

Capítulo 15: La Articulación entre la Educación y el Trabajo: una construcción social inconclusa.

María Antonia Gallart*

Introducción y antecedentes históricos

Este tema de la articulación entre el trabajo y la educación, si bien existe como realidad vivencial en las experiencias de aprendizaje y de trabajo para satisfacer las necesidades humanas desde los orígenes civilizatorios, toma fundamental importancia cuando coinciden en el tiempo la expansión de la revolución industrial y el desarrollo de los sistemas educativos predominantemente estatales en la Europa del siglo XIX. Surgen entonces desarrollos importantes de la sociología de la educación y la sociología del trabajo (Durkheim, 1967, 1977). El punto de contacto entre ellas es la relación entre la estratificación social, la organización del trabajo y la educación de los trabajadores. Originalmente, la educación extrafamiliar tenía raíces religiosas en los niveles iniciales orientadas a la lectura de los textos sagrados, y de formación humanística, que se fue transformando en preparación para las profesiones independientes en las clases superiores. El aprendizaje en el trabajo de los oficios fue pasando de la relación maestro-aprendiz a las escuelas de artes y oficios dirigidas a los sectores populares.

La revolución de la modernidad en los países occidentales trasladó la educación del ámbito familiar y de las confesiones religiosas particulares a instituciones educativas sostenidas y reguladas por la sociedad y en particular por el estado, cuyo objetivo primordial era construir ciudadanía, con un enfoque en que primaba la integración del Estado nación sobre las lealtades particulares. Contemporáneamente, en el mundo del trabajo, se pasaba de la producción *a façon* a la producción fabril, y se iba desarrollando una nueva estratificación ocupacional con una clase obrera, una clase propietaria y un estrato profesional liberal.

En los estratos populares, muchos de ellos de origen campesino, el trabajo colectivo fabril exigía disciplina, obediencia a horarios, y aceptación de reglas de control. Sobre esa base se producía la capacitación de los operarios profesionales, orgullosos de su dominio de la máquina, calificación diferente de aquella correspondiente a los oficios tradicionales, en su integración en el colectivo fabril y su condición de asalariados (Touraine, 1955,1966).

La extensión de la escuela primaria respondía a esta necesidad de alfabetización y socialización tanto para la ciudadanía como para el trabajo. En el otro extremo de la pirámide educativa, y con estudiantes de otras clases sociales, el énfasis en la filosofía y las humanidades de las universidades fue cediendo espacio a carreras con sus credenciales definidas por formación y pertenencia a comunidades profesionales, y las consiguientes reservas de mercados laborales. La ciencia y la tecnología, y en particular la aplicación ingenieril tuvieron un rol cada vez más importante en el nivel superior de la educación formal separándose hasta cierto punto de sus orígenes en la ingeniería militar y la capacidad de invención de practicantes autodidactas. A lo largo del siglo XX se fueron estructurando en los países sistemas de educación formal extendidos por toda su geografía que impartían conocimientos básicos de lectoescritura y matemática aplicada a la población infantil, luego los adolescentes de las clases populares se integraban al mundo del trabajo, como operarios y aprendices, empezando a desarrollarse sistemas de formación profesional especializada (Gallart, 1997).

Sin embargo, durante un muy largo período en muchos países europeos, se mantuvieron vías paralelas, por un lado una educación dirigida al grueso de la población, orientada al trabajo manual que luego de la formación básica se convertía en una enseñanza vocacional terminal dirigida a ocupaciones específicas calificadas pero no directivas. Y por el otro lado se desarrolló una enseñanza secundaria preparatoria a estudios superiores a la que accedían los adolescentes de las clases medias y superiores y que se prolongaba en carreras universitarias, tanto profesionales como científicas y humanísticas. El desarrollo del estado y su demanda de personal calificado, y de los cargos ejecutivos y profesionales en las organizaciones productivas proveían de un mercado de trabajo para los egresados de las universidades (Collins, 1989).

El siglo XX vio entonces como los sistemas educativos llegaban a cubrir la casi totalidad de los niños y mayorías de las poblaciones adolescentes en los países desarrollados y en muchas naciones de niveles intermedios de desarrollo. La permanencia en el sistema, la calidad y el nivel de instrucción adquiridos se convirtieron en condición necesaria, aunque muchas veces insuficiente, para acceder a los puestos de trabajo calificados y de mandos medios. Sobre esta base de educación formal se montaron complejos sistemas de formación profesional, educación no formal, entendida como capacitación específica instrumentada

por acciones de empresas, del Estado y de los sindicatos destinados a proveer las calificaciones que serían utilizadas en la industria y los servicios en la cambiante arena del mundo del trabajo.

En la producción se introdujeron con distinta suerte y extensión: el taylorismo, el fordismo, el toyotismo, y finalmente las nuevas tecnologías de comunicación e información. Las organizaciones productivas también se transformaron, la subcontratación entre empresas, la constitución de redes productivas y la globalización complejizaron las demandas de formación y modificaron la estratificación precedente de las ocupaciones (Novick y Gallart, 1997).

Este proceso llevó al desarrollo de sistemas educativos que variaban en su extensión y su estructura y por los que pasaba la población infantil y juvenil que se integraría como mano de obra a sistemas productivos también muy diferentes entre sí. La articulación entre ambos mundos, el de la educación formal y el laboral fue siempre difícil, pues obedecen a distintas racionalidades: el sistema educativo creció como una organización burocrática muy extendida en el espacio, cuya unidad básica es la institución escolar, con una diferenciación clara de roles de docentes y alumnos, que procesa la inmensa mayoría de la población, y tiene la tarea de transmitir conocimientos y socializar a las nuevas generaciones. El sistema productivo en cambio tiene como unidad constitutiva la empresa, y su crecimiento estuvo ligado a factores económicos, tales como el desarrollo de la economía, el intercambio entre las naciones y en cuanto a la organización concreta de la división del trabajo, al cambio tecnológico, la productividad y el lucro. La pertenencia sucesiva de la inmensa mayoría de las personas a los dos sistemas, y la relación entre los niveles de instrucción y la formación profesional de las personas, por un lado y su inserción laboral y sus ingresos, por el otro, ponen de manifiesto a lo largo de los tiempos, la estrecha conexión entre los niveles de logro educativo y la estratificación ocupacional. Las formas de articulación entre el mundo de la formación y el mundo del trabajo dependen de la forma que fueron tomando ambos sistemas. A continuación analizaremos las discusiones contemporáneas sobre esta realidad.

