la escuela media–, se ha quebrado la articulación con el mercado de trabajo.

En lo referente al ámbito universitario, se observa heterogeneidad, y algunas debilidades. Puntualmente, en algunas carreras como las vinculadas con la informática, la dinámica que se establece entre el mercado de trabajo y los alumnos genera una pronta deserción de estas carreras, que a su vez constituye una de las causas de la falta de docentes de postgrado con altas calificaciones y conocimiento del mercado. De esta forma, se observa una cierta inadecuación entre el perfil que egresa y las demandas de las empresas (Novick, 2002).

Paralelamente, se produjo una fuerte desvalorización de las credenciales educativas, y ante la escasez de empleos, sólo los más

[210]

calificados podían ingresar al mercado de trabajo, dado que el nivel de instrucción actuaba como un selector cuasi natural. La ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados en la década pasada se debió principalmente a la caída de las remuneraciones de los menos calificados mientras el ingreso de los más calificados se mantuvo constante. Beccaria y Groisman (2005) confirmaron que, entre las personas de reducida escolaridad, la variabilidad ocupacional aumentó ya a comienzos de la década del noventa, mientras que la variabilidad de ingreso no exhibió cambios significativos. Por el contrario, el otro grupo no exhibió alteraciones en ninguna de estas dos variabilidades.

Esto manifiesta una relación estrecha entre el nivel de instrucción alcanzado y el ingreso laboral, por estar vinculados a la inserción en el empleo. Al respecto, algunos teóricos explican que las diferencias observadas entre los ingresos de las personas son producto de diferencias en productividad, planteando que la única alternativa para que las personas puedan salir de la pobreza es a través de la formación, la educación, o incentivos (Waisgrais, 2005). Sin embargo, cuando se asocia el nivel de instrucción con el nivel de calificación de la tarea en el puesto de trabajo, la relación no siempre es lineal ni tiene signo definido. Cierta pasaje de una gestión por calificaciones a otra por competencias ha permitido trascender los atributos de puesto de trabajo e incorporar elementos individuales y sociales en la trayectoria del trabajador, además de mayor flexibilidad.

En el último cuarto del siglo XX, en la medida en que los proyectos de movilidad social e incluso de integración social por medio del empleo se fueron diluyendo, las representaciones sobre la articulación entre educación, trabajo y ciudadanía también se vieron transformadas (Gallart, 1997). Los sucesivos cierres de fábricas y los despidos, así como la escasez de oportunidades de progreso en una actividad industrial que se contrae, generaron migración del capital humano. La progresiva acumulación de ese

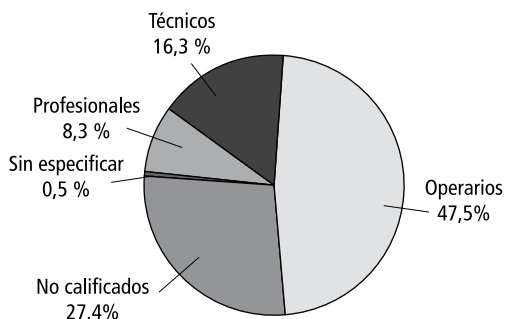
capital inmaterial que se ubica en el saber y la experiencia de gerentes y trabajadores, construido a lo largo de décadas, resultó destruida en buena medida a partir de 1975 (Schvarzer, 2000). También, un contexto de elevado desempleo habría contribuido a que los trabajadores más educados optaran por puestos de trabajo menos calificados (Maurizio, 2001), desplazando en parte a los menos educados y/o verificándose un proceso de sobreeducación.

Esa tendencia llegó a un punto de inflexión en 2003. La reactivación económica posterior ha reavivado el interés en la formación desde una óptica diferente: se ha enfocado en la educación técnica; en consecuencia, la demanda de personal calificado para la industria resurge de su bajo nivel anterior, presuponiendo una exigencia de calificaciones básicas tecnológicas que no existen en los graduados de la educación media común o en los polimodales no técnicos (Gallart, 2002). También se han establecido becas para carreras específicas y se ha incrementado el presupuesto educativo en general, en simultáneo con un aumento del presupuesto en ciencia y tecnología.

Retomando los interrogantes previos y procurando responder alguno sobre el cambio en el nivel de las calificaciones demandadas por el sistema productivo durante la última fase de crecimiento y recuperación tras la crisis de 2001-2002, se considera a la población urbana, según los aglomerados relevados por EPH (Encuesta Permanente de Hogares) para 2003 y 2006. Entre los segundos semestres de 2003 y 2006 la estructura ocupacional urbana según la calificación del puesto de trabajo no ha variado significativamente. Tampoco presenta grandes diferencias respecto de la estructura ocupacional total. El cambio se manifiesta sólo en la reducción de tres puntos porcentuales en los puestos sin calificación, que permitió ampliar la proporción de los trabajadores que desarrollan tareas operativas casi en la misma magnitud (véase Gráfico 1).

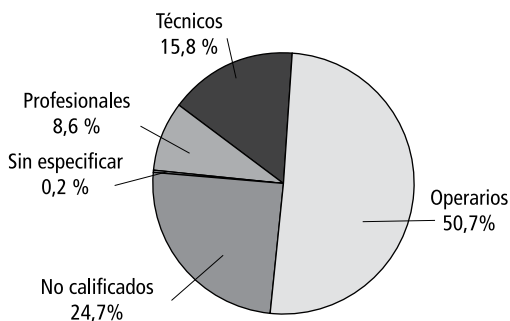
Gráfico 1. Estructura ocupacional según calificación de la tarea

Segundo semestre de 2003



[212]

Segundo semestre de 2006



Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DeyCM, basado en Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Profundizando el análisis según el tipo de calificación, para el mismo período se observa que las proporciones de los puestos profesionales y operativos variaron positivamente mientras que las de los técnicos y las de los puestos sin calificación disminuyeron. Dicha dinámica podría vincularse tanto con la forma de inserción como con el condicionamiento que viene dado por la estructura productiva y el *stock* de calificaciones.

De lo mencionado se desprende la pregunta sobre cuál es la estructura productiva y la inserción internacional consistente con

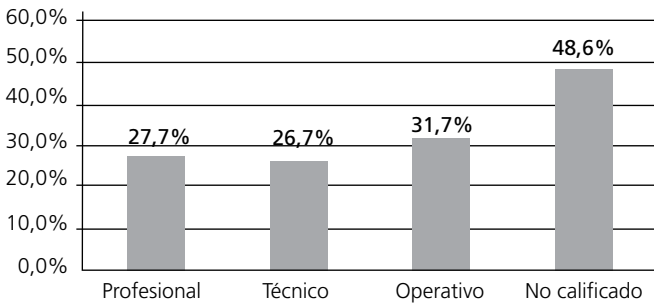
un mayor nivel de desarrollo. En esa línea, el sistema económico, el patrón de crecimiento y el perfil de especialización productiva son fundamentales para definir la matriz distributiva y diseñar políticas coherentes. En diversos estudios, no de forma casual, se menciona la "maldición de los recursos naturales" para América Latina, teniendo en cuenta que la especialización en recursos naturales –por más que sean un factor abundante en términos relativos– implicará un bajo nivel de ocupación y, en términos generales, los puestos de trabajo demandarán bajas calificaciones.

Así, cuando se hace referencia al mercado de trabajo, se debería hablar de mercados de trabajo, puesto que pueden presentarse diversas formas de segmentación del mercado laboral. Conforme a las teorías de la segmentación, existe una diferenciación en los empleos en términos salariales, de estabilidad, prestigio y condiciones laborales, lo que da lugar a un segmento formado por empleos estables, protegidos, con elevada movilidad ascendente y con altos salarios –segmento primario– frente a otro segmento de empleos desprotegidos, inestables, escasa movilidad y con bajas remuneraciones –segmento secundario– (Waisgrais, 2005). Esta dinámica, que se expresa en mercados de trabajo segmentados, genera no sólo economías de diferente velocidad, sino fuertes consecuencias en los procesos de inclusión y en la distribución del ingreso (Cimoli y Primi, 2008).

Durante la convertibilidad, el empleo no registrado mostró una tendencia ascendente: entre 1991 y 1994, su incidencia fue en aumento, aunque en octubre de 1994 dicho indicador verificó una reducción significativa, y alcanzó valores inferiores a los del inicio de la década. Desde entonces, adquirió un ritmo creciente, que lo ubicó en octubre de 1998 en el 38,4% (más de diez puntos porcentuales por encima de 1994). Luego se mantuvo estable en ese valor hasta la salida del régimen de convertibilidad, cuando volvió a retomar una tendencia ascendente, alcanzando, en el cuarto trimestre de 2004, al 43,2% de la población asalariada. Posteriormente, el indicador comenzó a exhibir una evolución descendente, que se prolonga hasta la actualidad (Lépore *et al.*, 2006).

La fuerte incorporación al empleo formal en los últimos años ha llevado a disminuir tanto la tasa de desempleo como la de empleo no registrado. Sin embargo, en términos absolutos, la informalidad sigue afectando a un gran número de trabajadores con inserciones laborales precarias. Al considerar los datos de la Encuesta de Indicadores Laborales, se observa la composición de los puestos registrados en establecimientos de 10 o más trabajadores y se corrobora un aumento significativo de la cantidad de puestos de trabajo registrados entre enero de 2003 y enero de 2008 para todas las calificaciones (Gráfico 2).

[214] **Gráfico 2. Variación del nivel de empleo registrado privado, según calificación del puesto de trabajo (enero 2003-enero 2008)**



Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DGEyEL, basado en la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL).

El patrón de crecimiento dominante en esta etapa (2003-2008) se extendió a todos los sectores productivos y permitió que la demanda de calificaciones fuera cubierta en todo su espectro. La Argentina ha avanzado en un nuevo modelo económico y social que debe fortalecer (Novick y Tomada, 2007). A diferencia de la década anterior, no se ha centrado en el personal con mayor nivel de instrucción alcanzado. Las políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones laborales han promovido

estas tendencias, principalmente contribuyendo a la inserción formal de los trabajadores.

2. Articulación de políticas... ¿entre quiénes?, ¿para qué?

En primera instancia, hay que preguntarse qué es la articulación. Esto puede resumirse en la necesidad de generar objetivos comunes, casi tácitos, en diferentes áreas, para avanzar en contextos complejos, e incluso muchas veces escindidos. Como se ha señalado anteriormente, la adecuación entre el sistema educativo, la formación continua y el mercado de trabajo son fundamentales en los diversos ámbitos para contribuir a la inclusión y a la mejora distributiva. A continuación se analiza la articulación en el ámbito gubernamental y posteriormente la interacción entre lo público y lo privado.

[215]

2.1. Políticas públicas

En las diversas jurisdicciones de gobierno, y aún más allá de ellas, la tarea de articulación es fundamental. En ese sentido, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha realizado proyectos coyunturales y estratégicos con el Ministerio de Educación y el de Ciencia y Tecnología, también con la Cancillería Argentina, con los Ministerios de Salud, Desarrollo Social, Economía y Producción, al tiempo que forma parte del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.²

Los logros del *patrón de crecimiento de la postconvertibilidad* en la Argentina (2003-2008) fueron sostenidos por la coordinación de políticas y de objetivos al interior del gobierno. Entre sus

² Está integrado por los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Educación, de Ciencia, Técnica e Innovación Productiva, de Economía y Producción, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. También forma parte de él la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.

diversos pilares se encuentran algunos, transversales a toda la gestión, que permitieron la recuperación del rol del Estado a través de la instrumentación de políticas no ortodoxas en lo económico y de la articulación de las esferas económicas, laborales y sociales tendiendo a un desarrollo basado en el crecimiento con inclusión social a través del empleo y una mayor equidad. Esto último condensa la importancia de colocar el “empleo decente” en el centro de las políticas públicas, lo que condujo a la generación de más de cuatro millones de puestos de trabajo, mientras el presupuesto en educación, ciencia y tecnología aumentaba significativamente y se iniciaba un proceso de recuperación de la escuela técnica.

Puntualizando sobre la implementación de *políticas laborales* durante este período, las principales fueron el rediseño de las instituciones de administración del trabajo, como el fortalecimiento de la inspección laboral y el restablecimiento del salario mínimo, vital y móvil, entre otras. También las *políticas de ingresos* mediante los convenios colectivos, la ampliación de la cobertura previsional y la movilidad previsional (la cobertura superó el 90% de la población en edad de jubilarse) tanto como el incremento de los montos asignados por transferencias monetarias directas fueron fundamentales.

Las *políticas activas de empleo* estuvieron orientadas a mejorar la empleabilidad a través de la formación para el trabajo mediante convenios con distintos centros de formación y sindicatos que favorecieron tanto a ocupados como a desempleados.³ Dichas *políticas de formación* también han desempeñado un rol central tanto en el plano nacional como en el local al estar fuertemente asociadas con la Red

³ Las políticas de empleo y formación también estuvieron orientadas a la denominada población económica inactiva (PEI), la cual está comprendida por desempleados ocultos, dado que no salen a buscar trabajo durante los períodos de medición por diversas razones. Entre ellos predominan algunos grupos particulares: mujeres que permanecen en el hogar, personas que no salen de su entorno habitual ya sea por costo de movilidad, desconocimiento de mecanismos de búsqueda, autoexclusión o distintas expectativas. En lo que respecta a cursos de formación específicos, a veces se ha presentado cierta inadecuación entre la oferta de los cursos y el perfil de los beneficiarios.

Federal de Servicios de Empleo, mediante las oficinas municipales y el fortalecimiento de los consejos sectoriales así como de las mesas territoriales de actores. A partir de la implementación del Programa Jefes de Hogar el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha ampliado su responsabilidad en términos de brindar diversas prestaciones: específicamente, se ha robustecido la terminalidad educativa, al ofrecerse la posibilidad de completar los ciclos educativos a través de la oferta disponible en la jurisdicción del estudiante, pudiendo elegir la alternativa que le resulte más adecuada.

Esta prestación se ha expandido a distintos estratos de la población, incluyendo beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo, y desempleados en general (400.000 personas), al mismo tiempo que se ha adaptado a algunas demandas de flexibilidad mediante la incorporación de modalidades semipresenciales y el Plan FINES para la escolaridad secundaria. Se implementaron programas especiales como el Programa Jóvenes para población de entre 18 y 24 años, y políticas orientadas al servicio doméstico, entre otras.

También se ha intensificado la formación profesional para empleados y desempleados, la evaluación y la certificación de competencias laborales (40.000 trabajadores) y las prácticas calificantes en empresas. Se han desarrollado contenidos para la inclusión del “trabajo decente” en el currículum de las instituciones de nivel medio y/o ciclo polimodal, en sus diferentes modalidades y en todas las jurisdicciones del país. Esto incluye los contenidos y significados del trabajo decente, que abarcan los derechos fundamentales y el análisis de la problemática derivada del déficit de trabajo decente.

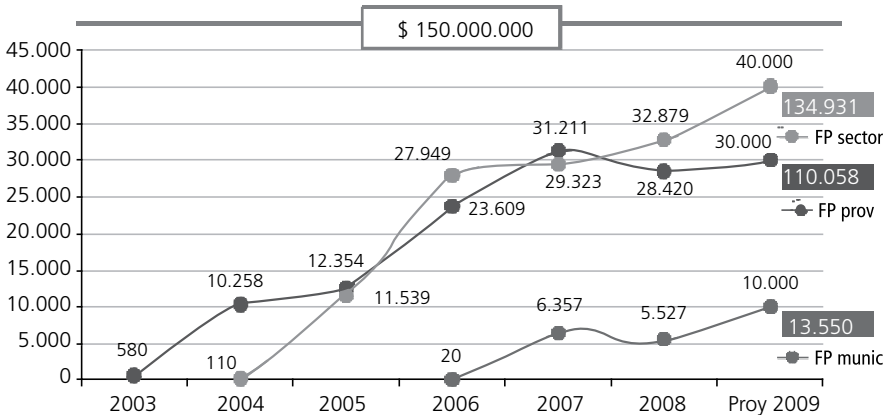
A continuación (Gráfico 3) se presenta la cantidad de personas capacitadas mediante formación profesional jurisdiccional o sectorial. La formación profesional municipal se encuentra estrechamente ligada a la presencia de las oficinas de empleo. En diciembre de 2009, se habían inaugurado 298 OE en las 23 provincias argentinas. De esto se desprende que son muy diversos los factores y los actores que moldean la formación para

el trabajo. En general, los temas vinculados a la formación de personal, si bien responden a la lógica productiva propia de las empresas, se impregnan de una lógica de desarrollo de actores y de diálogo social que abordan los temas vinculados a la distribución y redistribución del conocimiento en diversos niveles: la empresa, la red de proveedores, la región en la que impacta y la sociedad en su conjunto (Sladogna, 2008).

[218]

Sin embargo, los puntos de tensión entre equidad y productividad no se limitan ni al rol del Estado ni al del mercado de manera dicotómica. Las transformaciones mencionadas, tanto como el progreso en las dimensiones de análisis, demandan que los ministerios expertos en educación y trabajo no sean los únicos actores de esta dinámica de articulación. Por el contrario, los actores sociales del mundo del trabajo (sindicatos y empresas) deben desempeñar un papel relevante en esta materia.

Gráfico 3. Evolución de personas capacitadas en formación profesional (FP), según ámbito provincial, municipal y sectorial



Fuente: MTEySS, Secretaría Empleo, DNOyFP, incluye Meta 2009.

2.2. Ámbito público-privado

Cuando se habla de articulación también hay que pensar en la relación entre lo público y lo privado, entre lo corporativo y los hogares. En el ámbito público-privado los actores sociales e institucionales son muy diversos, tanto en términos de representatividad como de jurisdicción, y muchas veces tienen intereses en pugna. Entonces también cabe delimitar la importancia de la adecuación entre los saberes de la población y las competencias demandadas por las empresas. La UNESCO (2005) señala que en el ciclo de la vida se pueden determinar varios tiempos de educación y formación, y que las posibilidades de acceso a la formación continua son muy variables en función de los países y regiones.

A continuación se presentan diversos interrogantes orientadores con algunas respuestas, dado que el desarrollo de competencias endógenas, que pueda transformar la información en conocimiento, está cada vez más alejado de la lógica individual y requiere de articulación con redes productivas o institucionales (Novick, 2008). En primer lugar, es oportuno indagar cuáles son los principales criterios para la selección de personal según esta clasificación, para complementar la mirada sobre la distribución de las tareas según sus calificaciones. En términos generales, los criterios más destacados que expresan los empresarios son la disponibilidad horaria y las referencias –lo que muestra la importancia del "capital social"–, aunque observando detalladamente se evidencia un fuerte sesgo de criterios asociados con la formación, las competencias y la experiencia laboral (véase Tabla 1).

Las empresas tienden a señalar ciertos déficits en formación (que pueden ser ubicados como rasgos a ser adquiridos dentro del sistema educativo), como la deficiente capacidad de abstracción y asociación, de expresión verbal y de concentración, o las dificultades para adquirir responsabilidades (Gallart y Novick, 1997). Las transformaciones en los sistemas productivos muestran una dinámica de cambio en las competencias requeridas así como en los criterios de reclutamiento de las empresas, las cuales se enlazan con la formación continua y el aprendizaje permanente.

Tabla 1. Criterios para la selección de personal, según calificación de la tarea

Criterios para la sección de candidatos	Profesional y técnica %	Operativa %	No calificada %	Total
La disponibilidad horaria	51,7	66,4	60,3	59,5
Las referencias	49,0	58,8	51,0	52,9
El nivel de formación	57,3	58,8	32,6	49,5
El contenido de la experiencia	48,0	52,7	33,4	44,7
La duración de la experiencia	37,0	41,7	28,4	35,7
El nivel cultural general	39,6	39,9	23,3	34,3
Las competencias técnicas	42,5	39,3	17,3	33,1

[220]

Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DGEyEL, basado en EIL (módulo Búsqueda de Personal, mayo 2006).

En segundo lugar, cabe profundizar sobre la relación existente entre la búsqueda laboral que realizan las empresas y los puestos que permanecen vacantes. Tomando como fuente de información la Encuesta de Indicadores Laborales,⁴ es sorprendente el amplio porcentaje de cobertura que presentan los puestos demandados, dado que el 92% de las empresas que realizaron búsquedas cubrió la totalidad de los puestos vacantes y apenas menos del 3% de éstas no logró cubrir ninguno en 2006. Más allá de los resultados difundidos públicamente que no suelen reflejar esta realidad, para 2008 los datos son aún más alentadores, aunque sin diferencias significativas. La caída de cinco puntos porcentuales en la búsqueda de personal pudo

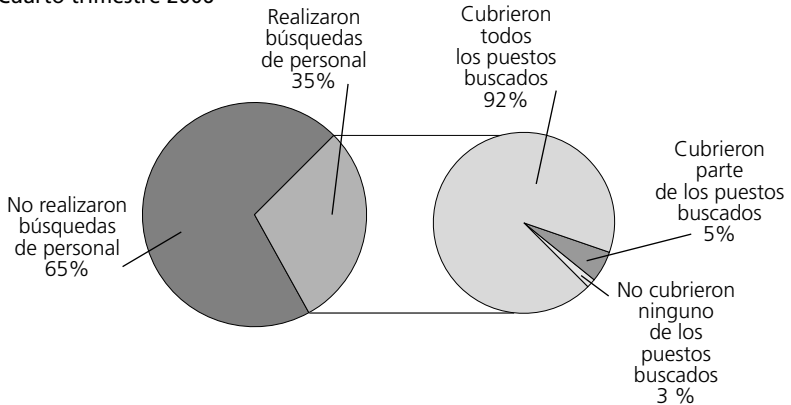
⁴ La EIL se releva mensualmente en cerca de 1.600 establecimientos de más de 10 trabajadores registrados en 7 ciudades del país, permite analizar los puestos demandados, sus características e incluso su cobertura en los meses siguientes. Se diferencia de los datos relevados por el INDEC cuya contabilización se realiza sobre empresas: si bien se tiene en cuenta el número de empresas que buscaron personal, que cubrieron total o parcialmente la demanda y se proyecta en función de la muestra, esto puede conducir a errores de estimación, dado que si un sector está representado por dos empresas y una no cubrió, ese sector aparece con un 50% de imposibilidad de cubrir los puestos demandados.

deberse a la caída del nivel de actividad que se presentó durante el IV trimestre de 2008 por la crisis internacional y a las expectativas vinculadas con ello. Sin embargo, según la región geográfica se presentan comportamientos distintos. Cuando se analizan los puestos no cubiertos, se observan problemas para satisfacer la demanda en ciertas posiciones u ocupaciones técnicas o profesionales vinculadas con el sector salud, los sistemas de información, lo contable y la ingeniería (véase Gráfico 4).

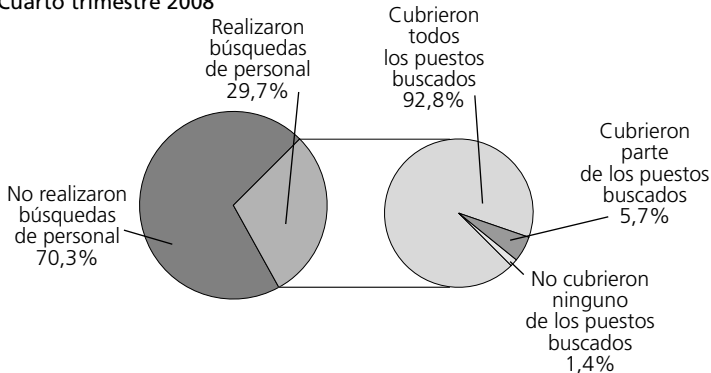
Gráfico 4. Búsqueda de personal y cobertura de puestos vacantes

[221]

Cuarto trimestre 2006



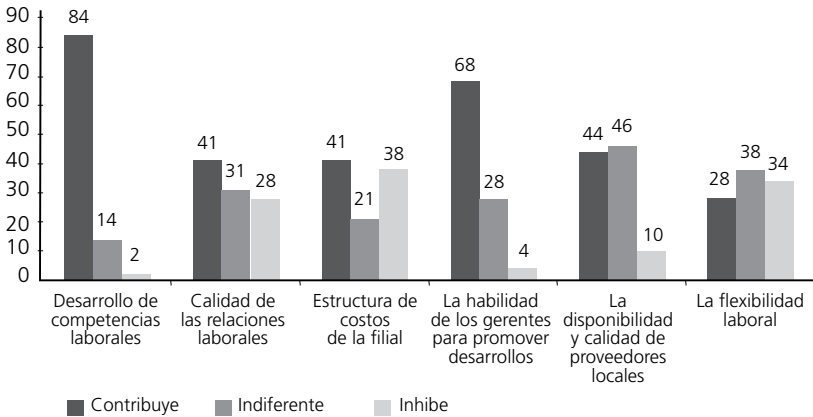
Cuarto trimestre 2008



Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DGEyEL, basado en EIL.

