

Tendencias y desafíos en la interacción entre la educación y el trabajo

María Antonia Gallart¹

La situación actual del área

Si se observa el campo de investigación de la interacción entre la educación y el trabajo en América Latina en este comienzo de siglo desde la perspectiva de la evolución en décadas recientes, se pueden proponer algunas consideraciones para su discusión en esta reunión:

1) Hay un reconocimiento, al menos teórico, de la importancia de la articulación educación-trabajo para las políticas públicas y para el desarrollo económico, tanto en los aspectos relacionados con la productividad como con la equidad.

2) También existen importantes ámbitos institucionales internacionales en los que este tema tiene un lugar destacado; baste señalar la actividad de los entes multilaterales de crédito (BID y BM), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la UNESCO, de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

3) Existen múltiples interconexiones entre estos ámbitos, y de ellos con gobiernos y universidades, pero el nivel de diálogo y de elaboración conjunta sobre una realidad que se reconoce como común, es escaso.

4) Si se compara la producción regional con aquella proveniente de los países industrializados,² hay muchos temas comunes que merecerían una discusión

¹ Investigadora principal del Centro de Estudios de Población (CENEP), Argentina.

² Baste citar un libro que recorre casi todos los temas que se discuten actualmente: Colin Crouch, David Finegold y Mary Sako, *Are skills the answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford University Press, 1999.

abierta pero esta se da en muy pocos casos.³ En general, el intercambio se limita al interior de los ámbitos señalados.

5) Sin embargo, se puede afirmar que el área no se ha consolidado como un campo de investigación con sus especialistas, un ámbito común de discusión y elaboración y una producción acumulativa.⁴

A partir de estas consideraciones iniciales que se formulan como desafío para emprender una tarea conjunta y continuada, se puede pasar a enumerar los grandes rubros que aparecen con más frecuencia.

Los aspectos clave aún irresueltos

Consideramos como tales a aquellos temas que aparecen con frecuencia en las publicaciones, aquellos que se consideran cruciales y sobre los que escasean orientaciones comunes. Se pueden citar tres en este documento, pero la lista está abierta a los aportes de los participantes:

1) El tema más impactante y que aparece como raíz de los demás es el de la *institucionalidad de la formación*, tanto en su aspecto organizacional como en su relación con la oferta y la demanda por formación, y su gestión pública o privada.

2) El segundo, muy encadenado con el anterior, es la *relación entre la educación formal, la formación profesional y el aprendizaje en el trabajo*. Si bien está muy claro que la educación básica formal corresponde al sistema educativo, y que esta es la base necesaria para la capacitación específica que se logra progresivamente en la educación no formal y en la práctica laboral, los límites y las responsabilidades no son precisos.

3) El tercer gran tema es el de la *evaluación*. Nunca como ahora se ha hablado tanto de evaluación y quizá nunca se han invertido tantos recursos en evaluar los programas de formación. Pero los acuerdos sobre metodología, validez de las conclusiones y aplicación de ellas a las políticas concretas son poco frecuentes. A continuación veremos con más detalle estos tres rubros.

³ Uno de ellos fue el taller latinoamericano-alemán sobre formación profesional realizado en Berlín del 29 al 31 de marzo de 1999 y organizado conjuntamente por el Instituto Federal de Formación Profesional de Alemania (BIBB) y Cinterfor/OIT, cuyos trabajos fueron publicados en el Boletín 147 de Cinterfor.

⁴ En esto se diferencia tanto de la sociología del trabajo (que a través de la tarea de ALAST ha conseguido interesantes avances) como de la investigación en educación, muy extendida en la región.

La institucionalidad de la formación

Las últimas décadas del siglo XX mostraron un fuerte cuestionamiento de las formas institucionales características de la formación para el trabajo en América Latina, que tuvieron su punto de partida en una respuesta a los procesos de urbanización e industrialización. Surgieron entonces la educación técnica, como rama especializada de la educación posprimaria, con el fin de dar formación específica para diversas ocupaciones, y la formación profesional, generalmente impartida por grandes instituciones nacionales de formación profesional paraformal (los S e I).⁵ La rigidez burocrática de algunas de estas instituciones, el cambio tecnológico en el sector productivo, la globalización y la demanda de formar en nuevas competencias fueron la base de un intento de transformación organizacional que postulaba el retiro del Estado de la oferta institucional de servicios de formación con financiamiento público. Se privilegió, entonces, la subcontratación de entidades privadas para la ejecución de la capacitación siguiendo las demandas del sector productivo en cuanto al tipo de curso. El Estado se reservaba las funciones de regulación y siguió siendo de hecho el gran financiador. Esta nueva forma de gestionar la formación debía permitir la atención de grupos particulares en riesgo, tales como los jóvenes y las mujeres.

Durante los años noventa, este modelo se aplicó en varios países con amplio apoyo de los organismos multilaterales de crédito. Las realidades resultantes en los diferentes países son muy distintas. En algunos casos, como el de Chile, el modelo fue aplicado en su totalidad y sigue funcionando hasta la fecha; en los demás, la aplicación fue parcial, con interrupciones y escasa construcción institucional. El nuevo siglo presencia la supervivencia y en muchos casos la reforma de las instituciones nacionales de formación profesional, que coexisten con los nuevos programas y con una amplia oferta privada de cursos a los que concurren personas que pagan por ellos y/o son requeridos por las empresas.

En el caso de la educación técnica, las reformas educativas implementadas en la década de los noventa buscaron la prolongación de la educación básica, la postergación de la especialización y la profesionalización, y la descentralización de la gestión. En este caso también, la realidad es diferente de país a país, y a veces entre las jurisdicciones de un mismo país. Como observación general, se puede decir que hay una resistencia de las escuelas técnicas a convertirse en escuelas “de educación general”, y se registra un esfuerzo en la reformulación de la educación formal profesional posterior a la básica.

⁵ Castro, Claudio de Moura. *Formación profesional en el cambio de siglo*, Montevideo. Cinterfor/OIT, 2002. Capítulo 7.

Dos temas muy relevantes subyacen en esta realidad. Uno es el de la historicidad de la institucionalización. Las instituciones son creaciones de sus actores en un lugar y en un tiempo, sedimentan y permanecen en la medida que sus actores continúan viéndoles sentido, y se modifican en la medida que el contexto se lo exige; es muy difícil que desaparezcan o que se les pueda cambiar de cuajo desde el exterior. Por ello, todo intento de reforma tiene que partir de la realidad única de esa institución, en ese momento y en esa sociedad.