La discusión teórica

Ha existido una discusión teórica a lo largo del siglo XX, tanto desde la economía como desde la sociología de la educación sobre la relación existente entre los logros educativos

de las personas y sus ingresos, y desde otro ángulo sobre el rol de la educación en el desarrollo económico y la transformación de la sociedad. Ya a mediados del siglo, algunos autores atribuían el crecimiento económico no explicado por los factores económicos habituales a la educación de los trabajadores (Harbison and Myers, 1965). A partir de allí se fue estructurando la corriente del Capital Humano, que atribuía al mayor nivel educativo de los trabajadores un incremento en la productividad que se manifestaba en el crecimiento del producto social y en el diferencial de ingreso de los trabajadores más educados con respecto a los de menos nivel de instrucción (Becker, 1964; Blaug, 1987). Por el lado de la planificación económica y social se hicieron proyecciones en la década del 60 en las que se proponía un incremento en la matrícula educativa como insumo de un proceso de desarrollo económico sustentable (OECD, 1967). Sin embargo, a lo largo de la segunda mitad del siglo, el aumento del nivel educativo de la población económicamente activa no se vio reflejado en un proceso de crecimiento económico comparable, y por el lado de los ingresos individuales se produjo una devaluación de credenciales que hizo que se exigieran cada vez mayores estudios para desempeñar tareas semejantes.

La discusión teórica viró entonces a temas como la depreciación de los títulos cuando la estructura ocupacional no se expande (Boudon, 1973) y la segmentación de los mercados laborales en nichos a los que acceden distintos tipos de trabajadores (Carnoy, 1981). Con respecto a la sociología de la educación esa línea de pensamiento refuerza la corriente que señala la función de reproducción social del sistema educativo (Bourdieu et Passeron, 1970) y en particular la formación diferencial para los diferentes estratos sociales (Willis, 1977).

Si se hace un balance de la realidad observada hacia el fin de siglo, se puede decir que si bien está comprobado que los mayores niveles de instrucción de la población generan resultados individuales y sociales muy positivos en la salud pública y la ciudadanía, y que en la economía del conocimiento la educación es un insumo necesario para los que desempeñan trabajos calificados, no se puede garantizar que la mayor productividad del trabajador se vea reflejada proporcionalmente en el salario percibido, y que no existan diferencias significativas en la gestión de los recursos humanos entre empresas y entre países, según sus estructuras económicas y de poder social (Labarca, 2003). Desde otro punto de vista, no se puede afirmar que la relación positiva entre nivel de instrucción e

ingresos asegure un nivel relevante de movilidad social intergeneracional en las sociedades contemporáneas.

Los cambios recientes en el mundo del trabajo y su repercusión en la formación

Las décadas más recientes han presenciado el incremento del desempleo en un grupo importante de países, lo que pone en cuestión el ideal del pleno empleo del estado de bienestar. Por otra parte, la flexibilización del trabajo llevó a una mayor variabilidad de las carreras laborales a lo largo de la vida activa, unidos a un incremento del auto empleo, el empleo a tiempo parcial y el temporal. Además, el cambio tecnológico, en particular las nuevas tecnologías de información y comunicación y en su conjunto la globalización dieron lugar al capitalismo del conocimiento, el que concedió un alto valor a bienes intangibles fácilmente trasladables de un extremo al otro del planeta. Se produjo entonces una reorganización del trabajo, que trajo un cambio fundamental de la noción del espacio y el tiempo, un predominio de competencias clave¹ que implican un orden superior de pensamiento y una disminución de la vigencia de las habilidades manuales. Más aún, la demanda de trabajadores de bajos niveles de calificación disminuyó, y aunque la demanda de personas con dichas calificaciones clave aumentó, numéricamente no compensó la pérdida de puestos no calificados. La obsolescencia de las calificaciones debida al cambio tecnológico en algunos casos, y el traslado de las firmas a lugares más redituables en otros, obligaron a reciclarse a un gran número de trabajadores. La negociación colectiva sobre las calificaciones, la provisión de capacitación y el salario fue dificultada por la posibilidad de trabajos calificados realizados a distancia y en el domicilio del trabajador y por el predominio en la contratación de postulantes en función de las competencias detentadas por cada uno de ellos por sobre las tradicionales calificaciones definidas por el puesto de trabajo. La articulación entre formación, calificación, puesto laboral, e ingresos se volvió mucho más compleja e individualizada, entre las naciones y al interior de ellas. Se diferenció por sector económico y por la ubicación de ese empleo en la red de subcontratación empresaria. Por ello, el poder de negociación en el mercado de trabajo tendió a desregularse e individualizarse y la profesionalización de los oficios como adquisición permanente y para toda la vida, que incluía una reserva de mercado entró en decadencia. La vieja ecuación, donde el tiempo de capacitación (igual a nivel de

calificación) se sumaba a la situación en la pirámide ocupacional de la empresa, para definir los ingresos pactados colectivamente esta siendo cuestionada. Hoy, en cambio, se valora una buena formación básica, una capacitación específica inicial y una flexibilidad para reaprender que permita adaptarse a lo largo de la vida a los cambios constantes en la tecnología y la organización del trabajo.

