

Presentación

En junio de 2002, investigadores de México y de varios países de América (Argentina, Canadá, Colombia y Brasil) nos reunimos durante dos días de trabajo académico con el fin de dialogar y debatir una propuesta diferente para abordar el conocimiento de las relaciones entre la educación y el trabajo tomando como eje todo lo que sucede en una ciudad en estos aspectos.

Los dos días de diálogo y debate académico significaron la culminación de muchos más días de trabajo, ya que la preparación del encuentro se inició en enero de ese año. Además, como trasfondo se incorporaron en él, y sistematizados por primera vez, los resultados de un proyecto de investigación llevado a cabo conforme a esa nueva propuesta, que se había desarrollado entre 1999 y 2001 en la ciudad de León, ubicada en el estado de Guanajuato, México. La reunión permitió un diálogo fructífero entre los conocimientos de los expertos en los temas convocados y las preguntas concretas de un proyecto de investigación.

La cita fue en la Universidad Iberoamericana de dicha localidad.¹ Como muestra de agradecimiento a la ciudad que permitió realizar la investigación, se invitó también a funcionarios de las instituciones educativas, gubernamentales y empresariales de la ciudad, así como a investigadores y profesores de las instituciones locales, quienes aportaron al diálogo y al debate sus experiencias concretas en el desarrollo de las políticas locales de formación para el trabajo. Los participantes directos fuimos veintiséis; los observadores, otros tantos.

Otro antecedente permitió la concreción del encuentro: más de la mitad de los investigadores participantes, miembros de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, llevamos cerca de doce años de reuniones periódicas, en ocasiones con regularidad anual, en los que hemos dialogado, profundizado y puesto en común

¹ La reunión fue posible gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, que financió el proyecto de investigación, en cuyo presupuesto se previó la invitación a investigadores de otros países. Contó también con el apoyo de la Universidad Iberoamericana de León, la Universidad de Guadalajara, la Dirección de Fomento Económico Municipal de la ciudad de León y las instituciones de adscripción de todos los participantes mexicanos.

las aportaciones, frecuentemente innovadoras, de nuestros diferentes esfuerzos de investigación sobre el conocimiento de tres áreas de importancia en el campo de estudio de las relaciones entre la educación y el trabajo: la formación escolar para el trabajo; la formación para el trabajo de los jóvenes latinoamericanos excluidos del sistema escolar, así como las transformaciones del aparato productivo latinoamericano y sus exigencias sobre la formación de la fuerza de trabajo.

La parte medular de la nueva propuesta considera un cambio sustancial en los objetos de conocimiento que se privilegian en ese tipo de estudios y en el eje articulador que los integra. En vez de seleccionar los programas de formación para el trabajo (escolares o no escolares); los rasgos y características de las instituciones que los impulsan (que en los últimos años incluyen estudios sobre la débil institucionalidad de las organizaciones que atienden a los excluidos por el sistema escolar); el seguimiento de los egresados de un programa –escolarizado o no– y los efectos que tiene su formación sobre el empleo logrado, el trabajo desempeñado o los ingresos percibidos, o los cambios que determinan la nueva productividad en las empresas y sus necesidades de formación al respecto, la mirada se centró, de manera abierta, en todas estas situaciones, sobre todo en lo que pasa en una ciudad en materia de formación de sus jóvenes para el trabajo. Se diversificaron los protagonistas sujetos a investigación y se articularon dentro de una escala de análisis correspondiente a un espacio territorial complejo, superior a la institución formadora o a la empresa. La intención era dar un paso cualitativo en la integración de los distintos enfoques previamente privilegiados.

A medida que se avanzó en el proceso de investigación, se fue haciendo claro que el estudio podría llegar a identificar, describir y analizar las principales políticas locales de formación de los jóvenes para el trabajo, los principales actores que las impulsan, la naturaleza y el alcance institucional de las acciones e interacciones que se emprenden, la interrelación de la educación con el trabajo y la influencia de aquellas en el marco de toda la dinámica local. El ambicioso objetivo se simplificó en analizar cómo se ha resuelto en la ciudad de León la formación de sus jóvenes para el trabajo, a qué tradiciones y a qué visiones de futuro responde.

La argumentación al respecto, al igual que las razones de selección de la ciudad objeto de estudio y precisión del espacio, la precisión del periodo que abarcaría la mirada de investigación y la delimitación del interés sobre los jóvenes de 15 a 24 años se explican en el primer capítulo del libro, escrito por MARÍA DE IBARROLA, directora del proyecto. En ese capítulo se describe también la necesidad de integrar por lo menos seis enfoques teóricos diferentes, que han tenido un desarrollo muy significativo en sí mismos en años recientes, para poder armar congruentemente la explicación teórica de los resultados encontrados y de sus alcances. Solo ahí se

mencionan algunos resultados empíricos de la investigación, como trasfondo y pretexto para la discusión teórica.

En el segundo capítulo, ALFREDO HUALDE desarrolla la importancia de enfocar la investigación socioeconómica en general, y en particular aquella interesada en las interacciones educación-trabajo, delimitando el espacio de manera local o regional y partiendo de las dinámicas locales y no de las políticas centrales de desarrollo regional, pues “La región ya no es vista como producto de fuerzas globales sino como motor del desarrollo”. A partir de este principio, Hualde explica de dónde se desprende la importancia del nuevo regionalismo, cuáles son los dilemas principales que enfrentan los territorios, cuál es el lugar de los sistemas productivos locales y las relaciones entre empresas en el desarrollo regional. Su texto permite profundizar en la identificación de los rasgos de la estructura laboral y de los actores. El asunto de los conocimientos locales sobre la productividad, así como la manera como se distribuyen y comparten en las empresas y en el territorio, alcanzan en el escrito un lugar importante. La proximidad y la confianza entre actores locales se identifican como factores clave del desarrollo local.

Por su parte, CLAUDIA JACINTO describe en el tercer capítulo el significado actual e histórico de las categorías sociales de juventud y de jóvenes. Analiza las difíciles relaciones de estos con la escuela media, cada vez más distanciada de la cultura juvenil, y sus inserciones precarias y problemáticas en el mundo del trabajo. Para la autora, la escolaridad media ha dejado de ser vehículo de movilidad social y el trabajo ha perdido su lugar preponderante como estructurador de la identidad social juvenil. Su interés principal, conservado en su carrera académica de los años más recientes, se orienta a los jóvenes vulnerables y sus posibilidades ante un circuito de segundas oportunidades. El texto fundamenta la necesidad de atender de manera prioritaria la formación para el trabajo de los jóvenes, su importancia en el desarrollo futuro y las razones para identificar la heterogeneidad de sus oportunidades y expectativas escolares y laborales, así como su papel en la identidad de los jóvenes. La formación escolar de los jóvenes sigue siendo la principal apuesta a su favor, pero procurando la democratización de las experiencias de aprendizaje, el reconocimiento de la diversidad cultural y la búsqueda de sistemas flexibles e incluyentes de formación.

En el capítulo cuarto, MARTA NOVICK plantea ampliamente el nuevo paradigma de los modelos de producción, en los cuales el elemento central es el conocimiento y, por ende, el aprendizaje, “ejes de la competitividad”. El desafío de estas organizaciones, señala la autora, “es ampliar el conocimiento creado por los individuos y cristalizarlo como parte de la red de conocimientos” de las organizaciones empresariales. Varias preguntas sobre el tema que surgieron al organizar el

encuentro, hallan profundas bases de desarrollo en el texto de la doctora Novick: qué tan generalizado ha sido el cambio de la naturaleza del conocimiento que sustenta la producción en favor de un conocimiento de corte científico y racional; qué significado tiene la identificación actual de distintos tipos de conocimiento: el conocimiento tácito y el codificado, la noción de saberes de distinto orden, o las relaciones entre teoría y práctica; quién y cómo capacita; quién y cómo transfiere conocimiento; quién y cómo innova; cuál es la interacción entre los distintos tipos de conocimiento o su distribución entre los actores. Las respuestas que da la autora conducen a una concepción radicalmente diferente de la capacitación en las empresas, entendiendo que el aprendizaje en ellas es sumamente complejo y requiere toda una nueva gestión de recursos humanos que va a permitir “una coherencia global al conjunto de acciones vinculadas con los modelos de aprendizaje y movilización de competencias en la empresa”. El texto también describe la capacitación y la innovación en dos tramas productivas de la industria manufacturera argentina.

MARÍA DE IBARROLA analiza en el capítulo quinto las nuevas tendencias en la formación escolar para el trabajo. A partir de un breve diagnóstico del significado y el alcance de la formación escolar para el trabajo en la segunda mitad del siglo XX, identifica y describe los principales desafíos que enfrenta este tipo de formación al iniciar el siglo XXI y discute, para concluir, las tendencias de cambio y las resistencias al mismo que afectan a la institución escolar. En el análisis incorpora la discusión sobre las interacciones que se dan entre la formación escolar y la no escolar para el trabajo; las transformaciones de la institución escolar que se requieren al encarar nuevas necesidades de formación, al reconocer otros espacios de formación y nuevos perfiles de la población y los mecanismos escolares clave que han sustentado la formación para el trabajo.

ELENICE LEITE identifica en el capítulo seis a los nuevos actores en las relaciones entre la educación y el trabajo, con el sugerente título de “nuevos actores, viejos problemas”. Describe las nuevas interacciones entre ellos en medio de la nueva institucionalidad que alcanza la formación profesional, el rescate de la calificación profesional como derecho de los trabajadores y la inserción de aquella en las políticas públicas del desarrollo sustentable y la construcción de la democracia conforme a la experiencia de Brasil en los diez años más recientes. En esa experiencia resalta la movilización de una compleja y vasta red de educación profesional en que participan las universidades, públicas y privadas, las escuelas de enseñanza media técnica de todo tipo, el Sistema S, las empresas, las entidades capacitadoras, las entidades comunitarias sin fines lucrativos y las agencias privadas de capacitación. Su texto permite ampliar la discusión acerca de cómo se están recomponiendo los espacios de lo público y de lo privado; la descentraliza-

ción, la participación y la negociación en un nuevo modelo de Estado, el papel de las instituciones escolares, pero también de los organismos de la sociedad civil y una serie de nuevos actores y nuevas interacciones entre ellos, atentos todos a la formación para y en el trabajo.

En el último capítulo, MARÍA ANTONIA GALLART, investigadora del Centro de Estudios de Población (Argentina), identifica tres aspectos clave aún irresueltos en las interacciones de la educación y el trabajo: la institucionalidad de la formación, la relación entre educación formal, formación profesional y aprendizaje en el trabajo y la evaluación de los programas de formación. Argumenta de manera muy certera el análisis de las cuestiones más debatidas en la década de los noventa: las competencias, su acreditación y certificación; los jóvenes y las pequeñas empresas como grupos objetivos, y los distritos industriales o los *clusters* en su relación con la formación. Finalmente, propone cuatro condicionantes en el campo de la formación: las crisis periódicas de las economías nacionales, la falta de coordinación entre los organismos del Estado a cargo de la formación, la interdependencia entre las instituciones educativas y las organizaciones productivas y una serie de tensiones entre los actores principales.

Participaron como comentaristas investigadores mexicanos y latinoamericanos, algunos de ellos miembros de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y otros provenientes de otros campos de conocimiento, en particular economía y sociología, quienes aceptaron con gusto y entusiasmo la invitación y prepararon los comentarios que alimentaron el debate. También participaron los estudiantes de posgrado que contribuyeron a la realización del proyecto de investigación y basaron sus comentarios en los resultados puntuales de las investigaciones que desarrollaron como tesis de grado. Para agilizar la lectura del libro y amenizar la ampliación y la profundización de ideas que proponen los comentaristas, se hizo una selección editorial de lo más sustantivo de sus aportaciones, que se colocaron estratégicamente en recuadros con diseño diferente intercalados en los capítulos.

De esta manera, la mirada de los autores pretende identificar hacia dónde se orientan las relaciones entre la educación y el trabajo en los albores del siglo XXI. El nuevo regionalismo, las estructuras locales y las redes regionales de producción y trabajo y la globalización; la mirada preferencial por los jóvenes, los cambios en los significados del concepto de juventud o juventudes y de su identidad relacionada con la escuela o el trabajo; las importantes profundizaciones que se han hecho respecto del conocimiento que sustenta la productividad en el marco de la economía del conocimiento y una nueva concepción y gestión de la capacitación como eje de la innovación y la competitividad; los muy diferentes ámbitos posibles en los que se realiza la formación de los jóvenes, más allá de la formación de tipo

escolar o la capacitación profesional; los principales actores que sostienen las políticas y las acciones de formación y, finalmente, los avances en la comprensión de las relaciones entre educación, trabajo y desarrollo económico, las principales tendencias, los desafíos y los puntos en debate, así como las políticas a recomendar, constituyen la esencia de este libro colectivo.

MARÍA DE IBARROLA
Noviembre de 2002

Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo

María de Ibarrola¹

Antecedentes

La investigación que constituyó el motivo del encuentro académico continúa diversos estudios sobre las relaciones entre la educación y el trabajo llevados a cabo en México desde la década de los ochenta. La principal conclusión que se derivó al nivel más abstracto fue que estas dos importantes dimensiones de la vida social involucran procesos e instituciones por demás complejos y plurales, y cada una de ellas responde a lógicas de desarrollo y objetivos muy diferentes; si bien encuentran puntos neurálgicos de interacción y conforman entre ellas una trama distinguible de relaciones, estas últimas resultan: *interactivas*, sin poder reducir una a la causa y otra al efecto; *cambiantes* a lo largo del tiempo, tanto en los grupos de población y los actores concretos que intervienen en ellas, y en función de los espacios sociales, institucionales, laborales, territoriales en que se presentan; en ocasiones *congruentes*, en otras *contradictorias*, e incluso *perversas*, al conducir eventualmente a resultados diferentes o contrarios a los esperados. Sus efectos dependen de la naturaleza y rasgos de las instituciones que participan en cada uno de esos ámbitos, de las interacciones entre sí y de sus relaciones con otras variables fundamentales del desarrollo.

Históricamente, el moderno campo de conocimiento sobre estas relaciones se inicia con la teoría del capital humano, que conduce a la aceptación generalizada del papel causal que desempeña la educación en el desarrollo económico y en la estructuración del empleo y que tiene ya una larga y consolidada posición en el

¹ Profesora investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav). Directora del proyecto de investigación "La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México". Esta investigación tuvo el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

discurso político de los países, en las políticas educativas y laborales y en las expectativas de la población demandante de escolaridad.

Tal vez no sea exagerado proponer que la mayor parte de las investigaciones que han ido alimentando este campo (conforme a las cuales se matiza, se contextualiza e incluso se pone en duda la validez generalizada de esa correlación)² responde a un seguimiento más bien lineal de algunas de las principales manifestaciones de esta compleja interacción y que apenas recientemente los estudios al respecto empiezan a introducir mayores elementos de complejidad. Es posible agrupar tales investigaciones en cinco grandes corrientes:

- 1) El análisis de los resultados (generalmente de corte macroestadístico) que relacionan el nivel de escolaridad alcanzado con el nivel de ingresos obtenido o la naturaleza de la profesión desempeñada (como efecto de la escolaridad sobre los individuos, las cohortes de edad y las estructuras laborales). Estas investigaciones han demostrado, por un lado, la existencia de una correlación positiva entre el promedio de escolaridad de la población de un país y el grado de desarrollo económico del mismo, o entre los niveles de escolaridad alcanzados por distintos grupos de población y su nivel de ingresos o la jerarquía de las posiciones ocupacionales desempeñadas; pero también han señalado que el incremento de la escolaridad de la población puede producir efectos perversos, tales como el desempleo o el subempleo ilustrados, la inflación educativa, la devaluación del certificado escolar, la incongruencia entre las expectativas de movilidad social que abre la expansión educativa y las oportunidades efectivas de inserción laboral o incluso una sobreeducación de las nuevas generaciones frente a los requerimientos de las posiciones que abre el mercado de trabajo.
- 2) El seguimiento de los jóvenes egresados de distintos niveles de escolaridad, en particular de los niveles superiores, en su inserción al mercado de trabajo, que en fechas recientes se identifica más como una serie de complejos procesos de transición entre la familia, la escuela, el trabajo y la vida adulta; la contraparte de estos estudios ha sido la prioridad otorgada al conocimiento de aquellos jóvenes excluidos de la escuela en momentos iniciales de la trayectoria escolar y los efectos de esa exclusión en su inserción laboral o en su nivel de ingresos y eventualmente en una condición de exclusión social generalizada.

² Todas las ideas que aquí se presentan cuentan con una larga historia de investigaciones que las sustentan. Dada la naturaleza del documento y para facilitar la lectura, no se enlistan todas las referencias bibliográficas, puesto que no se trata de un estado del arte formalmente elaborado.

- 3) El seguimiento y análisis de los procesos institucionales conforme a los cuales una institución formadora decide, selecciona, gestiona, opera y evalúa la formación para el trabajo, procesos cuya selección como objeto de estudio ha sido atendida consecutivamente en diferentes épocas –en fechas recientes se presta mayor atención a la evaluación de los resultados–. Estos procesos se modifican según la naturaleza de las instituciones concretas y los rasgos y características de la población que recibe la formación. Este tipo de estudios ha privilegiado a la institución escolar y a las instituciones de formación profesional, pero se abre ahora al conocimiento de otro tipo de instancias formadoras: empresas, agencias de capacitación, despachos, consultorías y diversas organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas que diseñan y llevan a cabo programas de formación e inserción laboral para los excluidos por el sistema escolar, cuya naturaleza institucional resulta demasiado débil y poco conocida.
- 4) El análisis de las demandas del mercado de trabajo al sistema escolar y a las diversas entidades de capacitación (internas o externas de la empresa); la eficiencia o eficacia de distintas formas de atender la capacitación y los efectos de la capacitación sobre la productividad o sobre la organización de las empresas y el mejoramiento de las condiciones laborales y de ingresos de los trabajadores. Este último tipo de estudios ha resultado especialmente fructífero en los años recientes, al identificar los cambios que los mercados de trabajo y las estructuras laborales y productivas han sufrido, que han sido los más profundos y visibles a partir de los notables avances tecnológicos logrados a fines del siglo XX y que se atribuyen de manera fundamental a cambios en la naturaleza y la distribución del conocimiento que sustenta la producción. Por ende, estas investigaciones transforman radicalmente, en teoría, la comprensión de la naturaleza de la formación que requiere ahora la fuerza de trabajo. Sin embargo, se centran en las empresas más modernas, rara vez parten de la heterogeneidad de los mercados de trabajo y han descuidado las necesidades específicas de formación y capacitación que podrían apoyar la superación de las condiciones de trabajo y productividad en la microempresa o en el sector informal.
- 5) Los estudios sobre las múltiples formas de vinculación escuela-empresa y de las políticas que las impulsan, derivados de los cuales surgen en la década más reciente los análisis de las relaciones entre academia, industria y gobierno. Se entiende que estas nuevas interacciones desempeñan un papel fundamental en la creación y transferencia de conocimiento, en el desarrollo de innovaciones tecnológicas y organizacionales en el trabajo, así como en la configuración y diseño de estrategias más precisas y puntuales de formación para el trabajo y de inserción de los jóvenes en los espacios laborales.

Otro tipo de estudios, que se relaciona de manera menos directa con el objetivo de esta investigación, se refiere a investigaciones y debates de corte pedagógico o didáctico sobre los espacios privilegiados de la formación, los métodos, las estrategias y los recursos de formación para el trabajo más eficientes o los métodos y estrategias de formación de los profesores de las escuelas técnicas, vocacionales o de las agencias de capacitación. Destacan entre ellos los estudios de corte etnográfico y antropológico recientes que amplían enormemente la importancia de las situaciones y contextos en los que se da el aprendizaje y apuntan a una mejor interacción entre teoría y práctica, entre conocimiento sistematizado y experiencia cotidiana. Varias de estas investigaciones han hecho importantes contribuciones al estudio del aprendizaje situado en el trabajo.

Los resultados encontrados conforme a los enfoques mencionados y los debates teóricos y empíricos que se siguen generando respecto de su validez, de la capacidad que tienen de agotar las múltiples dimensiones que intervienen en esa compleja interacción y de su alcance en el tiempo y en el espacio plantearon la necesidad de llevar a cabo un análisis integral de la interacción que se establece entre el conjunto de dimensiones, factores y variables que intervienen en la relación educación-trabajo. En el planteamiento inicial del proyecto de investigación, se percibió que ese conjunto estaba integrado analíticamente por tres grandes categorías: a) las oportunidades disponibles de formación para el trabajo, que desde el inicio se clasificaron en tres tipos: escolares, no escolares y laborales; b) el lugar que ocupa y la cobertura que logra entre la población cada una de ellas, y c) el papel que desempeñan en la estructuración del mercado de trabajo.

Sin embargo, a medida que se fue avanzando en el proceso de investigación, el objetivo se fue transformando. A punto ya de redactar el informe final, y conforme a los progresos obtenidos, se consideró que el estudio podría *identificar, describir y analizar las principales políticas de formación de los jóvenes para el trabajo; los principales actores que las impulsan; la naturaleza y el alcance institucional de las acciones e interacciones que se emprenden al respecto; la interrelación de la educación con el trabajo y la de esas relaciones con otros aspectos (dimensiones) de una dinámica demográfica, económica, política, social y cultural concreta.*

Desde el inicio, la magnitud del estudio obligó a acotar la problemática elegida por el lado de límites previamente definidos en cuanto al espacio –una ciudad concreta, León, ubicada en el estado de Guanajuato, en México–; el tiempo –la década más reciente en el desarrollo económico de esa ciudad–, y el grupo de población: los jóvenes de 15 a 24 años. El ambicioso objetivo planteado para la investigación se simplificó en los siguientes términos, a medida que se explicaba a distintos miembros de la ciudad:

Cómo se ha identificado y se ha resuelto en la ciudad el reto de la formación de sus jóvenes para el trabajo. A qué tradiciones y a qué visiones de futuro responde.

Con el fin de alcanzar el objetivo de la investigación, se siguió una metodología de triangulación en la que se atendieron diversas fuentes de información y diversos procesos de trabajo de campo. La visión general que orientó el trabajo planteaba la posibilidad de reconstruir cognitivamente las piezas clave de lo que parece un enorme rompecabezas de la manera en que en la ciudad se resuelve la formación de los jóvenes para el trabajo, procurando encontrar la configuración, la dimensión y la colocación de cada pieza y de los lazos posibles entre ellas en la dinámica económica global de la ciudad. Dada la complejidad de este entramado, desde el principio se pensó que quedarían muchas piezas por identificar e integrar.

Se realizaron múltiples trabajos de investigación documental y de campo: recuperación y análisis de las investigaciones ya realizadas sobre el tema; entrevistas a más de ochenta diferentes actores, considerados informantes clave de la dinámica educativa y laboral de la ciudad; recopilación y análisis de datos estadísticos de distinta naturaleza: demográficos, escolares, económicos; recuperación y análisis de múltiples documentos oficiales e institucionales; aplicación de una encuesta a una muestra de trabajadores que intentó ser representativa de las empresas incorporadas a la cámara de la industria del calzado; recuperación de las historias del aprendizaje laboral de algunos jóvenes trabajadores en la industria del calzado mediante entrevistas exhaustivas; seguimiento de una muestra de egresados de los niveles cuatro y cinco del sistema escolar de la ciudad; entrevistas con diversos responsables de agencias públicas y privadas de capacitación de la ciudad; identificación de las organizaciones de la sociedad civil de la ciudad y la atención que prestan a la formación de los jóvenes para el trabajo. El proyecto duró tres años y se enmarcó en cuatro tesis de maestría y una de doctorado. Cada una de las tesis tuvo objetivos y finalidades más delimitados, al estilo de los estudios lineales que se señalan al principio.

Sin embargo, para la integración del informe global, que intentará lograr una identificación y explicación integral de ese complejo conjunto de interacciones, deberán coincidir y articularse por lo menos seis enfoques teóricos diferentes, cada uno de los cuales exige múltiples análisis. A continuación se proponen los enfoques que se consideran necesarios y se les da contexto a partir de una síntesis de la información empírica recuperada; de hecho, esta interpretación, elaborada conforme a un primer acercamiento global, deberá revisarse con cuidado basado en un análisis sistemático y detallado de la información concreta que corresponde a la redacción formal de cada uno de los capítulos del informe y, en su caso, modificarse.

1. El enfoque sobre la delimitación del espacio sociogeográfico y temporal

¿Cuál es el valor y la validez y qué alcances tiene haber seleccionado una ciudad específica? Desde el principio del proyecto se consideró al desarrollo regional como un enfoque indispensable. Resultaba evidente que los países no pueden considerarse como un todo homogéneo y que no se puede ignorar la especificidad, “natural e histórica”, del espacio geográfico elegido (Alba *et al.*, 1998: 14).

La globalización como concepto que incorpora los principales cambios universales de la época actual recupera al mismo tiempo la importancia de los enfoques regionales y locales. Son las regiones, y no solamente los países, las que compiten por la inversión extranjera o por los mercados internacionales y se convierten en polos de atracción de población nacional o internacional. Las regiones constituyen entidades que articulan de manera orgánica todas las dimensiones del desarrollo, permiten identificar a los actores directos de las relaciones de intercambio que se establecen y expresan de manera concreta las desigualdades y diferencias que se dan en un país.

Porqué una ciudad. La ciudad constituye la unidad más clara del ámbito de alcance de las decisiones que se toman en diversa escala en el país y facilita observar de manera concreta y cotidiana cómo múltiples decisiones internacionales, federales, estatales y municipales se van realizando; la mirada a la ciudad permite analizar no solo las políticas en abstracto, sino a los individuos que las impulsan y defienden, que se oponen a ellas o que quedan al margen. También permite apreciar que estas decisiones no se llevan a cabo de manera lineal, sino a través de mediaciones, reinterpretaciones o resistencias y cambios. El enfoque local obligó a identificar a los sujetos concretos: individuos, agrupaciones, instituciones (de naturaleza pública, privada o de ese nuevo espacio social identificado como “tercer sector”), adscritos preferentemente a los ámbitos educativo o laboral, que construyen, implementan o rechazan las decisiones, emprenden las acciones, configuran las instituciones, establecen interacciones, responden a ciertas motivaciones que los guían o a concepciones y visiones del futuro que dan sentido a sus acciones. En este caso, la ciudad se corresponde con el municipio, unidad básica de gobierno en México; por tanto, también tiene estructuras y fronteras claramente delimitadas desde un punto de vista burocrático y gubernamental, lo que incide en la capacidad de seleccionar a sus autoridades y en el alcance y aplicación de los recursos públicos que le corresponden: locales, estatales e incluso federales. Los límites anteriores no niegan la existencia de relaciones de diverso orden de la ciudad con otras entidades, que a manera de calidoscopio configuran regiones con distintas vocaciones, culturales y económicas.

La ciudad elegida. Cualquier elección conlleva la dificultad teórica y metodológica de lo específico e irrepetible de una ciudad. Una ciudad no será semejante a ninguna otra del país ni podrán generalizarse los resultados de los estudios que se realicen en ella o extenderse las interpretaciones como explicación válida de lo que sucede en otras. Lo que se espera en este caso es, conforme a los criterios y enfoques de la investigación comparada, dar elementos que permitan caracterizar mejor los parámetros del desarrollo local, identificar y describir los rasgos de los principales actores de la ciudad; identificar y analizar los distintos ámbitos de desarrollo de acciones de formación para el trabajo y la naturaleza y el sentido de las interacciones encontradas. Con tales especificaciones, la elección de la ciudad de León frente a cualquier otra respondió a criterios más empíricos y utilitarios, relacionados sobre todo con la familiaridad del investigador con la misma, producto de más de treinta años de visitas frecuentes; con la relativa cercanía a la ciudad de México, que permitía economizar gastos de transporte y estancia; con un tamaño que le confiere una importancia intrínseca en el ámbito nacional, que la hace aparecer por derecho propio en todas las encuestas nacionales, por ejemplo, la de empleo urbano. Procede, por supuesto caracterizar a esta ciudad entre las principales del país.

La estructura local de trabajo. El análisis de la estructura laboral y su desarrollo económico reciente obligaron a prestar especial atención a la industria zapatera y apoyaron la decisión metodológica de enfocar el conocimiento del espacio (territorio) desde la categoría de una “vieja industrialización regional”, pero cuyos principales actores dirigen sus esfuerzos a construir un “distrito industrial”. Diversos indicadores dan cuenta de su importancia: el personal ocupado en la industria zapatera ha representado entre 23 y 28% del total de la población activa de la ciudad en los diez años más recientes y entre 67 y 73% de la industria local. Desde otro enfoque, el seguimiento de tres o cuatro generaciones a lo largo del siglo XX, sin ir más lejos, da cuenta de la importante presencia de trabajadores del calzado entre las familias locales y de la recurrencia de esta actividad laboral en las economías familiares. En la ciudad destaca la heterogeneidad de la industria zapatera, rasgo cada vez más indispensable para tomar en cuenta en cualquier estudio sobre las estructuras laborales. Esta heterogeneidad se expresa en múltiples aspectos: en el tamaño de las unidades económicas y su capacidad de producción: desde pequeñas “picas” o tallercitos familiares, formados por entre cinco y diez personas, que producen alrededor de 50 pares semanales, hasta las grandes fábricas, que tienen más de 500 trabajadores y una producción medida en miles de pares a la semana; en la formalidad o la informalidad de las empresas en cuanto al cumplimiento de las legislaciones nacionales de corte laboral o fiscal; en las relaciones entre ellas, ya que muchas maquilan partes de la elaboración del calzado, de manera subordinada a otras. En torno a la producción del calzado y del cuero coexis-

ten el trabajo automatizado en las grandes fábricas, un trabajo mixto que recurre al trabajo manual y a ciertas máquinas en los pequeños talleres y, en los domicilios particulares, el trabajo eminentemente artesanal, llevado a cabo sobre todo por mujeres, en tareas puntuales de confección, que intercalan con tareas y responsabilidades domésticas. También dicha heterogeneidad es visible en la variedad de productos, más de 17 tipos diferentes, que atienden diferencias por género, edad, profesión o actividad, y de su confección, desde populares o baratos hasta los más exóticos; y se expresa en la diversidad de las vías preferidas para la comercialización de los productos y en la identificación de mercados de consumo igualmente diversificados y jerarquizados, cuya demanda incide claramente en la naturaleza y la cantidad del producto desarrollado. Destacan también las distintas respuestas a la crisis provocada por la globalización y la apertura de fronteras al calzado producido en otros países: la modernización de las industrias, la creación de nuevas figuras económicas y de nuevos perfiles laborales o, en el extremo, la ignorancia acerca de esta nueva situación internacional.

El tiempo. El periodo que se analiza: de 1990 a 2000, la década de los noventa, está marcado por decisiones de política económica y educativa que ejercen sobre la interacción educación-trabajo en el contexto de la ciudad una influencia muy especial y provocan transformaciones trascendentales en ella. Por un lado, la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, de diversos convenios bilaterales con algunos países latinoamericanos y el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esto es, la integración explícita y de lleno del país a la economía globalizada tendrá un efecto muy profundo sobre la principal y centenaria industria de la ciudad, propiciará el desarrollo de otros renglones de la economía y el surgimiento de nuevos giros económicos. Se observa la construcción de las opciones de futuro de la ciudad que se encuentran entre renovar y enriquecer su industria tradicional e impulsar cada vez más los rasgos que permiten pensar en la construcción ortodoxa de un distrito industrial o diversificar su economía para convertirse en un centro regional de prestación especializada de diversos servicios: médicos, financieros, comerciales, culturales, y lo que ello requiere de una importante infraestructura: hoteles, restaurantes, transporte local y regional, seguridad pública.

Por otro lado, el acuerdo de la federalización (descentralización) de la educación básica, firmado a escala nacional en 1992, detonó la capacidad de los diferentes estados de la República de emprender acciones sumamente importantes en materia de educación, alejadas de la férula y los controles que hasta entonces había mantenido el gobierno federal. En el caso del estado de Guanajuato, donde está situada la ciudad de nuestro estudio, la política estatal de descentralización se concretó en 1999 con el establecimiento de ocho regiones educativas, una de las

cuales corresponde exactamente al municipio de León, lo que le confirió una importante capacidad de decisión sobre las acciones educativas de nivel básico y medio que se desarrollarán en ella. Son visibles y notorias en la ciudad las políticas estatales en materia educativa, que incluyen nuevas instituciones y nuevas modalidades, muy ligadas a las nociones innovadoras de educación a lo largo de la vida, reconocimiento y certificación de competencias laborales adquiridas fuera de la escuela, flexibilización de las oportunidades educativas para jóvenes que estudian y trabajan, estrecha interacción entre las escuelas y las empresas y una impresionante explosión de instituciones privadas de educación media y superior y de despachos y oficinas de capacitación y consultoría, que apoyan a muchas empresas para que logren una mayor calidad, certificada conforme a estándares internacionales.

En el periodo de análisis, los principales actores de la ciudad empiezan a reconocer de manera explícita y clara la importancia sobre la producción y el desarrollo económico del conocimiento codificado, de naturaleza científica y adquirido de manera escolarizada. Esto se suma a la importancia otorgada a una escolaridad básica cada vez más prolongada, de nueve años, que decreta como obligatoria en todo México el gobierno federal en 1993. En la ciudad, cuya escolaridad promedio ha sido históricamente más baja que la del resto del país, es notable el crecimiento de la matrícula en todos los niveles.

No es de despreciar en la elección de este periodo tan reciente la posibilidad de contar con datos estadísticos nacionales, estatales y locales muy completos y detallados a partir de los censos de 1990 y 2000. En la ciudad se localiza un organismo oficial del estado, *Infoguanaajuato*, de reciente creación, que ha realizado una serie de estudios municipales que facilitan el conocimiento del contexto local. Al respecto, también la Dirección de Fomento Económico Municipal ha hecho un importante trabajo de sistematización y difusión de los principales datos económicos de la ciudad.

Por otra parte, el periodo es suficientemente amplio para identificar en su transcurso algunos cambios: a) económicos, como la crisis nacional de 1994; b) en las renovaciones constitucionales del gobierno local (cada tres años) y estatal de 1993 y 1999, que afectan periódicamente la administración de la economía y la educación; c) en las intenciones declaradas de los actores y los logros que alcanzan. Tanto en el periodo analizado como en el tiempo que duró la investigación se observan cambios muy interesantes que afectan el desarrollo económico de la ciudad y las estrategias de formación para el trabajo que se dan en ella. Todos ellos contribuyen a eliminar la tentación de suponer que las decisiones tomadas al inicio de la década, o en algún momento concreto durante la misma, tendrían una evolución lineal ascendente.

2. La mirada preferencial hacia los jóvenes

Un segundo enfoque se refiere a la necesidad de justificar porqué los jóvenes constituyen el grupo etario más significativo para el análisis de estas interacciones. En el proyecto de investigación se eligieron dos grupos quinquenales de edad: de 15 a 19 y de 20 a 24 años. Se procuró prestar especial atención a quienes se encuentran en el periodo de vida que les permite ser sujetos de la formación escolar para el trabajo. Sin embargo, los resultados de la investigación, en particular los referidos a la formación no escolar para el trabajo, obligan a prestar atención a otras edades, en ocasiones año por año, como es el caso de los adolescentes que terminan la primaria y no continúan en la escuela.

En las ciencias sociales está claramente asentada la relatividad del concepto de joven: los referentes de su identidad y el periodo que se define como juventud. Los papeles que se asignan a quienes responden a esta cualidad y los derechos y obligaciones que les corresponden, tienen que ver con múltiples determinantes y delimitaciones que cambian en el tiempo y en el espacio, tanto geográfico como sociocultural. La dinámica demográfica, la prolongación de la esperanza de vida de la población y las estructuraciones dominantes del periodo de vida laboral han modificado profundamente el concepto de juventud. El predominio al respecto de los criterios de los países avanzados ha logrado incluso la extensión del concepto de infancia hasta los 18 años, periodo en el que se intenta enmarcar la batalla por la prohibición del trabajo infantil, y el de juventud hasta los 29 años.

En México, el contenido y los límites formales de ambos conceptos expresan ciertas contradicciones entre criterios legales de muy diversa naturaleza, algunos directos, otros indirectos: a) el fin de la escolaridad obligatoria (nueve grados) hacia los 14 ó 15 años de edad (aunque no hay edad obligatoria para estar en la escuela); b) la prohibición de trabajar antes de los 14 años de edad; c) el momento de la mayoría de edad a los 18 años cumplidos. Las contradicciones son aun mayores entre los referentes formales y las prácticas sociales concretas: la única escolaridad realmente implementada de manera obligatoria, la primaria, se completa –y todavía no para todos– hacia los 12 años de edad, por lo que la inasistencia a la escuela, a pesar de no tener 15 años cumplidos, puede ser frecuente, y esta discrepancia deja un periodo importante de la vida de los adolescentes en suspenso entre el periodo real de escolaridad y el ingreso legal al trabajo. Por otro lado, se observan actividades laborales entre los menores de 14 o incluso de 12 años o, por el contrario, se establecen requisitos o incluso reglas no explícitas que demandan una experiencia cumplida antes de ingresar al trabajo, lo que retrasa de manera muy variada el momento del ingreso al trabajo en cierto tipo de empresas.

La problemática actual de los jóvenes en cuanto a sus relaciones con la educación y con el trabajo tiende a ser vista desde dos grandes perspectivas: a) por un lado, en los países desarrollados, “del norte”, se identifica como fenómeno fundamental el incremento continuo de los niveles de escolaridad de los jóvenes; los estudios más recientes al respecto identifican una “sobreeducación” (*education and skill surplus*) de las nuevas generaciones que, sin embargo, pone en entredicho la relación supuesta entre la mayor escolaridad y las mejores condiciones de trabajo y niveles de ingresos. Entre los jóvenes de esos países la crisis de su identidad se detona a partir de las transformaciones de la escuela (prolongación del periodo escolar obligatorio y lo que ello implica de cuestionamientos cada vez mayores a la institución que los confina y a los comportamientos que se desarrollan en ella) y de su relación con el trabajo (retraso en el ingreso al mundo del trabajo y franco desempleo juvenil, condiciones más arduas para la consecución del trabajo, ingresos menores, condiciones de inestabilidad, puestos precarios, reducción del periodo de vida útil frente al alargamiento de la esperanza de vida, etc. b) Por otro lado, en los países “del sur”, se manifiesta con fuerza la presencia de grupos importantes de jóvenes que quedaron excluidos de la escuela y van quedando excluidos del trabajo, incluso en el sector informal de la economía. Para ellos se considera indispensable una atención prioritaria y el desarrollo de alternativas pedagógicas e institucionales; se habla de ofrecerles “una segunda oportunidad” (Jacinto y Gallart, 1998) en virtud de que la primera, la oportunidad escolar, no se les cumplió, y con la mira de resolver una muy seria y amplia amenaza de exclusión social.

Es muy posible que en nuestras sociedades “del sur”, “en vías de desarrollo”, subdesarrolladas, duales, tradicionales, como han sido calificadas sucesivamente en la historia, se expresen ambos fenómenos, aunque no sabemos bien el alcance de cada uno y en qué grado se relacionan entre sí. También es posible que se cumpla, en cierta forma y para algunos, la promesa de los mejores ingresos y las mejores condiciones de trabajo a partir de una mayor escolaridad y del valor agregado que significa en términos relativos para muchos jóvenes que en otras épocas no hubieran alcanzado esos niveles de escolaridad.

En estos países se localiza una “ventana de oportunidades demográficas”, en virtud de la configuración actual de la pirámide de edades, según la cual la población estará conformada fundamentalmente por jóvenes en edad productiva y los dependientes económicos no serán superiores a ese grupo. Por un lado, se ha reducido la tasa de natalidad, por lo que empieza a disminuir la base de la pirámide; por otro, a diferencia de los países desarrollados, todavía no se configura un grupo numeroso de personas jubiladas. De ahí también la importancia de asegurar a los jóvenes la formación necesaria para enfrentar con la mayor calificación los retos del trabajo y la producción.

Las políticas educativas de la década, generalizadas a escala internacional, dan prioridad a la necesidad de otorgar una sólida formación a los jóvenes en los primeros años de su vida: se incrementa la duración de la escolaridad obligatoria, en México a nueve años, y se configura curricularmente una escolaridad que será eminentemente básica y generalizada. Se pospone el momento de la elección vocacional o profesional y al mismo tiempo se ofrecen opciones diversas de educación media y superior para no depender de la formación profesional universitaria. Por otra parte, las transformaciones en el mundo del trabajo, lo mismo que la prolongación de la esperanza de vida natural frente a la reducción del periodo de la actividad laboral, han dado peso a la recuperación del concepto pedagógico de educación a lo largo de toda la vida como principal mecanismo para enfrentar la magnitud de esos cambios.

3. El conocimiento que sustenta la producción y la organización del trabajo

Un eje que constituye la columna vertebral del análisis de los ámbitos de la formación para el trabajo es el del conocimiento que sustenta la producción y la organización del trabajo. Un supuesto básico de esta investigación es que detrás de todo desarrollo económico existe un acervo de conocimientos –y de “creencias”, afirman los antropólogos que estudian el aprendizaje situado, percepción disciplinaria de las ideologías en torno al trabajo– sobre los múltiples elementos naturales y humanos que confluyen y sustentan el trabajo y la producción humana. Este tipo de conocimiento se ha ido incorporando en tres grandes extensiones de la capacidad humana de trabajo: a) de manera predominantemente acumulativa, en todas las máquinas y herramientas de producción para transformar las materias primas, incluyendo en fechas recientes la producción humana de nuevos materiales; b) de manera más bien reinterpretativa, en todo lo referente a la organización humana del trabajo, las teorías que la explican y las propuestas que se impulsan; c) de manera tácita, en los conocimientos, los saberes, las capacidades, valores y actitudes de los trabajadores y en las microculturas entre quienes comparten una misma profesión.

En los estudios más recientes al respecto se ha planteado la diferencia entre el conocimiento codificado y el tácito, derivación compleja de las distinciones previas entre teoría y práctica o entre el adquirido exclusivamente por la vía empírica y el adquirido a partir de la reflexión sistematizada. También se empieza a revalorar el denominado “saber” situado en diferentes posiciones sociales o culturales, por ejemplo, el saber obrero, concepto que también hace referencia a la experiencia y a los ahora identificados como conocimientos tácitos. Todos estos conocimientos se relacionan entre sí de manera poco conocida y se distribuyen de manera des-

igual entre la población de las regiones y dentro de las mismas. Desde la perspectiva de las empresas o unidades productivas, surge el concepto de *competencia laboral*, que ha llegado a alcanzar la fuerza suficiente para determinar las políticas públicas de formación para el trabajo, tanto en el ámbito laboral como en el educativo, en muchos países, incluido México.

En el caso de la industria zapatera de la ciudad de León, por ejemplo, la maquinaria y el equipo modernos son de origen extranjero casi en su totalidad, mientras que la organización de corte artesanal (que en muchos casos derivó en organizaciones fabriles) y el trabajo operativo manual han quedado profundamente arraigados entre la población a lo largo de los más de trescientos años de existencia de estos oficios en la ciudad. Resultó evidente y palpable la existencia de un amplio y muy difundido conocimiento tácito entre personas muy especializadas en alguno o varios de los rubros de la producción, desde los empresarios creadores de empresas de distinto tamaño, hasta los comodines o los preliminaristas en todas las funciones de la línea de producción. Es un conocimiento ampliamente compartido por los habitantes de la ciudad en general, al extremo que se antoja identificar la existencia de un "gen" zapatero, aprovechando un muy expresivo vocablo biológico para analizar situaciones culturales. Este conocimiento, tácito y muy especializado, contrasta con la escasa escolaridad de la mayoría de los trabajadores de la industria, incluidos los empresarios. Destaca en la ciudad la creación relativamente reciente (posterior a 1970) de tres instituciones que sistematizan y resguardan ese conocimiento de manera codificada, tanto en la dimensión técnica como en la organizativa; y lo transmiten y transfieren de manera intencional. Sorprende, sin embargo, la clara estratificación de la formación que proporcionan esos centros y del nivel jerárquico de los trabajadores que atienden: uno de ellos, el Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C. (Ciatec), creado por el gobierno federal desde 1978, se encarga de los mandos medios y superiores y contribuye a la investigación científica sobre la producción; el segundo, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), también de origen federal y con escuelas en todo el país, se dedica a preparar de manera escolarizada a los jóvenes como posibles supervisores y mandos medios y, el tercero, el Centro de Investigación y Promoción Educativa y Cultural (CIPEC), institución local creada por particulares y que cuenta con apoyo de empresarios y del gobierno, a los obreros. Recientemente se incorporaron algunas carreras universitarias orientadas al diseño y administración del calzado en las nuevas instituciones de educación superior creadas en la década de los noventa. En esos mismos años se definieron las normas técnicas nacionales de competencia laboral de la industria del calzado, que fue una de las primeras en lograr esa definición en el ámbito nacional. Los empresarios agrupados en la cámara especializada acordaron realizar los múltiples esfuerzos necesarios para incorporar las nuevas formas

de organización de la producción que ya alcanzaron el estatus de modelo internacional, como “el toyotismo”, o algunas estrategias más puntuales: la calidad total, el *kan ban*, el *just in time*, las cinco “S”, y procuran la búsqueda de la certificación internacional de la calidad de procesos y productos. Todos estos esfuerzos constituyen el fundamento y la materia de interesantes innovaciones en las estrategias de formación y capacitación para el trabajo en la ciudad y en la interacción de actores públicos y privados, del gobierno, de las empresas y de las instituciones educativas.

4. La formación para el trabajo

El principio básico de que la formación para el trabajo no se agota en la otorgada por el sistema escolar es uno de los resultados más fáciles de aceptar, pero ha sido poco atendido por la investigación sobre el tema. La mayor parte de las investigaciones sigue privilegiando este tipo de formación, por la facilidad que representa aislar y asir el certificado escolar o el número de grados cursado como indicadores aproximados de la adquisición de los conocimientos y las habilidades necesarias para el desempeño del trabajo.

En la presente investigación se definieron analíticamente, de entrada, tres ámbitos posibles en los que se realiza la transmisión de esos conocimientos y en cada caso se identificaron los actores fundamentales y las principales estrategias institucionales que la desarrollan:

4.1. La formación dentro del sistema escolar, en particular las instituciones educativas de nivel medio y superior en la ciudad, de naturaleza pública y privada. Están disponibles y fueron entregados con generosidad por los responsables los datos sobre la oferta (por niveles y modalidades y carreras, nuevas instituciones en la ciudad, sus principales estrategias y niveles de vinculación con el trabajo) y la demanda (promedio de escolaridad de la población de la ciudad: distribución de la matrícula por niveles y modalidades escolares, atención escolar a la población en función de su edad, asistencia o no de los jóvenes a la escuela). De esos datos se desprende que, en el año 2000, 77.3% de los niños en edad correspondiente asistían a preescolar; 95% a primaria; 81.1% a secundaria; 29.7% al nivel medio, y 19.2% al superior. Los incrementos a la satisfacción de la demanda escolar durante la década fueron realmente muy importantes en todos los niveles, significando en algunos casos hasta 30 puntos porcentuales.

El sistema escolar de la ciudad ha tenido interesantes transformaciones, que en parte permiten pensar en el interés del gobierno y empresarios locales por res-

ponder a las nuevas orientaciones económicas. A partir de 1992, en el estado y en la ciudad se ha prestado especial atención a la educación de jóvenes y adultos trabajadores mediante la creación de nuevas instituciones: el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato (Cecyteg) en 1992; el videobachillerato, el Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES), en 1996; los institutos estatales de Formación para el Trabajo, el Instituto de Educación Permanente y el Centro Interuniversitario del Conocimiento (los dos últimos se fusionaron a fines de 2001) tienen una clara presencia institucional en la ciudad, aunque su alcance numérico resulta todavía muy limitado. Además, por insistencia de los empresarios de la ciudad, los gobiernos estatal y federal crearon en 1993 la Universidad Tecnológica de León. Pero el crecimiento notable de instituciones privadas de educación media y superior y la preferencia de los jóvenes por los estudios propedéuticos y las carreras administrativas, en buena medida también expresan la dinámica y la inercia propias de las instituciones escolares y la arraigada preferencia entre los jóvenes y sus familias por ciertos tipos específicos de escolaridad, más bien tradicionales, de la vieja división entre el trabajo manual y el trabajo intelectual.

4.2. El segundo ámbito fue la formación dentro de los espacios laborales. Se buscó explícitamente la presencia de una capacitación intencional en el interior de los centros de trabajo, que en nuestra encuesta aplicada en la industria zapatera resultó muy escasa, ya que solo 12% de los trabajadores reporta haber tomado algún curso de capacitación dentro o fuera de la empresa el año anterior a la entrevista. También fue una pregunta obligada en todas las entrevistas realizadas, y casi siempre la respuesta ofrecía alguna excusa de porqué no se llevaba a cabo. Se identificaron las agencias públicas y privadas dedicadas a prestar servicios de capacitación o asesoría, que han ido creciendo en número, y se buscaron los sentidos, espacios, estrategias y tiempos de la capacitación. Por otro lado, resultó evidente desde el principio la necesidad de prestar atención a formas y mecanismos de aprendizaje dentro de los centros de trabajo cuya identificación todavía parte de enfoques diversos: a) los sistemas de aprendizaje que subsisten en la industria, por vía del reconocimiento formal del aprendiz, denominado “zorrita” (de acuerdo con nuestra encuesta, 51% de los trabajadores señala haber cumplido ese papel entre los 6 y los 14 años de edad, independientemente de la escolaridad alcanzada o de la posición laboral que ocupa en la actualidad); b) el aprendizaje informal o por experiencia que alcanzan los trabajadores (entre 50 y 64% de los encuestados manifiestan haber aprendido de algún compañero o haber enseñado a otro trabajador). Los enfoques del aprendizaje situado, del aprendizaje organizacional y de las comunidades de práctica resultan especialmente importantes para poder identificar, analizar y explicar la riqueza de las relaciones de aprendizaje que se descubrieron en la industria zapatera.

Los centros de trabajo se constituyen en intensos espacios educativos, y en el seno de las relaciones laborales se dan continuamente relaciones pedagógicas entre trabajadores, en las que también desempeñan un papel educativo importante los supervisores y los dueños, que las propician y participan activamente en ellas.

A través de estas relaciones (no formales, informales) y sistemas de aprendizaje, y en clara preferencia por sobre la capacitación intencional, la historia de vida de varios jóvenes trabajadores demuestra que adquieren el dominio mínimo necesario para desempeñar diversos puestos en la industria y aprenden a manejar las nuevas máquinas, cuya adquisición e introducción en el proceso productivo parecen ser el camino preferido por la mayoría de las unidades económicas para la “modernización” de la industria, más que los cambios organizacionales. Para los empresarios, las estrategias no formales de aprendizaje también resultan más atractivas: los viajes, las ferias nacionales e internacionales; las conferencias que ofrece la cámara. También se observan los límites del conocimiento tácito y de las situaciones laborales de aprendizaje, no solo en cuanto al desempeño del trabajo: el escaso uso de la lectura y la escritura entre los trabajadores y el limitado acceso a novedades, sino en cuanto a las condiciones de trabajo: el desconocimiento de aspectos referidos a la organización laboral, a los derechos básicos, aspectos elementales de higiene y seguridad en el trabajo, o de elementos ecológicos y de respeto al medio ambiente e incluso de motivación para ejercer otro tipo de trabajo, ya que este ofrece la seguridad de algo tradicionalmente conocido.

Una parte significativa de las empresas, sobre todo de las pequeñas, sigue utilizando maquinaria muy antigua y los mismos procesos que hace cientos de años, sin tener conciencia de los desafíos globales que se están planteando a la economía del sector y sin considerar que la mayor formación de sus trabajadores puede ser una solución. Para algunos entrevistados ese conocimiento tácito tan interiorizado hace referencia también a vicios arraigados que solo se podrán eliminar con un cambio cultural completo.

Algunas situaciones y movimientos laborales muy difíciles delimitan y dan contexto a este aprendizaje. La aguda estratificación de las posiciones de trabajo, la frecuente rotación de los trabajadores entre los centros de trabajo (que incluye el regreso a las mismas fábricas después de algún periodo de ausencia provocado por razones personales o por motivos de las empresas, que cambian de denominación legal o desaparecen de un día a otro debido a problemas económicos); los procesos de reclutamiento por la vía de los conocidos y familiares; la escasa o nula documentación solicitada; la poca o nula importancia atribuida a la escolaridad requerida para las contrataciones, ni siquiera la básica. En algún momento es necesario referirse a la “leyenda negra” de las condiciones de trabajo (horarios

intensivos, hacinamiento, alta contaminación por ruido, ausencia de protección mínima, accidentes laborales, problemas de seguridad e higiene, uso de materiales tóxicos, incumplimiento de las regulaciones mínimas) que enmarcan desde siempre la vida cotidiana de una parte significativa de las unidades de producción del calzado, sin que podamos saber la magnitud de esas condiciones.

