

# AGENDA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA EDUCACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Elenice Montero Leite*

*Los rasgos comunes del modelo operativo de la educación profesional implantado en las décadas de los cuarenta y cincuenta en América Latina y el Caribe fueron, durante largo lapso, los puntos fuertes de un sistema que operó con alta funcionalidad en la formación de mano de obra calificada o técnica. Tales rasgos son considerados hoy como debilidades y la crisis que enfrentan debe definirse en la crisis misma de los modelos políticos, económicos y sociales donde tuvieron sus raíces. La entonces Especialista Regional en Educación Técnica y Profesional de OREALC/UNESCO expuso en esta ponencia una agenda de seis puntos que garantice una nueva institucionalidad en la región, basada en los dos tipos de organizaciones que habían definido eficazmente el anterior modelo: las escuelas técnicas y las instituciones de formación profesional.*

29

Los modelos institucionales de la educación profesional en América Latina y el Caribe tienen raíces en las décadas de los años cuarenta y cincuenta, aunque algunos institutos están establecidos desde los tiempos de la colonización, como las escuelas establecidas por los jesuitas. Aquellos modelos se estructuraron, en gran parte, en el contexto de: gobiernos populistas y otros autoritarios; desarrollo basado en mercados protegidos; empresas poco competitivas; baja preocupación en la calidad, bajos sueldos, utilización ma-

siva de mano de obra de baja calificación; altas tasas de expansión del sector industrial.

Estos factores, entre otros, contribuyeron a definir un arreglo institucional marcado por dos tipos de organizaciones: las escuelas o colegios técnicos nacionales y las instituciones de formación profesional (IFP). Estos dos bloques institucionales, a pesar de sus aspectos peculiares, han desarrollado un modelo de operación con algunos rasgos comunes en gran parte de la región:

- Financiación pública, sea del presupuesto de gobierno, sea por medio de impuestos o contribuciones parafiscales.
- Gestión centralizada, por el Estado o por el sector privado, con poca o ninguna participación de los sindicatos y de otras representaciones de trabajadores o de la comunidad.
- Aislamiento o alejamiento entre las instituciones del mismo sector, entre los de un mismo país, y entre estos sectores y las políticas públicas más amplias en el área de trabajo y de la educación.
- Concepción de la formación profesional definida a partir de la dicotomía entre «educación general *versus* formación para el trabajo», aceptando incluso la idea de una formación sustitutiva de la educación básica, principalmente para los más pobres o para quienes necesitaban trabajar desde edad temprana.
- Capacitación orientada hacia un modelo de trabajo estable, una carrera a lo largo de toda la vida, en el mercado formal, urbano, industrial, sin atender la diversidad de la población económicamente activa (PEA), o sea, sin propuestas de atención a mujeres, negros, indígenas, mestizos, personas discapacitadas, trabajadores del sector informal urbano y rural, poblaciones vulnerables en general.
- Planificación de la formación basada en la oferta de cursos, o sea,

en las disponibilidades de recursos humanos y materiales de las instituciones, sin una clara vinculación con las demandas y oportunidades del mercado de trabajo.

Esto es, sin embargo, un esbozo simplificado de estos modelos institucionales. Desde luego, es necesario observar que los rasgos apuntados –que hoy son tomados como debilidades– fueron, por largo plazo, los puntos fuertes de estas instituciones, las cuales operaron con alta funcionalidad y eficiencia en la formación de mano de obra calificada y técnicos para las actividades o sectores económicos importantes para el desarrollo urbano-industrial.

Además, es importante señalar que el papel dominante de estos modelos no significa que dejaran de existir otras agencias de formación en el continente: grupos laicos o religiosos, sindicatos, empresas, fundaciones, universidades. Todos esos organismos de alguna manera tienen su historia en el área de la educación profesional, aunque no resultaron en un proyecto común, de alcance más amplio. En gran parte de los casos, lograron solamente reproducir –en versión más pobre– los modelos de las escuelas técnicas nacionales o de las instituciones de formación profesional; en otros, se limitaron a actuar como entidades de caridad o de contención social. No lograron así presentar alternativas al cuadro dominante de la enseñanza profesional en la región.