El otro tema es el de la demanda. Se dice con facilidad que la formación debe pasar de la oferta predeterminada por las instituciones formadoras a la demanda. La pregunta aquí es: ¿de qué demanda estamos hablando? Hay al menos dos clases de demandas de formación: la de las empresas, que piden calificaciones y competencias adecuadas para su tipo de tecnología y producción, y la de los individuos, que en un contexto de mercado de trabajo difícil y con índices altos de desocupación y rotación quieren estar mejor equipados para conseguir trabajo. Estas dos demandas suelen no coincidir. Los empresarios pueden “descremar” la oferta de trabajo eligiendo a aquellos que tienen la educación formal necesaria y brindándoles solo la formación específica para su tipo de producción. Si consiguen que esa formación sea financiada por el Estado, tanto mejor para ellos. En cambio, las personas buscan una formación relativamente específica que sea aplicable en una pluralidad de inserciones laborales. Esperan que esté adaptada al mercado de trabajo y que les facilite el acceso a este, cualquiera que sea su nivel de instrucción formal. Buscarán aquellas alternativas de bajo costo, sean estas de instituciones públicas de formación profesional, sea en la amplia oferta de las academias privadas. Los factores que actúan en cada caso personal para el mayor éxito o fracaso en el mercado laboral son complejos y de largo o mediano plazo, lo cual permite la subsistencia de instituciones poco eficientes. Ello configura dos tipos de “clientela” que permiten la existencia de ofertas institucionales muy distintas, desde consultoras de capacitación de recursos humanos muy especializadas hasta instituciones barriales que brindan cursos administrativos.

Resumiendo el planteo de este punto, es muy claro que no existe un monopolio de la formación profesional: hay una diversidad de ofertas para una diversidad de demandas. Por otro lado, la capacidad de las instituciones tanto públicas como privadas de subsistir y adaptarse a las viejas y nuevas clientelas es alta, por lo que los intentos de reforma deben pasar por nuevos caminos. Finalmente, la regulación y financiamiento estatal tienen que ser administrados con mucho cuidado, teniendo en cuenta la equidad social y el incremento de la productividad de las empresas. En estas circunstancias, la propuesta de la asignación de los recursos por un “mercado de la capacitación” parece un sueño lejano.⁶ La asignatura pen-

⁶ Ver Castro, *ut. Supra*, y Crouch *et al.*, *op.cit.*, Cap.7.

EN MÉXICO ME HA LLAMADO MUCHO LA ATENCIÓN el nuevo programa de las preparatorias del gobierno del Distrito Federal en colonias populares. Este programa parte de la concepción de que el Estado ha ofrecido a los jóvenes de las clases populares educación técnica y propone, en cambio, enseñarles a pensar crítica y creativamente, a través de una educación clásica o, mejor dicho, clásica renovada, es decir, revive la tradición de los Colegios de Ciencias y Humanidades de los años setenta (enseñar lenguajes y estilos de pensamiento básicos) y agrega algunas innovaciones pedagógicas más recientes como las tutorías y la evaluación por portafolios.

Me viene en mente un dato histórico: en tiempos de grandes cambios e incertidumbres; durante la industrialización, la ascendente burguesía alemana educó a sus hijos y futuros funcionarios del Estado y de las empresas con base en la filosofía, lógica, matemática, física, literatura, latín, inglés, deportes, música y pintura. No había una correspondencia clara entre las competencias requeridas en la vida y las enseñadas por las escuelas.

¿Y tal vez la música y la pintura sean la base de tecnologías del futuro en un mundo que comienza a ver las limitaciones del pensamiento analítico? Muchos jóvenes así lo entienden o intuyen. La producción artística ya es una rama importante en muchos de nuestros países, tanto nacional y regionalmente (pensemos en Televisa y el turismo internacional) como en el plano local. Sobre todo, la diversidad cultural (que se expresa, por ejemplo, en los textiles de los indígenas de Guatemala) será un bien cada vez más escaso y buscado. Tenemos que dejar de pensar la formación para el trabajo exclusivamente desde la perspectiva de la industria manufacturera.

Pero también me viene a la mente Spranger, contemporáneo de Kerschensteiner, quien trató de revivir el neohumanismo alemán y su ideal de la formación universal (1800), para la época de 1900. La vieja formación general ya no podía satisfacer el criterio de universalidad en un mundo cada vez más complejo. El nuevo hombre universal debía pasar por una formación básica, después entrar a través de una formación y vida profesional a una de las especialidades concretas de nuestro mundo moderno, para conquistar desde ahí la universalidad.

¿En qué momento debe comenzar la especialización? Para las clases dominantes antes era en la universidad, para las subalternas después de la primaria. Hoy día se está moviendo para todos hacia el bachillerato. ¿Pero habrá que pensar como Spranger en fases delimitadas?

También podemos desarrollar alternativas tanto a la formación clásica como a la técnica. En el caso de los bachilleratos, por ejemplo, se me ocurre una combinación de dominio de lenguajes básicos y sus procedimientos, estudios de proyectos y adquisición de competencias instrumentales en una gama genérica de situaciones de vida y de trabajo (por ejemplo, diseño de páginas *web*, elaboración de *software*, dinámicas de trabajo grupal) y alternancias en espacios de vida de trabajo y cultura extraescolares.

Eduardo Weiss

LAS INSTITUCIONES, EN PARTICULAR LAS ESCOLARES Y LAS DE FORMACIÓN en los países de América Latina, tienen actores diferentes y complejos: los que están colocados en los diferentes niveles de gobierno: el nacional, el provincial, el local; actores que tienen mayores referencias externas a la institución que internas, como los sindicatos de maestros; actores que pueden tener intereses y expectativas contrarias dentro de una misma institución. El problema de si cambian o no las instituciones formadoras, qué cambia en su interior y cómo, cuánto tiempo les requiere el cambio, o qué del contexto lo puede detonar, es uno de los más fascinantes y difíciles de la investigación educativa y uno que siempre se ha atendido, aunque más bien de manera tangencial. Uno de los principales aspectos planteados en investigaciones mías previas se refiere a la identificación de los "niveles" de la construcción institucional: desde el proyecto o visión que orienta a la nueva institución hasta el destino de sus egresados, pasando por la conformación de su estructura jurídica y normativa, la asignación de presupuesto y la seguridad de los recursos necesarios, la construcción física de las instalaciones y el equipamiento, la selección, formación y promoción de los profesores y el meollo de las instituciones educativas: la construcción del currículum, esto es, la selección, organización, programación, secuenciación y evaluación del conocimiento que se procesará en la institución. Todos hemos sido testigos de las interesantes propuestas de cambio que surgen de distintos proyectos políticos internacionales, nacionales o locales; de las distancias entre las propuestas y las realidades y de la naturaleza del "tiempo institucional": cuánto tarda una propuesta en llegar a alcanzar cierto grado de consolidación; cuánto requiere para transformar lo que en un momento dado pudo ser su "impronta genética".

María de Ibarrola

diente es la reflexión e investigación sobre los arreglos institucionales que permitan continuidad y aprendizaje organizacional y brinden los servicios necesarios para las sociedades actuales.