4.3. El tercer ámbito fue la formación que se imparte en otros espacios sociales, identificándolos y delimitándolos por la vía de las organizaciones de la sociedad civil y toda la riqueza conceptual que han generado estas nuevas entidades. Se identificaron distintos tipos de organizaciones, no todas las cuales responden a la búsqueda de “ciudadanización” que caracteriza a las nuevas organizaciones de la sociedad civil; algunas responden más bien a los viejos rasgos de las asociaciones privadas de corte asistencial o caritativo; otras son claramente organizaciones que persiguen intereses económicos de clase; por lo que se requiere hacer una identificación adecuada y un mapeo del tipo de relaciones que se establecen entre ellas. Así, se intentaron identificar dos dimensiones de la formación: a) cuál es el interés de estas organizaciones por la formación de los jóvenes para el trabajo, y b) cuál es la formación para el trabajo que reciben los excluidos del sistema escolar y del trabajo a través de ellas.

En todos los casos se pretendió identificar la naturaleza, el sentido y el contenido de la formación ofrecida, cómo se distribuye entre la población juvenil de la ciudad, qué efectos tiene la formación lograda. Se analizó así el papel concedido a la formación escolar y a la no escolar para el trabajo en la industria zapatera, aunque también se pudieron tener algunas aproximaciones respecto de la formación para el trabajo en otros sectores económicos de la ciudad. También se realizó un seguimiento de los egresados de los niveles cuatro y cinco del sistema escolar de la ciudad, para identificar su destino reciente y precisar el papel que ha desempeñado el nivel de escolaridad alcanzado.

Uno de los puntos más interesantes que surge a la discusión en virtud de los resultados de la investigación es la relación entre el conocimiento de tipo escolar, el conocimiento codificado transmitido de manera intencional y el conocimiento tácito sobre la producción. ¿Se trata de conocimientos que se apoyan y se complementan? ¿O cabe la posibilidad de que se obstaculicen mutuamente y la naturaleza de uno implique resistencias al desarrollo de los otros? Según nuestra encuesta, la mayoría de los jóvenes trabajadores entrevistados (quienes cuentan con poca escolaridad y una intensa formación tácita, adquirida muchas veces desde niños) no expresan deseos de alcanzar una mayor escolaridad, aunque sí les interesa una formación preferentemente informal, basada en las relaciones laborales, que les

permita mejorar sus ingresos y sus condiciones de trabajo. Se expresa ahí un resultado ya consagrado por la investigación: solo una mayor escolaridad, que en este caso parece ser como mínimo la secundaria, propicia la búsqueda de mayor escolaridad y de capacitación intencional. Los jóvenes de la ciudad que alcanzan una mayor escolaridad se alejan claramente del trabajo operativo e incluso de la industria zapatera, pero están contribuyendo a la modernización del sector y a la creación de nuevos tipos de empleos relacionados con el mismo: comercializadores, expertos aduanales, asesores internacionales en calzado, etcétera.

5. Los diferentes actores y su interacción

Desde el principio de la investigación se manejaron varias categorías para clasificar *a priori* a los principales actores de la ciudad: actores de carácter público y de carácter privado (previéndose la necesaria atención a las organizaciones de la sociedad civil); actores económicos y actores educativos; actores individuales y actores colectivos; actores de alcance nacional, estatal o local. A lo largo del estudio se han identificado de manera concreta a quienes intervienen en la conducción de las relaciones que se persiguen entre la formación para el trabajo y el desarrollo económico de la ciudad.

A reserva de analizar de manera más sistemática y completa toda la información recuperada, se puede señalar que sobresalen en la ciudad dos dinámicas: a) la creciente y abrumadora participación de actores privados en la oferta educativa de nivel medio y superior en la ciudad y en la creación de despachos privados de consultoría y asesoría; y b) la magnitud de las interacciones y estrategias de colaboración que se están gestando en la ciudad entre actores del gobierno federal, estatal y municipal, unidos a los empresarios organizados en las diferentes cámaras y con la participación de las instituciones educativas públicas y privadas locales. Pareciera que los empresarios llevan el liderazgo en estas interacciones. Impresionan la frecuencia y el carácter innovador de las estrategias, aunque el sentido y contenido de la formación que se pretende resulta generalmente una copia de lo que se ha realizado en otros países.

La “promiscuidad” (por así cuestionarla desde un punto de vista muy ortodoxo, pero sin ignorar su frescura, riqueza y eficacia) entre lo público y lo privado en la ciudad se expresa en el origen de los fondos fiscales y particulares que se destinan a la educación y la capacitación, en la distribución de los mismos entre actores públicos y privados y en la continua participación de ambos en las decisiones educativas (conformación de las juntas directivas de las instituciones escolares, programas oficiales de becas que favorecen la inscripción en instituciones

educativas privadas, financiamiento gubernamental de la capacitación que imparten despachos particulares, fondos públicos y privados destinados a organizaciones de la sociedad civil, diseño de programas puntuales conjuntos). Esto se observa a simple vista en los espacios físicos que comparten funcionarios de una y otra adscripción: en el edificio de la cámara del calzado se localiza la oficina de Fomento Económico Municipal; en el de la cámara hotelera, las instalaciones del Consejo Estatal de Turismo; en el CIPEC, una asociación civil, han encontrado acomodo todas las nuevas dependencias estatales orientadas a la formación. Toda la teoría de redes como matriz de relaciones de intercambio deberá revisarse para encontrar el respaldo teórico adecuado a estas intensas y variadas interacciones.

La magnitud de la organización de los empresarios y su estrecho contacto con los funcionarios del gobierno local y estatal y su capacidad para generar y administrar recursos contrasta con la muy escasa organización de los trabajadores de la ciudad. Solo en las empresas grandes existen sindicatos, en algunos casos calificados abiertamente como “blancos”. Los trabajadores de la industria zapatera no parecen identificarse como mano de obra asalariada (pues el esquema de sus pagos es fundamentalmente a destajo), sino como “profesionales autónomos” e individuales que disponen de su fuerza de trabajo y en particular de su elevada especialización y conocimiento tácito sobre la producción como de un importante acervo propio, sumamente cotizado en el mercado laboral, que ofrecen a su conveniencia durante el tiempo que se comprometen con determinada empresa y mantienen cierta movilidad laboral para pasar de una a otra empresa por razones tan subjetivas como la obtención de un ingreso ligeramente superior o el aburrimiento respecto de un centro de trabajo determinado.

No es extraño que estos “profesionales autónomos del calzado”, a su vez, se conviertan en pequeños empresarios e instalen sus “picas” y sus tallercitos con el apoyo laboral de otros miembros de la familia, niños y jóvenes que se empiezan a especializar de manera tácita e informal en la producción zapatera. En la historia de la mayoría de las grandes fábricas y en el pasado de casi todos los grandes empresarios aparece al inicio una pica de esta naturaleza.

Igualmente, las organizaciones populares de la ciudad (de los mercados o de los comerciantes ambulantes, entre otros) agrupan no a trabajadores asalariados, sino a múltiples individuos dueños de sus medios y de sus espacios de trabajo. La idea de un “gen” empresarial también se antoja como un elemento cultural clave de la ciudad.

Por otra parte, no fue posible conocer los rasgos de organización de la nueva generación de empleados de los diversos servicios (hoteles, centros de convencio-

nes, centros comerciales, comercios de franquicia internacional) que está generando la ciudad. En contraste, las organizaciones de la sociedad civil no ligadas a motivaciones laborales, sino a la atención de las mujeres de escasos recursos, de los niños de la calle, de los jóvenes “banda” y otros sectores desfavorecidos de la población local empiezan a tener visibilidad en la ciudad y en el estado, pero tienen muy poca incidencia en la formación de grupos especializados en la atención de la educación para el trabajo o la inserción laboral, y todavía no se observan grupos de esta naturaleza que intenten intervenir en el desarrollo económico de la ciudad.

6. Educación, trabajo y desarrollo económico en la ciudad

Las correlaciones positivas entre escolaridad y desarrollo económico no se presentan con claridad en la ciudad. El promedio de escolaridad de la población es relativamente bajo, aunque se ha ido incrementando de manera notable entre la población joven, mientras que el nivel de empleo y de ingresos de la ciudad es relativamente más elevado que el de otras ciudades del país y está distribuido de forma menos polarizada. El arraigo tan profundo de la industria zapatera en León y la histórica transmisión tácita tan intensa y generalizada del conocimiento sobre la producción del calzado y el trabajo con el cuero constituyen el factor clave para ello. Esta es sin duda la principal especificidad de la ciudad elegida.

En ese contexto que relativiza a la escala de la ciudad las relaciones entre la escolaridad y la economía local se manifiestan, sin embargo, casi todas las correlaciones identificadas por la sociología del trabajo: la desigual distribución de los ingresos entre jóvenes y más aun entre mujeres; el mejor ingreso en función de una mayor preparación escolar, aunque solo la escolaridad superior determina un mayor salario realmente significativo; las desigualdades entre las microempresas y las grandes empresas respecto de la escolaridad de sus trabajadores, que se expresa en la presencia o no de puestos laborales identificados con esa escolaridad superior y, por ende, la movilización de los escolarizados hacia grandes empresas; la atención privilegiada a los más escolarizados como sujetos de una capacitación intencional en las grandes empresas; la diferencia que el tamaño de la empresa indica –hasta ahora– acerca del grado de formalidad en las relaciones laborales.

Se observa también la fuerza del sistema de aprendices, el importante papel que desempeña en la preparación para el trabajo de las nuevas generaciones y la atención que presta a los adolescentes que quedan fuera de la escuela, lo que introduce puntos importantes de cuestionamiento a la prohibición tajante del tra-

bajo infantil tal y como se encuentra establecida en la legislación, expresados continuamente por los empresarios. Se manifiesta con claridad la intensidad de las relaciones pedagógicas dentro de los centros de trabajo, que ha sido ya recuperada en el concepto pedagógico de “comunidades de práctica”, y en las estrategias de transformación organizacional de las empresas, concepto que sin embargo no recupera los límites tan grandes que las condiciones de trabajo imponen a la posibilidad de que esa transmisión permita mejorar y superar la situación laboral real.

La apertura comercial, todavía no consumada totalmente, hacia el calzado elaborado en otros países ha provocado una intensa crisis en la ciudad. Los principales actores reconocen dos grandes estrategias para enfrentar la caída de la industria frente a la competencia que ahora experimenta y sus efectos sobre el desarrollo económico de la ciudad. Por un lado, la reconversión y modernización de la industria, la creación de nuevas figuras y perfiles laborales relacionados con ella, incluida la noción de convertir a la ciudad en un distrito industrial del calzado. En este proceso, la capacitación en las empresas y el establecimiento de instancias educativas y formadoras especializadas, como una proclamada “Universidad del Calzado” que no ha llegado a concretarse, adquieren un lugar prioritario. Sin embargo, no parecen reconocerse los límites que tiene la capacitación frente a la necesidad de transformación radical de las formas de organización del proceso productivo y, sobre todo, de mejoramiento de la formación general de todos los trabajadores, a lo que varios autores denominan “cambio cultural”. Por otro lado, en las propuestas de diversificación de la economía de la ciudad hacia industrias “sin chimenea” o servicios “limpios”, única referencia a los serios problemas ambientales (en particular la contaminación del agua) que afectan a la ciudad, también se reconoce el papel clave de la mayor escolaridad de las nuevas generaciones, en especial el cumplimiento de la secundaria, y la capacitación, entendida como “profesionalización” (y no necesariamente escolaridad superior) de los diversos trabajos que se desarrollan en la ciudad. La profesionalización se impulsa y se certifica por vías ajenas al sistema escolar, en las que es notable la riqueza de la interacción entre todos los funcionarios de gobierno local y estatal, los líderes empresariales y las instituciones educativas públicas y privadas de la ciudad y la riqueza de programas concretos a los que se deberá otorgar un lugar especial en el informe global.

Estas concepciones y estos esfuerzos, sin embargo, no han permeado a todas las empresas del sector analizado; en los hechos, la capacitación intencional en la mayor parte de ellas es inexistente o bien se descarta a la primera dificultad, sea económica o represente una interferencia en los ritmos cotidianos de trabajo. Son muy pocas las empresas que asumen la formación de todo su personal y la reorganización laboral como estrategia educativa y como estrategia fundamental de cam-

bio, y en esas ocasiones destaca la reducción drástica del número de trabajadores contratados. El discurso de la importancia de la formación de la fuerza de trabajo de la ciudad está todavía en eso, un discurso cada vez más compartido, pero respaldado apenas por el alcance tan limitado y numéricamente reducido de las acciones que se han emprendido a la fecha.

Por otra parte, durante los ciclos relativamente más frecuentes y cercanos de desempleo en el sector, los zapateros difícilmente se adaptan a los trabajos que requieren poca especialización pero mucha mayor formación general y básica, y que se ofrecen a raíz de la creciente y acelerada diversificación económica de la ciudad: no es fácil que se conviertan en dependientes en los nuevos comercios de franquicia nacional o internacional que se han establecido en la ciudad, o en meseros, camaristas, lavanderos, intendentes, guardas de seguridad y otros perfiles laborales que se están introduciendo en la economía de la ciudad.

Las dos grandes estrategias de superación de los retos económicos: la modernización de la industria del calzado y la diversificación de la vocación económica de la ciudad están exigiendo una mayor preparación escolar de los trabajadores y una mayor presencia de una capacitación intencional en los centros de trabajo. Cabe la duda, sin embargo, de que estas estrategias conlleven condiciones estructurales que reduzcan las posibilidades de empleo que ha ofrecido la industria del calzado de manera tan generalizada a toda la población. Algunos resultados preliminares que analizan los ciclos de desempleo en la ciudad indican que afecta más a los más escolarizados y plantean una importante fuente de debate respecto de la importancia que adquiere la existencia de trabajos y de empresas intensivas en mano de obra, aunque su desempeño requiera poca escolaridad. También orientan al análisis de las consecuencias que pudiera tener una mayor escolaridad de la fuerza de trabajo en la industria zapatera, que hasta ahora no la ha requerido.

Para concluir este primer documento contextual, que anticipa la organización que se dará a la integración de los resultados de la investigación, conviene citar la posición de los estudios más recientes sobre los certificados escolares, la adquisición de habilidades y los mercados de trabajo en los países de la Unión Europea. Estos estudios parten del reconocimiento de una tendencia generalizada de incremento en el nivel de escolaridad de las nuevas generaciones, cuya finalidad es “contribuir al desarrollo económico, a adaptar la fuerza de trabajo a los rápidos cambios de la tecnología, crear condiciones más favorables de competitividad nacional e internacional, combatir el desempleo en general y en particular el desempleo juvenil” y cuyos resultados parecen apuntar a la ineficacia de ese incremento de escolaridad en el combate al desempleo juvenil, unido a cambios profundos en los atributos de la fuerza de trabajo (Mallet *et al.*, 1997: 30). El principal resultado

encontrado en todos los países del estudio es “que el incremento de la escolaridad se difundió en todas las categorías de empleo según un efecto de la oferta educativa (...) más que un efecto de la demanda de las empresas” (Béduwé y Planas, 2002: 60). Los autores resaltan la importancia de los mecanismos de coproducción de habilidades entre el sistema educativo y el sistema productivo y el consenso generalizado entre gobiernos, empresarios y jóvenes respecto del interés por incrementar los índices de escolaridad de las nuevas generaciones.

Estos resultados permiten resaltar la importancia de identificar con cuidado las políticas que se recomienden respecto del futuro de las distintas estrategias locales de formación de los jóvenes que se están implementando, que sin duda será el aporte más trascendental a la ciudad que tan generosamente permitió desarrollar la investigación, pero cuyo contenido requiere un grado muy superior de reflexión y de elaboración que el que se ha podido hacer en este texto.

El contexto del encuentro

De esta narración se desprende el interés por los principales puntos de debate teórico, esto es, los principales conocimientos que apuntalan los enfoques propuestos para la integración de los resultados del proyecto y hacia donde se orientan las conclusiones del mismo y que se proponen en los siguientes capítulos.

Bibliografía

- Alba, Carlos; Bizberg, Ilán; Rivière, Hélène (Comp.) 1998. *Las regiones ante la globalización*. México: CEMCA; Orstom; El Colegio de México.
- Béduwé, Catherine ; Planas, Jordi 2002. *Hausse d'éducation et marché de travail*. París : Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi (LIRHE)
- De Ibarrola, María (Coord.) 2002. *La formación de los jóvenes no universitarios en el desarrollo regional de México: avances en proceso de la investigación y las tesis incluidas en ella*. México.
- Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia (Coords.) 1998. *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- Mallet, Louis *et al.* 1997. Certificates, skills and job markets in Europe. Vocational Training. Salónica, CEDEFOP. n. 12. p. 20-34.

El territorio como configuración compleja en las relaciones entre educación y trabajo

*Alfredo Hualde*¹

*Il sistema locale è, insieme e congiuntamente,
un luogo di accumulazione di sperienze produttiva e di vita
è un luogo di produzione di nuova conoscenza;
e queste sono precisamente le risorse critiche
dello sviluppo del capitalismo industriale contemporáneo.
Becattini e Rullani, 1994*

Breve introducción

El objetivo general de este trabajo es revisar los temas importantes sobre la región y el territorio que aparecen en trabajos teóricos y empíricos, de modo que se puedan extraer implicaciones acerca de las formas en que el territorio influye o condiciona la articulación entre educación y empleo, y educación y trabajo. Lo local y la articulación local/global es un marco de acción para este tipo de relaciones.

Buena parte de esta revisión se refiere a autores que han basado su trabajo en realidades de los países industrializados, Europa o Estados Unidos, aunque se incluyen algunas referencias a experiencias latinoamericanas. Ello se debe a que en aquellos territorios la teoría ha evolucionado más y se ha documentado la existencia de los territorios que aprenden. El ejercicio y su interpretación requieren, por tanto, cierta distancia crítica, dadas las características de la realidad latinoamericana.

¹ Profesor investigador de El Colegio de la Frontera Norte. El autor agradece a Arcelia Serrano su ayuda en la revisión bibliográfica del texto, aclarando que los errores son del autor.

1. La cuestión regional y el “nuevo regionalismo”

Desde principios de los años ochenta se observa en las ciencias sociales una importancia renovada o reemergencia de las regiones. El fenómeno, denominado “nuevo regionalismo”, coincide asimismo con la era de la globalización (Storper, 1997). Se asigna a la región un papel más activo e importante, de manera que la región ya no es vista como el producto de fuerzas globales o de desarrollos tecnológicos, sino como un motor del desarrollo.

Sin embargo, ¿por qué se produce la renovación del pensamiento teórico, del interés empírico y de la política regional? Se pueden anotar varios fenómenos que contribuyen a ello:

1. Crisis del Estado-nación como actor ante la expansión de actores como las transnacionales en un contexto de crisis fiscal del Estado que se había desarrollado a partir del *consenso keynesiano*.
2. Delegación de responsabilidades a las regiones junto con reivindicaciones de nuevas competencias y poder de decisión por parte de las regiones. Estos fenómenos se conjugan en tendencias hacia la descentralización, la autonomía regional.
3. Críticas a la política regional e industrial (Meyer-Stamer, 2000).

PARADÓJICAMENTE EN LA FASE DE LA GLOBALIZACIÓN, junto a la integración mundial, y el desvanecimiento de fronteras económicas, surge una tendencia a impulsar y fortalecer lo local y regional. A su vez la revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señala al municipio como ámbito más próximo a la ciudadanía, y por tanto como espacio privilegiado para la construcción de la democracia social. De esta manera, lo local-municipal asume un significativo resurgimiento, como espacio para la participación, el ejercicio de derechos ciudadanos, la planificación con sectores políticos y económicos, pero a su vez como espacio de localización del capital transnacional globalizado. La fragmentación de los espacios nacionales conduce a una interdependencia cada vez mayor entre la política local y la economía privada, proceso conocido como globalización.

Cristina Girardo

¿POR QUÉ ESTE RENOVADO INTERÉS POR “LO LOCAL”? Podemos afirmar que si bien lo local, en los años setenta fue un problema marginal, en los años noventa, se convirtió en un debate central sobre las alternativas de desarrollo y se volvió foco de atención por parte de todos: empresas multinacionales, empresas virtuales, empresas nacionales, locales, etc. ¿Cuáles son las razones que impulsan estas nuevas configuraciones? ¿Por qué todos tienen necesidad de que se desarrolle lo local con tanta intensidad en estos modelos de la globalización? Algunas razones las encontramos en que: por una parte, el mercado mundial necesita cada vez más multiplicar y diferenciar los productos y los consumos; de esta manera, lo que se produce en el nivel local comienza a valorizarse más, ya que se agrega, la particularidad, calidad y valor a los productos para la competición en el mercado global. Si bien el contexto de la globalización produce procesos de homología, como muchas veces viene señalado, uniformando estilos de vida, estandarizando consumos y generalizando modas y prácticas, también estimula procesos de diferenciación, de búsqueda de productos más vinculados con las peculiaridades de lo local, autóctonos, heterogéneos, irrepetibles en su reproducción, porque están cargados de una tradición, cultura, identidad, lo que tiende a resaltar la especificidad del lugar. El caso de León y su especialización en la producción de calzado es significativo al respecto.

Otro de los elementos que determina el proceso de globalización es generar cambios en los patrones de localización de las empresas transnacionales, quienes descentralizan sus plantas centrales (*outsourcing*), buscando mejores condiciones fiscales, ambientales o bajos salarios. No debemos olvidar que la relación entre local y global es una relación desequilibrada, muchas veces a favor de lo global (particularmente cuando se vincula con el capital financiero), que fija parámetros, reglas, vínculos, tecnología, modelos de desarrollo. Esta dinámica muchas veces puede generar el predominio de los mercados globales, sin ningún tipo de regulación, aumentando la concentración del capital e incertidumbre en los mercados, favoreciendo orientaciones especulativas con predominio del capital financiero. Por eso es necesario señalar que las condiciones de competitividad de lo local no solo implican la reducción de costos, sino también la existencia de condiciones de sustentabilidad ambiental, de calidad regulatoria y de servicios del propio lugar.

Cristina Girardo

4. Una nueva concepción del espacio ante el desarrollo de las tecnologías de comunicación e información.

5. Novedosas formas organizativas de las empresas, más flexibles y descentralizadas.

6. Papel central del aprendizaje y el conocimiento.

En este marco, una extensa e interesante nómina de autores ha examinado temas clásicos bajo nuevas perspectivas, lejos de las posturas extremas que abrazan la causa de la globalización o de quienes la consideran como intrínsecamente nociva. Las preocupaciones de investigación se proponen discernir las perspectivas más adecuadas para analizar los territorios, delimitar los márgenes de manobra existentes ante las dinámicas globalizadoras desde el ámbito local y, finalmente, estimar el papel que pueden –o deben– desempeñar las instituciones públicas y privadas.

El cuerpo de conocimientos al que nos referimos se aparta de la serena armonía de las visiones neoclásicas ortodoxas, basadas en el equilibrio general, la racionalidad maximizadora de los individuos y la competencia vía precios, para proponer otras aproximaciones a la dinámica económica de los territorios. De allí

PARA EL ANÁLISIS REGIONAL DE CUALQUIER FENÓMENO, la globalización es proceso y no solo un “contexto” o un “entorno”. Si bien la fase actual de la globalización supone la reestructuración de la economía mundial mediante la liberalización de los flujos de capital y de las normas que rigen las operaciones internacionales de intercambio comercial, facilitadas por las nuevas tecnologías de comunicación, la globalización no es un proceso homogéneo o lineal de progresiva integración mundial.

La globalización se construye de manera territorial, en tanto los capitales, los procesos productivos y los flujos de intercambio de bienes de capital, mercancías y trabajo se sitúan en territorios específicos que se articulan o no a las grandes redes de intercambio. En ese aspecto, la globalización es un proceso que *integra* o *excluye* unidades territoriales con base en sus cualidades y potencialidades. Pero la globalización no es una entidad externa a las regiones, sino que ellas mismas son las que con sus intercambios constituyen a la economía globalizada.

Guillermo Tapia García

se deriva una pluralidad de marcos analíticos en los que predomina el eclecticismo o la integración de disciplinas como la sociología, la economía o la geografía. Al respecto, la ciencia económica ha aportado una serie de nuevas teorías y propuestas:

a) Acerca de la innovación: teoría evolucionista (Nelson y Winter, 1982; Dosi *et al.*, 1998).

b) Teoría de los costos de transacción en la economía institucional (Villavicencio, 2000).

c) Economía del conocimiento.²

Por su parte, la sociología y la antropología han realizado las siguientes aportaciones:

a) Teoría de redes (Callon y Latour, 1989).

b) Sociología del trabajo y de las organizaciones.

c) Propuestas analíticas sobre el aprendizaje (Nonaka y Takeuchi, 1995, Von Krogh *et al.*, 2000).

De acuerdo con Storper (1997), tres escuelas de pensamiento participan en el debate: las que se centran en instituciones, la de costos de transacción y organización industrial, y las que se concentran en el cambio tecnológico y el aprendizaje. Instituciones, firmas y territorios son los tres elementos que concurren en el nuevo regionalismo. Varias de las teorías acentúan el elemento relacional: redes entre empresas, individuos u otro tipo de instituciones; relaciones en la cadena productiva más allá del *input-output*: cadena global del producto (*global commodity chains*); relaciones entre empresas e instituciones que atraviesan los sectores económicos clásicos o las *filiéres*; importancia otorgada al asociacionismo, al intercambio y a la cooperación.

Desde el punto de vista teórico, varios abordajes frecuentemente interdisciplinarios son importantes para entender el tema que presentamos. Las aportaciones teóricas surgen de la observación de realidades empíricas novedosas que son ejemplos recurrentes en varios autores:

² Una revisión del tema de la "Economía del conocimiento" se puede encontrar en David y Foray (2002) y en los artículos de la revista *Comercio Exterior*, donde aparece el artículo mencionado.

SERÍA MUY ÚTIL AHONDAR EN LA CATEGORÍA DE REGIÓN, que en diferentes medios se utiliza para designar realidades muy distintas. Se le ha usado para nombrar la unión de varios países que comparten acuerdos económicos internacionales, como los del TLCAN o los del Mercosur. También se habla de ella para caracterizar a un conjunto de entidades federativas que comparten ciertos rasgos homogéneos en términos geográficos, económicos o sociales, como los estados del sureste de México, o los de la frontera norte. Asimismo se llega a identificar a la región, de manera un tanto artificial, con una sola entidad federativa, en la medida que el manejo de la información se facilita. Históricamente, se ha llegado a estudiar a las regiones por su pertenencia a cuencas hidrológicas, aunque en su interior existan realidades económicas, sociales y políticas muy diversas. ¿Cómo delimitar, entonces, para su análisis, un territorio determinado? ¿Qué matices se quieren dar cuando se habla de territorio y de región? ¿No nos estamos refiriendo más bien a localidades específicas?

Carlos Alba Vega

- El “éxito” de ciertas regiones europeas (principalmente italianas y después otras de Dinamarca, Alemania y España) y de Estados Unidos: Silicon Valley y la ruta 128, donde se concentra la mayor parte de la innovación tecnológica y social (Saxenian, 2000).
- La constatación de una pluralidad de modelos de desarrollo, *mundos de producción* o distritos industriales (Salais y Storper, 1993). Es importante señalar esto porque se desecha la posibilidad de proponer un *best way* universal, de acuerdo con una racionalidad única.

Todo lo anterior lleva a considerar a la región como un actor capaz de innovar, aprender y competir. La competitividad no es un asunto privativo de las empresas; se da mediante una compleja articulación entre los distintos actores del territorio y entre estos y el entorno global. En la región se produce una *governance* que se aleja tanto de la lógica y la racionalidad individualista del mercado como de las jerarquías de poder entre empresas.³

Una definición interesante de *governance* es la que incluye mecanismos productivos e institucionales. En esta visión, el territorio se define como “un proceso de recuperación y articulación de proximidades organizacionales y territoriales,

³ La *governance* territorial ha sido definida como un modo contractual de coordinación, como una coordinación político-legal o como un modo de coordinación social.

LAS REGIONES SON *ACTORES* DEL PROCESO GLOBALIZADOR, los que adoptan una postura por acción u omisión ante las tendencias de inclusión o exclusión. En ese sentido, las regiones construyen formas peculiares de inclusión o respuestas ante la exclusión. En términos analíticos se pueden observar los siguientes:

En el primer caso, las regiones pueden adoptar un *modelo primario exportador*, cuando se incorporan a los flujos interregionales e internacionales basadas solo en la exportación de materias primas no procesadas. Se trata de una economía que no agrega valor a los productos pero cuya competitividad global está basada en su incapacidad para hacerlo. También puede adoptar un *modelo secundario exportador*, sea basado en una industria local que es competitiva en planos extrarregionales, sea en una economía “maquiladora” cuya ventaja competitiva global radica en los bajos costos de los insumos materiales y del trabajo. En este caso los actores económicos y los agentes institucionales de la región toman un papel activo de promoción para ser espacios de captación de capitales internacionales. Asimismo, hay regiones que buscan ser intermediarias de los procesos globales de distribución comercial y de la prestación de servicios. Esto es, regiones que buscan situarse como espacios de encuentro de los actores globales para fines de intercambio: centros financieros, de intercambio tecnológico o de producción y distribución de información.

En el segundo caso, cuando las regiones construyen respuestas ante la exclusión de las que son sujeto, se presentan otros fenómenos. El más representativo es el conjunto de flujos migratorios internos y externos.

Lo que resulta claro es que cualquiera de las formas de inclusión en la globalización por parte de las regiones, implica otro conjunto de procesos a su interior. Esto es, se implican procesos de articulación interna de los factores de la producción, en los que puede haber cierta predominancia según la forma peculiar de inclusión.

En el caso *modelo primario exportador* cobra relevancia la disponibilidad de recursos naturales –materias primas–, las formas locales de aprovechamiento de tales recursos, los procesos de trabajo y las formas primarias de acumulación. Los factores clave de inclusión son el cumplimiento de “normas” por los productos a exportar y el “precio” final del producto. La inclusión de estas regiones está basada en su capacidad de aportar recursos al proceso de acumulación global.

En el caso del *modelo secundario exportador* los factores relevantes se ubican en la disponibilidad de trabajo calificado, semicalificado o potencialmente calificable, así como en el costo final de la mano de obra. Asimismo, se observan como factores relevantes la productividad del trabajo y la competitividad global de los productos. En este caso, la combinación de factores locales facilita la participación de la región en los procesos globales de acumulación.

En el caso de las *regiones intermediarias* de los procesos globales de distribución el factor crítico está en su capacidad para fundar y sostener instituciones capaces de sostener de manera competitiva los flujos de información a escala global, por lo que la disponibilidad de trabajo intelectual de alto nivel de calificación es fundamental.

Las formas de inclusión regional, sus procesos clave y sus factores de articulación interna producen, a la vez, factores y procesos secundarios de inclusión y exclusión al interior de la región. Estos elementos secundarios están más referidos a la disponibilidad por los sujetos y actores sociales de los conocimientos, los saberes y las habilidades para participar con determinado papel en los procesos productivos y en la distribución.

La diferencia entre una región y otra y sus formas peculiares de inclusión en los procesos de la globalización, está no solo en la disponibilidad de un capital cognoscitivo y cultural, sino en sus capacidades para incrementarlo y transferirlo a otros campos de actividad, a través de su distribución social y económica.

Es decir, la diferencia radica en las capacidades de aprendizaje de la región, en sus mecanismos sociales e institucionales de producción, reproducción y formalización del conocimiento; en las oportunidades que las personas tienen para aprender y transferir sus saberes de un campo a otro de actividad; en la eficacia de los procesos de transferencia de saberes tradicionales a saberes capaces de someterse a procesos de actualización permanentes.

La exclusión más relevante que produce la globalización es, en este aspecto, la negación de la posibilidad de la población para participar con igualdad de oportunidades en los procesos de producción, reproducción y distribución de los conocimientos necesarios para participar en la actividad social y económica.

Guillermo Tapia García

tanto en la dimensión local (proximidad geográfica *versus* proximidad organizacional) y en la dimensión local-global (proximidad institucional local *versus* proximidad institucional global). La *governance* territorial constituye un proceso de recuperación e hibridación de proximidades institucionales. En este sentido, hay una “alianza de varios sistemas de representaciones” (Torre and Gilly, 2000). Estas formas de *governance* contribuyen a mitigar *la incertidumbre*, que es un elemento fundamental para explicar muchas de las discusiones y las propuestas alrededor del territorio y la innovación.

Sin embargo, a pesar del consenso acerca del nuevo protagonismo de la región o del territorio en la economía de la globalización, la innovación o el aprendizaje, existen matices importantes o desacuerdos acentuados a la hora de sopesar los distintos factores que influyen en el desarrollo de las regiones y las potencialidades de ciertas formas de *governance*. La complejidad se deriva de la multiplicidad de factores y actores que confluyen en el accionar y el devenir de las regiones. Ello dificulta aprehender las distintas lógicas con que actúan, su evolución y la forma en que confluyen en espacios y tiempos determinados. Muchos autores incluyen como elementos comunes las redes, las instituciones, el aprendizaje, la innovación, las formas de organización de la empresa. El desafío es encontrar la causalidad de los fenómenos presentes en el territorio en una perspectiva dinámica (evolucionista).

Tres preguntas básicas que están muy relacionadas con la articulación entre educación y trabajo pueden ayudar a situar los dilemas a los que se enfrentan los territorios y (Acs *et al.*, 2000):

- ¿Por qué la información y el conocimiento florecen en unas regiones y no en otras?
- ¿Hasta qué punto debe haber información acumulada en una región para que se pueda denominar región inteligente, *smart region* (Florida, 2000), o región que aprende (*learning region*).
- ¿En qué momento una región se convierte en un punto nodal alrededor del cual gravita toda una economía?

Dicho de otra manera: ¿existen umbrales mínimos a partir de los cuales la región puede aprender de manera consistente y permanente? ¿De qué manera se logra hacer irreversible un proceso de aglomeración industrial y aprendizaje?

Para entrar en el tema parece aconsejable llevar a cabo algunas distinciones analíticas partiendo de los aspectos principales que se deben tomar en cuenta en el análisis de las regiones:

HABRÍA QUE INTRODUCIR, EN EL CONCEPTO DE REGIÓN, la desigualdad interna. En el caso de la ciudad de León existe una heterogeneidad muy grande dentro de un mismo sector productivo. Los criterios que permiten describir la heterogeneidad han sido ampliamente documentados por diversos autores. En lo personal he planteado un conjunto que resultó ser muy útil en otro tipo de trabajos. Ahora recupero los de Guillermo Labarca, en particular respecto de la naturaleza de la gestión y a las relaciones de las empresas con los centros de innovación y conocimiento. Sin embargo, la pregunta fundamental clave para mí queda sin respuesta: para el desarrollo equitativo y cualitativo de la ciudad, cómo es la relación entre estos sectores heterogéneos y cómo debiera ser. Hay más investigación respecto de las relaciones entre las grandes empresas y las pequeñas; las formales y las informales. Para algunos, las grandes explotan a las pequeñas. Para otros, las pequeñas capacitan inicialmente a la fuerza de trabajo y les dan la experiencia laboral necesaria para incorporarse después a las grandes. Finalmente hay quien considera que a la larga las empresas grandes arrastrarán a las pequeñas a la formalidad, al cumplimiento de normas de calidad y a una mayor productividad colectiva regional. Hace falta, sin embargo, un mayor conocimiento de las empresas y talleres pequeños entre sí. Qué tanta colaboración o solidaridad se desarrolla entre ellas. O qué tanta competitividad y de qué forma.

María de Ibarrola

- 1) Las instituciones: a) su cantidad y la calidad, b) las relaciones entre ellas, c) el espesor de las redes institucionales, d) el tipo de organización que tienen. La idea es que las instituciones constituyen un actor importante en la acción económica y en la innovación, que son parte de la misma y no solo un apoyo o soporte de las empresas.
- 2) El tipo de industria que se asienta en la región: productos y procesos que llevan a cabo, sector de actividad, tipos de empresas, tipos de organizaciones empresariales, niveles tecnológicos, formas de adquisición de la tecnología: creación, imitación, adaptación.
- 3) El denominado *capital humano* y, en consecuencia, la infraestructura educativa y de formación.
- 4) La infraestructura financiera, tecnológica y de comunicaciones.
- 5) Un conjunto de valores, reglas, racionalidad compartida, que puede conceptualizarse como "identidad regional".

EN EL CASO DE LEÓN, se trata de un conocimiento fundamentalmente tácito; las instituciones académicas que codifican o sistematizan ese conocimiento son recientes en la larga historia de la ciudad. La formación escolar de un especialista en producción de cuero y calzado es reciente y son muy pocos los que la tienen). También habría que agregar que las instituciones jerarquizan a las personas que atienden según sus posiciones laborales.

Este conocimiento tácito se adquiere por la proximidad física con la producción del calzado. Un ejercicio curioso que he intentado realizar es la identificación de productores o comercializadores de calzado en las historias a lo largo del siglo XX de familias que no son zapateras. Se observa en esas historias que el recurso a la producción o comercialización de calzado es siempre una solución temporal o definitiva entre los habitantes de la ciudad.

No es la única región del país en donde florece este conocimiento. La bibliografía nos permitió identificar otras regiones con características semejantes o equivalentes: el barrio de Tepito, la ciudad de Guadalajara, San Mateo Atenco en el Estado de México. Sería interesante descubrir las relaciones, redes o *filières* que relacionan unas con otras.

Una inquietud continuamente presente y que todavía no ha sido posible resolver es hasta dónde llega el "saber" o el conocimiento tácito sobre la producción de calzado en la ciudad respecto de lo que podríamos denominar "la frontera" del conocimiento codificado al respecto y que posiblemente podríamos encontrar en el Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado (Ciatec). Unida a esa inquietud está la que refiere a la distribución interna de ese conocimiento entre los trabajadores; para ello nos apoyamos en la descripción que han hecho los antropólogos sobre el proceso de producción y la identificación de lo que un autor denomina el "trabajador integral" *versus* los fraccionados.

Este conocimiento se refiere al proceso técnico de producción del calzado; el referido a la organización de la producción y a la comercialización, está mucho menos distribuido.

María de Ibarrola

2. Instituciones y territorios

Una primera observación acerca de las instituciones regionales es la necesaria autonomía que deben tener respecto del poder central o nacional. Ello está en función de: a) sus recursos humanos y financieros, b) sus formas organizativas, c) la estructura legal que las rige (estatutos de autonomía, leyes de descentralización, etc.). Todo lo anterior son marcos de acción para el desenvolvimiento de las regiones que no agotan, sin embargo, todos los requisitos necesarios para hacer de la región un territorio competitivo. De hecho, los trabajos recientes abundan más en los llamados intangibles. Son factores decisivos: la cantidad y calidad de las instituciones, la coordinación entre ellas y *el ethos y la racionalidad* que las animan, o las convenciones que subyacen en su existencia y evolución.

Por otro lado, las instituciones no son únicamente aquellas estrictamente formalizadas, ni se identifica institución con sector público. Por el contrario, se tiende a considerar como instituciones a las formas de comportamiento recurrentes de determinados colectivos que constituyen un referente para la propia acción social en la región. En este sentido, los nexos individuales o grupales semiformales pueden ser tan importantes como las mismas instituciones formales.⁴

Según Storper (1997: 3), el aspecto central a considerar en el análisis de las regiones es lo que los economistas llaman “interdependencias no mercantiles” (*untraded interdependences*), que toman la forma de convenciones, reglas informales y hábitos que coordinan a los actores económicos en condiciones de incertidumbre; estas relaciones constituyen activos específicos de la región en la producción.

Amin (1999), en un artículo referido a la región de la Emilia-Romagna, distingue varios tipos de instituciones: las relacionadas con la cultura institucional asociacionista y artesanal basada en ciertos valores: apoyo en el trabajo de la familia extendida; ritmos de trabajo y domésticos no estandarizados; la reorientación de los valores y habilidades campesinas; ideología del trabajo (por encima de la ética del beneficio) y orgullo emprendedor. Estas son las instituciones características del distrito industrial. Sin embargo, una serie de cambios sociales y económicos han propiciado en dicha región el surgimiento de nuevos actores que buscan otro tipo de instituciones. Se ha dado un giro hacia instituciones orientadas al mercado en busca de eficiencia que no son capaces de lograr consensos sociales para diseñar estrategias con visiones amplias. El autor concluye:

⁴ Este es un resultado recurrente en investigaciones recientes. En México, se puede ver en los trabajos de Casas y Luna (1997), Hualde (2001) y otros.

Hasta hace poco la innovación institucional descansaba en los intermediarios, compartía principios políticos y culturales, intercambio de información y acuerdos entre las diferentes instituciones y socios de la región. Hay quien afirma que este legado está siendo amenazado tanto por el surgimiento de una tecnocracia profesional nueva como por una *governance* burocrática en el seno de organizaciones individuales. El riesgo es que los nexos horizontales entre organizaciones se debiliten y que el liderazgo de las organizaciones representativas se divorcie de sus miembros y constituyentes.

En este texto se advierte claramente una preocupación que está presente en la bibliografía sobre distritos industriales, pero que afecta a todas las regiones: cómo llevar a cabo rupturas, cómo evolucionar sin romper consensos (Becattini, 1994). Al respecto, Bianchi, como cita Amin (1999), indica que los nuevos desafíos que enfrenta la región se deben dirigir no hacia soluciones tecnocráticas, sino hacia el aprendizaje de iniciativas de abajo-arriba o de arriba-abajo, es decir, un “regionalismo experimental”⁵ basado en el aprendizaje de alternativas que rompan moldes, pero sin perder de vista el capital social acumulado.

El ejemplo anterior también sirve para introducir el tema de la cantidad de las instituciones y las funciones de cada una de ellas. Las regiones sobre las que se llama la atención son aquellas en que existe una cantidad de instituciones que permiten lograr un “espesor institucional” adecuado. Ciertos autores sugieren que parece más conveniente un “exceso” de instituciones que se encuentren permanentemente en contacto, aun a riesgo de una cierta redundancia de informaciones y de funciones, que un tejido institucional desconectado.

En el caso de Silicon Valley se mencionan como base del éxito regional aspectos tan diversos como la importancia de las universidades, las redes informales entre ingenieros, las instituciones de apoyo financiero y la cantidad y calidad de abogados que realizan una labor crucial en el tema de las patentes y de las fusiones (Kenney, ed., 2000). Sin embargo, esta visión también tiene sus críticos. Listerra (1997), retomando la experiencia española, se refiere a la superposición institucional como un fenómeno perjudicial debido al despilfarro de recursos en que se incurre cuando actúan simultáneamente en la misma realidad productiva instituciones europeas, del Estado central, regionales y locales. Boschma (2001) señala la dificultad de encontrar el grado de proximidad y de interacción adecuado y advierte de los peligros tanto de una excesiva interacción como de lo contrario.

⁵ Entrecorillado nuestro.

En las regiones o territorios es necesario, por tanto, delimitar al menos:

- la cantidad de instituciones, la densidad de sus interacciones y el sentido de las mismas (Casalet, 2001);
- las jerarquías entre las instituciones y las formas de colaboración horizontal entre las mismas;
- las convenciones subyacentes en las mismas, su racionalidad y el *ethos* predominante;
- su grado de consolidación, su capacidad de actuación y sus posibilidades de transformación.

3. El sistema productivo, las empresas y la tecnología

Resulta interesante que el “nuevo regionalismo” surja referido a las regiones italianas, donde el sistema productivo y la innovación están ligados generalmente a sectores tradicionales y no a sectores de alta tecnología. En los distritos, lo importante son las relaciones entre empresas e instituciones en territorios con fuerte cohesión social.

En todo caso, el entendimiento del tipo de sistema productivo asentado en el territorio es fundamental para analizar las relaciones entre educación y empleo, sus dinámicas, obstáculos y potencialidades. Para ello, examinaremos los cambios que se han dado en las empresas, las relaciones entre empresas y sus conexiones con la realidad productiva y la dimensión territorial.

Los cambios en la empresa: de la empresa fordista a la organización calificante o la organización que aprende

Desde mediados de los ochenta, uno de los hilos conductores más fuertes del debate sobre lo regional ha sido el que discute la transición del fordismo al posfordismo.⁶ Si la metáfora descriptiva más próxima a la empresa *fordista* resulta ser la organización militar, la que se emplea para referirse a la empresa innovadora es el laboratorio (Zarifian, 2001). A pesar de todas las revisiones acerca del significado, extensión y descripción de la empresa *fordista*, un rasgo común a todas ellas es la división jerárquica tajante entre concepción y ejecución. No es que el trabajo obrero no utilice conocimientos e incluso ciertos niveles de abstracción (conocimiento prescrito *versus* conocimiento real), sino que la organización está diseñada

⁶ Puntualizaremos aquí tan solo algunas de las cuestiones que resultan más interesantes respecto del tema de la educación y el trabajo, dado que la bibliografía sobre este asunto es inabarcable.

para consagrar la separación antes mencionada entre quienes diseñan y deciden y quienes ejecutan (Braverman, 1981; Coriat, 1985).

La empresa posfordista se distingue por una mayor participación de los trabajadores en las decisiones, una organización más horizontal y colectiva y porque en ella el conocimiento, la iniciativa y la responsabilidad de los trabajadores tienen un mayor papel. Estarían en ella presentes los atributos de ensanchamiento de tareas y enriquecimiento del trabajo –tareas más complejas– ya anotadas en los sesenta y setenta por los fundadores de la sociología francesa del trabajo como Naville y Friedmann. La empresa posfordista sería el espacio en que se desarrollarían las competencias, tareas y destrezas de los trabajadores que van más allá de los conocimientos y se orientan hacia la consecución de resultados (Mertens, 2000; Tanguy, 2001; Zarifian, 2001).

La empresa laboratorio, la empresa innovadora, la empresa que aprende es aquella en que las informaciones fluyen sin obstáculos y el trabajo se lleva a cabo en equipos en que se aportan soluciones, se discute y se interpreta. Son importantes en estas la *conversación*, la *interacción* en distintos niveles y la autocrítica. Con el fin de consolidarlas, no solo se necesita una nueva organización, sino una nueva actitud para aceptar y promover propuestas que van de los niveles bajos a los altos. Este tipo de organización descrito y teorizado por Nonaka y Takeuchi (2000) se deriva de análisis empíricos en empresas principalmente japonesas.

Aunque la perspectiva y el interés de estos autores es la organización y no el trabajo, el tipo de organización que proponen se refiere a aquella en que el aprendizaje fluye de los cuadros medios hacia los gerentes altos y después *desciende* a los trabajadores de base, dando lugar a la famosa “espiral del conocimiento” que identifica a estos autores. Un aspecto muy importante son el tipo de conocimientos y su dinámica de creación y transformación, los que no detallaremos en el presente trabajo. Los autores citados centran su análisis en la organización aislada, sin entrar en la colaboración entre empresas y la dimensión cognitiva que tienen agrupaciones de empresas con actividades complementarias como los *clusters*. Es importante asimismo considerar que el conocimiento tácito puede asimilarse a lo que se ha denominado conocimiento contextual aplicado al territorio (Becattini y Rullani, 1994).

Sin embargo, hay que considerar que este tipo de organización no se crea de improviso, sino que requiere procesos de aprendizaje, formas de liderazgo y organizativas que chocan frontalmente con las organizaciones autoritarias y verticales características del fordismo. De ahí que se produzcan resistencias y fracasos en el camino hacia la organización que aprende y, por supuesto, que muchas organizaciones queden fuera de este tipo de caracterización.

En este sentido, es necesario examinar la cultura organizativa y de participación de los trabajadores tanto en el proceso de trabajo como en sus asociaciones características de los sindicatos. Con algunas excepciones (Storper, 1997; Pollert, 1991), la bibliografía sobre las regiones no se ocupa del tema o no considera suficientemente las temáticas relacionadas con los trabajadores. Los autores británicos han sido especialmente críticos en este tema. Según ellos, las condiciones de vida y de trabajo y los niveles salariales en los distritos industriales son peores que en otras regiones. En las versiones más extremas de esta crítica, un rasgo distintivo de los distritos es una realidad laboral donde la explotación está a la orden del día (Amin y Robins, 1991; Pollert, 1991). En todo caso, es necesario subrayar la necesidad de analizar las características de la relación salarial y de los mercados de trabajo en las regiones para entender la articulación entre educación y empleo. Algunos temas son la estabilidad de los trabajadores en las empresas, el tipo de contratos existentes, el papel otorgado a la capacitación y a las necesidades de capacitación, el tipo de relaciones que las empresas establecen con centros de formación locales.

Las relaciones entre empresas

Una de las características de los procesos fordistas es la posibilidad de fragmentación de distintas fases de la fabricación y su ubicación en una escala jerárquica en que las fases intensivas en conocimientos “se quedan” en los países industrializados y las fases más sencillas se trasladan a países en desarrollo. Estos procesos pueden darse con un fuerte control por parte de las casas matrices o con cierta autonomía de las filiales situadas en los países o regiones periféricas (Veltz, 1999). Un aspecto interesante es que la relación en la cadena global o regional no es estática; por tanto, las regiones pueden ir aprendiendo y apropiándose del conocimiento que inicialmente se encuentra fuera de ellas (Fleury, 1999; Carrillo y Hualde, 2000; Hobday, 2001; Contreras, 2000). Los ejemplos más citados de estos procesos de aprendizaje –largos y difíciles– son los de los países asiáticos. La propuesta estratégica o de política dirigida es la que se refiere a la “endogeneización” de los procesos productivos. El corolario de este tipo de organización global flexible es que es necesario reconstruir el proceso de la cadena global para entender la situación de la región, sus restricciones y sus potencialidades. Según los autores italianos, es necesario saber si en la región es posible reproducir *el proceso productivo completo* (Becattini y Rullani, 1994).

La organización que aprende e innova lo hace en coordinación con otras empresas. Las regiones que aprenden se caracterizan por tener una aglomeración de empresas que llevan a cabo relaciones de cooperación y competencia. La biblio-

EN CUANTO A LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA ENTRE EMPRESAS y a sus formas de cooperación, quisiera tomar solamente el caso de las unidades productivas extremas por sus dimensiones y formas de organización: las empresas globales investidas en maquiladoras y las pequeñas unidades productivas locales. Esta relación o ausencia de ella constituye un desafío importante desde muchos ángulos. Desde las ciencias sociales, considero que no se conoce de manera satisfactoria este problema. Se ha argumentado desde hace muchos años sobre algunas de las posibles razones de la ausencia de encadenamientos productivos. Sin embargo, la pregunta está aún en el aire.

Carlos Alba Vega

grafía sobre los territorios hace énfasis en las distintas formas de cooperación y complementariedad entre empresas; se puede dar aprendizaje en: a) las relaciones más simples entre proveedor y usuario, b) en las relaciones entre una filial y su casa matriz, y c) entre empresas que llevan a cabo alianzas tecnológicas. La frecuencia, profundidad y carácter más o menos estratégico definen la trascendencia y la dificultad de dichas relaciones, que pueden traducirse en contratos de proveeduría, colaboración en desarrollo de productos, alianzas tecnológicas o *joint-venture*.

Respecto de las relaciones entre las firmas y su inserción territorial, hay tres temas importantes relacionados: la proximidad, la confianza y la existencia de redes y *clusters*.

La importancia de la proximidad. ¿Cómo definirla y, sobre todo, cómo evaluarla?

El tema de la proximidad está directamente relacionado con el de la globalización: la extensión de los intercambios económicos, la estandarización de ciertas tecnologías y formas de organización son elementos que hacen pensar en cierta disminución de la importancia de la geografía. La globalización es sinónimo en este caso de uniformidad. Sin embargo, una interpretación más acorde con análisis empíricos demuestra la importancia de ciertas regiones y ciudades a escala planetaria. La desterritorialización viene en ese sentido acompañada de una reterritorialización, con la consiguiente desigualdad entre regiones. Autores como Bauman (1999: 28) establecen una diferencia tajante acerca de las consecuencias que tienen la anulación del tiempo y la distancia como consecuencia de los avances tecnológicos:

Lejos de homogeneizar la condición humana, la anulación tecnológica de las distancias de tiempo y espacio tiende a polarizarla. Emancipa a ciertos humanos de las restricciones territoriales a la vez que despoja al territorio, de su valor y capacidad para otorgar identidad.

Las tecnologías de la información y de la comunicación permiten conocer de manera simultánea informaciones y datos en cualquier parte del globo. Ello es una ayuda invaluable en las relaciones entre empresas para la construcción, adaptación y rectificación de sus procesos productivos. Sin embargo, hay determinados procesos y formas de colaboración en las cuales parece más adecuada la proximidad física. Se trata, como en las relaciones entre proveedor y usuario, de procesos en los que es necesario una comunicación estrecha (mediante conversaciones cara a cara, por ejemplo), para diseñar, mejorar y rectificar procesos y productos que requieren acciones de convencimiento y acuerdos precisos pero complejos. En este tipo de relaciones se da importancia a la necesidad de compartir lenguajes e interpretaciones entre los diferentes actores (Rullani, 2000). La necesidad de compartir conocimiento tácito (Storper, 1997; Nonaka y Takeuchi, 1995; Hualde, 2001; Villavicencio, 2000), socializarlo y codificarlo es una de las razones de la importancia de la proximidad; sin embargo, autores como Torre y Gilly (2000) advierten que la asimilación entre conocimiento tácito y proximidad no siempre se verifica.