En tercer lugar, y ligado a lo anterior, es relevante buscar los vínculos entre las competencias de los trabajadores y la atracción de inversiones o el establecimiento de firmas, de tal modo que los primeros permitan llevar a cabo los objetivos de dichas empresas. Por ejemplo, ¿cuáles son los factores que condicionan las inversiones extranjeras? El Gráfico 5 responde este interrogante por sí mismo. Un estudio en marcha sobre las políticas de empleo y las relaciones laborales en empresas multinacionales (Delfini et al., 2009) arroja algunas respuestas interesantes. La dimensión más clara como elemento de atracción de inversiones está referida tanto a las competencias de los trabajadores como de los gerentes. Dicha habilidad tiene tanto que ver con la formación en el sistema educativo como con la experiencia laboral previa. Por otro lado, la encuesta a empresas multinacionales también señala que la calidad de los servicios públicos como educación y servicios médicos es la política pública que más contribuye al desarrollo de nuevas inversiones y actividades en la filial argentina.

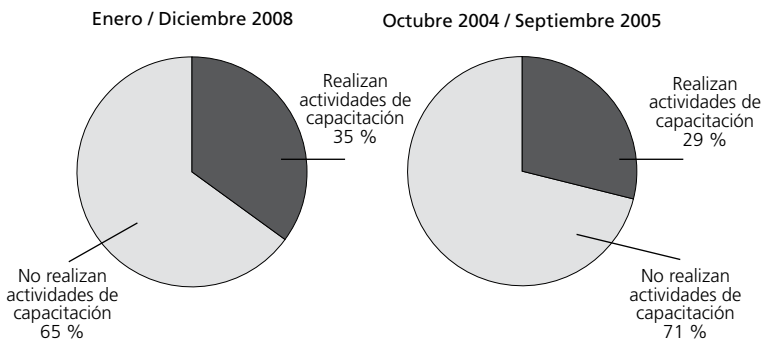
Gráfico 5. Distribución de firmas multinacionales, según factores que inhiben o contribuyen a las nuevas inversiones en la Argentina (en %)



Fuente: MTEySS, SSPTyEL, Encuesta a Firmas Multinacionales en la Argentina.

En cuarto orden, es importante analizar las dificultades existentes para hallar los perfiles adecuados, cuáles son los esfuerzos que realizan las empresas en la materia. El siguiente gráfico muestra el incremento de 6 puntos porcentuales entre 2004-2005 y 2008 en la proporción de empresas que realizaron actividades de capacitación. Si bien se ha presentado una mejora, aún dos tercios de las empresas con 10 o más trabajadores registrados no brindan ningún tipo de capacitación, mostrando, en parte, la debilidad de los esfuerzos que se realizan.

Gráfico 6. Empresas que realizan actividades de capacitación



[223]

Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DGEyEL, basado en EIL.

Este punto instala el debate sobre cuál es la lógica empresarial ante las actividades de formación, puesto que entre los criterios de selección de personal la formación es un factor relevante y se concibe como una herramienta para incrementar sensiblemente las competencias laborales. Pero, simultáneamente, las empresas prescinden de realizar esta clase de actividades. En promedio, apenas el 35% de las empresas capacitó a través de diversas modalidades durante 2008. Si se descuentan los cursos de riesgo del trabajo que son obligatorios, este porcentaje disminuye aún más. La Tabla 2 detalla el tipo de capacitación. En tanto, el 71% de las empresas multinacionales invierte menos del 5% de la masa salarial en la capacitación de sus empleados, mientras sólo el 12% invierte más del 10% (Delfini *et al.*, 2009).

Tabla 2. Tipo de capacitaciones que las empresas realizaron. 2008

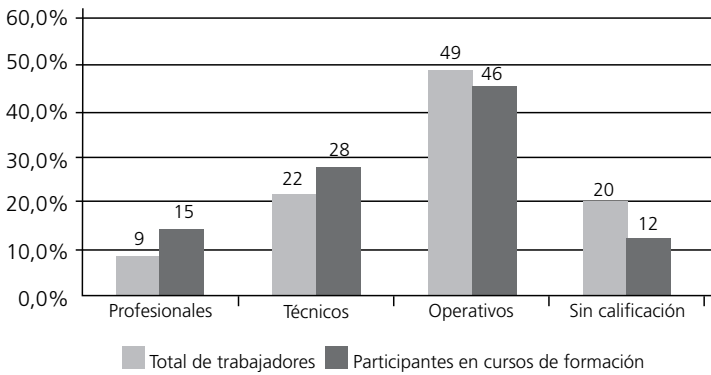
Tipo de actividad de capacitación	Realizó	No realizó	Total
Talleres, conferencias informativas o de sensibilización	14,4%	85,6%	100,0%
Cursos de seguridad a cargo de la ART	12,4%	87,6%	100,0%
Capacitación a cargo de proveedores	9,4%	90,6%	100,0%
Capacitación en el puesto de trabajo	22,4%	77,6%	100,0%
Cursos de formación	15,2%	84,8%	100,0%

[224]

Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DGEyEL, basado en EIL (Módulo de Capacitación, 2008).

Finalmente, cabe preguntar: a quiénes capacitaron las empresas. Las firmas que desarrollaron actividades de capacitación ente octubre de 2004 y septiembre de 2005 registraron una mayor proporción de trabajadores capacitados en los grupos más calificados. El 74% de las empresas capacitó a trabajadores de calificación operativa y el 70% incluyó a profesionales. En el otro extremo, sólo entre el 40% y el 50% de los establecimientos formó al personal sin calificación o auxiliar (Soto, 2007). En esta línea, la coexistencia en el entramado económico de “islas de modernidad” con empresas obsoletas en tecnología y gestión permitiría sostener la coexistencia de diferentes demandas en términos de capacitación y calificaciones (Gallart y Novick, 1996). El siguiente gráfico permite observar una dinámica similar para 2008.

Gráfico 7. Total de trabajadores y participantes en cursos de formación, según calificación del puesto. 2008 (%)



[225]

Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DGEyEL, basado en EIL (Módulo de Capacitación 2008).

La imagen refleja una fuerte asimetría en la distribución de las actividades de capacitación entre los trabajadores. Esto se manifiesta en que los perfiles profesionales y técnicos han participado en mayor proporción que aquellos que tienen tareas con menor calificación, pese a que la mayor proporción de trabajadores está conformada por operarios y puestos sin calificación.

La Tabla 3 manifiesta el diferencial de herramientas vinculadas a la capacitación laboral según el tamaño de la empresa, presentando una asociación positiva entre el empleo de dichas herramientas y el mayor tamaño. Entre ellas se destaca la baja identificación de necesidades de formación y la baja frecuencia de asignación de presupuesto específico en las empresas más chicas. En sentido inverso, se destaca el elevado nivel de planificación de las empresas de mayor tamaño, tanto como la posesión de unidades de capacitación. El cuadro que se transcribe no perfila un panorama muy complejo ni integral en materia de capacitación cuando se analiza el conjunto de las empresas que realizó alguna capacitación (debe recordarse la importante proporción de firmas que no hizo esfuerzos en ese sentido), ya sea por escasa identificación de necesidades, por baja planificación o por su evaluación, entre otras razones.

**Tabla 3. Empleo de herramientas de gestión de capacitación.
Primer semestre, 2008**

	Empresas chicas	Empresas medianas	Empresas grandes	Empresas que capacitaban en sentido amplio	Empresas que realizaron cursos de formación	Promedio
Tienen unidad de capacitación	24,1%	45,1%	66,8%	55,4%	66,2%	28,0%
Identifican siempre o a menudo necesidades de capacitación	16,1%	32,8%	39,9%	37,9%	52,7%	18,9%
Planifican las actividades de capacitación	20,7%	43,7%	60,0%	55,4%	67,5%	24,8%
Tienen un presupuesto específico	6,4%	25,5 %	36,4%	19,9%	34,1%	9,8%
Evalúan las actividades de capacitación realizadas	22,6%	46,5 %	57,3%	57,7%	71,9%	26,7%

Fuente: MTEySS, SSPTyEL, DGEyEL, basado en EIL (Módulo de Capacitación, 2008).

[226]

3. A modo de conclusión: conocer dinámicas para articular políticas

Como se señaló inicialmente, el interés por contar con población calificada para incorporarse en el trabajo con sólidos conocimientos técnicos y capacidades para renovarse de forma permanente se manifiesta a escala mundial. En palabras de Schvarzer (2000), la producción de técnicos y expertos es un factor básico, tanto o más importante que la creación de condiciones en el ámbito económico.

Sin embargo, aún hoy imperan lógicas diferentes entre el sistema productivo y el sistema educativo que demandan construir complementariedades. Los nuevos desafíos de una sociedad basada en el

conocimiento exigen esfuerzos significativos en materia de educación y trabajo, pero éstos deben contar con una fuerte articulación. La optimización de la relación entre formación y trabajo en la sociedad del conocimiento demanda poner en práctica nuevas formas de gestión a partir de: a) la implementación de formas de organización del trabajo que estimulen la circulación de la información y el conocimiento; b) estrategias de capacitación y aprendizaje de carácter sistémico e interrelacionado, y c) la aplicación de criterios remuneratorios coherentes con estas prácticas (Novick, 2002).

Conocer las dinámicas propias de cada ámbito de acción, así como los perfiles y necesidades de los actores implicados, resulta fundamental para avanzar adecuadamente en la articulación de políticas y objetivos comunes. La evidencia aquí presentada revela la importancia de considerar a los actores implicados en el mundo del trabajo y pone de relieve las cuestiones pendientes en materia de formación.

Se debe avanzar tanto en el ámbito público como en el privado. Más allá de las interrelaciones entre los ministerios nacionales pertinentes, aún queda mucho por hacer en materia de articulación de políticas en el ámbito de lo público, sobre todo en las diferentes jurisdicciones provinciales y municipales. Como se ha mencionado, la tarea de coordinación en estos ámbitos no resulta sencilla dado que muchas veces se presentan superposiciones entre los organismos públicos y no una verdadera articulación, y queda pendiente la tarea de “aceitar mecanismos” entre las jurisdicciones.

En tanto, se deben fortalecer las alianzas público–privadas. El rol de los sindicatos y de las empresas en la articulación entre las dimensiones de formación y de trabajo también es clave. El gasto en educación y en formación que realiza el gobierno no siempre tiene resultados concretos y/o medibles. Pero aquí se desprende que muchas veces las empresas demandan personal con alta formación y raramente invierten en renovar conocimientos. Esto demanda una mayor coherencia en el desempeño por parte de las empresas, pero también mayor diálogo entre todos los actores. En

otras palabras, implica comprender que el desarrollo institucional, así como la construcción de mecanismos de cohesión social y la formación de la fuerza de trabajo y de capacidades tecnológicas, son procesos esencialmente endógenos. «Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo» (Ocampo, 2006).

[228]

El patrón de crecimiento dominante en esta etapa (2003-2008) se extendió a todos los sectores productivos y permitió mejorar la calidad de vida de una gran parte de la población mediante la reducción de la pobreza y la indigencia, la incorporación al empleo, principalmente formal. Recientemente se ha sorteado la crisis económica mundial con leves impactos. A diferencia de los *shocks* externos que extremaban la volatilidad económica con pésimas repercusiones para los trabajadores, en esta oportunidad se ha mantenido gran parte de los puestos de trabajo con una batería de políticas laborales y de ingresos, para evitar que cualquier intento de crecimiento productivo se encuentre con la severa limitación que surge de la carencia de competencias. Estas competencias, así como la formación del personal, demandan procesos de “producción-formación” a lo largo del tiempo que varían, precisamente, según el nivel de articulación entre las dos dimensiones de análisis.

Pero parece difícil pensar hoy en cumplir con el objetivo de generar más y mejor trabajo, y mejorar las capacidades innovadoras, si no se avanza en el plano del cambio estructural. Sería posible, entonces, aprovechar la oportunidad que presenta el escenario macroeconómico actual para avanzar hacia un modelo de estructura productiva con mayor proporción de conocimiento incorporado, a través de la generación local de entramados productivos y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de ciencia y tecnología, que propicie una importante creación de puestos de trabajo de calidad (Novick, 2008).

Referencias bibliográficas

- Baum, Gabriel; Nemirovsky, Adolfo y Sabelli, Nora (2008), "La educación en ciencia y tecnología como derecho social en la economía del conocimiento", en *Desarrollo e innovación. Empleos y competencias. Revista de Trabajo* N° 5, Año 4, Buenos Aires, MTEySS.
- Beccaria, Luis y Groisman, Fernando (2005), *Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina*, Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento, Documento de trabajo.
- Cimoli, M. y Primi, A. (2008), "El diseño y la implementación de las políticas tecnológicas en América Latina: un (lento) proceso de aprendizaje", en Valenti, G.; Casalet, M. y Avaro, D. (coord.), *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*, México D.F., FLACSO México/Plaza y Valdés.
- Delfini, Marcelo; Gurrera, Silvana; Kipnis, Pierre; Robert, Verónica y Yoguel, Gabriel (2009), *Las empresas multinacionales en la Argentina. Encuesta sobre recursos humanos, relaciones laborales, innovación y la cadena global de valor. Informe preliminar*, Buenos Aires, MTEySS.
- Ferraro, R. y Nahirñak, P. (2009), "Encuentros y desencuentros entre la educación y la producción", Ponencia presentada en el Seminario Internacional 2009: "Educación y trabajo, interrelaciones y políticas", Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Gallart, M. Antonia (1985), *La racionalidad educativa y la racionalidad productiva: las escuelas técnicas y el mundo del trabajo*, Buenos Aires, CENEP, Cuaderno del CENEP.
- Gallart, M. Antonia (1997), "La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 3, N° 5, Buenos Aires, pp. 94 a 115.
- Gallart, M. Antonia (2006), *La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar?*, Montevideo, CINTERFOR/OIT.

- Gallart, M. Antonia y Novick, Marta (1996), "Estudio de caso de la Argentina", en Puryear, Jeffrey (ed.), *Socios para el progreso: la educación y el sector privado en América Latina y el Caribe*, Lima, Consejo Empresario de América Latina.
- Gallart, M. A. (2002), *Veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una investigadora*, Montevideo, CINTERFOR.
- Léopore, Eduardo; Roca, Emilia; Schachtel, Lila y Schleser, Diego (2006), "Evolución del empleo registrado y no registrado durante el período 1990-2005", en *Salarios, empleo y empresas (2003-2006)*, Serie TOE/5, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Maurizio, R. (2001), "Demanda de trabajo, sobreeducación y distribución del ingreso", Ponencia presentada en el 5º Congreso de ASET.
- Novick, M. (2002), *La dinámica de la oferta y la demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina*, Serie Desarrollo Productivo, Documento de CEPAL, Santiago de Chile.
- Novick, M. y Tomada, C. (2007), «Argentina 2003-2006: crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?», en Novick, M.; Tomada, C.; Damil, M.; Frenkel, R. y Maurizio, R., (comp.), *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Serie de investigación 114, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Novick, Marta (2008), "Desarrollo e innovación: un debate en torno a la revalorización del trabajo", en *Desarrollo e innovación. Empleos y competencias. Revista de Trabajo* N° 5, Año 4, Buenos Aires, MTEySS.

- Novick, Marta y Gallart, M. Antonia (coord.) (1997), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Montevideo, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo / CINTERFOR/OIT.
- Ocampo, J. A (2006), "The links between economic and social policies", Ginebra. Disponible en <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/confrence/research/plenary.htm>>.
- Schvarzer, Jorge (2000), *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Sladogna, Mónica (2008), "Las condiciones para el conocimiento productivo", en *Desarrollo e innovación. Empleos y competencias. Revista de Trabajo* Nº 5, Año 4, Buenos Aires, MTEySS.
- Soto, C. (2007), "Estrategias empresariales de búsqueda y capacitación: perfiles de puestos y competencias demandadas", en *Dimensiones del trabajo en el nuevo modelo económico y social*, Serie TOE/6, Buenos Aires, SSPTyEL, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Tinbergen, Jan (1956), *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, North Holland.
- UNESCO (2005), *Hacia las sociedades del conocimiento*, París, Informe mundial de la UNESCO.
- Waisgrais, S. (2005), "Educación y mercado laboral en Argentina. La transición del sistema educativo al trabajo", Tesis de Doctorado, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, mimeo.

POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL EN LA ARGENTINA

María Rosa Almandoz

El nuevo contexto político y económico de la Argentina, luego de la crisis social y económica en los inicios del año 2000, marcó un giro en el debate acerca de las políticas y estrategias para la educación y, en particular, para la educación técnico-profesional (ETP).

Tal giro implicó revisar la perspectiva política y los enfoques teóricos, modelos y conceptos instalados en la década de los noventa, incorporar a nuevos actores sociales y diseñar e implementar estrategias y programas que dieran respuesta a aquellos aspectos que el diagnóstico de situación en el año 2003 marcaba como puntos críticos.

A partir de un importante consenso político y académico, y de un intenso debate y análisis acerca de los límites, las falencias y los problemas derivados de la implementación de la Ley Federal de Educación (1993) en un contexto de crisis económica y social, en los últimos seis años el sistema educativo argentino muestra un conjunto de nuevas leyes en el orden nacional y, consecuentemente, en el orden provincial.

Los propósitos de tales leyes¹ expresan la voluntad y la intencionalidad políticas de lograr una mayor articulación al interior del sistema educativo nacional, reconocer al Estado como responsable

¹ En el mes de diciembre de 2006 se sancionó la Ley 26.206, Ley de Educación Nacional, la cual cierra un ciclo de diferentes leyes educativas que posicionan a la educación en nuevos contextos político-ideológicos y socioeconómicos, con mirada prospectiva. Antecedentes las Leyes de: Garantía del salario docente y ciento ochenta días de clase (Ley 25.864, sancionada en diciembre de 2003), Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.919, sancionada en agosto de 2004), Educación Técnico-profesional (Ley 26.058, sancionada en septiembre de 2005), Financiamiento Educativo (Ley 26.075, sancionada en diciembre de 2005), Educación Sexual Integral (Ley 26.150, sancionada en octubre de 2006) y Derechos del Niño (Ley 26.233, sancionada en marzo de 2007). Se agrega la Ley 26.427 de Pasantías Educativas, sancionada en noviembre de 2008.

principal para alcanzar el pleno ejercicio del derecho personal y social a la educación, afirmar los acuerdos necesarios en términos de lineamientos federales para un avance equilibrado en el conjunto de las jurisdicciones educativas y asegurar la efectividad de las estrategias orientadas a alcanzar mayores niveles de inclusión y calidad educativas.

[234]

En ese contexto se plantea la necesidad de reconocer el carácter estratégico de la educación técnico-profesional para el desarrollo con mayores niveles de inclusión y equidad social, y como un factor clave para el crecimiento económico sostenido y sustentable del país, en términos regionales y locales, con marcada incidencia sobre la calidad del trabajo, la productividad de la actividad económica y la competitividad territorial.

La complejidad y la especificidad de la educación técnico-profesional le permite trascender el ámbito específicamente educativo y adoptar los sistemas sociolaboral y socioproductivo como referentes, estableciendo vinculaciones con los campos de la ciencia y la tecnología, del trabajo y de la producción.

Luego de una prolongada ausencia de políticas y estrategias de fortalecimiento y mejora, y una sostenida falta de inversión en el sector, en septiembre de 2005, se sanciona la Ley 26.058 de Educación Técnico-profesional.²

Sus objetivos están centrados en: reconocer su especificidad como una modalidad dentro del Sistema Educativo Nacional, significar su carácter estratégico en términos de desarrollo socioeconómico, asegurar criterios de unidad y coherencia a nivel nacional, garantizar el federalismo en la definición de las políticas y las estrategias, establecer un modelo de gobierno que contemple los niveles de responsabilidad concurrentes de la Nación, las distintas jurisdicciones y los órganos de participación sectorial, y mejorar y actualizar sus modelos institucionales y modos de intervención.

El propósito del presente trabajo es hacer una reseña y una

² Como Anexo I se incorpora una breve descripción de los rasgos principales de la Ley de Educación Técnico-profesional (LETP).

apreciación de los lineamientos, criterios y programas puestos en acción en el período 2003-2009 por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación de la Nación, junto con todas las jurisdicciones educativas del país.

Introducción

Una dimensión clave en la relación entre educación, trabajo y producción es la generación de un círculo virtuoso entre el desarrollo social, la promoción de un mercado de trabajo integrador, el crecimiento económico y la educación en todos sus niveles.

Ubicar la educación técnico-profesional en la perspectiva estratégica del desarrollo del país para dar respuestas a la heterogeneidad social, económica y productiva de la Argentina implica identificar los puntos de articulación entre los sistemas formativos y los sistemas socioproductivo y laboral, y establecer las vinculaciones necesarias con los sectores de la ciencia y la tecnología.

La educación técnico-profesional, de fuerte y larga tradición en la Argentina, ha mostrado avances, en términos comparativos con otras modalidades del sistema educativo, tales como: promover la cultura del trabajo; importante función de transferencia tecnológica al sector socioproductivo, en particular en su relación con las pymes; carácter integral de la formación y propedéutico hacia carreras de nivel superior vinculadas al desarrollo tecnológico nacional; formación centrada en las ciencias básicas y exactas; diversidad de modos de organización institucional y pedagógica de la formación a partir de incorporar los criterios de alternancia y pasantías; ampliación de oportunidades educativas para sectores socioeconómicos desfavorecidos; egresados con mayores capacidades de gestión laboral y productiva y posibilidades de inserción en el mercado de empleo; instancias de diálogo social con participación de diversos actores sociales.

A la par, la educación técnico-profesional en la Argentina expone diversos puntos críticos al momento de dar respuestas adecua-

das a sus propósitos y a las expectativas y los requerimientos que diversos actores sociales depositan en ella.

En términos de preguntas: ¿cómo dar respuestas educativas significativas a los jóvenes y adultos que sean relevantes para sus expectativas, necesidades y condiciones de vida, que a la vez sean respuestas pertinentes a los requerimientos de los distintos sectores sociales y económico productivos, actualizadas respecto de la innovación científico-tecnológica, y que se enmarquen en el conjunto de las políticas públicas relativas al desarrollo social, al trabajo y al crecimiento económico?

[236]

La reflexión sobre esos interrogantes supone reconocer un conjunto de procesos y transformaciones que contextualizan la posibilidad de pensar alternativas tanto desde la perspectiva macro-institucional como micro-institucional:

- Cambios en el mercado laboral y en la estructura del trabajo. Cambios en los contenidos y en los procesos de trabajo. Surgimiento de nuevas ocupaciones y perfiles profesionales.
- Desarrollo desigual y diferenciación tecnológica entre sectores y al interior de los sectores y subsectores de la economía. Coexistencia de sectores dinámicos y sectores de menor productividad.
- Nuevos modelos de producción y de administración económica y social, sustentados en la mejora de la competitividad y de la productividad que valorizan de manera creciente la incorporación de los conocimientos científicos y tecnológicos para dinamizar los procesos económicos.
- Diversas formas de inserción en el mercado de trabajo. Aumento de la informalidad y del autoempleo, desempleo y exclusión social.
- Complejidad de las relaciones entre los sistemas de producción, la organización del trabajo y la cualificación de los trabajadores.

Implica, por tanto, abordar al menos cuatro campos de problemas relativos al gobierno y la gestión de la educación técnico-profesional, en particular: la efectividad política de las decisiones federales adoptadas; la relevancia y la pertinencia socioproductiva de las trayectorias formativas; la integración sistémica y la calidad de las instituciones y de las trayectorias formativas; y la viabilidad económica financiera de las propuestas de cambio.

En torno a estos cuatro campos de problemas se organiza la temática a ser considerada en las páginas siguientes, en las cuales se describen las políticas y estrategias desarrolladas desde 2003 hasta la actualidad.

Antes de abordar las temáticas específicas, es conveniente introducir una breve caracterización diagnóstica acerca de los puntos críticos identificados como situación inicial en el año 2003, algunas referencias a la perspectiva y el enfoque adoptados al momento de elaborar las políticas y las estrategias, y el enunciado de las ideas eje que orientaron y orientan los propósitos de las políticas y estrategias puestas en acción.

Puntos de partida...

La situación de la modalidad de la educación técnico-profesional en la Argentina en los inicios del año 2003 mostraba rasgos críticos que, a modo de síntesis, pueden expresarse en los siguientes puntos:

- Prolongada ausencia de políticas de fortalecimiento de la educación técnico-profesional (últimos treinta años) y sostenida desinversión en recursos físicos, humanos y de gestión.
- Descentralización de la gestión del sistema educativo y transferencia de los establecimientos educativos dependientes del ámbito nacional al ámbito jurisdiccional (década del noventa); procesos que pusieron al descubierto no sólo la desigual distribución de las capacidades de gobierno y gestión de los estados provinciales y la distribución territorial de las instituciones no adecuada a la actividad económica sectorial, sino también las

dificultades para articular las decisiones en los planos macro y micro políticos e institucionales.