RESPECTO DE LA DEMANDA COMO FACTOR DE TRANSFORMACIÓN de la institución, me parece que no solo hay dos tipos de demandas, en cada uno de los cuales, por cierto, hay diferencias importantes. Hay un factor más de complicación, que se refiere a las “mediaciones” o “reinterpretaciones” en la demanda, tanto de las empresas como de los individuos, y que denominé en una investigación sobre los técnicos medios agropecuarios la “demanda colectiva”: actores locales y externos, negociaciones y argumentos entre ellos. Estas demandas no se explicitan con facilidad y regularmente aparecen “voceros” de las mismas. Si consideramos la heterogeneidad del sector productivo en América Latina, o la desigualdad socioeconómica y cultural entre la población, hay “empresas” que simplemente no “demandan” y, ante la visión de la educación como motor de desarrollo, hay quienes se atribuyen la explicitación de la demanda: en particular, en México el gobierno federal ha jugado ese papel con mucha frecuencia. Lo mismo en el caso de los individuos, las demandas muchas veces parten de la desinformación o de la información incompleta y precaria, y no falta el político o el comerciante que intente transformar la demanda con base en la oferta que propone. El rejuego entre los intereses de la institución ofertante, muchas veces con base en su propia rigidez, y la demanda de las empresas o de los individuos tendría que verse como algo potencialmente dinámico y cambiante, en especial en ciertos periodos y lugares, y esto también lleva su tiempo. Pienso, por ejemplo, en el traslado de la demanda por el bachillerato universitario a las instituciones de formación profesional en México: los bachilleratos tecnológicos y las escuelas terminales. Estas últimas, por cierto, tuvieron que integrar la posibilidad de una “pasarela” al bachillerato general y de ahí al nivel superior para poder conservar cierta demanda de la población. Efectivamente, hay una diversidad de ofertas para una diversidad de demandas, pero también hay ausencia de ofertas y de demandas y desfases entre la oferta y la demanda.

María de Ibarrola

La relación entre la educación formal, la formación profesional y el aprendizaje en el trabajo

En los textos sobre la formación para el trabajo se plantea la necesidad de una larga estadía en la educación formal –nueve o diez años– para adquirir las habilidades básicas y de pensamiento que son la base de las demás competencias necesarias para la empleabilidad. En la definición de la OIT, se entiende que una persona es empleable cuando puede: a) conseguir un trabajo; b) mantener el trabajo, progresar en él y manejarse con el cambio; c) conseguir otro trabajo si ha dejado el anterior; d) moverse flexiblemente, entrando o saliendo de la fuerza de trabajo en los diferentes momentos de su vida.⁷ Más allá de las limitaciones que ponen los mercados de trabajo actuales a una definición de este tipo, el objetivo de la formación es que el mayor número posible de personas tengan las competencias que les hagan posible defenderse en el mercado de trabajo.

Avanzando más en esta dirección, se espera que además de la base necesaria de educación formal, las personas puedan adquirir una formación más específica, sea en actividades de capacitación, sea en educación profesional formal, y también necesariamente en tareas productivas (“*on the job learning*”). La articulación de estas formas de aprendizaje es lo que está en discusión. Los intentos de alternancia a la manera alemana parecen muy difíciles de ser implantados en el contexto latinoamericano, salvo en algunos casos particulares de empresas de ese origen. La postergación de la especialización y la prolongación de la educación general y

A PESAR DEL RECONOCIMIENTO GENERALIZADO en discursos institucionales y en la bibliografía académica sobre la importancia de la articulación educación-trabajo, los niveles de diálogo y cooperación conjunta son escasos. Esto tiene que ver con la tradicional separación en cuerpos burocráticos de los “mundos” de la educación y el trabajo, la que a su vez se refleja en la institucionalidad académica y de la investigación científica. Pero, fundamentalmente, el problema radica en el hecho de que estos cuerpos burocráticos no reciben demandas suficientemente concretas y exigentes de parte de los actores directos y principales interesados en la articulación entre educación y trabajo: empresarios y trabajadores. Son estos actores los llamados a generar realidades concretas y hechos políticos que rompan el status quo en los sistemas de formación para el trabajo, que movi-

⁷ International Labour Conference. 88th Session, 2000, *Training for employment: Social inclusion, productivity and youth employment*, ILO, Ginebra, 2000, p.16.

licen a las burocracias institucionales, obligándolas a superar sus compartimientos estancos, y que generen necesidades de conocimiento pertinente, no solo desde la perspectiva de pares académicos o de las tecnocracias nacionales o internacionales, sino de las necesidades y dinámicas que su interacción real plantea a las institucionalidades de la educación y trabajo.

Gallart analiza el problema de la demanda haciendo énfasis en los desencuentros de las perspectivas de demanda de ambos actores. Estoy de acuerdo con esto, pero añadiría que no necesariamente las tensiones entre ambas fuentes de demanda son irreconciliables, y que existen, como han existido, contextos históricos y sociopolíticos en donde la interacción de empresarios, trabajadores (y entre ellos y el Estado) configura escenarios sociopolíticos propicios al desarrollo de líneas de interés común en el desarrollo institucional. Al respecto, encuentro una importante diferencia entre lo que sucede hoy en los casos de Brasil, Chile y México, en donde dinámicas de crecimiento y reestructuración económicas relativamente más activas han generado procesos de cambio y reorganización institucional en la relación entre educación y trabajo, en las que a su vez la investigación (por lo menos la evaluación) adquiere relevancia como instrumento de seguimiento y afinamiento de políticas públicas y acción programática. Estos tres casos muestran modelos de desarrollo y configuraciones sociopolíticas diferenciadas, en que la relación de los actores laboral y empresarial, así como su articulación con el Estado presentan manifestaciones propias. Mientras tanto, en el resto de los países, generalizando quizá demasiado groseramente, pareciera predominar un círculo vicioso entre crisis recurrente en los ámbitos económico, social y político autocentrismo y atomización de los sectores laboral, empresarial y estatal formalismo y asistematicidad en la formulación y desarrollo de políticas públicas de educación y trabajo apatía de la comunidad científico académica sobre el tema.

Por ello es tan importante el señalamiento que hace Gallart sobre la historicidad de la institucionalidad.

La inserción de América Latina en el nuevo orden económico y geopolítico de la globalización aún no consolida una alianza hegemónica de sectores sociales ni en consecuencia un modelo de desarrollo suficientemente definido y estable en el que la relación de los actores laboral y empresarial encuentre espacio para desarrollar la compleja dinámica de coincidencias y contradicciones que determina sus exigencias a los sistemas

institucionales de educación y trabajo. Esto sucede a diferencia de lo que pasó en las décadas de los cuarenta a los sesenta del pasado siglo, único momento histórico en que la región latinoamericana produjo un modelo institucional de formación para el trabajo, el de las llamadas instituciones de formación profesional (IFP), que se expresaron en una alianza de Estados, empresarios y sindicalistas alrededor del objetivo común de consolidar una industria nacional.

Afirma Gallart que parte del problema de la institucionalidad latinoamericana en la intersección entre educación y trabajo radica en la necesidad de encontrar nuevos modelos que respondan a las tendencias o realidades del nuevo escenario económico y social, con otras formas de estructuración de la oferta de formación para el trabajo. También comparto esa necesidad, y añadiría que parte del problema –especialmente notorio en los países más afectados por la crisis– consiste en que la flexibilidad y movilidad de mercados laborales y organizaciones productivas en el contexto histórico de la globalización requieren que la oferta de formación para el trabajo sea mucho más abierta, fluida y autorregulada que la tradicional (incluyendo a las IFP). Esa oferta debe tener un anclaje mucho más temprano y orgánico en la educación general, y en ella adquieren un papel de importancia antes no prevista, dos modalidades antes relativamente marginales: la capacitación en la empresa y el mercado de la educación no formal.

Si es así, entonces el peso de la institucionalidad tradicional es doblemente inerte: no solo su acción es crecientemente irrelevante, sino que sus intereses corporativos la hacen resistirse al cambio, cerrando espacios a la incorporación de nuevas modalidades y actores de oferta que, por su mayor vinculación a dinámicas reales de mercado o de la producción, ponen en evidencia las carencias de los viejos aparatos.