El grupo de dinámicas de la proximidad propone dos conceptos:

a. *Proximidad organizacional*, que está basada en dos tipos de lógica:

- de acuerdo con la lógica de la adherencia, los actores próximos en términos organizativos pertenecen al mismo espacio de relaciones (firmas, redes), es decir, se encuentran en interacciones de naturalezas variadas.
- de acuerdo con la lógica de la similitud, los actores próximos en términos organizativos se asemejan, es decir, tienen el mismo espacio de referencia y comparten el mismo conocimiento; en este caso importa la dimensión institucional.⁷

b. *Proximidad geográfica*, que tiene que ver con la separación en el espacio y las relaciones en términos de distancia. Esta noción implica también ciertos aspectos de la construcción social que pueden modificar el tiempo de acceso.

De la interacción y trabajo conjunto de distintos actores que comparten conocimientos e intereses en proyectos específicos surgen las denominadas “comunidades de acción” o “comunidades de práctica”.

⁷ Señalan estos autores que la adherencia depende de la efectividad de las coordinaciones, en tanto que la similitud depende de la proximidad de las representaciones y de los modos de funcionamiento.

La importancia de la confianza. ¿Por qué es necesaria la confianza? ¿Cómo se crea, cómo se consolida y viceversa? ¿Por qué no hay confianza en determinados territorios?

Hay diversas cuestiones relacionadas con la construcción de confianza entre los actores que participan en el proceso productivo. En primer lugar, hay aspectos delicados que se comparten: informaciones que no están al alcance de todo el mundo, medios productivos con un valor económico en ocasiones considerable, confianza acerca de las promesas y los compromisos que asumen los actores: compromisos de calidad, precio y entrega a tiempo del producto, compromisos acerca de la profesionalidad de un servicio.

Algunos autores han destacado que, en regiones como los distritos industriales, la confianza permite agilizar ciertas operaciones, facilitar decisiones, diferir o adelantar procesos, seleccionar socios o instituciones. La confianza para algunos autores se basa en las *convenciones* que se dan en ciertas regiones, es decir, expectativas acerca de comportamientos probables del otro en determinadas situaciones (Schmitz, 1995; Storper, 1997). Son comportamientos esperados con base en la experiencia en situaciones similares, en valores compartidos e incluso en culturas políticas determinadas. El cumplimiento de las expectativas conduce al reforzamiento de la confianza; el incumplimiento se traduce en distintas formas de sanción que ponen en práctica las comunidades y que excluyen a los sancionados de los intercambios futuros.

En esta línea, autores como Putnam remiten el proceso de construcción de confianza a la existencia de comunidades con siglos de vida, como las italianas, en las cuales muchos de los intercambios económicos están regidos por ese principio. Sin embargo, los estudiosos de Silicon Valley rechazan tal visión, pues indican que en esta región la confianza se gana demostrando eficiencia en las acciones económicas (Cohen and Fields, 2000).

4. De los *clusters* a las redes

Si la forma de examinar las relaciones entre empresas dispersas geográficamente es la de las cadenas globales, desde la perspectiva económica los *clusters* son una de las formas de analizar las relaciones entre empresas en las aglomeraciones industriales. Los *clusters* son grupos de empresas que llevan a cabo actividades similares y/o complementarias. En principio, ambos aspectos son positivos: unos fomentan la competencia, otros la cooperación. El asentamiento de las empresas en un determinado espacio geográfico permite sinergias que estimulan la

VALDRÍA LA PENA TAMBIÉN INCORPORAR a las perspectivas aportadas por los teóricos que examina Hualde el asunto de la familia como institución clave en el desempeño de las pequeñas unidades productivas. Y aquí podrían ponerse en relación las empresas familiares con las que Hualde llama asociaciones de confianza.

Me interesa destacar el ejemplo de las empresas integradoras, un modelo que inspirándose en los distritos industriales italianos, el Estado mexicano trató de promover desde 1993 con magros resultados. La idea de partida era que las pequeñas unidades productivas serían arrasadas por empresas más competitivas del exterior, a menos que resolvieran el problema de su debilidad cuantitativa y cualitativa. La alternativa era que la asociación entre ellas, a partir de la integradora, una nueva entidad sustentada por todas que no interferiría con la autonomía de cada una, podría permitir que adquirieran ventajas económicas, tecnológicas, administrativas, financieras y otras. A pesar de las bondades que este modelo prometía, hubo varios obstáculos que frenaron su expansión, tal vez los más importantes fueron la crisis financiera de 1994, la falta de apoyos económicos efectivos por parte del gobierno y la desconfianza cultural ante el asociacionismo no familiar.

Una hipótesis que se podría avanzar es que en México existe una dificultad cultural para articular intereses de varias pequeñas unidades productivas. Esta dificultad tiende a disminuir en la medida que se asciende geográficamente hacia el norte, como consecuencia de nuevos patrones culturales que están emergiendo, los cuales se ligan a la migración, la educación y otros factores que habrá que estudiar. Tengo la impresión que en el norte de México son más fáciles de establecer asociaciones basadas en la confianza y los valores comunes compartidos, que en la solidaridad y la ayuda familiar, más presentes en el centro y sur de México. Así, puede observarse cómo muchas de las pequeñas empresas dinámicas que se ligan a las maquiladoras, están constituidas frecuentemente por colegas de la escuela tecnológica, ingenieros asociados o antiguos empleados de las propias empresas maquiladoras.

Carlos Alba Vega

competitividad de los territorios. A pesar de la gran fortuna del concepto de *cluster* contenido en la obra de Porter (1990; 1996), autores como Maskell (2001) señalan la necesidad de seguir avanzando en la teoría de los *clusters*.

Las redes no son una forma mixta de organización entre el mercado y la jerarquía. Más bien es un nombre genérico para un tercer tipo de arreglo, construido con mecanismos integradores diferentes. Las redes son organizaciones e instituciones orientadas a la inducción y al consenso.

De la Motte *et al.* (2001) señalan tres principios de integración:

- Los asociados con amenazas/coerción.
- Los asociados con el intercambio.
- Los asociados con sistemas de consenso orientados a la inducción y al consenso.

Bajo estos principios, las redes tienen dos conjuntos de características: los derivados de su lógica dominante y los que se derivan de la inteligencia dominante que emerge de su estructura. La lógica dominante de consenso no elimina el poder pero lo distribuye. Un rasgo central de las redes es la adhesión voluntaria a las normas que la rigen, las cuales no son fáciles de compartir en comunidades masivas poco integradas.

Podemos afirmar entonces que los entornos no solo constituyen espacios de aprovisionamiento de recursos materiales, humanos e intangibles para la empresa; son ante todo espacios donde los actores institucionales (incluida la empresa) *aprenden a construir relaciones de intercambio, de cooperación y de negociación de conflictos*. Espacios donde la proliferación de relaciones interpersonales, contractuales bilaterales o multilaterales va dando lugar a una estructura reticular que moldea y delimita el comportamiento de todos los actores institucionales. Las empresas, las agencias gubernamentales, las asociaciones privadas sectoriales, los sindicatos y las universidades, entre otros, aprenden a actuar en dicha estructura reticular a través del intercambio de servicios y retribuciones; aprenden a participar en la dinámica del conjunto bajo las reglas definidas explícita e implícitamente o modificándolas. Aprenden asimismo a establecer nuevos vínculos y niveles de interrelación, a disolver tensiones y a generar nuevas áreas de conflicto. En estos diversos aprendizajes, algunos actores institucionales juegan un papel más protagónico que otros, pero ninguno existe o se desarrolla con independencia de los demás (Villavicencio *et al.*, 2002, no publicado).

5. ¿Un nuevo mundo feliz?

La economía de las regiones está influenciada por su historia, por su especialización productiva, por las convenciones predominantes, por su relación con otras regiones y con otros países. A pesar de que el aprendizaje se puede dar en

todo tipo de regiones y en todo tipo de empresas, Storper (1997) ha planteado al menos dos restricciones: una derivada del punto de partida de cada región, puesto que se necesita una acumulación mínima de capacidades y competencias en las empresas y los territorios; la otra se origina por el mimetismo que se observa entre empresas, lo que las lleva a un *pragmatismo minimalista*. Ello quiere decir que sus sistemas de *management* no privilegian el aprendizaje sólido, las estrategias de calidad y la lealtad a las regiones, sino que más bien se observa un predominio de la competencia por costos y, en consecuencia, una estrategia de entrada y salida de los territorios.⁸ En una visión de coevolución, ante este tipo de estrategias los territorios tienden a desregular, a ser poco exigentes con las condiciones que las empresas imponen tanto para instalarse como para permanecer en el territorio. La diferencia entre quienes aprenden y los *lean learners*, proclives a la volatilidad, delimita la nueva división entre centro y periferia.

Especialmente en *The Regional World*, de Storper, se detecta una importante diferencia de matiz y de posibilidades para los territorios: el escenario plural y abierto de los mundos de producción es diferente del pragmatismo minimalista ya mencionado. Pareciera como si las empresas finalmente estuvieran ganando la partida a los territorios, como si la lógica económica más descarnada se estuviera imponiendo a las regulaciones complejas basadas en la posibilidad de aprender, al juego plural de los actores en que las redes, las instituciones formales e informales introducen una suerte de reparto más equitativo de las decisiones.

En palabras de Bauman (1999: 17):

La movilidad adquirida por las “personas que invierten” –los que poseen el capital, el dinero necesario para invertir– significa que el poder se desconecta en un grado altísimo, en su drástica incondicionalidad, de las obligaciones: los deberes para con los empleados y los seres más jóvenes y débiles (...) en pocas palabras (el poder) se libera del deber de contribuir a la vida cotidiana y la perpetuación de la comunidad.

Si esa fuera la tendencia, las opciones de política se reducirían considerablemente de modo que a las regiones solo les quedaría la opción de competir con los recursos que cuentan. En este escenario, las regiones perdedoras serían nuevamente las menos dotadas de recursos intensivos en conocimiento y jugarían principalmente la carta de los bajos salarios.

Las dudas acerca de las posibilidades de competitividad de territorios como los distritos no solo han surgido fuera de Italia. En un artículo de Becattini y

⁸ En esta parte de su libro, Storper retoma la conceptualización de Hirschman de *voice, exit and loyalty*.

Rullani (1994), titulado significativamente “Sistema locale e mercato globale”, se menciona que la característica principal del distrito es la capacidad de reproducir un sistema productivo completo. Dichos autores señalan que en la era de la globalización una de las características del distrito, su homogeneidad (traducida principalmente en la existencia de valores comunes), puede convertirse en un obstáculo para una evolución positiva del distrito. Ese mismo argumento lo retoma Poma (2000), cuando advierte que el fin del distrito puede venir por autoaniquilación o por estallamiento. En el primer caso, los distritos serían incapaces de evolucionar y de abrirse a la economía global; en el segundo, su desaparición provendría de la competencia global. En cualquier caso, el libro mencionado propone, además del concepto de distrito industrial, el de sistema de empresas y, finalmente, el de *competitividad en una economía compleja* (Boscherini y Poma, 2000).

Otros autores han cuestionado lo que Lovering (cit. por Thomas, 2000) ha denominado “nuevo regionalismo vulgar”, en el que se incluyen dudas acerca de:

- la transferibilidad de los modelos de “región exitosa” a regiones periféricas que tienen una débil “cultura de innovación” (Hualde, 1998);
- la viabilidad de largo plazo de los modelos de éxito en sus regiones originales, que pueden ser encapsulados en tecnologías inflexibles;
- la habilidad de regiones bien dotadas de instituciones para responder a las presiones corporativas de la globalización;
- la habilidad las regiones periféricas para lograr competitividad regional fuera de fuertes programas macroeconómicos de recuperación.

En este contexto, lo que conspira contra las regiones son una serie de rasgos que oponen la competitividad sistémica versus la ineficiencia sistémica, que se traduce en:

- Fuertes tradiciones políticas y administrativas de tipo centralista.
- Regiones con escasos recursos económicos, humanos y de infraestructura.
- Débil institucionalidad, fragmentación y aislamiento de las instituciones.
- Escaso asociacionismo empresarial y tendencia al individualismo de las empresas y la desconfianza en las instituciones (Hualde y Mercado, 1996).
- Ambientes donde priva la desconfianza por fenómenos como la inseguridad ciudadana, la corrupción y fenómenos similares.
- Organizaciones donde predominan las estructuras verticales, jerárquicas y frecuentemente autoritarias.
- Organizaciones con fuertes segmentaciones de tipo educativo y cultural (Hualde, 1999).

DADO QUE EL TEXTO SE BASA FUNDAMENTALMENTE en la investigación teórica y empírica que se ha efectuado en los países industrializados, sería muy valioso confrontar esas perspectivas con lo que se ha hecho para ciertas regiones y países de América Latina, aunque haya sido desde otros miradores analíticos.

Asimismo, sería útil comparar los efectos del cambio de modelo de desarrollo en México y en los demás países latinoamericanos, del de industrialización por sustitución de importaciones al volcado al exterior o neoliberal, en la emergencia de las instituciones y redes. Para el caso mexicano podría ponerse a prueba la hipótesis de que mientras imperó el ISI, la fuerte intervención y centralización del Estado en la economía, la sociedad, la política y la cultura, inhibió el desarrollo de instituciones civiles y económicas desde abajo, sobre todo a nivel regional y local. La crisis de 1982 sería un parteaguas no solo para el cambio de modelo, sino para la irrupción de nuevas organizaciones no gubernamentales alentadas por fuerzas internas y apoyos externos, y de muchas instituciones de nuevo cuño que se darían a conocer de manera visible en los años noventa. Creo que vale la pena hacer un balance de las consecuencias que tuvo el cambio de modelo, o si se prefiere, las reformas económicas, sobre la destrucción o formación de instituciones.

Vinculado al cambio de modelo económico y como tela de fondo, habría que considerar también la influencia del régimen político, o de manera más general, la democracia. Sospecho que existe una fuerte vinculación entre el desarrollo de instituciones y redes y esta. La hipótesis sería que la emergencia de instituciones en los años noventa en México es el resultado no solo de las fuerzas de la mundialización o de factores económicos sino de factores también políticos que ocurren en el nivel intermedio.

Quisiera mencionar brevemente el caso de una docena de instituciones económico sociales creadas en Jalisco en los últimos diez años, las cuales, desde mi punto de vista, son la expresión económica, del proceso de transición a la democracia que ha vivido México.

Carlos Alba Vega

- Trabajadores con escasa tradición de participación en las decisiones y en los procesos productivos.
- Instituciones de formación insuficientes, con poca tradición de vinculación con el sector productivo.

- Poca inversión en investigación y desarrollo y procesos desiguales, en ciertos casos incipientes, de colaboración entre la comunidad científica y las empresas (Hualde, 2002).
- Pequeñas empresas fronterizas con la informalidad, sin apoyos institucionales, que compiten con salarios muy bajos, condiciones de trabajo precarias y convenciones de ilegalidad.

Bibliografía

- Acs Zoltan, J.; Motte, John de la (Eds.) 2000. *Regional innovation, knowledge and global change*. London: Pinter.
- Acs Zoltan, J.; Motte, John de la; Paquet, Gilles 2000. Regional innovation: in search a global strategy. En: Acs, J. Zoltan; Motte, John de la (Eds.) *Regional innovation, knowledge and global change*. London: Pinter.
- Amin, Ash 1999. The Emilian model: institutional challenges. *European Planning Studies*.
- Amin, Ash; Robins, Kevin 1991. Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades. *Sociología del trabajo*. Madrid. número extra. 1991. p. 181-229.
- Bauman, Z. 1999. *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beccatini, G. 1994. El distrito marshalliano: una noción socioeconómica. En: Benko, Georges; Lipietz, Alain. *Las regiones que ganan*. Valencia, España: Alfonso el Magnanim.
- Beccatini, Giacomo; Rullani, E. 1994. Sistema locale e mercato globale. En: Beccatini, Giacomo; Vacca, Sergio (Eds.) *Prospettive degli studi di economia e politica industriale in Italia*. Milán: Franco Angeli.
- Boscherini, Fabio; Poma, Lucio 2000. Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global. En: Boscherini, Fabio; Poma, Lucio (Comps.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Madrid: Niño y Dávila.
- Boschma, Ron 2001. Proximity and innovation. Paris.
- Braverman, Harry 1981. Trabajo y capital monopolista. 4 ed. México: Nuestro Tiempo. Cap. 3, p. 183-289.
- Callon, M.; Latour, B. 1989. *La science et ses réseaux, genèse et circulation des faits scientifiques*. París : La Découverte.
- Carrillo, Jorge; Hualde, Alfredo 2000. Desarrollo regional y maquiladora fronteriza: peculiaridades de un cluster electrónico en Tijuana. *Revista mercado de valores*. México. v.10. p. 45-57.

- Casalet, Mónica 2001. Reestructuración y nuevos desafíos y en el contexto institucional mexicano. En: Dutrénit, G.; Garrido, C.; Valenti, G. (Eds.) *Sistema nacional de innovación: temas para el debate en México*. México: UNAM. p. 229-237.
- Casas, Rosalba; Luna, Matilde 1997. Gobierno, academia y empresas en México. México: UNAM; Plaza y Valdés.
- Cohen, S.; Fields, G. 2000. Social capital and capital gains: Creating Silicon Valley. En: Kenney, M. *Understanding Silicon Valley*. Stanford : Stanford University .
- Contreras, Oscar 2000. Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras. México: El Colegio de México.
- Coriat, Benjamín 1985. El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa. 2a. ed. México: Siglo XXI.
- David, P.; Foray, D. 2002. Los fundamentos económicos de la sociedad del conocimiento. *Comercio Exterior*. México. v. 52, n. 6, jun. p. 472-492.
- Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverg, G.; Soete, L. (Eds.) 1998. *Technical change and economic theory*. New York: Pinter.
- Fleury, Afonso 1999. The changing pattern of operations management in developing countries: The case of Brazil. *International Journal of Operations@Production Management*. Bradford. v. 19, n. 5/6.
- Florida, Richard 2000. The learning region. En: Acs, J. Zoltan; Motte, John de la (Eds.) *Regional innovation, knowledge and global change*. London: Pinter. p. 231-239.
- Hobday, Mike 2001. Oem vs. Tnc-led growth in electronics: Comparing east and south east Asian innovation systems. En: Dutrenit, G.; Garrido, C.; Valenti, G. *Sistema nacional de innovación tecnológica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Hualde, Alfredo 2001. Aprendizaje industrial en la frontera Norte de México: la articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo maquilador. 2a. ed. México: Plaza y Valdez; OLEF.
- . 2002. Gestión del conocimiento en la maquiladora de Tijuana: trayectorias, redes y desencuentros. *Comercio exterior*. México. v. 52, n. 6. p. 538-550.
- . 1998. Pymes y desarrollo regional: la utilidad de los enfoques europeos y sus limitaciones. *Perfiles latinoamericanos*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. v.7, n.13. p. 199-229.
- . 1999. Saberes productivos y polarización en la frontera norte de Mexico. *Sociología del Trabajo*. Madrid, Siglo XXI. n. 37, otoño. p. 59 -86.
- Hualde, Alfredo; Mercado, Alejandro 1996. Al sur de California, industrialización sin empresarios. *Revista latinoamericana estudios del trabajo*. n. 3.
- Kenney, Martin (Ed.) 2000. *Understanding Silicon Valley. The anatomy of an entrepreneurial region*. Stanford: Stanford University.

- Listerri, Juan José 1997. La experiencia española de apoyo a la política territorial. En: Dussel, E.; Piore, M.; Ruiz Durán, C. *Pensar globalmente y actuar regionalmente*. México: Universidad Nacional Autónoma.
- Maskell 2001. Towards a knowledge-based theory of the geographical cluster.
- Meyer-Stamer, Jörg 2000. Estrategias de desarrollo local y regional: clusters, política de localización y competitividad sistémica. *Revista mercado de valores*. México. set.
- Mertens, Leonard 2000. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Cinterfor. Caps. 1 al 5
- Listerri, Juan José 1997. La experiencia española de apoyo a la política territorial. En: Dussel, E.; Piore, M.; Ruiz Durán, C. *Pensar globalmente y actuar regionalmente*. México: Universidad Nacional Autónoma.
- Nelson, R.; Winter, S. 1982 . An evolutionary theory of economic change. Cambridge, Mass.: Harvard University. The Belknap Press.
- Nonaka, Ikujiro; Takeuchi, Hirotaka 1995. *The knowledge-creating company*. Oxford: Oxford University.
- Pollert, Anna 1994. La ortodoxia de la flexibilidad. En: *¿Adiós a la flexibilidad?*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Poma, Lucio 2000. La nueva competencia territorial. En: Boscherini, Fabio; Poma, Lucio (Comps.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Madrid: Nuño y Dávila.
- Porter, Michael E. 1990. *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- . 1996. Competitive advantage, agglomeration economies and regional policy. *International Regional Science Review*. West Virginia University. Regional Research Institute. v. 19, nos. 1& 2. p. 85-93.
- Rullani, Enzo 2000. El valor del conocimiento. En: Boscherini, Fabio; Poma, Lucio (Comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Madrid: Nuño y Dávila. p. 229-258.
- Salais, Robert; Storper, Michael 1993. *Les mondes de production*. París : Maison de Sciences de l'Homme.
- Saxenian, Analee 2000. The origins and dynamics of production networks in Silicon Valley. En: Kenney, M. *Understanding Silicon Valley*. Stanford: Stanford University.
- Schmitz, Hubert 1995. Small shoemakers and fordist giants: Tale of a supercluster. *World development*. v. 23, n. 1.
- Storper, Michael 1997. *The regional world*. Guilford Press.
- Tanguy, Lucie 2001. De la evaluación de los puestos de trabajo a las cualidades de los trabajadores. Definiciones y usos de la noción de competencias. En: Garza, E. de la; Neffa, J.C. (Coords.) *El trabajo del futuro, el futuro del trabajo*. Buenos Aires: CONICET. CEIL-PIETTE; CONICET; CLACSO; Trabajo y Sociedad.

- Torre, Andre; Gilly, Jean Pierre 2000. On the analytical dimensions of proximity dynamics: debates and surveys. *Regional Studies*. Cambridge. v. 34, n. 2. p. 169-180.
- Thomas, Kevin 2000. Creating regional cultures of innovation? The regional innovation strategies. *Regional Studies*. v. 34, n.2, april. Cambridge.
- Veltz, Pierre 1999. *Mundialización, ciudades y territorios*. Madrid: Ariel Geografía.
- Villavicencio, D. 2000. La innovación en las empresas como espacio para el análisis sociológico. *Sociología del Trabajo*. Madrid. n. 40. p. 59-78.
- Villavicencio, D.; Barajas, R.; Casalet, M.; Hualde, A. *El marco institucional y el aprendizaje tecnológico de las maquiladoras: elementos para discusión*. Conacyt .
- Von Krogh, Georg; Kazuo, Ichijo; Nonaka, Ikujiro 2000. *Enabling knowledge creation*. Oxford: Oxford University.
- Zarifian, Philippe 2001. *Le modele de la competence*. París : Liaisons.

Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas

Claudia Jacinto¹

Juventud y juventudes en América Latina

El análisis sociohistórico muestra que la conformación social de la juventud en tanto etapa vital diferenciada y con características particulares es un fenómeno moderno, y tiene directa relación con la complejización de los procesos productivos durante la industrialización y la consecuente necesidad de extender y diversificar los procesos formativos. Diversos autores sostienen que la categoría social “juventud” comenzó a emerger durante el siglo XVIII como una moratoria en la etapa de transición entre la niñez y la adultez, destinada a la adquisición de los saberes necesarios para la vida laboral. Durante el siglo XX, esta categoría de “juventud”, que había comenzado por los sectores acomodados, se extendió hacia los sectores de trabajadores y paulatinamente abarcó, aunque de formas distintas, a todos los jóvenes. La expansión de los sistemas educativos, el desarrollo de las fuerzas productivas, las transformaciones en la organización y productividad del trabajo, las posibilidades de control sobre la natalidad y el aumento en la expectativa de vida contribuyeron a crear condiciones para que el tránsito entre la infancia y la vida adulta se prolongara, dando lugar a la emergencia de diversos campos de expresión de lo juvenil, en la cultura, la política, el consumo, las cuestiones de género, las comunicaciones, etc. Tal como sostiene De Ibarrola, el predominio al respecto de los criterios de los países avanzados ha logrado incluso la extensión del concepto de infancia hasta los 18 años, período en el que se intenta enmarcar la batalla por la prohibición del trabajo infantil, y el de juventud hasta los 29 años.

¹ Investigadora a cargo del proyecto de investigación de IPE-UNESCO: “Estrategias de mejoramiento de la equidad educativa en América Latina”. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones de Argentina. Agradezco a Pedro Daniel Weinberg, Enrique Pieck, Herlinda Suárez, Fernando Cuevas y Alejandro Mijares sus comentarios a la versión preliminar de este artículo.

ESTAMOS ASISTIENDO A UNA ETAPA HISTÓRICA DE CAMBIOS en torno a una nueva revolución industrial, en medio de un proceso de globalización e internacionalización absolutamente novedosos y que se dirige por caminos desconocidos, a gran velocidad. Estas transformaciones vertiginosas en lo macro repercuten fuertemente en la vida personal y, de modo especial, en la vida de los jóvenes.

El proceso descrito ofrece oportunidades de desarrollo, progreso, integración y acceso al conocimiento, pero requiere reestructuras para que esas oportunidades refuercen la equidad y no la segmentación. Las políticas sociales anteriores daban certezas, porque probablemente se ajustaban a las expectativas y las aspiraciones de la ciudadanía.

Hoy ya no es así, la educación y la formación se volvieron imprescindibles, pero con nuevos paradigmas en modelos emergentes, que exigen reflexión y nuevos contratos sociales. Asimismo, surge un nuevo desafío: en los 20 años más recientes, los jóvenes hacen su aparición como categoría significativa del ciclo vital, que exige estudios y tratamientos específicos. La definición de juventud presenta dos vertientes: la etaria y la ciudadanía. En el pasado la coincidencia entre ambas vertientes era mayor que hoy.

Pedro Daniel Weinberg

Durante los años ochenta y noventa, la conceptualización de los jóvenes como una categoría específica se reflejó tanto en el ámbito académico, como en el de las políticas públicas. Un gran número de investigaciones, publicaciones, programas e instituciones, encuentros, acuerdos, declaraciones, notas periodísticas empezaron a relacionarse con el análisis de la problemática típicamente juvenil. La educación de adultos comenzó a denominarse como de "jóvenes y adultos", reconociendo la presencia en los programas de una proporción incluso mayoritaria de jóvenes, que presentan intereses y situaciones diferentes de las de los adultos; la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), tradicionalmente vinculada a la defensa de los derechos de los niños, extendió su campo de influencia hasta los adolescentes (Torres, 2001). Se crearon áreas específicas de juventud en los gobiernos centrales, regionales e incluso locales. Se desarrollaron programas específicamente dirigidos a jóvenes en las áreas de empleo, formación y sociales.

Esta creciente preocupación por lo juvenil vino de la mano con la también creciente conceptualización de la juventud como problema. Durante décadas, la

integración social de los jóvenes se canalizó a través de las instituciones educativas y de las ligadas al mundo productivo. El tránsito a la adultez se caracterizó como la salida del hogar de origen y la asunción de responsabilidades laborales y de reproducción familiar. Este modelo de inserción entre la educación y el trabajo o entre el mundo familiar y el trabajo –según el sector social de origen– se va rompiendo en el marco de la crisis del empleo, para convertirse en una transición larga y compleja. Cuando existían bajos niveles de desempleo, el pasaje de la educación al trabajo no era más que eso: un paso relativamente simple y corto (Roberts *et al.*, 1994). Con el deterioro del mercado de trabajo, cada vez resultó más evidente que el acceso a un empleo relativamente estable (si es que llegaba) era precedido por empleos precarios y/o temporales, periodos de desempleo e inactividad. De este modo, se comenzó a considerar la inserción ocupacional más bien como una transición larga y compleja (Jacinto, 1996; Ramírez, 1998).

EN LOS ACTUALES Y HEGEMÓNICOS IMAGINARIOS Y REPRESENTACIONES SOCIALES, “juventud” y “jóvenes” no son lo mismo. *La juventud no es problema*, en cuanto a que representa, para decirlo con Bourdeau (1990), “tan solo una palabra” asociada con una muy apreciada y efímera etapa de la vida que está llena de bienestar. En cambio, los y las jóvenes, que son los actores concretos que deberían darle vida a esta palabra, son vistos como problema, pues a muchos se les considera inmaduros, impetuosos o marginales por querer (o tener que) vivir esta etapa de su vida transitando por caminos propios, sin ceñirse a los lineamientos socialmente “instituidos” con el propósito de “prepararlos” para enfrentar los peligros (de desempleo y subempleo) que, supuestamente, les acechan en el futuro.

Ante el *desenclave institucional* (o de lo social) que caracteriza a la época actual, la identidad juvenil centrada en la asistencia escolar de los y las jóvenes ha perdido sentido. También lo ha perdido la identidad laboral, en cuanto que, para muchos jóvenes, el trabajo se desdibuja como eje de la organización de su vida personal. Entre otras cosas, la erosión de las identidades juveniles ligadas a la escuela y al mundo del trabajo exige a los investigadores interesados en el tema de la educación para el trabajo adoptar nuevas perspectivas y, sobre todo, enfocar los nuevos espacios y procesos desde donde hoy se están construyendo las identidades juveniles. Esto se requiere si es que buscamos el éxito en nuestra tarea de incrementar “la educabilidad” y “la empleabilidad” de los y las jóvenes, particularmente de los y las más vulnerables.

Con todo y que se reconozca el debilitamiento de la fuerza integradora (desde el *deber ser*) de la educación y del trabajo, esto no debe llevarnos a situarnos en el enfoque del “fin de la sociedad del trabajo” (Offe, 1992). En las realidades latinoamericanas, el trabajo se ha instalado, y cada vez más, en el plano de la integración sistémica, como un imperativo (vinculado a la necesidad de *tener*). Si bien ha perdido centralidad, como norma de referencia integradora de la personalidad de los y las jóvenes, ellos y ellas están conscientes de la *necesidad de trabajar*. Por tanto, buscan “prepararse”. Pero la preparación que buscan está lejos de corresponderse con los viejos esquemas de tránsito de etapas sucesivas entre la escuela y mercado de trabajo asalariado. Los destinos, los tránsitos y las trayectorias entre la educación y el trabajo se han multiplicado.

Pluralidad y diversidad son, entonces, los dos componentes fundamentales y actuales de lo juvenil. Si bien es cierto que cada vez son más los jóvenes que estudian; los que trabajan; los que estudian y trabajan, así como los que no estudian ni trabajan, también son más los que, independientemente de su situación escolar y laboral, no construyen sus identidades desde el *ser* estudiante o desde el *ser* trabajador, sino que se identifican simplemente como *ser joven*, lo cual responde a las aspiraciones de los y las jóvenes de ser reconocidos como *actores* en la trama de “lo social”.

Reconociendo la legitimidad de las aspiraciones de los y las jóvenes de ser actores sociales, “la resignificación y la construcción de una escuela para jóvenes”, de las que nos habla Claudia, pasan necesariamente por construir espacios de expansión al *ser* joven, que resignifiquen lo que Giddens (1997) nombra “un nuevo sentido del Yo”. En estos espacios, los procesos de construcción de identidades juveniles (incluso los del mundo de la escuela y el trabajo) se articulan, cada vez más, al terreno de *lo estético*. No podemos desconocer la definición propia que hacen los y las jóvenes sobre ellos mismos. Según la información de la ENAJUD (2000), los y las jóvenes (cuando menos en México) se identifican, sobre todo, con: la apariencia, la moda, el lenguaje, la música y los gustos, los cuales, por cierto, han encontrado un importante soporte para su desarrollo en las nuevas tecnologías. Consecuentemente, “lo estético” de las culturas juveniles se constituye en “ancla” emotiva y cognitiva (otra vez citando a Giddens) de la educabilidad de los y las jóvenes actuales.

Herlinda Suárez Zozaya

En años recientes se ha puesto de nuevo en cuestión la adecuación de estos conceptos. El análisis de trayectorias empezó a mostrar a la transición como un movimiento con destinos diferentes: en un extremo, unos jóvenes se dirigen hacia la estabilidad profesional; en el otro, algunos no llegan nunca a acceder a un empleo de calidad y estable y están más cerca de la exclusión que de la integración social (Drancourt y Rollet-Berger, 2001). En este marco, cabría preguntarse: “transición, ¿hacia dónde?”.

Las características que definían hasta hace unos veinte años la transición a la vida adulta (independencia económica, autonomía personal y de recursos, constitución del hogar propio) están presentes en cada vez menos jóvenes, generándose una individualización y fragmentación de trayectorias vitales y laborales que desdibujan la construcción de certidumbres en torno al trabajo y a las formas de pasaje a la vida adulta (Pérez Islas y Urteaga, 2001).

Los jóvenes, y en especial los más vulnerables, parecen ser “la punta de lanza” de una crisis en la organización social de los ciclos de vida considerada desde el doble punto de vista de las instituciones y de los individuos (Dubar, 1996). Los procesos de socialización y de conformación de identidades personales y sociales cambian profundamente.

La juventud aparece en el corazón de muchas de las contradicciones de nuestra época: mejoramiento de las expectativas de vida, al mismo tiempo que aumento de la pobreza y de la desigualdad; mayor integración y comunicación, al mismo tiempo que mayor fragmentación y exclusión; globalización y preponderancia de lo local; solidaridad emergente junto con individualismo y consumismo extremo (Torres, 2001).

Las consecuencias sociales y económicas de la globalización, la creciente polarización de los mercados de trabajo y el acrecentamiento de las desigualdades sociales en América Latina colocan a la juventud en un lugar especialmente crítico. La mayor inclusión en el sistema educativo se da en el marco de la persistencia de la deserción y deterioro de la calidad; el desempleo y subempleo juveniles crecen, en tanto algunos jóvenes ni siquiera encuentran refugio en el sector informal; los jóvenes aparecen vinculados a la extensión de la violencia y el tráfico y consumo de estupefacientes. Muchos jóvenes, especialmente en algunas subregiones, se ven compelidos a migrar en búsqueda de mayores oportunidades laborales. En este marco, se da un fenómeno paradójico: estamos por primera vez frente a una generación que sabe más que sus padres, en una faceta central del desarrollo como es la tecnología. Y, al mismo tiempo, muchos jóvenes tienen la perspectiva de no lograr mantener el nivel de vida de sus padres (Balardini, 2002). En suma, lo que está en crisis son los mecanismos tradicionales de inserción y movilidad social.

Sin embargo, en el marco de estos procesos generales, en rigor no puede hablarse de “juventud” sino de “juventudes” (CEPAL, 2000; Jacinto, 1999; Gallart, 2000; Lasida, Ruétalo y Berruti, 1998), pues la polarización creciente no afecta del mismo modo a los jóvenes de todos los sectores sociales y niveles educativos, ni de igual manera a todos los países y a todos los contextos. Si se tratara de delinear las situaciones más críticas en América Latina, de un modo general podría señalarse a los adolescentes y jóvenes pobres, que han abandonado la educación media formal o están en riesgo de hacerlo. Dentro de esta categoría general, algunos grupos padecen situaciones especialmente inequitativas. Por ejemplo, los adolescentes trabajadores “en o de la calle”, los jóvenes internados en instituciones de menores,² los inactivos que no estudian ni trabajan,³ los jóvenes rurales y/o indígenas y/o de origen afroamericano,⁴ y, finalmente, otro sector con características muy marcadas, afectado por procesos de exclusión y reclusión: las mujeres, en particular las adolescentes de sectores de pobreza, que presentan tasas más altas de desempleo y tienen menores oportunidades educativas y de capacitación.⁵

Lejos de pretensiones de exhaustividad, intentaremos plantear a continuación algunos temas que han suscitado mayor intercambio, investigación y debate durante los años recientes entre los especialistas en la temática de los jóvenes, la educación media y el trabajo. El texto se concentra en ese eje, dando por sentado que aspectos contextuales más amplios y algunos referidos a las transformaciones en el mundo productivo se desarrollan en otros documentos.

² Evidentemente, el fenómeno de los niños de la calle está asociado a la pobreza y a una variedad de causas socioeconómicas y políticas. Sin embargo, no son las únicas causas; si así fuera, debería tratarse de un fenómeno masivo. Existe consenso acerca de que ciertos contextos familiares y sociales motivan a los niños a dejar sus hogares; entre ellos se mencionan el descuido y el abuso familiar, y/o la procedencia de ambientes caracterizados por la drogadicción, la violencia y la inseguridad física.

³ Alrededor de 13% de los niños y adolescentes de 13 a 17 años (edad en que deberían asistir a la educación media) de las zonas urbanas y cerca de 23% de las zonas rurales no estaban estudiando ni trabajando ni buscando empleo. Estos porcentajes se aproximan a 20% y 30% en el caso de los niños y adolescentes que residen en 25% de hogares de más bajos ingresos (CEPAL, 1998). Estos adolescentes constituyen un grupo crítico, porque no se están educando ni calificando, ni siquiera acumulando experiencia laboral.

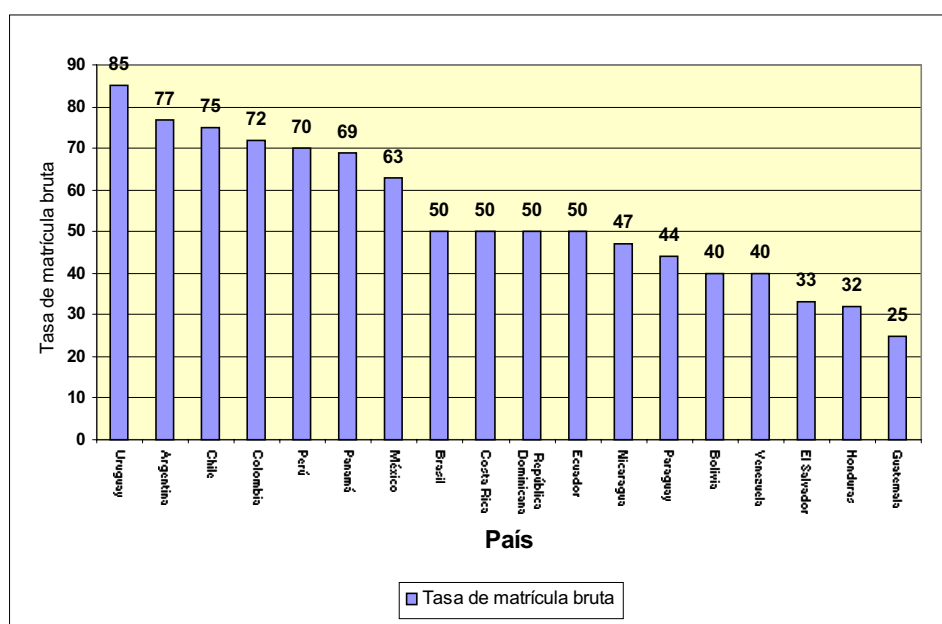
⁴ Existen dos conjuntos de países donde la problemática de los jóvenes rurales y/o indígenas adquiere diferentes particularidades (Rama, 1998): uno, los países o regiones con fuerte participación de población indígena: Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y sur de México. En el marco de la segregación racial y cultural, las oportunidades de acceso y permanencia de estos jóvenes en el sistema educativo es muy limitada, especialmente en la educación media, y en el caso de las mujeres, por motivos culturales. El otro conjunto lo forman países donde la población indígena no es predominante, pero sí considerable: aquellos de base agraria y escaso desarrollo económico, donde las tasas de escolarización son considerablemente bajas, especialmente en el nivel medio, dada la baja cobertura en las zonas rurales. Algunos de ellos fueron afectados en años recientes por guerras civiles (El Salvador) que encontraron a los jóvenes en uno u otro bando, y enfrentan hoy la necesidad prioritaria de brindar respuestas a la desmovilización.

⁵ Como una señal de disminución de las inequidades de género, debe señalarse que las tasas de matrícula de uno y otro sexo se han equiparado en todos los niveles del sistema educativo; incluso, en algunos países son favorables a las mujeres en la educación de segundo y tercer nivel.

Sobre la juventud y la escuela media: ante la resignificación y la construcción de una escuela para los jóvenes

Las categorías “juventud” y “juventudes” tuvieron un papel relevante en los debates y estrategias sobre la educación media en la década de los noventa, cuando la educación secundaria se expandió (aunque, como suele señalarse, no en la misma medida que en otros países emergentes, como los del sudeste asiático)⁶, acompañando la generalización de la educación primaria, las mayores demandas educativas de los distintos sectores sociales y la extensión de la escolaridad obligatoria vinculada a las reformas educativas (ver gráficos 1 y 2). A medida que se expandía, se hacía evidente que el modelo institucional y pedagógico no se

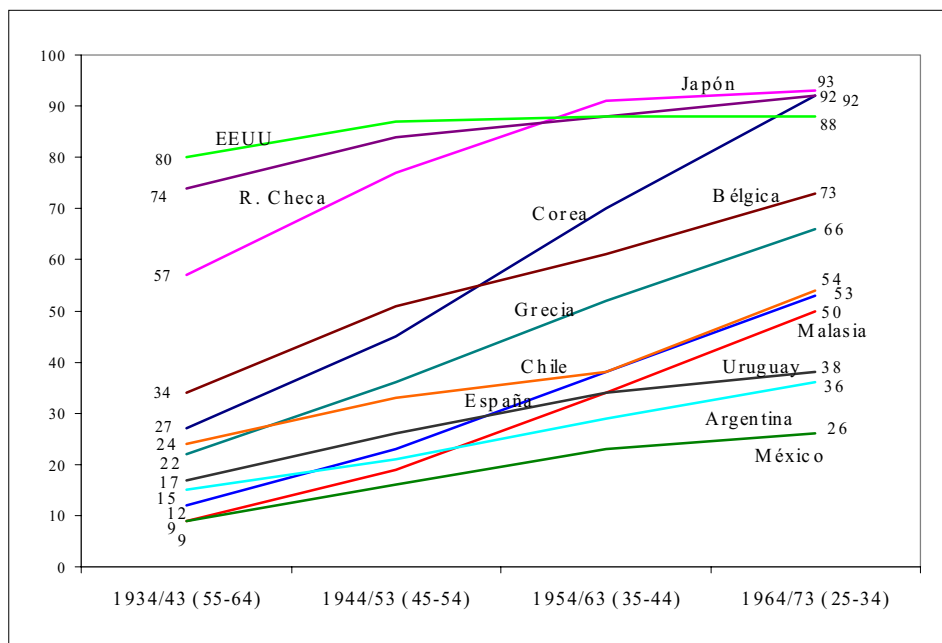
Gráfico 1
América Latina. Tasa de matrícula bruta en educación secundaria. 1996



Fuente: Francoise Caillods y Francis Hutchinson (2001): «¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad», en Cecilia Braslavsky (org.), Santillana, Buenos Aires, p. 54. Datos del cuadro extraídos de Banco Mundial, 1998; UNESCO, 1999.

⁶ La fuerza laboral latinoamericana tiene, en promedio, menos de seis años de educación, dos años menos que los patrones mundiales. El gasto (como porcentaje del producto nacional bruto) ha aumentado, pero la inversión pública por alumno es baja y está concentrada en la educación superior (PREAL, 2001).

Gráfico 2
Población con educación media completa (1998 según porcentaje de edad)



Fuente: Cristián Bellei (2001): "¿Ha tenido impacto la reforma educacional chilena?" Ponencia presentada en el Seminario Reforma Educativa en el Cono Sur, logros y tareas pendientes. BID. Buenos Aires, diciembre de 2001.

adecuaba a los desafíos sociales y económicos, ni a la nueva juventud y a los nuevos sectores sociales que se incluían en ese nivel educativo. Se ha llegado a afirmar que la mayor expansión se ha dado al mismo tiempo en que crecía el descontento (Braslavsky, 1999).

Así, numerosos trabajos de la década sostienen que la escuela media está en crisis. Por varios motivos y desde varias perspectivas. Se dice que ha perdido su sentido integrador original. Que muchas veces constituye un espacio de discriminación o un paliativo frente al hambre y la inseguridad social. Que cada vez "vale" menos para conseguir un buen empleo. Que los niños y adolescentes se instruyen poco y aprenden cosas inútiles en la escuela. Que está alejada de los intereses y expectativas de los propios jóvenes (entre otros, Tedesco, 2001; Tenti, 2000; Braslavsky, 2001).

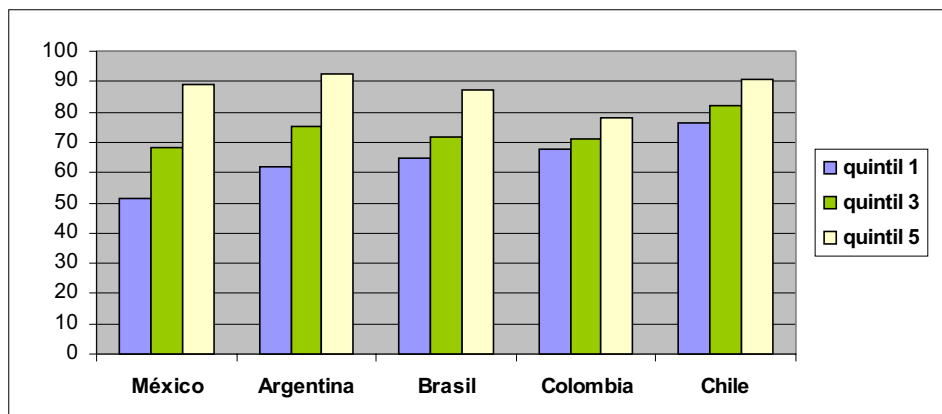
Sin embargo, pocos cuestionan su valor como lugar de aprendizaje de conocimientos socialmente significativos que habiliten el acceso a los niveles educativos superiores y al trabajo, como espacio de revalorización de las diversidades culturales y las heterogeneidades juveniles, como lugar de aprendizaje de la convivencia social y de la participación democrática.

Mientras que el sistema educativo tradicional había encontrado la manera de preservarse de la cultura y la vida juveniles planteando sus propias reglas del juego, en años recientes se produce una irrupción de los modelos y sus preocupaciones juveniles. Esto provoca un acrecentamiento de la distancia entre cultura escolar y cultura juvenil, que es considerada una de las causas de la crisis de sentido que afecta ese nivel educativo (crisis de sentido que se relaciona con cambios culturales y socioeconómicos globales). Una de las discusiones dominantes de la década en torno a las reformas de la educación media fue cómo delinear un modelo institucional y pedagógico que tuviera en cuenta y procesara en la escuela las características de la cultura juvenil como una de las formas de recuperar el sentido de la escuela para los jóvenes.

Pero no solo se trata de la distancia entre el “ser joven” y la escuela en general. La expansión de la educación secundaria tiene lugar en el marco de un proceso de profundización de las desigualdades sociales preexistentes y de emergencia de otras nuevas. Se está produciendo una diversificación social y cultural del público de las escuelas medias que, con el trasfondo de transformaciones socioculturales más amplias, cuestiona sus funciones originales, y plantea nuevos desafíos. Entre las discusiones al respecto, pueden distinguirse dos que abordan la relación de la escuela con los nuevos jóvenes. Se ha discutido, por ejemplo, en qué medida los nuevos jóvenes son *educables* en el marco de los modelos institucionales y pedagógicos tradicionales (Tedesco, 2000); la pregunta complementaria es cuáles son y deberían ser las reformulaciones de las instituciones escolares para retener a esos nuevos jóvenes sin disminuir la calidad de los aprendizajes (Jacinto, 1999). Los datos disponibles muestran que los mayores problemas del nivel en diferentes países latinoamericanos están justamente en la deficiente retención, y nivel de egresos, y en la baja calidad y amplia segmentación.⁷ Las tasas de asistencia escolar reflejan las desigualdades en las oportunidades educativas de los distintos grupos sociales (gráfico 3).

⁷ La educación de calidad rara vez llega a los niños pobres, rurales o indígenas. Las desigualdades abundan en los sistemas educativos. En lugar de reducir la desigualdad de los ingresos, en muchos países la educación podría estar aumentándola. Los jóvenes rurales se encuentran dramáticamente desfavorecidos en el nivel secundario donde, en la mayoría de los países, las tasas de matrícula son la mitad que las correspondientes a los no pobres que viven en zonas urbanas (PREAL, 2001).

Gráfico 3
México, Argentina, Brasil, Colombia y Chile.
Asistencia escolar en áreas urbanas por niveles de ingreso familiar.
Grupo de edad de 13 a 19 años. 1997
(en porcentaje de la población de la misma edad)



Fuente: UNESCO-OREALC (2001): Situación educativa 1980-2000 de América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.

En principio, la *educabilidad* se ve afectada por los problemas de subsistencia y de satisfacción de las necesidades básicas. Para abordar estos aspectos socioeconómicos, las políticas educativas han incluido estrategias asistenciales, tales como becas, comedores, apoyos alimenticios, dirigidas en general a poblaciones escolares específicas. En algunos casos, también las estrategias de articulación intersectorial (por ejemplo, con hospitales) y la articulación de la escuela con programas más integrales de desarrollo local operan como factores de retención en la escuela.⁸ También se discute sobre la conveniencia de implementar “políticas de refuerzo” para todos los adolescentes y jóvenes que ingresan a la educación secundaria con menor capital cultural y educativo acumulado (Braslavsky, 2001). La aparición de la figura del “estudiante trabajador”, presente en los procesos de expansión en partículas en algunos países, como Brasil, plantea desafíos específicos vinculados –por ejemplo– a una mayor flexibilidad organizativa.

⁸ También pueden reconocerse algunas experiencias que crean incentivos a la permanencia dirigidos a las escuelas, que premian o castigan según los niveles de retención de las instituciones. Cuando toman un carácter coercitivo, estas prácticas desnaturalizan el sentido de mejoramiento de la equidad que promueven.

En segundo lugar, la *educabilidad* plantea una dimensión cultural,⁹ expresada en las diferencias entre los valores y actitudes de los jóvenes y las reglas del juego escolares; esta distancia es particularmente amplia en relación con los públicos más recientemente incorporados. A ello se suma la debilidad de ciertas competencias básicas (desde lingüísticas hasta metacognitivas) de jóvenes que cursaron su escolaridad previa en escuelas de baja calidad.

La llegada de estos sectores a la enseñanza media desestabilizó los acuerdos y los intereses previos. Este nivel educativo e incluso el nivel terciario están acogiendo nuevos contingentes de alumnos que ya no adoptan las actitudes escolares implícitas, las esperas y las motivaciones previstas. La escuela tiene que administrar grupos heterogéneos y no le alcanza el desempeño de su papel tradicional y la afirmación de sus objetivos para que los alumnos participen del juego (Dubet y Martuccelli, 1998).

Los debates están abiertos sobre las estrategias para acercar la escuela a la cultura juvenil en el marco de una educación con mayor calidad y equidad. En las reformas educativas y en los medios académicos se vienen planteando desde hace años reformulaciones de los modelos institucionales, los currículos y las estrategias pedagógicas. En general, tal como señala De Ibarrola, se ha llegado a un consenso respecto de extender los años de escolaridad básica general y obligatoria, y posponer el momento de la elección vocacional o profesional; al mismo tiempo, se diversifican las opciones de educación técnica superior para no depender de la formación profesional universitaria.

Sin embargo, más allá de este consenso básico que atraviesa las reformas educativas de la región, se plantean algunos debates en torno al grado de diversidad institucional y curricular que debe promoverse. Uno de los aspectos debatidos concierne a la conveniencia de diversificar las estructuras como una herramienta para promover una mayor equidad (Braslavsky, 2001). Se ha planteado que ofrecer a todos ahora, en nombre de la equidad, el mismo contenido, las mismas prestaciones y adoptar idénticas estrategias pedagógicas equivale a privilegiar una equidad formal, teórica, frente a una equidad real (Caillods y Hutchinson, 2001).