- Ausencia de políticas y criterios que dieran sentido de unidad federal al gobierno y gestión de las instituciones de educación técnico-profesional y permitieran resolver la fragmentación y la segmentación al interior de la modalidad.

- Coexistencia de multiplicidad de concepciones y variantes institucionales y curriculares en los niveles de educación secundaria y superior de formación técnica, así como en la formación profesional, con derivación en altos niveles de heterogeneidad de trayectorias formativas con respecto a perfiles profesionales y títulos y certificados equivalentes.

- Dilución de la especificidad de la educación técnico-profesional, en particular de la formación de técnicos en el nivel secundario, y ausencia de resguardo legal del carácter profesional de los títulos técnicos.

- En lo relativo a la formación de técnicos superiores, un importante incremento de matrícula; una oferta formativa caracterizada por una diversificación inadecuada con importantes áreas de vacancia, en particular en lo relativo a las áreas de las ciencias aplicadas y de las tecnologías; con una marcada desarticulación tanto con el nivel superior universitario como con la formación de técnicos de nivel secundario; así como poca claridad en las normas y la institucionalidad del sector.

- En lo relativo a la formación profesional, predominio de una oferta formativa más vinculada con las demandas sociocomunitarias y con la capacitación ocupacional, que con las demandas de los sectores socioproductivos, con importantes limitaciones para inscribir sus acciones en el campo de la formación continua.

- Resultados desalentadores vinculados a la calidad de la formación y débil capacidad sistémica para dar respuesta a los reque-

rimientos socioproductivos tanto desde la perspectiva territorial como sectorial.

- Carencia de información de base estadística confiable relativa a las instituciones de educación técnico-profesional y escasos aportes de investigación sobre la temática.

A la par, tres condiciones principales actuaron como puntos de partida favorables para abordar acciones de fortalecimiento y mejora de la modalidad de educación técnico-profesional.

Por una parte, luego de la grave crisis económica y social a fines del año 2001, la Argentina evidenció una fuerte recuperación de su PIB, un crecimiento sostenido de la producción industrial y agropecuaria, un incremento de la inversión interna bruta y una importante mejoría de la tasa de empleo. A ese contexto claramente favorable desde la perspectiva social y económica se sumó la voluntad política de fortalecer la presencia del Estado a través de políticas públicas para el sector educativo en general, y para la modalidad de la educación técnico-profesional en particular.

Por otra parte, la fuerte identidad y larga tradición de la educación técnica de nivel secundario y de la formación profesional permitieron a un número importante de instituciones afrontar y apropiarse con significación particular de los cambios introducidos en la década de los años noventa.

Por último, la disponibilidad de instancias institucionales –Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CoNE-T), foros sectoriales, encuentros federales– permitió organizar y promover el compromiso de los actores del mundo del trabajo, de la economía y la producción, de la ciencia y la tecnología, y la participación de los responsables político-técnicos de las veinticuatro jurisdicciones educativas a efectos de elaborar los acuerdos y consensos necesarios para formular, diseñar e implementar las políticas y estrategias de mejora de la educación técnico-profesional, incluida en ese proceso la elaboración del proyecto de Ley de Educación Técnico-profesional sancionada en septiembre de 2005.

Cómo pensar las políticas y las estrategias...

Las políticas y las estrategias expresan significados, categorías, conceptos y discursos a partir de los cuales expresiones tales como “inclusión educativa”, “deterioro de la calidad educativa”, “especificidad de la educación técnico-profesional”, “acuerdos y decisiones federales”, “educación y trabajo”, entre otras, adoptan una particular perspectiva y adquieren un sentido específico. Sus enunciados limitan, en el decir y en el hacer, lo presente y lo ausente, y permiten o impiden que ciertas cuestiones sean pensadas.

[240]

La ausencia de reflexión acerca de los principios y los fines propuestos, las situaciones y los medios conducentes, así como sobre las consecuencias previsibles de las acciones a desarrollar, centra y en muchos casos limita las discusiones sólo a pensar en cómo resolver los problemas de eficiencia y eficacia de los programas, perdiendo de vista los propósitos sustantivos que son los que realmente dan sentido y significado a tales políticas y estrategias.

Durante los años noventa, las políticas acerca de la educación técnico-profesional se nutrieron predominantemente de argumentaciones económicas –cualificación de recursos humanos, incremento de empleabilidad, adaptación y ajuste de los procesos formativos a los requerimientos del mercado de trabajo, aporte de la educación a la productividad y competitividad, entre otros– lo cual contribuyó a impregnar aún más de racionalidad instrumental las estrategias que expresan el discurso político para esta modalidad.

Tal predominio de perspectiva no permite considerar que el crecimiento económico por sí solo genera las condiciones de bienestar y desarrollo en términos de justicia social. Escindir la idea de crecimiento económico de las políticas orientadas al desarrollo social oculta el hecho de que no cualquier modelo de crecimiento económico genera necesariamente mejores condiciones de equidad e integración sociales.

En el ámbito institucional de las políticas y estrategias educativas, los procesos de adopción de decisiones enfrentan distintos dilemas: asumir la complejidad y evitar caer en reduccionismos o

simplificaciones, diseñar estrategias complementarias y a la vez posibles, innovar en las alternativas o recurrir a fórmulas ya ensayadas, establecer un alcance universal o focalizar con relación a los destinatarios, atender el mediano plazo sin negar la emergencia de necesidades y urgencias coyunturales.

En la base de los procesos de adopción de decisiones hay supuestos acerca del cambio social, acerca de los sujetos que participan en él. Esto constituye un aspecto clave para considerar las importantes distancias estructurales que median entre las instancias de decisión gubernamental –nacional, federal, jurisdiccional– y las instituciones educativas. Distancias que no implican espacios vacíos sino espacios ocupados por múltiples procesos de resignificación y reinterpretación del discurso que nutre a las políticas y las estrategias.

Las articulaciones entre macro y micropolítica evidencian que la intervención de las políticas y las estrategias adoptadas en las instancias centrales responsables del gobierno y la gestión del sistema educativo es de carácter indirecto, mediato y complejo con relación a las instituciones educativas; que lo micro no es espejo de lo macro, y que no existe un tránsito automático o lineal de la intencionalidad política a la acción, de la planificación a la ejecución, de las decisiones centrales a las decisiones locales.

Propósitos

En ese marco, los ejes que han orientado el conjunto de las políticas y estrategias puestas en acción desde 2003 hasta la actualidad se expresan en las siguientes líneas:

- Robustecer las instancias de gobierno y gestión, así como las instancias consultivas, en los niveles nacional, provincial y federal, de modo de ubicar la educación técnico-profesional como un instrumento estratégico del desarrollo social y del crecimiento económico sostenido y sustentable del país.
- Incrementar el vínculo entre las esferas de la educación, la ciencia y la tecnología, la economía, la producción y el trabajo

así como la pertinencia de las ofertas formativas respecto de los requerimientos socioproductivos y laborales, tanto de carácter sectorial como territorial.

- Institucionalizar regulaciones y programas orientados al mejoramiento continuo de las instituciones y los programas formativos, en particular para aquellos títulos y certificados que establecen alcances y habilitaciones profesionales específicas.
- Generar estrategias para el fortalecimiento de la calidad académica y profesional de los equipos directivos y docentes de las instituciones que brindan educación técnico-profesional.
- Incorporar, desde la perspectiva de familias y perfiles profesionales, criterios que clarifiquen, articulen, actualicen y orienten la diversidad de niveles de formación técnica y profesional, resuelvan la superposición de ofertas y la variedad de titulaciones y certificados.
- Desarrollar programas orientados a la innovación en las estructuras y modelos de gestión institucional y curricular.
- Asegurar la implementación de espacios curriculares mínimos relativos a la formación de fundamento científico tecnológico y a la práctica profesionalizante en los diferentes trayectos formativos.
- Generar las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo de las ofertas formativas y resolver las deficiencias en infraestructura y equipamiento de talleres, laboratorios y entornos productivos.
- Disponer de información válida y confiable, en la forma de bases estadísticas y estudios específicos acerca de la calidad de las instituciones y los programas de educación técnico-profesional, seguimiento de egresados, entre otros, a efectos de sustentar las decisiones sobre bases más sólidas.

Efectividad política de las decisiones federales adoptadas

A partir del año 2003, distintas expresiones de la sociedad civil, así como los medios de comunicación, sumaron voluntad política a la decisión del gobierno argentino de avanzar en programas de recuperación, fortalecimiento y mejora de la educación técnico-profesional.

Los acercamientos participativos con entidades gremiales docentes y de sectores productivos, cámaras empresarias, colegios profesionales de técnicos, gobiernos provinciales, directivos, docentes y estudiantes de instituciones educativas de la modalidad, entre otros, permitieron profundizar críticamente en el análisis diagnóstico y elaborar las estrategias necesarias para abordar la problemática específica.

Tales instancias, además, se involucraron de manera activa en el proceso de elaboración del proyecto de Ley de Educación Técnico-profesional que el Poder Ejecutivo presentó ante el Legislativo en el mes de noviembre de 2004. Resultaba claro para todos los interlocutores sociales involucrados que el mayor desafío, luego de promulgada la ley, era llevarla a la práctica, y que para ello era necesario que ese compromiso se manifestara en forma crítica y con continuidad en el tiempo.

Esa voluntad política se ha mantenido en el tiempo; ha sido y es clave para acompañar las decisiones gubernamentales en términos de sostener la confianza pública en el proceso de cambio, de aumentar la efectividad de las acciones y de alcanzar los resultados deseados.

La efectividad política de las decisiones y la acción gubernamental, como capacidad de poner en acción y alcanzar los propósitos enunciados, tiene que ver con la legitimidad y también con la legitimación; aquello que no es efectivo pierde a su vez credibilidad.

La efectividad política está asociada a la legitimidad de la representación de los interlocutores sociales, a la cultura asociativa, de negociación y de participación de cada uno de los sectores involucrados y al carácter genuino de la voluntad política de participar en el diálogo,

en particular de los organismos gubernamentales en el momento de efectuar la convocatoria.

Es evidente que los avances en materia de pertinencia, relevancia y calidad de la educación técnico-profesional están fuertemente sujetos a la necesaria apertura de espacios de diálogo entre los interlocutores sociales involucrados; son esos espacios los que pueden otorgar credibilidad, confianza y efectividad a las acciones.

[244]

Abrir y sostener en el tiempo esos espacios de diálogo no depende sólo de contar con voluntades individuales comprometidas o interesadas en participar, sino que requiere disponer de un dispositivo político y programático complejo que comprometa, de forma transversal, a diversos organismos gubernamentales e incorpore, en distintas fases, a actores privados y de la sociedad civil.

Tal proceso no ha resultado ni resulta sencillo. En esa perspectiva, es necesario reconocer que las representaciones sociales, las expectativas y los intereses de los diversos sectores involucrados –organismos gubernamentales, asociaciones y cámaras empresarias, entidades sindicales y gremiales, entre otros– son diferentes.

Las distintas lógicas que participan en estas relaciones, las cuales pertenecen a esferas muy diferentes tanto por sus contenidos como por sus actores, configuran un espacio de interacciones, compromisos y responsabilidades entre los actores implicados no exento de conflictos y necesarias negociaciones.

Supone resolver puntos de tensión entre los planos nacionales y provinciales, regionales y locales; entre los propósitos de los organismos gubernamentales orientados a la generación de políticas públicas y los requerimientos particulares y concretos de las empresas, los sectores productivos y los colectivos de trabajadores específicos.

Dichos espacios de diálogo requieren, además, contar con un respaldo normativo que formalice y defina las pautas organizativas, los alcances del campo de intervención y el nivel de compromiso y las responsabilidades a ser asumidos por cada una de las partes.

Depende de esa institucionalización la posibilidad de asegurar una adecuada gestión pública por parte de los organismos gubernamenta-

les, asentada en una capacidad técnica solvente que brinde el apoyo, el soporte y la continuidad institucional requerida para administrar una agenda de trabajo en una perspectiva de mediano plazo.

Aunar voluntades, generar consensos, articular compromisos de trabajo conjunto, asegurar condiciones subjetivas y materiales, requirió disponer de nuevas institucionalidades y dar nuevo significado a espacios ya creados.

La Comisión Federal de Educación Técnico-profesional³ y el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción⁴ constituyen

³ La LETP crea la Comisión Federal de Educación Técnica Profesional –reconociendo el accionar de los Encuentros Federales de Educación-Trabajo instituidos en su oportunidad por el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE)–, integrada por los representantes de cada jurisdicción designados por las máximas autoridades jurisdiccionales respectivas, con funciones *ad honorem*. Tiene como propósito garantizar los circuitos de consulta técnico-política para la formulación y el seguimiento de los programas federales orientados a la aplicación de la LETP, en el marco de los acuerdos del CFCyE. Participan en las reuniones quienes cuentan con la representación delegada por los respectivos Ministros de Educación y los directores/responsables de la educación técnico-profesional de los niveles de educación secundaria y de educación superior y de formación profesional.

⁴ La participación de los actores del mundo del trabajo (especialmente sindicatos y empresas) en el gobierno de la educación técnica se instituyó desde los orígenes del Consejo Nacional de Educación Técnica. Este Consejo estaba compuesto por un Presidente, especializado en enseñanza técnica, designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y siete miembros designados por el Poder Ejecutivo, tres docentes técnicos, tres en representación y a propuesta de las instituciones que agrupaban a la actividad empresaria y uno en representación de la central obrera reconocida. La LETP crea el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP), sobre la base del CoNE-T, como órgano asesor del Ministerio de Educación Nacional, consultivo y propositivo en las cuestiones vinculadas con el desarrollo y el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, integrado por representantes del Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Producción, Consejo Federal de Educación, cámaras empresarias, organizaciones de los trabajadores, incluidas las entidades gremiales docentes, colegios profesionales de técnicos. Este organismo de representación multisectorial, cuya secretaría ejecutiva está a cargo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) actúa además como Consejo Económico Social del Consejo Federal de Educación. Una de las grandes preocupaciones de las entidades que conforman el CoNETyP es promover la creación de consejos provinciales de educación, trabajo y producción, y lograr una mayor articulación entre las áreas de gobierno que lo conforman.

las instancias principales para desarrollar las estrategias de cooperación y procesar los conflictos en torno a cuestiones como: la vinculación de la educación técnico-profesional con la producción y el trabajo, el carácter sistémico de la educación técnico-profesional, la diversidad territorial y las desigualdades regionales, el desarrollo de programas de carácter federal, la distribución de recursos entre la nación y las diferentes provincias.

[246]

La Comisión Federal de Educación Técnico-profesional, formalmente constituida desde noviembre del año 2005, está integrada por los equipos de las veinticuatro jurisdicciones del país. Cada equipo, a su vez, está conformado por un miembro titular de la Comisión (designado específicamente para tal función por el Ministro/Ministra respectivo, el cual actúa en su representación) acompañado por el Director/coordinador o responsable de la Educación Secundaria Técnica, de la Educación Superior Técnica o Tecnológica y de la Formación Profesional.

Cada año se llevan a cabo entre ocho o nueve reuniones de la Comisión Federal, de dos días de duración, durante las cuales las agendas de trabajo están centradas en la planificación, el seguimiento y la evaluación de los programas federales y jurisdiccionales a desarrollar y en la elaboración de los documentos a ser presentados ante el Consejo Federal de Educación para su consideración y eventual acuerdo. Cabe aclarar que es el Consejo Federal de Educación la instancia que establece los lineamientos, criterios y procedimientos que pautan la implementación de la Ley de Educación Técnico-profesional.

En el período 2005-2009, el Consejo Federal de Educación aprobó 39 resoluciones vinculadas a la modalidad de educación técnico-profesional, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones educativas. Se destacan las relativas a la definición del proceso de homologación de títulos y certificados de educación técnico-profesional, los marcos de referencia relativos a las diferentes trayectorias formativas y los lineamientos institucionales y curriculares para la Educación Secundaria Técnica, la Educación Superior Técnica y Tecnológica y la Formación Profesional.

Así como el desarrollo de Programas Federales: Programa de Mejora Continua de la Calidad de las Instituciones de ETP; Becas Estímulo para la culminación de carrera para los estudiantes del segundo ciclo de las escuelas secundarias técnicas; series televisivas sobre Tecnología y Educación emitidas por el Canal Encuentro; producción y edición de textos para la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de Biología, Física, Matemática, Química y aplicaciones emergentes; refacción integral de edificios de establecimientos de Educación Técnico-profesional, Formación Docente Inicial para la Educación Técnico-profesional; seguimiento de egresados de la Educación Secundaria Técnica; una computadora para cada alumno.

[247]

Relevancia y pertinencia socioproductiva de las trayectorias formativas

Un lugar común que aparece reiteradamente como parte de los cuestionamientos a la educación técnico-profesional es su tendencia a regirse más por una lógica de la oferta que por una lógica de la demanda, y por la autorreferencia para generar ofertas formativas distanciadas de los requerimientos de los sectores productivos y del mercado laboral.

Algunas reflexiones sobre este tema permiten plantear aspectos que evidencian la complejidad de las relaciones entre la educación, la producción y el trabajo y, por ende, la complejidad que supone la lectura y la identificación de los requerimientos de formación de los sectores productivos y el mercado laboral.

Un primer aspecto a considerar es la conveniencia de deslindar y precisar los conceptos de trabajo, empleo y profesión. Así como el trabajo y el empleo han sufrido cambios en sus contenidos, en sus procesos y en sus formas organizativas, también las profesiones han ido evolucionando. El ejercicio profesional de los técnicos egresados de los niveles de educación secundaria y superior no es ajeno a tales cambios.

La creciente demanda de ocupaciones ligadas a nuevos sectores de la economía del conocimiento, las innovaciones tecnológicas –que están en la base de la actividad productiva– y los cambios organizacionales de las empresas –que derivan en distintas formas de realizar las tareas y agregan niveles de calificación y requisitos que antes no existían– generan modificaciones en las ocupaciones tradicionales, aun en las menos calificadas, y constituyen factores que inciden tanto en la estructura ocupacional como en el mercado laboral.

[248]

Un segundo aspecto refiere a la necesidad de reconocer la complejidad que supone la lectura y la identificación de los requerimientos de formación técnico-profesional que demanda la estructura económico-productiva de nuestro país y de abandonar los planteos de adecuación lineal de las propuestas formativas a las demandas del mercado de trabajo.

En parte, porque dicha estructura muestra rasgos de heterogeneidad estructural en relación con el desarrollo tecnológico de las empresas, el sector al que pertenecen y las relaciones que establecen con otros sectores de la economía. Las economías regionales evidencian, además, un desarrollo desigual y una diferenciación tecnológica entre sectores y al interior de los sectores y subsectores de la economía, todo lo cual se expresa en la segmentación del mercado de trabajo. Conviven empresas que están en la frontera tecnológica con procesos flexibles asociados a la digitalización y empresas que organizan sus procesos de producción en torno a profesiones y estructuras de trabajo tradicionales.⁵

En parte, porque el mercado de trabajo evidencia dinámicas de transformación y crecimiento desiguales lo cual marca un límite a su posibilidad de actuar como eje orientador de la planificación de la educación técnico-profesional.⁶

⁵ Labarca, G. (2004), "Educación y capacitación para mercados de trabajo cambiantes y para la inserción social", en Jacinto, C. (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*, Buenos Aires, redEtis (IPE-IDES) / MECyT / MTEySS / La Crujía.

⁶ De Ibarrola, María (dir. y coord.) (2004), *Escuela, capacitación y aprendizaje. La formación para el trabajo en una ciudad en transición*, Montevideo, OIT-CINTERFOR.

En parte, porque generalmente la noción de demanda se limita sólo al relevamiento de demandas manifiestas, puntuales y presentes que puedan plantear potenciales empleadores. A lo cual se agregan las dificultades de las mismas empresas, en particular las pequeñas y medianas, para precisar sus requerimientos en relación con la proyección estratégica de su propio negocio.

Las mayores iniciativas de participación y el mayor protagonismo en procesos de diálogo social en torno a la educación técnico-profesional se manifiestan en las grandes empresas nacionales y en las transnacionales.⁷ Esto se debe, principalmente, a que estas empresas cuentan con programas propios de formación y de desarrollo de recursos humanos vinculados a acciones de mejora de productividad, dada su vinculación con los mercados internacionales. Las medianas y pequeñas empresas, por su tamaño y capacidad económica, en general no cuentan con desarrollos propios de formación e intentan satisfacer sus requerimientos a través de los programas de formación llevados a cabo por los organismos gubernamentales.

Los trabajadores y empresarios informales, habitualmente no reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídicos y reglamentarios, se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad; y a la par de carecer de seguridad, están privados de representación social.

Para estos dos últimos sectores es de radical importancia el desarrollo de políticas públicas orientadas a mejorar y elevar el nivel de pertinencia sectorial y territorial de la educación técnico-profesional, ya que son estos sectores los que más puestos de trabajo crean y pueden incorporar a los grupos más vulnerables al trabajo y al empleo.

En contextos de alta heterogeneidad estructural, como es el caso de la Argentina, la identificación de los requerimientos de educación técnico-profesional hace necesaria la participación activa de los diferentes sectores.

⁷ Son también estas empresas las que asumen un papel más activo en la capacitación de sus empleados, actuales o potenciales, generando múltiples formas institucionales con el propósito de aprovechar el ámbito de la empresa como espacio formativo: escuelas dentro de empresas, sistemas duales, sistemas de alternancia, pasantías, entre otras (Gallart, 2001).

En el marco del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) desarrolla dos estrategias principales para hacer efectivas las relaciones entre formación, ciencia y tecnología, producción y trabajo: las redes sectoriales de formación profesional y los foros sectoriales. Si bien ambas estrategias actúan en forma complementaria y tienen representaciones similares, cada una de ellas procura propósitos particulares.

Redes Sectoriales de Formación Profesional

[250]

Desde el año 2004, el INET impulsa y sostiene la conformación de Redes Sectoriales de Formación Profesional con el propósito de fortalecer los centros de formación profesional y lograr una mejor vinculación de los mismos con el sector socioproductivo, de modo tal de dar respuesta a las necesidades de calificación de la mano de obra y contribuir a la inserción laboral de la población desocupada, a través de:

- Mejorar la calidad de la formación profesional, su pertinencia y relevancia con respecto a los requerimientos de carácter sectorial y territorial.
- Fortalecer el sector de la producción, en particular pymes, a partir de una mirada estratégica acerca del crecimiento económico.
- Integrar nacionalmente las distintas cadenas productivas, promoviendo el potencial de transferencia tecnológica de la formación profesional.
- Generar redes locales de educación-trabajo que promuevan acciones de cooperación y asistencia técnica recíproca, faciliten la identificación de necesidades de formación / capacitación y la ejecución de acciones pertinentes para satisfacerlas.
- Favorecer la vinculación entre instituciones de formación profesional y unidades del sector productivo, a través de diferentes alternativas (sistemas duales; regímenes de alternancia; pasantías; residencias en empresas, de estudiantes y formadores).

Las redes sectoriales se crean a partir de una asociación de interesados –representación gubernamental, instituciones de ciencia y tecnología, cámaras y asociaciones empresarias, entidades gremiales y sindicales, centros de formación profesional de las distintas jurisdicciones del país– que orientan sus acciones a la consecución de resultados acordados conjuntamente a través de la participación y la colaboración mutua.

En el marco de las redes se desarrollan encuentros nacionales y regionales, foros virtuales, identificación y desarrollo de perfiles profesionales requeridos, formación de instructores, acciones específicas de formación y capacitación, entre otras.

Las redes permiten atender los requerimientos identificados en la intersección de lo local con lo sectorial y aprovechar el tejido institucional territorial, del cual forman parte las instituciones de educación técnico-profesional, en beneficio particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

En esta perspectiva, se han constituido diversas redes sectoriales de formación profesional a través de convenios que formalizan los compromisos de las partes para promover y patrocinar el funcionamiento de dichas redes, como: Mecánica Automotriz, Cuero y Calzado, GNC, Madera y Mueble, Metalmecánica, Agropecuario, Turismo, Gastronomía y Hotelería y Energía Eléctrica.

Foros Sectoriales

A partir del año 2007, el INET inició la tarea de construcción del Catálogo Nacional de Títulos y Certificados, creado por la Ley de Educación Técnico-profesional como uno de los tres instrumentos para regular y ordenar la ETP, en función de su mejora continua.

El Catálogo se organiza de acuerdo con las familias y perfiles profesionales adoptados para la definición de las ofertas formativas, con el propósito de dar respuesta a dos lógicas diferentes: la del mundo educativo y la del mundo del trabajo.

La identificación de familias profesionales facilita la detección de carencias formativas en el mundo productivo y, al mismo

tiempo, es un puente eficaz y válido para el desarrollo de políticas activas de empleo.