Las anteriores conjeturas me sirven para proponer dos campos de investigación a la comunidad académica interesada en la intersección entre educación y trabajo en América Latina: el de los condicionamientos económico tecnológicos y sociopolíticos que determinan los grados relativos de conciencia y proactividad ante la institucionalidad de la formación para el trabajo en empresarios y trabajadores, como actores sociales directamente interesados (*stakeholders*) en el tema, y el relativo a la caracterización de los nuevos actores de oferta, así como a sus articulaciones o desencuentros con la institucionalidad tradicional, a la luz de las nuevas demandas sociales de la formación para el trabajo.

Jaime Ramírez Guerrero

LA INSTITUCIONALIDAD, ABARCATIVA DE LA ORGANIZACIÓN, de la gestión pública o privada y de la correspondencia con la oferta y la demanda por formación constituye el punto más emergente en la problemática de la formación y da base a la interrelación entre educación formal, formación profesional y aprendizaje en el trabajo. En la institucionalidad de los programas de formación para jóvenes es aconsejable dimensionar tres aspectos: la institución coordinadora (además financiadora); las instituciones ejecutoras y las reglas de juego entre coordinación, financiamiento y ejecución.

La realidad de la región en el campo de la formación, en estos tres sentidos muestra habitualmente incoordinación, superposición desde el nivel local al central. Es más, se constatan casos de programas catalogados como “centralizados” que son ejecutados por ONG y en el otro extremo “descentralizados” que subcontratan a grandes organizaciones.

Para evaluar la coordinación de un programa y su adecuación, podría ser útil *comprender si* la coordinación realiza funciones que corresponderían a los ejecutores, lo que aporta el grado de descentralización presente. Por el contrario, una organización muy centralizada favorecerá la continuidad de una capacitación que no está guiada por las necesidades de los jóvenes ni del sector productivo.

La observación de las Instituciones de Formación Profesional (IFP) y los programas tipo Proyecto Joven son clarificantes en este sentido: las IFP son poco flexibles para adaptarse al cambio del mundo del trabajo, pero poseen una buena continuidad institucional con apoyo a los centros formativos, siendo fuertemente centralizadas. Por su lado, los programas tipo Proyecto Joven poseen gran flexibilidad, conocen lo local, se adaptan a la realidad, pero “empiezan siempre de cero” sin contar con la larga experiencia internacional, y junto a la alta rotatividad de las ECAS, les impide la acumulación.

Por su parte, en los organismos estatales a cargo de la educación y la formación se comprueba una enorme diversidad de instituciones (Ministerios de Trabajo, de Educación, Institutos de Juventud y otros) en los que también aparecen, al igual que en los ejecutores, entrecruzamientos y superposiciones con escaso intercambio de recursos, experiencias y conocimientos, situación muy alejada de cualquier tipo de Red de Coordinación.

Las empresas, a su vez, habilitan distintas estrategias de capacitación

según su tamaño, aunque se puede afirmar que, en general, la capacitación es vista como un negocio para el mercado de producción.

La escasa coordinación entre la formación y la producción debilita la posibilidad de la inserción laboral productiva del desarrollo global del sector productivo y desvaloriza la formación para el trabajo, segmentando aún más a la sociedad.

El Estado como *elemento inclusivo* debe ofertar formación, según políticas públicas de largo alcance para *todos* los jóvenes y *todas* las empresas, especialmente los más vulnerables de ambos sectores. Debe financiar (con fondos propios o privados, nacionales o internacionales), regular, monitorear y fortalecer a las instituciones de formación adecuándolas al proceso productivo. El fortalecimiento institucional y la articulación interinstitucional estructura un nuevo espacio en el que participan: el Estado con la población específica, los oferentes, las empresas y la instancia social generando la interacción público-privado. Esta relación dinamiza la difusión del programa con adecuación de la formación a la producción, pertinencia del enfoque y diálogo social.

La sensibilización de la sociedad civil y su consecuente participación activa generan con sus intercomunicaciones, el mecanismo regulador natural de la educación, la formación y la capacitación.

La historicidad y la fortaleza institucional, junto a la flexibilidad son capitales para guiar las políticas de empleo y detectar los novedosos nichos ocupacionales. El camino para todos estos logros es arduo, si se tienen en cuenta la infinidad de arreglos institucionales existentes. Sin embargo, se dispone de un valioso acervo de investigaciones de tipo regional; junto a las iniciativas institucionales provenientes de investigaciones de las propias instituciones de formación, como es el caso del Senai, que creó el Centro Internacional para la Educación, el Trabajo y la Transferencia de Tecnología (CIET), así como las bases para la certificación de calidad.

En procura del fortalecimiento y la articulación institucionales se deberían sistematizar y socializar las evaluaciones de los programas, de las empresas, de las instituciones educativas y los estudios del mercado de trabajo; con una base principal en lo ya realizado.

Pedro Daniel Weinberg

de fundamento han ganado consenso pero, en un continente con altos índices de deserción escolar, el lugar de la formación concreta para el trabajo en los jóvenes que abandonan tempranamente el sistema educativo es un problema. La interrogante de fondo se refiere a la forma en que se desarrolla el aprendizaje en los individuos de diferente condición (jóvenes y adultos, ocupados y desocupados, pobres y no pobres), los lugares en que se realiza y las instituciones que lo brindan. Es necesario conocer las estrategias educativas y ocupacionales de esos grupos para prever los medios de formación que se ponen a su disposición.

La evaluación

Para avanzar en los dos aspectos anteriores, resulta fundamental la evaluación de las instituciones y programas existentes, y plantear pautas para las políticas futuras de formación.

EL OBJETIVO PRINCIPAL DE LA FORMACIÓN es brindar las competencias necesarias para incrementar la empleabilidad. Las fuertes presiones para mantener la competitividad laboral modifican las exigencias en el plano individual. Se comprende por parte de los encargados de educación y trabajo que los jóvenes deben poseer ciertas características básicas que les permitan la integración. Estas incluirían: características actitudinales, autoestima, creatividad, capacidad para identificación y resolución de problemas, responsabilidad, interés en el aprendizaje permanente, buena comunicación, eficiencia, proyectos a largo plazo, participación activa, disposición al cambio, alta responsabilidad y pensamiento creativo e interactivo con nuevos códigos de comunicación basados en la tecnología y el trabajo en equipo. Su adquisición estaría favorecida por la comprensión abarcadora de la lectoescritura, alto nivel de abstracción y anticipación con formulación de modelos lógico analíticos y aplicación de las matemáticas a los problemas concretos. Implican habilidades verificables en toda acción de la vida real, para buscar soluciones con contenido técnico a problemas planteados en situación de incertidumbre y en tiempo real.

En términos generales, se puede afirmar que el conocimiento se constituye en la base del trabajo humano, creando *la sociedad del saber*. El logro de

las competencias exigibles para una buena empleabilidad en la sociedad del conocimiento forma un abanico que va desde una educación formal básica de buena calidad hasta la facilitación para entrenarse nuevamente y reconvertirse a lo largo de toda la vida, a través de formaciones más específicas (capacitación, educación profesional formal, tareas productivas).