Estas tendencias observadas en los países centrales, se manifestaron muy diferentemente en las sociedades del tercer mundo. La capacidad de absorción de empleo calificado y de brindar movilidad ocupacional a través de la educación es problemática en sociedades muy segmentadas, con estructuras productivas con grados muy disímiles de productividad, e insertadas diferencialmente con respecto a los mercados en una era de globalización. Por ello, estos cambios no se dieron uniformemente ni al interior de cada sociedad nacional, ni a través de los países. Siguen existiendo sectores muy importantes de la fuerza de trabajo que continúan con las calificaciones y formas de empleo tradicionales. Las formas atípicas tienen también diferencias importantes, desde el empleo informal con bajos niveles de calificación, al trabajo de profesionales en el domicilio, pasando por las diversas formas de subcontratación y empleo no registrado en el sector formal de la economía con una gran variedad de calificaciones (Paiva, 1998).

Este breve resumen de los cambios en el mercado de trabajo desde la perspectiva de la calificación y de la inserción laboral pone de relieve la diversidad de las demandas del sector ocupacional a la formación, tanto en el tiempo como al interior de sociedades relativamente segmentadas. Han cambiado por lo tanto, las características del perfil educativo del trabajador que le brinda posibilidades de insertarse en carreras calificantes, evitando la precarización y el desempleo, y aún más la exclusión.

A nivel internacional se ha llegado a algunos acuerdos básicos sobre las necesidades de formación para lograr niveles aceptables de equidad y productividad. El primer acuerdo es la necesidad de una escolaridad prolongada que asegure las habilidades básicas de empleabilidad, en particular lectoescritura y matemática aplicada, que permita desarrollar competencias de comunicación, y la capacidad de análisis y resolución de problemas necesaria para actuar en el mundo laboral antes descrito y gestionar su propia carrera laboral en un contexto incierto y cambiante (CEPAL-UNESCO, 1992; SCANS, 1992). El segundo acuerdo es que la formación específica para el puesto laboral tiene como actor

principal a la empresa, pues ésta es el lugar del cambio tecnológico y la división del trabajo, es muy difícil que las organizaciones educativas por sus propias características de rigidez y continuidad puedan adaptarse a esa cambiante realidad. Sin embargo, existe un campo intermedio entre la educación general y tecnológica que proviene fundamentalmente de la educación formal y la capacitación específica para la empresa y el puesto de trabajo específico. Esa formación de sustento técnico para el trabajo especializado, y capacitación para las competencias necesarias en familias amplias de ocupaciones es la tarea de la formación paraformal o no formal que se imparte en las instituciones de formación profesional (CINTERFOR, 1991; Castro, 2002). Un tercer acuerdo, aún incipiente, es que la turbulencia de los mercados de trabajo, y la variabilidad de las inserciones laborales, exigen un manejo de la gestión de recursos personales, de tiempo flexible, y de trabajo en conjunto con otros que implica estrategias basadas en niveles altos de competencias personales (Zarifian, 1999; Paiva, 1998, 2000). La relativa eficiencia de las diversas combinaciones entre educación formal, no formal y aprendizaje en la vida laboral para adquirir estas competencias es aún un tema en debate.

Este conjunto de exigencias o demandas choca con sistemas educativos y de formación que han sido resultado de la evolución histórica de instituciones y sistemas de formación originados en la organización del trabajo y de la sociedad proveniente de cepas tecnológicas y estructuras ocupacionales anteriores. La lentitud de las instituciones formativas en responder a estos desafíos es una fuente central del cuestionamiento que están sufriendo en la actualidad. Frente a ello reaccionan de diferente manera las diversas sociedades. Las demandas al sistema educativo varían según las políticas empresarias, hay empresas que invierten en capital humano para lograr mejores niveles de calidad, otras en cambio prefieren apostar al bajo costo de la mano de obra que les permita reducir precios, finalmente algunas tienen la política de rapiñar los recursos humanos formados por otras empresas, aprovechando su ventaja de no haber incurrido en costos de formación (Labarca, 2001).

La discusión en los países centrales

La situación de origen, las formas que adquiriría la articulación de la educación, la capacitación y el empleo en los distintos países influyen fuertemente en la evolución

posterior. El esquema inicial solía ser una separación en la educación secundaria superior entre la educación técnica-vocacional dirigida al empleo inmediato y la propedéutica dirigida a preparar a la universidad ambas dentro del sistema educativo formal, la primera se articulaba con cursos menos formales y de menor duración que preparaban para el ejercicio específico de una ocupación generalmente dependientes del Ministerio de Trabajo y/o las empresas. Este esquema es cuestionado inicialmente desde los organismos internacionales (Middleton et al., 1993). A lo largo de las dos últimas décadas del siglo los cuestionamientos se van convirtiendo en reformas en algunos países y en reafirmación de algunos esquemas que superan las evaluaciones existentes en otros.

Los estudios realizados permiten señalar el siguiente panorama (Crouch et al., 1999): Hay dos países que muestran una realidad particular, estos son Japón y Estados Unidos. Japón presenta en su sistema educativo un alto nivel de educación general para el total de la población, y una formación específica basada en las empresas, con un peso muy fuerte de las grandes compañías y un compromiso de carrera interna que motiva a trabajadores y empresas a invertir en capacitación. Sin embargo este sistema es válido fundamentalmente para el sector concentrado, quedando fuera las pequeñas y medianas empresas². Estados Unidos, pese a que su educación secundaria es menos eficiente que la de otros países de similar nivel de desarrollo, compensa ese déficit con un sistema universitario que brinda desde formación profesional inicial en los *Community colleges* hasta formación científica y tecnológica de alta calidad en las universidades. Las firmas brindan formación específica y hacen convenios con *colleges* y escuelas secundarias (*tech-prep*) para obtener aquellos niveles de competencias tecnológicas más amplias que ellas no pueden impartir. Los niveles menores de calificación son monitoreados por los sindicatos.