Los Foros Sectoriales tienen como objetivos:

- Identificar las características fundamentales de la situación actual del sector y elaborar una prospectiva al respecto.
- Identificar las figuras y los perfiles, en el marco de las familias profesionales, a fin de reconstruir la cadena de incorporación de valor de cada sector productivo de modo exhaustivo.
- Participar en la validación de los perfiles profesionales y de los marcos de referencia para la homologación desarrollados para cada uno de los sectores abordados.

[252]

Estos Foros se constituyen en el marco del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción, y están integrados por representantes de Ministerios Nacionales –Educación, Trabajo, Economía, Producción, Ciencia y Tecnología–, de los trabajadores, los empresarios, las instituciones de ciencia y tecnología, y por personas de reconocida trayectoria en la materia de los sectores de actividad de relevancia estratégica económica seleccionados.

La actividad de los foros se traduce en grupos de trabajo que ponen en común los avances y logros ya alcanzados en los diferentes sectores con relación a la identificación de funciones y posiciones laborales y a la caracterización de los diferentes perfiles profesionales, y desarrollan nuevas acciones equivalentes cuando en los sectores no se dispone de tales resultados.

Se han llevado a cabo los Foros Sectoriales relativos a: Construcción, Mecánica Automotriz, Metalmecánica, Hotelería y Gastronomía; y actualmente están en desarrollo: Agropecuaria, Informática, Energía Eléctrica, Madera y Mueble, Estética Profesional, Textil e Indumentaria.

El INET desarrolla, además, programas de educación técnico-profesional en forma complementaria a otras estrategias de vinculación educación y trabajo coordinadas por otras instancias de gobierno, tal el caso de la Comisión Interministerial Permanente para

la Educación y el Trabajo en Contextos de Encierro (integrada por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y el Ministerio de Educación), así como acciones de asistencia técnica y capacitación relativas a “empreendedorismo” y proyectos de economía social en el marco del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, cuyo Directorio preside el Ministerio de Desarrollo Social.

Integración sistémica y calidad de las instituciones y de las trayectorias formativas

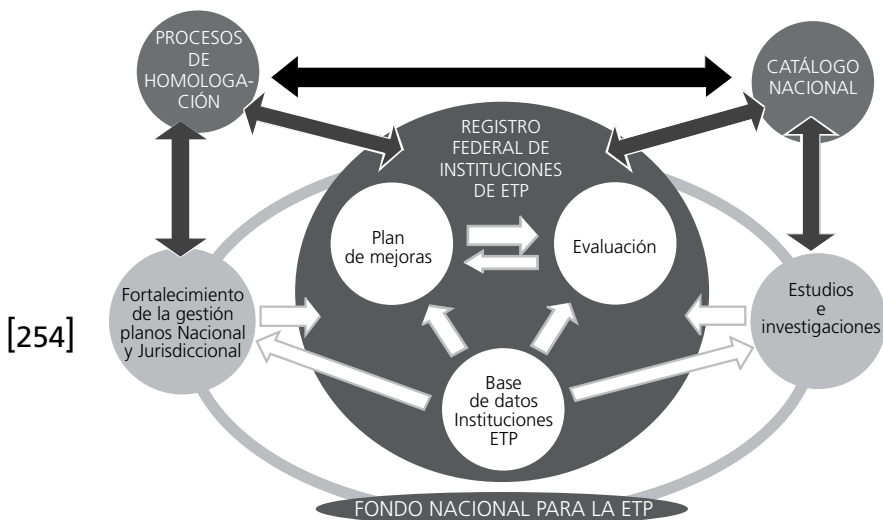
[253]

La integración sistémica y el mejoramiento continuo de la calidad de la Educación Técnico-profesional se constituyen como propósitos centrales que orientan un conjunto de procesos, dinámicos y complejos, en el que intervienen múltiples actores, y se vinculan con el fortalecimiento de los diversos ámbitos institucionales y niveles de intervención.

Esto implica encontrar su traducción en instrumentos y mecanismos de carácter federal, que consideren la diversidad de las condiciones institucionales de las unidades educativas y de las administraciones jurisdiccionales, la multiplicidad de actores que participan en ellas, así como la heterogeneidad de los contextos regionales y locales, de modo de orientar y fundamentar la definición de políticas y estrategias y la toma de decisiones en materia de educación técnico-profesional.

La Ley de Educación Técnico-profesional crea tres instrumentos de regulación, de alcance nacional, a partir del respeto de los criterios federales y de las diversidades regionales, con el propósito de sentar bases de mejora continua de la calidad: el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico-profesional, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificados y la Homologación de trayectorias formativas que conducen a tales Títulos y Certificados.

Dichos instrumentos guardan particulares relaciones entre sí, tal como se indica en el siguiente esquema:



Institute, además, un Fondo Nacional para la Educación Técnico-profesional, a ser financiado con un monto anual que no podrá ser inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, con la finalidad de asegurar, en forma gradual y sostenida, las condiciones institucionales necesarias para el adecuado desarrollo de las trayectorias formativas, tanto en las escuelas técnicas de nivel secundario, los institutos superiores que brindan formación técnica y tecnológica, y los centros de formación profesional.

Acerca del Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico-profesional

A través del Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico-profesional se canaliza el compromiso y la acción conjunta de los gobiernos nacional y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un doble objetivo: actualizar, fortalecer

y equipar las instituciones que brindan educación técnico-profesional, y dar garantía pública de que dichos establecimientos cumplen con las condiciones institucionales según los criterios de calidad acordados federalmente (Art. 34 de la LETP).

En términos de acción, el Registro se vincula con el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones y con el Catálogo Nacional de Títulos y Certificados, y opera a través de la inscripción de las instituciones de educación técnico-profesional en la base de datos, de la implementación de planes de mejora institucionales y de procesos de evaluación de las instituciones en el marco de los criterios y parámetros de calidad de la educación técnico-profesional acordados por el Consejo Federal de Cultura y Educación.

El Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico-profesional contempla la incorporación de las instituciones del Sistema Educativo Nacional,⁸ de carácter nacional, jurisdiccional y municipal, que brindan educación técnico-profesional, sean ellas de gestión estatal o privada, a saber:

- a) *Instituciones de educación técnico-profesional de nivel secundario.* Escuelas técnicas, industriales, agropecuarias o de servicios que, con criterios de unidad institucional y pedagógica que contemplan diferentes formas de integración y/o articulación entre los ciclos inicial y de especialización, forman a técnicos y emiten título de técnico u otros títulos con denominación diferente pero de carácter equivalente.
- b) *Instituciones de educación técnico-profesional de nivel superior.* Institutos superiores técnicos, institutos tecnológicos, institutos de educación superior que forman técnicos superiores y emiten título de técnico u otros títulos con denominación diferente pero de carácter equivalente.

⁸ Véase Registro Federal de Instituciones de ETP, en <<http://www.inet.edu.ar>>.

[256]

c) *Instituciones de formación profesional.* Centros de formación profesional, escuelas de capacitación laboral, centros de educación agraria, misiones monotécnicas, escuelas de artes y oficios, escuelas medias o de nivel polimodal que brindan formación profesional y/o itinerarios completos, escuelas de adultos con formación profesional, o equivalentes, que emitan certificaciones de formación profesional.

d) *Instituciones que pertenecen a otras modalidades del sistema educativo que desarrollan programas de educación técnico-profesional.* Escuelas y/o centros que desarrollan programas de educación técnico-profesional como parte del conjunto de su oferta formativa específica, por ejemplo: Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad.

La información que provee el Registro Federal acerca de tales instituciones (localización, equipo directivo y docente, oferta formativa, matrícula, implementación de planes de mejora) permite incorporar, gradualmente, un enfoque territorial y sectorial en la planificación de la educación técnico-profesional, así como propiciar la convergencia de instituciones en esfuerzos efectivos de cooperación y coordinación de recursos y posibilidades en el nivel local.

Acerca de la homologación de títulos y certificados de ETP

Los propósitos que asume el proceso de homologación, como instrumento para la mejora continua de la educación técnico-profesional, se orientan a:

- Dar unidad nacional y organicidad a la educación técnico-profesional, respetando la diversidad federal de las propuestas formativas.

- Garantizar el derecho de los alumnos y egresados a que sus estudios sean reconocidos en cualquier jurisdicción.
- Promover la calidad, pertinencia y actualización permanente de las ofertas formativas de educación técnico-profesional.
- Facilitar el reconocimiento de los estudios de los egresados por los respectivos Colegios, Consejos Profesionales y organismos de control del ejercicio profesional.

Básicamente, el proceso de homologación consiste en el análisis de los diseños curriculares inherentes a titulaciones técnicas o certificados de formación profesional y su evaluación comparativa con un conjunto de criterios básicos y estándares relativos a dos aspectos relevantes: perfil profesional y trayectoria formativa prevista orientada a dicho perfil, indicados como referencia para cada uno de ellos, a efectos de establecer su correspondencia.

Los marcos de referencia enuncian el conjunto de los criterios básicos y estándares que definen y caracterizan los aspectos sustantivos a ser considerados en el proceso de homologación de los títulos o certificados y sus correspondientes ofertas formativas, brindando los elementos necesarios para llevar a cabo las acciones de análisis y de evaluación comparativa antes señaladas.

Estos marcos de referencia se estructuran en dos partes principales. En primer término, el referencial al perfil profesional de un técnico, que en forma sintética explicita el alcance del perfil profesional, el área ocupacional y las habilitaciones profesionales. En forma acotada se expresa un conjunto de funciones, actividades y habilidades que un profesional puede desempeñar en el mundo del trabajo y la producción.

Da una primera idea de su profesionalidad al describir en amplitud el conjunto de actividades que puede desarrollar, su campo de aplicación y sus requerimientos. El perfil profesional también indica, a los distintos actores del mundo del trabajo y la producción, cuáles son los desempeños de calidad que se esperan de un determinado profesional, constituyendo así un código de comunicación entre el sistema educativo y el productivo.

Como parte del referencial es importante destacar el establecimiento de las *habilitaciones profesionales*. En los casos que corresponda, es la descripción, ligada al título o certificado profesional, de las limitaciones cualitativas y/o cuantitativas a una actividad profesional determinada. Expresan especialmente aquellas actividades que ponen en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de los habitantes, y que consecuentemente deben ser reguladas por el Estado.

[258]

En segundo término, el marco de referencia explicita las consideraciones mínimas acerca de la trayectoria formativa (campos de formación general, de fundamento científico-tecnológico, de formación técnica específica y de prácticas profesionalizantes) que conduce al título o certificado. En relación unívoca al perfil profesional, esa trayectoria indica aquellas capacidades profesionales y contenidos a ser desarrollados en la formación y que no pueden estar ausentes en un plan de estudio. Se indican, además, las cargas horarias mínimas (horas reloj) para los campos de la formación científico-tecnológica que fundamenta el campo profesional en cuestión, de la formación técnica específica y de las prácticas profesionalizantes.

En distintas reuniones de la Comisión Federal de ETP, que instituye la LETP, y en talleres específicos, se han definido y desarrollado una serie de marcos de referencia para la homologación de títulos y certificados, priorizando aquellos perfiles que cuentan con mayor volumen de matrícula a nivel nacional y tecnicaturas que deben estar bajo la tutela del Estado en virtud de que el ejercicio profesional pone en riesgo de modo directo el medio ambiente, la salud y los bienes de los habitantes. En el período 2005-2009 el Consejo Federal de Educación aprobó 35 marcos de referencia.

Viabilidad económico-financiera de las propuestas de cambio

La educación técnico-profesional atiende un amplio abanico de calificaciones relativo a diversas actividades y profesiones de los distintos sectores y ramas de la producción de bienes y servicios; tales como: agricultura, ganadería, caza y silvicultura; pesca; minas y canteras; industrias manufactureras; electricidad, gas y agua; construcción; transporte y comunicaciones; energía; informática y telecomunicaciones; salud y ambiente, economía y administración, seguridad e higiene; turismo, gastronomía y hotelería; especialidades artísticas vinculadas con lo técnico/tecnológico.

Las trayectorias formativas encaminadas al otorgamiento de títulos y certificados técnico-profesionales se distinguen por brindar:

- Formación orientada a la apropiación por parte de los estudiantes de los conocimientos, habilidades, actitudes, valores culturales y éticos correspondientes a un perfil profesional, cuya trayectoria formativa integra los campos de la formación general, científico-tecnológica, técnica específica, así como el desarrollo de prácticas profesionalizantes y el dominio de técnicas apropiadas que permitan la inserción en un sector profesional específico.
- Un saber técnico y tecnológico, con sustento teórico científico de base, que permita intervenciones técnicas específicas en procesos productivos con cierto nivel de autonomía y responsabilidad en la solución de problemas tecnológicos en diversos sectores de la producción de bienes y servicios.
- Preparación para el desempeño en áreas ocupacionales determinadas que exigen un conjunto de capacidades y habilidades técnicas específicas, así como el conocimiento relativo a los ambientes institucionales laborales en los que se enmarca dicho desempeño.

La posibilidad de avanzar en niveles crecientes de calidad de tales trayectorias formativas se vincula con tres aspectos cen-

trales: responsabilidad y trabajo sostenido de los equipos político-técnicos a cargo del gobierno y la gestión de la educación técnico-profesional, en los planos nacional y jurisdiccional; compromiso y participación de los equipos directivos y docentes de cada una de las instituciones; trabajo conjunto de las dos instancias anteriores en dirección a generar las condiciones institucionales necesarias y adecuadas para el desarrollo de los procesos formativos.

[260]

La estrategia general adoptada para articular las distintas instancias involucradas está centrada en el diseño, evaluación, ejecución y seguimiento de planes de mejora. Tales planes de mejora pueden adoptar un carácter de alcance jurisdiccional o de alcance institucional; en ambos casos, son elaborados y propuestos por los mismos actores responsables de su implementación, parten de una descripción del estado de situación inicial, identifican los puntos críticos a resolver y definen el proceso, la propuesta de cambio y los resultados esperados.

Los Planes de Mejora jurisdiccionales e institucionales tienen como propósitos:

- Desarrollar acciones de alcance nacional y/o jurisdiccional que, en el marco de acuerdos federales, permitan incrementar la identidad, la calidad y la especificidad de las instituciones de educación técnico-profesional.
- Destacar el papel del conocimiento científico tecnológico y la cultura del trabajo como ejes de los procesos formativos.
- Fortalecer el nivel académico de las instituciones de ETP facilitando la formación continua y la capacitación de los formadores, docentes y directivos, el intercambio y la cooperación entre las jurisdicciones y la vinculación con los sectores de ciencia y tecnología y socioproductivos.
- Favorecer estrategias de vinculación y articulación intersectorial en el nivel regional y/o local.

- Fortalecer, en el ámbito federal, la gestión organizativa e institucional de las instituciones de educación técnico-profesional, mejorando sus condiciones de funcionamiento así como los procesos de enseñanza y de aprendizaje, de modo tal que les permita brindar una formación relevante, pertinente y de calidad.
- Facilitar las condiciones institucionales que favorezcan la vinculación de las acciones formativas con las necesidades sociales y productivas, sectoriales y regionales.

Cada jurisdicción educativa, de acuerdo con sus políticas y programas estratégicos, y en ese marco cada institución, define cuáles líneas de acción incluirá en los planes de mejora a ser presentados.

Dichos planes, sean de carácter jurisdiccional o institucional, pueden integrar y asociar diversos proyectos enmarcados en las diferentes líneas de acción.

Las líneas de acción a ser consideradas refieren a: formación inicial y continua de directivos y docentes de ETP, estrategias para la igualdad de oportunidades, vinculación con instituciones de ciencia y tecnología y con entidades del sector socioproductivo, actividades relativas a prácticas profesionalizantes, bibliotecas técnicas especializadas, equipamiento de talleres y laboratorios y espacios productivos institucionalizados, aseguramiento de condiciones de higiene y seguridad de los entornos en que se desarrollan las prácticas profesionalizantes, acondicionamiento edilicio, conectividad a Internet.

Las instituciones de educación técnico-profesional (escuelas técnicas, institutos superiores técnicos y centros de formación profesional) han realizado un importante esfuerzo para la elaboración y la ejecución de los planes de mejora de sus condiciones institucionales; esfuerzo que ha sido acompañado por los equipos jurisdiccionales responsables del área de la educación técnico-profesional y por los equipos que integran el Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

Dicho trabajo conjunto ha permitido orientar la inversión de los recursos previstos en el Fondo Nacional para la Educación

Técnico-profesional,⁹ asegurando no sólo la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos sino también la relevancia y la pertinencia de su utilización (véanse cuadros 1 y 2, y gráfico 1).

El desarrollo de los procesos de evaluación de instituciones, a la par de dar cuenta del impacto institucional de la ejecución de los planes de mejora, permite visualizar los avances realizados según los criterios de calidad establecidos por el Ministerio de Educación, con el acuerdo del Consejo Federal de Educación, en el Programa de Mejora Continua de las Instituciones de Educación Técnico-profesional.

[262]

⁹ La Ley de Educación Técnico-profesional crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico-profesional con el propósito de garantizar la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de las instituciones de ETP. A efectos de asegurar una participación equitativa de las jurisdicciones educativas en la distribución de los recursos del Fondo se adopta un coeficiente de distribución que contempla dos componentes: tamaño del sector educativo de referencia (establecimientos, matrícula) y situación socioeconómica y educativa en cada jurisdicción (población 12 a 24 años).

Cuadro 1. Planes institucionales y jurisdiccionales aprobados en el período 2006-2009, según montos de inversión y jurisdicciones educativas

Jurisdicciones	Planes de Mejora institucionales						Planes de Mejora Jurisdiccionales		Total
	Total de instituciones	Total de planes de mejora	Relación I/P	Monto total	Promedio por institución	Cant. de inst. con monto mayor a \$ 800.000	N° total	Monto total	
Buenos Aires	639	1.678	2,63	\$ 162.444.325	\$ 254.216	26	56	\$ 61.204.967	\$ 223.649.292
Catamarca	52	113	2,17	\$ 9.101.575	\$ 175.030	1	19	\$ 10.509.670	\$ 19.611.245
Chaco	53	203	3,83	\$ 26.129.415	\$ 493.008	12	13	\$ 12.030.940	\$ 38.160.355
Chubut	41	124	3,02	\$ 8.340.795	\$ 203.434	1	16	\$ 4.541.410	\$ 12.882.205
C.A.B.A.	56	158	2,82	\$ 9.508.450	\$ 169.794	1	30	\$ 23.293.365	\$ 32.801.815
Córdoba	232	776	3,34	\$ 71.290.601	\$ 307.287	18	19	\$ 23.189.184	\$ 94.479.785
Corrientes	62	207	3,34	\$ 19.453.040	\$ 313.759	4	7	\$ 7.984.205	\$ 27.437.245
Entre Ríos	99	397	4,01	\$ 45.022.860	\$ 454.776	21	7	\$ 7.861.695	\$ 52.884.555
Formosa	52	129	2,48	\$ 12.932.640	\$ 248.705	2	30	\$ 14.940.170	\$ 27.872.810
Jujuy	47	192	4,09	\$ 24.023.305	\$ 511.134	12	19	\$ 13.611.855	\$ 37.635.160
La Pampa	27	89	3,30	\$ 11.675.035	\$ 432.409	4	9	\$ 3.842.600	\$ 15.517.635
La Rioja	43	133	3,09	\$ 10.255.960	\$ 238.511	2	30	\$ 6.931.855	\$ 17.187.815
Mendoza	137	373	2,72	\$ 31.840.700	\$ 232.414	2	7	\$ 8.168.800	\$ 40.009.500

(continúa)

Cuadro 1. Planes institucionales y jurisdiccionales aprobados en el período 2006-2009, según montos de inversión y jurisdicciones educativas

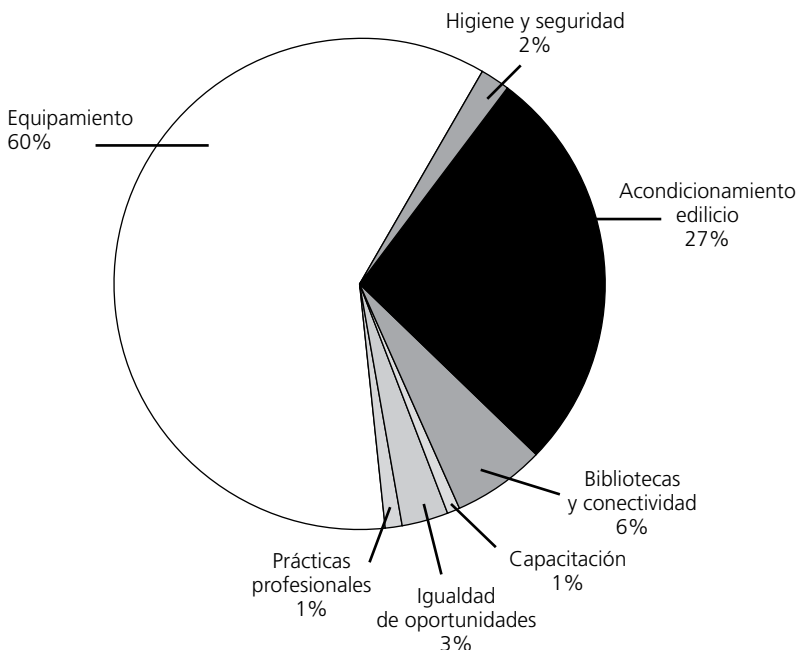
Jurisdicciones	Planes de Mejora Institucionales						Planes de Mejora Jurisdiccionales			Total
	Total de instituciones	Total de planes de mejora	Relación I/P	Monto total	Promedio por institución	Cant. de inst. con monto mayor a \$ 800.000	Nº total	Monto total	Jurisdiccional	
Misiones	89	338	3,80	\$ 26.148.230	\$ 293.800	9	19	\$ 10.511.910	\$ 36.660.140	
Neuquén	69	166	2,41	\$ 11.059.730	\$ 160.286	0	1	\$ 131.900	\$ 11.191.630	
Río Negro	29	65	2,24	\$ 4.304.540	\$ 148.432	0	6	\$ 2.965.710	\$ 7.270.250	
Salta	93	305	3,28	\$ 27.630.641	\$ 297.104	6	24	\$ 17.895.715	\$ 45.526.356	
San Juan	102	268	2,63	\$ 15.984.790	\$ 156.714	0	2	\$ 2.500.065	\$ 18.484.855	
San Luis	33	140	4,24	\$ 10.119.410	\$ 306.649	3	16	\$ 5.073.663	\$ 15.193.073	
Santa Cruz	15	60	4,00	\$ 5.738.664	\$ 382.578	2	28	\$ 7.346.534	\$ 13.085.198	
Santa Fe	265	776	2,93	\$ 61.807.585	\$ 233.236	15	19	\$ 17.302.065	\$ 79.109.650	
Sgo. del Estero	78	176	2,26	\$ 15.668.845	\$ 200.883	3	21	\$ 12.855.095	\$ 28.523.940	
Tierra del Fuego	13	35	2,69	\$ 1.625.765	\$ 125.059	0	3	\$ 3.390.755	\$ 5.016.520	
Tucumán	86	276	3,21	\$ 27.111.085	\$ 315.245	14	19	\$ 14.211.535	\$ 41.322.620	
Totales	2.412	7.177	2,98	\$ 649.217.986	\$ 6.654.462	158	420	\$ 292.295.663	\$ 941.513.649	

Cuadro 2. Planes de mejora en instituciones, según tipo de institución. 2006-2009

Tipo de Institución	Inst. con Planes de Mejora	Nº de planes aprobados	Promedio de planes por Inst.	Nº de Inst. con monto sup. a \$800.000
Secundaria Técnica	1.273	4.814	3,78	146
Superior Técnico	322	639	1,98	5
Formación Profesional	690	1.507	2,18	7
Programas de ETP	127	217	1,71	0
Total	2.412	7.177	2,98	158

[265]

Gráfico 1. Distribución de la inversión de los recursos, según líneas de acción contempladas en planes de mejora jurisdiccionales e institucionales. 2006-2009



Anexo I

Ley de Educación Técnico-profesional

La Ley de Educación Técnico-profesional N° 26.058 procura fortalecer la educación técnico-profesional como una de las estrategias fundamentales para la inclusión y la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, el crecimiento económico sostenido y la productividad de la economía nacional, dada su particular vinculación con el mundo de la ciencia y la tecnología, del trabajo y de la producción.

[266]

A la par, tiende a garantizar el criterio federal para la definición de las políticas y las estrategias de fortalecimiento de la educación técnico-profesional y mejora de la calidad de las instituciones y los programas de educación técnico-profesional; así como cubrir un vacío en la legislación del sector educativo con relación a la modalidad de la educación técnico-profesional y a paliar situaciones de diferenciación que atomizan el sistema.