La crisis de estos arreglos institucionales –y el comienzo de procesos de cambio aún sin concluir– se define en el contexto de la crisis misma de los modelos políticos, económicos y sociales donde tenían sus raíces. A partir de los años ochenta –o ya en los setenta, en algunos casos– los países de la América Latina y el Caribe empezaron a enfrentar los retos de la globalización e integración de los mercados, el estancamiento de la alternativa de sustituir importaciones, la imposición de patrones de calidad y competitividad internacional, el flujo de innovaciones técnicas y de organización en las empresas, el agotamiento del autoritarismo político, los procesos de apertura democrática y de rescate de valores como la participación y la ciudadanía.

El mercado de trabajo refleja el peso combinado de todos esos factores, que actúan en forma de presiones y estímulos a la revisión de conceptos y prácticas productivas. En materia de gestión y organización empresarial, se definen y se difunden, en ese cuadro, una serie de principios que configuran una *nueva filosofía de producción*: integración, flexibilidad, calidad, polivalencia y participación.

Estos principios surgen, ante todo, en el discurso de empresarios y especialistas. Pero, poco a poco, afectan a la práctica de las empresas, con efectos que se propagan por toda la cadena de producción: desde las empresas de punta hasta las subcontratadas –e in-

cluso el sector informal– presionados todos ellos a actuar con los mismos principios de calidad y productividad exigidos a escala global. Esto no quiere decir que los nuevos principios o valores se tornen únicos o exclusivos en el mercado. Nuevas y viejas prácticas productivas coexisten hasta en el interior de la misma empresa. Pero lo nuevo gana gradualmente el estatus de paradigma.

Emergen en este contexto un nuevo perfil y un nuevo concepto de calificación, que van más allá del simple dominio de habilidades motrices y disposición para cumplir órdenes, ya que también incluyen una amplia formación general y una sólida base tecnológica. Ya no alcanza con que el trabajador sepa *hacer*: también es necesario *conocer* y, por encima de todo, *saber aprender*. El nuevo perfil valora rasgos tales como participación, iniciativa, razonamiento lógico y discernimiento. Desde la perspectiva de la empresa, ya no es suficiente el típico obrero cumplidor de órdenes. Antes que nada es necesario tener la garantía del trabajador competente, con iniciativa, capacidad de decisión y de acción frente a eventos no previsibles – que ocurren con más frecuencia en las empresas integradas y basadas en tecnologías modernas.

Este nuevo perfil no es solo una cuestión de desempeño profesional. Encierra también una dimensión de los derechos ciudadanos que sobrepasa los muros de la empresa: leer, interpretar

la realidad, expresarse verbalmente y por escrito, manejar conceptos científicos y matemáticos abstractos, trabajar en grupo en la resolución de problemas -todo lo que suele definirse como perfil de los trabajadores en sectores de punta-, tiende a convertirse en requisito para la vida en la sociedad moderna. Si el mercado exige empresas competitivas, la sociedad también exige ciudadanos competentes y productivos. Hasta el punto que ser ciudadano consciente, consumidor exigente, trabajador productivo, son facetas prácticamente imposibles de disociarse en el individuo.