Algunos programas innovadores han comenzado a proponer caminos para desarrollar estrategias de acercamiento a la cultura juvenil. En esta línea, pueden reconocerse espacios de expresión de las culturas juveniles, artísticas, deportivos, de producción de audiovisuales y/o programas de computación, etc.; programas

⁹ Incluso podría sostenerse que, en la educación media, la cuestión socioeconómica no suele ser el aspecto más problemático, tal vez porque los más pobres muchas veces no logran incorporarse a este nivel.

de mejoramiento de la convivencia escolar y prevención de la violencia; acciones vinculadas al acercamiento entre la educación y el trabajo, tales como incluir a los jóvenes en microemprendimientos o proyectos de desarrollo local. Estas estrategias se dirigen a hacer de la escuela un ámbito más cercano a las expectativas de los jóvenes, en algunos casos introduciendo espacios participativos y actividades que le dan un “sentido” al aprendizaje desde la perspectiva del propio joven. Al mismo tiempo se facilita la comprensión de ciertas reglas del juego para sostener la escolaridad motivando su permanencia. El equilibrio entre establecer las reglas de convivencia y de estudio básicas y mantener la motivación de los jóvenes implica obviamente la necesidad del reconocimiento de las culturas juveniles, y la negociación entre cultura escolar y juvenil, constituyéndose en la actualidad en uno de los *enjeux* centrales de las instituciones escolares.

Sobre los jóvenes y el trabajo: ante la descentralización del trabajo como estructurador de la identidad social juvenil

Como se ha venido señalando, la década de los noventa en América Latina se caracterizó por la apertura de las economías, las privatizaciones y la desregulación, fenómenos que se tradujeron en términos sociales en un aumento del desempleo, en un deterioro aun más generalizado de la calidad de los empleos (ocho de cada 20 de los empleos que se generaron fueron en el sector informal), que impidieron a la región capturar productivamente el “bono demográfico” (producto del crecimiento de la población en edad de trabajar y de la económicamente activa a tasas

DE ACUERDO CON DATOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE JUVENTUD (2000), la mayoría de los y las jóvenes mexicanos no se sienten convocados por las viejas causas que tomaban cuerpo en movimientos políticos. En cambio, como lo ha mencionado Touraine (1997), se muestran dispuestos a dar la batalla por nuevos temas, particularmente en el combate al deterioro del ambiente y en la reivindicación de la igualdad de género, los derechos indígenas y la libertad sexual. Estos temas, entre otros, deben estar presentes en los contenidos educativos accesibles a la juventud. Si se desatienden los intereses juveniles y se niega a los y las jóvenes su derecho a convertirse en actores sociales difícilmente lograremos las metas de generar mayor justicia social, integración y condiciones para un desarrollo más equitativo, el cual, yo agregaría, debe ser sostenible.

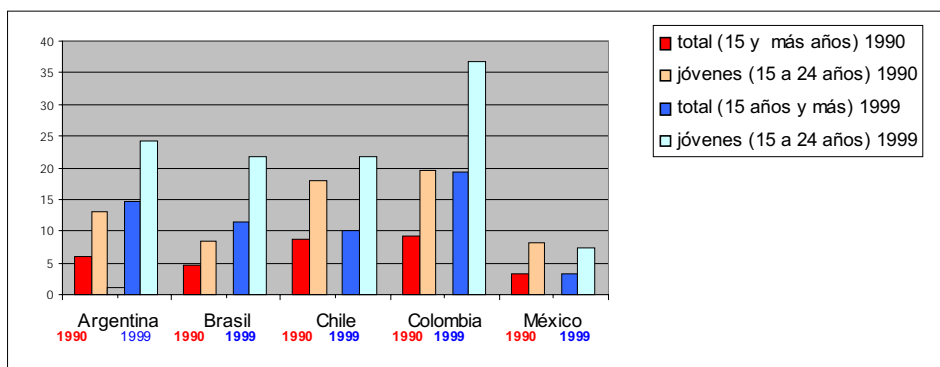
Herlinda Suárez Zozaya

mayores que la población total). Como resultado de estos procesos, se deterioró también la distribución del ingreso, a pesar del aumento del gasto social y del control de la inflación.

Por su situación de buscadores del primer empleo, los jóvenes han sido las primeras víctimas de la crisis del mercado laboral. El desempleo y el subempleo constituyen las características estructurales de la vinculación entre los jóvenes y el trabajo (ver gráfico 4). Los altos niveles de desempleo de los jóvenes, que duplican y más las tasas del conjunto de la población económicamente activa, se suman a los altísimos niveles de subempleo.

Pero tal vez la característica más marcada en la relación actual de los jóvenes con el mercado de empleo es la precariedad de sus inserciones laborales. Los jóvenes suelen acceder a empleos inestables, sin protección laboral y con bajos salarios, aun cuando se inserten en el sector formal de la economía. Los jóvenes sin calificación se ven compelidos a trabajos informales, y ocasionales, en el extremo más deteriorado del circuito laboral. Los jóvenes que alcanzan la educación media completa llegan a acceder al circuito de nuevos empleos jóvenes (cadenas de *fast food*, alquiler de videos, cines, vendedores de centros comerciales) dentro del sector formal, pero igualmente con bajos salarios y contratación precaria. Los jóvenes

Gráfico 4
Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.
Tasas de desempleo abierto en la población de 15 a más años
y en el grupo de 15 a 24 años. Zonas urbanas. Alrededor de 1990 y 1999



Fuente: CEPAL (2002): Panorama Social de América Latina 2000-2001, publicación de las Naciones Unidas sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

más educados, dependiendo también de su capital cultural y social, pueden llegar a acceder, en el extremo, a trabajos de mayor calidad, mejor remunerados y con mejores condiciones de trabajo, pero muchas veces igualmente transitorios.

LA SEGMENTACIÓN GENERAL DEL MERCADO LABORAL se vuelve discriminadora y marcada en el trabajo juvenil, dado que las credenciales, las destrezas, las aptitudes, el perfil actitudinal y comportamental, las redes sociales, exigidos para el ingreso a los segmentos laborales modernos son casi exclusivas de los jóvenes de las clases favorecidas. Los estratos de altos ingresos se benefician de la expansión del empleo, al absorber los mejores trabajos. Poseen y disfrutan de moratoria, en el sentido de la posibilidad de aplazamiento en la consecución de la madurez. La moratoria permite acumular años de instrucción, de búsqueda vocacional, de ensayo-error, de amplias experiencias de socialización, sin el apremio del ingreso temprano al empleo precario y de baja calidad, indispensable en los jóvenes pobres para la manutención, con el consecuente abandono de la educación y la capacitación formales. La exclusión es tradicional en las sociedades de América Latina, considerada la zona de mayor inequidad en el mundo. La exclusión es la imposibilidad de compartir un tiempo y un espacio comunes en la red social. Estar excluido abarca, así, la pobreza económica, las credenciales educativas de bajo nivel, el quedarse “afuera” del circuito social, sin poder participar en los diferentes ámbitos y sin la opción de ser un integrante pleno de una sociedad fuertemente democrática.

El crítico sector de los jóvenes excluidos se integra por los jóvenes desempleados de baja escolaridad, los jóvenes inactivos (que no trabajan ni estudian), las mujeres pobres (sobre todo adolescentes), los habitantes pobres del campo y los integrantes de minorías étnicas. La carencia de redes sociales (pues 50% de los reclutamientos para el trabajo en los jóvenes se realiza gracias a redes familiares o grupales), así como la discriminación de acceso a la educación y formación de buena calidad se refuerzan por la discriminación ecológica: viven en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que potencian el aislamiento. Si acceden a un trabajo, este es en relación con el trabajo de un adulto, de mayor precariedad, de menor calificación y de menor salario. Las barreras a la inclusión se incrementan si se pondera la fuerza de la socialización que otorga un empleo de buena calidad, del que también están alejados. Dado que conseguir trabajo es tan difícil y el que se consigue es tan malo, se crea “una cultura del trabajo inestable o ausente”, resultando jóvenes inactivos. A esa parálisis contribuiría, además, la sensación vertiginosa y de cambio e incertidumbre de la sociedad posmoderna.

Los jóvenes pertenecientes a los sectores pobres van transitando los diferentes puntos neurálgicos que condicionan la reproducción de la pobreza, en un proceso de identificaciones y socializaciones propias del ingreso acelerado y precoz al mercado precario e informal, por la privación de moratoria. En el proceso simbólico de identificaciones se produce un intercambio y reciprocidad dentro de los hábitos de la vida cotidiana. La confraternidad depende de un intercambio progresivo y constante. La corporificación de una persona es altamente individualizada, pero a la vez altamente social. Paralelo al ensimismamiento del individuo está el mundo de la cultura y la ideología, el que institucionaliza el pensamiento y la comunicación por medio de un sistema de signos y símbolos. En este sistema tiene especial importancia el lugar que ocupa el cuerpo para el individuo y para el grupo social. Los jóvenes pobres presentan comportamientos, actitudes, gestos que también los excluyen del mercado laboral porque no los hacen parecer confiables para las empresas. La estigmatización obra en el nivel de la degradación corporal, ya que la superficie del cuerpo interpreta el problema físico del prestigio social moderno. El concepto de estigma es un atributo profundamente desacreditador y supone la situación del individuo inhabilitado para una plena aceptación social. Frente a esta situación, una de las posibilidades es que la persona estigmatizada opte por permanecer entre sus pares para no tener que enfrentar el problema. Dentro de las categorías sociales, se detecta en el análisis de aquellos miembros de la clase baja que en forma bastante perceptible llevan la marca de su estatus en su lenguaje, su apariencia y sus modales, y que, respecto de las instituciones públicas de nuestra sociedad, resultan ser ciudadanos de segunda clase. A estos jóvenes excluidos estructuralmente, la globalización les muestra mediante los medios de comunicación masivos las pautas culturales y el consumo legitimados, en los que reconocen la ajenidad y la inaccesibilidad. Estas desigualdades terminan golpeando a todos, al empobrecer la sociedad: la segmentación y el aislamiento consecuente de los distintos sectores sociales impiden el intercambio cultural enriquecedor y limitan la calidad de vida de la totalidad de los ciudadanos. La mayor desintegración social consolida bolsones de pobreza estructural, con discriminación étnica, de género y ecológica, llevando al incremento de la violencia urbana. Las consecuencias negativas de esta distorsión abarcan también al mundo industrializado: "es difícil imaginar un escenario donde el desempleo persistente entre los jóvenes rinda beneficios positivos a la sociedad".

Pedro Daniel Weinberg

En el marco del deterioro general, existe también una franca polarización de las oportunidades laborales y en la calidad de los empleos. En este contexto sociolaboral segmentado, la situación es aún más difícil para los jóvenes de sectores de pobreza y/o niveles educativos más bajos. Estos solamente logran integrarse, en los casos en que lo consiguen, en los segmentos ocupacionales más marginales y precarios de la fuerza de trabajo, donde acceden a empleos “no calificantes”, ya que en ellos las posibilidades de aprendizaje en el trabajo son escasas (Gallart, Jacinto y Suárez, 1996).

Estudios cualitativos han permitido detectar otros aspectos que se suman a la segmentación ocupacional y a la escasez de credenciales y competencias, para

HOY RESULTA LO MÁS COMÚN ESCUCHAR QUE LOS JÓVENES, aquellos de los estratos superiores y que han tenido acceso a estudios universitarios, ven complicada su inserción laboral. Egresados de este nivel se colocan en puestos de 300 y 400 dólares al mes. Algunos con suerte se ubican un poco más alto y son los menos. En ocasiones los sueldos resultan iguales o menores que los que obtienen los egresados de estudios técnico-profesionales y que se ubican en niveles medios. Otros optan por incorporarse al autoempleo ante las restricciones del mercado de trabajo.

Para quienes no acceden a la educación media superior (50% en México, según Castañón y Seco, 1999), los posibles escenarios se ubican en cursos de capacitación para el trabajo (los Cecati) en el nivel medio básico, con escenarios laborales en el sector informal, puestos iniciales en el mercado formal y en el autoempleo. Quienes ingresan a los bachilleratos tecnológicos o a opciones de educación técnica se encuentran, asimismo, con un mercado de trabajo restringido y con remuneraciones que no van acordes con los estudios realizados (Muñoz Izquierdo, 2001).

¿Cuál es la calidad de las opciones de formación en términos de brindar respuestas pertinentes a la realidad y expectativas de la población? ¿Qué les dicen y significan las ofertas actuales de formación a los jóvenes? ¿Cuál ha sido la flexibilidad y adecuación de las ofertas a las diferentes realidades? ¿Qué opciones les brindan los bachilleratos tecnológicos, los cursos de los Cecati? ¿Qué le dicen estas opciones a un joven del medio rural? ¿Qué significa un buen perfil de empleabilidad hoy en día? ¿Cómo entender la empleabilidad, el empleo y el trabajo en contextos de pobreza?

Enrique Pieck

dificultar el ingreso y permanencia de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo. Entre ellos merece resaltarse: a) la marginación ecológica, ya que estos jóvenes suelen habitar en zonas alejadas, de difícil acceso, con baja infraestructura de servicios, y mal comunicadas, en medios de transporte que resultan caros. En el caso de las mujeres, esto se ve agudizado por la restricción domiciliaria y horaria que se autoimponen debido a la necesidad de compatibilizar el papel productivo y reproductivo (Gallart y otros, 1993). b) La carencia de un capital cultural (manejo de determinados códigos lingüísticos, e interactivos, por ejemplo) y de un capital social (redes sociales de las que puede provenir un empleo o una clientela) que pueda favorecer el ingreso a otros segmentos del mercado laboral (Jacinto, 1996).

LA INFORMACIÓN DE UNA INVESTIGACIÓN RECIENTE (Gallart, 2000) habla de la incidencia marcada de la pobreza en las variables educativas y laborales de los jóvenes. Al introducir las variables de género y contexto, la situación inevitablemente se agrava. Por ejemplo, las diferentes cifras entre medio rural y urbano dan idea de los contrastes, inequidades y, de nuevo, de las distintas juventudes: solo 1.3% de los jóvenes del medio rural tiene trece y más años de escolaridad; en cambio, en el medio urbano la proporción es de 9%, casi siete veces más. De ocho a doce años de escolaridad (niveles de media básica y media superior), la tercera parte de los jóvenes rurales (33%) accede a este nivel, mientras en el medio urbano son cerca de las dos terceras partes (Pieck, 2001).

Enrique Pieck

Este panorama ha modificado la relación con lo laboral, que estaba teñida por la llamada “cultura del trabajo”, en la que la satisfacción se vinculaba al deber cumplido y la identidad laboral iba de la mano con la constitución de la identidad social de los individuos (Dubar, 1991).

Algunos autores han sostenido que se está produciendo una descentralización de la cultura del trabajo en los procesos de constitución de las identidades sociales juveniles. El lugar que ocupaba “la ética del trabajo”, hoy parece ser ocupado por una “estética del consumo”, que premia la intensidad y diversidad de las experiencias, incluido el ámbito laboral, buscando gratificaciones inmediatas (monetarias y vivenciales), novedosas y flexibles (Bauman, 1999, citado por Pérez Islas y Urteaga, 2001).

Esta interpretación es consistente con los hallazgos de algunas investigaciones sobre las representaciones del trabajo en los jóvenes, en particular en el caso de

los de sectores populares. Así, se ha afirmado que aunque el trabajo sigue siendo clave para los jóvenes, el énfasis de esta representación está puesto en su carácter de valor utilitario, que les da la posibilidad de obtener dinero. “Dada la precarización de las condiciones de empleo, los jóvenes acceden a experiencias laborales de baja calidad, de poca calificación, de estabilidad variable y de derechos laborales escasos. En estas condiciones no se encuentran reconocidos por la actividad que realizan, ni establecen vínculos de identificación colectiva con sus pares en el trabajo. El interés por el mundo laboral está relacionado con las posibilidades de acceso al mundo del consumo, y con una mayor autonomía del grupo familiar” (Cogliati y otras, 2000: 48).

Un autor señala que, como la inserción del joven en el mundo del trabajo ya no es permanente, pierde vigencia el “rito de iniciación” que era obtener el primer empleo y el primer sueldo, con lo que se lograba cierta estabilidad e independencia, por lo menos económica, de sus progenitores. Actualmente, la inserción laboral de la juventud popular se presenta como un “entrar y salir” permanente del mercado laboral, con una fuerte rotación e inestabilidad, principalmente debido al tipo de empleo y remuneración (Dávila León y otros, 1995).

Otro autor enfatiza el impacto que el desempleo tiene sobre los varones, en los cuales la coincidencia entre identidad ocupacional e identidad social resultaba central. El trabajo es un medio a través del cual se hace posible no solo el consumo, sino también la identificación con lo masculino (Urresti, 2000). Por ello, el desempleo afecta no solo a la autonomía, sino también a las relaciones sociales. El aislamiento social es un proceso de polarización por el cual, al quedar excluido del mundo laboral y de sus implicaciones –en particular el consumo–, se deja de participar de un terreno de intereses comunes, máxime si no se produce la sustitución por nuevos intereses, sino que prima la preocupación por encontrar un trabajo (Kessler, 1996).

Habitualmente, se sostiene que el aprendizaje en el trabajo constituye una parte de la formación, complementaria a las etapas de educación formal y formación profesional. ¿Cuánto de “formativos” son estos nuevos modos de inserción en el trabajo? Como se ha dicho, algunos autores han enfatizado su carácter “no calificante” por su precariedad y baja calidad. Otros sostienen que en esos trabajos se produce una socialización laboral que da al joven “herramientas” para sobrevivir en un mercado de trabajo hostil. Obviamente, la valoración que el joven tenga de su propio trabajo dependerá de múltiples factores. Por un lado, no será independiente de la calidad y el contenido del mismo. Los llamados “trabajos independientes de segunda generación”, por ejemplo, son frecuentemente desempeñados por jóvenes de alta calificación que eligen esa inserción y obtienen gratificaciones

LA DISCUSIÓN SOBRE EL TRABAJO CALIFICANTE podría ir en el sentido de cuándo considerar que un puesto lo es o no, ya que se puede analizar desde las características objetivas del mismo o desde la percepción del ocupante. Puede ser que una función desempeñada parezca repetitiva, con poca posibilidad de aprendizaje, pero que el sujeto que la realiza reciba satisfacciones que no son visibles, como las posibilidades de socialización o de establecer relaciones que de otra forma no tendría. De aquí que los nuevos empleos jóvenes que han generado las franquicias (cines, restaurantes, tiendas de ropa) merecerían un análisis que ahonde en el tema de lo calificante.

Fernando Cuevas

monetarias y simbólicas con ello. Por otro lado, la percepción de los jóvenes dependerá del sector social al que pertenezcan y a sus expectativas de partida; tampoco es independiente de la realidad de los mercados de trabajo locales en los que se insertan. Los jóvenes de sectores medios empobrecidos que han apostado a una mayor escolaridad que sus progenitores, pueden verse desalentados e insatisfechos con las inserciones laborales disponibles porque tienen mayores expectativas. Ciertos jóvenes de clases medias bajas que con gran esfuerzo han logrado terminar la escolaridad media tienen tal vez mayor satisfacción.

El debate sobre el tema está abierto, como lo está respecto de las evoluciones futuras del mercado de trabajo. En América Latina, el sector informal aparece como destino probable de inserción laboral de la mayoría de los jóvenes. Muchos trabajos informales, por ejemplo, los existentes en el terreno de la cultura, son valorados por los jóvenes. En ese contexto, debe insertarse la discusión acerca de la calidad de los trabajos. El trabajo “decente”, como menciona la OIT, o el trabajo digno, como prefieren otros autores, estará vinculado sin duda a la calidad de vida, a lo que permita acceder y a la satisfacción de las necesidades básicas y simbólicas.

Sobre las relaciones entre juventud, educación media e inserción laboral: ante el fin de la escolaridad media como vehículo de movilidad social

Las recientes décadas han evidenciado un cambio sustantivo respecto del papel de la educación en relación con la movilidad social. Durante casi todo el siglo XX, la educación fue un formidable vehículo de movilidad social ascendente, a medida que se democratizaba el acceso y, especialmente, en las décadas de pleno

LA EDUCACIÓN TRADICIONAL DE LA REGIÓN muestra un campo segmentado con un acceso diferencial en la calidad de la educación, según estrato social. El acceso a la educación se generalizó, pero con deterioro de la calidad: con ingreso tardío a la primaria (20%), altas tasas de repetición (40% en el primer año), de atraso escolar (50% en algún momento del ciclo); y con un ingreso a la secundaria de solo 50% de la población en edad y condiciones para hacerlo. El impacto efectivo de los logros educativos y formativos en América Latina y El Caribe está francamente por debajo del de los países desarrollados, especialmente si se pertenece a sectores desfavorecidos. Toda esta problemática queda, además, inmersa en el fenómeno de “la devaluación de las credenciales educativas”: se exigen más años de preparación para las mismas tareas. Según CEPAL, la educación formal comienza a ser discriminativa para el trabajo a partir de los doce años de escolaridad.

Pedro Daniel Weinberg

empleo y crecimiento económico. Pero dos fenómenos convergentes han erosionado esta relación tradicional entre educación y movilidad social: la crisis del modelo fordista de organización del trabajo y la masificación del acceso a la educación (Tedesco, 2000).

Desde inicios de los años ochenta, comenzó a hacerse evidente un proceso de devaluación de las credenciales educativas (De Ibarrola y Gallart, 1994) y un deterioro general de las posibilidades de empleo, que paulatinamente fue afectando también a los más educados, llevando a un fenómeno conocido como “sobreeducación”.

Hacia principios de los años noventa, todavía era evidente que poseer mayor nivel educativo se asociaba a una menor probabilidad de caer en el desempleo. Más años de escolaridad actuaban como una suerte de “paracaídas” que atenúa el deterioro general de niveles salariales y de empleo desde los años ochenta (Gallart, Moreno y Cerrutti, 1993). Sin embargo, siguiendo la evolución de esta asociación en años recientes, se nota que el poder diferenciador del nivel de instrucción tiende a disminuir (ver cuadro 1). De este modo, se estaría evidenciando el llamado “efecto fila”, que consiste en que, en los periodos de disminución de las oportunidades ocupacionales, aquellos que tienen mayores niveles de escolaridad desplazan a los menos educados cuando compiten por obtener los mismos em-

pleos. A ello se suma que el aumento de las tasas de escolarización de la población joven se viene registrando en el marco de deterioro de la calidad de la educación.¹⁰

Cuadro 1
Argentina, Chile, Colombia, México y Brasil. Tasas de desempleo abierto según número de años de instrucción, en zonas urbanas, en 1990 y 1999

	TOTAL		0 a 5 años		6 a 9 años		10 a 12 años		13 años y más	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Argentina**	5.9	14.7	6.8	17	5.9	17.4	15	14.5	7.7	10.2
Brasil	4.5	11.4	4.2	9.9	6.2	15.6	4.5	12.2	1.8	5.2
Chile	8.7	10.1	9.3	12.8	10.1	12.2	9.2	10.2	6.3	7.1
Colombia	9.3	19.2	6.6	15.3	11.3	23.2	12.4	23.2	7.4	14.1
México	3.3	3.2	1.3	2.1	4.3	2.6	3.8	3.7	2.4	3.9

** Argentina. En 1990 los dos primeros tramos de años de instrucción corresponden a los rangos 0-6 y 7-9. Los datos de los tramos 10-12 años y 13 años y más corresponden a 1994.

Fuente: CEPAL (2002): *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Publicación de las Naciones Unidas. Cuadro 13, p. 219.

Como resultado de los procesos de crecimiento del desempleo, de informalización, precarización y polarización del empleo, la escolaridad media decrece como garantía de empleo y, más aun, como garantía de acceso a un empleo de calidad. Hacia fines de los noventa, un estudio sobre el tema (Filmus, 2001) señala que el desempleo de los que terminan la escuela media posee características muy diferenciadas. Por un lado, no solo ocurre en países en los cuales, aunque en forma parcial, ha habido cambios importantes en las estructuras productivas a partir de la incorporación de modernas tecnologías y una tasa relativamente alta de escolarización media, como Chile, sino también en países donde el impacto de las nuevas tecnologías es muy pequeño y muestran una tasa de matriculación secundaria baja, que no supera 50%. Asimismo, estudios recientes muestran que solo quienes poseen estudios superiores parecen conservar tasas de retorno aceptables y que disminuye cada vez más el valor de los certificados de nivel medio en el mercado

¹⁰ Estos fenómenos también han sido interpretados como un traspaso de los mecanismos diferenciadores del sistema educativo al mercado laboral: ante la expansión del primero, el mercado de trabajo estructura fuentes de discriminación que se suman a las existentes en el sistema educativo (Rodríguez, 1995).

EL ESCENARIO DE LOS JÓVENES ANTE EL HORIZONTE LABORAL es inevitablemente pesimista y las cifras estadísticas no hacen más que corroborar fría y pesadamente una realidad que, lamentablemente, consideraciones teóricas, análisis puntuales, buenos deseos y algunos resultados aislados de experiencias no pueden ocultar. Este panorama nada halagador se complementa con la mención de una cifra reciente: hay mil millones de personas hoy día desempleadas en el mundo, poco menos que toda la población de China. Igualmente, las cifras de la OIT durante la década de los noventa dejan al descubierto lo que han significado y repercutido las condiciones sociales, económicas y políticas en los jóvenes. Las cifras muestran su pasado, su presente y muy probablemente su futuro:

- 5.5 millones de jóvenes de 13 a 17 años (54% del total) están fuera del sistema educativo (Muñoz Izquierdo, 2001).
- La tasa de desocupación se duplicó (de 8 a 16%).
- De quienes se lograron integrar a la PEA, seis de cada 10 quedaron desocupados.
- De 100 contratados, solo siete eran jóvenes.
- 43% de los salarios jóvenes fueron menos de la mitad de un adulto.
- Las jornadas de menos de 20 horas se duplicaron, de 6 a 12 %.

Enrique Pieck

de trabajo (Muñoz Izquierdo, 2001). Sin embargo, los datos disponibles también muestran que a partir de los doce años de escolaridad (es decir, de la finalización del nivel medio) disminuye la probabilidad de caer en la pobreza (CEPAL, 1997).

Ante esta situación, los especialistas suelen coincidir en que se ha llegado a un punto en que la educación secundaria aparece como cada vez más necesaria para insertarse con relativo éxito en el mercado de trabajo, pero también cada vez más insuficiente. Algunos autores señalan, sin embargo, que lo necesario es una educación básica de calidad, incluyendo en tal concepto solo el nivel secundario inferior, ya que seguir desplazando las credenciales educativas necesarias hacia adelante sin mejorar la calidad es un esfuerzo inútil y poco valorado por los jóvenes (tal como sugiere De Ibarrola en este mismo volumen). Ante lo que se considera como resultados decepcionantes de las reformas educativas de los años noventa,

estos temas y otros (tales como la diversificación curricular e institucional deseable para la educación media) vuelven a debatirse.

Sobre los jóvenes vulnerables y la formación no escolar: ante un circuito de segundas oportunidades y el riesgo de la exclusión social

Muchos jóvenes desfavorecidos educativa y socialmente no logran terminar la educación básica y menos aún la educación media, dejando la escolaridad sin haber adquirido competencias indispensables para la vida adulta. Tampoco acceden a una calificación profesional de calidad. Se enfrentan a una exclusión durable del mundo del trabajo y a serias dificultades para integrarse socialmente, sin hablar de la violencia a que muchos de ellos se ven enfrentados. Tal como señala De Ibarrola, este grupo resulta prioritario para el desarrollo de alternativas educativas que permitan brindarles “una segunda oportunidad” en virtud de que la primera, la oportunidad escolar, no se les cumplió, y con la mira de resolver una muy seria y amplia amenaza de exclusión social.

Sobre la base de este diagnóstico, durante los años noventa se desarrollaron numerosas iniciativas enfocadas a estos jóvenes, orientándose a brindar formación vocacional a quienes generalmente no tienen acceso a la formación profesional convencional.¹¹ Un número considerable de investigaciones de la década se concentraron en analizar este tipo de iniciativas (Jacinto y Gallart, 1996; Jacinto, 1999, 2002; Gallart, 2000; Pieck, 2001; Cinterfor, 1998; Ramírez, 2001; etc.), por lo que se cuenta con considerable información sobre sus alcances, procesos y resultados.

Un grupo importante de programas fue desarrollado por los ministerios de trabajo, la mayoría de ellos financiados por el BID y algunos por el Banco Mundial. El modelo adoptado se caracterizó por ofrecer cursos de capacitación laboral flexible y orientada al mercado de trabajo formal a través de la inclusión de pasantías en empresas. Los cursos fueron subcontratados a entidades principalmente privadas (aunque también se han incluido algunas públicas) a través de licitaciones. Esas entidades capacitadoras fueron responsables de diseñar los cursos y encontrar lugares de pasantías para los jóvenes. Otro tipo de programas, algunos de ellos relacionados con los ministerios de desarrollo social, también financiados en muchos casos por agencias multilaterales, han sido desarrollados e implementados

¹¹ Tradicionalmente, la oferta de formación profesional dirigida a jóvenes que no finalizan el nivel medio estuvo representada por centros de formación dependientes de los ministerios de educación o, en el caso de América Latina, de los institutos tripartitas de formación profesional. Sin embargo, estuvo más bien dirigida a jóvenes integrados y a adultos trabajadores.

por organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, iglesias, centros públicos de capacitación, gobiernos locales, etc. Estos programas estuvieron orientados hacia el sector informal y hacia los empleos por cuenta propia, generalmente contando con una parte práctica en la formación. Algunos de ellos incluyeron elementos que iban más allá de la capacitación, por ejemplo, orientación personal y profesional, educación para la ciudadanía, vinculaciones con la educación formal, etc. Otros se dedicaron a la formación para la gestión de microemprendimientos.¹²

Algunas de las tendencias que se evidencian en el conjunto de las intervenciones son: diversificación de las entidades de capacitación y participación de organismos públicos articuladamente con organizaciones privadas con o sin fines de

EN MUCHAS OCASIONES SE HA SEÑALADO EL PELIGRO de que los programas de formación para el trabajo se orienten prioritariamente al sector formal, las consecuencias de soslayar las necesidades de formación de un amplio y creciente sector de la economía, el informal (Muñoz Izquierdo, 1995; Posner, 1995), la necesidad de aprovechar procesos de transmisión y recepción de conocimientos que operan en el sector informal y que ofrecen importantes posibilidades para el rescate de la riqueza que reside en estos sectores en materia de formación para el trabajo (Posner, 1995). Igualmente, se ha puesto énfasis en la necesidad de reorientar las estrategias de capacitación, entendiéndolas como una actividad ligada estrechamente a las actividades de la población que trabaja en estos espacios (Vielle, 1995). Ello lleva a reconsiderar las relaciones entre la educación y el trabajo, a ir más allá de tendencias donde la educación se subordina a la lógica neoliberal y establece relaciones directas/funcionales con el trabajo para el mercado y con un modelo de desarrollo. Precisa dar lugar a una relación educación-trabajo en que el trabajo se conciba como proyecto de vida, a contracorriente de las tendencias dominantes. No se trata pues de negar la relación entre la educación y el trabajo sino de dar cabida a una actividad educativa que pueda tener entre sus referentes las actividades, cotidianas, que caracterizan la vida de la población que vive en los sectores de pobreza.

Enrique Pieck

¹² Mas allá de la magnitud de las nuevas iniciativas emprendidas en los años noventa, especialmente en algunas regiones, no debe perderse de vista que cubrieron solo una pequeña parte de la población potencial si se considera al conjunto de los jóvenes que salen de la escuela sin calificación.

lucro (respectivamente, empresas y ONG); avances en los enfoques de la formación, que incorporaron en algunos casos aprendizajes por competencias, componentes de orientación sociolaboral y/o de refuerzo de competencias básicas; y, en un nivel menos extendido, la promoción de enfoques intersectoriales (que coordinan esfuerzos y servicios de capacitación con la salud, la atención social y la educación formal), y de desarrollo local.

Aunque con diferencias entre países y dentro de un mismo país, debe señalarse que varios aspectos de los programas enfocados a los jóvenes desfavorecidos presentaron debilidades. Por ejemplo, escasa inversión en desarrollo curricular y en la capacitación de instructores (Jacinto, 2002). Lo que predomina es la superposición de cursos cortos y puntuales, que no compensan las debilidades en competencias básicas, o planteos formativos de larga duración que tienen alta deserción. No se han registrado prácticamente itinerarios de formación modulares (Gallart, 2000).

En general, las intervenciones cuentan con poca coordinación entre sí y, salvo excepciones, ponen en evidencia la falta de redes interinstitucionales e intersectoriales locales y nacionales vinculadas a la formación y la inserción laboral.

Un aspecto especialmente crítico es sostener una adecuada interrelación con el mundo del trabajo. Muchos cursos se siguen diseñando desde la oferta, sin actualizar contenidos ni brindar oportunidades de complementar la formación con prácticas laborales, y no ofrecen servicios de orientación sociolaboral. Mucha capacitación presupone que los jóvenes van a autoemplearse, aun cuando no poseen experiencia laboral, niveles de organización y autonomía básicos ni posibilidades de crédito. Pero el problema de la escasa articulación con el mundo laboral excede a la propia entidad y características de los cursos. El mismo sector productivo tiende a demandar, en el marco de la sobreoferta de buscadores de empleo, a jóvenes con perfiles formativos más altos, como producto del efecto fila (Gallart, 2000; CEPAL, 2001; Jacinto, 1999).

Algunos esfuerzos para establecer alianzas en el plano local suelen presentar aproximaciones más integrales, combinando recursos y servicios, y promoviendo vínculos con la educación general y la formación, y con nichos reales de trabajo. Estas experiencias muestran vinculaciones interesantes entre los recursos públicos, los empleadores y los grupos específicos de jóvenes. Por ejemplo, se han detectado casos de municipalidades que han promovido la conformación de redes interinstitucionales de formación, según refleja un estudio realizado en Medellín, Colombia (en este caso, con el apoyo de la cooperación internacional), y en otros municipios en América Latina (Ramírez, 2001).

PRECISO ES, SIN DUDA, ACERCAR OFERTAS DE FORMACIÓN a jóvenes de medios rurales –los pocos que aún se encuentran–, pero con estrategias que trasciendan el otorgamiento de cursos aislado, puntual y desinteresado de ir más allá de la actividad de capacitación. Esta es la tónica que ha caracterizado a muchas de las iniciativas y que las deja en el simple nivel asistencial. Ya desde tiempo atrás se ha reiterado la necesidad de que las estrategias miren a la necesaria potenciación de las actividades, dando un paso más allá de cursos que no consideran la problemática de la actividad productiva, que no parten de un diagnóstico y que no contemplan actividades de seguimiento y consultoría, tan importantes en estos procesos (Pieck, 2000).

Experiencias como la del POCET en Honduras muestran lecciones importantes sobre lo que significa generar estrategias pertinentes en las áreas rurales, sobre formas de articular la educación básica con el trabajo. Los bachilleratos de desarrollo comunitario del Cesder en Zautla y de Cectec en Paraguay constituyen ofertas basadas en la formación en alternancia en zonas rurales aisladas. El Polígono Industrial Don Bosco, Foro Juvenil en Uruguay y las experiencias del Servicio Civil Voluntario y Capacitação Solidaria en Brasil representan ejemplos, en mayor o menor escala, de las posibilidades de orientar las estrategias de formación buscando respuestas acordes a las realidades de los jóvenes de sectores desfavorecidos (ver Jacinto, 2002). En el caso de estos últimos, constituyen ejemplos de programas que han sido promovidos por instancias gubernamentales en una escala amplia.

Enrique Pieck

Las dudas alcanzan incluso a los programas más exitosos en introducir jóvenes desfavorecidos en el mercado de trabajo. Este tipo de programas sufre de un persistente “*low social stigma*”, percibido por los propios estudiantes y sus familias, que ni siquiera los programas más exitosos logran contrarrestar (Leonardos, 1999). Muchas veces se ha señalado que constituyen oportunidades “pobres” para con quienes las sociedades tienen sus mayores deudas.

A pesar de estas limitaciones, las investigaciones también revelan la satisfacción de los propios jóvenes con estas instancias de formación. Los cursos suelen constituirse en posibilidades relevantes de participación social para la vida de los jóvenes, en los que adquieren competencias diversas y aumentan su autoestima. Los seguimientos de egresados registran incluso una tendencia a reinsertarse en la

educación formal luego de concluido el curso. Más allá de que algunos consideren que estos datos muestran aspectos que pueden resultar asistenciales o de contención, otros autores también remarcan que no debe minimizarse este aporte a la vida cotidiana y a la integración social de los jóvenes (entre otros, Pieck, 2000; Gajardo y Milos, 2000).

Algunos de los supuestos básicos en que se apoyan estos programas han sido duramente cuestionados por el deterioro del mundo laboral y la escasez de oportunidades. Muchas acciones se han fundamentado en la concepción de que la baja *empleabilidad* de estos jóvenes se origina en su insuficiente calificación. Esta hipótesis aun tiene sustento en las estadísticas que vinculan los niveles de desocupación con la escolaridad. Podría esperarse entonces que el pasaje por una etapa de capacitación, y más aun de inserción en un empleo, mejore la *empleabilidad* de un joven en el sentido de colocarlo en otro lugar en la "fila" de espera de los empleos disponibles. Pero en la práctica, ante el achicamiento global del empleo formal y de aumento de la informalidad, esta lógica entra en tensión porque jóvenes más educados tienen mayores oportunidades de ser seleccionados, aun para empleos que no parecen demandar altas calificaciones técnicas.¹³ De este modo, se produce una tensión paradójica y patética, que deja a quienes tienen menores niveles formativos formales en una situación permanentemente vulnerable aun cuando hayan pasado por cursos de formación para el trabajo, debido a que deben competir en un mercado donde abundan los sobrecalificados.

Cabría preguntarse también acerca de la utilidad de estos programas para ayudar a los jóvenes a crearse un trabajo, incluso en el sector informal. Algunos seguimientos de egresados de cursos de este tipo muestran que a veces el aprendizaje logrado les provee de un medio de vida valorado por los mismos jóvenes (Universidade Estadual de Campinas, 2001). Otras veces se ha sostenido que, si los jóvenes no tienen previamente alguna experiencia de trabajo asalariado, es muy difícil que logren sobrevivir como cuentapropistas. En todo caso, suele haber mayor consenso en que la educación y la capacitación, no solo técnica sino en gestión empresarial, hacen una diferencia en las formas de gestión del negocio propio.

Podría decirse que el impacto de estos cursos debe evaluarse en relación con la calidad de los trabajos a los que permiten acceder, pero esta calidad no se vincula solo con la formalidad o no del empleo, sino también con las condiciones de trabajo, y con la medida y la forma en que las inserciones logradas constituyen un medio de supervivencia digno.

¹³ Este mecanismo de selectividad parece responder tanto a la valorización de la mayor consolidación de competencias básicas que presentan los más educados, como a un mecanismo de selección social.

En resumen, las investigaciones disponibles permiten mostrar terrenos en los que es preciso mejorar los enfoques de las intervenciones: integralidad y calidad de los cursos, relaciones con el mundo del trabajo, articulaciones intersectoriales, vinculación de la formación con proyectos de desarrollo local. También ponen de manifiesto aquello que parece constituir una de las mayores debilidades para facilitar la construcción de itinerarios calificantes en los jóvenes: la casi completa desarticulación entre los programas de capacitación laboral, la educación formal y la formación profesional. Esta desarticulación se manifiesta en que los jóvenes que restablecen su vínculo con la educación a partir de las ofertas de educación no formal, no disponen de vías de reconocimiento y continuidad en la formal. Tampoco existen “puentes” con la educación de adultos, a la que acceden muchos de los jóvenes que no terminan la escuela media regular.¹⁴ Educación formal, formación profesional y programas de capacitación e inserción laboral constituyen en América Latina circuitos desarticulados que no complementan sus funciones y recursos, que dependen de diferentes ámbitos de la administración pública o incluso de la privada, y están lejos de constituir un sistema. En general se reconoce que un problema clave se plantea en el ámbito de las equivalencias, la certificación y la creación de mecanismos que permitan hacer pasarelas entre las diferentes experiencias de formación y de vida laboral (Jacinto, 2002). Esta problemática no es exclusiva de América Latina, y su resolución no es sencilla, como lo muestra la experiencia europea (Atchoarena, 2000).

A modo de conclusión

Se han planteado hasta aquí algunos de los principales temas, debates y dilemas que conciernen a la situación y trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en el actual contexto latinoamericano. Es claro que este punteo coloca también algunas interrogantes en torno a las estrategias a tomar en las políticas de educación y formación para el trabajo. Solamente los esbozaremos, dejando abierta la discusión.

Ante el difícil panorama, pocas dudas caben de que hay que seguir apostando a la educación, porque impacta al mismo tiempo sobre la economía, la equidad social y el desarrollo de los valores de la ciudadanía. Sin embargo, la democratización del conocimiento valioso no es un proceso espontáneo ni fácil; más bien, la experiencia reciente muestra que una concentración y polarización mundial en la generación y utilización de conocimientos de punta ha llevado a una ampliación

¹⁴ Algunas estimaciones señalan que más de 50% de los alumnos de las escuelas de adultos son jóvenes de 15 años en adelante.

de las desigualdades. Sin adoptar posturas ingenuamente optimistas respecto del tema, es preciso preservar el sistema educativo, en general, y la escuela, en particular, como distribuidores de saberes, ya que el conocimiento es una fuente de poder, tal vez la más democrática. Esto implica, entre otras cosas, insistir en la centralidad en el aprendizaje que debe tener la acción educativa. A pesar de las deficiencias de calidad del sistema educativo, los adolescentes acceden en su paso por la escuela a conocimientos que no se encuentran en otro lado y que, especialmente si provienen de los sectores populares, implican una ampliación de su universo simbólico y de su capital discursivo. Los conocimientos y competencias que la experiencia escolar puede proveer son valiosos y útiles, tanto para la vida cotidiana como para la participación ciudadana y la inserción laboral.

Las escuelas deben aprender a trabajar desde la diversidad cultural, lo cual implica concebir, como aspecto central del servicio educativo, al alumno concreto en su medio familiar, su ambiente sociocultural y sus modos de aprender, sus necesidades y potencialidades. En un momento en que ingresan a la escuela media muchos jóvenes que provienen de sectores sociales de reciente incorporación a ese nivel, esta cuestión de reconocimiento se vuelve crítica y clave para la retención y los aprendizajes. Se ha señalado que la escuela no es una institución que haya tomado en cuenta la cultura juvenil, los cambios en la definición de las maneras de ser “joven” y los intereses y expectativas de los diversos grupos de jóvenes. Sin embargo, pocos discutirían que la experiencia escolar sigue siendo un espacio de inclusión social y de intercambio con los otros, como lo muestran incluso los estudios sobre las opiniones de los propios jóvenes. De este modo, la escuela tiene la oportunidad de revalorizar identidades juveniles; de dar cabida a sus diversas formas de expresión cultural pero, sobre todo, de utilizar los modos de expresión y pensamiento juvenil como punto de partida para la generación de otros aprendizajes (Jacinto y otros, 2002).

Estamos ante el peligro de que la educación media, por su menor rendimiento en términos económicos, y porque ya no asegura un buen trabajo, ni siquiera un trabajo a las poblaciones pobres, sea cuestionada tanto por quienes la analizan desde las tasas de inversión como desde los públicos potenciales (Filmus, 2001). ¿Estamos ante el fin de la expansión educativa, ante el fin de la expansión fácil, como plantea Tedesco, y/o ante el fin de la expansión con calidad? Esos son los riesgos. Más allá de la crisis de la escuela, todas las evidencias muestran que los mayores logros educativos amortiguan los procesos de deterioro y marginación social. En un marco de complejización de la vida cotidiana, de falta de empleos disponibles para todos y de expansión de la educación, quedar fuera de la escuela minimiza más que nunca las posibilidades de integración social y ocasiona mayor vulnerabilidad y exclusión.

CUANDO SE HABLA DE JÓVENES, DEBEMOS DEJAR LUGAR AL OPTIMISMO. Después de todo, es precisamente en la etapa de vida asociada con la “juventud” cuando se generan modelos sociales imaginarios y alternativos que tienden a negar el presente y derivar acciones de rebelión en contra de los sistemas imperantes. El optimismo deviene del hecho de que, al dar paso a la formación estética de los y las jóvenes, nos ubicamos de lleno en el terreno de *la creatividad* y, por ende, en lo inédito posible.

Actualmente, el reto principal de las sociedades latinoamericanas, ancladas en regiones insertas en procesos de competencia económica, es diseñar y adoptar estrategias que potencien la creatividad juvenil. Ante la rigidez de la escuela y la precariedad del mundo laboral que por años han caracterizado a América Latina, es necesario que *otros actores*, más próximos a la vida cotidiana, se integren a la tarea de brindar educación que potencie la creatividad juvenil. Así, la construcción de “redes educativas” aparece como una exigencia. En estas redes los “nuevos actores”, como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), desempeñan un importante papel.

Construir redes educativas, actuar conforme al principio de proximidad con los y las jóvenes e integrar las culturas juveniles al mundo del trabajo y de la escuela exige recurrir al ámbito de lo local. Para dar peso a la dimensión local-regional sería conveniente considerar dos “ideas fuerza”:

- los y las jóvenes constituyen el recurso más importante con que cuenta Latinoamérica;
- los ámbitos histórico-territoriales (localidades, ciudades, municipios) constituyen el asiento de las bases de poder y de la cultura desde donde pueden articularse estrategias, acciones y decisiones institucionales y, por ende, políticas educativas y laborales que potencien las capacidades creativas de los y las jóvenes y, por tanto, las probabilidades de éxito en la competencia económica.

América Latina se caracteriza por tener una importante proporción de jóvenes dentro de su población, lo que significa un enorme reto: la juventud es un periodo de vida vinculado, por un lado, con el cuestionamiento de lo instituido y, por otro, con la vitalidad y la disposición para cambiar las cosas. Hoy que la necesidad de “cambio” se ha instalado entre nosotros, las regiones de Latinoamérica y sus actores debemos aprovechar la oportunidad de potenciar la vocación creativa de nuestros jóvenes, a fin de que el anhelado cambio redunde en bienestar y calidad de vida en nuestras regiones.

Herlinda Suárez Zozaya

A pesar de los esfuerzos que se hagan por retener a todos los adolescentes en el nivel medio, la experiencia de los países centrales muestra que su universalización no es fácil de lograr. Es preciso explorar distintos caminos que puedan favorecer la reinserción de los desertores en la escuela formal o en otros dispositivos de formación. Entre los tipos de estrategias exploradas en otros contextos pueden resaltarse tres, sin duda complementarias: la implementación de mecanismos de seguimiento de las trayectorias escolares, la articulación de diferentes actores sociales, y la provisión de los servicios educativos más flexibles.

En cuanto a los programas de formación profesional destinados a quienes dejan la escolaridad formal, siempre será recomendable promover la reinserción, pero lo central es idear sistemas inclusivos y flexibles. El objetivo estratégico sería constituir sistemas que articulen educación, formación profesional y dispositivos de capacitación e inserción laboral, recuperando el concepto de educación a lo largo de toda la vida. La necesidad de avanzar hacia una mayor articulación no sólo es una cuestión de eficacia y eficiencia. También se vincula a la equidad, insertándose en un terreno más amplio: el de constituir un sistema de educación permanente que responda a las transformaciones sociales, culturales, económicas y tecnológicas y permita el acceso a diferentes alternativas de formación a lo largo de toda la vida. No debe minimizarse tampoco la necesidad de brindar a los jóvenes una diversidad de oportunidades formativas que respondan a sus expectativas en terrenos expresivos, deportivos, culturales, etc. Ellas son útiles para el trabajo, para la vida y para la conformación de ciudadanía. Ante un mundo del trabajo en que las trayectorias de los sujetos son cada vez más únicas, y se combinan experiencias educativas y laborales diversas, los distintos espacios deben valorarse según las posibilidades de acumulación de aprendizajes y de su aporte a la calidad de vida.

Está claro, sin embargo, que las intervenciones educativas y formativas tienen el límite que les plantean nuestras sociedades excluyentes. Es preciso trabajar por la creación de cada vez más oportunidades educativas y de inserción laboral, pero es preciso también generar mayor justicia social, integración y condiciones para un desarrollo económico más equitativo.

AL DESAPARECER EL ESTADO BENEFADOR, coexisten en el seno de la sociedad dos corrientes teóricas explicativas de la necesidad de las políticas sociales: las que tratan de atenuar los efectos negativos del mercado, sin interferir con este, y las de tipo desarrollista, que propenden a la inclusión de los excluidos como necesidad básica para la modernización. Se plantean

nuevos paradigmas en las políticas sociales: la “universalización de los derechos” mediante la educación universal y la “igualdad de oportunidades” con acciones puntuales dirigidas a los grupos vulnerables, buscando su inserción laboral. En el nuevo paradigma de las políticas sociales, los jóvenes adquieren un valor trascendente y un papel preponderante, al constituir el recurso estratégico del desarrollo integral de la sociedad, siendo la educación, la formación y la capacitación las llaves para la construcción individual y social. Lentamente va abriéndose camino en la sociedad toda, la convicción de la necesidad de buscar soluciones a la exclusión, mediante la construcción de un nuevo contrato social que cimiente la transformación productiva, la democratización plena y la modernización social.

En una época de afirmación democrática en todo el mundo, las intervenciones sociales son visualizadas como la acción organizada frente a problemáticas no resueltas, a través del funcionamiento institucional económico y político constituido por un sistema económico de mercado y un sistema político democrático en la mayoría de los países de la región. En la revaloración de las políticas sociales, se propone como solución equitativa una “discriminación positiva” en la educación, la formación y la capacitación, con cambios en las estrategias pedagógicas que favorezcan la articulación con la instancia local y en el respeto de las heterogeneidades ecológicas, interculturales y de género.

En esta discriminación compensatoria y en la necesaria articulación de lo público y lo privado, se consensa que el Estado, como responsable inclusivo de todos los ciudadanos, debe mantener el peso central en el diseño general, el financiamiento, el monitoreo y la evaluación a distancia, la articulación en la capacitación docente y el material pedagógico, así como en el apoyo a la instancia local, descentralizándose la ejecución y mejorando la accesibilidad de las poblaciones vulnerables. En cuanto a la participación de la sociedad civil, se experimenta gran variedad de articulaciones público-privadas, en un nexo cada vez más estrecho de colaboración y conocimiento mutuos. El diseño planteado exige cambios sustanciales en todos los actores involucrados con renovación de las prácticas por parte de los organismos gubernamentales que, a través de los ministerios de trabajo, diseñan las políticas de empleo. La integración de la compleja red educativa requiere la articulación con el trabajo para favorecer la inserción plena y no solo la empleabilidad.

La educación compensatoria implica la implementación de acciones diferenciadas en el sistema educativo formal, con cambios en las estrate-

gias pedagógicas, que favorezcan la articulación en lo local y en el respeto de las heterogeneidades ecológicas e interculturales.

En los postulados de las reformas educativas que se están procesando en América Latina se recogen nuevos componentes en los currículos, junto a modificaciones en la gestión, en torno a la descentralización con reforzamiento de la instancia local, al mejoramiento en la accesibilidad a la educación de las poblaciones vulnerables y a la puesta en marcha de mecanismos sistematizados de monitoreo y evaluación para consolidar lo adecuado, incorporar lo ausente y eliminar lo erróneo.

Pedro Daniel Weinberg

Bibliografía citada

- Atchoarena, David (Ed.) 2000. *The transition of youth from school to work: issues and policies*. París: UNESCO.
- Balardini, Sergio 2002. Juventud de América Latina. Recuerdos del futuro; una prospectiva.
- Balardini, Sergio; Miranda, Ana 2000. Juventud, transiciones y permanencias. En: *Pobres, pobreza y exclusión social*. Buenos Aires: Ceil; Conicet. p. 129-138.
- Braslavsky, Cecilia 2001. La educación secundaria en Europa y América Latina. Síntesis de un diálogo compartido. En: Braslavsky, Cecilia (Coord.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: IIPE-UNESCO; Santillana. p. 467- 487.
- . 1999. *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana.
- Caillods, Françoise; Hutchinson, Francis 2001. ¿Aumentar la participación en la educación secundaria en América Latina? Diversificación y equidad. En: Braslavsky, Cecilia (Coord.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: IIPE-UNESCO; Santillana. p. 21-64.
- CEPAL 2000. *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- . 1998. *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago de Chile.
- Cinterfor/OIT 1998. *Juventud, educación y empleo*. Montevideo.
- Cogliati, Cristina; Kossoy, Alicia; Kremenchutzky, Silvia 2000. El trabajo de los jóvenes. *Jóvenes: revista de estudios sobre juventud*. México. Nueva época, v. 4, n. 12, jun.-dic. 2000. p. 44-57.