Brinda un marco regulatorio y proyectivo para la educación técnico-profesional, de claro carácter federal y de alcance nacional, enuncia lineamientos para su desarrollo e indica los instrumentos que permiten disponer de un conjunto de mecanismos de regulación que orientan y promueven procesos continuos de mejoramiento de la calidad de las instituciones formadoras y de sus programas.

Inscribe a la educación técnico-profesional en la perspectiva de la formación integral y permanente de las personas desde un enfoque sistémico que vincula la educación técnica y tecnológica –en los niveles de educación secundaria y superior– y la formación profesional, como modo de asegurar la permanente ampliación del horizonte formativo de todos los habitantes en relación con la ciencia y la tecnología, el trabajo y la producción.

Elaboración del proyecto de ley a través de la participación y la consulta

El marco organizativo y metodológico propuesto para el análisis, la discusión y el intercambio se expresó a través de dos circuitos prioritarios de consulta: los Encuentros Federales y el Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CoNE-T); dichas instancias permitieron abordar críticamente experiencias, necesidades y aportes de diferentes actores, así como incorporar perspectivas y enfoques de los diversos sectores involucrados en esta temática, constituyendo un insumo fundamental para la formulación del proyecto.

El estilo metodológico de participación adoptó un mecanismo de gestión abierto a las opiniones y discusiones de los futuros destinatarios de la norma, posibilitando el intercambio con distintos sectores sociales. Esto constituyó uno de los criterios principales adoptados: asegurar la participación en la elaboración del proyecto de todos aquellos que, luego de promulgada la ley, estuvieran comprendidos en su aplicación.

Es por ello que, además de los dos circuitos de consulta organizados a nivel nacional, los Ministerios de Educación provinciales, instituciones educativas, entidades gremiales, asociaciones profesionales, cámaras empresarias, entre otros, enriquecieron el debate, profundizando el análisis del tema en sus propios circuitos de consulta. Esto permitió una mejor precisión acerca de la necesidad de contar con legislación específica para la educación técnico-profesional y de los alcances y características que dicha norma debiera adoptar.

El CoNE-T,¹⁰ como organismo consultivo del Ministerio de

¹⁰ El CoNE-T, actualmente CoNETyP (Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción), contempla en su integración diferentes sectores:

Por el Sector Estatal: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET); Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Capacitación Laboral y Formación de Recursos Humanos; y Ministerio de Economía y Producción: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

Por el Sector Empleador: Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina,

Educación, a solicitud de este último, elaboró los primeros lineamientos orientados a fundamentar la necesidad de contar con una norma específica que regulara la educación técnico-profesional.

El Consejo Federal de Cultura y Educación, en su Resolución Nº 215/04, estableció los lineamientos y estrategias para iniciar, en forma sistemática, un proceso de análisis, discusión y consenso con vistas a elaborar un proyecto de Ley de Educación Técnico-profesional, así como que dicho proceso se cumpliera en los tiempos requeridos para que tomara estado parlamentario en el período legislativo 2004. En dicho acto resolutivo reconoce y recupera los aportes elaborados por el CoNE-T.

[268]

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica, elaboró un Documento Base a partir del cual, entre los meses de abril y noviembre de 2004, se iniciaron y organizaron instancias de análisis, discusión, intercambio y acuerdos en torno a dos espacios institucionales: Encuentros Federales de Educación-Trabajo y Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CoNE-T).

Para la elaboración de dicho documento base se utilizaron diferentes fuentes: marcos legales vigentes, tanto de carácter nacional como provincial, relativos a los sectores educativo y laboral; estudios

Cámara Argentina de la Construcción, Cámara de Comercio, Industria y Producción de la República Argentina, Consejo Argentino de la Industria, Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas; Coordinadora de Actividades Mercantiles Empresarias, Confederación General Económica de la República Argentina, Confederación General de la Industria, Consejo Intercooperativo Agropecuario, Consejo Nacional de Institutos Técnicos Católicos, Consejo Superior de Educación Católica, Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada, Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios, Confederación de la Producción de la República Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina, Federación de Institutos Agrotécnicos Privados, Sociedad Rural Argentina, Unión Argentina de la Construcción, Unión Industrial Argentina.

Por el Sector de los Trabajadores: Asociación de Directivos de la Enseñanza, Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica, Confederación General del Trabajo, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, Federación Argentina de Colegios Técnicos de la Arquitectura, Industria e Ingeniería, Foro Nacional de Profesionales Técnicos, Sindicato Argentino de Docentes Particulares, Unión Docentes Argentinos, Unión del Personal Civil de la Nación.

e investigaciones acerca de los procesos de reforma derivados de la aplicación de la Ley Federal de Educación; legislación internacional comparada; consulta a especialistas; bibliografía específica sobre el tema, entre otras.

En los Encuentros Federales de Educación-Trabajo,¹¹ realizados en los meses de mayo, junio, agosto y septiembre 2004, se trabajó sobre las distintas versiones que adoptó el documento base original y participaron representantes político-técnicos de las 24 jurisdicciones educativas, designados para tal tarea por sus respectivas autoridades. En diversas provincias, por iniciativa de las autoridades educativas jurisdiccionales, se desarrollaron procesos de análisis y discusión centrados en la temática, con la participación de supervisores, directivos y profesores, además de representantes del sector socioproductivo.

Cumplidos los circuitos de consulta y de elaboración de consensos, en el mes de octubre de 2004 el INET presentó ante el Consejo Federal de Cultura y Educación la versión preliminar del proyecto de Ley de Educación Técnico-profesional a partir de los acuerdos alcanzados sobre las sucesivas versiones del documento base para la discusión.

El Consejo Federal de Cultura y Educación, en su Resolución N° 230/04, aprueba el Proyecto de Ley de Educación Técnico-profesional y encomienda al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación realizar las gestiones necesarias para que el referido proyecto tome estado parlamentario.

Tratamiento legislativo del proyecto de Ley de Educación Técnico-profesional

En noviembre de 2004, ingresa el proyecto de ley a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología llevó adelante junto con la Comisión de Presupuesto y Hacienda, entre los meses de marzo y agosto

¹¹ Los Encuentros Federales de Educación-Trabajo son ámbitos de consulta técnica, consenso e intercambio de experiencias y trabajos, en los que participan representantes de todas las jurisdicciones. Están reconocidos por la Resolución N° 187/02 del Consejo Federal de Educación.

de 2005, una intensa tarea de consulta con los diferentes sectores involucrados (funcionarios nacionales y provinciales responsables de la educación técnico-profesional, entidades gremiales, cámaras empresariales, colegios profesionales, entre otros) y de intercambio y discusión con otras iniciativas presentadas por los diversos bloques legislativos. Como resultado de este proceso, se incorporan aportes que pasaron a integrar el dictamen de mayoría.

[270]

En la sesión de la Honorable Cámara de Diputados, desarrollada el 10 de agosto de 2005, se aprueba en general el dictamen producido por la Honorable Cámara, constituida en Comisión, con el registro de 104 votos por la afirmativa, 66 por la negativa y 1 abstención; pasando luego en revisión al Honorable Senado.

La Honorable Cámara de Senadores de la Nación, en su Sesión Ordinaria del 7 de septiembre de 2005, aprueba en general el dictamen en mayoría registrándose 34 votos afirmativos, 18 negativos y ninguna abstención.

El 8 de septiembre de 2005, la Ley N° 26.058 es promulgada por el Sr. Presidente de la Nación Argentina, Dr. Néstor Carlos Kirchner.

Principales rasgos de la Ley de Educación Técnico-profesional

Objetivos de la Ley de Educación Técnico-profesional

- Contribuir al desarrollo integral de las personas y ampliar su formación básica y fundamentos científicos, tecnológicos, sociales y humanísticos.
- Favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades.
- Promover y desarrollar la cultura del trabajo y la producción.
- Vincular las instituciones y programas de educación técnico-profesional con los ámbitos de la ciencia y la tecnología, la producción y el trabajo.

- Mejorar y fortalecer las instituciones y los programas de educación técnico-profesional en el marco de políticas nacionales y jurisdiccionales así como estrategias de carácter federal.
- Favorecer niveles crecientes de equidad, calidad, eficiencia y efectividad de la educación técnico-profesional.

Instituciones comprendidas en la Ley de Educación Técnico-profesional

La educación técnico-profesional articula e integra diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo. Comprende:

- Instituciones de educación técnico-profesional cuyo objetivo es formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas e introducir a los estudiantes en una trayectoria de profesionalización, a la par que les permita continuar aprendiendo durante toda la vida.
- Instituciones de formación profesional cuyo objetivo es preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial.

Docentes

Contempla el desarrollo de programas federales de formación continua de directivos y docentes de las instituciones de educación técnico-profesional y promueve la certificación pedagógica de aquellos profesionales y técnicos formados en campos afines a la educación técnico-profesional.

Mejora continua de la calidad de la educación técnico-profesional

Prevé instrumentos que permitirán garantizar el derecho de los estudiantes y egresados en relación con el reconocimiento en todo el territorio nacional de estudios, certificaciones y títulos de

calidad equivalente, y propiciar la articulación entre los distintos ámbitos y niveles de la educación técnico-profesional. Dichos instrumentos son: Registro Federal de instituciones, Catálogo Nacional y Homologación de títulos y certificaciones.

Gobierno y administración de la educación técnico-profesional

[272]

Reconoce la obligación indelegable del Estado en el sostenimiento de la educación técnico-profesional y la responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en orden a los principios de unidad nacional, democratización, autonomía jurisdiccional y federalización, participación, equidad, intersectorialidad, articulación e innovación.

Señala las atribuciones del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Consejo Federal de Cultura y Educación, de las autoridades jurisdiccionales y del Instituto Nacional de Educación Tecnológica con relación a la implementación de la Ley.

Crea el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción sobre la base del Consejo Nacional de Educación - Trabajo, como órgano consultivo y propositivo del Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología. Este Consejo estará integrado por representantes del Estado (Educación, Trabajo y Economía), del Consejo Federal de Cultura y Educación, de las cámaras empresariales, de las organizaciones de los trabajadores, incluidas las entidades gremiales docentes, y las entidades profesionales de técnicos.

Crea, además, la Comisión Federal de Educación Técnico-profesional, sobre la base de los Encuentros Federales de Educación-Trabajo, integrada por los representantes de los Ministerios de Educación de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objetivo de garantizar circuitos de consultas técnicas y el desarrollo de los programas federales orientados a la aplicación de la Ley.

Financiamiento

Crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico-profesional con el objetivo de asegurar –en forma gradual, continua y estable– condiciones institucionales adecuadas que aseguren la calidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Prevé un monto anual que no podrá ser inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el sector público nacional.

LA TRANSICIÓN DEL NIVEL MEDIO (SECUNDARIA SUPERIOR) AL TRABAJO Y LA FORMACIÓN POSTSECUNDARIA EN COLOMBIA*

Víctor Manuel Gómez

En un reciente libro sobre la educación media en Colombia hemos utilizado la metáfora del “puente” para referirnos a la transición entre este nivel educativo y las diversas opciones de vida, estudio, trabajo y realización personal que le esperan al egresado en su vida postcolegio (Gómez, Díaz y Celis, 2009).

La imagen de “puente” evoca la principal función social y formativa del nivel medio. En efecto, este es el último nivel de educación formal que recibe la mayoría de egresados: futuros ciudadanos, estudiantes y trabajadores. Es el puente entre la vida escolar y la vida real; entre el colegio y la educación superior o el trabajo; entre lo aprendido y lo que se requiere en la vida cotidiana; entre las expectativas, sueños e ilusiones y las oportunidades y limitaciones existentes de estudio, de trabajo y de realización personal; entre lo que la sociedad espera y lo que la escuela entrega. Para muchos es la última oportunidad de completar su formación ciudadana y de comprender la complejidad y diversidad de la vida y de las oportunidades que le esperan postcolegio. Para otros, la calidad y la pertinencia de la educación recibida será decisiva en sus oportunidades y destinos educativos, laborales y personales.

[275]

* Este documento está basado en diversos análisis realizados por el Grupo de Estudios sobre Educación Media y Superior. Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.

De aquí la importancia central del nivel medio en Colombia, en la transición de la juventud a la educación superior, al trabajo y a las diversas opciones de realización personal.¹

Pero en este país, este puente está quebrado. En la gran mayoría de los municipios las tasas de cobertura fluctúan entre el 50% y el 70% del grupo de edad. Sólo en unos pocos municipios hay tasas de cobertura mayores al 80%. Estas bajas tasas de cobertura excluyen del puente a la mayor parte de la juventud. Y esta exclusión temprana determina de manera irrevocable su futura exclusión y marginalidad laboral, económica y cultural.

[276]

También es importante la calidad y la pertinencia de la educación recibida en el “puente”. Para algunos, esta educación debe garantizarles el ingreso al nivel superior. Para la mayoría, que no puede o no quiere continuar estudios, esta educación debe formarlos en competencias tanto generales como laborales. Y ante la carencia o debilidad de este tipo de formación, la experiencia educativa en el puente no los ha capacitado para una inserción productiva y positiva en la sociedad, por lo cual “el puente está quebrado” para ellos.

Por esta razón la mayoría de los egresados del nivel medio carece de formación laboral y no encuentra oportunidades públicas postsecundarias de formación para el trabajo.

La transición de la secundaria superior al nivel postsecundario

Debido a factores como la masificación del nivel medio (o secundaria superior), la mayor importancia de la formación de com-

¹ Este nivel medio es equivalente a la secundaria superior en muchos países. Por ejemplo: Secundaria Superior y sus diferentes tipos de Bachilleratos en Francia; Gymnasien y Fachgymnasien en Alemania; Gymnasieskolan en Suecia; Koto-gakko en Japón; Bachillerato Unificado Polivalente en España; GCE A level en Inglaterra; Junior y Senior High Schools en los EE.UU.; Licei Scientifici e Istituti Tecnici en Italia; Educación Polimodal en la Argentina; y Educación Secundaria General o Técnica en muchos países. La secundaria superior abarca generalmente el rango de edad entre 15 y 18-19 años.

petencias generales, el bajo nivel etario de los estudiantes en muchos países, y las mayores exigencias de calidad en la educación técnica, la educación media ha sido definida como el espacio y lugar de formación general; de desarrollo de las competencias básicas que sustenten cualquier futura trayectoria educativa u ocupacional; de exploración y descubrimiento de intereses y capacidades; y de orientación hacia las diversas opciones de vida postcolegio: ya sea en la educación superior, en el trabajo o en la gran diversidad de opciones de realización personal existentes, principalmente en áreas urbanas.

Las funciones de formación para el trabajo, ya sea de índole vocacional o técnica, tienden a ser organizadas en el nivel postsecundario: en instituciones técnicas y politécnicas, *community colleges*, *hogescholen*, *technical colleges*, etc., que constituyen el creciente sector de instituciones no universitarias, generalmente de carreras cortas y aplicadas, y que cumplen la importante función de ser alternativas a la educación universitaria clásica (OECD, 1991; Gómez, 2001; Landinelli, 2008).

Se configura entonces una división del trabajo de formación entre el nivel secundario y el postsecundario, este último a cargo de la formación para el trabajo para un alto porcentaje de egresados de la secundaria que no pueden o no quieren continuar estudios universitarios largos y clásicos. Muchas instituciones postsecundarias también tienen el importante papel de garantizar la “transferencia” de algunos estudiantes a instituciones universitarias (*colleges* de 4 años, universidades) en áreas académicas, como mecanismo de movilidad académica y social.

En muchos países, por tanto, el lugar o nivel de la formación para el trabajo es el postsecundario. Conformado por una gran diversidad de instituciones y programas, la mayoría de carácter técnico y tecnológico. Algunas son “terminales”, otras ofrecen puentes o pasarelas para la continuación de estudios universitarios. Todas las instituciones y programas son afectados por el mayor estatus social y académico conferido a las universidades tradicionales, y algunas

sufren el efecto de la “deriva” académica por la que tratan de asemejarse a aquellas.

En el estudio de las relaciones entre educación y trabajo, las características del nivel postsecundario constituyen entonces un importante objeto de análisis: su tasa de cobertura de egresados de la secundaria, sus relaciones o articulaciones con el nivel secundario, la diversidad de tipos de instituciones y programas, la naturaleza técnica y tecnológica de éstos, sus relaciones con el sector productivo, los perfiles ocupacionales u objetivos de formación, el papel del Estado en su financiamiento y regulación, las fuentes complementarias de recursos económicos, sus relaciones con las universidades tradicionales, los criterios y sistemas de aseguramiento de la calidad, el perfil del cuerpo docente y sus condiciones de trabajo.

[278]

Siete diferentes temas caracterizan y definen el proceso de transición del nivel medio (grados 10 y 11) al trabajo y a la formación postsecundaria en Colombia:

1. Bajas tasas de cobertura, privatización de la financiación y carencia de política pública.
2. Reducción del nivel etario de los egresados del nivel medio.
3. Función primordial de “puente” a la educación superior y consecuencias curriculares y pedagógicas.
4. Efectos de criterios y metodologías de evaluación y selección: el papel del “Examen de Estado”.
5. Carencia de procesos de orientación del estudiante hacia diversas opciones de educación, formación y realización personal.
6. Escaso valor ocupacional del diploma de educación general académica.
7. Ausencia de sistema postsecundario público de formación para el trabajo.

1. Bajas tasas de cobertura, privatización de la financiación y carencia de política pública

En Colombia, la educación o nivel medio no es obligatoria ni gratuita pues es legalmente considerada como educación “postbásica”. No es entonces un nivel o tipo de educación que implique o exija responsabilidad directa del Estado en su financiación y orientación (formulación de políticas). La obligación legal del Estado se limita a la educación básica de nueve años. Lo que las autoridades educativas (departamentales o municipales) decidan hacer respecto al nivel medio corresponde a iniciativas extralegales, motivadas por propósitos políticos, no por responsabilidad legal. Lo que ha eximido –o desresponsabilizado– al Estado de conceptualizar los fines y roles educativos y sociales propios de este nivel. Razón por la cual tampoco ha habido política explícita y propositiva respecto a la universalización de la cobertura gratuita ni sobre el tipo de educación media que se requiere en la sociedad moderna.

Algunos pocos municipios con ingresos relativos más altos pueden subsidiar la oferta y la cobertura en el nivel medio, mientras que en la mayoría de los municipios les corresponde a las familias la financiación de este nivel. Esta carencia de política pública respecto a la financiación y la obligatoriedad del nivel medio genera una alta desigualdad en el acceso entre municipios y regiones, y entre niveles de ingreso de las familias. Hay entonces bajas tasas generales de cobertura, grandes diferencias en cobertura entre regiones, y alta restricción social en el acceso.² La baja cobertura implica una alta proporción de población en edad escolar por fuera del sistema educativo, situación que afecta principalmente a los jóvenes de menores ingresos (48,2% y 42,0% para quintiles 1 y 2, respectivamente).

² De los 33 departamentos que tiene el país, 11 presentan menos del 50% en cobertura de educación media, y 12 más no alcanzan el 60%. Sólo dos departamentos superan el 70% de cobertura bruta: corresponden a Bogotá y a San Andrés.

La desigualdad social de acceso a y graduación del nivel medio depende del nivel socioeconómico de las familias y de ser residente de algunos pocos municipios ricos. Por tanto, entre el 20% y el 40% del grupo de edad del nivel medio se ve obligado a salir al mundo de la vida y del trabajo con solo nueve años de educación mínima, generalmente a ocupaciones terminales de baja calificación e ingresos, otros a la delincuencia, el narcotráfico y la prostitución. En este caso no se puede hablar de transición sino de expulsión temprana del sistema educativo. Para éstos, el “puente” está quebrado desde el grado 9°.

[280]

¿Educación básica o “mínima”?

Definir como educación básica obligatoria un nivel mínimo de nueve años implica una clara contradicción con los estándares internacionales que postulan 12 años de educación como el mínimo básico requerido para poder participar en la sociedad moderna y ser incluido en su dinámica de complejidad y de exigencias científico-tecnológicas. Se evidencia entonces una clara contradicción entre las demandas de la realidad social y económica, y las limitaciones formalistas de la Ley.

“Solo una educación secundaria completa y profunda [...] que integre una dimensión científica y técnica, así como un conocimiento de la historia, de la literatura y de la filosofía, y que permita desarrollar un espíritu crítico, puede capacitar a individuos preparados para afrontar un futuro incierto y listos para desempeñar plenamente su papel de ciudadanos” (Caillods y Hutchinson, 2001).

2. Reducción del nivel etario de egresados del nivel medio

Es importante señalar la menor duración de la escolaridad en Colombia (11 años) respecto de estándares internacionales de 12 años. Esta menor duración, aunada al ingreso temprano a la escolaridad (4 ó 5 años de edad), ha producido una significativa disminución del nivel etario del cuerpo estudiantil que ingresa al nivel medio (grados 10 y 11). En éste hay una creciente participación de jóvenes

de 13 y 14 años que ingresan a grado 10 y egresan del nivel medio con 15 y 16 años de edad.

Esta reducción del nivel etario tiene dos importantes implicaciones:

- La primera es la imposibilidad ética de especialización prematura o inducción de niños de 14 y 15 años a escoger entre diversos programas de formación para el trabajo durante el nivel medio.
- La segunda es el ingreso de un alto número de menores de 17 años a la educación superior, lo cual en varias universidades ha generado importantes problemas de deserción, cambio de carreras, necesidades de educación remedial y de servicios de atención psicológica.

En Bogotá, por ejemplo, más del 20% de la matrícula en este nivel es de jóvenes menores de 17 años.³ Esta situación, que es *anormal*, dado que el nivel mínimo de edad para el ingreso al nivel superior en la mayoría de los países es de 17 ó 18 años, genera dos importantes problemas.

En primer lugar, quienes no logran acceso a la educación superior se ven obligados a una difícil inserción laboral con menos de 17 años de edad y escasa o nula formación ocupacional, con consecuencias directas sobre el desempleo y subempleo de los jóvenes. Esta situación incide en diversas manifestaciones de inadaptación y frustración en esos jóvenes. Los bachilleres jóvenes tienen las mayores tasas de desempleo en Bogotá (29,7%). Esta tasa es aún mayor para bachilleres provenientes de estratos bajos (35,2%) (González y Bonilla, 2003).

En segundo lugar, la inmadurez socio-afectiva e intelectual de muchos menores de 17 años que logran ingresar al nivel superior,

³ “La matrícula temprana en la educación media bogotana, entendida como la de todos aquellos jóvenes que estudian grado 10 antes de los 16 años o egresan del bachillerato antes de los 17 años, es del 20,8%, es decir, que una quinta parte de nuestros bachilleres obtienen título a una edad temprana” (González y Bonilla, 2003: 4).

pero sin claridad en sus decisiones de áreas de estudio, incide significativamente sobre las tasas posteriores de repitencia y deserción en este nivel. Conviene señalar aquí la alta tasa de deserción (48,2%) recientemente informada en el nivel superior, estrechamente relacionada con el desconocimiento por parte de los estudiantes de las áreas de estudio o carreras seleccionadas en el primer semestre.

En 2005 el 15% de los admitidos en las cinco sedes de la Universidad Nacional tenían 15 años o menos y el 20,9% tenían entre 16 y 17 años, lo que da un total de 35,9% con 17 años o menos de edad (4.065 estudiantes). Esta proporción aumenta cada año. En el año 2000 los admitidos con 15 años o menos sólo representaban el 1,2% de los ingresantes (UN, 2006: 28).

[282]

Este es un factor que afecta negativamente un importante conjunto de indicadores de la educación superior pública, que son de alta sensibilidad política: baja eficiencia interna, alta deserción, bajas tasas de graduación, alto costo relativo de estudiante graduado, etcétera.

Esta situación implica la necesidad de expansión de la escolaridad obligatoria a 12 años de duración, en congruencia con los estándares internacionales vigentes.

“En los comienzos del siglo XXI, el reto de América Latina será ofrecer a cada joven de entre 16 y 18 años una educación básica de 12 años. Esto significará, por tanto, abrir la educación secundaria a todos. Para aumentar la cobertura, reducir las desigualdades entre grupos sociales y, al mismo tiempo, mejorar la calidad, es necesario reformar profundamente la educación secundaria, adaptándola tanto a las necesidades de los alumnos como a las de los países. Para atender a las necesidades de una población estudiantil muy exigente, sumamente heterogénea, permitiendo a cada uno/a explorar sus intereses y aptitudes con el objetivo de favorecer una inserción positiva y creativa en el mundo de los adultos, es preciso diferenciar el tipo de educación que se ofrece” (Caillods y Hutchinson, 2001: 22).