Muy pocas instituciones de educación profesional de la región estaban o están preparadas para enfrentar estos cambios. Muchas de ellas vienen desarrollando procesos de reestructuración interna, pedagógica y de gestión, desde hace más de diez años. Esta renovación todavía tiene impactos limitados. Ante este cuadro de cambios en extensión y profundidad, se impone no solo la modernización de instituciones tomadas de forma aislada, sino también la revisión y reconstrucción de la educación profesional misma, en términos de conceptos, estrategias, actores, organización. Es necesario crear una nueva asociación entre los diferentes agentes sociales -gobierno, empresas, trabajadores, no trabajadores- para garantizar la reconstrucción de la institucionalidad de la educación profesional, según una agenda que puede ser sintetizada en los siguientes puntos:

*a) Reconstrucción conceptual y metodológica* en el sentido de ampliar y renovar el enfoque de la educación profesional, que debe ser planificada y ofrecida a:

- la PEA, considerando su diversidad y el imperativo de promoción de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo (o sea, con atención específica a grupos o poblaciones que se tornan cada vez más vulnerables en el mercado de trabajo);
- lo largo de la vida, garantizando la formación continua del trabajador en todos los niveles (y no solo formación inicial);
- el trabajo y la generación de renta en todas las alternativas que hoy se presentan (y no solo para empleos o puestos específicos en el sector formal);
- la ciudadanía (sin pretensión de sustituir la educación, pero con atención a aspectos como: derechos humanos, medio ambiente, cultura, salud y seguridad en el trabajo);
- el sector productivo (o sea, con foco en la demanda de trabajadores y empresarios, y no en la oferta de cursos disponibles en el mercado de la capacitación).

*b) Integración entre las políticas de educación profesional y las políti-*

*cas públicas de educación*, una vez que un nuevo concepto con respecto a ellas debe tener como premisas:

- la universalidad y mejora de calidad de la educación básica;
- la reforma de la enseñanza media, para que deje de ser la zona gris entre la básica y la superior y se integre a la educación básica universal, pública y gratuita;
- la reforma de la educación técnica, para que asuma el nuevo concepto de educación profesional.

*c) Integración entre las políticas de educación profesional y las políticas públicas de empleo, trabajo y generación de renta*, sin expectativas de que la calificación profesional pueda garantizar o crear empleos, pero con la premisa de que no solo es factor de valor agregado al trabajo y a los trabajadores, sino también una de las condiciones para una nueva pauta de relaciones entre capital y trabajo, fundada en la negociación.

*d) Movilización, articulación y fortalecimiento de una red de educación profesional* formada por la amplia diversidad de agencias formadoras existentes, que disponen de fondos públicos y privados para esos efectos, y por: universidades, escuelas técnicas, instituciones de formación profesional, fundaciones, sindicatos, asociaciones de empresarios, ONG; una red que sea capaz de asumir la tarea de califica-

ción continua de la PEA y, en el corto plazo, el esfuerzo concentrado de erradicación del analfabetismo y elevación del nivel de escolaridad de jóvenes y adultos.

*e) Movilización, articulación y fortalecimiento de una red de centros de excelencia públicos y privados*, para la formación de formadores, gestores, planificadores e investigadores en educación profesional.

*f) Estímulo y difusión de experiencias innovadoras en metodologías, formas de organización y gestión de la educación profesional*, que señalen las posibilidades concretas de la nueva institucionalidad, tales como: formación por competencias, readaptación o reconversión de trabajadores desempleados o desplazados por los cambios tecnológicos, procesos de privatización y otras formas de reestructuración productiva y desarrollo de habilidades básicas para trabajadores en todos los niveles, incluso los de baja escolaridad.

La agenda de reconstrucción de la institucionalidad de la educación profesional puede ser sintetizada en el reto de movilizar, articular, integrar y reorientar toda la capacidad instalada en el sector público y privado, dirigida hacia la formación continua de la PEA. Los gobiernos desempeñan un papel fundamental en este proceso de movilización, articulación y rescate de la educación profesional como un componente fundamental de políticas pú-

blicas, así como de la promoción de reformas más amplias en el área del trabajo y de la educación. La sociedad civil –en especial las entidades formadoras y las representaciones de empre-

sarios y trabajadores- tiene a su vez la tarea compleja de construcción o renovación de la capacidad de gestión y ejecución en bases participativas y descentralizadas.”