En Europa se pueden distinguir dos tipos de países, aquellos con una fuerte tradición de articulación constante entre el sistema educativo en su rama vocacional y el mundo del trabajo y aquellos en los que han existido dificultades de larga data.

Entre los primeros están Alemania, Austria y Suiza con su sistema dual³ que alterna la enseñanza escolar con el aprendizaje en el lugar de trabajo, y los países escandinavos y Holanda con sistemas basados en la escuela que tienen muy buenos niveles de educación general, y una activa articulación con el mundo del trabajo. Los países latinos en cambio muestran mayores dificultades, Italia aparece en los estudios comparativos como un país

que registra bajos resultados tanto en educación general como en la adecuación de la formación profesional al mundo laboral, sin embargo el aprendizaje en el trabajo en los distritos industriales es notable, y en ellos las autoridades regionales tuvieron un papel importante en la formación local. España tiene un sistema de formación profesional demasiado reciente para ser evaluado. Francia, presenta una interesante evolución de un sistema cuestionado por lo rígido, muy regulado y administrado principalmente por el estado, en la educación formal por el Ministerio de Educación y en la formación continua por el Ministerio de Trabajo, a un sistema más ágil que permite una multiplicidad de salidas en los distintos niveles educativos, con énfasis en una formación tecnológica general.

Finalmente, el caso de Inglaterra es interesante: hubo un desmantelamiento de la educación vocacional acompañado por la implementación de cursos cortos no formales dirigidos a los grupos objetivo críticos (en riesgo de exclusión o desocupación prolongada) en un contexto de incremento del desempleo y reconversión industrial. Paralelamente se organizó un sistema de competencias que buscaba definir a nivel nacional las competencias necesarias para muy diversas inserciones laborales (NVQs) a través de un proceso compartido por empresas, estado y entidades de capacitación. Para ello se creó una compleja red institucional que debía culminar en una coordinación entre los organismos que definieran, validaran y acreditaran las competencias laborales, y aquellos que hicieran lo mismo con las competencias generales brindadas por la educación formal. Este planteo ha sido replicado con adaptaciones en Australia y Nueva Zelanda, y en algunos países de América Latina. Es el intento más abarcativo de crear un nuevo sistema transparente y comprensivo que permita articular el complejo conjunto de formaciones y necesidades de calificaciones de una nación, con una participación activa del sector productivo y la integración de los diversos proveedores de formación privados y estatales. Aún no se puede evaluar por su reciente implantación, ya que la proporción de la fuerza de trabajo y los empleadores que han entrado en este sistema es muy minoritaria y predominantemente de los niveles inferiores de calificaciones⁴.

A esta altura y dentro de la brevedad de un artículo como éste, se puede hacer un primer balance de la situación en un grupo importante de países centrales de niveles altos de desarrollo. En todos ellos existen sistemas importantes de formación enraizados en su

propia historia, el rol del estado y de la empresa privada varía en ellos, así como el peso de la educación formal y la formación no formal.

En el caso de USA y del Japón, el estado deja una parte fundamental de la formación en manos de las empresas, y en cambio busca garantizar la formación general escolar. La tendencia actual en USA es mejorar la articulación a nivel local entre educación formal y capacitación en las ocupaciones que exigen una formación general tecnológica incorporando en ese proceso educativo a la educación postsecundaria (Castro, 2002: 217-253).

En Europa la participación del estado es mayor, se puede dividir en tres grandes grupos, cada uno de los cuales tiene distintas ventajas y problemas. Un primer grupo es el de la formación tanto formal como no formal, o sea la educación vocacional y la formación profesional, predominantemente ofertada por el estado y regulada en su totalidad por él, como es el caso de Francia. El orden cartesiano de la estructura aparente esconde a veces problemas serios de rigidez institucional y deficiente articulación empresa-formación. El segundo modelo es el de la educación formal de gestión pública, y eventualmente privada regulada por el estado, a menudo por ministerios de educación regionales, muy estrechamente ligada y planificada en común con una formación profesional protagonizada por las empresas, es el caso de Alemania donde un organismo nacional con participación del estado y los gremios incluyendo los empresarios (BIBB) orienta la formación profesional y aprendizaje en el lugar de trabajo del sistema dual, mientras que los sistemas de educación estatales diseñan la formación educativa. Es considerado el más exitoso de los sistemas de formación, pero tiene actualmente problemas de adaptación al cambio permanente de la producción y le cuesta encontrar puestos de aprendizaje en las empresas, tendiendo a formar los aprendices en talleres escolares. El tercer modelo es el inglés, dónde el antiguo sistema de formación vocacional es reemplazado por un sistema basado en un mercado de la capacitación constituido por proveedores de formación y clientes demandantes (empresas y particulares), acompañado de un sistema de validación de competencias, acreditación de cursos, y obviamente fijación de estándares para los diversos niveles de calificación⁵. El estado se reserva un rol residual de programar y financiar cursos para los trabajadores perjudicados por los procesos de reconversión y globalización. La

educación formal se centra en la educación general en la enseñanza secundaria y la formación técnica pasa al nivel terciario.

Es importante, finalmente, tener en cuenta que en el caso europeo la educación secundaria ha estado tradicionalmente fuertemente segmentada entre una rama dirigida a la inserción temprana en el mundo del trabajo y otra que se dirige a la Universidad (Ringer, 1979). A lo largo de los años la primera se ha prolongado en educación tecnológica postsecundaria, pero la selección de los adolescentes en una u otra rama se sigue haciendo tempranamente. La aceptación social de esta clasificación *por aptitud* ha disminuído fuertemente y la búsqueda de acceso a los niveles superiores del sistema educativo es compartida por una amplia mayoría de jóvenes, el incremento de la matrícula en el Gimnasio en Alemania es una muestra de esta tendencia.