- Dávila León, Óscar; Irrazábal Moya, Raúl; Oyarzún Chicuy, Astrid 1995. *Los jóvenes como comunidades realizadoras: entre lo cotidiano y lo estratégico*. En: Ni adaptados ni desadaptados, sólo jóvenes. Siete propuestas de desarrollo juvenil. Santiago de Chile: UNESCO. IIEP. p. 85-134.
- De Ibarrola, María; Gallart, María Antonia. (Coords.) 1994. *Democracia y productividad: desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO. OREALC.
- Drancourt, Chantal Nicole ;Rolleau-Berger, Laurence 2001. *Les jeunes et le travail 1950-2000*. París : Universitaires de France.
- Dubar, Claude 1991. *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*. París : Armand Collin.
- . 1996. *Socialisation et processus*. En : Paugam, Serge (Coord.) *L'exclusion: l'état des savoirs*. París : La Découverte. p. 111-119.
- Dubet, Francois; Martuccelli, Danilo 1998. *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.
- Filmus, Daniel 2001 *La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente*. En: Braslavsky, Cecilia (Coord.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: UNESCO. IIEP; Santillana. p. 149-221.
- Gallart, María Antonia (Coord.) 2000. *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Gallart, María Antonia; Jacinto, Claudia; Suárez, Ana 1996. *Adolescencia, pobreza y formación para el trabajo*. En: Konterllnik, I.; Jacinto, Claudia. *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo: el desafío es hoy*. Buenos Aires: Losada; UNICEF; Relet.
- Gallart, María Antonia; Moreno, Martín; Cerruti, Marcela 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación*. Buenos Aires: CENEP.
- Jacinto, Claudia 1996. *Desempleo y transición educación-trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos. De la problemática estructural a la construcción de trayectorias*. *Dialógica*. Buenos Aires, CEIL; Conicet. v. 1, n. 1. Edición especial. p.43-63.
- . 1999. *Enfoques y tendencias de los programas de educación dirigidos a niños y jóvenes desfavorecidos en América Latina*. París: UNESCO. IIEP. Programme de recherche et d'études: Stratégies d'éducation et de formation pour les groupes défavorisés.
- . 2002. *Lecciones y encrucijadas en la formación para el trabajo de jóvenes desfavorecidos en América Latina*. En: Jacinto, Claudia (Coord.) *Nuevas alianzas y estrategias en la formación de jóvenes desfavorecidos de América Latina*. París: UNESCO. IIEP. v.2. (En prensa).
- Jacinto, C.; Cifelli, P. y otros 2001. *Tendiendo puentes entre los jóvenes y la escuela*. Buenos Aires: UNICEF. (En prensa).

- Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia (Coords.) 1998 *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET.
- Kessler, Gabriel 1996. Algunas implicancias de la experiencia de desocupación para el individuo y su familia. En: Beccaria, Luis; López, Néstor (Coords.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF; Losada. p. 111-160.
- Lasida, Javier; Ruétalo, Jorge; Berrutti, Elcira 1998. Evaluación socio-pedagógica y organizacional de experiencias de educación y trabajo para jóvenes en situación de pobreza. El caso de Uruguay. En: Jacinto, Claudia; Gallart, María Antonia (Coords.) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET. Montevideo. p. 77-109.
- Leonardos, Ana Cristina. 1999. *Non-formal vocational training programmes for disadvantaged youth and their insertion into the world of work: towards a framework for analysis and evaluation*. París: UNESCO. IPE.
- Muñoz Izquierdo, Carlos 2001. Implicaciones de la escolaridad en la calidad del empleo. En: Pieck, Enrique. *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México: UIA; IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT; RET; Conalep. p. 155-200.
- Pérez Islas, José Antonio; Urteaga, Maritza 2001. Los nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo. En: Pieck, Enrique. *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México: UIA; IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT; RET; Conalep. p. 333-354.
- Pieck, Enrique 2001. *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*. México: UIA; IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT; RET; Conalep.
- PREAL 2001. Informe del progreso educativo en América Latina. En: Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago de Chile.
- Rama, G. 1998. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes. En: *Juventud, educación y empleo*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Montevideo. p. 91-117.
- Ramírez Guerrero, Jaime 1998. La formación de transición: modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural. En: Cinterfor/OIT. *Juventud, educación y empleo*. Montevideo. p. 237-273.
- . 2001. *El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la Corporación Paisajoven en Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina*. París: UNESCO. IPE.
- Roberts, K.; Clark, C.; Wallace, C. 1994. Flexibility and individualisation: a comparison of transitions into employment in England and Germany. *Sociology, Journal of the British Sociological Association*. v. 28, n. 1, feb. 1994. p. 31-54.

- Rodríguez, Ernesto 1995. *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Tedesco, Juan Carlos 2000. *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2001. Introducción. En: Braslavsky, Cecilia (Coord.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: UNESCO. IPE. Santillana. p. 11-19.
- Tenti Fanfani, Emilio (Comp.) 2000. *Una escuela para los adolescentes. Reflexiones y valoraciones*. Buenos Aires: UNICEF; Losada.
- Torres, Rosa María 2001. *Facing the new century: What (and how) do youth need and want to learn?* Buenos Aires: International Youth Foundation; Instituto Fronesis. (mimeo).
- Universidade Estadual de Campinas y otros 2001. *Avaliação de impacto do programa capacitação solidária -PCS- sobre os egressos de cinco regiões metropolitanas*. Campinas: Capacitação Solidária.
- Urresti, Marcelo 2000. Cambio de escenarios sociales, experiencia juvenil urbana y escuela. En: Tenti Fanfani, Emilio (Comp.) *Una escuela para los adolescentes. Reflexiones y valoraciones*. Buenos Aires: UNICEF; Losada. p. 11-78.

Aprendizaje y conocimiento como ejes de la competitividad. Capacitación e innovación en dos tramas productivas de la industria manufacturera argentina

*Marta Novick*¹

1. Introducción

La nueva concepción de ventajas competitivas sostiene que el desarrollo de procesos de innovación y de aprendizaje –y por ende de competencias– no solo depende de las capacidades endógenas de las firmas para generar procesos de aprendizaje, sino también de sus vinculaciones (interacciones), que permiten la circulación de conocimientos y la alimentación de procesos de aprendizaje de mayor complejidad que los que las firmas pueden alcanzar en forma aislada o individual.

En el nuevo paradigma, un elemento central del nuevo modelo de producción y acumulación está centrado en el *conocimiento*, y, por ende, en el *aprendizaje*, que se consideran como una de las llaves para su desarrollo. Conocimiento y aprendizaje se transforman en ejes centrales de las competencias de los individuos, de las empresas y de las sociedades. El conocimiento deja de ser una variable “exógena”, que se puede definir o diseñar *ad hoc* (Rullani, 2000) o encontrar fácilmente en el mercado. También Rullani señala cómo las disciplinas gerenciales incluyen fenómenos, categorías conceptuales y símbolos que se refieren a los procesos cognitivos. Menciona las teorías de la “*knowledge society*”, las de *learning organisations*, las empresas inteligentes, que constituyen metáforas para aludir a la presencia de una inteligencia que forma parte central de las “cosas” y las organizaciones.

¹ Investigadora del Conicet en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Si organización y conocimiento son los nuevos imperativos de la competitividad, resulta cada vez más claro también que ellos no son factores que puedan localizarse exclusivamente en el nivel de una organización productiva. No es la sola dotación de factores en el interior de un sector o de una empresa lo que puede explicar o definir esa competitividad. En ese sentido, parece relevante destacar al efecto el concepto de competitividad sistémica, que Messner (1996) desarrolla a partir de la conceptualización de competitividad estructural. Este concepto parte del énfasis en la innovación como factor central del desarrollo económico en una organización empresarial superadora de las concepciones *taylorianas* y capaz de activar los potenciales de aprendizaje y de innovación en todas las áreas operativas de una empresa y de redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones y un contexto institucional con capacidad para fomentar la innovación.

Este último punto se refiere al grado de desarrollo del sistema de relaciones de la red productiva a que pertenece la empresa, así como sus interacciones con otros agentes e instituciones del ambiente, su *entorno productivo*, que incluye la relación con un *entorno inmediato*: las otras firmas que componen la red o trama a la que pertenece; y con el *entorno extendido*: conjunto de instituciones y marco institucional de carácter local, regional, nacional (Yoguel, Milesi, Novick, 2002).

En este contexto de desarrollo e importancia del conocimiento, se revaloriza el ambiente o sistema territorial, en una interrelación inédita con el espacio virtual e internacional. La creación de este ambiente local requiere de un complejo proceso de construcción social, con políticas de Estado capaces de producir transformaciones profundas en el plano regional y sostenidas en el tiempo, como el desarrollo y arraigo de las instituciones de capacitación, investigación y apoyos al mejoramiento de la calidad de estas nuevas exigencias aportadas por la apertura económica y la globalización de los mercados (Casalet, 2001).

2. El proceso de conocimiento y aprendizaje en las organizaciones

A partir de los conceptos delineados por Nonaka y Takeuchi (1995), se desarrolló fuertemente la concepción que distingue entre conocimientos tácitos y codificados y la dinámica que se establece entre ellos como factor fundamental del desarrollo y la circulación de conocimientos y aprendizaje en las organizaciones. Según esta concepción, la creación del conocimiento se logra a través del descubrimiento de la relación sinérgica entre conocimiento tácito y explícito en la organización, mediante el diseño de *procesos sociales* que crean nuevo conocimiento al convertir el conocimiento tácito en conocimiento explícito (Chun Wei Choo, 1999).

El conocimiento tácito es conocimiento personal, difícil de formalizar y comunicar a otros. El conocimiento explícito es conocimiento formal, *formalmente más fácil* de transmitir entre individuos y grupos. Es preciso que las organizaciones lleguen a especializarse en la conversión de conocimiento tácito, personal, en conocimiento que puede impulsar la innovación y el desarrollo de nuevos productos.

Hay cuatro modos de conversión del conocimiento. De conocimiento tácito a tácito (socialización); de conocimiento tácito a explícito (exteriorización); de conocimiento explícito a explícito (combinación); de conocimiento explícito a tácito a través de la interiorización. Son procesos que se realimentan recíprocamente en una espiral continua de creación de conocimientos de la organización.

A MANERA DE EJEMPLO, se muestra cómo puede presentarse la conversión del conocimiento en la creación de un producto en la industria del calzado:



El mercado marca las tendencias, que son expuestas en las ferias internacionales, a las que asisten las empresas manufactureras y los proveedores. De las tendencias, los proveedores pueden crear y proponer materiales. Dado que el sector del calzado es clasificado como Dominado por el Oferente, el papel de los proveedores es fundamental para “jalar” el pro-

ceso de innovación. Las manufactureras estudian las tendencias y pueden elegir dos estrategias de introducción de productos: imitar o seguir las tendencias y desarrollar sus productos. En la segunda estrategia, si la empresa cuenta con un departamento de desarrollo de productos, se pueden desplegar diferentes procesos de socialización, en que los actores involucrados compartirían su conocimiento tácito. Esta es la primera etapa en la creación del conocimiento. Materializado el nuevo estilo y al hacer los registros con las especificaciones, se pasa del conocimiento tácito al explícito, lo cual lleva a la segunda etapa, la exteriorización. Esta es crucial, pues puede permitir a las empresas contar con las referencias para avanzar en el conocimiento. Si la empresa da las especificaciones a supervisores y trabajadores y estos producen de manera pasiva, el proceso de creación se ve truncado. Pero si la empresa, a través de los supervisores, realiza reuniones para preguntar a los trabajadores si tienen ideas a fin de mejorar el proceso de producción o el producto, se entra en la tercera etapa, la combinación, en que el conocimiento explícito interactúa con el explícito. Al difundirse el conocimiento en toda la organización y permear la cultura organizacional, se llega a la última etapa, la interiorización, en que el conocimiento explícito se convierte en tácito, y puede comenzar una nueva espiral de creación de conocimiento.

Adriana Martínez

Paradójicamente, las organizaciones tienden a simplificar los procesos de decisión aplicando rutinas, reglas y heurísticas, a fin de reducir la incertidumbre, con mecanismos que eran típicos o propios de organizaciones típicamente tayloristas. La dificultad de las organizaciones reside en construir procesos que, al mismo tiempo que están estandarizados, dan margen de autonomía para la puesta en acción de las competencias de los sujetos. Zarifian (1999) plantea que hubo un desplazamiento de las fuentes de la eficacia –y de la productividad–. El peso actual recaería centralmente sobre la formalización, la circulación y el análisis de experiencias innovadoras, en lugar de la eficacia de los procedimientos burocráticos en las economías de escala, propios de los sistemas denominados *tayloristas*.

El desafío para las organizaciones es ampliar el conocimiento creado por los individuos y cristalizarlo como parte de la red de conocimientos de la organización. Para Nonaka y Takeuchi (1995), los procedimientos implican tanto convertir el conocimiento tácito en conocimiento explícito como llevar el conocimiento desde el nivel individual hasta los niveles de grupo, de organización y entre organizaciones.

ES INTERESANTE PROFUNDIZAR EN LA BIBLIOGRAFÍA sobre economía de la innovación, campo en que el tema de la generación y difusión del conocimiento ha sido considerado bajo el concepto de externalidades, generándose avances en el análisis del conocimiento que circula en las interacciones endógenas y exógenas en las empresas. Como lo han señalado Jacqueline Senker y Wendy Faulkner en 1998, una parte importante de las contribuciones al análisis de los flujos de conocimiento tácito se hicieron en los años setenta (Collins, 1974; Gibbons y Johnston, 1974; Granovetter, 1973), en los que hay interesantes conceptualizaciones para el estudio de la transmisión de los conocimientos en las empresas. Senker y Faulkner también han documentado que durante los años ochenta hubo aportaciones fundamentales. En particular señalan el trabajo de Nelson (1982) sobre el papel del conocimiento en la eficiencia de las actividades de I&D y el de Barden y Good (1989) sobre flujos de información en la investigación industrial.

En los años noventa se han desarrollado otras ideas en este terreno, en particular sobre la idea de intercambio de conocimientos, principalmente con los trabajos de Imai (1991), Kline (1990), Macdonald, (1992), Sorensen y Levold (1992), Vithlani (1996) y Senker y Faulkner (1992, 1994, 1995 y 1996). El mismo trabajo de Gibbons *et al.* (1994) hace importantes aportaciones a la definición de conocimiento y de sus diferentes características.

Todos estos autores tratan el tema del conocimiento tácito y codificado, así como las diferentes formas y canales a través de los cuales se transmite y se hacen intentos interesantes por medir más sistemáticamente el conocimiento que circula y apoya los procesos de innovación en las empresas. Recientemente, otros trabajos han puesto el acento en los esfuerzos que se hacen dentro de las empresas por codificar el conocimiento que se transfiere de manera tal que sea más accesible y fácilmente transmisible entre las empresas. Ver el número especial de *Research Policy* de diciembre de 2001 (Cohendet y Meyer-Krahmer, 2001).

Rosalba Casas

Estos procesos –en sus aspectos sociales, que son los que interesa resaltar en este documento– se vinculan con: a) la forma peculiar en que las empresas organizan el proceso de trabajo (la transferencia desde el nivel individual al grupal), b) la estructura organizativa, las relaciones entre niveles de una organización y la vinculación entre las distintas áreas, y, por último, c) la forma de generación y circulación de conocimientos entre organizaciones, que es la forma en que se produce o circula información y conocimiento en el contexto de “tramas productivas”.

A nuestro juicio (Yoguel *et al.*, 2001, 2002; Novick *et al.*, 2001, 2002), para cumplir con la exigencia competitiva de mejorar los procesos de aprendizaje, la empresa como unidad requiere (incisos a y b):

i) un particular proceso de trabajo que optimice las competencias y desarrolle mejores capacidades,

ii) un proceso de creación de capacidades tecnológicas y organizacionales (capacidad innovadora) que les permita generar, hacer circular y apropiarse de los conocimientos experimentales y codificados y, por tanto, aumentar sus ventajas competitivas en el mercado, y

iii) un proceso de capacitación vinculado a los planos anteriores.

EN EL DEBATE SOBRE LA "CREACIÓN ORGANIZACIONAL DEL CONOCIMIENTO" (Nonaka y Takeuchi) y el desarrollo de "capacidades tecnológicas" (Bell y Pavitt, 1995), destacan varias nociones y aclaraciones teórico-metodológicas que permiten comprender aspectos como la diferencia entre información y conocimiento, la complementariedad entre conocimiento tácito y codificado, la noción misma de aprendizaje tecnológico, por citar algunos (ver Fransan, 1994; Senker, 1995; Pirela *et al.*, 1993; Villavicencio y Salinas, 2002). En este marco, muchos estudios empíricos dan cuenta de la importancia de una gama de dispositivos organizacionales de aprendizaje colectivo, cuya función primordial es fomentar la circulación y difusión del conocimiento productivo, la construcción de competencias de anticipación, de recombinación e interconexión de habilidades y personas, las capacidades de autocorrección, etc. Dichos dispositivos tienen la particularidad de promover el aprendizaje *in situ*, a diferencia de lo que sucedía en épocas anteriores, cuando la capacitación y la actividad laboral real presentaban distancias y a veces discordancias.

Daniel Villavicencio

En relación con su vinculación a otras firmas (inciso c), la trama productiva es conceptualizada (Novick *et al.*, 2000, 2001; Yoguel *et al.*, 2001; Albornoz y Yoguel, 2001; Yoguel, Milesi, Novick, 2002) como un espacio económico de generación de competencias, conformado por una firma organizadora (en adelante núcleo), el conjunto de proveedores y clientes y sus interrelaciones derivadas tanto de las transacciones de compra-venta como de las que involucran la circulación de información, experiencias productivas y conocimientos codificados y tácitos (relaciones "no precio") a través de los canales formales e informales constituidos. Estos

canales (mediante los cuales las firmas vinculadas por relaciones de compra-venta circulan diversos activos intangibles) cobran especial interés debido a que influyen en el grado de desarrollo de las competencias de la trama. Esos canales son establecidos no solo con los agentes coordinadores de las redes, sino también con otras firmas e instituciones con las que se vinculan para aumentar sus competencias endógenas.

Las redes pueden ser más o menos virtuosas. Por *virtuosidad de la red* (trama productiva) se entiende al conjunto de vinculaciones de carácter formal e informal, al nivel alcanzado por cada una de las dimensiones, y a su dinámica que actúa sobre la generación, circulación y desarrollo de los conocimientos codificados y tácitos de los agentes vinculados. Otro factor asociado es la *densidad de la red*, que se refiere tanto a la frecuencia y calidad de las relaciones que se verifican en el entorno productivo acotado, como a las de carácter institucional y territorial, el entorno extendido (Novick *et al.*, 2002).

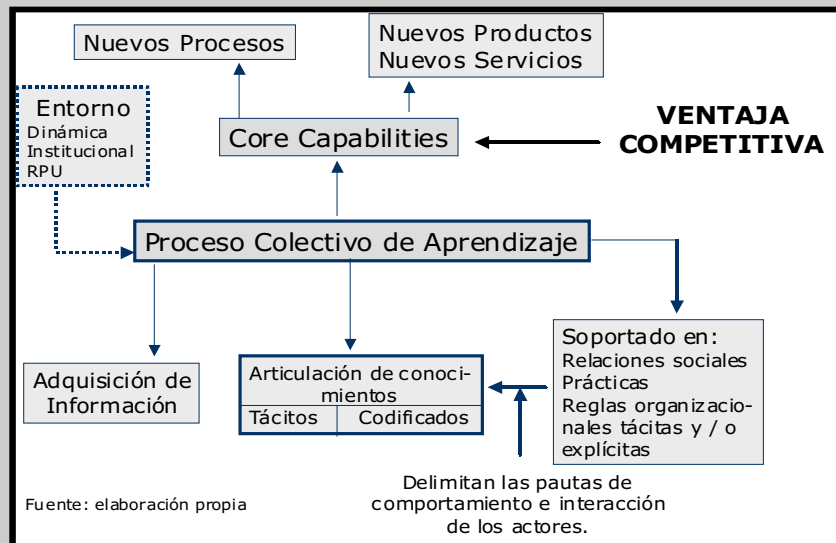
3. El proceso de trabajo y las competencias asociadas

Desde la perspectiva teórica utilizada en este trabajo, la forma según la cual se organiza el trabajo adquiere una influencia importante como factor facilitador u obstaculizador de la circulación de conocimiento tácito de los trabajadores (Novick, 1999; Novick y Gallart, 1997) y por su poder para garantizar logros en materia de desarrollo y calidad. Los equipos² (*teams*), por su "carácter relacional", y los espacios de interacción, que permiten intercambiar las experiencias y opiniones, son los que más posibilitan difundir el conocimiento tácito entre individuos, a través de la "observación, imitación y experiencias empíricas". En ese sentido, estos mecanismos constituyen el vehículo para desarrollar procedimientos y situaciones orientadas a compartir experiencias entre individuos. El carácter "relacional" del conocimiento está vinculado también a que el trabajo como tal se convierte en una tarea de "interpretación". Cada tarea constituye, de algún modo, un trabajo que implica una "traducción" que ubica a cada fenómeno que se le presenta al trabajador en una red conceptual de esquemas (Rullani, 2000).

En materia de organización del trabajo importa no solo la autonomía/grado de discrecionalidad delegada en los equipos de trabajo, sino también la comunicación intercomprensiva que podrían estimular y permitir. Cambia, asimismo, el modo de control del trabajo: el control por tareas se sustituye por un control de

² Esta concepción se vincula estrechamente a la organización del proceso de trabajo a partir de la difusión de células de producción, equipos y/o módulos de trabajo en los que la circulación del conocimiento es facilitado por el desarrollo de mecanismos de rotación y de polivalencia "enriquecida".

ME PARECE PERTINENTE TRAER A LA DISCUSIÓN el concepto (desarrollado por Dosi, Teece, y Leonard-Barton) de *Core Capabilities*, el cual se refiere a la capacidad que tiene una empresa de construir una ventaja competitiva no imitable a lo largo del tiempo, y que tiene que ver con su habilidad de utilizar sus competencias tanto internas como externas para producir y llevar con éxito al mercado un producto o un servicio. En el siguiente cuadro trato de explicar la relación entre conocimiento, aprendizaje y la construcción de las *Core Capabilities*:



Parte de la idea de que el aprendizaje es un proceso social colectivo, en el que el papel desempeñado por los trabajadores es fundamental. Dicho proceso tiene como insumos la información y el uso que se le dé mediante la articulación de conocimientos, los cuales son tácitos y codificados; ambos son importantes y son complementarios. Se encuentran soportados en las relaciones sociales, en las prácticas y en las reglas organizacionales. Dichos puntos van a delimitar las pautas de comportamiento e interacción de los actores. Y, por tanto, van a incidir en el proceso de aprendizaje, que también se ve afectado por el entorno, en donde la dinámica institucional y la relación proveedor-usuario resultan ser fenómenos fundamentales. Este proceso colectivo de aprendizaje puede frenar o impulsar la construcción de las *Core Capabilities*, las cuales se constituyen en la ventaja competitiva de las empresas y no son fácilmente imitables.

Adriana Martínez

objetivos/resultados. En los casos particulares de redes, de organizaciones transversales, el control incluso se desplaza de la célula aislada a la red (Zarifian, 1999).

Desde la perspectiva de Zarifian (1999), a raíz de las transformaciones técnicas y organizacionales, cambia la lógica del trabajo en tanto actividad humana. Este autor introduce tres dimensiones para el análisis del trabajo y de las competencias requeridas: la necesidad de dar respuesta a situaciones no previstas, la importancia de la comunicación en las nuevas organizaciones y la noción de servicio que concierne al trabajo moderno, que atraviesa transversalmente a todas las organizaciones y no solo a los prestadores de servicios.

El trabajo ya no se vincula a la mera reiteración de procedimientos y al cumplimiento de reglas y normas, sino que está vinculado a la capacidad para hacer frente a "incidentes", para prever y encarar variaciones en la forma de realizar el trabajo, para resolver problemas estandarizados o inéditos, lo que requiere respuestas "innovadoras". Esto significa que la competencia profesional, entonces, no puede quedar encerrada o limitada en tareas predefinidas. El proceso de identificación, previsión del incidente/acontecimiento y de solución, diseñan, en realidad, un circuito de aprendizaje dinámico.

Desde otra perspectiva, trabajar es también comunicar. La calidad de las interacciones es central para mejorar el desempeño de las organizaciones. Supone concebir sistemas aptos para favorecerla. Los sistemas a utilizar van desde redes informáticas hasta mecanismos organizacionales para incrementar la comunicación, el intercambio de informaciones y el fomento de las relaciones interpersonales. En ese sentido, señala el autor, la política y estrategia de comunicación de la firma es una cuestión central y no puede reducirse a una simple aptitud del sujeto para la comunicación.

La tercera dimensión, la del servicio, se refiere a una convergencia en los sistemas actuales entre la producción y el servicio, la producción de un producto y sus modificaciones para su mejor utilización por un usuario/cliente/comprador. Requiere la capacitación e intercambio entre las distintas áreas de la empresa y la formación de sus integrantes en la complementación y no en la exclusión.

Este nuevo tipo de trabajo requiere de competencias centradas en la *plasticidad* (Zarifian, 1999), lo que significa que las competencias están vinculadas a una capacidad de remodelación/transformación en función de los cambios y oportunidades de la situación profesional. La plasticidad se desarrolla a partir de dominios técnicos dados -los conocimientos técnicos específicos de un determinado

oficio o profesión-, sólidas capacidades de aprendizaje y generalización, y un comportamiento abierto a la innovación. Implica, por último, una apertura constante a eventos externos.

Queremos hacer algunos comentarios y reflexiones que vinculen esta nueva concepción del trabajo, un perfil de competencias que combina saberes y aptitudes aprendidas en distintas instancias³ con las necesidades de empresas y organizaciones de favorecer el desarrollo y circulación de conocimientos como un factor central de sus ventajas competitivas. Se analizan en seguida distintas perspectivas que deben confluír para este objetivo.

La perspectiva de la capacitación

Se parte de la idea de que el aprendizaje en una organización es sumamente complejo y tiene un alcance muy superior al de la inversión económica que se efectúa durante el entrenamiento. Nonaka (1994) sostiene que “una organización que aprende es aquella en la que el desarrollo de nuevo conocimiento no es una actividad especializada de un grupo particular, sino una forma de comportamiento en la que cualquiera es un trabajador con conocimiento”. El aprendizaje, el aprovechamiento y la difusión de los conocimientos tienen que ver con el estímulo de esta interacción y con potenciar los conocimientos tácitos –la mayoría de las veces ignorados o desvalorizados en la gestión empresarial– y no limitarse a cumplir con las actividades de capacitación sólo como medio para responder a los imperativos de las certificaciones de calidad o similares.

El desarrollo de competencias en las firmas requiere:

- i) Estimulación de actividades vinculadas con los procesos de *learning by doing, learning by interaction, learning by producing*; y
- ii) la capacitación formal y los esfuerzos de investigación y desarrollo formal e informal.

Desde esta perspectiva, la capacitación en las empresas constituye el marco de un proceso más complejo de lo que parece. Demuestra que –dentro de los nuevos paradigmas– la capacitación en las empresas no puede ser analizada exclusi-

³ Dejamos un poco de lado en este artículo el difícil y complejo itinerario educativo y profesional que incluye una multiplicidad de fuentes de conocimientos, de experiencias y de *expertises*. Un reciente estudio sobre empresarialidad en América Latina (Kantis *et al.*, 2002) muestra la compleja adquisición de diferentes tipos de competencias en los empresarios, en la que confluyen la educación formal para la adquisición de conocimientos técnicos básicos, la educación paraformal para la adquisición de conocimientos técnicos de carácter más especializado, la familia como fuente de actitudes y motivaciones y la experiencia laboral como la dimensión de más peso sobre el conjunto de capacidades (Novick, 2001).

vamente a partir de la descomposición de las estrategias concebidas como políticas específicas o generales de transmisión de conocimientos o del grado de formalidad o duración de las actividades de capacitación.

El análisis de la capacitación puede ser efectuado desde cinco planos (Novick, 1999): a) el carácter sistémico de la capacitación; b) la proporción del personal de cada nivel involucrado; c) los temas incluidos y su complejidad, que requiere una combinación de aspectos técnicos específicos y generales, de comportamiento y motivacionales; d) la intensidad, que alude al umbral mínimo de horas necesarias para que el proceso de capacitación sea efectivo; e) la metodología de aprendizaje, para diferenciar los conocimientos que se imparten de manera estandarizada de aquellos que utilizan mecanismos de transformación de los saberes tácitos a codificados; y f) los sistemas de evaluación utilizados en el corto, mediano y largo plazo.

La perspectiva organizacional

Zarifian (1999) sostiene que, cualquiera que sea el tipo de organización, la atención debe enfocarse al carácter “calificante” y “aprendiente” de la organización, en cómo se favorece el desarrollo de competencias y el aprendizaje profesional. En esta línea, pueden jerarquizarse dos concepciones complementarias desde un punto de vista organizacional:

- a) El modelo que se basa en la adquisición de rutinas y hábitos de trabajo, que supone una importante previsibilidad y estabilidad de situaciones profesionales. Reposa sobre una carga importante de lo implícito, basada en el hábito o costumbre y en el flujo de comunicación que surge. Se aprende enfrentándose a situaciones. Es la lógica que caracteriza el aprendizaje en el puesto, en la tarea.
- b) Cuando el acento está puesto sobre la inestabilidad y la evolución de situaciones que son percibidas como fuente y ocasión de aprendizaje. Supone acciones permanentes que intentan promover que la inestabilidad de situaciones genere procesos calificantes, en lugar de pérdida de respuesta o desconfianza en parámetros profesionales ya adquiridos.

El desafío actual de las organizaciones es que requieren de procedimientos lo suficientemente estandarizados para lograr mayor homogeneidad, garantizar procesos de calidad, aumentar la eficiencia en prestaciones y servicios, y que al mismo tiempo sean abiertos, para dar lugar a procesos de innovación y creación que logren, finalmente, mayor eficiencia en servicios y atención al cliente.

Precisamente, el peligro de la difusión y uso de herramientas estandarizadas es que aumente la dependencia hacia la herramienta y reduzca la motivación para sondear en profundidad supuestos y reglas subyacentes. Sin una constante verificación y profundización de la teoría existente, se obstaculiza la creación de nuevo conocimiento. El dilema de las organizaciones es exteriorizar el conocimiento de modo que pueda compartirse pero sin comprometer el incentivo para aprender a innovar.

La perspectiva motivacional

La figura de la jefatura inmediata/supervisión es una dimensión clave en estos procesos. El modelo tradicional de jefatura se concentraba en funciones de disciplinamiento y en el cumplimiento de normas y procedimientos. Ese papel fue cambiando hacia funciones de carácter más técnico, por un lado, y, por otro, hacia la coordinación de actividades, a mejorar los sistemas de comunicación e intercambio. Su papel puede ser como facilitador u obstaculizador de tareas innovadoras.

En ese sentido, si bien es cierto, como señala Terssac (1999), que lo que está en juego no es autonomía en sentido estricto (porque hay un margen de discrecionalidad otorgado desde los niveles superiores), la figura del supervisor conjuga en sí misma pautas organizacionales derivadas de los modelos de firma y sus jerarquías, pero también modos de conducción, que resultan claves para la motivación y el desarrollo de compromisos y puesta en acción de las competencias de los sujetos. Porque, en realidad, una pregunta central es cómo crear las condiciones favorables para que los individuos “quieran” movilizar sus competencias (Zarifian, 1999).

La perspectiva de la gestión del recurso humano

El desarrollo de los procesos de aprendizaje y conocimiento en la organización, la necesidad de motivar a los individuos para que deseen mejorar sus competencias y movilizarlas en beneficio de la organización requieren de una gestión de recursos humanos acorde: formas de selección y reclutamiento del personal, sistemas de transformación de la organización del trabajo, políticas de formación, seguimiento y plan de carrera, criterios de promoción, etc. Se trata de una dimensión que va a permitir configurar una coherencia global al conjunto de acciones vinculadas con los modelos de aprendizaje y movilización de competencias.

No puede, por ejemplo, promoverse el trabajo en equipo en el taller o lugar de trabajo mientras que desde la gestión de recursos humanos se mantienen criterios de asignación o evaluación individual de puestos, o en los sistemas de remuneraciones se mantienen criterios que no trasuntan los valores supuestamente estimulados, etcétera.

Si está emergiendo un nuevo “régimen fabril” (Araujo y Comin, 1998), en el que se produce una nueva regulación entre los actores, con nuevas modalidades de empleo y nuevas representaciones, surgen numerosas preguntas en torno a la capacitación: ¿cómo se definen las carreras y la movilidad profesional? ¿Cómo se definen las políticas de salarios y beneficios? ¿Cómo se evalúa el desempeño y cómo se premia? La capacitación y las competencias adquiridas ¿reciben algún tipo de certificación? Y si existe, ¿esta le permite mejorar la empleabilidad en el mercado de trabajo? La gestión de las competencias en estos nuevos contextos adquiere una importancia desconocida.

Solo comportamientos coherentes entre la gestión del recurso humano y las acciones que se llevan a cabo en materia de organización del trabajo, política de remuneraciones, movilidad ocupacional, y alcance y tipo de estrategias de capacitación permitirá el desarrollo de competencias y un mejor alcance de los procesos de aprendizaje y adquisición de conocimiento en las organizaciones.

Es decir, el desarrollo de los procesos de aprendizaje y circulación del conocimiento constituyen sistemas complejos que involucran aspectos tecnológicos, organizacionales, política de recursos humanos, estrategias de motivación, etc. Necesita el manejo de situaciones de incertidumbre en los planos individual y colectivo. Requiere exponer al personal a nuevas ideas e informaciones provenientes del exterior, etc. Implica estimular mecanismos que permitan compartir la información, la conversión del conocimiento tácito, la experimentación y creación de prototipos (de productos, procesos o servicios) y la emigración de conocimientos a otras partes de la organización.

4. Análisis de casos (el ejemplo de dos tramas productivas en Argentina)

En este capítulo desarrollaremos algunos estudios realizados con el objetivo de analizar la generación y difusión de conocimientos en dos “tramas productivas” de la industria manufacturera argentina. Dado que las relaciones interfirma involucran aspectos intangibles y dimensiones de difícil mensurabilidad, estamos trabajando desde hace algunos años con el objetivo de desarrollar una metodología que capte la circulación del conocimiento en el contexto de tramas productivas

en Argentina (Yoguel, Novick, Marin, 1999, 2000; Novick *et al.*, 2001; Yoguel *et al.*, 2002).

Los elementos constitutivos de la trama están dados por el tipo de relación que se establece entre las firmas núcleo (productoras del bien final) y sus proveedores de origen local y el proceso de generación de competencias de las empresas involucradas. Por tanto, nuestra caracterización del concepto de trama implica:

- a) La existencia de una relación comercial proveedor-núcleo,
- b) el desarrollo de capacidades competitivas en los proveedores, y
- c) la generación y transmisión de conocimientos dentro de la empresa y entre estas y el núcleo.

Bajo este enfoque, los flujos de conocimiento que se generan tanto con los proveedores y clientes como con el resto de los agentes de su entorno productivo constituyen una variable estratégica fundamental que debe ser aprehendida para la comprensión de los resultados económicos de las empresas individuales.

La intensidad que adquiere el proceso de aprendizaje en las tramas depende de un conjunto complejo de dimensiones, entre las que deben mencionarse:

- i)* el grado de desarrollo de las competencias endógenas de los proveedores,
- ii)* la jerarquía existente en el interior de la trama,
- iii)* el grado de autoorganización,
- iv)* los elementos tácitos desarrollados en las distintas dimensiones,
- v)* la profundidad del intercambio de experiencias y de trabajos conjuntos,
- vi)* la circulación de la información en cada uno de los componentes, y
- vii)* las interacciones efectuadas con empresas e instituciones de su entorno productivo que impliquen para las firmas un aumento de sus competencias.

Desde la perspectiva de las competencias endógenas de los proveedores, sobre las que se profundiza en este artículo, se distinguen tres dimensiones mutuamente vinculadas: *i)* la capacidad innovadora, *ii)* el tipo de tecnología de gestión social predominante, definida básicamente por la modalidad de la organización del trabajo y tipo de supervisión dominante, y *iii)* los esfuerzos de capacitación que constituyen una dimensión complementaria para el desarrollo de procesos de aprendizaje.

4.1. Competencias endógenas

Dado el objetivo del presente documento, centrado en la temática del aprendizaje en la firma y la demanda de competencias, los resultados a presentar de los

trabajos realizados se enfocarán al análisis de las competencias endógenas de las firmas que permiten comprender la dinámica del proceso de aprendizaje dentro de las firmas. Se dejan de lado las dimensiones vinculadas a la relación con el núcleo de las tramas y los conceptos y resultados vinculados con la circulación del conocimiento y la virtuosidad de la trama.

4.2. Capacidad innovadora

La capacidad innovadora alude a la potencialidad de las firmas para transformar sus conocimientos genéricos en específicos a partir de sus competencias iniciales y de una acumulación dinámica, que involucra aprendizajes formales e informales tanto de tipo codificado como tácito. Estas competencias pueden ser definidas como el conjunto de conocimientos y habilidades tecnológicas y organizativas –formales e informales– que los agentes generan para llevar a cabo los desarrollos mencionados (Yoguel, Novick, Marin, 2000).

Para determinar la capacidad innovadora de los agentes de una trama, se parte de la idea de que tanto la generación y circulación de conocimientos internos en una firma como la existente entre ellas constituye un proceso complejo cuya intensidad está positivamente asociada a: *i*) la necesidad de resolver problemas concretos en situaciones de incertidumbre, *ii*) la demanda de soluciones no codificadas, *iii*) el grado de complejidad técnica de los equipos de trabajo, *iv*) la importancia adjudicada a las competencias básicas de los agentes, *v*) la capacidad de relacionarse y de trabajar en forma grupal, y *vi*) el grado de aprovechamiento de los saberes técnicos y organizacionales de los trabajadores de la firma.

El indicador de capacidad innovadora se construyó a partir del cruce de cuatro dimensiones:

a) En primer lugar, la capacidad potencial de los recursos humanos para efectuar desarrollos, que se estima a partir de tres factores independientes: a1) la proporción de empleados dedicados a investigación y desarrollo (I+D) en relación con la cantidad total de trabajadores, a2) la proporción de estos recursos humanos de alta calificación (ingenieros y técnicos) en la ocupación total, y a3) la proporción de trabajadores calificados que se dedican a tareas de investigación y desarrollo (“calificados innovadores”).

b) En segundo lugar, la existencia de infraestructura formal de I+D, estimada a partir de un indicador binario, que considera la formalidad con que se desarrollan estas actividades.

QUISIERA PLANTEAR LA PERTINENCIA DE TEORIZAR respecto del concepto de “Sistemas sectoriales y organizacionales de innovación” (adaptado al nivel micro del propuesto por Nelson & Winters, Lundvall: “Sistemas nacionales de innovación”), para analizar la especificidad en los procesos sociales de aprendizaje. Como señalan Dosi (1990) y Villavicencio (1989), el aprendizaje es un proceso local, acumulativo, idiosincrásico y colectivo. En el sector del calzado en León esto nos llevaría a estudiar los procesos de aprendizaje que se presentan en el *cluster*, al que arriesgándome he denominado Distrito Industrial del Calzado, en donde el proceso de aprendizaje y la generación de conocimientos son fundamentales para soportar la competitividad presente y futura del sector.

En el *cluster* están presentes todos los actores de la cadena productiva así como instituciones educativas, empresariales y de soporte técnico importantes. Los procesos sociales de aprendizaje necesarios para la generación de un aprendizaje sectorial son los siguientes:

- 1) Empresas manufactureras, proveedores y clientes, que despliegan procesos de socialización. Dependiendo de los canales de comunicación, de qué información cualitativa compartan, su frecuencia y calidad, podrían generarse círculos virtuosos de innovación.
- 2) Las empresas se pueden relacionar impulsándose fenómenos (aludidos por DiMaggio & Powell) de isomorfismo institucional: al identificarse las mejores prácticas se siguen los pasos de los líderes; o de isomorfismo mimético: al presentarse la rotación de personal entre las empresas.
- 3) Hay instituciones especializadas que brindan servicios de asesoría tecnológica, formación de capital humano y pueden ayudar en el desempeño del *cluster* y en la construcción de ventajas competitivas. Sin embargo, muchas empresas no las emplean, ya que no conocen su oferta.
- 4) El gobierno, a través de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y del Consejo de Ciencia y Tecnología del estado, debe trabajar en el establecimiento y difusión de una política industrial y de una científica y tecnológica que permita fortalecer al sector.

En resumen, como elementos de un sistema sectorial de innovación apuntaría la existencia de: procesos sociales de aprendizaje, canales de comunicación y flujos de información, dinámica institucional, políticas industrial, científica y tecnológica *ad hoc*.

Adriana Martínez

c) En tercer lugar, la “complejidad” (o diversidad) de las actividades innovadoras es un componente de “resultado”. Este indicador tiende a estimar el número de áreas en que las firmas efectúan desarrollos, considerando: *i*) la creación, adopción y mejora de productos y procesos, *ii*) el desarrollo de nuevas formas de distribución de productos y de mercadotecnia de la firma, y *iii*) la obtención de una relación JIT (“justo a tiempo”) con los proveedores.

d) Por último, se estima un indicador compuesto que da cuenta del esfuerzo de las firmas para “asegurar” la calidad del producto. Para ello se considera la existencia de una secuencia de calidad y de certificación de normas. Es decir, se evalúa fundamentalmente la importancia del control que se ejerce a lo largo del proceso productivo. La mirada externa sobre la calidad del producto viene dada por la certificación de normas de calidad, tomando en cuenta la existencia de certificación ISO9000 y el resto de las normas.

4.3. La tecnología de gestión social

Los nuevos requisitos de calidad, reducción de costos, cambios en las formas de entrega, el carácter volátil de la demanda y la importancia que adquiere la generación y transmisión del conocimiento necesitan transformaciones importantes no solo de la base técnica, sino también de la organización del proceso de trabajo. Esto exige mayor flexibilidad, mayor involucramiento de los operarios, mayor intercambio de informaciones y saberes. Al mismo tiempo, requiere una nueva base organizacional, que elimine jerarquías, y que permita mayor horizontalización de decisiones en el conjunto de las funciones de la empresa. Implica el pasaje de una concepción individual de puestos de trabajo basados en el concepto de “operación”, hacia una organización basada en la integración y coordinación de los sistemas de producción (Zarifian, 1990). En consecuencia, la forma como se organiza el proceso de trabajo en las firmas es central para identificar, en el marco de lo que denominamos la tecnología de gestión social, cómo actúa en el proceso de generación y socialización del conocimiento. Los equipos y los espacios de interacción permiten difundir más el conocimiento tácito entre individuos, a través de la observación, imitación y experiencias empíricas, y constituyen el vehículo para desarrollar procedimientos y situaciones orientadas a compartir experiencias entre individuos.

Desde esta perspectiva pueden diferenciarse dos modelos extremos, el de conformación de un *sistema integrado* y el de un *sistema escasamente articulado*. En el primer caso predomina una organización del trabajo por módulos/células/equipos y un carácter técnico, más que disciplinario, del supervisor, lo que facilita e incrementa la autonomía de las células. Precisamente, el grado de autonomía de

los equipos de trabajo, su participación en la determinación de estándares, en el aseguramiento de la calidad y en la programación de la tecnología que utilizan son factores que optimizan el uso del conocimiento tácito de los trabajadores. Se trata de los casos en que el diseño de puestos se vincula con una polivalencia “enriquecida” en diferentes sectores, categorías y niveles. Implicarían sistemas de remuneraciones acordes con los modelos de organización del trabajo implementados, la estimulación de mecanismos de comunicación, etcétera.

En el otro extremo, el modelo de gestión de recursos humanos se basa en relaciones jerárquicas. Tiende a predominar la asignación individual del trabajo y, cuando las células existen, están conformadas solo para un sector y un número reducido de trabajadores o, por el contrario, incluyen un número tan alto de individuos que no permiten que puedan definirse como tales. La polivalencia adquiere una naturaleza improvisada y el supervisor mantiene un papel cercano al disciplinario. Las células tienen escasa autonomía, lo que implica no tomar en cuenta los conocimientos tácitos de los trabajadores. Los sistemas de remuneración están basados en incentivos de productividad y no se reconoce el involucramiento de trabajadores en controles de calidad y/u otras dimensiones que impliquen una mayor movilización de sus competencias. Desde la perspectiva de las remuneraciones, hay una tendencia a reducir los costos laborales a través de las contribuciones patronales (por ejemplo, *tickets* canasta).

El indicador elaborado de tecnología de gestión social constituye un promedio ponderado de: a) la existencia y el alcance del trabajo en células; b) el grado de autonomía de las mismas; y c) el papel del supervisor. Para estimar la importancia de las células, se consideran tres factores que evalúan: a1) la proporción de trabajadores que se desempeñan en células y la importancia de la actividad que realizan; a2) el grado de autonomía de la célula, es decir, en qué medida los trabajadores tienen influencia en la determinación de los ritmos de producción; la determinación de los estándares de calidad; la programación o reprogramación de la maquinaria automatizada que utiliza, y el diseño, mejoras y desarrollo de productos y procesos; y a3) el modelo de jefatura directa (supervisión) predominante.

4.4. Los esfuerzos de capacitación

Dado que la fundamentación teórica sobre este tópico se ha desarrollado extensamente en la primera parte de este trabajo, solo señalaremos que el análisis operacional de este ítem se enfoca en: *i*) la existencia de una estructura propia, *ii*) el número de personal involucrado, y *iii*) el grado de participación de los trabajadores menos calificados en las actividades de capacitación. Para la estimación de este plano se ha considerado también la calificación media de la empresa en térmi-

nos del peso de los profesionales y técnicos en el empleo, lo que podría caracterizarse como una calificación relativa.

Es cierto que esta metodología difícilmente puede captar la dinámica que se da entre conocimientos tácitos y codificados, la importancia del aprendizaje del puesto o los mecanismos de evaluación utilizados. Entendemos que los indicadores considerados ad hoc y otros vinculados pueden acercarnos, aunque sea aproximadamente, a la comprensión de la lógica imperante en materia de capacitación.

5. Los principales resultados

Un breve análisis de los resultados obtenidos a través de esta metodología permite caracterizar algunos hallazgos. Los resultados surgen de la aplicación de encuestas con base en la metodología descrita aplicada a 67 proveedores del sector automotriz y a 50 de siderurgia. (Ver caracterización de las firmas y sectores en el Anexo.) Por supuesto, a lo largo de las distintas etapas de los estudios realizados, los lineamientos teóricos se fueron profundizando y la metodología utilizada sufrió variaciones incrementales en función de la dificultad del objeto de análisis y de la experiencia adquirida en los distintos trabajos de campo.⁴

La comparación entre ambas tramas permitió identificar aspectos convergentes, pero también divergentes. Podríamos decir que se trata de todos modos de dos redes de bajo grado de virtuosidad (Yoguel, Novick, 2000), presentando la automotriz un grado mayor de debilidad que la siderúrgica.

Una destacable diferencia radica en el grado de verticalidad e importancia de las jerarquías en ambas tramas. La automotriz es una "red" considerablemente más jerarquizada que la siderúrgica. En ella, el sistema de jerarquías tiene varias dimensiones: por un lado, la relación entre la terminal y sus proveedores, donde se verifica una ausencia de bilateralidad en las reprogramaciones de producción y en la ausencia de relaciones contractuales que permitan prever horizontes de mediano plazo. Por otro lado, la misma firma núcleo en el país depende jerárquicamente de su casa matriz o de la filial en Brasil, lo que reduce su autonomía relativa. A su vez, los proveedores también responden en su gran mayoría a sus respectivas casas matrices. Este conjunto de interdependencias jerárquicas limita fuertemente la interacción y el flujo de información y conocimientos entre los agentes locales de la red.⁵

⁴ Estos cambios presentan una dificultad adicional, que estriba en que las nuevas dimensiones que se consideraron en los últimos estudios no son totalmente asimilables, porque no fueron incluidos en los primeros trabajos. Ello requiere una tarea adicional de compatibilización.

⁵ Deben excluirse de esta caracterización ciertos esfuerzos sistemáticos que se realizan para reducir costos y mejorar la calidad en los procesos de los proveedores.

En el caso de la siderurgia, a pesar del fuerte peso del núcleo en la jerarquía de la trama, se vislumbra un mayor grado de bilateralidad que se refleja en la importancia que adquieren los intercambios informales con los proveedores.

Sin embargo, la principal diferencia radica en la vinculación de los agentes de la trama con otros agentes e instituciones, el entorno extendido. En efecto, 80% de las firmas siderúrgicas mantiene vinculaciones de carácter permanente con instituciones técnicas privadas y públicas; 70% mantiene relaciones informales con otras firmas, y 40% realizó acuerdos formales de cooperación con otras empresas. Para el sector automotriz, en cambio, la principal vinculación es de carácter bilateral con las casas matrices, lo que limita el intercambio con las redes institucionales y productivas locales.

5.1. Competencias endógenas

Otra importante diferencia entre ambas tramas es el grado de asociación existente entre los tres planos considerados: capacidad innovadora, tecnologías de gestión social y capacitación (como un mero indicador formal de la generación de espacios de aprendizaje). Mientras estos factores presentan algún grado de asociación en el interior de las firmas pertenecientes a la trama siderúrgica, se encuentran fuertemente disociados en el caso automotriz. Al mismo tiempo, en este último hay mayor disparidad entre los elementos que conforman cada uno de los tres planos.

En el plano de la capacidad innovadora, los proveedores de la trama automotriz registran niveles muy elevados de aseguramiento de la calidad y de peso de los nuevos productos (condiciones necesarias de pertenencia a la trama y al sector) junto con niveles más reducidos en los factores asociados a los procesos de aprendizaje, tales como actividades formales e informales de I+D. Por el contrario, en el caso siderúrgico la importancia asignada a cada uno de estos factores es más homogénea. Si bien presentan grados inferiores en aseguramiento de la calidad y en el peso de nuevos productos, se destaca mayor presencia de los equipos formales e informales de I+D y las actividades que estos realizan.

Desde la perspectiva de las tecnologías de gestión social, predomina la organización del trabajo en células en ambos sectores, aunque en automotriz, se manejan con mayor autonomía relativa, y con un rol de carácter más técnico por parte del supervisor. En cambio, los salarios (sistema de remuneraciones y criterios considerados) están más asociados a un tipo de organización del trabajo *fordista* o *taylorista*. Este modelo de remuneración se verifica también en la siderurgia, donde no hay vinculación entre niveles salariales y productividad.

En ninguna de las tramas se desarrolla un espacio importante destinado a generar aprendizajes individuales y colectivos.⁶ Es homogénea en ambas la importancia –alta– asignada a la capacitación formal y tradicional, aunque ciertas limitaciones encontradas evidenciarían que están alejados de la creación de estos espacios más dinámicos, que involucran aspectos formales e informales. Sin embargo, en el caso siderúrgico hay mayor involucramiento en las actividades de capacitación de la totalidad de los niveles de personal. Asimismo, el núcleo de la red siderúrgica tiene un peso mayor tanto en la decisión de realizar capacitación como en la temática.⁷

5.2. La capacidad innovadora

En el plano de la capacidad innovadora, los proveedores de la trama automotriz registran niveles muy elevados de aseguramiento de la calidad y de peso de los nuevos productos (condiciones necesarias de pertenencia a la trama en el sector), junto con niveles más reducidos en los factores asociados a los procesos de aprendizaje, tales como actividades formales e informales de I+D. Por el contrario, en el caso siderúrgico, la importancia asignada a cada uno de estos factores es más homogénea. Si bien presentan grados inferiores en el aspecto de asegurar la calidad y en el peso de nuevos productos, se destaca una mayor presencia de los equipos formales e informales de I+D y las actividades que estos realizan.

En la trama automotriz, el indicador sobre las capacidades individuales de las firmas es medio, llegando a un puntaje de 54% sobre el máximo nivel posible. El indicador de aseguramiento de la calidad (0.73) es más alto que los esfuerzos realizados en capacitación (0.59) y capacidad innovadora (0.50), lo que revela que el tema de la calidad es una condición necesaria de las firmas en el sector. Probablemente esta exigencia de calidad (la necesidad de certificación de procesos con normas internacionales) explique algunos de los resultados en materia de organización del trabajo y capacitación que resultan en este sector.

El nivel de capacidad innovadora está fundamentalmente explicado por el peso de los nuevos productos (70% del nivel máximo posible). Significativamente menor es el peso dedicado a I&D: solo 35% de las firmas estudiadas tiene laboratorios formales. Ello se debe a que mayoritariamente son firmas de IED (inversión

⁶ Se entiende por la generación de un espacio integral de aprendizaje la consideración de los siguientes factores: proceso continuo y permanente, reconocimiento de saberes de los integrantes de la organización, la creación de mecanismos que faciliten la explicitación de saberes tácitos y entrenamiento en el puesto de trabajo (Novick, 1999).

⁷ Esto podría llegar a explicarse por el peso que el desarrollo de las competencias y sus mecanismos de evaluación tienen en la empresa núcleo.

extranjera directa), en las que sus principales actividades de desarrollo y diseño suelen estar ubicadas en el ámbito de las casas matrices, por lo que las tareas localizadas en nuestros países están circunscritas a desarrollos meramente incrementales o adaptativos.