La renovación de la formación para el trabajo y la articulación de sus componentes es complejo, aun si la población objetivo fuera homogénea, hecho que dista mucho de la realidad juvenil de la región. La inequidad en el mercado laboral se hace muy visible en la población juvenil: los empleos productivos y creativos del sector moderno son absorbidos por el grupo juvenil de altos ingresos, poseedores de una formación de excelencia y de redes sociales de calidad. Pueden, además, vivir largos periodos de desocupación o entrar y salir del mercado laboral, sin apremios, gracias al sostén económico familiar.

Pedro Daniel Weinberg

Una primera aproximación muestra que la mayoría de los estudios de evaluación están enfocados en programas y, en segundo término, en instituciones determinadas. Existen pocas evaluaciones que tomen en cuenta el total del campo de formación en un país o localidad. En cuanto a la forma de evaluar, se trata en general de una evaluación de insumos y resultados, en un plazo dado relativamente corto. En general, no se suele entrar en la caja negra del proceso formativo, ni en las características cualitativas de la población que influyen en dichos procesos. Las variantes metodológicas se concentran en los extremos. Por un lado, análisis de costo-producto de programas específicos realizados poco después de su aplicación con el instrumental de la estadística avanzada, con grupo de control, regresiones, y medición de resultados, tales como el incremento de ingresos o la inserción laboral. Por el otro, se realizan estudios de caso de instituciones o programas, a veces llamados sistematización de experiencias, que presentan a grandes rasgos la actividad, organización y usuarios de dichos emprendimientos. Obviamente, estos dos tipos de trabajo permiten conclusiones muy limitadas, dada la complejidad de los procesos formativos, la temporalidad de los factores de la inserción laboral y el largo plazo de los efectos de la formación.

Un autor contemporáneo señala que en la evaluación de la formación hay que considerar cuatro diferentes estadios o resultados, que están relacionados

UNO DE LOS PUNTOS CLAVE EN ESTOS MOMENTOS es el de las relaciones entre la educación formal, la formación profesional y el aprendizaje en el trabajo. El problema, por supuesto, es cómo se articulan estas diferentes formaciones. Antes habría que señalar que no sólo se trata de un punto clave, sino de un cambio radical para el sistema escolar, que en América Latina se llegó a constituir como el paladín del “conocimiento verdadero” rechazando con dureza cualquier otro tipo de conocimiento. Algunos trabajos de Eduardo Weiss y de sus alumnos se acercaron a esa situación en relación con los conocimientos, que ahora podríamos distinguir entre tácito y codificado de la producción agrícola, pero que claramente estaban en oposición unos con otros.

María de Ibarrola

secuencialmente, pues cada uno depende del anterior. Considera que los estudios de evaluación suelen ignorar o considerar como supuestos algunos de estos pasos, lo que pone en duda toda la evaluación. El primer estadio analiza la implementación del programa a partir de sus características definidas *a priori*: duración, contenidos, usuarios; esto es importante porque los recursos asignados pueden ser utilizados de una manera distinta de la prevista por el programa, o se pueden haber alterado las características de este. El segundo paso se enfoca en el proceso de aprendizaje, en otras palabras, qué competencias o habilidades adquirieron los participantes y cómo las aprendieron. El tercer paso se refiere a los cambios en la conducta laboral, en el mercado de trabajo y en la ocupación; la pregunta es si lo aprendido modificó su forma de trabajar. El cuarto y más difícil es observar si el programa cambió en el largo plazo el empleo de los capacitandos y, en general, si tuvo impacto en el mercado de trabajo.⁸ Lo interesante de este planteo es que permite identificar dónde estuvo la falla o el mérito de una determinada acción de formación y actuar sobre ello; además, muestra que cada paso es necesario pero no suficiente para obtener los resultados finales. De esta manera se facilita no solo la evaluación de la ejecución de un programa y su corrección, sino analizar sus posibilidades de trasplante a otros contextos.

Conviene tener en cuenta, asimismo, que las dificultades de la evaluación no se agotan en las limitaciones de los estudios realizados, sino que suelen chocar

⁸ Grubb, W. Norton y Ryan, Paul, *The roles of Evaluation for Vocational Education and Training*, ILO, Ginebra, 1999, pp.12-19.

con los intereses creados que cualquier evaluación bien hecha enfrenta, por lo cual el camino de la evaluación a la implementación de políticas es muy arduo.

Las cuestiones debatidas en los años noventa

Durante los años noventa, algunas cuestiones aparecen recurrentemente en las políticas y concentran la atención en la reflexión y en la bibliografía sobre el tema. Aunque el listado está abierto al aporte de los participantes en el seminario, aquí señalaremos tres: como cuestión sustantiva, la formación por competencias, su acreditación y reconocimiento; como grupos objetivos críticos, los jóvenes y las pequeñas empresas. En relación con estas últimas, se examinará la organización en *clusters* o distritos industriales y su relación con la formación.

Estos temas aparecen en los programas de investigación de CEPAL, de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, y en las actividades de apoyo técnico y difusión editorial de Cinterfor. La pregunta que nos hacemos aquí es si estas cuestiones siguen teniendo vigencia, y si conviene proponerlas como focos de la investigación en este comienzo de siglo.

Las competencias

El tema de las competencias, entendidas como capacidades que se comprueban en la acción en la vida real, y no contenidos y habilidades aprendidas en situación escolar y evaluadas por exámenes, tiene un amplio consenso para definir tanto las calificaciones de los trabajadores como los objetivos de la formación. Muchos países e instituciones las han adoptado y han implementado programas para identificarlas, validarlas, acreditarlas, certificarlas, etc.⁹ Sin embargo, la distancia es muy grande entre el discurso de las competencias y la realidad y relevancia de dichas actividades respecto de la totalidad de la fuerza de trabajo calificada. Los objetivos son ambiciosos; en muchos casos se proponen organizar un sistema nacional abarcador de competencias laborales al estilo de los implementados en algunos países anglosajones. Los medios son limitados, pues se trata de iniciativas que exigen la colaboración voluntaria de las empresas, celosas de los peligros de rapiña por parte de las competidoras de los trabajadores capacitados por ellas ("*poaching*"). El progreso es mayor en algunos sectores económicos, en los que se ve la necesidad de una definición común de las necesidades de calificación, y en

⁹ Para este tema se recomienda la página de competencias del sitio de Cinterfor en internet: <http://www.cinterfor.org.uy>.

que empresarios y sindicatos están interesados. Un último problema, relacionado con el desarrollo del currículum de capacitación, es el de la definición operacional de las competencias. Hay una tendencia a fraccionarlas de tal manera que se asemejan más a la antigua noción de calificación como suma de habilidades y destrezas aplicables a un puesto de trabajo, que a la moderna noción de competencia como capacidad de solución de problemas con contenido técnico en situación de incertidumbre y en tiempo real.¹⁰ Pese a estas dificultades, el tema de las competencias y su relación con la capacitación siguen siendo claves para la renovación de la formación para el trabajo en América Latina. Estas consideraciones pueden servir para valorar positivamente los esfuerzos realizados, y quizá plantearse objetivos más limitados en ámbitos concretos, por ejemplo, de determinadas ramas y tipos de empresa.