Este corto panorama de la situación en los países desarrollados muestra algunas pistas que pueden iluminar la perspectiva de lo que ocurrirá en el futuro. Pareciera que en un contexto de desempleo relativamente alto y cambio en las calificaciones, ni la rigidez de los sistemas paraestatales ni abandonar la formación al mercado permite alcanzar los objetivos de equidad y competitividad. En el primer caso (la equidad) la especialización temprana en la adolescencia para adquirir un oficio no garantiza la supervivencia en un mercado de trabajo cambiante, y en muchos casos la educación formal tempranamente segmentada no asegura las competencias generales necesarias para readaptarse a los cambios. En cuanto a la competitividad, o en otros términos la productividad de las empresas de los sectores de punta, puede ser asegurada en un contexto moderno por una minoría de la fuerza de trabajo constituída por personal altamente calificado. Esa masa crítica puede ser asegurada por muy diversas estructuras de la formación, pero el universo de las pequeñas empresas y los sectores de trabajadores que no tienen acceso a los niveles de calificaciones superiores quedan al margen, esto constituye un componente importante de los procesos de devaluación de credenciales y de exclusión social (Byrne, 1999). Por lo tanto, existe una tensión constante entre la equidad como posibilidad de acceso de la población al trabajo calificante y la productividad como eficiencia del sector empresario.

La formación para el trabajo en América Latina

En América Latina la industrialización de sustitución de importaciones, y en particular el desarrollo de industrias tales como la textil y automotriz dieron lugar a una gran demanda de operarios calificados en países con poblaciones de relativamente baja escolaridad y urbanización reciente. No existía en esos países una tradición de artesanado y aprendizaje que sirviera de base para la formación profesional como existió en Europa, la consecuencia fue que en la mayoría de ellos se diseñaron y ejecutaron sistemas de capacitación basados en Instituciones Nacionales de Formación Profesional (Castro, 2002: 289-302). El antecedente más importante fue el SENAI⁶ en Brasil, iniciado bajo el gobierno de Getulio Vargas en la década del 40 como parte de un vasto proyecto desarrollista, tuvo como propulsores a los empresarios industriales de San Pablo y se organizó inspirándose en el sistema dual alemán pero adaptándolo a la realidad brasileña. Los responsables de la institución son las Federaciones de la Industria de cada estado, la coordinación la desempeña un Departamento Nacional del SENAI. La financiación proviene de un impuesto a la nómina del empleo industrial, su método de formación está basado en la *serie metódica* empleada originalmente en la construcción de los ferrocarriles rusos, que analiza y desmenuza las actividades de una determinada ocupación y su grado de dificultad, a partir de ello se realiza una reconstrucción (*reverse engineering*) que determina los pasos a seguir en la capacitación. La comprensión de los componentes conceptuales y tecnológicos necesarios para el desempeño de la tarea manual son impartidos antes de ir al taller⁷. El SENAI se desarrolló hasta cubrir los diversos sectores industriales, e incluso generó otras instituciones que responden al sector terciario de la economía (SENAC) y los transportes. Este modelo exitoso y vigente hasta la actualidad tuvo un gran impacto en América Latina, y en una gran cantidad de países se crearon Instituciones de Formación Profesional (IFP) siguiendo ese ejemplo (CINTERFOR, 1992)⁸. Sin embargo estas instituciones tuvieron diferencias notables con respecto al SENAI, ya que en general, aunque autónomas, pertenecían al aparato del Estado, comúnmente al Ministerio de Trabajo. Su gestión es tripartita siguiendo la orientación de la OIT (con participación de gobierno, sindicatos y entidades empresarias), sin embargo la participación empresarial fue mucho menor que en el caso del SENAI. En algunos casos como el INA de Costa Rica y el SENA de Colombia estas instituciones han llegado a ser una parte fundamental de las políticas públicas de

formación en sus países llegando a sectores de la población a los que no llega plenamente el sistema educativo. En general estas instituciones tuvieron el apoyo y la aprobación tanto del Estado como de la población que demandaba capacitación, pero el apoyo del sector empresario fue mucho menor que en el caso del SENAI.

Algunos países no desarrollaron IFPs según el modelo anterior, es el caso de Argentina y Uruguay, que a partir de una temprana escolarización de sus poblaciones y un relativamente lento crecimiento del sector industrial prefirieron poner el énfasis en la educación formal técnico vocacional, en el caso argentino la institución responsable fue el CONET, y en caso uruguayo en la UTU, ambos situados dentro del marco de los Ministerios de Educación. México también siguió un camino distinto, desarrolló formas múltiples de educación técnica y originales programas de formación profesional dentro del Ministerio de Trabajo que no cristalizaron en una única institución de formación profesional (Ibarrola, 1993; Mertens, 2001).

Durante varias décadas paralelamente a la implantación de las IFPs, en muchos países se instauró una rama de la educación media semejante al modelo implantado por el CONET en la Argentina a comienzos de la década del 60, se trataba de una educación profesional dirigida a formar técnicos que se desempeñaran como mandos medios en la industria. En varios países se desarrolló también una educación técnica agropecuaria dirigida al sector primario (Ibarrola, 1994).

A fin de la década de los 80 ambos sistemas: el de las IFP en el ámbito de los Ministerios de Trabajo y la educación técnica en el de los Ministerios de Educación aparecían como fuertemente instalados en la mayoría de los países. Sin embargo, los cambios en la producción, los mercados y la organización del trabajo a partir de fines de la década del setenta, el ajuste estructural del Estado, y la disconformidad con los resultados de la formación en el nuevo contexto industrial prepararon el terreno para los cambios.