La mayoría de los proveedores analizados en la trama siderúrgica muestran niveles medios de competencias endógenas. Significativamente, en materia de capacidad innovadora, la mayoría de las firmas (70%) tienen grupos “formales o informales” de desarrollo que ocupan a casi 7% del total de personal ocupado; también es considerablemente alto el personal calificado (91%) en estos equipos. En consecuencia, el nivel de capacidad innovadora es cercano a 68%, significativamente más alto que el automotriz (ver cuadro 1). En este caso, se trata de una trama vinculada a una firma núcleo de carácter nacional, aunque con competencia internacional. Cabe aclarar que coexisten firmas de IED con firmas Pyme nacionales, etcétera.

5.3. *Los resultados en materia de tecnología de gestión social*

Una breve síntesis de los resultados obtenidos en esta dimensión muestra un desarrollo extendido, aunque poco profundizado, de incorporación del trabajo en equipo en las transformaciones de la organización del trabajo. Hay disonancia entre la extensión de la modalidad de trabajo en células/equipos o módulos y la autonomía que efectivamente tienen las mismas.

La autonomía⁸ de las células/grupos de trabajo se refiere a la capacidad delegada a los trabajadores y/o a los grupos para realizar actividades vinculadas con las tareas operativas básicas de los puestos de trabajo y el grado de autonomía ejercida. Los valores obtenidos señalan, paradójicamente, que la proporción de trabajadores implicados en estas formas de organización del trabajo es mayor en siderurgia que en la industria automotriz, sector que ha liderado en el ámbito internacional nuevos modelos de organización del trabajo. Sin embargo, como actividad de las células predomina el control sobre el cumplimiento de los estándares de calidad, aunque con escasa posibilidad de actuar en su determinación. La intervención en el diseño y/o mejora de productos o procesos es limitada, y se trata de una actividad restringida a ser aplicada en escasas ocasiones. Tampoco participan en la programación o reprogramación de la maquinaria o herramien-

⁸ A pesar de que G. de Terssac (1999) habla de una “falsa autonomía”, porque es la que está enmarcada en un cuadro de dependencia, concebida por unos para el uso de otros. En realidad, el autor dice que a esta autonomía hay que caracterizarla como “discrecionalidad”.

Cuadro 1

Organización del trabajo	Siderurgia	Automotriz
Porcentaje de trabajadores en células	72% ⁹	64% ¹⁰
Autonomía de las células¹¹	8% con alta autonomía de células. 44% con una autonomía media a baja	Alta: 40%
Papel de la supervisión	Carácter mixto	Más técnico

tas que utilizan. En síntesis, puede afirmarse que, en general, es bajo el margen de autonomía o delegación de discrecionalidad en la organización del trabajo.

Algunas diferencias se vislumbran entre ambas “redes”: hay un grado mayor de discrecionalidad en la toma de decisiones de los trabajadores del sector automotor que en los de siderurgia. Sin embargo, debe destacarse que en 42% de las firmas siderúrgicas los operarios nunca intervienen ni participan en la determinación de los estándares de calidad, o en la programación o reprogramación de la maquinaria o herramientas que utilizan. Probablemente, los modelos de producción (proceso o serie) de cada rama no sean ajenos a estos datos.

El análisis de las actividades realizado en forma agregada con el fin de identificar el papel de la supervisión permite comprobar que solo en una quinta parte de las firmas siderúrgicas la jefatura en los sectores operativos desarrolla tareas com-

⁹ En una cuarta parte de las firmas, la totalidad del personal está organizado por equipos, mientras que para otro 30% la proporción del personal organizado bajo estas modalidades es superior a 60% de la dotación. Estos datos estarían indicando una clara tendencia a la incorporación de nuevas formas de organizar el trabajo. Sin embargo, simultáneamente 9% de las firmas no tienen organizado el trabajo a través de grupos o células y para 15% dicho modelo alcanza a menos de 30% del personal ocupado (lo que constituye una cuarta parte del personal que mantiene modelos basados en la asignación individual de puestos de trabajo).

¹⁰ La mitad tenía una relevancia reducida o poco extendida.

¹¹ La autonomía alta se corresponde con una delegación de responsabilidades sobre la célula en dimensiones tales como determinación de ritmos y/o estándares de calidad, programación y/o ajuste de la maquinaria que utiliza, etc. Es intermedia cuando estas actividades se producen solo ocasionalmente, y es baja o reducida cuando las principales actividades se reducen a la verificación de controles de calidad y actividades de carácter rutinario.

Cuadro 2

Capacitación	Siderurgia	Automotriz
Porcentaje de firmas que brindan capacitación	87%	100%
Porcentaje de firmas con estructura propia de capacitación	45%	90%
Capacitación del sector operativo	60% :sí 40%: no capacitan o el porcentaje es inferior en el sector operativo que en los otros niveles	90% capacitación muy difundida por el sector operativo
Relación capacitación/ventas	Muy bajo	Muy bajo
Temas	Combinación de capacitación general en gestión y específica en temas tecnológicos y procedimentales en todos los niveles	Peso de la capacitación general en temas como calidad, trabajo grupal, etcétera

plejas posfordistas con un papel de carácter más técnico, por la autonomía de los equipos, y menos vinculado con la disciplina y el cumplimiento de estándares laborales. La mitad de las firmas se encuentra en una posición intermedia en relación con el papel del supervisor, lo que es coherente con el proceso de transformación en materia de organización del trabajo, en el que se vislumbran indicios de cambio, pero en el marco de estrategias limitadas o restringidas. No muy diferente es la situación en la industria automotriz, donde, sin embargo, el supervisor tiende a desarrollar más tareas de carácter técnico actuando como coordinador del equipo, aunque realizando funciones tradicionales, como vigilar el comportamiento, control de ausentismo, cumplimiento de normas de higiene y seguridad, etcétera.

5.4. Los esfuerzos en materia de capacitación

El cuadro resumen que se transcribe muestra un significativo aumento, cuando se analizan los datos históricos, en los esfuerzos de capacitación. Los porcenta-

jes encontrados (incluso en el sector siderúrgico, conformado por una proporción importante de empresas pequeñas y medianas) son superiores a 66%, registrado en las Pymes “exportadoras exitosas” (Yoguel, Moorikoenig, Milesi, 2001) para el año 1999, a 62%, encontrado para el conjunto de las Pymes en el periodo 1997-1998 (Yoguel y Moorikoenig, 1999) y a 26%, que arroja la Encuesta Nacional de Conducta Tecnológica para este segmento de empresas en el periodo 1992-1996 (Bisang y Lugones, 1998).

Sin embargo, una información significativa es el énfasis diferencial puesto en la capacitación de los sectores operativos, ya que en siderurgia 30% de las firmas no capacitan al personal operativo y 10% lo hacen en una proporción considerablemente menor al de los otros niveles. Probablemente ese déficit explique la mayor presencia del núcleo brindando asesoría técnica en materia de capacitación a las firmas proveedoras. Por el contrario, en el sector automotor la capacitación está considerablemente más extendida y en los temas de formación predominan los de carácter general. También en este sector la capacitación está vinculada a las estrategias tendientes a lograr los estándares de calidad exigidos por las terminales. La implementación de las normas internacionales en la materia obligan a realizar actividades de capacitación. La implementación de controles estadísticos de proceso requieren el conocimiento de estándares, desviaciones, tolerancias, lectura y comprensión de gráficos, etcétera.

En ambas “tramas” es homogénea la importancia –relativamente alta– asignada a la capacitación formal y tradicional. La inversión en capacitación (parametrizada con los montos de facturación de las empresas) es considerablemente baja en relación con los valores internacionales. Las empresas núcleo de ambas tramas intervienen poco en la lógica de capacitación de sus proveedores y tampoco hay esfuerzos sistemáticos por parte de ellas para capacitarlos.

Complementariamente, la gestión de recursos humanos muestra poca concordancia con el marco teórico al que hacíamos referencia en la primera parte de este trabajo. Los sistemas de remuneración se basan en criterios tradicionales o son propios de los sistemas organizativos más antiguos: se premia el presentismo y los aumentos de producción y casi no hay vigencia de criterios vinculados con la implementación de calidad, con las competencias, etc. En la trama siderúrgica, el análisis de los montos salariales por categoría no muestra ninguna vinculación con productividad o con tamaño de las firmas, lo que significa –dada también la homogeneidad encontrada– el predominio de criterios estrictamente políticos en las asignaciones salariales.

EN RELACIÓN CON LOS HALLAZGOS DE NUESTRO ESTUDIO en la industria del calzado en León, se observan algunas similitudes con los resultados del estudio de Marta Novick en la industria manufacturera de Argentina, tales como:

- Las empresas no han desarrollado un espacio destinado a la generación de aprendizajes individuales y colectivos. En la industria del calzado existe un espacio importante para los aprendizajes tácitos individuales en la base operativa de trabajadores, pero hay una ausencia de formación intencional para estos, y menos aún colectiva.
- La inversión en capacitación es baja, incluso nula, en proporción a los ingresos de las empresas: las empresas grandes y algunas medianas tienen presupuesto anual destinado a la capacitación, pero aun en tales casos resulta bajo. En el resto de las empresas no existe una planeación de presupuesto para este rubro.
- La gestión de los recursos humanos se basa en criterios tradicionales: la política de sueldos y salarios (se paga por destajo), la organización del trabajo está basada en tareas y puestos de trabajo fijos, la capacidad innovadora llega por los hijos de los dueños que han ido a la universidad o por los viajes al extranjero de empresarios con interés de modernizarse.
- Existe una gran heterogeneidad en las políticas de capacitación, pero se pueden mencionar algunos rasgos comunes:
 - a) Se capacita preferentemente a los niveles directivos y mandos medios. La oferta de capacitación por medio de organismos e instituciones también está dirigida hacia estos niveles; existe poca oferta y demanda para la base operativa.
 - b) Entre los requisitos de ingreso a las empresas, las competencias no constituyen un aspecto a considerar, incluso la escolaridad básica apenas se está convirtiendo en requisito, pero se prioriza la experiencia laboral en la tarea que se solicita.
 - c) Se promueve un sistema de aprendices del tipo obrero-obrero o patrón-obrero, pero no hay sistemas permanentes de formación, sino acciones aisladas que en algunos casos responden a procedimientos de certificación (ISO 9000).

Rosario Rojas

Conclusiones

El presente trabajo partió de la concepción de que la visión actual de la competitividad está asociada a los procesos de circulación de información y generación de conocimiento en las firmas. La metodología presentada se enmarca en esta nueva concepción de ventajas competitivas que sostiene que la dinámica de los procesos de innovación y de aprendizaje –y, por ende, del desarrollo de competencias en las firmas– no solo depende de las características endógenas de las mismas sino también de su entorno productivo. Esta capacidad se estudió con base en la capacidad innovadora, las tecnologías de gestión social y los esfuerzos de capacitación. La gestión de competencias en el marco de relaciones de intercambio con clientes, proveedores y las instituciones del entorno no se analizaron en este documento.

Se intentó mostrar la intervención de dimensiones diferentes que incluyen desde los modelos organizacionales que desarrollan y la gestión de recursos humanos que despliegan, hasta la organización del trabajo que implementan y los esfuerzos de capacitación que realizan. El nuevo modelo de competencia de los trabajadores requerido está caracterizado por la plasticidad –concepto muy diferente del de flexibilidad–, asociado a conocimientos técnicos profesionales, resignificación permanente y apertura a nuevos procesos y respuestas.

Los resultados del estudio aplicado a más de 100 firmas de las tramas siderúrgica y automotriz en la Argentina permitieron obtener algunas conclusiones interesantes:

a) Heterogeneidad en las políticas de capacitación según las firmas. Parecería haberse generalizado en los años noventa un aumento de capacitación sobre todo en las Pymes, ya que en las firmas grandes es una práctica de carácter más habitual. Por otro lado, es fuerte la importancia de la capacitación en el personal jerárquico, mostrando mayor peso la capacitación en los sectores de mayor calificación. Las empresas de estructura de calificación alta (baja) no dirigen su esfuerzo de capacitación a los trabajadores menos (más) calificados.

b) Más allá de las limitaciones de las estrategias identificadas, los esfuerzos de capacitación de las firmas y los modelos de organización del trabajo basados en células o equipos se constituyen como condiciones necesarias pero no suficientes para el desarrollo de la competitividad necesaria. La capacitación y una gestión social acorde emergen como estrategias necesarias para sobrevivir en las actuales condiciones de mercado. Sin embargo, el logro de mayor competitividad requiere de una vinculación tanto sistémica como sinérgica con otros aspectos organizacio-

nales, tales como la inserción de las tramas en los mercados internacionales, que a su vez también actúan como limitantes¹² para el desarrollo y la circulación de conocimientos.

c) La dinámica de las competencias endógenas de las firmas tiene vinculación con ciertas especificidades del núcleo. Requiere una empresa-núcleo con competencias elevadas, de carácter local o fuertemente vinculado en el plano local. Es probable que esta situación se encuentre asociada a la importancia que adquieren los vínculos informales entre las firmas de la trama que constituyen importantes procesos de aprendizaje y de intercambio de información.

d) Los marcos teóricos desarrollados sobre la capacidad innovadora, de aprendizaje y de conocimiento de las firmas requieren ser contextualizados, ya que las relaciones entre la dimensión micro y las macroeconómicas tienen un papel no desdeñable.

Este hecho permitiría al menos preguntarnos acerca de la virtuosidad real y posible de los procesos de creación de ventajas competitivas a partir de las dinámicas analizadas de circulación y desarrollo de información y conocimientos en las firmas y en sus tramas productivas en los países latinoamericanos. Se trata de situaciones en las que, aunque insertos en la globalización, la capacidad innovadora posible de algunas tramas productivas está determinada por lógicas de carácter global, diseñadas por las casas matrices que se reservan las funciones de diseño y de I&D y operan con reservas de mercado que dificultan notoriamente la adquisición de las competencias necesarias de las firmas integrantes de tramas caracterizadas –desde las lógicas globales– como de menor jerarquía. Parecería ser un desafío no menor para nuestros países desarrollar políticas para estimular las capacidades innovadoras y los procesos de desarrollo de competencias endógenas de las firmas locales.

¹² El lugar de las redes nacionales en la jerarquía global no está determinado solo por cuestiones vinculadas al tamaño del mercado, al grado de desarrollo de los agentes y/o a la localización geográfica. Esta ubicación, por el contrario, condiciona la ausencia de procesos de aprendizaje en la red local y regional limitando la competitividad de la misma y la posibilidad de desarrollar aprendizajes locales-regionales que permitan generar nuevos productos, capacidades empresariales genuinas y grados de libertad para la búsqueda de nichos en el mercado internacional.

La lectura del texto de Marta Novick suscita un conjunto de preguntas que aquí retomamos para poner a discusión y permiten la convergencia de disciplinas como la sociología del trabajo y las organizaciones, la sociología de la educación y la economía de la innovación.

En nuestras investigaciones hemos comprobado que las empresas promueven e implementan dispositivos y regulaciones organizacionales para favorecer el aprendizaje de la mano de obra. Vale la pena preguntarse en qué medida las competencias adquiridas por la mano de obra (que denominamos *conocimiento in activo*) contribuyen a la innovación de las empresas. ¿Qué parte de las mejoras (o innovaciones incrementales) que permiten nuevas posiciones a las empresas en el mercado son producto de las competencias desarrolladas por todos los actores, y no solo a los ingenieros de las unidades de I&D? ¿Cuántas empresas carecen de capacidad financiera y organizacional para invertir en estructuras de I&D, pero que logran construir formas de regulación para favorecer el aprendizaje colectivo “endógeno”? Nos referimos aquí al caso de las pequeñas y medianas empresas que reconocen y valorizan el conocimiento colectivo y lo utilizan como fuente de innovación (Villavicencio, 1994).

¿Cuáles son las nuevas categorías de actores (individuales y colectivos) que emergen como vectores del conocimiento productivo en la dinámica productiva y tecnológica actual? Un ejemplo interesante es el de los supervisores de la calidad, encargados de identificar las mejores prácticas y los conocimientos eficientes, para transformarlos en normas productivas (Villavicencio y Salinas, 2002). ¿Dónde se encuentra el núcleo de competencias centrales en las empresas y qué estrategias de aprendizaje desarrollan para reforzarlo y consolidarlo? En muchos casos, el núcleo de competencias centrales está constituido por conocimientos tácitos individuales y colectivos.

Otras cuestiones hacen referencia a aspectos sectoriales: ¿qué diferencias hay entre los aprendizajes en empresas pertenecientes a sectores que usan de manera intensiva el conocimiento codificado y aquellas ubicadas en sectores donde predomina el uso del conocimiento tácito? ¿Cómo se llevan a cabo el aprendizaje individual y colectivo, y cuál es la naturaleza de las innovaciones?

Daniel Villavicencio

Bibliografía

- Albornoz, F.; Milesi, G.; Yoguel, G. 2002. *New economy in old sectors: some issues coming from two production networks in Argentine*.
- Albornoz, F.; Yoguel, G. 2002. *Competitiveness and production networks. A conceptual development applied to the Argentine automotive sector*. (Mimeo.)
- Araujo, N. A.; Comin, A. 1998. *Reestructuración productiva y calificaciones. Desafíos y respuestas empresarias en el complejo petroquímico brasileño*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ.
- Casalet, M. 2001. *La construcción de los ambientes favorables al desarrollo de las capacidades tecnológicas: estudio de tres sectores con características específicas*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ.
- Chun Wei Choo 1999 *La organización inteligente*. Oxford: Oxford University.
- Kantis, H.; Ishida, M.; Komori, M. 2002. *Empresarialidad en economías emergentes. Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y Este de Asia*. Washington: BID.
- Messner, D. 1996. Dimensiones espaciales de la competitividad internacional. *Revista latinoamericana de estudios del trabajo. Redes y regiones: una nueva configuración*. México, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo. v. 2, n. 3.
- . 1996. *Latinoamérica hacia la economía mundial. Condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica*. Buenos Aires: Fundación Ebert.
- Milesi, D.; Yoguel, G. 2000. *Competencias endógenas y estrategias de exportación: el caso de un panel de firmas exportadoras medianas exitosas*. San Miguel: Instituto de Industria (IdeI); UNGS. (Mimeo)
- Nonaka; Takeuchi 1995. *The knowledge creating company: how japannesse companies create the dynamics of innovation*. Oxford: Oxford University.
- Novick, M. 2001. *La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina*.
- . 1999. *Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe*. En: Labarca, Guillermo (Coord.) *Formación y empresa*. Montevideo: Cinterfor; CEPAL; GTZ.
- Novick, M.; Gallart, María Antonia 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor; RET.
- Novick, M.; Yoguel, G.; Albornoz, F.; Catalano, A. 2001. *Nuevas configuraciones en el sector automotor argentino: la tensión entre estrategias productivas y comerciales*. Centro de Estudios de Desarrollo (Cendes); Universidad Central de Venezuela.
- Novick, M.; Yoguel, G.; Milesi, D. 2002. *Redes productivas: un estudio comparativo entre dos cadenas de producción en la Argentina (automotriz y siderúrgica)*. www.conference.hpg.com.br

- Rullani, E. 2000. El valor del conocimiento. En: Boscherini, F.; Poma, L. *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el contexto global*. Madrid: Miño y Dávila.
- Yoguel, G.; Milesi, D.; Novick, M.; Moori Koenig, V.; Bisang, R.; Rotondo, S. 2001. *Desarrollo de proveedores, entorno productivo y creación de ventajas competitivas: el caso de una trama siderúrgica Argentina*. (Mimeo.)
- Yoguel G.; Novick, M.; Marin, A. 2001. Production networks linkages, innovation processes and social management technologies. A methodological approach applied to the Volkswagen case in Argentina. Danish Research Unit Industrial Dynamics (DRUID) www.business.auc.dk
- . 2001. Tramas productivas, processos de inovação e tecnologias de gestão social: uma aproximação metodológica aplicada ao complexo automotor argentino. En: Guimaraes, Nadya Araujo; Martin, Scott (Coords.) *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. San Pablo: SENAC.
- Zarifian, P. 1999. *Objectif compétence*. París : Liasons.

ANEXO

Breve caracterización de la siderurgia

El panel de las firmas siderúrgicas estudiadas (46) son proveedoras de Siderca/ Siderar. Pueden diferenciarse claramente tres grupos de proveedores: las firmas de IED, las firmas pertenecientes a grupos y las firmas nacionales independientes, que configuran el grupo Pyme de la trama.¹³ Se trata de firmas medianas en promedio, con ventas equivalentes a 6.7 millones anuales y una ocupación de algo más de 60 personas por empresa en el año 2000 (5.6 millones en ventas y 56 ocupados en 1995).

Desde la privatización del sector público argentino en la primera mitad de los años noventa, la estructura del mercado del sector, que tenía desde la década de los cincuenta un peso importante del Estado, cambió drásticamente. A partir de ese momento, el sector comenzó a operar con tecnología de punta y altamente concentrado. Techint –empresa nacional de origen italiano– controla Siderca y Siderar, productores de laminados planos y tubos sin costura. Los senderos productivos de ambas compañías son altamente virtuosos. El desarrollo de los procesos tecnológicos llevó a exportar una importante proporción de la producción durante los años noventa. Los núcleos de la trama constituyen uno de los principales grupos industriales argentinos.

Breve caracterización del sector automotor

La industria automotriz argentina tiene un desarrollo de más de cuatro décadas, en el que pueden destacarse tres fases: *i*) la llegada de las empresas multinacionales (1959-1975), caracterizadas por la producción fordista ligada al modelo de sustitución de importaciones; *ii*) crisis del fordismo y del modelo sustitutivo (1976-1990); y *iii*) la apertura de la economía (de 1991 hasta la actualidad), caracterizada por un alto componente de insumos importados e importantes cambios tecnológicos de producto y de proceso.

En su periodo más reciente, abierto en 1995, el complejo automovilístico tuvo importantes cambios estructurales. El modelo emergente está vinculado con importantes cambios en los procesos de trabajo, diseñando un nuevo tipo de fábrica

¹³ Se definió como Pymes a las firmas con ventas hasta 18 millones de pesos anuales que no formaran parte de grupos económicos ni fueran inversión extranjera directa (IED). En forma similar, las firmas con inversión extranjera directa o que forman parte de grupos fueron clasificadas como IED y grupo, respectivamente, más allá de su nivel de ventas. Finalmente, las firmas IED que también forman parte de grupos fueron clasificadas como IED, privilegiando su pertenencia a una corporación transnacional.

y nuevos comportamientos en el mercado. En los cuatro años más recientes una fuerte crisis afectó negativamente la relación entre terminales y proveedores.

Durante 2001, la producción de automóviles en Argentina (realizada por las empresas General Motors, Daimler Chrysler, Fiat, Ford, Peugeot-Citröen, Toyota and Volkswagen) fue de alrededor de 230.000 unidades (30% menos que en 2000 y 55% inferior a 1997). Los datos de este documento provienen de los proveedores de dos terminales que empezaron sus actividades en 1995: Toyota Argentina, y Volkswagen Argentina (*hence forward VWA*), después de su experiencia como Autolatina.

Ambas firmas eligieron Argentina como parte de una estrategia de carácter *global-regional* en virtud de la existencia del Mercosur y desde la perspectiva de globalización de una parte importante de las firmas del sector (Novick y Yoguel, 1998). El estudio consideró proveedores de ambas empresas, de los cuales 12% son comunes a estas.

Las firmas estudiadas

Variables	Siderurgia	Automotriz
Número de firmas	46	76
Ventas por empresa (millones)	5	23
Ocupados por empresa	56	195
Producción por ocupado	89.287 pesos*	117.948 pesos
Porcentaje de calificados	23.6%	10.0%
Porcentaje de IED	18%	54%
Porcentaje de nuevas (start-up @acquisitions)	23%	50%
Coefficiente de exportación	15%	4%

* Pesos argentinos equivalentes a un dólar norteamericano en esa fecha

Nuevas tendencias de la formación escolar para el trabajo

*María de Ibarrola*¹

Para la sistematización de las tendencias que aquí se proponen se toma como referente empírico a los subsistemas de educación tecnológica y superior de México, sus relaciones con el conjunto del sistema escolar y con el desarrollo del país, en particular con los diferentes sectores del sistema productivo, económico y de empleo.

Si bien la estructura básica de este tipo de subsistemas escolares puede ser semejante en diferentes países de la región, más que proponer afirmaciones válidas o aplicables a todos ellos, el propósito del documento es identificar ciertos rubros de análisis, en tanto desafíos que enfrenta actualmente la formación escolar para el trabajo, por un lado, y por otro, en cuanto a las tendencias que pueden derivarse de las respuestas a los mismos.

El documento consta de tres apartados: 1) Un breve diagnóstico del significado, el alcance y el sentido de la formación escolar para el trabajo en la segunda mitad del siglo XX. 2) La identificación y descripción de los principales desafíos que enfrenta este tipo de formación al iniciar el siglo XXI. 3) La discusión sobre las tendencias que eventualmente puedan desatar estos desafíos frente a las responsabilidades propias del sistema escolar en el contexto nacional en el que se desarrollan y las resistencias e inercias propias de una institución de esta naturaleza. Por otra parte, se intenta relacionar este tema con los otros que se tratan a lo largo del libro: el desarrollo regional, el lugar de los jóvenes, los rasgos del conocimiento,

¹ Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav del IPN. Directora general del proyecto de investigación "Formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México".

nuevos actores y nuevas interacciones entre ellos y los principales puntos de debate sobre la relación entre educación y trabajo.

I. Breves antecedentes: el sentido, el significado y el alcance del sistema escolar en la formación de los jóvenes para el trabajo en la segunda mitad del siglo XX

Según Marianne Durand Drouhin (1999), en la Unión Europea se pueden distinguir tres grupos de países respecto de la manera como resuelven la formación de sus jóvenes para el trabajo: aquellos en que la mayoría de los jóvenes pasa por una formación general de nivel medio; otros en que predomina una formación profesional de tipo escolar; y aquellos en que el aprendizaje juega un papel importante. Resulta esencial destacar que, con mayor o menor prioridad de uno u otro sistema según el país, entre los tres atienden a la casi totalidad de los jóvenes.

En México, alrededor de 46% de los jóvenes de 15 a 19 años (cerca de tres millones de jóvenes de esa edad) y menos de 20% (18.7%) de los de 20 a 24 (poco menos de dos millones) es atendido por el sistema escolar; se incluye en esos porcentajes a la formación profesional de tipo escolar en los niveles medio (con una muy escasa participación) y superior. Los Centros de Capacitación para el Trabajo, considerados parte de la estructura del sistema escolar y dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), atienden a cerca de un millón de personas al año, en cursos de periodicidad, duración y secuenciación diferentes de los del resto del sistema.

El aprendizaje nunca constituyó un sistema especialmente sólido más que para ciertos oficios u ocupaciones, entre los que destaca la industria de la construcción, la fabricación de calzado o la mayor parte de las artesanías locales y nacionales. El sistema sufrió una seria ruptura hacia 1960, al ser considerado como trabajo infantil discriminatorio, y prohibido como tal. En la legislación laboral, en particular la del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se canceló la categoría legal propia del aprendiz, al exigir para este último el mismo tipo de condiciones salariales, laborales y prestaciones que para cualquier trabajador.

La capacitación en el trabajo es obligatoria por ley y responsabilidad patronal para toda empresa o centro de trabajo, pero incluye, si acaso, a 25% de la población económicamente activa porque ha quedado sujeta a las decisiones efectivas de las empresas y al impulso y la regulación que pueda hacer al respecto el gobierno federal, por medio de la Secretaría del Trabajo. El breve análisis anterior destaca el elevado número de jóvenes que no reciben ninguna formación intencional y que-

dan sujetos al aprendizaje de las situaciones laborales en las que participan. Marca la preponderancia del sistema escolar en nuestro país en cuanto a la formación de los jóvenes para el trabajo.

La parte del sistema que nos interesa analizar comprende el nivel medio y el superior, en particular aquellas instituciones escolares que han respondido de manera explícita y claramente orientada a la intención de formar para el trabajo. Estos subsistemas toman a las profesiones y a los sectores básicos de la actividad económica (agricultura, industria, servicios) como referente dominante de la formación escolar ofrecida. Incluso, el sistema escolar ha definido un nuevo sector laboral y de conocimiento: el de ciencia y tecnología del mar, y ha delimitado el contenido y alcance de puestos, actividades u ocupaciones no necesariamente previstos en la estructura de los mercados de trabajo de la región, como es el caso de los técnicos básicos, los técnicos medios o los técnicos superiores en múltiples áreas laborales.

En virtud de esa intención, todos los elementos institucionales y las estructuras curriculares que los subsistemas señalados ponen al servicio de la formación de las nuevas generaciones han quedado en principio supeditados de manera preferente a la finalidad de formar para el trabajo. A ella intentan responder: el diseño de carreras laborales y el alcance y sentido de los contenidos y objetivos de aprendizaje que les corresponden, su selección, dosificación, concreción pedagógica y secuenciación; el diseño, la organización y la dotación de espacios, tiempos, recursos y estrategias de enseñanza y de aprendizaje; la formación y reclutamiento de profesores; criterios y formas de evaluación y de certificación del conocimiento adquirido. Cada uno de esos elementos ha sido impregnado y acompañado de toda la institucionalidad y la organización burocrática que ha caracterizado al sistema escolar.

Principales rasgos de los subsistemas escolares de formación para el trabajo

Independientemente de que diversas investigaciones han demostrado regularmente que los logros alcanzados han sido inferiores a la ambición de las propuestas (Bracho, Didou, De Ibarrola, Villa Lever, Weiss) algunos de los rasgos principales que caracterizan a los subsistemas de formación escolar para el trabajo han sido los siguientes:

La anticipación del cambio laboral y la intención de introducir conocimientos técnicos y científicos a la producción para mejorar las condiciones en que se desarrolla el trabajo en el país. La propuesta discursiva, reiteradamente enmarcada en el término de “mo-

ternización”, y la documentación jurídica de las distintas instituciones escolares creadas al respecto, en particular durante la segunda mitad del siglo XX, se centraron en enseñar a los jóvenes nuevas formas de trabajar. Las escuelas pusieron el énfasis fundamentalmente en el dominio de la técnica (que después se conceptualizó como tecnología), y declararon estar siempre atentas a introducir las “nuevas tecnologías” en su momento. Se basaron en la comprensión de nuevas formas de organización humana del trabajo, derivadas de la industrialización y la prestación de servicios fuera del ámbito doméstico (la organización de la gran empresa y la división taylorista del trabajo o la organización burocrática gubernamental, pero también la cooperativa de producción). Fue el sistema escolar el que intentó orientar a los jóvenes a nuevos tipos de trabajos y profesiones; ejemplo claro de ello son las carreras diseñadas para los “técnicos medios” o los “técnicos superiores” y la mayor parte de las profesiones interdisciplinarias del nivel superior del sistema escolar, como lo comprueba una sencilla lectura de los títulos de esas carreras.

En general, toda esta intención de cambio no fue el resultado de un desarrollo histórico armónico entre el sistema educativo y el productivo, sino que supuso decisiones políticas de los distintos proyectos gubernamentales, que impusieron un rasgo “exógeno” a la formación ofrecida frente al diagnóstico del subdesarrollo o del atraso nacional. Solo en algunas ocasiones quedaron ligadas a una evolución orgánica de las estructuras productivas, de las profesiones o de la tecnología tal como se podían desarrollar en el país, lo que hizo siempre difícil la vinculación del sistema escolar con el sistema productivo y de empleo.

La creación de espacios innovadores de formación. El sistema escolar fue el gran innovador de la formación laboral frente a la muy generalizada precariedad de los centros de trabajo. Lo hizo creando los espacios y las relaciones escolares en donde los adolescentes y los jóvenes podrían aprender a trabajar dentro de las escuelas, en las aulas, o en espacios construidos en las escuelas simulando modernos espacios de trabajo: los laboratorios, los talleres, los campos de cultivo. En todas las escuelas se intentó instalar tecnología productiva de avanzada, expresada tanto en las instalaciones escolares como en los contenidos de los programas de estudios.

La vinculación con el sector productivo. En el país siempre se buscó explícitamente la posibilidad de coordinar a las escuelas técnicas y profesionales con el sector productivo. Esta estrategia, denominada genéricamente vinculación, incluyó siempre la participación de los empresarios, pero también de los gremios profesionales e incluso de los principales sindicatos, en el diseño de las carreras y de los planes y programas de estudios. Poco a poco fue construyendo la posibilidad curricular de incluir en la formación la estancia de los alumnos por tiempo definido en algún

lugar de trabajo. Por épocas, la política de vinculación aspiraba incluso a comportarse conforme al sistema alemán de educación dual. En el fondo, entendida durante mucho tiempo como supeditación a las necesidades del sector productivo, el dilema de adaptar la enseñanza a la estructura productiva local o incorporar las innovaciones según diagnósticos sobre el desarrollo deseado estuvo presente en todas las escuelas.

El monopolio de la teoría. El sistema escolar, a través de planes y programas de estudios, manuales y libros de texto, contribuyó fuertemente a codificar el conocimiento necesario para la moderna producción y llegó a monopolizar el conocimiento teórico, abstracto. Casi siempre fue copia asimilada o adaptada de lo que se programaba en los países avanzados, al igual que se importó el equipo y la tecnología para muchas de las nuevas carreras propuestas. En las instituciones de educación superior ese monopolio sirvió para el cultivo de la investigación y el desarrollo de nuevos conocimientos, que prácticamente hasta la década de los noventa fue casi exclusivo de las instituciones académicas de posgrado que se crearon en ese nivel. En otros niveles, en particular el nivel medio, y por las serias dificultades de la vinculación, llegó a sufrir una perversa distorsión, al identificarse como “teoría” todo lo que los maestros podían traducir en lineamientos en el pizarrón o en los manuales escolares. Por otra parte, el tiempo requerido para aprender de esa manera los procesos técnicos absorbía prácticamente todo el tiempo escolar, impidiendo el aprendizaje del conjunto de relaciones y procesos que acompañan todo trabajo. La abstracción se acompañó de un claro desprecio y desvalorización del “trabajo manual” y negación de las condiciones reales en que se realiza la producción en la mayor parte de los centros de trabajo del país. Los alumnos, y posteriormente sus empleadores cuando aquellos egresan, informan con frecuencia que la escuela sólo les da la “teoría” pero no la “práctica”.

La formación para el trabajo como uno entre muchos otros objetivos socioeducativos. En todo momento, los subsistemas escolares señalados pusieron énfasis en su prioridad por la formación general e integral de los jóvenes (formación ciudadana, cultural, deportiva, artística, etc.) diferenciándose claramente y con orgullo de la “capacitación” para el trabajo, que se identificó como un simple entrenamiento específico, adecuado para responder a las exigencias de los puestos o las ocupaciones vigentes. Por otra parte, las escuelas se crearon con muchas otras finalidades, por ejemplo, responder a la demanda social por educación; reorientar a los jóvenes hacia modalidades educativas definidas desde el proyecto del Estado, en particular para desviar las presiones sobre la educación superior; abrir un nuevo mercado de trabajo, el académico, para los egresados del nivel superior que no encontraron los empleos acordes a su elevada formación, y varios más. Ineludiblemente, se conformaron con la lógica propia de lo educativo y de la producción y reproducción de la institución escolar.

LAS ESCUELAS CONTRIBUYERON A CODIFICAR EL CONOCIMIENTO para la moderna producción. La copia asimilada de las escuelas medias, sin embargo, rara vez era directamente del extranjero, sino las más de las veces mediada por las carreras de educación superior. La media era una versión achicada de la profesional. Por ello, los diseñadores curriculares y los docentes siempre vieron insuficiente el espacio curricular para meter toda la teoría que creían necesaria. A ello se agrega la sucesiva ampliación del currículum general del bachillerato y los problemas con la actualización de equipo en los espacios de práctica dentro de las escuelas para explicar el predominio de la teoría.

Hasta ahora, los medios privilegiados para transmitir la teoría tecnológica son el pizarrón y los “manuales”. Estos últimos desempeñaron (y seguirán haciéndolo) un papel importante: algunos programas de estudio de materias técnicas son básicamente manuales de procedimiento, en muchas escuelas la calidad del docente se juzgaba también por la calidad de sus instructivos escritos, y las escuelas siempre tenían que luchar con la adversidad de no tener suficientes manuales. El tono negativo frente a los manuales se debe en gran parte a la discusión entre conocimiento tácito y conocimiento codificado. Respecto del proyecto de investigación en León y del aprendizaje tácito de los aprendices en los talleres familiares, sería interesante preguntarse cuánto de este conocimiento es tácito, y hasta qué grado es explicitado en las relaciones que establecen los trabajadores mayores con los aprendices (los “zorritas”). No es escrito, pero también las tradiciones orales podrían considerarse como una forma de codificación del conocimiento.

El conocimiento codificado siempre implica una relación del saber y saber hacer con el poder. Sobre todo los sectores dominantes o emergentes o los escalones superiores en una organización promueven la codificación, que siempre es la de determinada situación tecnológica y organizacional. Recordemos que la nueva burguesía creó el Instituto Politécnico en 1794 en la Francia revolucionaria e ilustrada con el fin explícito de superar el secretismo (y la tradición oral) de los gremios, por una politécnica basada en la racionalidad de la nueva ciencia. Y que –como señaló Max Weber– los burócratas alcanzaron el poder codificando todos los procedimientos basándose en la ley. Las organizaciones actuales, por más que enfatizan la importancia de la comunicación informal, siguen produciendo incansablemente codificaciones de procedimientos, desde las ONG campesinas hasta el Banco Mundial, en un proceso con-

tinuo de cambio organizacional y tecnológico y de emergencia de nuevos saberes que la organización busca codificar.

Este tipo de saber es sobre todo un conocimiento procedural (Aebli, 1988), basado en estándares del buen hacer, aunque también es conceptual y (cada vez menos) manual. Los manuales presentan modelos del buen hacer en determinada situación tecnológica y organizacional. Como todo buen modelo son recortes de la realidad, codifican solo una parte y requieren del complemento del conocimiento tácito. En tanto modelos de acción son prescriptivos, y este es un componente imprescindible en las didácticas y en los procesos organizacionales y tecnológicos, a la vez que, según la rigidez o flexibilidad de la organización y del puesto de trabajo, hay mayores o menores zonas de incertidumbre, que tienen que ser llenados por conocimientos situados.

¿Cómo se pueden mejorar los manuales? Introduciendo conceptos y cápsulas teóricas. Hoy día –considerando el debate sobre competencias– es importante agregar al saber procedural, el saber problematizador y el manejo de situaciones de incertidumbre. Se puede introducir de manera codificada mediante estudios de caso o modelos de simulación, pero también es necesaria la complementación en situaciones de trabajo *extraáulico*. Otra cuestión importante es cómo producir más y mejores manuales, y, sobre todo, con mejor acceso para todas las escuelas, centros de capacitación, docentes y alumnos. Ahí hay un gran potencial de *internet*.

Eduardo Weiss

Por su parte, los jóvenes y sus familias presionaron siempre por adquirir los conocimientos escolares que les permitieran acceder a niveles más elevados de escolaridad, conforme a los resultados sociales evidentes: desde hace mucho tiempo que los mejores ingresos y las mejores condiciones laborales se concentran entre quienes alcanzan la educación universitaria. Por ello, los objetivos, los contenidos y los tiempos que regían los planes de estudio tuvieron que compartirse, de manera conflictiva y tensa en cierta forma, con estudios de corte general o propedéutico.

Logros inferiores a los pretendidos. Diversas investigaciones (De Ibarrola, Weiss *et al.*, Villa Lever, Varias) documentan las dificultades que tuvieron las escuelas para conformar el principio básico de “enseñar a producir produciendo”. La demanda social por atender exigió la contratación de profesores sin la debida preparación. La tecnología importada, por un lado, fue muy superior a la conocida localmente y, por otro, se hizo obsoleta en el corto plazo, en particular respecto de los avances en algunas empresas de punta. Por lo demás, esta tecnología “de avanzada” no logró

aplicarse a todas las escuelas por falta de recursos, no pudo ser utilizada con eficiencia en muchos de los planteles o por múltiples profesores que no estaban debidamente formados y siempre quedó supeditada, a pesar suyo, a la lógica de la organización escolar (Weiss). En general, fue posible identificar rupturas serias en los distintos enlaces e integraciones de los momentos y elementos que requiere tanto una productividad bien lograda, como la debida formación al respecto.

Las innovaciones ofrecidas por el sistema escolar en forma de instalaciones, instituciones y carreras novedosas no lograron convencer más que a una pequeña parte de la población escolar; hasta la fecha, las instituciones y las carreras tradicionales (el bachillerato general, frente al bachillerato técnico o al profesional técnico medio o superior; las carreras orientadas a las profesiones liberales como medicina, derecho, contaduría) siguen contando con las preferencias de los estudiantes. Las excepciones son algunas profesiones, como las nuevas administraciones interdisciplinarias, las relacionadas con la comunicación, el diseño o aquellas que visiblemente estaban transformando las estructuras laborales, como todas las orientadas a la electrónica y la computación.

Por su parte, los egresados, casi siempre menos de la mitad de quienes ingresaban, no alcanzaron el empleo ofrecido o un mejor trabajo, más que cuando la propia estructura laboral así lo requería, por lo que, en el corto plazo, las relaciones entre esa formación y el mercado de trabajo pudieron ser congruentes, disfuncionales o incluso perversas, con grandes diferencias en el tiempo, el espacio o el área laboral e incluso el plantel concreto de formación. La tendencia, sin embargo, demostró la posibilidad de que estas nuevas formaciones condujeran a mayores oportunidades y mejores ingresos que los logrados incluso por los profesionistas² liberales. Por otra parte, los egresados quedaron sujetos a mayores tasas de desempleo, al eliminar de sus horizontes de vida la incorporación a cualquier trabajo informal, al que recurren sin reticencias quienes apenas alcanzaron una escasa escolaridad.

Ha quedado pendiente de investigar el papel desempeñado por las grandes mayorías de desertores del sistema escolar en las estructuras productivas del país. También quedó pendiente identificar el valor agregado (Gallart, *passim*) por la formación escolar sobre la calidad de las condiciones y ambientes de trabajo o del desempeño laboral y los productos logrados, así como el estudio del efecto posterior que han tenido años después los jóvenes formados en las escuelas técnicas y profesionales, en los momentos de apertura de nuevos mercados de trabajo hacia los años noventa o el 2000 o en la transformación de diferentes sectores de la estructura productiva del país.

¹ ² El término se refiere en México al profesional que realizó estudios universitarios.

II. Nuevos referentes para decidir la formación escolar para el trabajo a partir de la década de los noventa

Hacia fines de la década de los ochenta era cada vez mayor la conciencia de que el sistema escolar no estaba siendo eficiente en cuanto a la formación de los jóvenes para el trabajo. El sistema escolar –se insistía– resultaba claramente disfuncional para el sistema productivo al no preparar ni en cantidad ni en calidad a los trabajadores necesarios: sus egresados saturaban algunos sectores, mientras que otros quedaban desatendidos. En el gran marco de (nuevamente) “la modernización” de la educación, definida como indispensable a raíz de la firma de los tratados de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y la inserción del país en la OCDE, se iniciaron distintos tipos de reforma con base en la comprensión del nuevo sentido y significado de los referentes básicos de la planeación del sistema. Estos fueron:

1. *Las transformaciones en el mundo del trabajo.* Las nociones catastróficas del “fin del trabajo” (Rifkin), “el futuro sin empleo” (Aronowitz y DiFazio), o los estudios más científicos de la “crisis de la sociedad salarial” (Morgenstern) o la nueva “era de la información” (Castells) han obligado a revisar los grandes objetivos finales del sistema escolar, a diseñar nuevas carreras y a redefinir el alcance de las áreas de estudio y de las profesiones construidas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Si durante las décadas de los setenta y ochenta, el sistema escolar pregona abiertamente el tipo y nivel de empleo al que conducirían los estudios ofrecidos, a fines de los ochenta y principios de los noventa puso énfasis más bien sobre el famoso y elusivo concepto del “autoempleo”, que no se ha caracterizado debidamente, y ahora reconoce de manera abierta que el trabajo, tal y como se entendía en el marco de relaciones laborales formales en las empresas o incluso en el sector público, ha sufrido transformaciones fundamentales.

El futuro trabajador formado por el sistema escolar deberá ser flexible, creativo, capaz de trabajar en equipo, de atender de manera integral diversas funciones anteriormente distribuidas entre varios trabajadores, de desempeñarse guiado por un razonamiento analítico y científico para la identificación, organización, planeación e identificación de recursos y tiempos; de seleccionar algunas entre múltiples tecnologías y aplicarlas; de tomar decisiones; de aprender haciendo (*learning by doing*) y de aprender y de enseñar por la interacción con otros, de manera autónoma y continua a lo largo de toda su vida (OECD, 1996; SCAN, 1991; Castells, 1999, y Novick, 1997; Gallart, 1995, 1997).

En particular, el trabajador deberá ser *competitivo*. Esta última es tal vez la palabra fundadora de todas las modificaciones. Estas cualidades del trabajador

individual supuestamente serán suficientes para superar y resolver los rasgos poco alentadores del nuevo tipo de trabajo que solo los detractores denuncian: temporal, de tiempo parcial, inestable en el tiempo y en el espacio, o francamente inexistente para muchos, o bien con pérdida de los rasgos que caracterizaron el empleo anterior: los horarios definidos y limitados, las funciones y responsabilidades precisas, las múltiples prestaciones sociales, la seguridad social y las jubilaciones.

2. *La nueva economía del conocimiento*, en que “los recursos mentales e intangibles sustituyen el valor previo de los recursos físicos” (Morgenstern) y se privilegia el papel de los “trabajadores del conocimiento”, genera dos nuevas tendencias en el manejo escolar del conocimiento.

Por un lado, se redefine y evoluciona la noción del conocimiento del que hablamos. Ya no se distingue entre “teoría y práctica” o entre conocimiento abstracto y aplicado, que por lo demás se distribuyen entre personas diferentes, según el nivel de escolaridad que alcanzan: los responsables del trabajo intelectual y los responsables del trabajo manual. Se propone ahora como eje del desempeño laboral a *las competencias*.

Para Gallart (1997: 84), “la noción de competencia se sitúa a mitad de camino entre los saberes y las habilidades concretas; la competencia es inseparable de la acción, pero a la vez exige conocimiento”. Para Mertens (1998: 15), el concepto de competencia liga conocimientos directamente con resultados: “es una propuesta para aumentar la posibilidad de que la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades conduzca efectivamente a un desempeño o resultado superior de la organización”, “hace más corta la distancia entre calificación y desempeño laboral efectivo”. Este concepto será eje a su vez de la organización curricular, de la enseñanza, de la formación de profesores, de la evaluación y de la certificación del conocimiento escolar conforme al principio de la educación basada en normas de competencia.

Por otro lado, al valor del conocimiento codificado, científico, se suma el valor del *conocimiento tácito*, implícito en las prácticas laborales, encarnado en las personas o incorporado a las organizaciones. La revalorización del conocimiento tácito, que conlleva también una crítica velada a la forma como el conocimiento escolar codificó el conocimiento laboral, dará un nuevo valor al aprendizaje situado (en particular en los centros de trabajo, pero también en las familias), y a las comunidades de práctica; y reconocerá, además de la capacitación intencional en las empresas, los espacios y relaciones de aprendizaje laboral que se dan en su interior que, aunque siempre percibidos, habían quedado perdidos en conceptos inasibles, ta-

EN EL USO DE CONCEPTOS COMO CONOCIMIENTO TÁCITO Y CODIFICADO y las nuevas teorías del “aprendizaje situado” o “aprendizaje en contexto” (Lave) o del concepto “comunidades de práctica” (Wenger) hay un viraje importante en nuestras concepciones teóricas. Se abandonan las teorías constructivistas cognitivas en favor de teorías que enfocan la construcción sociocultural del conocimiento. Estas postulan que no aprendemos tanto conceptos sino a usar conceptos, criterios, normas y comportamientos en determinadas situaciones en interacción con otros, en determinadas comunidades de práctica, y que aprender e interactuar son casi indistinguibles. El asunto entonces es tener la oportunidad de interactuar en una amplia y rica gama de comunidades de práctica. Apoyada en estas teorías, la vieja noción de experiencias prácticas cobra un nuevo auge, y se fomentan de nuevo relaciones de alternancia entre espacios escolares y espacios extraescolares de vida y de trabajo.

Sin embargo, no debemos equiparar conocimiento codificado con situaciones áulicas y conocimiento tácito con conocimiento situado. Más bien habría que pensar en una matriz con dos ejes independientes, y que, para las nuevas teorías de aprendizaje socioculturales, todo conocimiento es situado.

	Tácito	Codificado
Situado en contexto A		
Situado en contexto B		
Situado en contexto X		
No situado	No existe	No existe

También el conocimiento teórico que se practica en el aula es situado: en el contexto del aula escolar. Dentro de las reglas de esa comunidad de práctica, los alumnos aprenden a usar los conceptos teóricos (transpuestos desde otros ámbitos –científicos o laborales–), a seguir instrucciones, contestar cuestionarios, etc. Es a la vez codificado (los textos escritos, las definiciones y procedimientos explícitamente fijados), y tácito (las “pistas” que da el maestro, reglas invisibles). Lo mismo pasa en relación con el conocimiento en talleres escolares, talleres familiares o talleres empresariales, cada uno situado en su contexto, siendo evidentemente el porcentaje de conocimiento codificado mayor en contextos escolares y empresariales.

Eduardo Weiss

les como “familiaridad” con las formas de trabajo o “experiencia laboral”. Se habla incluso, como veremos más adelante, de empresas que aprenden continuamente y de “sistemas de aprendizaje regional”. “El sistema escolar, concebido como la casa del conocimiento, enfrenta cada vez mayor competencia de otras fuentes de conocimiento” (OCDE, 2000: 11).

Las competencias –definidas desde fuera del sistema escolar– exigirán a este una mejor articulación con otros espacios de aprendizaje y con otras formas de certificación del saber, al crearse para ellos nuevos organismos evaluadores y certificadores, ajenos e independientes del sistema escolar.

3. *El lugar del desarrollo local en el contexto de la globalización e integración.* La economía del conocimiento en la era de la informática se caracteriza por la globalización. La competitividad que se exige a los egresados del sistema escolar es de “calidad mundial”, porque “el nombre del juego es la hiper competencia global” (Alduncin, 2001). Pero, a la vez, como consecuencia paradójica (Zoltan, 2000: 37), se hacen visibles los territorios, las empresas y los actores locales, que son los que compiten entre sí y con los de otros países por las inversiones, la creación de fábricas, la concesión de los mercados, los canales privilegiados para la exportación, etc. Aparecen los conceptos de “distrito industrial” o de “clusters” como el contexto directo del empleo y del desarrollo económico, e incluso como los espacios privilegiados para la existencia de sistemas regionales de aprendizaje tecnológico basados en los productos propios de la región y anclados y dinamizados por esas relaciones cara a cara y sostenidas por quienes comparten, sin necesidad de intermediarios, etnia, lenguaje, cultura, tradición, historia (ibidem).

A todo ello, se hace visible la defensa de nuevos valores del desarrollo económico, propuestos por los “globáfobos”, que adquieren un significado muy real en el ámbito local: desarrollo autosustentable y equitativo, respeto a la ecología y al medio ambiente, que incluso se traducen en nuevas carreras en las instituciones escolares locales, como la de “técnico en rehabilitación y mantenimiento ambiental”. Pero, a esa escala local, tampoco es claro cuál será el desempeño laboral de estos egresados, en dónde encontrarán trabajo o en qué forma las acciones productivas cotidianas podrán responder a todos esos principios, en buena medida opuestos a las lógicas de acumulación de capital que dan sustento a la organización laboral de la gran empresa.

4. *Nuevos espacios de acción e interacción entre lo público y lo privado para la gestión local de las escuelas. ¿Descentralización o privatización?* Ante la enorme importancia y presencia de lo local, el sistema escolar, al igual que otros servicios públicos, se vuelve objeto de descentralización. Después de casi un siglo de que el sistema

educativo fue administrado y dirigido por el gobierno federal, la gestión de las escuelas, la responsabilidad de parte del financiamiento y del equipamiento e instalaciones escolares se delega a los gobiernos estatales y locales. Se impulsa la creación de nuevas instituciones escolares con la participación elevada de los actores inmediatos, en particular el empresariado local, en el gobierno de las mismas, en la toma de decisiones curriculares e institucionales, en la definición de las carreras y de sus contenidos, y en la configuración de los acuerdos locales para la articulación entre las escuelas y las empresas.

Las decisiones en ocasiones son muy innovadoras y creativas, en otras responden simplemente a los viejos intereses y visiones de los grupos locales de poder. En las llamadas regiones deprimidas, en las que no se manifiesta ningún impulso local de desarrollo económico, las escuelas, limitadas en cuanto a su apoyo por parte de la iniciativa federal, empiezan a perder el papel innovador que tantas veces intentaron desempeñar.