El nivel medio también es de gran importancia en la igualdad social de oportunidades educativas. El logro de la secundaria completa –que en la mayor parte de los países tiene una duración de 12

años— es la nueva educación básica requerida para poder participar positivamente en la sociedad contemporánea y en el mercado de trabajo. Esto contrasta radicalmente con la política colombiana de definir la educación básica y obligatoria como solo de 9 años de escolaridad, la que, más bien, debe ser considerada como educación “mínima”. Sin secundaria completa se inicia el camino de la exclusión social de los jóvenes, futuros ciudadanos y productores. Por tanto, el logro de la escolaridad universal en el nivel medio es condición básica para la igualdad social de oportunidades educativas, sin la cual no hay construcción de la sociedad democrática. Este es el principal reto de la política educativa en Colombia: universalizar el acceso y la permanencia en el nivel medio en los próximos años a partir de tasas actuales de cobertura que oscilan entre el 40% y el 60% del grupo de edad según ciudades y regiones del país.

3. Función primordial de “puente” a la educación superior y consecuencias curriculares y pedagógicas

El modelo pedagógico dominante en el nivel medio (caracterizado como academicista e intelectualista) tiene como única meta el acceso a la educación superior, acceso que depende del puntaje logrado en el Examen de Estado. Este Examen actúa como el currículum oculto pues sólo son importantes y valorados los saberes que son medidos en dicho Examen, y que otorgan puntaje al estudiante y al colegio (este tema será analizado más adelante en el apartado “Efectos de los criterios y metodologías de evaluación y selección: el papel del ‘Examen de Estado’”).

Otros saberes igualmente importantes, como la educación artística y expresiva, la educación en tecnologías, la educación científica, la educación para la ciudadanía, la capacidad de innovación y solución de problemas, etc. son subvalorados o invisibilizados pues no pueden ser medidos ni evaluados en las limitaciones metodológicas de una prueba artificial de “papel y lápiz”.

Al ser definido el nivel medio —curricular y pedagógicamente— como “puente” al nivel superior, predomina el aprendizaje

abstracto y pasivo, limitado a libros, textos y tableros, carente de oportunidades de experimentación, medición, comprobación de hipótesis, articulación entre teoría y práctica. Este tipo de educación, caracterizada como “intelectualista”, es de menores costos relativos, no requiere grandes inversiones en equipos, herramientas, talleres o laboratorios, pero tampoco es eficaz en la formación de las necesarias competencias científicas y tecnológicas requeridas en la sociedad moderna.

[284]

En este contexto, las tradicionales modalidades de educación técnica y de media “diversificada” (*comprehensive*) han ido desapareciendo debido al doble efecto de la asfixia presupuestal (desfinanciación estatal de estas modalidades) y de la subvaloración de esta formación en los colegios.

Pero, además, la función de selección para la educación superior sólo es pertinente para un pequeño porcentaje del total de egresados del nivel medio, que pretende aspirar a los escasos cupos, altamente disputados y selectivos, ofrecidos en las pocas universidades públicas, o con capacidad económica para comprar educación privada.

El Cuadro 1 muestra el déficit creciente entre aspirantes a educación superior y matrículas en el primer año: de 441.980 en 2001 a 510.485 en 2008.

Cuadro 1. Déficit inscriptos / matrículas, primer año. 2001-2008

	2001	2008	Crecimiento 01 - 08
Inscriptos	699.980	934.199	234.219
Matrículas Primer año	258.000	423.709	165.709
Déficit	441.980	510.485	

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)-Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia (MEN), 2009.

Este déficit es cada vez mayor debido al aumento de la demanda; el mayor número de egresados del nivel medio; y el congelamiento desde el año 1992 del presupuesto de las instituciones públicas de educación superior. Por otra parte, el porcentaje del PIB destinado a estas instituciones ha disminuido del 0,52% en 2000 al 0,32% en 2007 (Contraloría General de la República, 2008).

Para 934.199 inscriptos en 2008 sólo hay 184.568 cupos en instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Dado que la mayor parte (90%) de los aspirantes a educación superior se presenta a universidades públicas, sus escasos cupos son altamente disputados (4,5 aspirantes por cada cupo ofrecido). En la Universidad Nacional de Colombia la tasa de absorción en 2007 fue sólo de 8,6% en general, de 5,6% en la sede Bogotá, y de 3,5% en algunas carreras (medicina, algunas ingenierías...).⁴ En otras universidades públicas las tasas de absorción son similares, lo que pone de relieve cómo la función de “puente” del nivel medio al superior sólo se aplica a menos de la cuarta parte de los egresados del nivel medio.

4. Efectos de los criterios y metodologías de evaluación y selección: el papel del “Examen de Estado”

Este es un Examen que se aplica a todos los graduados del nivel medio, cuyo puntaje es decisivo como criterio de selección para la educación superior, pública y privada. Las instituciones de nivel superior definen niveles mínimos de puntaje para las diferentes carreras y áreas de formación. Las de mayor demanda exigen mayores puntajes, por lo cual el logro de los más altos puntajes se convierte en un imperativo para estudiantes y colegios. Este Examen es al mismo tiempo instrumento legítimo (por su apariencia meritocrática) de selección para la educación superior, y de exclusión de todos aquellos jóvenes en instituciones de mala calidad, que no garantizan altos puntajes relativos.

⁴ “Estadísticas e indicadores de la UN. 2007”, *Revista de la Oficina Nacional de Planeación*, N° 13, Bogotá, 2008.

Este importante rol de selección y de exclusión de la educación superior ejerce una gran influencia en las decisiones curriculares y pedagógicas en los colegios. Estos tienden a otorgarle una alta prioridad a los contenidos y logros que son medidos en dicho Examen y a subvalorar aquellos que o no pueden ser medidos (por las limitaciones metodológicas de esa prueba) o que no son considerados necesarios para el acceso a la educación superior. De aquí se deriva su fuerte sesgo hacia conocimientos académicos funcionales al acceso al nivel superior. Además, si la prioridad impuesta en las instituciones es obtener el mayor logro posible en una prueba estándar para todo tipo de estudiantes, la consecuencia es que todas las instituciones tienden a brindar un tipo de educación igual o muy similar, orientada a la búsqueda de tales resultados.

Este Examen también es utilizado por el Estado como evaluación de la calidad académica del nivel medio. Los resultados o puntajes son utilizados como indicadores de "calidad" y como criterio para la jerarquización pública de los planteles; de "mejores" a "peores; con la consiguiente distribución social de estatus entre ellos. Los colegios compiten entonces entre sí en los "rankings" de puntajes del Examen de Estado. Son fuente de estatus institucional y de mayor demanda de estudiantes. De aquí la importancia del estudio de los "usos sociales" de estos puntajes y sus efectos sobre la calidad y pertinencia de la educación ofrecida.

El modelo pedagógico "intelectualista", dominante en el nivel medio en Colombia, es congruente con y funcional a los tipos de conocimientos que pueden ser medidos mediante el instrumento de "papel y lápiz", artificial y limitado, que constituye el Examen de Estado. En éste se reduce la calidad, la riqueza y la diversidad de la experiencia educativa a lo que puede ser medido en pruebas estandarizadas y de "papel y lápiz". Lo demás –tal vez lo más importante– pierde sentido y relevancia: la educación para la ciudadanía, la educación científica y tecnológica, la educación estética, moral, física, la capacidad expresiva y creativa de los estudiantes, su conciencia ambiental... Es decir, los grandes aprendizajes esperados –en

toda sociedad— de la experiencia educativa, no son relevantes aquí pues no son medidos, no son objeto de mediciones estandarizadas, no otorgan puntajes comparativos entre instituciones. Además, tampoco podrían ser medidos por este tipo de pruebas o *tests*, lo que señala la gran debilidad y limitación técnica de este tipo de pruebas y el uso abusivo y arbitrario que de ellas se hace (véanse FairTest, 2003; Winter, 2002).

Se genera entonces la paradoja, vivida cotidianamente por los docentes universitarios, de estudiantes con altos puntajes en las pruebas y con grandes carencias en sus capacidades de análisis simbólico: conceptualización, abstracción, relacionamiento, análisis de textos y problemas complejos, y en sus competencias comunicativas.

Son más importantes entonces los conocimientos y competencias que no pueden ser medidos mediante este tipo limitado de instrumentos. Sus grandes limitaciones metodológicas y técnicas reducen y simplifican el conocimiento a aquel que pueda ser medible según las restricciones del instrumento (Gardner, 2005). Sin embargo, lo que sí se mide se convierte en el currículo real. El verdadero currículo para la mayoría de los colegios de este país es la preparación —o entrenamiento— para el Examen de Estado. Lo demás, lo verdaderamente importante y significativo, lo que es cualitativo, creativo y divergente, y que por eso se escapa a las limitaciones técnicas de los instrumentos utilizados, no es importante en la experiencia educativa real de los colegios, sometidos a la competencia pública por los puntajes del Examen de Estado. Se impone entonces la tiranía de la técnica y del instrumento, sobre todo cuando su origen es un monopolio estatal, oficial, sobre otras alternativas de medición y evaluación de la creatividad y la diversidad en el aprendizaje.

Es necesario señalar el escaso desarrollo conceptual y metodológico del campo intelectual de la “medición y evaluación” en Colombia, debido en gran medida al monopolio que ha ejercido la burocracia estatal (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES; Ministerio de Educación Nacional,

MEN). Este subdesarrollo académico se pone de manifiesto en la ausencia de estudios y debates sobre temas comunes en otros países, como los análisis críticos a las pruebas estandarizadas, las limitaciones de este tipo de pruebas, los estudios sobre efectos educativos indeseables de determinadas pruebas, el diseño de criterios y métodos alternativos de selección de estudiantes a universidades, la organización de entidades académicas especializadas en criterios y formas alternativas de medición y evaluación, la consolidación de un amplio y diverso mercado de oferta y demanda de pruebas, etcétera. Temas y debates ausentes en el campo de la medición y la evaluación en Colombia.⁵

[288]

La medición y la evaluación en educación implica, en primer lugar, la “evaluación de la evaluación”, es decir el análisis crítico de los instrumentos utilizados, sus limitaciones metodológicas y epistemológicas (IIPE, 2004). En segundo lugar, el análisis de los efectos (positivos o negativos o perversos) de determinadas pruebas, tales como: la reducción del concepto de calidad educativa a las limitaciones del instrumento utilizado, la subvaloración o relegación de los conocimientos no medibles en dichos instrumentos, los usos sociales de los puntajes (estatus y jerarquías de instituciones, entrenamiento para aumentar los puntajes). Es necesario distinguir entre efectos esperados o previsibles y efectos imprevistos, indeseables, “perversos”, los que pueden tener consecuencias negativas sobre los propósitos u objetivos deseados. En tercer lugar, el análisis comparativo de diversos conceptos, criterios y metodologías de medición y evaluación. Todo esto requiere un contexto académico de libre examen y debate, experimentación e innovación, lo que no es posible en el actual arreglo institucional de monopolio oficial por parte del ICFES y en estrecha subordinación a las políticas de gobierno sobre medición y evaluación.

⁵ Esta situación contrasta fuertemente con la de otros países, aun de la región (como México), en los que este campo intelectual está sometido al libre examen y a la competencia o emulación entre diversas opciones conceptuales y metodológicas, condiciones éstas que son necesarias para el fortalecimiento de cualquier área del saber.

En lugar de monopolio estatal sobre este campo se requieren políticas de fomento a su desarrollo y diversificación en las universidades colombianas. Se requiere generar una gran dinámica en producción de criterios y métodos alternativos a los vigentes. Éstos limitan y reducen la riqueza y diversidad de la experiencia educativa. Reducen y simplifican la calidad de la educación a puntajes individuales en tests de “papel y lápiz” y opciones múltiples.

5. Carencia de procesos de orientación del estudiante hacia diversas opciones de educación, formación y realización personal

El predominio del modelo cultural de media general y académica, carente de oportunidades de diversificación y exploración de intereses, le otorga escasa importancia a la orientación de los jóvenes hacia las diversas opciones de educación, de trabajo y de realización personal que les espera en la vida postcolegio. El imaginario predominante que se genera es que la única opción deseable es el acceso a carreras largas tradicionales, en unas pocas universidades, lo que garantiza el estatus de “doctor”. Otras opciones de educación, como la técnica y tecnológica, carreras cortas y formación en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), son socialmente subvaloradas y consideradas propias de los más pobres o menos capaces. Aquellos que no pueden o no se sienten atraídos por estos dos caminos se quedan en el umbral de la desinformación, sin ninguna posibilidad de explorar otras opciones, y expuestos a mayores riesgos de desocupación, falta de oportunidades formativas, y por ende a una inserción socio-laboral precaria o nula.

No existen por tanto programas o iniciativas de orientación de los estudiantes hacia la diversidad de opciones y oportunidades de estudio, capacitación, trabajo, realización personal, etc. que existen en la vida postcolegio. Los colegios no asumen ninguna responsabilidad sobre esa importante y definitiva interfase entre el colegio y la vida real al egresar del colegio. A menor capital cultural familiar menor es la información y experiencias sobre

las oportunidades que ofrece la ciudad, o el entorno, a los egresados. Desconocen los posibles proyectos de vida –de estudio y de trabajo– alternativos a los tradicionales. A menor capital cultural del estudiante, mayor desinformación sobre la diversidad de oportunidades de formación y capacitación postsecundaria, por ejemplo, certificaciones en áreas tecnológicas especializadas (Cisco, Java, Microsoft, Oracle, en *software* especializado), en escuelas de artes y oficios, en las nuevas oportunidades de trabajo en el creciente sector de “industrias culturales”,⁶ en el ecoturismo, gastronomía, artes expresivas, etcétera.

[290]

En efecto, los egresados del nivel medio concentran sus preferencias por unas pocas carreras tradicionales⁷ y en un número limitado de instituciones, a pesar de tratarse de carreras largas (muchas de cinco años nominales de duración y de siete o más de duración real), con bajas tasas de graduación (48,2% de deserción en 2008) y que no necesariamente garantizan empleo estable y bien remunerado, como es la expectativa de los estudiantes.⁸

⁶ Sector laboral de muy rápido crecimiento en muchos países, conformado por una gran diversidad de nuevos trabajos y ocupaciones en la producción cultural: música, teatro, cine, TV, publicidad, revistas... Las industrias creativas agrupan sectores tan variados como arquitectura, artesanías, diseño de moda, diseño industrial, industria editorial, patrimonio, arte, artes escénicas, cine y video, diseño gráfico, fotografía, música, televisión y radio, diseño de interfaz, publicidad, sectores que de manera dinámica amplían año a año su participación en las economías globalizadas y del conocimiento. Su participación en el PIB es muy alta: 6% en EE.UU., 6,5% en Suecia y 8,2% en Inglaterra. En este país hay mayor número de empleos en el sector cultural que en el tradicional sector financiero.

⁷ El 80% de la matrícula se concentra en unas pocas áreas (administración, contaduría, economía, derecho, ingeniería y formación de docentes); sólo 2,5% en matemáticas y ciencias naturales; y 1,5% en agronomía, veterinaria y afines (SNIES-MEN, 2009).

⁸ Según el Observatorio Laboral para la Educación, del Ministerio de Educación, sólo tres de los núcleos básicos de contenido señalados anteriormente: administración, derecho e ingeniería brindan efectivamente posibilidades de tener un ingreso superior al de la media de los profesionales. Contaduría se sitúa en el promedio, mientras que Educación es inferior a la media. No obstante, en todos los casos, apenas un poco más de la mitad de los profesionales consiguen empleo en los tres meses siguientes a la graduación.

Por otra parte, la oferta de oportunidades de educación superior está altamente concentrada en unas pocas carreras largas y en escaso número de áreas del conocimiento.

Es muy escasa la diversificación de instituciones y programas de nivel superior, y la mayor parte de las instituciones son privadas: de 79 universidades, sólo 33 son públicas; hay otras 109 “instituciones universitarias”, todas privadas, sin rango ni estatus de universidad. En lo referido a la formación técnica y tecnológica postsecundaria, hay 43 instituciones técnicas, de las cuales sólo 10 son públicas (5 nacionales, 2 departamentales y 3 municipales). Hay 51 instituciones tecnológicas, solo 8 públicas (SNIES-MEN, 2009). Lo cual señala la escasez de oportunidades postsecundarias, tanto de educación universitaria como de formación laboral, para la mayoría de los egresados del nivel medio que no pueden “comprar” educación privada.

Esta estructura tradicional de la oferta limita y reduce las oportunidades a los estudiantes. En Bogotá, por ejemplo, el 95% de los cupos ofrecidos en universidades públicas corresponden a carreras largas, de 4 ó 5 años de duración nominal, que requieren dedicación de tiempo completo, lo que dificulta enormemente la articulación de estudio y trabajo, por lo cual se excluye de la educación superior a muchos jóvenes de menores ingresos que necesitan trabajar como medio de autofinanciación de sus estudios.

La orientación y la información de los jóvenes hacia las diversas oportunidades y opciones de vida postcolegio: de estudio, capacitación, trabajo, realización personal es una importante responsabilidad de las instituciones educativas. Desde la perspectiva de la equidad social esta responsabilidad es mayor en colegios con estudiantes de bajo nivel socio-cultural, carentes de información y conocimientos básicos sobre la diversidad de oportunidades disponibles.

Si a los jóvenes menos favorecidos se les permite explorar y conocer diferentes posibilidades de desarrollo ocupacional, se les ofrece las oportunidades formativas pertinentes para optar por esas opciones, y se les forma en las competencias y habilidades necesarias para enfrentar los retos de la trayectoria que elijan, se contrarrestan en

gran medida las diferencias adscriptivas y de origen social con que los jóvenes ingresan al mundo postsecundario. Se les estaría ofreciendo oportunidades de exploración y de selección de un futuro, de la misma forma en que las familias de sectores más altos lo hacen con sus hijos. Sin embargo, a pesar de la importancia de este tema en términos de equidad social, y siendo ella una función primordial del nivel medio, no ha encontrado un lugar claro y efectivo en la política educativa colombiana (Gómez *et al.*, 2006).

6. Escaso valor ocupacional del diploma de educación general académica

[292]

Otra importante dimensión es la escasez de oportunidades laborales para jóvenes egresados del nivel medio. Por una parte, el problema de su baja edad, educación general y academicista, poca o nula experiencia y ausencia de formación laboral. Por otra, las preferencias de los empleadores. Se prefieren jóvenes con mayor edad y experiencia, y con formación técnica o tecnológica.

De acuerdo con Filmus (2001), la educación secundaria es cada vez más necesaria, pero también más insuficiente para una positiva inserción social de los jóvenes. Son pocas y precarias las oportunidades laborales para jóvenes con bachillerato general, académico y sin formación laboral. El valor ocupacional de este tipo de bachillerato se ha devaluado rápidamente a medida que aumenta la tasa de egresados de este nivel.

El sesgo “antijuventud” del mercado de trabajo

Diferentes diagnósticos en todo el mundo han mostrado la crisis social a la que se enfrentan los jóvenes, especialmente los más pobres, al observar los altos índices de desempleo y precariedad laboral. La difícil inserción laboral juvenil es un problema que afecta a todos los países del mundo. Son los jóvenes los que reciben el mayor impacto de la crisis de la relación laboral, como también son los últimos en beneficiarse con el auge y el mejoramiento del empleo (Tockman, 2003). La inclusión laboral de los jóvenes que egresan de la secundaria depende

cada vez menos de su título de bachiller, y más de las opciones de trabajo para este grupo etario, así como de sus competencias para desempeñarse en tales oportunidades.

Edad, género, nivel educativo y estrato social configuran el capital social, cultural y económico con que cuentan los jóvenes para ingresar al mercado de trabajo. A mayor edad, se registra una menor tasa de desempleo, e igualmente, sucede con el nivel educativo y el estrato social.

En Colombia, la tasa de desempleo es del 24,9% entre los 15 y los 24 años, y del 12,7% entre los 25 y 34 años (SITEAL, 2009).

A los jóvenes egresados del nivel medio se les presenta un círculo de exclusión ocasionado por cuatro factores principales: un mercado de trabajo que genera pocas oportunidades para los jóvenes; la falta de capacitación/calificación; carencia de experiencia laboral; y el escaso capital social que limita sus posibilidades de acceder a ocupaciones.

La informalidad y el subempleo han aumentado en el último decenio para todos los jóvenes, llegando al 50% para los jóvenes de 18 a 26 años en 2004.⁹ De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá (2006), para 2005 el 50,3% del trabajo informal correspondía al trabajo masculino, mientras que el 49,7% correspondía a las mujeres. No obstante, la tendencia desde 2003 ha sido el aumento del trabajo informal femenino presionado sobre todo por el ingreso reciente de mujeres a la vida activa.

A diferencia de la informalidad, el subempleo juvenil sí es mayor que en la población adulta. Los jóvenes trabajan menos

⁹ El subempleo incluye a las personas que desean o pueden trabajar más tiempo del que regularmente emplean en sus ocupaciones remuneradas por cualquiera de las siguientes razones: a) tienen una jornada de trabajo semanal inferior a los 2/3 de la jornada legal vigente (32 horas) (subempleo visible); b) consideran que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos normales (subempleo invisible); c) juzgan que la ocupación que están desempeñando no está de acuerdo con su profesión o entrenamiento, por lo cual pueden tener una baja productividad (subempleo invisible).

de lo que corresponde a la jornada laboral normal o de lo que esperarían trabajar. Analizado desde el género, aunque el subempleo para hombres y mujeres es equivalente, la tendencia muestra el aumento del subempleo femenino desde finales de los años noventa, mientras que el subempleo masculino presentó la tendencia contraria¹⁰.

7. Ausencia de sistema postsecundario público de formación para el trabajo

[294]

A lo largo de los puntos anteriores se ha configurado la siguiente situación típica para la mayoría de los egresados del nivel medio, provenientes de familias de menores ingresos:

- a) Han recibido educación pública generalmente de mala calidad (modalidad general académica), de escaso o nulo valor ocupacional y que tampoco otorga ventaja comparativa en la competencia altamente selectiva por los escasos cupos ofrecidos por las universidades públicas.¹¹ Ya ha sido señalada la alta selectividad en el ingreso a las universidades públicas, en las que se concentra el 90% de la demanda (4,5 aspirantes por cada cupo ofrecido). En algunas carreras de mayor demanda sólo hay cupos para el 3% ó 4% de aspirantes.

A esta situación hay que añadir la alta concentración geográfica de oferta de programas e instituciones en tres áreas territoriales: el 58% de los programas técnicos profesionales y tecnológicos y el 48,1% de los profesionales universitarios

¹⁰ En 1998 la participación de las mujeres en el subempleo era del 43,8%; en 2003 del 51%; y en 2004 del 50%. Por su parte, el desempleo masculino disminuyó: del 56% en 1998, al 49% en 2003 y 50% en 2005. Es decir, en gran medida el aumento de la vinculación de la mujer al mercado de trabajo ha sido en condición de subempleo.

¹¹ La principal demostración de la mala calidad generalizada de la educación, sobre todo en los sectores más pobres de la población, puede visualizarse en los bajos resultados de la participación de Colombia en PISA 2006. En la prueba de Ciencias el 87% de los estudiantes se concentró en los niveles 0, 1 y 2, equivalentes a niveles mínimos de conocimientos y desarrollo cognitivo. Véase: <www.icfes.gov.co> (Colombia en PISA 2006).

son ofrecidos en las tres entidades territoriales que concentran el 38% de la población entre los 18 y 24 años.

Con el objetivo de desconcentrar geográficamente la oferta de instituciones y programas, en 2003 se inició el programa CERES (Centros Regionales de Educación Superior) en municipios rurales y en algunas áreas urbanas marginadas. Estos CERES funcionan en locales alquilados o cedidos por municipios, con mínima infraestructura y dotación bibliográfica, y ofrecen programas de formación técnica y tecnológica, y algunos profesionales, en temas considerados pertinentes para el desarrollo local y regional (temas agropecuarios, administrativos, contaduría, sistemas, formación de docentes de primaria). Son financiados por el Ministerio de Educación Nacional, el que contrata a instituciones de educación superior como “operadoras” del CERES. La calidad y la pertinencia de los CERES depende, en gran medida del “operador” (calidad y trayectoria académica, compromiso, docentes, etc.), lo que genera una gran heterogeneidad –y desigualdad– en el funcionamiento y los logros de los CERES. No se ha realizado evaluación alguna de este programa. Actualmente (2009) hay 103 CERES en funcionamiento, con una matrícula de 21.245 estudiantes (aprox. 2% del total de estudiantes en el nivel superior). (Véase <www.icfes.gov.co>.)

- b) Escasa diversificación de programas e instituciones de nivel superior. La mayoría de las instituciones son privadas (231 u 81,9%), de las cuales sólo 76 (32%) son de carácter técnico o tecnológico, relacionadas con la formación laboral postsecundaria, no con la continuación de estudios largos de índole universitaria. En la oferta pública sólo hay 10 instituciones técnicas y ocho tecnológicas.