Los jóvenes

Los jóvenes son una población objetivo crítica para las políticas de formación: dado que apenas ingresan en el mercado laboral, deben responder a exigencias mayores que los adultos ya insertados en él, y, por otro lado, desde el punto de vista demográfico, entre los jóvenes suelen estar sobrerrepresentados los sectores de pobreza.¹¹ En América Latina presentan diferencias interesantes respecto de los adultos: suelen tener niveles de instrucción más altos en promedio y sus tasas de desempleo duplican las del total de la población activa. Existe una cantidad de programas de capacitación dirigidos a ellos, en general financiados por el Estado y los bancos de cooperación y en muchos casos llevados a cabo por ONG.¹² En este campo existen valiosos estudios de caso, sistematización de experiencias e investigaciones de insumo y resultados. Las consideraciones planteadas anteriormente sobre la evaluación de los programas y de la acción global de éstos sobre la fuerza de trabajo son particularmente válidas para las acciones de formación dirigidas a los jóvenes.¹³ La pregunta clave en este tipo de investigaciones se dirige al conflicto entre dos objetivos: contener a los jóvenes y mantenerlos en un contexto formativo hasta que mejore la situación en el mercado de trabajo, o conseguir realmente incrementar sus competencias de empleabilidad y apoyarlos en la inserción laboral.

¹⁰ Zarifian, Philippe, *Objectif Compétence*, Liaisons, París, 1999.

¹¹ Gallart, María Antonia (coord.), *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo, Cinterfor/OIT y RET, 2000.

¹² Jacinto, Claudia y María Antonia Gallart (coord.), *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Montevideo, Cinterfor/OIT y RET, 1998.

¹³ En este tema se recomienda también el sitio de Cinterfor en internet, *ut. supra*.

COINCIDO CON MARÍA ANTONIA GALLART, en su crítica a una operacionalización muy estrecha de las competencias, que ha sido promovido en varios países de América Latina con apoyo del Banco Mundial y con base en la experiencia de algunos países anglosajones. El caso del Conocer en México es un ejemplo. Uno se pregunta ¿cómo es posible concebir una operacionalización casi *tayloriana* en tiempos de grandes y acelerados cambios tecnológicos y organizacionales?

No obstante se reporta por los responsables del Conocer que ha sido exitosa en algunas ramas, en el caso mexicano, sobre todo en la rama textil y hotelera. (Las escuelas técnicas solo adoptaron la nueva jerga, como señalan coincidentemente todos los que las han estudiado.) La respuesta parece estar en que estas ramas siguen siendo –a pesar de la retórica global sobre la flexibilización– dominadas por empresas fundamentalmente *fordistas*, en la rama textil de manera tradicional, en la rama hotelera en un nuevo modo de producción transnacional de atención fragmentada al cliente turista.

Este éxito parcial me parece insuficiente para legitimar el sistema de definición y evaluación de competencias como sistema general. También eran exitosas las grandes instituciones de formación profesional para cierto tipo de ramas y empresas. Dada la heterogeneidad estructural de nuestros sistemas de producción y mercados de trabajo, tal vez deberíamos oponernos a sistemas nacionales únicos y reclamar la utilidad de una respuesta institucional heterogénea y diversa de formación, tal como parece practicarse hoy en día en Brasil, como señala Elenice Leite.

Eduardo Weiss

Las firmas pequeñas, las microempresas y los clusters

Cuando se examina la bibliografía sobre las empresas y la formación, existe cierto consenso acerca de que las firmas de mayor tamaño tienden a tener resuelto el problema de la calificación de su personal, pues utilizan diversas estrategias: seleccionar personal con niveles adecuados de instrucción y experiencia anterior pagando algo más que las pequeñas; organizar o contratar sus propios sistemas de capacitación; influir junto con sus sindicatos para obtener fondos y apoyo técnico de las instituciones estatales. Las empresas pequeñas, en cambio, tienen gran dificultad en articular sus demandas de capacitación. Se señalan algunas razo-

COMO HA SEÑALADO REITERADAMENTE ROLANDO GARCÍA, en relación con el análisis de sistemas complejos, un punto nodal es precisar los intercambios entre (sub) sistemas, ya que cada uno tiene mecanismos propios de autorreproducción. Para ello no basta lo que los sistemas mismos definen como insumos o productos, ni tampoco basta con las herramientas usuales de las disciplinas académicas en cuestión (economía, sociología, psicología, pedagogía, etc.). Hay que definirlos desde un punto de vista sistémico. Las “competencias” son una posibilidad de precisar la interfase entre educación o formación y trabajo o empleo desde esa perspectiva.

Sin embargo, su concreción no es nada fácil, como muestra la discusión sobre ellas. Se pueden concebir desde el individuo (y su interés para la educación y el trabajo a lo largo de la vida), desde el mercado de educación y empleo coyuntural, o desde una perspectiva de desarrollo económico social a largo plazo. A la vez nos enfrentamos no solo a dos sistemas, sino a una amplia gama de subsistemas. En educación encontramos los subsistemas escolar, de formación profesional, y de capacitación en empresas y en familias, y en el trabajo no podemos hablar de un solo sistema de producción y un solo mercado de empleo, dada la gran heterogeneidad estructural en nuestros países. En su construcción deben de participar diferentes sectores sociales: las empresas (pero en nuestros países los intereses de la pequeña empresa suelen soslayarse), los sindicatos (en la mayoría de países con excepción de Brasil suelen tener poca injerencia en la formación) y los educadores (con poca injerencia en la mayoría de nuestros países en estos temas). En su concreción y redacción intervienen de nuevo las diferentes perspectivas teóricas que supuestamente deberían superarse (por ejemplo, en el ámbito psicológico: conductistas versus constructivistas y, dentro de esas, cognitivas versus socioculturales).

Eduardo Weiss

nes: tienen poco poder a causa de su atomización; muestran escasa conciencia de los problemas de productividad debidos a la falta de calificación de su personal; existe cierta confusión (en el caso de las micro) entre la capacitación del empresario y la del trabajador, claramente delimitadas en las firmas grandes. Es conveniente que en esos casos la asistencia técnica y el apoyo crediticio estén asociados a la capacitación; ello la revaloriza y la hace más eficaz.

Otro aspecto clave que aparece en la bibliografía es el papel de la formación de proveedores en las redes productivas como una forma de que las empresas gran-

des faciliten el aprendizaje de las más pequeñas. Sin embargo, en algunas ocasiones se subcontratan con las firmas menores las tareas de menor calificación, y la capacitación de los trabajadores es prácticamente inexistente.

Finalmente, los *clusters* son una realidad relevante en la dirección de mejorar la formación para las pequeñas y las microempresas. Se trata de conjuntos de unidades productivas relacionadas entre sí, que se asocian para proveerse de servicios que exigen economías de escala. La localización y la complementariedad de los procesos de producción son importantes. Los distritos industriales italianos resultan una ilustración de lo anterior. La formación profesional constituye un ejemplo claro de una actividad que puede ser más eficiente si se hace en escala.

Los temas a investigar varían según las regiones y sectores de la producción. Las investigaciones realizadas en los años noventa brindan pistas relevantes al respecto.¹⁴ Sin embargo, hay un rasgo común que se señala como importante: el enfoque local de los estudios sobre la formación. Este punto de vista permite ver la articulación de las diversas unidades productivas entre sí, de estas con las instituciones formativas privadas y públicas, y el peso de las autoridades del Estado local; brinda, además, información sobre el impacto de la capacitación en el conjunto de la fuerza de trabajo.