La nueva política educativa enfrenta de esta manera la acusación de canalizar los problemas educativos a entidades con posibilidades muy desiguales de resolverlos, y de dejar las soluciones en manos de particulares. Aparecen las acusaciones de la "privatización" de la educación técnica y del "neoliberalismo" como principio de la formación de las nuevas generaciones para el trabajo. La acusación se fundamenta en la medida en que los recursos públicos para la educación no crecen en la medida de las mejor conocidas necesidades locales y porque en muchos lugares, en el contexto de un muy demandado mercado educativo que ha asimilado la importancia de la preparación escolar para obtener mejores ingresos y mejores empleos, las nuevas oportunidades escolares son ofrecidas por instituciones particulares. (Ver las estadísticas sobre modificaciones en la participación pública y privada, por ciudades, en particular en el nivel superior del sistema.)

En el ánimo y la visión de parte importante de la población persiste una clara oposición entre lo público gubernamental y lo privado lucrativo, que solo persigue sus propios intereses. Sin embargo, diversos grupos proponen pensar en la apertura de un nuevo espacio: *lo público no gubernamental* (Girardo, 2002), ocupado por nuevas organizaciones de la sociedad civil, en particular las llamadas organizaciones del tercer sector, e impulsado por nuevas interacciones entre ambos tipos de actores, por ejemplo, el financiamiento público a acciones educativas emprendidas y, sobre todo, gestionadas por particulares; o programas acordados por un cada vez mayor número de responsables institucionales, públicos y privados. Este tipo de interacciones se ve favorecido por el intercambio periódico de funciones públicas y privadas entre actores locales, que juegan varios papeles a la vez, característica normal a esa escala del territorio.

De cualquier forma, hay una mayor exigencia de rendir cuentas a la comunidad (o por lo menos a sus “fuerzas vivas”). La evaluación “objetiva” y sumaria de los resultados alcanzados por las escuelas, que adquiere un significado muy fácil de apreciar en la escala de lo local, se convierte en prerrequisito de cualquier apoyo público o privado.

5. *Una nueva noción de la vinculación: la producción y la transferencia de conocimientos mediante nuevas interacciones entre el sistema escolar y el aparato productivo.* Precisamente la transformación y reconceptualización de la naturaleza del conocimiento que sustenta a la producción y la organización del trabajo, unidas al reconocimiento de la dinámica local de desarrollo económico, conducen a la desmitificación del saber abstracto por sí mismo, en especial de aquel conocimiento escolar extremo, cuya única pertinencia pareció, en ocasiones, radicar exclusivamente dentro del mismo contexto escolar. Estos cambios transcendentales obligan a las instituciones escolares de formación para el trabajo, con más fuerza que nunca, a interactuar con el sector productivo de bienes y servicios y con lo que se denomina el “sector social”: la prestación de los diversos servicios populares o de sentido público de educación, salud, abasto, vivienda, atención a los ancianos. La nueva vinculación se desprende de tres nuevos desafíos:

a) *La producción y transferencia del conocimiento conjuntamente entre sistema escolar y empresas.* Los investigadores reconocen la existencia de “modelos no lineales” en cuanto a la producción del conocimiento frente a la idea vigente durante muchos años de que eran los centros de investigación situados en el ámbito de la academia los que generaban conocimiento y lo trasmitían de manera lineal a la empresa o a las instituciones escolares de nivel medio y básico. El nuevo conocimiento científico para la producción se produce con el impulso de la academia, la empresa y el gobierno, y mediante interacciones entre todos ellos que se inician y se desarrollan indistintamente en uno u otro de los ámbitos. Se conforman las “redes de conocimiento” en los “espacios regionales de conocimiento” (desarrollado por Casas *et al.*, 2001).

Para su participación en este nuevo proceso, las escuelas diseñan múltiples estrategias institucionales (los departamentos de vinculación o las coordinaciones de transferencia tecnológica) y curriculares: las prácticas profesionales, las estadías en la empresa de alumnos y profesores, la participación de personal de la empresa en la docencia escolar, los proyectos conjuntos de investigación y desarrollo tecnológico, sobre todo en los niveles superiores del sistema escolar, pero también en el nivel medio, en los que participan profesores, alumnos, gerentes y trabajadores (Gutiérrez Serrano, 2002). Las escuelas asumen un nuevo papel como prestadoras de servicios y de asesorías a las empresas o como centros de capacita-

ción de trabajadores, impulsando convenios al respecto con las empresas y contando con financiamiento del gobierno federal, ya vía, no la Secretaría de Educación sino la del Trabajo. Lo interesante es que parecen conservar para ello su jerarquía escolar: los centros de capacitación para el trabajo atienden a los obreros; las escuelas de nivel medio, a supervisores y mando, medios; las de nivel superior, a los mandos superiores y directivos (De Ibarrola *et al.*, 2002).

b) La necesidad de espacios o lugares de interfase o de traducción entre el conocimiento tácito y el codificado. La potencialidad de la institución escolar. Se trata de un desafío apenas identificado. Si por un lado se reconoce la riqueza del conocimiento tácito, e incluso la posible desigualdad frente al trabajo que se deriva de quienes quedan excluidos del mismo (OECD, 2000), y por otro se hace evidente que el valor de ese conocimiento tácito radica en la medida en que se pueda ir codificando, queda la pregunta acerca de quién codifica y en dónde y cómo se conserva y se distribuye o se transfiere. Ahí la institución escolar tiene un enorme potencial y una larga experiencia: sus cuerpos planificadores, técnicos y pedagógicos y los maestros autores de manuales y de libros de texto fueron los codificadores por excelencia del conocimiento laboral anterior, ¿podrán constituirse en el puente necesario para hacer explícito todo el conocimiento tácito que ahora se reconoce entre los trabajadores de distintos rangos o como patrimonio cultural de las regiones?

Este posible papel de las escuelas, en particular las públicas, se vuelve trascendente en la medida en que se agudiza el debate sobre el sentido público del conocimiento. La distinción entre conocimiento científico y escolar (que se hace público –literalmente “se publica”– de manera abierta, conforme a los cánones de la libertad y la autonomía de la academia, así como de las funciones propias de la institución escolar de difundir y divulgar abierta y gratuitamente el conocimiento) y el conocimiento productivo resguardado por las leyes de la propiedad intelectual corre el riesgo de perderse a beneficio del segundo (Gutiérrez Serrano, 2002).

c) Las transformaciones del conocimiento y el desarrollo local transforman la demanda social por la formación escolar para el trabajo. Las exigencias de la globalización y el protagonismo de las regiones y localidades transforman las necesidades de formación para el trabajo de todos los miembros de la localidad, jóvenes y adultos, independientemente de género, edad, tipo y posición en el trabajo. El viejo anhelo pedagógico del aprendizaje a lo largo de toda la vida recibe carta de naturalización con el apoyo político de las demandas del sector productivo moderno. Por otra parte, la exigencia local de desarrollo equitativo apuntala la importancia de la formación para el trabajo de los jóvenes “sin escuela ni trabajo”, que en muchas zonas del país empieza a ser uno de los principales problemas, ya que a la escala de las regiones son visibles para todos, no se pierden en el anonimato o en la lejanía

física de las zonas marginadas. Aunque muchas organizaciones de la sociedad civil impulsan nuevas estrategias para atender estas nuevas demandas, las escuelas, en particular las técnicas, siguen siendo consideradas las instancias mejor preparadas y mejor equipadas para atender esta formación, lo que les obliga a cambios importantes en su organización interna (sus horarios de trabajo, contenido y duración de los programas que se ofrecen) y nuevos tipos de convenios y alianzas de las escuelas con otros grupos interesados, dependencias gubernamentales o las propias organizaciones no gubernamentales (ONG). Desde hace tiempo se insiste en que la nueva política es que la formación escolar *deberá estar orientada por la demanda* (De Moura Castro, 2001; Mertens, 1998), a diferencia de épocas anteriores, cuando la institución escolar definía la oferta conforme a la propia visión de su papel en el desarrollo, pero también, y en ocasiones con mayor fuerza, conforme a sus propios intereses, dinámicas e inercias.

6. *Nuevos tipos de estudiantes.* Los rubros anteriores contribuyen a generar nuevos tipos de estudiantes, distintos del adolescente o joven adulto dedicado de manera fundamental y exclusiva a la escuela. Aunque este último sigue siendo el más numeroso dentro del sistema escolar, aparece el *estudiante-trabajador*, que comparte su tiempo de escuela con un horario más o menos rígido de trabajo, y también el *trabajador-estudiante*, que regresa a la escuela después de varios años de ausencia y cuyo compromiso laboral delimita sus tiempos de estudio. Para ambos, las posibilidades de dedicación al estudio se caracterizan por los tiempos parciales: los fines de semana o los veranos, o las deshoras, por las noches, o muy temprano en las mañanas.

Por otra parte, la nueva legislación escolar, que reconoce y valora el aprendizaje a lo largo de la vida y la importancia de otros espacios de aprendizaje, hace posible, por lo menos en principio, la presencia en los programas escolares de personas, adultos, o jóvenes y adultos, que no reúnen la disciplina derivada de los años previos de escolaridad requeridos de manera obligatoria anteriormente. La institución escolar se ve en la necesidad de construir las pasarelas entre el mundo del trabajo y el mundo escolar, prever la diversidad en la temporalidad de los programas y en el contenido de los mismos en función de los nuevos rasgos de los alumnos, autorizar entradas al sistema escolar en diferentes puntos y momentos. Lo más importante es que deberá permitirlo sin la restricción del certificado escolar previo, verdadera carrera de obstáculos y única condición hasta hace poco tiempo legítima para excluir de los niveles superiores del sistema escolar a quienes no contaran con ellos. De hecho, una de las principales razones de aceptación de las instituciones privadas entre la población demandante, a pesar del pago de matrícula (colegiaturas) en ocasiones muy elevado, es precisamente esa flexibilidad que no han logrado ofrecer las instituciones públicas. La flexibilidad de las escuelas se

sustenta también en las potencialidades que ofrece la informática, la *e-educación* (por computadora), las teleconferencias, el acceso a posibilidades infinitas de información por la vía de *internet*, etc. La globalización aporta a esta diversificación de los estudiantes los convenios internacionales para las estadías de los estudiantes y profesores en instituciones de otros países.

7. *Nuevas relaciones del subsistema de formación escolar para el trabajo con el resto de la estructura del sistema escolar.* Los rasgos definidos para el nuevo tipo de trabajador avalan la creciente importancia de una sólida educación básica. Crecen los años dedicados a la escolaridad obligatoria y de carácter general e integral y tiende a posponerse cada vez más la elección de una formación específica. Se insiste incluso en que solo la población con escolaridad secundaria es susceptible de beneficiarse de los programas de capacitación para el trabajo o de educación continua, postura que se ve apoyada de manera indirecta por la investigación, al descubrir que quienes más se capacitan son quienes tienen más escolaridad.

Las instituciones escolares orientadas a la formación específica para el trabajo, por su parte, convienen en ofrecer formaciones amplias, correspondientes a familias de ocupaciones, áreas de desempeño laboral o de solución de problemas. A la vez, aceptan crear niveles intermedios (para enfrentar la deserción escolar de manera más eficiente y ofrecer una formación "autosustentable" en los cortos periodos que puedan pasar los alumnos en la escuela). Se requiere nuevamente de pasarelas, contenidos programáticos, actividades de formación y certificados, que permitan entradas y salidas múltiples de la escuela al trabajo y faciliten también el paso entre la enseñanza general y la profesional y entre el nivel medio y el superior.

8. *El destino de los egresados.* Es cada vez más evidente que no existe un paso mecánico y automático de la escuela al mundo del trabajo. Las "transiciones", como se les denomina ahora (OECD, 1999), dependen de una serie de eventos a lo largo de la vida familiar, escolar y laboral de los jóvenes y están en función no solo de las oportunidades en las regiones y las localidades, sino del horizonte de migración posible, que se constituye en una de las megatendencias de la globalización. Existen periodos completos de inestabilidad y cambios en lo que anteriormente se denominaba "la zona del primer empleo", en virtud de que los jóvenes "que no tienen información adecuada sobre la localización de los trabajos y sus atributos, frente a empleadores igualmente desinformados, se cambian continuamente de trabajos a medida que rechazan trabajos precarios y localizan otros relativamente mejores" (ibidem).

Se ha mencionado ya la naturaleza de los trabajos que esperan a los jóvenes en el sector moderno, en donde el concepto de empleo o subempleo cambia de signifi-

cado. Para los jóvenes más preparados, las exigencias incluyen horarios intensivos y el desempeño de múltiples funciones y responsabilidades anteriormente distribuidas entre varias personas, en empresas cada vez más absorbentes. Por otra parte, la posibilidad de que los jóvenes, ahora preparados como “emprendedores”, transformen el “subempleo” contenido en los trabajos del sector informal es algo que está todavía por descubrirse. Los investigadores conceptualizan las actividades laborales de los “profesionistas autónomos de la segunda generación”, jóvenes que con la única ayuda de su computadora (ordenador) instalan oficinas de servicios públicos y privados de largo alcance conforme a las reingenierías propuestas para la gran empresa (*rightsizing* y *outsourcing*), pero que pueden pasar largos periodos sin ninguna “subcontratación” y ciertamente no reciben ninguna prestación. Surge también el concepto de los “nuevos yacimientos de empleo”: servicios de la vida diaria, de mejora del marco de vida, culturales y de ocio o de medio ambiente (Farto López, 1999: 41), que no están orientados por la obtención de lucro o la demanda de un mercado poco consciente todavía de esas necesidades, sino por nociones de compromiso ciudadano en el contexto del desarrollo sustentable. Por último, empieza a ser notorio, en un extremo, el desempleo de los más escolarizados y, en el otro, el de los excluidos, la cantidad de jóvenes que ni estudian ni trabajan y literalmente no hacen “nada”. La migración nacional e internacional, con lo que ello implica de sacudidas a los referentes culturales básicos, que deberán poderse reconstituir y articular en el marco de un desempeño laboral inestable e inseguro en situaciones muchas veces completamente desconocidas para los jóvenes, es una perspectiva muy posible en cualquier caso.

En virtud de lo anterior, empieza a quedar claro que el trabajo está perdiendo su calidad de referente fundamental de la identidad entre los jóvenes y que surgen nuevas fuentes de identidad en función de género, raza, etnia, región, religión, y del conjunto de actividades y servicios económicos, sociales, culturales y ciudadanos, no necesariamente lucrativos pero sí remunerados, que surgen de ellas.

LA FUNCIÓN MÁS EXPLÍCITA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL y particularmente del ciclo superior corto es conducir a un empleo. La relación establecida con el sector productivo, y en su caso también con el profesional, está orientada por la necesidad de que el diploma obtenido sea una referencia indicativa para quien lo detenta, no solo de que tendrá un empleo, sino también del lugar que ocupará en el mundo del trabajo. En entrevistas realizadas con egresados de la Universidad Tecnológica de León, los jóvenes han

sido muy explícitos en dar al “tiempo de estudios” (dos años) un significado importante, en tanto la confianza depositada en el diploma que les permitirá al término de sus estudios obtener un trabajo generalmente se ve satisfecha al menos al egresar.

La necesidad de la mayoría de los jóvenes mexicanos que ingresan a la educación media y superior de trabajar, al mismo tiempo que estudian, impide pensar en una idea lineal que lleve a los jóvenes de la formación al trabajo. Además, la tendencia actual es a que este tránsito sea reversible, en la medida en que las entradas y salidas sucesivas entre algún tipo de formación y el trabajo serán cada vez más comunes, debido a las necesidades de flexibilidad y de polivalencia del trabajo y del trabajador.

No obstante lo anterior y aunque en México el trabajo sigue siendo aún un valor central en la construcción de las identidades sociales de los jóvenes, la precariedad en el empleo altera la autoestima y produce conflictos. Como dice Francois Dubet (2001), la relación del joven con el trabajo es susceptible de degradarse si el empleo propicia una descalificación social que conlleve un sentimiento de vergüenza. En estos casos, es común que el compromiso con el trabajo sea frágil y susceptible de romperse a la menor desilusión o conflicto, lo que produce que las relaciones de los jóvenes con el trabajo sean aleatorias, aunque no necesariamente distantes. Dicho de otro modo: actualmente los jóvenes se mueven en una doble pista. Por un lado, se enfrentan a la obligación de trabajar; por otro, a la dificultad de encontrar un trabajo acorde a su nivel de formación escolar o a la imposibilidad de obtener un empleo cualquiera. En ese sentido, es necesario repensar el papel de la educación formal, para que, además de cumplir su función económica, satisfaga las necesidades de socialización de los jóvenes, en un mundo cambiante en el que necesitan aprender a ubicarse continuamente. Para ello sería conveniente que la transición de los jóvenes entre el sistema educativo y el mercado de trabajo sea vista como un proceso que se construye socialmente (Claude Dubar, 2001: 111-123), a partir de las reglas y las relaciones que caracterizan a cada espacio de calificación y como resultado de una articulación específica entre dos actores principales: el sistema educativo y los sectores productivos, pero siempre tomando en cuenta las cambiantes lógicas del mercado de trabajo.

Lorenza Villa Lever

III. ¿Estos desafíos provocarán tendencias hacia un cambio radical en la organización, la gestión y el papel de los sistemas escolares en la formación para el trabajo?

Estos desafíos no han pasado desapercibidos para el sistema escolar mexicano de formación para el trabajo (De Ibarrola y Bernal, 1995). La toma de posición explícita ha sido responder a ellos de diversas formas: la modernización y reconversión de las instituciones existentes, redefinición de carreras y renovación de su equipamiento, en particular mediante incorporación masiva de computadoras personales. Múltiples programas para elevar el nivel escolar de formación de profesores hasta alcanzar maestrías y doctorados. Creación de nuevas instituciones escolares de nivel medio y superior solo en la medida en que se han apegado a un régimen descentralizado, mediante convenios que incluyen la participación del gobierno federal, el gobierno estatal y grupos locales privados, en particular los empresarios. Creación de las Universidades Tecnológicas como único impulso público a la educación superior del país, orientadas a un nuevo nivel escolar, el denominado “quinto nivel”, limitadas a ofrecer formación en carreras de dos años de duración y orientadas a la conformación de un nuevo tipo de personaje en el mundo del trabajo, el técnico superior universitario, en nuevas áreas de desempeño. Insistencia en la reformulación de los planes de estudio de las instituciones conforme al concepto de “educación basada en estándares de competencias” (EBEC). Nuevas vinculaciones de las escuelas con otros organismos del sector público, en particular con la Secretaría del Trabajo, con el fin de ofrecer los espacios y los recursos escolares para la capacitación de trabajadores, capacitación de desempleados, capacitación de poblaciones marginales. Transformación del concepto de vinculación, que significa ahora una acción compartida y coordinada entre los sectores productivo y educativo, que conduce a una interesante serie de nuevos programas y proyectos mediante interacciones entre múltiples actores y a través de nuevas prácticas y estadías de estudiantes y profesores en las empresas y de actividades de empresarios y trabajadores en las escuelas.

Ante la magnitud de los cambios que se están dando en todos los órdenes de la vida social, el sistema escolar tiene que transformarse y lo ha venido haciendo. Sin embargo, tiene una serie de condicionamientos a superar para resolver estos desafíos de manera válida y enfrenta muchas resistencias y obstáculos al cambio para hacerlo de manera eficiente.

Es posible categorizar tres órdenes de condicionamientos:

El primero se refiere a la validez política, social y económica de los principales referentes del cambio en el contexto de países como el nuestro. El tipo de transformaciones en el

LAS UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS (UT), que participan con 3% de la matrícula de la educación superior y son representantes únicas en México del tipo de educación corta, desempeñan un doble papel:

a) Han coadyuvado a abrir o democratizar el acceso a la educación superior dando acceso a grupos que de otra manera no la hubieran cursado. Los jóvenes que ingresan a estas instituciones provienen de familias con recursos económicos bajos, sus promedios escolares no son los mejores y su interés principal para inscribirse en ellas está relacionado con el hecho de que ofrecen una formación corta, que les permite obtener en el corto plazo un diploma orientado al mercado de trabajo (Villa Lever, 2002).

b) Aunque sea en una pequeña medida, las UT también favorecen a una nueva elite, formada por quienes acceden a la educación superior larga por esta vía. Desde que nacieron las UT se instituyó que sus egresados tuvieran la posibilidad de continuar estudios de licenciatura. Aunque el trámite previsto se ha visto dificultado por la reticencia de las universidades públicas y de los institutos tecnológicos a revalidar los estudios, algunas UT, como la de León, Guanajuato, han logrado que pequeños grupos de sus egresados cursen y terminen una licenciatura. Esto sugiere dos preguntas: si las UT tienen como objetivo dar una formación orientada al trabajo, ¿no se desvirtúa su función estimulando a los egresados a continuar estudios superiores?; cerrar la posibilidad de realizar estudios superiores a quienes cursan la educación superior corta, con el argumento de que su orientación es hacia el mercado de trabajo, ¿no contradice la nueva tendencia que orienta hacia una escolaridad larga?

La respuesta a estas preguntas tiene que ver con dos cuestiones que señala Dubet (2001) al hablar de la situación de los jóvenes. Según él, en la actualidad la juventud se ha extendido, debido sobre todo al alargamiento de los estudios, aunque también influye la dificultad que ahora tienen los jóvenes para alcanzar la edad adulta, en tanto que ya no pueden seguir un patrón establecido para alcanzarla, sino que más bien lo van logrando a partir del ensayo y del error. Esto tiene dos consecuencias:

a) La escuela es ahora la gran distribuidora de las posiciones y las esperanzas sociales, pues aun si las carreras escolares están determinadas por el origen social de los jóvenes, eso no impide que el mismo sistema educativo los reparta entre los distintos tipos y modalidades educativas.

b) Un gran número de jóvenes es definido por el fracaso, la exclusión o la marginalidad del tipo de escolaridad que siguen o porque no están

escolarizados. Es decir, la masificación de la enseñanza no significa que ya no haya selección. A partir de la masificación, la selección opera sobre todo con criterios escolares, que también producen desigualdades. En Francia, donde 80% del grupo de edad correspondiente termina la educación media y de ellos poco más de 60% cursa la educación superior, se puede decir que los jóvenes inician la primaria sobre la misma base de igualdad. En México la tendencia va hacia allá, aun cuando se camine más lentamente. La SEP (2000: 40-43) estimó para el año 2000 la eficiencia terminal de la primaria en 86%; el porcentaje de atención a la población de 13 a 15 años en secundaria en 83% y la atención a la educación media en 46%. Aunque las condiciones económicas de ambos países son muy distintas, es posible decir que, como tendencia, la selección se hace cada vez menos desde el inicio, como sucedía cuando el origen social definía el tipo de escolaridad al que se podía acceder. Ahora la selección actúa por aproximaciones sucesivas, cada vez que es necesario tomar una decisión sobre el curso que debe seguir la carrera escolar del alumno, teniendo como base sus resultados escolares.

Lorenza Villa Lever

mundo del trabajo y el tipo de conocimiento que las orientan están basados en lo que pasa en los países desarrollados y en las empresas modernas del país, pero no consideran los preocupantes aspectos de crisis económica que han desatado. Por un lado, las transformaciones en el mundo del trabajo se ven acompañadas por la reducción de las oportunidades de empleo, las dificultades del sector informal de hacerse cargo del desempleo, el riesgo de exclusión completa para distintos sectores de población y la migración masiva orientada por la búsqueda del trabajo.

La heterogeneidad estructural del aparato productivo sigue siendo el rasgo principal de nuestros sistemas económicos, que genera también desigualdades en cuanto a las condiciones de trabajo y de vida, las aspiraciones y previsiones de futuro y a las culturas que les dan significado y orientación. Aunque ha habido indudables mejoras en los criterios para identificar los distintos sectores productivos, entre los que sobresale su relación con las fuentes de conocimiento e innovación (Labarca, 1999: 26), queda pendiente por resolver, tanto por los teóricos del desarrollo como por los planificadores educativos, la relación entre ellos. Para unos, las empresas “locomotoras” arrastrarán a las demás a niveles cada vez más

altos de productividad y consecuente bienestar. Para otros, una minoría de la población mundial seguirá usando y gastando la mayoría de los recursos globales, bienes y servicios para su propio beneficio, a expensas de la mayoría de la población en condiciones de pobreza, incluso extrema, y riesgo de exclusión total.

El hecho es que esos sectores tan distintos coexisten en el tiempo y en el espacio. La formación para el trabajo, la atención a la formación de los recursos humanos y a la creación del capital intelectual entre todos los miembros de la población constituye en todos los casos una de las principales políticas del desarrollo económico equitativo. Pero ¿de cuál formación se trata?

La formación escolar para el trabajo dominada por la referencia a un tipo específico de sector, conforme a una noción específica de relación de este sector con los demás ¿es válida para todos? ¿O se requiere tomar en cuenta sistemática y curricularmente la posibilidad de formar para mejorar el trabajo “informal” que ha sido el rasgo característico de países como México, o tomar en consideración los llamados “nuevos yacimientos de empleo” que en Europa están dando cierta formalidad a servicios que en México fueron siempre característicos de lo informal o exclusivos del aparato gubernamental y que ahora cabe la posibilidad de generarlos como parte de las nuevas organizaciones de la sociedad civil?

Por otro lado, el conocimiento que se toma como referente en realidad tiene más variantes que las identificadas como teórico, abstracto, aplicado, codificado o tácito. La tecnología se refiere esencialmente al conocimiento individual y colectivo que se relaciona con la manera como se resuelven los problemas humanos, usando los recursos naturales disponibles o potencialmente disponibles, incluyendo ahora los creados por el hombre. Ello implica, por lo mismo, diferencias y desigualdades históricas y culturales en cuanto a los problemas que se definen como tales, el acceso y el control de los recursos, la posibilidad de generar nuevos recursos y materiales y el tipo de conocimiento asimilado por los diferentes grupos sociales. El rejuego entre el dominio y manejo de los conocimientos tácitos y los codificados y su distribución desigual entre distintos grupos de población involucra también múltiples posibilidades de diferencias y desigualdades, lagunas y ausencias muy profundas que el sistema escolar no ha tomado en consideración y cuya solución debería ser el eje de la planeación curricular.

Como parte de este tipo de condicionamientos, es indispensable tener muy clara la diferencia de objetivos entre el sistema escolar y los sectores productivos del país. El sistema escolar no puede quedar supeditado a las exigencias de una cierta visión del desarrollo económico. Su función fundamental sigue siendo asegurar una formación de calidad para todos, entre la que destaca la formación del

nuevo tipo de ciudadano, capaz de resolver de manera integral su lugar en las estructuras actuales de producción y trabajo y en las enormes transformaciones sociales y culturales que se están dando. Ello no impedirá los desfases y disfunciones que caracterizan las relaciones entre el sistema escolar y el sistema productivo, sobre todo en el corto plazo. El futuro es el tiempo del sistema escolar, y a esa formación hay que apostar.

El segundo condicionamiento se refiere a la naturaleza de la institución escolar. ¿Quién puede consolidar la nueva gestión y la organización escolar necesarias? Todos los referentes anteriores conducen a la definición de un nuevo tipo de institución escolar para la formación para el trabajo, capaz de articularse con rapidez y flexibilidad –se dice– a los cambios en el sector productivo, ¿pero también a las diferencias y las desigualdades entre sus sectores?; a las exigencias de las empresas, ¿aceptando que hay diferencias de naturaleza y no solo de tamaño entre ellas?; a los adelantos de la ciencia y la tecnología, ¿o a los atrasos y lagunas culturales al respecto?, y de responder a las múltiples y diversas demandas de nuevos tipos de estudiantes. Todos los elementos y estructuras curriculares de la institución escolar enumerados al principio de este texto se ven afectados por los cambios.

A) El diseño y la selección de las carreras que ofrece, pero en particular la *transposición pedagógica del conocimiento necesario para ellas*, de su selección, dosificación, secuenciación y concreción. Esta transposición necesita resolver la relación de ese conocimiento profesional o laboral con la formación integral y básica que requieren los individuos y las colectividades en este marco de transformaciones, partiendo de las desigualdades actuales y de las alternativas posibles de orientación de futuro. La propuesta de hacerlo tomando las competencias laborales como eje de la transformación curricular ha provocado grandes resistencias por parte de las instituciones concretas y de los profesores, que consideran al concepto inadecuado e insuficiente para la formación que requieren los jóvenes y que tampoco encuentran en él los apoyos que siempre han dado las disciplinas del conocimiento a la programación del currículum. En muchos casos, solo se ha logrado la simulación de denominar “competencia” a las mismas viejas formas escolares de proponer la enseñanza profesional.

B) La creación de nuevos espacios pedagógicos abiertos y flexibles, más allá de los muros de la institución escolar, mediante redes de relaciones entre esta última, diversas instituciones públicas y los principales actores y del mundo del trabajo, buscando un aprovechamiento eficiente de múltiples espacios. Lo anterior exige flexibilidad en los tiempos y en las secuencias del aprendizaje para estudiantes de distinto tipo. Requiere también flexibilidad e innovación en la coordinación de los aprendizajes en tan distintos tiempos y espacios y en las formas de

evaluar y certificar. Se trata de desafíos muy serios para una organización acostumbrada a una autoridad muy vertical, a rígidos controles y a una gran burocracia que afecta desde las decisiones sobre los planes y programas de estudio hasta las facultades para la contratación de profesores o el uso y disponibilidad de los recursos e instalaciones escolares.

C) La transformación de los recursos y equipamiento del aprendizaje laboral en la escuela mediante un amplio aprovechamiento de la computación, el acceso a *internet*, los simuladores electrónicos, como clave de las instalaciones. Las instalaciones y equipamientos ya existentes en los planteles escolares hacen doblemente costosa la sustitución de los mismos, en función de las regulaciones que afectan a los inventarios existentes, unidas a la falta de presupuesto para la compra de los nuevos equipos y a lo tortuoso de las decisiones para las compras. Las dificultades para hacer un uso pedagógico de todas las aportaciones y facilidades que ofrece la computación, los simuladores electrónicos, la educación por *internet*, pueden ser semejantes a las que en su momento presentó el uso pedagógico de la tecnología de producción, que nunca llegó a aprovecharse del todo.

D) El cambio clave está indudablemente en los principales actores de la institución escolar, en particular el profesorado. Todos los referentes anteriores conducen a la exigencia de un profesorado flexible, creativo, autónomo, con capacidad de trabajo en equipo, de aprendizaje continuo, de interacción con múltiples actores del mundo del trabajo, de innovación frente a las demandas del sector productivo. Mucho se ha discutido sobre la formación de los profesores que preparan para el trabajo. Dos son los ejes clave de esta discusión: a) si debe predominar una preparación de tipo pedagógico o una preparación y especialización en el campo laboral; b) si debe ser un profesor de tiempo completo y exclusivo para la institución escolar o si debe acumular su experiencia laboral predominantemente en el sector productivo para nutrir de ella su enseñanza.

No fue fácil llegar a la solución salomónica de que se requiere un equilibrio entre ambos ejes, que a la fecha sigue sin concreción en la realidad de muchos casos. Pero también la investigación especializada ha puesto el dedo en la llaga de las relaciones y las condiciones de trabajo de los profesores. A lo largo de las décadas más recientes, los principales actores del sistema escolar, particularmente el público (autoridades educativas gubernamentales y sindicatos de profesores y trabajadores), fueron construyendo, con criterio de fábrica decimonónica, una rígida normatividad para el ingreso y la promoción de los profesores del sistema, con delimitaciones claras en cuanto a funciones, responsabilidades, tiempos, horarios y calendarios de trabajo.

EN LA EDUCACIÓN TÉCNICA DE NIVEL MEDIO las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) tienen mucha posibilidad de aprovecharse. Permiten mejorar los manuales, se puede acceder a bibliotecas vastas y buscar información especializada, y se facilita la colaboración entre docentes y capacitadores de diferentes lugares. El proceso de transmisión de información que ocupa gran parte de la enseñanza técnica puede trasladarse a plataformas de información de mayor calidad que la ofrecida por muchos docentes. Las nuevas TIC permiten el aprendizaje de procedimientos y estándares, pero también pueden enfocarse a resolver problemas, basándose en casos y en la presentación electrónica de sistemas que simulen la interacción con decisiones del aprendiz. Esto último es de particular importancia para las escuelas técnicas. Ya no es necesario renovar a cada rato un equipo costoso que se ha vuelto obsoleto. Muchos procesos de trabajo hoy día ya son controlados por programas de computación. Pero también pueden simularse procesos no controlados por programas con base en los cada vez mejores modelos teóricos. Pensemos por ejemplo, en los modelos ecológicos.

Un problema es el costo de los equipos de cómputo, que se agrava por las políticas hábiles de Microsoft de regalar a los sistemas educativos computadoras y programas y de hacerlos dependientes como futuros consumidores. Pero existe la alternativa: los grupos de GNU Linux, que tienen éxitos notables en el desarrollo de un sistema operativo y de *software* equivalente, de libre acceso, que elaboran en colaboración. Los docentes y alumnos los pueden usar, pero también pueden colaborar. Con una buena computadora, conexión a *internet* y una red interna gratuita de GNU, cualquier escuela puede poner en red a 20 computadoras de desecho.

En el futuro probable puede haber una escuela técnica media que descansa en tres pilares: a) la enseñanza y el aprendizaje con TIC, incluyendo modelos de simulación, foros electrónicos, etc.; b) las experiencias de trabajo en comunidades de práctica fuera y dentro de la escuela; y c) los profesores como facilitadores del aprendizaje. También existe otra variante de los efectos de las TIC: la educación a distancia, que empieza a tener impacto en México en la educación superior privada y en cursos de capacitación y actualización. Seguramente en estos últimos va a penetrar primero, pero no excluyo que se cierre pronto la pinza en la educación media técnica.

Eduardo Weiss

Por otra parte, la rigidez de la normatividad ha creado su propia imposibilidad de ser cumplida y las condiciones reales de trabajo de muchos profesores se sitúan en el peor de los limbos posibles. La pregunta clave es qué tipo de profesor hará frente a todos estos desafíos, cómo se van a organizar y a gestionar escuelas que requieren tanta flexibilidad e iniciativa. Qué tipo de relaciones laborales con sus profesores podrán respetar sus derechos y a la vez incorporar en la organización escolar las nuevas modalidades de las funciones de investigación, docencia, producción y transferencia de conocimiento junto con el sector productivo, educación continua, difusión y divulgación.

E) El otro gran cambio se sitúa en la evaluación y la certificación: se requiere una *transformación radical de los procedimientos para otorgar los certificados escolares en los que el contenido de las competencias laborales quede expresado con claridad y en que el valor del certificado escolar encuentre su lugar frente o junto a la certificación de las competencias laborales por instancias ajenas al sistema escolar*. Una clara tendencia al respecto es que las propias instituciones escolares se someten a procesos externos de certificación.

La transformación eficiente de todo este conjunto de decisiones, relaciones y condiciones para su administración, que se ha llamado gestión escolar, constituye el principal desafío de la formación escolar para el trabajo. Un ingrediente fundamental de esta nueva gestión exige flexibilidad y nuevas prácticas educativas en función del reconocimiento de otros conocimientos legítimos, otros espacios de aprendizaje y otras fuentes de acreditación del conocimiento.

El tercer tipo de condicionamiento se refiere al apoyo que requiere el sistema escolar del contexto en el que se sitúa. Algunos obstáculos se expresan en:

- Las aspiraciones escolares de los jóvenes y de sus familias, que ven con mucho recelo los niveles educativos intermedios y las carreras nuevas y lo demuestran con su preferencia por las instituciones y carreras que tienen ya una larga consolidación histórica.
- La falta de sustrato cultural para la mayor parte de las nuevas profesiones ideadas por el sistema escolar: no hay gremios profesionales que alimenten el contenido de esas profesiones o carreras, no hay posiciones laborales claramente abiertas en los mercados de trabajo, no hay profesores debidamente formados, no hay manuales ni libros de texto.
- Finalmente, se necesita resolver el (¿falso?) debate (De Moura Castro) entre la responsabilidad pública y la privada por el financiamiento, los impulsos y transformaciones del sistema escolar de formación para el trabajo y el papel de los distintos actores al respecto. Se trata de asegurar el sentido público que exige la transmisión abierta del conocimiento y el acceso de todos a las oportunidades de formación.

EL PERSONAL DOCENTE DE LAS ESCUELAS, sus privilegios burocrático sindicales, pero también sus derechos laborales y académicos legítimos parecen ser uno de los mayores obstáculos para la transformación deseable. Pero podemos imaginarnos una situación donde los derechos laborales (la categoría académica y las horas de trabajo –en México son de tiempo completo en la mayoría de escuelas técnicas–) queden salvaguardados, siempre y cuando el sistema tenga una clara visión del futuro a alcanzar y opciones que ofrecer a los docentes. La clásica integración de la labor docente en un papel totalizador desaparecerá.

Si tomamos en cuenta tanto las tendencias en materia de las TIC como otras tendencias actuales –pienso en las funciones de servicio, asesoría y capacitación ofrecidas a pequeñas y medianas empresas por algunas escuelas técnicas, o la alternancia de los estudios con estancias de los estudiantes en empresas en las Universidades Tecnológicas– los actuales docentes tendrían la opción a actualizarse para realizar alguna de las siguientes funciones nuevas: a) elaborador de materiales y programas electrónicos; b) tutor por *internet* de cursos y foros de discusión; c) facilitador de prácticas (talleres) dentro de la escuela; d) facilitador de estancias en espacios extraescolares, e) asesor técnico de clientes, además de las nuevas funciones administrativas. Esta división del actual trabajo docente –de hecho suele realizarse bien sólo una o dos funciones y las otras atenderse marginalmente– puede ser vivido como fragmentación, pero también como oportunidad de enriquecimiento según los potenciales de cada persona.

Dada la postura actual de los sindicatos docentes, esto parece una utopía y por un tiempo las nuevas tendencias –no obstante observables en numerosas escuelas– se desarrollarán en un ambiente lleno de obstáculos. Pero habrá un proceso incremental de nuevos espacios y capacidades docentes, lo importante es poder ofrecer una visión de futuro alternativo para poder aprovechar una coyuntura favorable al salto cualitativo.

También el nuevo concepto de aprendizaje permanente a lo largo de la vida y el contacto con “nuevos tipos de estudiantes”, por ejemplo, los estudiantes-trabajadores y los trabajadores-estudiantes, promoverán ese cambio, a la vez que la nueva visión respecto del papel de las escuelas y del docente permitirá ampliar las funciones.

Eduardo Weiss

Para concluir, las exigencias de cambio a la formación para el trabajo dentro de la institución escolar son de mucha trascendencia: se refieren a las estructuras de trabajo, al conocimiento que sustenta la productividad, al papel cada vez mayor de las regiones y localidades en el desarrollo de los países, a nuevas formas de vincular al sistema escolar con el mundo del trabajo para la producción, a la codificación y la transferencia del conocimiento socialmente útil, a la constitución de nuevos tipos de demandantes de una formación más sistemática y continua para el trabajo; al destino y la identidad de los jóvenes. En una época de cambio tan acelerado y tan profundo en la mayor parte de las instituciones, no es posible que el sistema escolar no cambie. Los cambios afectan todos los elementos fundamentales que pone en juego la institución escolar para producir y transmitir conocimiento: la decisión sobre los contenidos culturales a transmitir, la definición de sus planes y programas de estudios, la definición de los tiempos, espacios, recursos y estrategias de enseñanza, el reclutamiento y la formación de sus profesores, sus formas de evaluar y certificar el conocimiento. Sin embargo, la institución escolar no puede supeditar sus transformaciones a una visión del mundo del trabajo cuya validez como motor de desarrollo democrático, equitativo y sustentable deja mucho que desear. Debe redefinir su propia misión en una época de tantos cambios. Como en toda institución, las tendencias y las resistencias al cambio, los proyectos distintos e incluso contrarios de diferentes actores están presentes y visibles en nuestros sistemas escolares. La investigación sobre las mismas permitirá orientar mejor el sentido del cambio deseado y lograrlo con eficiencia.

Bibliografía

- Acs Zoltan, J.; Mothe, John de la; Paquet, Gilles 2000. *Regional Innovation. In search of an enabling Strategy*. En: Acs Zoltan, J. (Ed.) *Regional innovation, knowledge and global change*. The Cromwell.
- Aronowitz, Stanley; DiFazio, William 1994. *The jobless future. Sci-Tech and the dogma of work*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Casas, Rosalba (Coord.) 2001. *La formación de redes de conocimiento: una perspectiva regional desde México*. México: Anthropos; Instituto de Investigaciones Sociales; UNAM.
- Castells, Manuel 1999. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI.
- Castro, Claudio de Moura 2001. *Capacitación vocacional y técnica. Una estrategia del BID*. Washington: BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Educación.
- Castro, Claudio de Moura; Bernasconi, Andrés; Verdisco, Aimée 2001. *Community Colleges: is there a lesson in them for Latin America?*. Washington: Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department. Education Unit.
- De Ibarrola, María de 1999. Adecuación de los actuales programas de educación media para el empleo de los jóvenes. *Tablero*. Bogotá, Convenio Andrés Bello. n. 61, agosto.
- . (Coord.) 2002. *La formación de los jóvenes no universitarios para el trabajo en el desarrollo regional de México: avances en proceso de la investigación y las tesis incluidas en ella*.
- De Ibarrola, María; Bernal, Enrique 1995. *Tendencias actuales del subsistema de educación tecnológica en México. Consideraciones y reflexiones*. Buenos Aires.
- De Ibarrola, María; Bracho, Teresa; Villa Lever, Lorenza; Weiss, Eduardo y otros 1993 y 1995. *Estados de avance del conocimiento*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Durand-Drouhin, Marianne 1999. L'évolution récente et enjeux des politiques de formation professionnelle dans les pays de l'OCDE. En : *Conference internationale sur la formation professionnelle et technique, Montreal, Québec, Novembre. Actes*.
- Farto López, Javier 1999. Introducción a los nuevos yacimientos de empleo. *Tablero*. Bogotá, Convenio Andrés Bello. n. 61, agosto.
- Gallart, María Antonia 1995. *La formación para el trabajo en el final de siglo. Entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: CIIP; CENEP; RET; UNESCO.OREALC.
- Gallart, María Antonia; Bertoncello, Rodolfo 1997. *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Relet.

- Labarca, Guillermo (Coord.) 1999. *Formación y empresa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; CEPAL; GTZ.
- Mertens, Leonard 1998. *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. Madrid: OEI.
- Morgenstern, Sara 2001. *La crisis de la sociedad salarial y las políticas de formación de la fuerza de trabajo*. Buenos Aires.
- Novick, Marta; Gallart, María Antonia (Coords.) 1997. *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Relet.
- OECD 2000. *Knowledge management in the learning society. Education and skills*. París.
- . 1996. *Lifelong learning for all*. París.
- . 1999. *Preparing youth for the 21st Century. The transition from education to the labour market*. Proceedings of the Washington D.C. Conference. February.
- Rifkin, Jeremy 1996. *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. México: Paidós.

Educación y trabajo: Nuevos actores, viejos problemas

*Elenice M. Leite*¹

1. Marco de referencia

El debate sobre la educación y el trabajo en América Latina y el Caribe se desenvuelve dentro de múltiples tendencias, que se intensifican a partir de los años noventa y entre las que destacan:

- la constitución de una *nueva institucionalidad*² en la educación profesional, marcada por el surgimiento y la consolidación de nuevos actores;
- el *rescate de la calificación* en el proceso de trabajo como derecho del trabajador;
- la inserción de *la educación profesional en la pauta de políticas públicas* para el desarrollo sostenido y para la construcción democrática.

Estos temas se abordan en el presente trabajo a partir de la experiencia de Brasil en los diez años más recientes. Dado que se trata del caso de un país, sus conclusiones no son generalizables para todo el continente, pero pueden ser útiles para alimentar el debate, señalando tendencias y posibilidades en relación con el tema que se trata.

¹ Doctora en sociología por la Universidad de São Paulo, Brasil. Es consultora e investigadora en los temas de políticas públicas y programas del área social y de educación profesional para el Ministerio del Trabajo y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales de Brasil. Fue subsecretaria de Formación Profesional del Ministerio del Trabajo de Brasil entre 1995 y 1998. Desempeñó funciones de especialista en educación profesional para UNESCO-OREALC en Santiago de Chile (1999-2000), de investigadora del Senai-SP y de profesora universitaria (1980-1994). Miembro fundador de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (RET).

² Esta expresión se usa para designar al conjunto de entidades, actores y agencias de la educación profesional, así como a sus organizaciones, modelos y formas de gestión (Cf. Cinterfor/OIT, 1999; Londoño, 1995; Weinberg, 1995).

La nueva institucionalidad de la educación profesional

Hasta los años ochenta, el modelo dominante en la educación profesional en Brasil, al igual que en otros países de América Latina, prácticamente mantuvo las mismas líneas definidas en el contexto de la política, de la economía y de la sociedad de los años cuarenta (aunque algunos institutos son muy anteriores a esa fecha, como los de los jesuitas y de los salesianos).

El Estado populista, las relaciones tuteladas entre el capital y el trabajo, la economía protegida, la industria sustitutiva de importaciones y el progreso de las teorías de la organización científica del trabajo son factores que contribuyeron a la constitución y fortalecimiento de grandes instituciones nacionales de educación profesional manejadas por el Estado o por el sector privado, con algún tipo de financiamiento público (recursos del presupuesto o de origen en la contribución obligatoria).

Aunque hegemónico y casi monopólico, ese modelo no impidió el florecimiento de una amplia diversidad de actores e instituciones de educación profesional, tanto en Brasil como en otros países del área.³ Grupos laicos, religiosos o comunitarios, sindicatos, compañías, fundaciones, escuelas privadas o universidades actuaron siempre y de diferentes modos en la educación y calificación profesional. Sin embargo, muchos operaron con soluciones aisladas, en pequeña escala, enfocadas en proyectos asistencialistas y/o reproductoras de los modelos dominantes.⁴

Este esquema de educación profesional se repitió, con algunas variaciones, en diversos países de América Latina, Brasil entre ellos, que puede tomarse como un caso paradigmático de la consolidación de un modelo hegemónico de educación profesional, concretado en el llamado "Sistema S" (Servicios Nacionales de Aprendizaje)⁵ y en la red de escuelas técnicas federales y estatales. Las escuelas técnicas y el Sistema S prácticamente se convirtieron en símbolo de la educación profesional en Brasil durante aproximadamente medio siglo, de los años cuarenta a los noventa.

³ Estas tendencias también se presentaron en Europa (Jallade, 1999).

⁴ Utilizando sus propios materiales didácticos, con pocas adaptaciones, y/o reclutando técnicos, instructores y docentes para formar sus cuadros.

⁵ El término "sistema" se usa solo con fines analíticos, pues las entidades operan de manera autónoma entre sí. El Sistema S incluye, en Brasil, al Senai/Sesi (industria) y al Senac/Sesc (sector comercio y servicios), surgidos en los años cuarenta; asimismo, incluye al Senar (sector primario), Senat/Sest (transportes) y SESCOOP (cooperativas), nacidos en los años ochenta.

Dicho modelo mostró, durante varias décadas, eficacia y funcionalidad, con un amplio y diversificado conjunto de escuelas para la formación de trabajadores, técnicos y gerentes que demandaban la industria, el comercio y los nacientes servicios. También fue responsable de la instalación de una red de escuelas y centros de capacitación, abarcando la mayoría de las actividades de los sectores económicos importantes para el desarrollo urbano-industrial.

Sin embargo, el modelo entró en crisis a mediados de los años setenta, con algunas variaciones en el tiempo según cada país, para intensificarse en los años ochenta, en el contexto de las grandes transformaciones que marcaron a la economía y a la sociedad latinoamericana: la globalización, la integración de mercados, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la difusión de modelos de calidad y competitividad internacional, las innovaciones técnicas y organizacionales, así como los procesos de apertura democrática y de rescate de valores como la participación ciudadana.

A pesar de la relativa capacidad de adaptación y actualización de los cursos y programas, las instituciones de educación profesional (y, en general, las de educación) no estaban preparadas para el nuevo paradigma de trabajo y calificación exigido por el sector productivo en el contexto de la democratización, la crisis económica y los cambios en el concepto mismo de trabajo. En este contexto, las escuelas técnicas, los servicios y los institutos de formación profesional empezaron a presentar cuellos de botella, sobre todo en cuanto a:

- *financiamiento*: golpeado por la inflación y sujeto a las fluctuaciones del presupuesto público, llegó a desaparecer en algunos países, en función de los procesos de reforma a los impuestos y de reestructuración del Estado;
- *gestión*: fuerte intervención del Estado o del sector empresarial y ausencia de una representación eficaz de los trabajadores (como en el caso de Brasil), que fueron cuestionadas en el contexto de la recuperación de valores como la democracia y la participación ciudadana, o de la propia reestructuración del sector productivo;
- *la metodología*: lentitud o rigidez ante los nuevos perfiles profesionales demandados por el sector productivo; escuelas organizadas a partir de la oferta y sin el respaldo de las demandas del mercado de trabajo;
- *oferta* insuficiente ante la creciente demanda de formación continua por parte de las empresas y de la propia sociedad;

- *enfoque*: dificultad para trabajar con nuevos grupos (micro y pequeños productores, autónomos, cooperativistas, mujeres); elitización de las escuelas más solicitadas (de nivel técnico).

El rescate de la calificación: necesidad de la empresa, derecho del trabajador

Todos esos desafíos (calidad, competitividad, flexibilidad, innovaciones, participación y ciudadanía) afectaron directamente al llamado “mundo del trabajo”, actuando como presiones y estímulos para que se revisaran conceptos y prácticas productivas. En materia de administración y organización empresarial, se difundieron los principios que configuraron una nueva filosofía de la producción: integración, flexibilidad, calidad, polivalencia, flexibilidad, autonomía y participación.

Estos principios aparecieron, primero, en el discurso de empresarios y especialistas (cf. Leite, 1995c), pero terminaron llegando a la práctica de las compañías, con efectos que se extendieron a toda la cadena productiva, desde las empresas de punta hasta las de subcontratado, afectando también a las de “fondo de quintal” o las del llamado sector “informal”. Así, todas las empresas se vieron presionadas a trabajar con los modelos de tiempo, calidad, productividad y costo exigidos a escala internacional (las normas ISO, por ejemplo).

Esto no significó, naturalmente, que estos nuevos principios se convirtieran en los únicos existentes en el mercado del trabajo, sino que las nuevas y las viejas prácticas convivieron, como en cualquier cambio de paradigma. Pero el hecho es que “la nueva filosofía” del trabajo y de la producción se convirtieron en la referencia de la técnica dominante (cf. Zarifian, 1990 y 1991).

En ese contexto, se delineó un nuevo perfil y un nuevo concepto de calificación, que van más allá del simple dominio de habilidades manuales y/o de la disposición para cumplir órdenes. No basta con que un trabajador sepa “hacer”; ahora es necesario “saber ser” y “aprender a aprender”. Se valorizan aspectos como la participación, la iniciativa, el razonamiento, el discernimiento, la información. Se buscan personas con iniciativa, capacidad de decidir y actuar ante imprevistos o eventos aleatorios que son más frecuentes cuanto más modernas, integradas e informatizadas son las compañías.

En la conformación de estos nuevos perfiles resaltan las habilidades técnicas, pero también se exigen competencias que traspasan los muros de las empresas: leer, interpretar la realidad, comunicarse oralmente y por escrito, trabajar con conceptos abstractos, trabajar en grupo, resolver problemas. Todo eso se define como perfil de las empresas de “punta”, pero es, en realidad, la base del trabajo y de la

vida en la sociedad democrática. Si el mercado exige trabajadores productivos, la sociedad también necesita ciudadanos competentes. De esta manera, la calificación profesional no surge solo como una demanda de la empresa, sino sobre todo como un derecho fundamental del trabajador a lo largo de su trayectoria laboral.

LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN COMO BIENES PÚBLICOS

Si aceptamos el postulado de que la educación y la formación son necesidades sociales, las reglas de la democracia exigen que la prestación de los servicios y la estructuración de los sistemas responda a una visión elaborada en el seno de un proceso político que permita conciliar los intereses de los diferentes grupos. Las opciones institucionales deberían continuar con una visión social. En tal perspectiva, es aconsejable evitar considerar a la educación y a la formación como bienes privados, y preferible definir las como bienes públicos. En ese sentido, las opciones institucionales deben expresar un compromiso social fundado sobre un proyecto democrático que se deriva de un proceso político.

Christian Payeur

Tal perspectiva, formulada en los años setenta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ representó una apertura en el enfoque de la educación profesional, antes restringida a unos pocos trabajadores que necesitarían la capacitación o como un “beneficio” concedido por las empresas más avanzadas. En un mercado que redujo drásticamente el espacio para los no calificados, la calificación profesional pasó a ser un derecho de todos, como explicita la declaración sociolaboral del Mercosur:

Art. 16. Todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional.