Este sesgo universitario en la estructura de la oferta puede visualizarse en la situación en Bogotá. En 2008 egresaron del nivel medio 88.000 jóvenes. Otros 120.000, aproximadamente, de otras partes

del país acuden a esta ciudad en busca de oportunidades de educación superior. Lo que implica una demanda de aproximadamente 200.000 aspirantes en una ciudad donde sólo se ofrecen 14.080 cupos en universidades públicas. Pero sólo 1.000 ó 1.100 de estos cupos se ofrecen en carreras cortas propedéuticas, lo que genera una alta demanda (6:1) por estos pocos cupos. Todos los otros cupos corresponden a carreras largas, tradicionales, las que excluyen a los estudiantes pobres que no pueden esperar un mínimo de cuatro o cinco años para generar ingresos.

[296]

- c) Aquellos pocos que puedan y quieran endeudarse para comprar educación superior privada (crédito ACCES)¹² se concentran en instituciones privadas de baja calidad y estatus académico, y generalmente en programas percibidos como de alta rentabilidad, por tanto sobresaturados en el mercado.¹³ Estos estudiantes de crédito ACCES tienen una alta tasa de deserción, lo que implica el doble perjuicio de haberse endeudado por ser pobre y tener que pagar una deuda sin haber finalizado los estudios. Cuando finalice los estudios la primera cohorte de estudiantes ACCES podrá analizarse su empleabilidad y su capacidad de pago del crédito educativo, y el papel de este crédito en la igualdad social de oportunidades educativas (Gómez y Celis, 2009).
- d) Aproximadamente entre el 12% y el 20% de egresados del nivel medio (130.000 de varias cohortes), de los estratos

¹² Línea de crédito educativo subsidiada para estratos 1 a 3 del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Aproximadamente el 9% del total de estudiantes. Véase <<http://www.icetex.gov.co/portal/Default.aspx?tabid=719>>.

¹³ Más del 80% de estudiantes de estratos 1 a 3, con crédito ACCES, están matriculados en universidades privadas. La gran mayoría –o la totalidad– de estos estudiantes no pudieron competir por los escasos cupos, altamente selectivos, en las universidades públicas.

más bajos, logran ingresar a programas de “formación titulada” del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), en áreas técnicas y tecnológicas.¹⁴

- e) La mayoría de egresados del nivel medio que no pueden comprar educación superior privada, ni competir por los pocos cupos en las universidades públicas, ni ingresar a los programas titulados del SENA acceden al mercado de trabajo sin calificación ni competencias laborales, generalmente al sector informal, al rebusque y a trabajos terminales de baja productividad y remuneración.

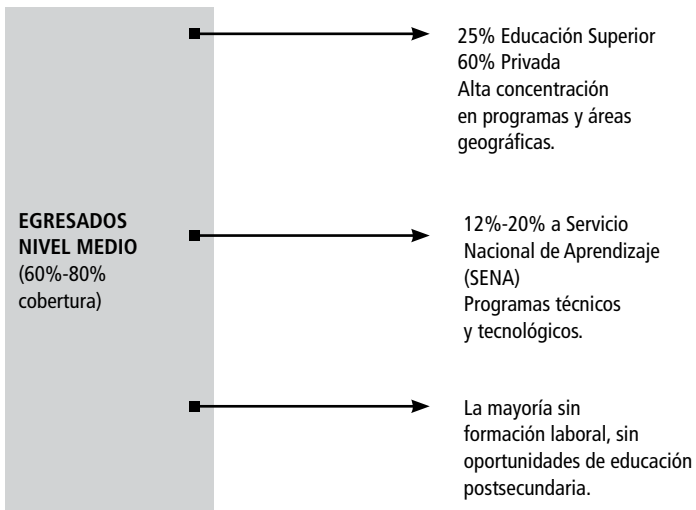
Esta situación de alta inequidad social para egresados de bajos ingresos tiende a agravarse en los próximos años debido al continuo aumento en las tasas de cobertura y graduación en el nivel medio y la escasez de ofertas públicas de formación postsecundaria. No se vislumbra un aumento significativo de las inversiones en instituciones públicas de educación postsecundaria, pues la política prefiere la privatización del financiamiento, que queda así a cargo de las familias, y para ello ofrece el crédito educativo subsidiado (ACCES) con masivo apoyo económico del Banco Mundial. El presupuesto de las actuales instituciones de educación superior pública continuará congelado e indexado a la inflación, lo que implica que eventuales aumentos en cobertura, mediante el esquema de “más con lo mismo”, serán marginales y totalmente insuficientes ante la magnitud del déficit de demanda/cupos. El programa CERES (Centros Regionales de Educación Superior) es el único con nuevas inversiones y proyecciones de expansión a nuevos municipios.

[297]

¹⁴ El SENA es una institución de formación profesional, independiente del Ministerio de Educación, financiada mediante un impuesto a la nómina laboral de las empresas. Ofrece programas cortos de capacitación y complementación laboral, y algunos programas largos (de 2 años) en áreas técnicas y tecnológicas, denominados “formación titulada” (véase Lucio y De Oro, 2006).

El SENA es una institución gigantesca, que ya ha llegado al límite de su capacidad operativa, que ha optado por subcontratar una parte importante de su oferta de formación y que ya no puede controlar ni garantizar la calidad y la pertinencia de sus programas. La mayoría de los programas técnicos y tecnológicos de las instituciones privadas se concentran en unas pocas áreas de baja inversión y sobresaturadas en el mercado: en contaduría, administración financiera, sistemas, ventas, mercadeo y afines. Son muy pocos los programas técnicos y tecnológicos en áreas modernas relacionadas con las nuevas tecnologías, pues requieren inversiones altas en equipos, laboratorios e infraestructura. Inversiones que en muy pocos casos son realizadas por instituciones privadas y que redundan en alto costo para el estudiante.

El siguiente diagrama ilustra la distribución de egresados del nivel medio en oportunidades de educación postsecundaria y formación laboral.



La política del actual gobierno (2002-2010): articulación del nivel medio con el SENA y con instituciones de educación superior

1. La articulación con el SENA

En los últimos años, vigencia de este gobierno, se está implementando el programa de articulación de la media con ofertas de capacitación ocupacional del SENA, orientados a colegios públicos con estudiantes de estratos bajos. Este programa se sustenta en la lógica pragmática de que es preferible que los estudiantes pobres tengan alguna capacitación ocupacional, desde grados 9 y 10 (o edades de 13, 14 y 15 años), que continuar con una educación académica general que no capacita para el trabajo y que tampoco garantiza acceso a los pocos cupos, y altamente disputados, en la educación superior pública (MEN, 2007). De esta manera se configura una clara y explícita desigualdad social en la calidad de la educación recibida. Los hijos de los pobres sólo merecen una capacitación ocupacional en el SENA, mientras los otros aspiran a la educación superior.

La política de articulación tiene un claro destinatario social. Es para los colegios y estudiantes pobres, a quienes se les ofrece el paliativo de una capacitación para oficios de baja calificación por parte del SENA (certificado de técnico laboral) y también de instituciones de educación no formal, en ausencia de reformas al modelo social y pedagógico de una educación media que sólo sirve para el acceso de unos pocos al nivel superior.

Desde una perspectiva pragmática, es mejor para un estudiante pobre tener un certificado de técnico laboral del SENA que salir al mundo del trabajo sin ninguna capacitación laboral y con un diploma devaluado de bachiller académico. Pero esta capacitación está limitada a las áreas del conocimiento en las que el SENA tiene competencia, lo que excluye otra gran diversidad de áreas e intereses (como las biotecnologías, el deporte, la música, las artes, la

joyería, entre otras) las que son tan necesarias y legítimas como las que el SENA ofrece. Las necesidades y posibilidades de capacitación están restringidas a lo que ofrece el SENA. La oferta disponible limita y restringe las posibilidades y áreas de capacitación. ¿Qué sucede entonces con los estudiantes a quienes no les interesa la limitada oferta del SENA? ¿Son excluidos de la capacitación? ¿Deben conformarse con la pobre educación que reciben? En caso de estar interesados en capacitación en instituciones privadas de educación no formal, ¿cómo se financiaría esa capacitación? ¿A cargo de quién? ¿De las familias? ¿De las Secretarías de Educación? ¿Cuál es la política pública de financiación de la capacitación laboral en el nivel medio? ¿Quién y cómo asegura la calidad y la pertinencia de estas ofertas?

Por otra parte, la capacidad de articulación que ofrece el SENA es limitada, no sólo por sus áreas sino por sus recursos. Sólo puede atender a un número limitado de colegios. Su misión institucional no es suplir ni paliar las carencias de formación en el nivel medio. No es un apéndice del Ministerio de Educación. A corto y mediano plazo se presentará el problema de no poder atender a todos los colegios que solicitan articulación. Esta situación plantea de nuevo el problema de la financiación de la capacitación. ¿A cargo de quién? ¿Con qué recursos? ¿Con qué oferentes? ¿Con qué instituciones y estándares de calidad? ¿Cómo ofrecer capacitación laboral a un alto número de estudiantes y colegios que la solicitan? ¿En qué áreas del conocimiento? ¿Cómo fomentar y financiar la oferta con calidad?

En un reciente estudio evaluativo del proceso de articulación de la Secretaría de Educación de Bogotá con el SENA se encontró una muy baja tasa de promoción de estudiantes hacia la cadena de formación del SENA en programas de mayor nivel de calificación técnica y tecnológica, con mayor valor agregado intelectual y laboral (Celis *et al.*, 2007). Para el año 2005 la tasa de continuación en cadena de formación fue menor al 40% de los estudiantes, lo que limita significativamente el valor social y formativo de la política de articulación.

Lo que se configura entonces es un escenario de mayor desigualdad social en las oportunidades educativas. Capacitación en oficios para estudiantes pobres, mientras los de mayores ingresos continúan con la educación académica intelectualista que les sirve de puente a la educación superior. Una sociedad con mayor reproducción de la desigualdad social de origen, con mayores desigualdades en la calidad de la educación entre instituciones públicas y privadas.

2. La articulación con instituciones técnicas y tecnológicas de nivel superior

Esta articulación presenta diversos problemas. La gran mayoría son privadas, lo que plantea la cuestión de la financiación de la articulación. Si ésta recae en las familias, sólo unos pocos estudiantes podrán pagar las matrículas privadas, algunos a través del crédito de ICETEX-ACCES, lo que limita enormemente el objetivo social mismo –o razón de ser– de esta política de articulación, debido a su baja cobertura e impacto.¹⁵ Si la financiación es pública, mediante becas y otros estímulos a la demanda, se requerirán grandes recursos de inversión para que un número importante de estudiantes de menores ingresos pueda participar en estos esquemas de articulación con el nivel superior.

Si sólo unos pocos estudiantes pueden beneficiarse con estas oportunidades es entonces limitado –o nulo– el valor social y de política pública de los esquemas de articulación. Alto costo y baja cobertura y eficacia. Se requiere demostrar el logro de aumentos significativos en la cobertura en el nivel superior, lo que exige nuevos y grandes recursos de financiación de la demanda, los que no están previstos en la política de articulación.

La reciente experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá ilustra muy bien esta problemática. Son muy pocos los estudiantes que

¹⁵ Aunque el 93,5% de los créditos recientes se ha otorgado a estratos 1, 2 y 3, el número total de estudiantes que pueden y quieren endeudarse es una pequeña porción del total que requieren financiación para poder aspirar a la educación superior.

se benefician de los actuales convenios de articulación y son limitados los recursos de becas y estímulos a la demanda. Para ampliar la cobertura a una cantidad significativa de estudiantes se necesitarían grandes recursos adicionales de financiación de la demanda.

Otro importante problema se refiere a la calidad y la pertinencia de la formación técnica y tecnológica ofrecida primordialmente por instituciones privadas. En 2009 hay 51 instituciones tecnológicas, 42 de las cuales son privadas (82%). La mayoría de estas instituciones son pequeñas, con pocos estudiantes, con alta dependencia económica de las matrículas, todo lo cual dificulta las necesarias inversiones en dotación, infraestructura, biblioteca, centros de documentación, laboratorios, equipos y talleres, sin los cuales no pueden darse las condiciones mínimas para la formación de calidad en áreas técnicas y tecnológicas.

[302]

Se presenta entonces una alta concentración de oferta de programas y matrículas en áreas de administración y contaduría, y otros programas que no requieren inversiones en dotación e infraestructura. Predomina el modelo pedagógico de "dictar" clase, con apoyo de fotocopias, con profesores mayormente de hora-cátedra, temporales, con escaso compromiso con la calidad de la docencia. Es limitada la utilización de talleres y laboratorios en la formación.

En la política de articulación es necesario tener en cuenta estos problemas de calidad y pertinencia de la oferta pues no tiene justificación social ni educativa una articulación hacia instituciones y programas de baja calidad. ¿Como se evalúa y controla la calidad en los programas e instituciones que ofrecen articulación?

La política de articulación es entonces un paliativo a la mala calidad de la educación media que reciben los pobres. Se les ofrece capacitación para algunos oficios de baja calificación en lugar de una experiencia educativa que brinde oportunidades de diversificación y profundización en áreas del conocimiento, incluyendo la técnica y la tecnología, y en lugar de un modelo pedagógico basado en la creatividad e innovación que generan la experimentación, el diseño, la solución de problemas y la investigación. La capacitación

en oficios para estudiantes pobres y colegios con escasos recursos de inversión, y la educación académica intelectualista para quienes pueden continuar estudios de nivel superior.

Esta mayor desigualdad social, reforzada y reproducida por la estructura de oportunidades educativas analizada en este documento, es factor de mayor conflictividad y división social en una nación agobiada por muchas décadas de violencia social endémica. La que se nutre de la desigualdad social de oportunidades educativas y sus efectos sobre la desigualdad social y económica.

Referencias bibliográficas

- Berger, R. L. (2001), "Enseñanza media: los desafíos de la inclusión", en Braslavsky, C. (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?*, Buenos Aires, Santillana, págs. 337-372.
- Caillods, F. y Hutchinson, F. (2001), "¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad", en Braslavsky, C. (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?*, Buenos Aires, Santillana, págs. 21-64.
- [304] Cámara de Comercio De Bogotá (2006), *El mercado de trabajo en Bogotá. 2003-2005. Informe del Mercado de Trabajo N° 4*, Bogotá, Dirección de Estudios e Investigaciones, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social.
- Castro de Moura, Claudio (2007), *Adding training to education or adding education to training?* Disponible en <www.claudiomouracastro.com.br/publicacoes>.
- Celis, J. (2009), "Educación Media o articulación con el SENA? Un análisis crítico al programa de articulación en Bogotá", en Gómez, V. M.; Díaz, Cl. y Celis, J., *El puente está quebrado... Aportes a la reconstrucción de la educación media en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Disponible en <<http://www.humanas.unal.edu.co/cms.php?id=155>>.
- FairTest, The National Center for Fair & Open Testing (2003), *Los límites de las evaluaciones estandarizadas para el diagnóstico y asistencia en el aprendizaje*, EE.UU., Centro Nacional para la Evaluación Justa y Abierta. Disponible en <www.FairTest.org>.
- Filmus, D. (2001), "La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente", en Braslavsky, C. (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?*, Buenos Aires, Santillana, págs. 149-222.

- Gardner, H. (2005), "Beyond the herd mentality. The minds that we truly need in the future", en *Edweek*, septiembre. Disponible en <<http://www.edweek.org/ew/articles/2005/09/14/03gardner.h25.html>>.
- Gómez, V. M.; Díaz, Cl. y Celis, J. (2009), *El puente está quebrado... Aportes a la reconstrucción de la educación media en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Disponible en <<http://www.humanas.unal.edu.co/cms.php?id=155>>.
- Gómez, V. M. y Celis, J. (2009), "Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en educación superior", en *Revista de Estudios Sociales*, Nº 33, agosto, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, págs. 107-117. Disponible en <<http://res.uniandes.edu.co>>.
- Gómez, V. M.; Díaz, C. y González, L. (2006), *La cultura para el trabajo en la educación media en Bogotá*, Instituto de Investigación en Educación, Universidad Nacional de Colombia, Secretaría de Educación del Distrito.
- Gómez, V. M. (2005), "Modalidades de educación secundaria y formación de actitudes y disposiciones frente al conocimiento en Colombia", en *Revista Colombiana de Sociología*, Nº 25, Bogotá, Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, V. M. (2001), "Necesidad de alternativas a las universidades tradicionales en Colombia", en Orozco, L. E. (comp.), *Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional. I y II*, Universidad de los Andes.
- González, J. I. y Bonilla, R. (2003), *La educación y el trabajo para los jóvenes bogotanos: situación actual y políticas distritales*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia.

laies, G. et al. (2004), *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

ICFES (2008), "Colombia en PISA 2006", Bogotá, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Disponible en <www.icfes.gov.co>.

Landinelli, J. et al. (2008), "Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe", Congreso de Educación Superior, Cartagena, UNESCO. Disponible en <www.iesalc.unesco.org.ve>.

[306]

Lucio, R. y De Oro, K. (2006), "La formación para el trabajo en Colombia. Situación y perspectivas de política", DNP. Disponible en <www.dnp.gov.co>.

Ministerio de Educación Nacional (2007), *Educación. Visión 2019*, Bogotá.

OECD (1991), *Alternatives to universities*, París.

Tockman, V. (2003), *Desempleo juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas*, Santiago de Chile, Prosur/Friedrich Ebert Stiftung.

Universidad Nacional de Colombia (2008), "Estadísticas e indicadores de la UN. 2007", en *Revista de la Oficina Nacional de Planeación*, N° 13, Bogotá.

Winter, G. (2002), "More schools rely on tests, but study raises doubts", en *The New York Times*, 28 de diciembre.

CONCEPCIÓN Y PAUTAS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN PROFESIONAL Y TECNOLÓGICA EN BRASIL, 2003-2010

Getúlio Marques Ferreira y Luiz Augusto Caldas Pereira

En este texto sobre Educación Profesional y Tecnológica (EPT) en Brasil se destacan las principales políticas y acciones emprendidas por el gobierno federal durante el período 2003-2010 y tiene como objetivo contribuir con la propuesta del eje titulado “Análisis de las políticas y programas de articulación en América Latina y Europa”, en el marco del Seminario Internacional organizado por el IPEE-UNESCO, sede regional Buenos Aires, en el transcurso del año 2009.¹ A continuación se presentan la concepción, las estrategias y acciones que elevan la EPT, durante el período mencionado, a la condición de una política pública singular, con poder de inclusión social y que contribuye al desarrollo económico para un país con las características de Brasil.

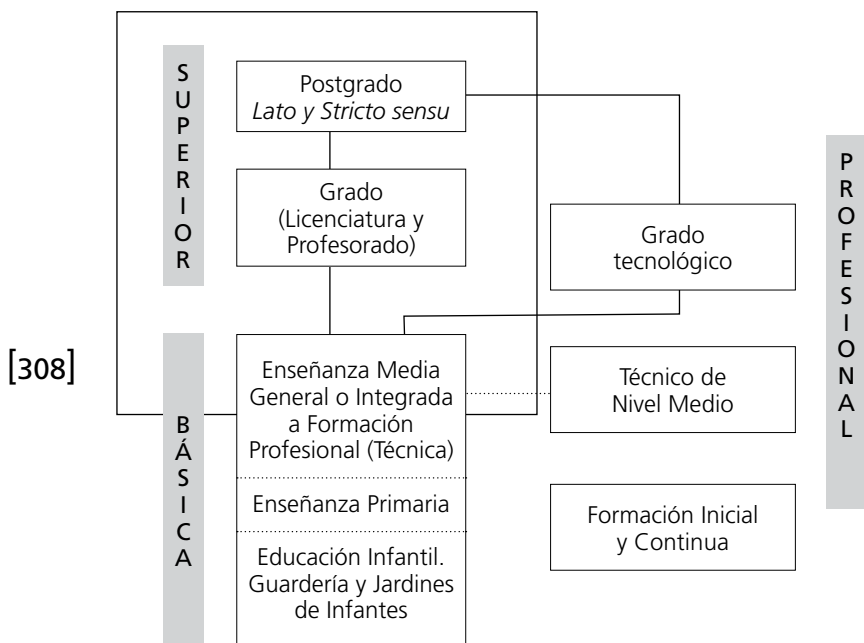
[307]

I. El Sistema Educativo Brasileño

El actual Sistema Educativo Brasileño (figura A) refleja la consolidación del Estado democrático, dispuesto a partir de una República Federativa configurada en tres niveles autónomos de gobierno (federal, provincial y municipal). En lo que respecta a las competencias relativas a la educación, la Constitución brasileña establece que es atribución del gobierno federal organizar el Sistema de Educación Superior, así como redistribuir y colaborar en la asistencia técnica y financiera con los estados, el Distrito Federal y los municipios.

¹ IPEE-UNESCO Buenos Aires, “Seminario Internacional: Educación y trabajo. Interrelaciones y políticas”, Buenos Aires, 1 y 2 de octubre de 2009.

Figura A. Sistema Educativo Brasileño



Los gobiernos de los estados y el Distrito Federal deben actuar prioritariamente en la enseñanza primaria y media, y los gobiernos municipales en la educación inicial y primaria. La enseñanza es libre para la iniciativa privada, siempre que se cumplan las normas generales de la educación nacional, lo que incluye la autorización y la evaluación de la calidad por parte del poder público.

Las "Pautas y Bases de la Educación Nacional" se encuentran definidas en la Ley N° 9.394, Ley de Pautas y Bases de la Educación Nacional (LDB), promulgada el 20 de diciembre de 1996. Según esta Ley, la educación inicial, primera etapa de la educación primaria, se da en guarderías y jardines de infantes. La enseñanza primaria, con una duración de nueve años, es obligatoria y gratuita en la escuela pública, y es deber del poder público garantizar su oferta para todos, incluso para aquellos que no tuvieron acceso a ella en la edad establecida; a los padres y encargados les corresponde efectuar la

inscripción de los menores. La enseñanza secundaria, etapa final de la educación básica, tiene una duración mínima de tres años y se ocupa de la formación general del educando; puede incluir programas de capacitación general para el trabajo o, de manera facultativa, la formación profesional en un nivel técnico. La educación superior, último nivel de la educación brasileña, está constituida por cursos de grado y postgrado. El grado se presenta en forma de licenciaturas, carreras superiores en tecnología y profesorado: las licenciaturas tienen por finalidad otorgar una formación profesional a partir de una base de conocimientos científicos y culturales más amplios, las carreras superiores de tecnología, con un enfoque más específico dentro de un área científica, privilegian la aplicación de la tecnología, y los profesorado forman a profesores que se desempeñarán en la educación básica. El postgrado tiene por finalidad capacitar para el desarrollo de la investigación en cursos de perfeccionamiento, de especialización (*lato sensu*), maestrías y doctorados (*stricto sensu*). También forman parte del sistema educativo brasileño, la educación especial, para personas con necesidades especiales; la educación de jóvenes y adultos, destinada a aquellos que no tuvieron acceso o continuidad de estudios en la enseñanza primaria y secundaria a la edad establecida; y la educación profesional.

II. La Educación Profesional (y Tecnológica) en el Sistema Educativo Brasileño

La Educación Profesional y Tecnológica tiene como objetivo orientar al individuo hacia el desarrollo permanente de aptitudes para la vida productiva y se integra a los diferentes niveles y modalidades de la educación nacional y a las dimensiones del trabajo, la ciencia y la tecnología. Puede organizarse en torno a ejes tecnológicos y distintos trayectos formativos² a partir de cursos de:

² Véase definición en 1° del artículo 3° del Decreto N° 5.154, 23 de julio de 2004.

- a) **Formación inicial y continua o calificación profesional:** tiene por objetivo la capacitación, el perfeccionamiento, la especialización y la actualización, en todos los niveles de escolaridad, con la finalidad de introducir o contribuir con las personas en el ejercicio de la vida productiva y social.
- b) **Técnicos de nivel medio:** dictados articuladamente con el nivel medio de la educación básica (integrada, concomitante o subsiguiente);³ la finalización del nivel medio es un requisito obligatorio para obtener el título de técnico; su finalidad es otorgar al estudiante una habilitación profesional compatible con las exigencias de nivel intermedio en los procesos productivos.

PROEJA:⁴ el Programa Nacional de Integración de Educación Profesional y Tecnológica de Educación Básica, bajo la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (PROEJA), está orientado a la capacitación de aquellas personas que no tuvieron acceso a la enseñanza primaria o secundaria a la edad establecida; su objetivo es que puedan continuar sus estudios o actuar en el ejercicio profesional a través de cursos de formación inicial y continua y cursos técnicos de nivel medio.

- c) **Superiores de Tecnología:** son cursos de capacitación tecnológica que tienen por objetivo desarrollar la formación profesional, para garantizar la utilización, el desarrollo y/o la adaptación de tecnologías en un campo tecnológico determinado.
- d) **Postgrado:** a la Educación Profesional y Tecnológica también le corresponde ofrecer cursos de postgrado lato sensu (actualización, especialización) y stricto sensu (maestría y

³ Véase definición en 1° del artículo 4° del Decreto N° 5.154, 23 de julio de 2004.