Un nuevo modelo organizativo de la formación se planteó en la región con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito. Sus puntos de partida fueron: el primero, la desactivación de la IFP chilena (INACAP) y su reemplazo por el SENCE como organismo a cargo de la planificación de la formación profesional pero alejado de la ejecución de la capacitación, y en segundo término, el cuestionamiento generalizado a la educación técnica formal en el contexto de las reformas educativas de los noventa. En la educación formal se

promovió la postergación de la elección de las especialidades técnicas hasta los últimos años de la educación secundaria y su eventual continuidad en la educación tecnológica superior. En la formación profesional se intentó reemplazar las IFP por un Estado que sólo fijaba grandes líneas de políticas de formación, financiaba y regulaba la FP pero delegaba la ejecución en entidades públicas o privadas subcontratadas en concursos públicos. En la formación para la industria se le daba prioridad a la demanda de las empresas, esta formación debía ser complementada por cursos cortos dirigidos a ocupaciones semicalificadas que tenían como destinatarios a sectores en riesgo en el mercado de trabajo, jóvenes en situación de pobreza, desocupados, etc. Estos cursos fueron subcontratados en un mercado de la capacitación al que concurrieron una multiplicidad de instituciones de formación. Los proyectos para jóvenes fueron un ejemplo de este enfoque (Gallart, 2000). El éxito de este modelo varió entre los países, tuvo una implementación adecuada en Chile, pero fue modificado y aplicado con distinta suerte en Colombia, Perú, Brasil y Argentina. La década del 90 mostró una profunda transformación de la estructura productiva en la región, la globalización y la integración de la industria en procesos transnacionales hicieron que se produjera una diferenciación entre la maquila, la nueva organización de la industria metalmecánica, y la industria alimentaria de exportación en el sur de la región, las que plantearon nuevas demandas a la formación que sólo podían ser respondidas por una mejor articulación entre el sector privado y el sector público y por una política de largo plazo. En el fin de siglo, la continuidad de la importancia cuantitativa y cualitativa del sector informal de la economía también implicaba un desafío. La respuesta de la organización tradicional de la enseñanza técnica y las IFP se manifestó insuficiente, como también sucedió en varios países con las propuestas de trasplante de la organización de la formación profesional proveniente de contextos extraregionales⁹. Los primeros años del nuevo siglo presencian un serio esfuerzo de la educación formal y la formación profesional de adecuarse a los nuevos tiempos, rescatando la memoria institucional, intentando nuevos lazos con el sector productivo, tratando de reevaluar las reformas implementadas y diseñar políticas públicas de estado y no ocasionales. Este esfuerzo es acompañado en las IFP por la acción regional de CINTERFOR, el organismo de OIT a cargo de la formación profesional regional, que coordina y apoya la renovación basada en la exigencia de calidad, la formación por competencias, y la actualización organizacional.

Otro organismo internacional que ha acompañado este proceso es la CEPAL que desde sus publicaciones de principios de la década del 90 que señalaron la dirección de los cambios (CEPAL, 1990; CEPAL-UNESCO, 1992), implementó un programa de investigación sobre la formación para el trabajo y la articulación entre la oferta de formación y la demanda de las empresas desarrollado junto con GTZ (Labarca, 1999; Labarca, 2001). Las actividades de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo también contribuyeron a integrar las experiencias nacionales en una visión regional.

La formación para el trabajo en los albores del siglo XXI

La consideración actual de la problemática de la relación entre educación y trabajo, desde el foco particular de la región latinoamericana puede ser resumida de la siguiente manera:

- 1) Existe un reconocimiento de la importancia de la articulación entre educación y trabajo para el mejoramiento de la equidad social y el desarrollo económico, reconocimiento que suele ser más retórico que basado en los hechos.
- 2) Existe un conjunto de ámbitos institucionales internacionales que plantean opciones en este tema. Un primer grupo, más cercano a las experiencias del continente europeo y a la institucionalidad de América Latina está constituido por CEPAL, OIT, UNESCO y la Organización Iberoamericana de Educación (OEI). Este grupo busca fortalecer las experiencias existentes en la región apoyando la renovación de las instituciones formativas y promoviendo su mayor contacto con el sector productivo. Un segundo grupo compuesto por algunos organismos multilaterales de crédito (BID y BM) por un lado apoya las reformas educativas que promueven la descentralización y la evaluación de los resultados de la educación y por el otro lado impulsa una mayor privatización de los servicios de formación.
- 3) Desde el punto de vista de la investigación y la elaboración de marcos conceptuales para comprender la realidad existente y diseñar políticas, hay una separación notable entre estudios cortos de consultoría encargados y financiados por los organismos internacionales, dirigidos a políticas concretas e investigación realizada en las universidades, fundamentalmente en tesis de graduados, más crítica y teórica. Si bien como se vio más arriba hay temas claramente comunes, la interacción entre estos

mundos: la consultoría, la investigación académica, e inclusive la relación de ambas con la discusión internacional es aún escasa. No ha habido en los noventa una consolidación de la articulación entre la educación y el trabajo como un objeto de investigación con especialistas, ámbito común de discusión y elaboración, y producción acumulada.

Esta realidad contrasta con un conjunto de cuestiones irresueltas que hacen necesaria una profundización del conocimiento sobre esta problemática. Estas cuestiones son:

- a) El futuro de la institucionalidad de la formación, o en otras palabras la evolución de la organización, los contenidos y los destinatarios de la educación técnica y la formación profesional. Las reformas de los noventa han tenido diversos cauces, en general o están inconclusas o fueron revertidas¹⁰, pesó en ellas la historia de las instituciones en cada país, y el poder y los objetivos de los diversos actores, tales como el Estado nacional, los empresarios, los sindicatos y por último y no menos importante la demanda social por formación (Castro, 2002).
- b) La correlación entre la repitencia y la deserción temprana de los sectores sociales más desposeídos y la segmentación del mercado de trabajo entre trabajo formal y relativamente bien remunerado y trabajo informal, desprotegido y precario. Mas allá de que la literatura coincide en señalar los circuitos que llevan a los jóvenes de los sectores de pobreza a recorrer circuitos de educación de menor calidad, abandono temprano de la educación formal, escaso acceso a la capacitación y desocupación o inserción precaria en el mercado de trabajo (Jacinto y Gallart, 1998). Es aún escasa la investigación sobre la construcción y evaluación de las políticas sociales que lleven a superar esta situación (Gallart, 2000; Jacinto 2002).
- c) La formación por competencias, entendidas éstas como capacidades que se comprueban en la vida real, y no contenidos y habilidades aprendidas en situación escolar y evaluados por exámenes. Estas competencias se adquieren por un “mix” entre educación formal, no formal y aprendizaje en el trabajo, aún no evaluado. Sin embargo hay consenso sobre la importancia de centrar la formación en las competencias y se han implementado programas para identificarlas, validarlas, acreditarlas, y certificarlas (Mertens, 1996). Pero hay aún una distancia muy grande entre el discurso de las competencias y la realidad y relevancia de esos programas con relación a la totalidad de la fuerza de trabajo.

Reflexiones finales

A partir de esta realidad se pueden esbozar algunas conclusiones que incluyen la propuesta de algunas preguntas y posibles líneas de investigación para los próximos años:

La relación entre la racionalidad educativa de las instituciones de formación, y en particular su mayor o menor formalidad (sistema educativo versus formación profesional) por un lado y la mayor o menor eficiencia en la formación por competencias por el otro. Esta relación varía según la historia y las características de cada país, su institucionalidad y su economía. La utilidad de las reformas, su viabilidad y sus resultados dependerán en gran medida del esclarecimiento de esta relación en las circunstancias concretas de cada país.

El rol del estado y el rol del mercado en la educación. La pregunta aquí se refiere a las actividades que tiene que financiar, regular o ejecutar el estado y las que deben ser asignadas a un mercado de la formación, constituido por una oferta privada de servicios y por la demanda de las empresas y los particulares. En el caso latinoamericano este tema se complica por la distancia entre las demandas cuantitativas (pocas) y cualitativas (de calificaciones relativamente altas) de las empresas del sector integrado y la demanda social de formación de grandes sectores de la población que esperan que la formación les abra las puertas del trabajo decente (en la definición de la OIT). La selección de programas e instituciones a ser financiadas por el Estado en términos de equidad (acceso de la población) y productividad (selección de calificaciones a impartir) es difícil. En términos generales el estado debería favorecer la formación general que promueve la inserción y reinserción de los trabajadores y las empresas deberían financiar la formación específica para su propia organización y tecnología (Becker, 1964). La identificación de programas existentes y aquellos a ser implementados y su evaluación en términos de calidad y relevancia para los objetivos sociales es aún una asignatura pendiente.

La exploración de los niveles sociales y organizacionales que son los más indicados para tratar las diferentes cuestiones de la articulación entre la educación y el trabajo. Esto se refiere al contexto social y el nivel local, regional y nacional, ya que no todos los problemas se pueden enfrentar en todos los niveles. Lo mismo sucede con las instituciones de formación (escuelas, centros de FP, u organismos nacionales privados y públicos), y más aun con las empresas, ya que la problemática de las grandes empresas y las PYMEs es

extremadamente distinta. La selección del nivel y los interlocutores de esa articulación entre la formación y la inserción laboral es estratégica para el éxito de las acciones, este es un tema crucial de investigación evaluativa.

Para concluir este artículo conviene volver al tema de la difícil articulación entre el mundo de la formación y la realidad del trabajo y del empleo. La continua y trascendente presencia de estos ámbitos en las trayectorias vitales de las personas es un llamado a profundizar el conocimiento de la construcción social de esa relación buscando niveles más aceptables de equidad y crecimiento en estos difíciles tiempos.

* María Antonia Gallart es Licenciada en Sociología de la Universidad del Salvador, 1971 y Ph. D. en Educación Comparada de la Universidad de Chicago, 1983.

Es investigadora en CENEP (Centro de Estudios de Población) desde marzo de 1984;

Fue coordinadora de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP entre 1989 y 1998. Sus áreas de investigación son la articulación entre la educación y el trabajo, y la educación secundaria y técnica. Ha publicado más de cincuenta trabajos en diversos países de Europa y América, una selección de los cuales ha sido editada recientemente (Veinte años de Educación y Trabajo. Montevideo: OIT-CINTERFOR, 2002).

Realizó consultorías para OEA, BID, Banco Mundial, IIEP-UNESCO, Ministerio de Educación y Ministerio de Economía de la Rca. Argentina.

Desempeñó diversos cargos en la docencia universitaria, y actualmente es profesora en el postgrado de FLACSO, la Universidad de San Andrés y la Universidad Torcuato Di Tella.

Es miembro de la Academia Nacional de Educación.

Notas

¹ La competencia se define como la capacidad personal de actuar aplicando conocimientos y habilidades en contextos concretos de trabajo, tomando decisiones y asumiendo las responsabilidades consecuentes.

² Dos tercios de los obreros manuales quedan fuera del circuito primario de las grandes empresas (Morgenstern, 2000).

³ El sistema dual proviene de la evolución del aprendizaje preindustrial y consiste en que los alumnos comparten el tiempo escolar entre la enseñanza teórica en la institución educativa y la práctica en la empresa.

⁴ Para una descripción más detallada ver Crouch, Colin, Finegold, David, and Sako, Mari.1999. *Are skills the answer?*, (Oxford: Oxford University Press), pp.126-132.

⁵ Para ver con más detalle este proceso ver “Competencias” en www.cinterfor.org.uy

⁶ Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial.

⁷ El mentor intelectual del SENAI en su creación y durante varias décadas fue un ingeniero suizo que inculcó la tradición de calidad de la formación en su país.