Esta visión a manera de vuelo de pájaro de algunas de las cuestiones a investigar muestra que, pese a sus limitaciones, la investigación en educación y trabajo en América Latina ha estado activa y que existen temas pendientes de gran relevancia para seguir abordando. A continuación plantearemos las condicionantes que dificultan el desarrollo de una mejor articulación entre la formación y el mundo del trabajo y, en consecuencia, la relevancia y eficiencia de las políticas públicas al respecto.

Los condicionantes del campo de la formación¹⁵

Existen ciertas características de la economía, la sociedad y el Estado en los países de la América Latina que condicionan las posibilidades de desarrollo y mejoramiento del campo de la formación y que se desarrollan a continuación.

¹⁴ Labarca, G. (comp.), *Formación y Empresa*, Cinterfor/OIT-CEPAL-GTZ, Montevideo, 1999. Novick, Marta y M.A. Gallart, *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Cinterfor/OIT y RET, Montevideo, 1997.

¹⁵ Este apartado recupera contenidos de María Antonia Gallart. *La formación para el trabajo en la Argentina: situación actual y perspectivas para el futuro*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 2001.

Las crisis periódicas de las economías nacionales

Los altibajos de la economía en muchos países dificultan tanto la demanda por calificaciones como la oferta de la formación. En los momentos de expansión se registran periodos de escasez de personal calificado y durante las recesiones se agudiza la sobreoferta de algunas calificaciones provistas por el sistema de formación. Las crisis también afectan la provisión de calificaciones, pues en los periodos de recesión se resiente el financiamiento de la educación y la formación profesional. Como el capital humano es una inversión de largo plazo, los cuellos de botella de algunas calificaciones y la sobreabundancia de otras son comunes. El interés de las empresas en la formación y en la implementación de programas propios está también altamente correlacionada con el crecimiento de la economía, tal como lo registran algunos estudios recientes.¹⁶ Las políticas públicas tendrían que suavizar estos procesos, pero no suelen hacerlo.

La falta de coordinación entre los organismos del Estado a cargo de la formación

Al recorrer los distintos programas de formación existentes en América Latina, se observa una enorme variedad de organismos que están a cargo de su regulación, financiamiento y, a menudo, ejecución. Los ministerios de Educación son responsables de la educación formal, incluyendo la vocacional o técnica. Los ministerios de Trabajo regulan la formación profesional de las instituciones nacionales de formación profesional, las cuales suelen tener niveles importantes de autonomía financiera y organizacional. Los ministerios de Trabajo implementan, asimismo, programas de capacitación dentro de los planes de empleo dirigidos a poblaciones específicas y financiados por su propio presupuesto o por los bancos de cooperación. Finalmente, los organismos responsables de la asistencia social o de la juventud tienen sus propios programas con financiamientos propios. En algunas investigaciones en que se estudió la coordinación entre estas instancias en las organizaciones de base de un lugar o región concretos, se observaron superposiciones y conflictos. Esta difícil coordinación se agrava cuando, a raíz de los procesos de descentralización, se encuentran en un mismo territorio actividades similares instrumentadas por organismos nacionales, provinciales y municipales. Este conjunto de programas y organizaciones, más que conformar un sistema o una red, puede convertirse en una maraña. Una adecuada coordinación ahorraría esfuerzos y recursos y sería mucho más eficaz en el logro de objetivos.

¹⁶ Gallart, M.A. *ut. supra.* Hualde, Alfredo y Lara, Arturo, "Nuevas formas de aprendizaje industrial y vinculación institucional: la experiencia de CENALTEC-Phillips en Ciudad Juárez, México", El Colegio de la Frontera Norte-Tijuana y Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2002 (Mimeo).

La “independencia” entre las instituciones educativas y las organizaciones productivas

Las escuelas, aun aquellas vocacionales o técnicas, y los centros de formación profesional tienen como objetivo central la formación de las personas como trabajadores y como ciudadanos. Por ende, suelen formar parte de subsistemas formativos. Esto hace que la titulación de sus instructores, el desarrollo del currículum, la organización jerárquica y el uso de los equipamientos tiendan más a lo escolar que a lo productivo, pese a los grandes esfuerzos realizados para convertir a los talleres y laboratorios en símiles de una organización productiva. Toda la organización tiende a desarrollar las actividades que tienen que ver con la capacitación y formación del individuo más que con la eficiencia del proceso de producción. A lo largo de los años, esta tendencia se cristaliza en instituciones que, a partir de esa primacía de la formación, se distancian del sector productivo. Superar esto no es fácil, ya que responde a una diferencia de racionalidades, pues en una institución educativa los alumnos buscan continuar y progresar en el sistema formativo, y los docentes tienen interés en conservar su lugar y ampliarlo. Los programas se prolongan entonces más allá de su necesidad real, los cambios curriculares se vuelven difíciles, y florecen las críticas a la burocratización.

Las empresas, en cambio, tienen como función central la producción para un mercado, bajando sus costos y prevaleciendo sobre la competencia. Para ello, la capacitación de sus trabajadores es solo un elemento subordinado al “negocio”, como se expresa en la gestión de recursos humanos. La internacionalización de los mercados y el surgimiento de nuevas calificaciones hacen que la provisión nacional de capacitación se vuelva menos codiciada. A partir de ello y de los procesos de globalización y cambio tecnológico, están apareciendo algunas tendencias preocupantes. Una es la separación entre las empresas grandes transnacionales y las pequeñas y medianas, como se vio anteriormente. Aquellas grandes firmas, insertas en procesos de última generación, desarrollan sus propios sistemas de capacitación y los transfieren a sus filiales, captan trabajadores con niveles altos de educación y les dan una formación muy específica.¹⁷ Para aquellas ocupaciones y especialidades que no justifican capacitación propia por el menor número de trabajadores, tienden a contratar consultoras o demandarla a las instituciones de formación en las que tienen influencia directa.¹⁸ La consecuencia de esto último es que los programas con financiamiento estatal responden a menudo a las empresas

¹⁷ Las empresas tienden a financiar solo la formación muy específica que no puede ser utilizada por la competencia; buscan que la formación más general transferible a otras inserciones laborales sea pagada por el propio trabajador o por el Estado. Becker, Gary. *Human Capital: A theoretical and Empirical Analysis*, Columbia University Press, New York, 1964.

¹⁸ Un caso claro es el del SENAI, conducido por la entidad de empleadores (CNI).

que tienen más poder, y no a las que más lo necesitan. Otra estrategia empresarial habitual en este tipo de empresas es la capacitación común a una pluralidad de filiales realizada en el extranjero. Finalmente, la capacitación tiende a concentrarse en los niveles más altos de la escala de competencias, de ejecutivos a cuadros medios, dando escasa importancia a la formación de personal de ejecución.¹⁹ Las empresas pequeñas, mientras tanto, dada su fragilidad y dificultad en articular demandas, son las perdedoras en este “mercado de la capacitación”.

La dinámica de esta “independencia” entre el sector formativo y el productivo lleva a incrementar la segmentación de la sociedad, desnaturaliza la eficacia de la formación para el trabajo, y es un desafío al Estado para que las políticas públicas de formación respondan realmente a la equidad, brindando formación eficaz a aquellas poblaciones y empresas que no tienen la capacidad de proveerse por sí mismas. Esto nos lleva al último de los condicionamientos de la formación: la tensión entre los actores.