⁴ Instituido a través del Decreto N° 5.840, 13 de julio de 2006.

doctorado). Lo que le otorga singularidad al postgrado en la EPT es la formación de postgraduados aptos para la aplicación, la innovación y el desarrollo de tecnologías.

III. La estructura de la educación profesional brasileña

La educación profesional brasileña se estructura a partir de un conjunto complejo y diverso de instituciones públicas y privadas, entre las cuales se destacan algunas vinculadas a asociaciones y sindicatos, al sector privado de enseñanza, a los sistemas provinciales de enseñanza, etc. En este universo, existen dos redes de carácter nacional: el *Sistema S*, formado por un conjunto de escuelas vinculadas a representaciones de diferentes sectores de la economía, por ejemplo, el industrial (Sistema Nacional de Aprendizaje Industrial/ SENAI), y la *Red Federal de Educación Profesional Científica y Tecnológica*. El Sistema S se mantiene con recursos financieros provenientes de los sueldos de los trabajadores y su gestión (privada) está a cargo del empresariado. La Red Federal de Educación Profesional Científica y Tecnológica se mantiene con recursos del presupuesto del Gobierno Federal y su gestión es estrictamente pública.

[311]

IV. La Red Federal de Educación Profesional Científica y Tecnológica

La Red Federal de Educación Profesional Científica y Tecnológica⁵ nace a comienzos del siglo XX, momento en el que la capacitación para el trabajo era un tema ampliamente utilizado por la clase dirigente en general, como medio de contención a lo que las elites consideraban un “desorden social”, y que, en verdad, eran señales

⁵ Véase la Ley No 11.892, 28 de diciembre de 2008.

[312]

en el escenario dinámico y en transición, fuertemente marcado por el proceso de urbanización, con un alto grado de movilización popular y clasista en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo durante las primeras décadas de la República Brasileña. El 23 de septiembre de 1909, por medio del Decreto N° 7.566 firmado por el presidente Nilo Peçanha, se creó una red nacional de “escuelas profesionalizantes”, llamadas Escuelas de Aprendices Artífices, con la justificación de que en esa época era necesario proveer a los “desfavorecidos de la fortuna” (expresión utilizada en el decreto, para referirse, en realidad, a las clases proletarias) de medios que garantizaran su supervivencia. Otro objetivo no revelado y que se asociaba a la calificación para el trabajo era el control social que podrían ejercer las Escuelas de Aprendices Artífices sobre los hijos de las clases proletarias, considerados, con un sesgo conservador y prejuicioso, más sensibles a la adquisición de hábitos nocivos para la sociedad y la construcción de la nación.

Las Escuelas de Aprendices Artífices constituyeron el embrión de la actual Red Federal de Educación Profesional Científica y Tecnológica que, desde su surgimiento, cumple un relevante papel, al enfrentar los desafíos surgidos a lo largo del proceso de desarrollo del país, y hoy, asociada a la universalización de una educación básica de calidad, emerge como factor fundamental para impulsar el crecimiento económico y del bienestar social. Es una red estratégica, no sólo como respuesta a la creciente demanda de mayores niveles de escolaridad y calificación de los trabajadores, proveniente del mundo del trabajo, sino también como instrumento de inclusión social, ampliando las posibilidades de inserción de todos los individuos en la economía como consumidores y como productores de bienes y servicios.

Estas instituciones, que han sufrido profundas transformaciones a lo largo del tiempo, son actualmente reconocidas como centros de referencia en las regiones donde se encuentran instaladas, y actúan en la educación profesional y tecnológica y como agencias promotoras de desarrollo socioeconómico de la comunidad a la que pertenecen.

V. La política de Educación Profesional y Tecnológica, 2003-2010

Actualmente, en Brasil, se encuentra en curso una política de Educación Profesional y Tecnológica, cuyo compromiso es capacitar al individuo para desempeñarse en un mundo productivo que atraviesa profundos cambios estructurales, reflejados en las nuevas formas de gestión y división del trabajo y en la utilización de la ciencia y la tecnología cada vez más complejas para la producción y los servicios. Pensar en la formación del ciudadano trabajador implica prepararlo para actuar frente a un mundo laboral caracterizado por nuevos paradigmas y que “se contrapone al caracterizado como industrial, obrero, asalariado, ‘masculino’, repetitivo y descalificador, contaminador y depredador de los recursos naturales”. En ese sentido, los egresados de EPT deben presentarse ante el mundo como trabajadores conscientes de que, actualmente, cerca de 1.300 millones de personas en el planeta viven bajo la línea de pobreza absoluta y de que, en los últimos 30 años, aumentó la desigualdad; es decir, la evolución tecnológica no trajo aparejado avance social alguno para gran parte de la población mundial; por otro lado, el número de personas sin condiciones de acceso a los beneficios generados por la tecnología crece cada vez más. Si desdoblamos este escenario, en Brasil, con 192 millones de habitantes, se registra: cerca del 10% de analfabetos, sólo el 4% de las personas cuentan con 15 años o más de estudios; cinco estudiantes están inscriptos en el Nivel Superior por cada estudiante inscripto en un curso técnico de Nivel Medio; menos del 8% de los egresados de Nivel Superior son ingenieros o tecnólogos. El actual gobierno invierte en la educación profesional como vector de desarrollo para un nuevo proyecto de nación. Se trata de reconocer que el buen rendimiento de la economía brasileña, cuya dinámica afirma un período de crecimiento y mejora de estándares, sólo puede considerarse verdaderamente positiva si se refleja en inclusión social, reducción de las desigualdades y mejora de los índices que miden el desarrollo humano. En sintonía con este

concepto, se producen significativos cambios con relación a la EPT, cuya síntesis es asumir la condición de una política pública *stricto sensu* para que adquiriera su real dimensión en la construcción de este nuevo proyecto. Para el actual gobierno, la EPT cumple una función estratégica para lograr que la ciudadanía sea la expresión del efectivo acceso a las conquistas sociales, científicas y tecnológicas.

VI. Políticas y acciones en curso

a) Ampliación de la oferta pública y gratuita de la EPT.

[314]

- **Expansión de la Red Federal:** creación, antes de fines de 2010, de 214 (doscientas catorce) nuevas unidades educativas. La Red Federal de Educación Profesional Científica y Tecnológica (vinculada y mantenida por el Gobierno Federal) sumará, antes de la finalización del actual gobierno, 354 (trescientos cincuenta y cuatro) “campus” en todos los estados de la República Federativa del Brasil. La meta propuesta es duplicar la actual oferta de formación profesional (pública y gratuita en todos los niveles), de 250.000 (doscientas cincuenta mil) a 500.000 (quinientas mil) inscripciones antes del año 2014.

- **Programa Brasil Profesionalizado:** tiene como objetivo fortalecer la enseñanza media y ampliar la oferta de cursos técnicos de Nivel Medio a través de Redes Públicas Provinciales, por medio del aporte técnico y financiero del Gobierno Federal a los gobiernos provinciales. Con esta medida se pretende incrementar, antes de 2014, 800.000 (ochocientos mil) nuevas inscripciones en cursos técnicos de Nivel Medio en las redes provinciales.

- **Programa Escuela Técnica Abierta de Brasil (e-Tec Brasil):** está destinado a la oferta de cursos técnicos de Nivel Medio, a través de Educación a Distancia, para las poblaciones de regiones distantes y de la periferia de las grandes ciudades brasileñas. Este programa, desarrollado por el Gobierno Federal en asociación con los estados y municipios, pretende alcanzar a 200.000 (doscientos mil) jóvenes, adultos y trabajadores antes de 2010.

- **Acuerdo con SISTEMAS:** mediante un acuerdo, firmado en julio de 2008, entre el Gobierno Federal (representado por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Economía), la Confederación Nacional de la Industria (CNI), el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el Servicio Social de la Industria (SESI), la Confederación Nacional de Comercio (CNC), el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y el Servicio Social de Comercio (SESC), se estableció destinar anualmente 2/3 (dos tercios) de los ingresos netos del aporte obligatorio general del SENAI y del SENAC, para otorgar vacantes gratuitas en cursos y programas de formación inicial y continua, y de formación técnica de Nivel Medio. El compromiso del SESI y del SESC es invertir anualmente 1/3 (un tercio) de los ingresos netos del aporte obligatorio recaudado en educación básica y continua, y en acciones educativas relacionadas con la salud, el deporte, la cultura y el ocio para los estudiantes de la red pública.

b) Integración y/o articulación de la EPT con la Educación Básica y reconocimiento de saberes.

Las políticas y acciones ejecutadas por el Ministerio de Educación para la EPT tienen como referencia la capacitación para el trabajo pautada en la formación de profesionales capaces de desarrollar un trabajo reflexivo, creativo y calificado que promueva la transposición de los conocimientos científicos y tecnológicos teniendo como perspectiva las exigencias de la producción, del trabajo, de la vida y de la formación permanente. En esto reside la defensa de una formación profesional asociada a la escolarización, lo que explica, desde el punto de vista del actual gobierno, el necesario lugar de relevancia dado a la integración de la educación profesional y tecnológica con la educación básica, tanto en la formación como en el reconocimiento de los saberes no formales.

- **Enseñanza Media Integrada (EMI):** la formación en el Nivel Técnico integrada a la Enseñanza Media constituye una necesidad para un país con las características de Brasil. De este modo, la

articulación con la profesionalización, que actualmente se presenta como una necesidad –lo que define su forma integrada a la educación profesional– debe ser entendida como una *travesía* a las condiciones *utópicas* en las que la inserción de los jóvenes en la vida económica y productiva sea un proyecto y una acción a su debido tiempo, y no una anticipación impuesta por las relaciones desiguales de esta sociedad.

[316]

- **Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (PROEJA):** convencidos de la importancia estratégica de la EPT para el desarrollo socioeconómico sostenible del país, el Ministerio de Educación también actúa arduamente en su reconfiguración. La articulación entre la EPT con la Educación de Jóvenes y Adultos (PROEJA) es una medida innovadora en este sentido. A partir de este Programa se tiene alcance a un número importante de brasileños que no concluyeron el Nivel Básico de Enseñanza de acuerdo con la relación edad-grado adecuada. De esta manera, se ofrece a la población con edad igual o superior a 18 años la oportunidad de finalizar sus estudios en el nivel básico y una calificación profesional básica o técnica. Para el desarrollo del PROEJA, la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica calificó hasta el momento aproximadamente a 17.000 (diecisiete mil) docentes, y las estadísticas registran cerca de 50.000 vacantes ofrecidas a trabajadores y trabajadoras, en su mayoría de bajos ingresos.

- **Red Nacional de Certificación y Formación Inicial y Continua (Red CERTIFIC).** La Red CERTIFIC fue instituida a través de la articulación del Ministerio de Educación (MEC) y el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) en cooperación con las instituciones de Educación Profesional y Tecnológica y organizaciones directa o indirectamente vinculadas a los procesos regulatorios de Certificación Profesional. Por tanto, la Red CERTIFIC se consolida como una política pública de Educación Profesional y Tecnológica dedicada a la atención de trabajadores, jóvenes y adultos que buscan una formación profe-

sional y/o el reconocimiento y la certificación de saberes adquiridos en procesos formales y no formales de aprendizaje. En este sentido, tanto la formación como el reconocimiento de saberes se darán a través de Programas CERTIFIC, definidos como un conjunto articulado de acciones de carácter interinstitucional de naturaleza educativa, científica y tecnológica para la evaluación, el reconocimiento, la certificación de saberes, habilidades y aptitudes profesionales, con el objetivo de fomentar el acceso, la permanencia y la progresión en el mundo laboral y el proseguimiento de los estudios. El proceso de evaluación y reconocimiento de saberes se produce en cuatro etapas como mínimo: la recepción del trabajador, el reconocimiento de saberes, la formación y la certificación. Después de cada etapa de evaluación, se construirá una memoria descriptiva de los dominios científicos y tecnológicos, con el objetivo de poner en conocimiento del candidato su recorrido formativo y su dirección hacia la formación y/o la certificación.

Es importante notar que el contenido del Decreto N° 5.154/2004 (dispositivo que reglamenta la EPT), estableció de manera acertada el poder normativo de la Ley de Pautas y Bases de la Educación Nacional (Ley N° 9.394/96), al prever la posibilidad de ofrecer en forma integrada la educación profesional en la enseñanza media, aunque lo hizo poniendo esa alternativa en el mismo nivel de importancia que las demás formas de articulación (concomitante: formación media y técnica simultánea, aunque con inscripción en diferentes cursos; y secuencial: formación técnica posterior a la conclusión de la enseñanza media). Para los trabajadores brasileños, la vinculación entre la formación para el trabajo y la elevación de los niveles formales de escolaridad se mantiene como una condición fundamental de calificación para el trabajo. De esta manera, cada institución de enseñanza podrá adoptar cualquiera de las tres formas previstas en el Decreto N° 5.154/2004 (integrada, concomitante o secuencial). En realidad, son cinco formas, al desdoblarse en tres la forma "concomitante" (dentro de la misma institución de enseñanza, en instituciones diferentes o por medio

de convenio de intercomplementariedad). Sin embargo, lo más relevante es observar la importancia de adoptar proyectos pedagógicos únicos, que integren conocimientos científicos, tecnológicos, culturales y profesionales en la perspectiva de la formación integral del trabajador.

c) Marcos regulatorios.

[318]

- **Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnología y Catálogo Nacional de Cursos Técnicos:** como parte de la política de desarrollo y valoración de la EPT del país, se han desarrollado, en un trabajo junto con la sociedad, el Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnología y el Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Estos catálogos se configuran como importantes mecanismos de organización y orientación de la oferta nacional de los Cursos Superiores de Tecnología y Técnicos de Nivel Medio. Además de la función regulatoria, los catálogos también cumplen una función inductora, al destacar nuevas ofertas en nichos tecnológicos, culturales, ambientales y productivos, y al propiciar una formación profesional contextualizada con las circunstancias productivas, sociales y culturales locales. La organización de los cursos técnicos y superiores de tecnología se organizan en base a ejes tecnológicos (figura B).

Figura B. Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnología y Catálogo Nacional de Cursos Técnicos

Ejes tecnológicos: Cursos técnicos	Ejes tecnológicos: Cursos Sup. de Téc.
<ul style="list-style-type: none">• Ambiente, salud y seguridad• Apoyo educativo• Control y procesos industriales• Gestión y negocios• Hospitalidad y ocio• Información y comunicación• Infraestructura• Militar• Producción alimenticia• Producción cultural y diseño• Producción industrial• Recursos naturales	<ul style="list-style-type: none">• Ambiente, salud y seguridad• Control y procesos industriales• Gestión y negocios• Hospitalidad y ocio• Información y comunicación• Infraestructura• Producción alimenticia• Producción cultural y diseño• Producción industrial• Recursos naturales

- **Sistema Nacional de Información de Educación Profesional y Tecnológica - SISTEC:** es un sistema pionero e innovador en desarrollo que se constituirá en la más importante y completa base de informaciones sobre la oferta de educación profesional en el país. Todas las instituciones de Educación Profesional y Tecnológica que dictan Cursos Técnicos de Nivel Medio (públicas o privadas), los Sistemas de Enseñanza (federal, provinciales y municipales), independientemente del grado de autonomía, deben estar registrados en el SISTEC. Cada sistema de enseñanza dispondrá de un importante instrumento para certificar la validez nacional de los títulos, al mismo tiempo que los gobiernos dispondrán de una valiosa herramienta para formular políticas de EPT, y los sectores productivos contarán con acceso directo a profesionales calificados; por otro lado, se potencia el control de la sociedad con relación a las políticas y acciones orientadas a la Educación Profesional y Tecnológica.

[319]

d) Creación de los institutos federales de Educación, Ciencia y Tecnología.

Dentro del conjunto de decisiones que componen las políticas para la Educación Profesional y Tecnológica, se cuenta la creación de los institutos federales de Educación, Ciencia y Tecnología, por medio de la Ley N° 11.892 del 28 de diciembre de 2008. Estas instituciones contemplan, entre sus principios orientadores, la verticalización de la EPT caracterizada por la amplia oferta de formación profesional desde el nivel primario hasta el postgrado. El trabajo y los objetivos de los institutos federales se concretan mediante la singularidad de un diseño institucional, a nivel de gestión, de infraestructura de laboratorios y de ambientes de aprendizaje que favorecen la contextualización del conocimiento y su transposición mediante una argumentación teórica que, aliada a la vivencia y a la práctica, hacen de esas instituciones un lugar privilegiado para la investigación científica y el desarrollo de nuevas tecnologías. Los institutos federales tienen autonomía, dentro de los límites de su

acción territorial, para crear y disolver cursos, registrar títulos de los cursos brindados, mediante autorización del Consejo Superior, al mismo tiempo que funcionan como instituciones acreditadoras y certificadoras. Existen 38 institutos federales con presencia en todos los estados de la Federación y en el Distrito Federal (en algunos estados existe más de uno), que ejercen influencia sobre más de 350 micro, medianas y grandes regiones con sus varias instalaciones (véase Anexo).

A modo de conclusión

[320]

En Brasil, las escuelas orientadas hacia la educación profesional han sido, desde su creación, conductoras de los planes del Estado para el desarrollo económico, en el área de la calificación de la mano de obra. En épocas de subsidios estatales para el crecimiento de la economía industrial, esto significó (especialmente para la red de instituciones federales) que se realizaran inversiones considerables en ellas, factor determinante para que se constituyeran en espacios de excelencia, con buenas instalaciones, laboratorios e infraestructura, en general, de alto nivel.

La crisis de los años 80 y el menor énfasis en la participación del Estado para la ejecución de políticas de los años 90, el surgimiento de un movimiento de desconcentración de la producción y un mayor impulso al desarrollo local y regional, plantearon a las instituciones públicas de EPT (especialmente a la red de instituciones federales) el desafío de un nuevo quehacer; de allí deriva la importancia de entender la EPT no sólo como modalidad instrumentalizadora de individuos para el trabajo determinado por el mercado que impone sus objetivos, sino como una modalidad de educación potenciadora del individuo para que desarrolle su capacidad de generar conocimientos a partir de una práctica de interacción con la realidad y con su *locus*. La naturaleza pública de las instituciones federales, su distribución en el territorio nacional, la calidad de su cuerpo funcional, su peculiar

infraestructura y, por sobre todo, el reconocimiento de la sociedad en la que se insertan, reforzaron la importancia del trabajo de esas instituciones como importantes agentes del desarrollo social y económico local y regional. El surgimiento de los institutos federales obedece a una nueva lógica, basada en claros objetivos de conducción de las políticas y acciones, con miras a una participación más sustancial de la Red Federal de Educación Profesional Científica y Tecnológica para aumentar y aprovechar las potencialidades de la cultura productiva local como medida fundamental para romper los puntos de estrangulamiento que dificultan un proceso de desarrollo social y económico más democrático. De este modo, la labor de los institutos federales en la formación, en la investigación aplicada y en la extensión, contribuirá, principalmente, a la inserción de elementos que favorezcan la dinamización de las actividades productivas locales, frente a la difícil tarea de mantenerlas integradas a la economía en la actual fase de desarrollo brasileño y mundial.

Finalmente, las políticas del Gobierno Federal para la EPT tienen como principal objetivo fomentar la equidad, la igualdad entre los sexos, el combate a la violencia contra los jóvenes y la mujer, el acceso a la educación y al trabajo, y la preservación de la vida humana y del planeta.

Referencias bibliográficas

Brasil, *Ley de Pautas y Bases de la Educación Nacional N° 9.394*, Brasilia, DF, 1996.

Brasil, Ministerio de Educación, *Decreto N° 5.154*, reglamenta la enseñanza de la Educación Profesional en la LDB, Brasilia, DF, 2004.

Brasil, Ministerio de Educación, *Decreto N° 5.840*, instituye el Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos/PROEJA, Brasilia, DF, 2006.

[322]

Brasil, Ministerio de Educación, *Decreto N° 6.301*, instituye el Programa Escuela Técnica Abierta de Brasil - E-Tec Brasil, Brasilia, DF, 2007.

Brasil, *Ley N° 11.892*, 28 de diciembre de 2008, instituye la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, y crea los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología.

Anexo. Institutos creados por la Ley N° 11.892, 28 de diciembre de 2008

Instituto Federal do Acre, mediante transformación de la Escuela Técnica Federal de Acre.

Instituto Federal de Alagoas, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Alagoas y de la Escuela Agrotécnica Federal de Satuba.

Instituto Federal do Amapá, mediante la transformación de la Escuela Técnica Federal de Amapá.

Instituto Federal do Amazonas, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica del Amazonas y de las Escuelas Agrotécnicas Federales de Manaus y de São Gabriel da Cachoeira.

Instituto Federal da Bahia, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Bahía.

Instituto Federal Baiano, mediante la integración de las Escuelas Agrotécnicas Federales de Catu, de Guanambi (José Antonio Teixeira), de Santa Inês y de Senhor do Bonfim.

Instituto Federal de Brasília, mediante la transformación de la Escuela Técnica Federal de Brasília.

Instituto Federal do Ceará, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Ceará y las Escuelas Agrotécnicas Federales de Crato y de Iguatu.

Instituto Federal do Espírito Santo, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Espírito Santo y las Escuelas Agrotécnicas Federales de Alegre, Colatina y Santa Teresa.

Instituto Federal de Goiás, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Goiás.

Instituto Federal Goiano, mediante la integración de los Centros Federales de Educación Tecnológica de Río Verde y de Urutaí, y la Escuela Agrotécnica Federal de Ceres.

Instituto Federal do Maranhão, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Maranhão y de las Escuelas Agrotécnicas Federales de Codó, São Luís y São Raimundo das Mangabeiras.

Instituto Federal de Minas Gerais, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Ouro Preto y de la Escuela Agrotécnica Federal de São João Evangelista.

[324]

Instituto Federal do Norte de Minas, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Januária y la Escuela Agrotécnica Federal de Salinas.

Instituto Federal do Sudeste de Minas, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Rio Pomba, la Escuela Agrotécnica Federal de Barbacena y el Colegio Técnico Universitario de la Universidad Federal de Juiz de Fora.

Instituto Federal do Sul de Minas, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Bambuí y las Escuelas Agrotécnicas Federales de Inconfidentes, Machado y Muzambinho.

Instituto Federal do Triângulo Mineiro, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Uberaba y la Escuela Agrotécnica Federal de Uberlândia.

Instituto Federal do Mato Grosso, mediante la integración de los Centros Federales de Educación Tecnológica de Mato Grosso y Cuiabá, y la Escuela Agrotécnica Federal de Cáceres.

Instituto Federal do Mato Grosso do Sul, mediante la integración de la Escuela Técnica Federal de Mato Grosso do Sul y la Escuela Agrotécnica Federal de Nova Andradina.

- Instituto Federal do Pará, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica del Pará, las Escuelas Agrotécnicas Federales de Castanhal y Marabá y la Escuela de Música de la Universidad Federal del Pará.
- Instituto Federal da Paraíba, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Paraíba y la Escuela Agrotécnica Federal de Sousa.
- Instituto Federal de Pernambuco, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Pernambuco y las Escuelas Agrotécnicas Federales de Barreiros, Belo Jardim y Vitória de Santo Antão.
- Instituto Federal do Sertão Pernambucano, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Petrolina.
- Instituto Federal do Piauí, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Piauí.
- Instituto Federal do Paraná, mediante la transformación de la Escuela Técnica de la Universidad Federal de Paraná.
- Instituto Federal do Rio de Janeiro, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Química de Nilópolis.
- Instituto Federal Fluminense, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Campos y el Colegio Técnico Agrícola Ildefonso Bastos Borges.
- Instituto Federal do Rio Grande do Norte, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Rio Grande do Norte.
- Instituto Federal do Rio Grande do Sul, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Bento Gonçalves, la Escuela Técnica Federal de Canoas, la Escuela Agrotécnica Federal de Sertão y la Escuela Técnica de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul.

Instituto Federal Farroupilha, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de São Vicente do Sul y la Escuela Agrotécnica Federal de Alegrete.

Instituto Federal Sul Riograndense, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Pelotas.

Instituto Federal de Rondônia, mediante la integración de la Escuela Técnica Federal de Rondônia y la Escuela Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste.

Instituto Federal de Roraima, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Roraima.

[326]

Instituto Federal de Santa Catarina, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de Santa Catarina.

Instituto Federal Catarinense, mediante la integración de las Escuelas Agrotécnicas Federales de Concórdia, Rio do Sul y Sombrio, y los Colegios Agrícolas de Camboriú y de Araquari (Senador Carlos Gomes).

Instituto Federal de São Paulo, mediante la transformación del Centro Federal de Educación Tecnológica de San Pablo.

Instituto Federal de Sergipe, mediante la integración del Centro Federal de Educación Tecnológica de Sergipe y la Escuela Agrotécnica Federal de São Cristóvão.

Instituto Federal de Tocantins, mediante la integración de la Escuela Técnica Federal de Palmas y la Escuela Agrotécnica Federal de Araguatins.