⁸ INCE (Venezuela); SENATI (Perú); INACAP (Chile);SECAP (Ecuador); SNPP (Paraguay); INFOP (Honduras); FOMO (Bolivia);INTECAP (Guatemala); IFARHU (Panamá) INFOTEP (República Dominicana).

⁹ Se hace alusión a los intentos de crear un “mercado de la formación”, siendo esta financiada fundamentalmente por el Estado y provista por instituciones de capacitación privadas.

¹⁰ La más notable excepción es Chile que a lo largo de veinte años ejecutó la mayor parte de las reformas convirtiéndolas en políticas de Estado, hoy en día están siendo evaluadas pero sin romper su continuidad.

Bibliografía

Becker, Gary 1964. *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education.* (New York: Columbia University Press).

Blaug, Mark 1987 *The Economics of Education and the Education of an Economist.* (New York: New York University Press).

Boudon, Raymond 1973 *L'inégalité des chances.* (Paris: Librairie Armand Colin).

Bourdieu, Pierre et Passeron, J.C. 1970. *La reproduction.* (Paris: Editions de Minuit).

Byrne, David 1999 *Social Exclusion.* (Buckingham: Open University Press).

Carnoy, Martin 1981 “La segmentation des marchés du travail” en Carnoy, Martín, Henry Levin y Kenneth King. *Education, travail et emploi II.* (Paris: IIPÉ-UNESCO).

Castro, Claudio de Moura 2002 *Formación profesional en el cambio de siglo*. (Montevideo: Cinterfor-OIT).

CEPAL 1990 *Transformación productiva con equidad*. (Santiago: CEPAL).

CEPAL-UNESCO 1992 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. (Santiago de Chile: CEPAL).

Cinterfor-OIT 1991 *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. (Montevideo: CINTERFOR-OIT).

Collins, Randall 1989 *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación*. (Madrid: Akal).

Crouch, Colin, Ginégold, David and Sako, Mary 1999 *Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced countries*. (New York: Oxford University Press).

Durkheim, Emile 1967 *De la división del trabajo social*. (Buenos Aires: Schapire).

Durkheim, Emil. 1977 *The evolution of educational thought*. (Londres: Routledge and Kegan Paul).

Gallart, María Antonia 1997 “La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo” en María Antonia Gallart, *Veinte años de educación y trabajo*. (Montevideo: Cinterfor-OIT).

Gallart, María Antonia (coord.) 2000 *Formación, pobreza y exclusión*. (Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/Cinterfor-OIT).

Gallart, María Antonia 2002 *Veinte años de educación y trabajo*. (Montevideo: Cinterfor-OIT).

Harbison, F.H. and C.A. Myers 1965 *Education, Manpower and Economic Growth*. (New York: McGraw-Hill).

Ibarrola, María de 1992 “La articulación entre la escuela técnica de nivel medio y el mundo del trabajo en México. ¿Espacios vacíos de la gestión educativa?” en María Antonia Gallart (compiladora), *Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. (Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/Cinterfor-OIT).

Ibarrola, María de 1993 *Industria y escuela técnica: dos experiencias mexicanas*. (México: UNESCO-OREALC y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo).

Ibarrola, María de 1994. *Escuela y trabajo en el sector agropecuario en México*. (México: FLACSO).

Ibarrola, María de. y Gallart, María Antonia (coord.) 1994 *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media para América Latina*. (Santiago de Chile-Buenos Aires-México: UNESCO-OREALC y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo).

Jacinto, Claudia et al. 2002 *Nuevas alianzas y estrategias en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos*. (París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE-UNESCO).

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

Labarca, Guillermo (comp.) 1999 *Formación y empresa*. (Montevideo-Santiago de Chile: CEPAL/Cinterfor-OIT).

Labarca, Guillermo (coord.) 2001 *Formación para el trabajo: ¿Pública o privada?* (Montevideo: Cinterfor-OIT/CEPAL).

Labarca, Guillermo (coord.) 2003 *Reformas económicas y formación para el trabajo*. (Montevideo: Cinterfor-OIT/CEPAL).

Mertens, Leonard 1996 *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. (Montevideo: Cinterfor-OIT).

Mertens, Leonard 2001 “La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México” en Guillermo Labarca (coord.), *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?*. (Montevideo: Cinterfor-OIT/CEPAL; 139-180).

Middleton, John; Ziderman, Adrian and Van Adams, Arvil 1993 *Skills for Productivity*. (Washington: The World Bank).

Morgenstern, Sara. 2000 “La crisis de la sociedad salarial y las políticas de formación de la fuerza de trabajo” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 6 No.11; 117-148. (Buenos Aires)

Novick, Marta y Gallart, María Antonia (coord.) 1997 *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. (Montevideo:Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/Cinterfor-OIT).

OECD 1967 *Education Human Resources and Development in Argentina*. (Paris: OECD).

Paiva, Vanilda 1998 “Educação e mundo do trabalho: notas sobre formas alternativas de inserção de setores qualificaos.” *Contemporaneidade e Educação*. Año III No.4; 8-21. (Río de Janeiro).

Paiva, Vanilda 2000 “Novos padrones económicos e demanda de qualificação e competências.” *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 6. No.12; 139-153. (Buenos Aires)

Ringer, Fritz K. 1979 *Education and society in modern Europe*. (Bloomington: Indiana University).

SCANS 1992 *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la comisión SCANS para América 2000*. (Washington: Departamento de Trabajo de Estados Unidos).

Touraine, Alain 1955 *L'évolution du travail ouvrier aux usines Renault*. (Paris: CNRS).

Touraine, Alain 1966 *La conscience ouvrière*. (Paris: Editions du Seuil).

Willis, Paul 1977 *Learning to labour. How working class kids get working class jobs*. (London: Saxon House).

Wolff, Laurence y Castro, Claudio de Moura 2000 *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The challenge of growth and reform*. (Washington: IDB).

Zarifian, Philippe 1999 *Objectif Compétence*. (Paris: Editions Liaisons).