La tensión entre los actores

Se supone que el Estado, el sector productivo de las empresas individuales y las federaciones empresariales, los sindicatos y las instituciones educativas y de formación profesional son socios natos en la tarea de diseñar e implementar las políticas de formación.

Lo presentado en este artículo sobre la manera en que se desarrollan en la actualidad los procesos de formación, las poblaciones a las que llegan y quién paga los costos pone en evidencia la dificultad de aunar esfuerzos. Sin embargo, sin el financiamiento y la regulación del Estado, sin el desarrollo de fuertes y flexibles instituciones de formación, sin la posibilidad de adecuar la formación a la realidad de una cambiante organización del trabajo que solo se puede experimentar en el “locus” de la producción –la empresa– es imposible una formación verdaderamente eficaz. La competencia entre las organizaciones educativas, cuyos fines incluyen y superan la formación para el trabajo, y las instituciones de capacitación no ayuda a la articulación en búsqueda de una formación integral. El respeto de los objetivos diferentes y complementarios de ambas tendría que ser la base de esa formación integral.

Si bien se han implementado en muchos lugares entes bipartitos y tripartitos (incluyendo a los sindicatos), consejos de vinculación y otros órganos de coordi-

¹⁹ Eliasson, Gunnar y Vikersjö, Kurt, “La contratación en una gran empresa europea”, en *Formación Profesional* No.12, setiembre-diciembre 1997, Salónica, CEDEFOP.

nación, se puede observar que el paso de una estructura formal a la gestión eficaz y consensuada de los servicios y actividades, es muy difícil. Una vez más el papel de lo local y de la coordinación del sector y rama de la economía parece crucial. Sin embargo, conviene recordar que las políticas en el plano de la sociedad global superan y son distintas de la suma de iniciativas locales.

Reflexiones finales

Las dificultades presentadas no deben oscurecer la importancia del campo de la formación y de la mejor articulación entre el mundo de la formación y el mundo del trabajo. Todos pasamos por ambos y ellos ejercen fuerte influencia en nuestras vidas y proyectos. La exigencia de un mayor diálogo entre los responsables institucionales, y el mejoramiento de las estructuras y servicios tendría un impacto directo en la calidad de vida de la gran mayoría de las personas.

Ese diálogo ayudaría a esclarecer las prioridades de las políticas. Se espera que lo presentado aquí pueda orientar la discusión en términos de objetivos, poblaciones meta, mediación institucional y evaluación de las acciones.

La consolidación del área de educación y trabajo como campo de investigación, la interacción con los organismos internacionales que han mantenido viva la temática, el intercambio creciente entre el ambiente académico y el gubernamental, y de ambos con la experiencia internacional, son todos medios que convendría continuar desarrollando para incrementar el impacto de las políticas de formación.

Para concluir este artículo, se deben reconocer los importantes esfuerzos que se realizan en la región para proveer los servicios de formación a una enorme variedad de usuarios. También, dejar constancia de la riqueza de las investigaciones realizadas por tantos colegas a lo largo y ancho de la región latinoamericana, las que pese a la escasez de apoyo y de continuidad han permitido avanzar en el conocimiento de la realidad, paso necesario aunque no suficiente para mejorar las políticas en un ámbito fundamental tanto para la equidad como para el crecimiento económico.

LOS DESAFÍOS EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN

El campo de la educación y de la formación profesional se ha ido modificando en las últimas décadas como consecuencia, en gran medida, de:

- El cambio en el paradigma del trabajo. Al desaparecer el paradigma del pleno empleo con un Estado benefactor, surge un paradigma emergente de flexibilidad laboral, que exige nuevas competencias para lograr la inserción en el empleo.
- La reestructuración productiva y la innovación tecnológica, que confluyen asimismo en competencias novedosas para mejorar la empleabilidad.
- Las nuevas exigencias educativas, como base del logro de competencias en constante transformación.

Estas innovaciones de la educación y la formación profesionales se enmarcan en la trascendencia de la interrelación educación-trabajo para las políticas públicas y para el desarrollo económico, con énfasis en la equidad y la productividad, contando con un apoyo destacado del ámbito internacional.

Los desafíos, ante este contexto, son múltiples y requieren creatividad. Algunas áreas sobre las que reflexionar e investigar tienen que ver con: el fortalecimiento institucional; la flexibilidad a lograr por los programas y por las instituciones ejecutoras intentando convertir los talleres y laboratorios en símiles de organizaciones productivas; la articulación entre la educación formal y la capacitación con interacción entre los ámbitos responsables de la educación y aquellos encargados de la formación; la evaluación de las acciones implementadas en ambas áreas, como base de la retroalimentación seleccionando “las mejores acciones” en la adquisición de competencias imprescindibles para el empleo, así como el seguimiento y el acompañamiento hasta la inserción laboral; el intercambio de experiencias de las organizaciones de base en torno a lo que cada una “hace mejor” evitando la duplicidad y la confusión en las trayectorias metodológicas educativas y de formación.

La diseminación de la información de las investigaciones de todo tipo de fuente, las evaluaciones y los estudios de las instituciones educativas y empresariales posee un rico antecedente en el trabajo de CinterNet y en los registros bibliográficos de la Red Educación-Trabajo (RET) y Cinterfor/OIT.

Pedro Daniel Weinberg

Bibliografía

- Becker, Gary 1964. *Human capital: A theoretical and empirical analysis*. Nueva York: Columbia University.
- Castro, Caludio de Moura 2000. *Vocational training at the turn of the century*. Franckfort: Peter Lang.
- Cinterfor/OIT 1999. *Boletín técnico interamericano de formación profesional. Innovaciones en formación*. Montevideo. n.147, set.-dic.
- Crouch, Colin; Finegold, David; Sako, Mary 1999. *Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries*. Oxford: Oxford University.
- Eliasson, Gunnar; Vikersjö, Kurt 1997. La contratación en una gran empresa europea. *Formación Profesional*. Salónica, CEDEFOP. n. 12, set.-dic.
- Gallart, María Antonia (Coord.) 2000. *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: Cinterfor; RET.
- . 2001. *La formación para el trabajo en la Argentina: situación actual y perspectivas para el futuro*. Santiago de Chile: CEPAL;GTZ.
- . 2002. *Veinte años de educación y trabajo*. Montevideo: Cinterfor. (En prensa)
- Grubb, W. Norton; Ryan, Paul 1999. *The roles of evaluation for vocational education and training*. Ginebra: OIT.
- Hualde, Alfredo; Lara, Arturo 2002. Nuevas formas de aprendizaje industrial y vinculación institucional: la experiencia de CENALTEC-Phillips en Ciudad Juárez, México. El Colegio de la Frontera Norte-Tijuana; Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. (mimeo)
- International Labour Conference, 88th Session, Geneva 2000. *Training for employment: Social inclusion, productivity and youth employment*. Ginebra: OIT.
- Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia (Coord.) 1998. *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET.
- Labarca, Guillermo (Comp.) 1999. *Formación y empresa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; CEPAL; GTZ.
- Novick, Marta; Gallart, María Antonia 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET
- Zarifian, Philippe 1999. *Objectif compétence*. París : Liaisons.

500.11.2002