Desde ese ángulo se impuso la revisión y reconstrucción de la educación profesional en materia de conceptos, estrategias, actores, organización, movilizándolo a los diferentes actores sociales interesados en el tema: gobierno, empresas, trabajadores y la propia sociedad. En ese proceso destacaron dos tendencias verificadas en varios países del área a partir de los años setenta:

⁶ Cf. Convenio Internacional del Trabajo 142 y la Recomendación 150 de la OIT, ambos de 1975. Ver también Leite (1995c).

- las reformas educativas más o menos amplias, generalmente con el propósito de lograr una mayor y mejor integración de la educación y el trabajo;
- el protagonismo creciente de los ministerios de trabajo en los programas de capacitación profesional, involucrando nuevas agencias y nuevos actores en el campo de la educación profesional.

Ambas tendencias abrieron el espacio para el surgimiento y la consolidación de nuevos actores en el campo de la educación profesional, alterando el diseño institucional dominante. Sin embargo, este proceso no se realizó de una manera lineal, sino que estuvo marcado por avances y retrocesos, conflictos y tensiones, así como nuevas posibilidades y desafíos para las políticas públicas de trabajo y educación en los diferentes países.

CABE SEÑALAR UNA DIFERENCIA SIGNIFICATIVA en el nivel de compromiso político, de instrumentación financiera y de acción programática directa en el terreno de la educación profesional entre el caso del Ministerio de Trabajo de Brasil y el de otros países de la región, con las importantes excepciones de México y Chile. La mayoría de los otros casos nacionales en que los ministerios de trabajo han mostrado en años recientes cierto protagonismo respecto de la educación profesional han estado asociados a circunstancias de coyuntura como la ejecución de proyectos de cooperación internacional (especialmente del tipo muy enfocado poblacionalmente). La consecuencia observada es que, una vez que se termina el financiamiento proveniente del crédito o la donación respectiva, los programas finalizan y se esfuma el protagonismo político de los ministerios. En prácticamente todos estos casos, las organizaciones sindicales han estado ausentes, cuando no han sido hostiles o por lo menos indiferentes. Cabe entonces la pregunta acerca de qué tan generalizado es el fenómeno de "la calificación como derecho de los trabajadores". No parece haberse generado un fenómeno equivalente en otros países de la región, donde el sector laboral organizado no ha logrado el protagonismo sociopolítico de Brasil, y quizás en esa diferencia podamos encontrar una capacidad explicativa de su papel mucho más ausente o subordinado. Diría entonces que en esos otros casos el derecho a la calificación es más un derecho *asignado* por iniciativa estatal, sea ella política o tecnocrática, que derecho *asumido* autónomamente por los trabajadores. En consecuencia, cuando cesa la iniciativa, cesan el discurso y la acción.

Jaime Ramírez Guerrero

2. La calificación profesional como modelo de políticas públicas: el caso de Brasil

En Brasil, las principales tendencias señaladas orientaron una amplia agenda de políticas públicas a partir de mediados de los años noventa, entre las que destacan, en el ámbito de la educación y el trabajo:

- las reformas educativas, materializadas en la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), que incluyó diversos proyectos del Ministerio de Educación (MEC), entre ellos el Programa de Expansión de la Educación Profesional (Proep);
- la inserción de la educación profesional en la Política Pública del Trabajo (PPTR), bajo la administración del Ministerio del Trabajo y del Empleo (MTE), y concretada en el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (Planfor).

Las reformas al sistema educativo: la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB)

En 1971, durante el apogeo de la dictadura militar, en Brasil se realizó una gran reforma del sistema educativo, con el objetivo, entre otros, de lograr una mayor articulación entre la educación y el trabajo. En esa reforma destacan (Ley 5692/71):

- la ampliación de la educación básica obligatoria de cuatro a ocho años (creando el primer grado que sustituyó a la escuela primaria, que existía desde los años cuarenta);
- la profesionalización obligatoria de toda la enseñanza media, estableciendo un segundo grado dirigido a formar técnicos de nivel medio. El objetivo era doble: preparar técnicos para el país y, al mismo tiempo, contener la presión que existía por ocupar las vacantes de la educación superior.

La primera medida, la educación básica de ocho años, fue progresivamente implementada y consolidada, alcanzando una cobertura prácticamente universal,⁷ aunque persisten problemas de calidad y grandes desigualdades regionales.

⁷ Actualmente, 95% de los niños de 7 a 14 años de edad tienen acceso a ocho años de educación, a pesar de los problemas de calidad que acompañaron dicha expansión (cf. MEC/INEP, 2000).

La segunda medida nunca se concretó: las buenas escuelas técnicas mantuvieron su calidad, pero la enseñanza media en general se deterioró sensiblemente, dejando de ser un nivel propedéutico para la universidad y sin volverse una alternativa para la formación de técnicos (Cunha, 2000).

De hecho, existe una seria distorsión en la enseñanza media: las buenas escuelas técnicas se convirtieron en la mejor opción para quien deseaba cursar la educación superior, porque el nivel de instrucción prácticamente garantizaba la aprobación en el examen de ingreso a la universidad. Por ello, se volvieron muy solicitadas, lo que las llevó a implantar procesos selectivos que terminaron excluyendo precisamente a los jóvenes que más necesitarían la formación para ingresar al mercado del trabajo.

En 1996, en pleno régimen democrático, Brasil pasó por una nueva reforma educativa. La LDB (Ley 9394/96) se propuso corregir los problemas de la reforma anterior enfrentando un doble desafío:

- elevar el nivel de educación de la población en general y de la población económicamente activa (PEA);⁸
- ajustar la educación profesional a las necesidades del sector productivo y a los compromisos del país de desarrollo con justicia social.

La LDB registra progresos y cambios importantes respecto de la ley anterior (Ley 5692/71), entre los que se pueden destacar:

- *La ampliación del concepto de educación básica*, que pasó a abarcar los niveles fundamental y medio (los antiguos primero y segundo grados), sumando un mínimo de once años de estudio, lo que es congruente con el proyecto de lograr una sociedad democrática, un país moderno, competitivo y más justo, y con el nuevo perfil del mercado del trabajo, en el que se elevan continuamente los requisitos de educación para acceder a buenos empleos;
- *la revisión del concepto de enseñanza media* (el antiguo segundo grado), que pasó a integrar la educación básica, dejando de ser visto como etapa

⁸ La casi universalización de la enseñanza básica de ocho años benefició a niños y adolescentes, pero la PEA brasileña, que incluye a los mayores de 16 años de edad y suma alrededor de 75 millones de personas, tiene apenas seis años de escolaridad en promedio. Este promedio, a su vez, mantiene diferencias pronunciadas entre el segmento rural (3.5 años) y el urbano (7 años). Del total de la PEA, solo los trabajadores "protegidos" (que cotizan en la seguridad social) tienen, en promedio, ocho años de estudio, llegando a nueve entre las mujeres de este segmento (cf. PNAD-99).

“intermedia” entre los niveles fundamental y superior o como una alternativa de “profesionalización” obligatoria, como se propuso en 1971;

- apertura de una *nueva concepción de educación profesional*, continua o posterior a la educación media, estructurada en tres niveles:

1. *básico*, con duración y contenido variable, independiente de la educación anterior;

2. *técnico*, simultáneo a la enseñanza media o después de su conclusión, con duración de dos años y organización curricular nacional;

3. *tecnológico*, posterior al medio, con duración de dos a cuatro años, asegurando el certificado de enseñanza superior.

Para concretar esa nueva concepción de enseñanza media y de educación profesional en tres niveles (Decreto 2208/97), el MEC estructuró el Proep para el periodo 1997-2003, bajo la administración de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (Semtec). Los recursos de Proep están compuestos por las dotaciones del presupuesto del gobierno federal (25% del MEC y 25% del FAT, Fondo de Ayuda al Trabajador) y con 50% de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo general del Proep es mejorar la calidad y la pertinencia de la educación profesional respecto del mercado del trabajo, construyendo y fortaleciendo espacios entre la sociedad y el Estado, entre escuela y sector productivo. Para eso, el Proep contempla la expansión y mejoría de la infraestructura (instalaciones y equipo), la capacitación de técnicos y docentes, así como la adaptación y actualización de planes de estudio, a través de tres subprogramas (cf. www.mec.gov.br):

- *transformación de las instituciones federales de educación tecnológica*, que abarcan a los Centros Federales de Educación Tecnológica (Cefet), Escuelas Técnicas y Agropecuarias Federales, con el fin de constituir una red de referencia para la educación profesional del país, englobando enseñanza, investigación y extensión para la educación y el trabajo;⁹

- *reordenamiento de los sistemas provinciales de educación profesional* para ampliar y diversificar la oferta de carreras, optimizar la atención y evitar duplicida-

⁹ La propuesta de constituir una red de Centros Públicos de Educación Profesional fue formulada originalmente por el MTE (MTE, 1997). El Proep asumió parte de la propuesta, adaptándola a las directrices del MEC/BID; el MTE mantuvo e implementó en varios estados (São Paulo, Minas de Gerais, Ceará) proyectos orientados por su concepción original, en el ámbito del Planfor (v. ítem a continuación).

des en acciones paralelas, con el fin de establecer una red descentralizada de educación profesional en las 27 provincias del país;¹⁰

- *expansión del segmento comunitario*: desarrollo y fortalecimiento de entidades municipales, asociaciones patronales o sindicales, instituciones privadas sin fines de lucro que actúan o pretendan actuar en el campo de la educación profesional.

Hasta el año 2002, el Proep aprobó 230 proyectos (convenios) para reforma o construcción de unidades escolares en todo el país. De ese total, 33% ya está en funcionamiento. La previsión de inversión total del Proep para 2003 es de R\$476.2 millones (cerca de 190 millones de dólares), distribuidos así:

- transformación de las instituciones federales: 49 convenios (21% de la inversión),
- reordenamiento de los sistemas estatales: 88 convenios (33% de la inversión),
- expansión del segmento comunitario: 93 convenios (46% de la inversión).

En estos datos destaca el peso del segmento comunitario, beneficiario de casi la mitad de las inversiones del Proep, lo que indica el crecimiento de un nuevo grupo de actores en el cuadro de la institucionalidad tradicional de la educación profesional en el país.

La calificación, un modelo de política pública de trabajo (PPTR)

El nuevo protagonismo del Ministerio del Trabajo

En cierta medida, el Ministerio del Trabajo de Brasil ha actuado en el área de la educación profesional desde los años setenta. En ese tiempo, se creó un Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra, manejado por un Consejo Federal de Mano de Obra. También se pusieron en marcha, en el mismo tiempo, acciones como el Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra (PIPMO) y se impulsó el entrenamiento en las empresas.¹¹

¹⁰ Brasil es un país federativo, con 27 provincias (estados) que tienen alto grado de independencia política y relativa independencia económica.

¹¹ Por medio de la Ley 6297/75, que permitía realizar descuentos del impuesto sobre el ingreso con el fin de destinarlos a la formación profesional. En 1980, las escuelas apoyadas por estos incentivos alcanzaron 2.5 millones de capacitados en todo el país, considerados, casi en su totalidad, como producción de Senai y Senac (cf Leite, 1994: 94).

LO QUE SITÚA A LA FORMACIÓN COMO NECESIDAD SOCIAL es el hecho de que la calificación como todo saber constituye una búsqueda de poder, un elemento estructurante de las relaciones sociales. Así pues, hay intereses sociales porque lo que está en juego es la formación; los intereses no son *a priori* portadores de una visión consensada. Los diferentes actores portan sus propios intereses, que determinan sus acciones en materia de formación. En este sentido, también los sistemas de formación son el producto de una historia, una construcción histórica que se deriva de relaciones sociales propias de cada país.

En consecuencia, también es necesario preguntarse sobre la capacidad real de los actores para influir y negociar la formación y la calificación, tanto en los niveles local y regional, como en el nacional. No se puede, por ejemplo, pedir a los grupos que durante largo tiempo han sido ajenos a la administración de la formación que puedan intervenir con todo el conocimiento y la habilidad requeridos. En tal caso, se puede apoyar el desarrollo de habilidades apropiadas, suministrar los elementos de información necesarios. Debe también haber puntos de encuentro y reglas establecidas, para permitir una negociación efectiva. Se puede, por otro lado, comprobar, como es el caso, que muy a menudo los grupos de trabajadores han tenido una gran distancia de las zonas de influencia en materia de formación. Es necesario notar tales debilidades democráticas, ya que eso permitirá comprender el sentido real de las políticas y los sistemas de formación. Es necesario poner especial atención en las experiencias que buscan restablecer un proceso democrático político en la definición de las opciones de formación.

Varios autores tienden a contraponer la educación básica con una visión ciudadana y la formación para el trabajo con una visión utilitaria. Tal dicotomía es reduccionista. La educación básica constituye la primera formación para el trabajo a la vez que el fundamento de una formación ciudadana. Pero no se puede formar para el trabajo sin considerar cierta concepción de la ciudadanía para el trabajo. Esta última preocupación es a menudo eliminada de la reflexión sobre la formación para el trabajo como si no surgiera de una lógica técnica. Esto exige procesos políticos capaces de traer a primer plano un consenso social general susceptible de apoyar una visión común de la formación.

Christian Payeur

Esos proyectos alcanzaron su auge a principios de los años ochenta, declinando con la crisis económica, con las reestructuraciones en el gobierno federal y con el fin de los incentivos fiscales, en 1990, bajo el proceso de desregulación, apertura económica y retorno a la democracia. Sus resultados fueron incluso impresionantes en el número de trabajadores capacitados, pero no llegaron a tener impacto en la institucionalidad dominante, básicamente porque mantuvieron:

- la administración centralizada en organismos del gobierno federal, coherente con el modelo de actuación y de intervención del gobierno militar en que se originaron;
- la ejecución concentrada en el Sistema S, sobre todo en el Senai y el Senac, lo que representó, realmente, una forma de ampliación y financiamiento de la oferta tradicional de esas entidades que, por ese tiempo, mostraban signos de agotamiento ante las nuevas demandas del sector productivo y de la propia sociedad que se encontraba en proceso de reconstrucción democrática;
- las características propias de la capacitación en masa, aislada de un contexto más amplio de políticas públicas de trabajo y desarrollo.

A lo largo de la década de los ochenta, el Ministerio del Trabajo redujo su actuación en el campo de la educación profesional, al sufrir continuas reestructuraciones internas y fusiones con otros ministerios, que desactivaron proyectos, órganos y equipos ligados a esa área.

A partir de 1990, con la reglamentación del Fondo de Ayuda al Trabajador (FAT),¹² se planteó el desafío de dinamizar el componente de “calificación profesional” en el ámbito de los programas de generación de trabajo e ingreso y el Ministerio del Trabajo retomó su protagonismo en el área, tendencia que, parece, también se presentó en otros países de América Latina y el Caribe (cf. Cinterfor/OIT, 1999 y 2001).

Esa regulación vinculó al FAT con el Ministerio del Trabajo y destinó sus recursos a sufragar los gastos del Programa de Seguro de Desempleo, incluyendo el seguro propiamente dicho, así como programas de intermediación y de califica-

¹² Con la nueva Constitución Brasileña, emitida después del régimen militar, se creó el FAT en 1988, que fue reglamentado en 1990 por una ley federal (7.998). Las fuentes de recursos del FAT son contribuciones sociales de los sectores público y privado, impuestos sobre la facturación de las empresas (PIS, PASEP), además de multas fiscales sobre derechos y gravámenes, intereses y cargos monetarios de préstamos. El FAT tiene un patrimonio superior a los R\$35 billones (algo así como 14 billones de dólares) y un presupuesto anual de casi R\$10 billones (cerca de cuatro billones de dólares).

ción profesional. El FAT también financia la recopilación de información sobre el mercado de trabajo (investigaciones sobre el desempleo en las áreas metropolitanas), el pago del abono salarial a trabajadores de bajos ingresos, microcréditos, así como programas de modernización de empresas y obras de infraestructura; más recientemente, empezó a financiar programas habitacionales; todas estas son actividades con potencial para generar empleos.

EN LOS CASOS DE MÉXICO Y CHILE, donde se ha registrado un protagonismo significativo de los ministerios de trabajo en el terreno de la educación profesional, conviene tener en cuenta que cada uno de ellos expresa una visión política diferenciada, tanto desde el Estado como desde el sector laboral, y que ello genera también diferencias programáticas y operativas muy importantes. Veamos solo el caso más opuesto al brasileño, el chileno, donde la perspectiva del Ministerio de Trabajo y de su agencia especializada, el SENCE, está orgánicamente articulada a la concepción de desarrollo imperante, más centrada en el juego de los mercados, con protagonismo fundamental del sector empresarial y en la que la educación profesional tiene claramente una lógica de capital humano.

Jaime Ramírez Guerrero

El FAT es manejado por Codefat, organismo tripartita y paritario, compuesto por representantes del gobierno, empresarios y trabajadores (tres de cada sector, con los suplentes respectivos). Esta estructura se repite en 27 estados de Brasil, en los que existen Consejos Estatales del Trabajo (CET), y en los principales municipios del país, en los que hay aproximadamente dos mil Consejos Municipales del Trabajo (CMT). Esto significa la existencia de un universo de alrededor de cincuenta mil actores (del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios), que empiezan a pensar, discutir y decidir sobre el trabajo y la educación profesional en el país.

La capacitación profesional en el ámbito del FAT: la experiencia del Planfor

El FAT fue reglamentado en 1990, pero los programas de capacitación que financió se implementaron a partir de 1993, comenzando con un tamaño modesto y con un enfoque restringido (capacitando exclusivamente a los beneficiarios del seguro de desempleo). Ese enfoque y esa escala empezaron a crecer en 1995, a través del Plan Nacional de Capacitación del Trabajador (Planfor).

Implementado desde 1995, el Planfor cumple ocho años de existencia en 2002, y es un caso singular dentro de los programas y políticas de Brasil. Destaca no solo por la continuidad del concepto y su administración, sino también por su empeño en tratar a la educación profesional como política pública, reconociendo y movilizándolo a nuevos actores, construyendo una nueva institucionalidad en la educación profesional del país y reconociendo a la capacitación como un derecho fundamental del trabajador, en los términos de los compromisos firmados por Brasil con la OIT y el Mercosur.

En este marco, el Planfor fue diseñado no como un simple programa de entrenamiento en masa, sino, antes que nada, como una estrategia de construcción de una política pública de trabajo y generación de ingresos (PPTR). Así, propone una articulación con otros mecanismos que utilizan recursos del FAT, como el seguro de desempleo, la intermediación de mano de obra y el microcrédito, y tiene como objetivos principales contribuir al aumento de las prestaciones, la estabilidad y el ingreso de los trabajadores, además de elevar la productividad y la competitividad, a fin de reducir la pobreza y la desigualdad en el país.

Desde el principio, el Planfor ha funcionado de una manera descentralizada, a través de dos instrumentos:

- Planes Estatales de Calificación (*PEQ*), dirigidos por las Secretarías Estatales del Trabajo y Consejos Estatales y Municipales del Trabajo, organismos también tripartitos y paritarios como el Codefat;
- *Parcerias* (alianzas o sociedades) Nacionales y Regionales, como centrales sindicales y confederaciones patronales, bajo la administración directa de MTE y Codefat.

Para dar seguimiento y evaluar el Planfor, gradualmente se implementaron, a partir de 1996, tres mecanismos que poco a poco se fueron integrando, con el fin de proporcionar subsidios para corregir la dirección durante el proceso y las decisiones estratégicas de sus gestores, en todos los niveles (local, estatal, federal):

- SIGAE: Sistema Integral de Gestión de las Acciones de Empleo, que controla la ejecución e integra las acciones de capacitación en los programas de intermediación de mano de obra y de seguro de desempleo;
- SOP: Supervisión Operativa, que es llevada a cabo por el MTE a través de las universidades contratadas en cada estado para realizar visitas y obtener datos junto con los gestores de PEQ y de las *Parcerias*, responsables de las entidades ejecutivas e instructores en los lugares de los cursos;

- AVAL: Evaluación Externa y Seguimiento de Egresos, conformada en su mayoría por universidades públicas, contratadas por los gestores de PEQ y de las *Parcerias*.

La estrategia básica del Planfor es articular la capacidad y la competencia de la educación profesional existente en el país, de manera que se logre calificar, con bases continuas, por lo menos a 20% de la PEA en un año. Brasil tiene una PEA de 75 millones de personas mayores de 16 años,¹³ la meta del Planfor implica, por consiguiente, capacitar aproximadamente a 15 millones de personas por año. Esa meta significa que cada cinco años un trabajador debe pasar por algún programa de capacitación profesional. No es una idea original del Planfor, pues ya aparecía desde inicios de los años noventa en los proyectos de formación continua de Chile y España. Ante las necesidades de capacitación y actualización profesional en los contextos de cambio y modernización tecnológica, la meta de Planfor puede considerarse modesta.

Modesta, pero sin embargo desafiante, pues implicaba, en 1995, el reto de multiplicar por cuatro la oferta de educación profesional, dado que, juntando todas las entidades públicas y privadas que actuaban en esta área, no se atendía más que a 5% de la PEA (3.5 millones de trabajadores). Para lograrlo, el Planfor propuso *articular* todo el conjunto de instituciones y recursos disponibles para la educación profesional en el país, usando los recursos del FAT como “palanca” o “catalizador”, pero no como única ni principal fuente de financiamiento.

La premisa del Planfor es que el FAT puede sufragar la capacitación de cerca de 7% de la PEA durante un año (aproximadamente cinco millones de personas), mientras que 13% (alrededor de 10 millones) puede ser atendido con fondos públicos y privados, que financian la Red de Educación Profesional (REP) del país, como se señala a continuación.

De hecho, empezando en 1995 con un servicio estimado en 5% de la PEA, Brasil avanzó, a finales de 2001, a casi 17% de la PEA, incluyendo el Planfor (5%) y las otras agencias de REP (12%). Hasta fines de 2001, el Planfor calificó 15.4 millones de personas, con una inversión total de 2.3 mil millones de reales (casi mil millones de dólares) del FAT, cubriendo 87% de los 5.500 municipios de Brasil, incluso los más pobres y lejanos. Hoy en día se tiene una perspectiva optimista, sujeta naturalmente a la revisión durante el año, de alcanzar la meta de capacitar a 20% de la PEA al finalizar el año 2002 (ver tabla 1).

¹³ Cf. PNAD 1999. La PEA total, de 10 años en adelante, es de 79.3 millones de personas. Sin embargo, se considera solo la PEA mayor de 16 años, porque esta es la edad mínima que se fijó en 1999 para el ingreso al mercado de trabajo (o 14 años, en la condición de aprendiz).

Tabla 1
Planfor/FAT y REP: Capacitados 1995/2001 y meta 2002

Año	Planfor/FAT		REP		Total	
	Capacitados (millones)	% de la PEA	Capacitados (millones)	% de la PEA	Capacitados (millones)	% de la PEA
1995	0.1	-	3.4	5	3.5	5
1996	1.2	2	3.9	5	5.1	7
1997	2.0	3	4.5	6	6.5	9
1998	2.3	3	5.0	7	7.3	10
1999	2.7	3	7.7	9	10.4	12
2000	3.4	4	8.1	10	11.5	14
2001	3.6	5	9.0	12	12.6	17
2002*	5.0	7	10.0	13	15.0	20

Fuente: SIGAE y estimaciones para REP (ver explicación que sigue).

* Proyección inicial, sujeta a revisiones durante el ejercicio. (2002 es año electoral y todo indica que será marcado también por una fuerte inestabilidad económica en el bloque del Mercosur, lo que puede comprometer las inversiones públicas de Brasil.)

El Planfor y la movilización de la Red de Educación Profesional (REP)

La articulación y movilización de una amplia y diversificada red de actores en el campo de la educación profesional es parte de la estrategia básica del Planfor para conseguir sus metas. En el Planfor, el concepto de REP abarca una extensa y variada malla de agencias, actores, modelos organizativos, gerenciales, pedagógicos y de financiamiento, integrada por los sistemas tradicionales y otros que siempre existieron en los márgenes de esos sistemas o que actuaban en el área de la educación profesional. Con fines analíticos, esas agencias pueden agruparse en siete conjuntos o "sistemas":

- Red de enseñanza media y técnica, federal, estatal, municipal y privada;
- El Sistema S, relativo a los Servicios Nacionales de Aprendizaje y sus respectivos Servicios Sociales, sostenidos con contribuciones parafiscales de las empresas privadas.

- Universidades públicas y privadas que ofrecen, además de licenciaturas y posgrados, servicios de extensión y atención comunitaria.
- Escuelas y centros sostenidos por sindicatos de trabajadores.
- Escuelas y fundaciones financiadas por grupos empresariales (además del Sistema S).
- Organizaciones no gubernamentales de tipo religioso, comunitario y educativo, que actúan especialmente en las comunidades más pobres, rurales y en las periferias urbanas.
- Enseñanza profesional libre, concentrada en centros urbanos, pioneros e, incluso, en la educación a distancia (a través de correo).

Tanto la existencia de esta “REP” como sus posibilidades de movilización no son exactamente una novedad en el país.¹⁴ La innovación del Planfor ha sido explorar y consolidar las potencialidades de estos actores en el campo de la educación profesional, promoviendo su gradual reorientación hacia un nuevo modelo y hacia un nuevo concepto de educación profesional.

Sin embargo, fue una innovación importante, pues al inicio del Planfor pocos acreditaban la existencia de esa red, e incluso menos su potencial como “REP”. La idea prevaeciente, inclusive en el ámbito del gobierno, era que solo había dos tipos de ejecutores capaces de dar cuenta del Planfor: el Sistema S y una red de enseñanza técnica federal, es decir, las agencias que mantenían una institucionalidad hegemónica en el país.

Para dar fundamento a su propuesta, el Planfor realizó en 1995 una serie de estimaciones sobre la capacidad de la REP, actualizando progresivamente sus datos hasta 2000 (ver tabla 2).¹⁵ De esta manera, se calcula con cifras muy conservadoras que Brasil dispone de una REP con más de 30 mil unidades físicas (fijas o móviles), que atienden anualmente a cerca de 30 millones de personas, invirtiendo casi 14 mil millones de dólares), de origen público y privado. Aunque gran parte de

¹⁴ A fines de los años ochenta, el Senai-SP llegó a firmar más de 400 convenios con entidades comunitarias para programas considerados de beneficio social (cf. Leite, 1995b).

¹⁵ En 1997, el MTE organizó un Catastro Nacional de Entidades de Educación Profesional, que registró, hasta 1999, 17.5 mil entidades del país (cf. www.mte.gov.br). A partir de 1999, el MEC inició el Primer Censo de Educación Profesional, en forma de encuesta electrónica, utilizando datos de catastros existentes, entre ellos el elaborado por el MTE. Hasta la actualidad, 3.9 mil instituciones han respondido al censo del MEC, registrándose 33 mil cursos: 2.2 mil entidades que ofrecen cursos de nivel básico (27.5 mil cursos), 2 mil de nivel técnico (5 mil cursos) y 258 de nivel tecnológico (433 cursos) (cf. www.mec.gov.br).

esa capacidad y de los recursos sea destinada a la educación formal, seriada, y no a la educación profesional continua, los números indican que el país está en condiciones de atender la meta de capacitar por lo menos a 20% de la PEA al año, como propone el Planfor.

Tabla 2
REP-2000: Diseño preliminar y estimaciones de la capacidad/oferta anual de educación profesional en Brasil

“Redes/sistemas”	Formación ofertada/nivel	Unidades (mil)	Matrícula (millones)	Recursos US\$ millones*
a) Universidades públicas y privadas	GRA, PG, EXT, EJA/S, EP/TL	1.1	2.4	9,040.0
b) Enseñanza media/técnica y supletoria, pública (federal, estatal y municipal) y privada	EB/M, EJA/S, EP/B, EP/T	18.6	10.8	2,880.0
c) Sistema S (excepto Sebrae y SESCOOP)	EJA/S, EP/B-EP/T, EP/TL	2.7	5.4	1,680.0
d) Empresas y/o entidades empresariales (del Sistema S)	EJA/S, EP/B-EP/T, EP/TL	2.0	2.2	70.4
e) Escuelas/centros de sindicatos de trabajadores	EJA/S, EP/B	0.5	1.6	38.4
f) Entidades comunitarias, laicas o religiosas, sin fines de lucro (ONG)	EJA/S, EP/B	3.0	3.0	48.0
g) Enseñanza profesional libre (privada)	EJA/S, EP/B	5.0	5.0	160.0
TOTAL = REP		33.4	30.4	13,916.8

Fuentes: Ver notas abajo y Leite (1995a).

* Se consideró el cambio de R\$1.00 = R\$2.50 para la estimación (promedio del año 2000).

Abreviaturas

EB/M: Educación básica-nivel medio

EJA/S: Educación de jóvenes y adultos-supletoria (fundamental y media)

EP/B: Educación profesional-nivel básico

EP/T: Educación profesional-nivel técnico

EP/TL: Educación profesional-nivel tecnológico

EXT: Extensión

GRA: Graduados del nivel superior

PG: Posgraduados del nivel superior

Notas sobre datos y estimaciones (con bases conservadoras)

- a) Universidades: unidades y matrícula en 1999 (cf. MEC/INEP, 2000).
- b) Enseñanza media/técnica: unidades y matrícula en 1999 (cf. MEC/INEP, 2000). Recursos estimados con base en la multiplicación > gasto promedio/alumno en 1997 (670.00 reales) por el total de matrículas (*idem*).
- c) Los datos de 1997 provienen de los anuarios de Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senar y Sest/Senat y de los presupuestos de esas entidades, enviados al MTE para su aprobación.
- d) Empresas: según RAIS-2000, hay 5.1 mil establecimientos con más de 500 empleados, que registran 8.8 millones de trabajadores. Hipótesis de la estimación: 20% de los establecimientos realizan algún tipo de educación profesional atendiendo por lo menos a 25% de sus empleados, a un costo promedio de 80 reales por empleado (2 reales por hora por 40 horas).
- e) Sindicatos: hay 4.6 mil sindicatos urbanos, con 8.3 millones de afiliados: datos de 1997 (DIEESE, 2001). Hipótesis de la estimación: 10% de los sindicatos realizan actividades de educación profesional, atendiendo a 20% de los afiliados a un costo de 60 reales por afiliado (1.50 reales por hora por 40 horas).
- f) ONG: el número de entidades es el que fue registrado hasta 1998 en el mapa de educación profesional realizado por el MTE (ver ítem a continuación). Hipótesis de la estimación de la matrícula y de los recursos: cerca de mil personas atendidas por año, por entidad, a un costo promedio de 40 reales por persona (1 real por hora por 40 horas).
- g) Enseñanza libre: el número de entidades es el que fue registrado en el mapa referido. Hipótesis para la estimación de la matrícula y de los recursos: cerca de mil personas atendidas por año, por entidad, a un costo promedio de 80 reales por persona (2 reales por hora por 40 horas).

Aunque preliminar y basado en estimaciones, este cuadro permite visualizar y dimensionar la nueva institucionalidad que se diseña y consolida en el país en el campo de la educación profesional. Esta visión reconoce:

- La enseñanza media, regular o supletoria, como la educación profesional, como un requisito cada vez más difundido para el acceso y permanencia en el mercado de trabajo, constituyendo también un claro diferencial, frente a la baja escolaridad de la PEA brasileña.
- El papel efectivo o potencial de la universidad no solo como formadora de recursos humanos, sino también como base para el avance metodológico y conceptual de la educación profesional.
- La multiplicidad de actores/agencias como camino para acciones efectivamente descentralizadas, coherentes con la diversidad y el tamaño que se imponen en un país como Brasil.

El conocimiento de la REP y de su potencial también ha sido fundamental para la ejecución descentralizada del Planfor, que viene movilizandando un número creciente de entidades por medio de licitaciones efectuadas por los PEQ o por las

Sociedades Nacionales. De este modo se contrataron 500 entidades en 1996, 827 en 1997, 1.323 en 1998, 1.466 en 1999 y 2.146 en 2000, lo que muestra un nuevo perfil institucional de la educación profesional en Brasil.

La casi totalidad de las entidades contratadas es de naturaleza pública, gubernamental o no gubernamental, pero sin fines de lucro. La participación de empresas privadas, con fines de lucro, en la ejecución del Planfor está muy restringida por la legislación (Ley 8666/93), que rige las licitaciones y los contratos en el país. Por otro lado, se sabe que el número de ejecutores del Planfor se encuentra muy subestimado, pues solo toma en cuenta al ejecutor principal, que es el responsable de los contratos, y no a todo el conjunto de sociedades formadas para cada proyecto. Aun así, permite esbozar un diseño posible de la nueva institucionalidad de la educación profesional, juntando diferentes actores, nuevos y antiguos protagonistas (tabla 3).

Tabla 3
Planfor 1997-2000: Entidades ejecutoras de los programas,
según su participación en el total de capacitados y de inversiones del FAT*

Tipos de entidades	Capacitados (%)				Inversiones (%)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Universidades, facultades, fundaciones, institutos de enseñanza superior	45	5	5	4	1	0	3	3
Centrales, sindicatos, organizaciones de trabajadores	17	1	2	5	0	4	4	6
Sistema S y otras organizaciones de empresarios	18	3	9	6	8	1	8	9
ONG	9	9	7	2	2	2	9	2
Escuelas técnicas	10	2	7	9	9	3	6	8
Otras	1	*	*	4	1	*	*	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SIGEP/SIGAE.

* Dato Disponible a partir de 1997, cuando se inició el registro del perfil de las entidades ejecutoras.

En cuanto al cuadro de ejecutores del Planfor, hay algunos aspectos a destacar:

- El ingreso y consolidación de los sindicatos como socios y ejecutores del Planfor, es decir, una intervención activa de este segmento en el PPTR, contribuyendo también a abrir mayores espacios a la capacitación profesional en aspectos sindicales.

- La movilización creciente de las ONG, en gran parte responsables de experiencias innovadoras dirigidas a grupos excluidos de la institucionalidad dominante (indígenas, negros, mujeres, jóvenes en riesgo).

- La presencia de la universidad pública, que fue mayor en el periodo inicial del Planfor (cuando se realizó la construcción metodológica de los proyectos y programas, en especial de evaluación externa), pero muy significativa, principalmente por tratarse, junto con las ONG, de un agente de innovación metodológica y conceptual.

- La coexistencia de nuevos y antiguos actores, destacándose, como se esperaba, la participación del Sistema S en la ejecución del Planfor; importante, pero no dominante, en contra de los augurios y argumentos formulados al inicio del Planfor.¹⁶

- La red de escuelas técnicas (federales, estatales y municipales, además de las particulares) aparece como poco significativa debido a dos factores: uno, la red de enseñanza técnica federal pertenece al nivel superior y, por tanto, es considerada junto con las universidades y facultades; el otro es que el Planfor fue implementado justamente en el periodo en que la educación técnica de nivel medio comenzó a pasar por profundas reformas, establecidas en la LDB y concretadas por el Proep, como se señaló antes. Este proceso acabó generando fuertes tensiones y absorbiendo la atención de las escuelas técnicas federales y estatales, comprometiéndolo su participación en otros proyectos.

3. Construyendo una nueva institucionalidad de la educación profesional: viejos problemas, nuevos aprendizajes

No es solo una forma de expresión afirmar que el Planfor fue concebido e implementado “a partir” de 1995. Su concepción y puesta en marcha ha sido un

¹⁶ Se acusaba al Planfor, por un lado, de haber sido formulado con el objetivo de traspasar recursos del FAT para financiar el Sistema S. Por otro, de no tomar en cuenta debidamente al Sistema S ni, tal vez, a las escuelas técnicas federales como su principal o única base de ejecución “descentralizada”, aprovechando la amplia red de esas entidades.

EL INTERÉS POR ANALIZAR EL PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES proviene en gran parte de preocupaciones ligadas a los cambios que afectan a los sistemas de formación, a su capacidad de responder a las novedosas necesidades sociales de formación, así como a su capacidad de innovación. Una primera observación importante sobre este punto: las instituciones son a la vez producto de relaciones sociales y actores sociales que influyen en su propia evolución. En este sentido, la experiencia brasileña es un caso especial, con un Ministerio del Trabajo que se apoya en su papel histórico para abrir las relaciones sociales a la formación.

Las instituciones encarnan cierta formalización de las relaciones sociales y, en este sentido, crean un conjunto de formas de hacer. Es importante captar bien estas maneras de hacer que se inscriben en sistemas de relaciones complejas que van más allá de su marco institucional. Las instituciones constituyen un verdadero marco societal. Pensar en transformar un sistema de formación favoreciendo las innovaciones en su periferia desde el exterior, a través de la descentralización o la instauración de vías paralelas, puede conducir a fracasos.

Los cambios institucionales son procesos complejos que suponen la aparición de un nuevo paradigma que se arraigue socialmente. Tal dinámica de transformación no puede ponerse en marcha sin que las mismas instituciones acepten cambiar e interactuar entre ellas (con respeto de sus responsabilidades particulares, por ejemplo, en formación inicial y en formación continua), así como con los actores sociales. De ahí la importancia de un proceso político que permita una negociación social que involucre a las instituciones y a los otros actores sociales.

Interesarse en los actores sociales supone verlos en donde realizan sus acciones. El análisis del discurso y de las representaciones de las grandes organizaciones representativas en el plano nacional no es suficiente y varios investigadores se han interesado en las dinámicas de la actuación local y regional de estos actores. Estudiar tal aspecto es indispensable. Sin embargo, nuestra experiencia de investigación nos indica que poco importa el nivel de la acción, pues los actores son actores sociales portadores de intereses que les son propios, antes que considerarse actores locales, regionales o nacionales. Concretamente, los actores desarrollan su acción en un entramado de registros de referencia: el empresario local influyente en su región es portador de la visión de su asociación sectorial o nacional. Las lógicas de acción se inscriben en un marco social

que fija el marco de posibilidades. El discurso de los actores es un poderoso indicador de esta dinámica compleja. Los actores sociales son productos sociales y, al mismo tiempo, capaces de prácticas autónomas y voluntarias, sin las cuales el proceso político resulta imposible.

El discurso de los actores respecto de la formación y la educación es a menudo paradójico. Por ejemplo, es posible señalar que en Quebec los discursos de los actores convergen en algunos elementos: generalmente están de acuerdo en las exigencias crecientes para los empleos del futuro y en la necesidad de asegurar una formación básica lo más larga posible. Sin embargo, esta aparente convergencia rápidamente da lugar a paradojas porque ciertos actores evitan considerar la existencia de una dualidad en el mercado de trabajo, que se verifica en la cantidad de formas atípicas de trabajo y la importancia de funciones de trabajo que continúan exigiendo escasa calificación. De ahí la importancia de enfrentar los discursos con el análisis de las prácticas y tendencias observables estadísticamente.

El análisis de las innovaciones institucionales exige también su parte de atención. Toda tentativa de institucionalización de una nueva práctica de formación debería ser definida como una voluntad de formalización de relaciones sociales. Esto es importante en el estudio de las innovaciones para distinguir aquellas que pueden ser portadoras de efectos estructurantes de aquellas que están condenadas a ser marginales o sin continuidad. En tal contexto, proponemos distinguir las innovaciones institucionales establecidas cuya permanencia está casi asegurada, de las innovaciones no establecidas cuyo futuro es incierto.

En épocas de cambio, las relaciones entre las instituciones someten a una dura prueba la separación social de las responsabilidades básicas de sus misiones respectivas. En años recientes se vivió la preocupación creciente por la formación de los ministerios de vocación económica (de comercio exterior o de desarrollo económico) y de vocación social (ministerio del trabajo o de seguridad social). Las estructuras institucionales varían considerablemente de un país a otro y ninguna fórmula se puede presentar como la ideal. Sin embargo, es importante ser consciente de las opciones sociales que cada agencia encarna. Esto plantea la cuestión de la visión social que orienta a las opciones educativas y de formación.

Christian Payeur

proceso de construcción colectiva, de conflicto y negociación, en las que se han involucrado diversos actores interesados en el trabajo y la capacitación: gobierno, empresarios, trabajadores, entidades de enseñanza e investigación.

Durante el proceso de ejecución del Planfor, se fueron construyendo sus dos mecanismos de implementación descentralizada (PEQ y *Parcerias*). Planear, sugerir, ejecutar y avalar proyectos y programas de educación profesional con bases descentralizadas exigió al conjunto de actores nuevos papeles y competencias, así como la revisión y reorientación de su enfoque institucional. Asimismo, entre todas las instancias y actores involucrados se presentaron los dolores y conflictos esperados durante este proceso de aprendizaje.

Viejos problemas

Muchas de las dificultades que se apuntarán a continuación, referidas a Brasil y al Planfor, bien pueden aplicarse a otras políticas que impliquen descentralización, participación y negociación en un modelo de Estado no reformado, con una larga historia de autoritarismo y centralización. La Constitución de 1988 reforzó el pacto federal y el principio de descentralización en Brasil, otorgando a estados y municipios más responsabilidades (y recursos). Sin embargo, llevar esos principios a la práctica implica superar un modelo de más de 500 años de antigüedad, generado en la época colonial y reforzado en la posguerra.

Descentralización versus historia de centralización

La concepción general del Planfor como política pública, que planteaba su construcción de manera participativa y con una ejecución descentralizada, generó desconfianza y recelo frente a la historia de políticas públicas del país. Brasil, al igual que varios países de América Latina y El Caribe, tiene una larga trayectoria de "políticas públicas" decretadas por gobiernos autoritarios. Estas consistían en programas y proyectos marcados por un fuerte centralismo estatal, asignando al gobierno federal el papel de ejecutor de las acciones.¹⁷

¹⁷ Al inicio del Planfor, el MTE disponía de dos tipos de agencias "descentralizadas" que actuaban en los estados y eran muy refractarias a la descentralización efectiva de las acciones. Una de ellas era el Sistema Nacional de Empleo (Sine), nacido en los años setenta, que tenía atribuciones de gestor y ejecutor de programas de apoyo al trabajador (seguro de desempleo, intermediación, calificación) y contaba con más de 800 oficinas de servicio en los estados. La otra eran las Delegaciones Regionales del Trabajo, formadas en los años cuarenta y destinadas a realizar acciones de fiscalización y mediación en los conflictos laborales.

En este contexto, la descentralización era vista, principalmente por los órganos de fiscalización y control, como un sinónimo de “caos” o “anarquía”, propicia a la malversación de recursos. Los mismos agentes de la descentralización (Estados, *Parcerias*, REP), habituados a un modelo centralizador, tendían a esperar más reglamentaciones y controles del MTE por cuestiones de seguridad (y de comodidad). Esa expectativa de los agentes era reforzada, en gran parte, por la fragilidad inicial de los organismos tripartitos, como CET/CMT, que en su papel de gestores de políticas públicas estaban sujetos a injurias de todo tipo e, incluso, a intereses locales sobre la “partida” de recursos del FAT.

Enfoque en la demanda versus asistencialismo

También ha resultado difícil entender y operar el concepto de educación profesional enfocada a la demanda, que prioriza grupos de población vulnerables, pero sin connotaciones asistenciales, en primer lugar, por las restricciones legales al uso de los recursos del FAT para capacitar a personas que trabajan en condiciones precarias o están en peligro de perder su empleo; al respecto, la ley es clara: los fondos del FAT se deben destinar solo a desempleados que son beneficiarios del seguro de desempleo.¹⁸

Al mismo tiempo, existen dificultades técnicas y metodológicas que enfrentan los gestores y ejecutores de las acciones descentralizadas: identificar y analizar, con agilidad y precisión, la demanda de educación profesional en el plano local; superar la tendencia hegemónica en la educación profesional de trabajar a partir de la oferta de cursos; llegar a grupos vulnerables y proporcionar programas de calificación adecuados a su perfil, enfrentando su falta de capital social y baja escolaridad;¹⁹ superar el asistencialismo en el trato con esos grupos.

¹⁸ La reglamentación del FAT solo admite la capacitación de los beneficiarios del seguro de desempleo, o sea, una parte mínima de desempleados que tengan un vínculo de más de un año con el sector formal de la economía (que representa menos de la mitad de la PEA del Brasil). El Planfor consiguió que también se aceptara que se capacitara a las personas vulnerables en general: del sector informal, en peligro de desempleo, de la pequeña agricultura familiar. Pero hubo mucha resistencia, en especial de los organismos de fiscalización y control. La capacitación de los servidores públicos en riesgo de desempleo (debido a privatizaciones, reestructuraciones) también ha sido especialmente delicada, pues, según la legislación vigente, el funcionario público no forma parte de la categoría de “trabajador”.

¹⁹ Las estadísticas de personas atendidas entre 1996-2000 muestran que dos tercios o más tienen por lo menos la escolaridad básica (ocho años de estudio), al contrario de la PEA, en la cual apenas un tercio alcanza ese nivel. Es decir, existe una dificultad crónica para capacitar a trabajadores de escasa escolaridad, aunque ahora los datos de ingreso familiar *per cápita* indican que el Planfor está llegando a los más pobres (personas sin ingreso o que reciben menos de un dólar al día).

Movilización de la REP versus precariedad de infraestructura versus marco legal

A pesar de la existencia comprobada de una red de gestores y ejecutores potenciales, la propuesta de descentralización del Planfor tropezó en varios momentos con la precariedad de la infraestructura física (instalaciones, máquinas, equipo) y la escasez de cuadros técnicos gerenciales para participar en la planeación y gestión de la educación profesional con bases renovadas. En el área gubernamental (Ministerio y secretarías del Trabajo), la rotación del personal y los bajos salarios terminaron generando desmotivación y discontinuidad.²⁰ Además, no había equipos técnicos con experiencia y preparación para la planeación y gestión de acciones en el modelo de descentralización propuesto. Todo eso se agravó al existir cierta timidez en las negociaciones con participantes de títulos más “elevados” (universidades, Sistema S, escuelas técnicas).

En el cuadro de la institucionalidad dominante –escuelas técnicas y Sistema S– los problemas eran diferentes: buena infraestructura física, técnicos e instructores calificados, pero con una visión de la educación profesional diferente de la del Planfor y orientada hacia otros grupos (no vulnerables). En algunas de esas entidades hubo resistencia a participar en licitaciones para llevar a cabo los programas, en la expectativa de obtener contratos directos, centralizados por el MTE, para la ejecución del Planfor.²¹

Para complicar esta situación, el marco legal burocrático de la legislación que rige los contratos y convenios con el sector público es muy restrictivo a la participación de nuevos actores, especialmente los ONG y sindicatos, en la medida en que contiene exigencias de contrapartidas, infraestructura física, etc. Además, el mismo objeto “educación profesional” resulta inusitado y poco tangible para fiscalizadores y auditores, acostumbrados a valorar contratos relativos a la construcción de carreteras y puentes, compra de materiales y equipo y cosas muy concretas.

Evaluación transformadora contra fiscalización

Con el fin de poner en marcha un proceso continuo de evaluación externa (entendido como una ayuda para mejorar las acciones), se presentó, como estaba

²⁰ A ocho años de su puesta en marcha, el Planfor mantiene un grupo estable de cerca de un tercio de personal en los estados y municipios que está involucrado en las acciones desde 1995-1996, además del equipo del MTE, que prácticamente se mantiene sin alteraciones desde el inicio.

²¹ Esta tesis tenía fuertes defensores entre los representantes del gobierno y los empresarios del Codefat, quienes argumentaban que el Sistema S y las escuelas técnicas federales eran las únicas agencias competentes para administrar la educación profesional en el país.

previsto, la dificultad metodológica de diseñar las acciones de este proyecto definiendo criterios, parámetros, indicadores. Diversas instancias (de gobierno, organismos internacionales) se resistieron a aceptar la evaluación del Planfor como política pública, prefiriendo modelos más simples y directos, del tipo “costo-beneficio”.

Esa dificultad se agravó, naturalmente, con la inexperiencia de los evaluadores (universidades públicas federales en su mayoría) en estructurar la llamada “evaluación transformadora”, capaz de ir más allá de la mera denuncia de errores o distorsiones, pero también de proponer formas de corregirlos. Otro factor, también esperado, que complicó la situación fue el desacuerdo entre las partes (evaluadores y evaluados) para el diálogo, discusión y aplicación de resultados de evaluación, generando frustración y escepticismo en cuanto a la posible contribución de la evaluación (y de la misma universidad) para el avance del Planfor.

Programa de gobierno versus programa del gobierno

Aunque concebido e implementado en el marco tripartito y paritario del Codefat, el Planfor aparecía como “proyecto del gobierno federal”, enfrentando obvias resistencias político-ideológicas, agravadas por el uso político del Planfor que hicieron segmentos interesados en “vender” capacitación como “remedio” para el desempleo.

Por un lado, etiquetado como proyecto neoliberal del gobierno, el Planfor era visto con desconfianza por los sindicatos de trabajadores de oposición, que al inicio se negaban a participar en los CET/CMT con el fin de no avalar una acción gubernamental. Por el mismo motivo, fue rechazado inicialmente por las universidades públicas y escuelas técnicas federales, envueltas en tensos debates en torno a la nueva Ley de Directrices de la Educación y de la reforma de la enseñanza media que en ese momento llevaba a cabo el Ministerio de Educación.

Por otro lado, dado que se enfocaba a poblaciones vulnerables y hacía énfasis en el tripartismo, el Planfor enfrentó resistencias de sectores del gobierno, acentuadas por la apertura a los sindicatos y ONG para que participaran como ejecutores de programas de capacitación. Además, contó con el agravante de la inexperiencia de empresarios y trabajadores para buscar el consenso, especialmente en cuestiones ligadas a la capacitación, debido a la ausencia de una tradición de negociación y a la absoluta novedad del tripartismo en el país.

Nuevos aprendizajes

Los problemas apuntados eran hasta cierto punto previsibles frente a la concepción del Planfor: un proyecto nuevo, con propuestas innovadoras, en el contexto de un Estado aún no reformado, que tenía muchas de las características heredadas de los años cuarenta. Al inicio, muchos problemas se presentaron con una gran intensidad, pero se fueron atenuando en la medida en que se consolidaba el proceso y maduraban los actores durante los ocho años de implementación del Planfor. Este proceso mostró potencialidades y aprendizajes que se enlistan a continuación:

Tripartismo: negociación, consenso y control social

Al inicio del Planfor había Consejos de Trabajo (CET) en pocos estados y eran raros los Consejos Municipales (CMT). En 2002, existen 27 CET en operación y 2 mil CMT homologados por el Codefat, de los cuales un tercio se encuentra en plena operación. Estas nuevas instancias se estructuran en torno al eje “capacitación”, que por cierto no agota las cuestiones de PPTR. Pero su creación expresa la concreción del ideal tripartita. En este nuevo espacio institucional comienza a ampliarse el orden de los debates, presionando a los propios consejeros a calificarse como gestores de políticas públicas.²²

El avance de las instancias tripartitas, por otro lado, amplía las posibilidades de control social del Planfor, que es mucho más efectivo que cualquier fiscalización. Los CET, CMT y entidades responsables de la ejecución descentralizada del Planfor suman, en una estimación conservadora, cerca de 80.000 personas en prácticamente 90% de los municipios del país como canales directos de comunicación con MTE/Codefat, gobiernos estatales/municipales, representaciones políticas (partidos, parlamentarios) y de clase (empresarios y trabajadores).

Inserción y articulación de la educación profesional como modelo de políticas públicas

Pensado como política pública y no como programa estatal, ha sido fundamental la integración del Planfor como proyecto social de gobierno, fortaleciendo

²² La capacitación de miembros de CET y CMT está prevista entre las acciones del Planfor y se viene realizando con la participación de universidades y confederaciones sindicales, incluso por medio de cursos a distancia. Al respecto, en el año 2000, por ejemplo, 13.000 consejeros estatales/municipales de todo el país pasaron por procesos de capacitación.

vínculos con otros programas sociales, inclusive para optimizar recursos y evitar duplicidades. O sea, se trata de implantar la capacitación no solo como una PPTR, sino más bien como un proyecto mayor de desarrollo sostenido del país.

Por medio del Planfor, la capacitación profesional viene contribuyendo a dinamizar proyectos y programas de las áreas de educación, salud, asistencia social y derechos humanos (ver tabla 4). Esa inserción refuerza la conciencia de todos los actores (gobierno, trabajadores, empresarios) en cuanto al papel y las posibilidades de la educación profesional en programas de generación de trabajo e ingreso, promoción de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y desarrollo sostenido (aunque por sí o en sí misma la capacitación no sea una panacea para el desempleo, la miseria, las desigualdades).

Formación continua y participativa de cuadros técnicos

Una de las formas de enfrentar la rotación y falta de preparación de los equipos de trabajo es invertir en la formación continua de los cuadros por medio de cursos, seminarios y oficinas para técnicos de MTE, los estados, STB, CET, ONG.

Este proceso incluye una elaboración y actualización, con bases participativas –incluyendo técnicos de los estados, ejecutores, especialistas– de términos de referencia, guías y manuales del Planfor, haciendo más explícitas las directrices y resoluciones, con la participación de los interesados. También la animación y promoción de espacios de debate de políticas públicas en general, o de educación profesional en particular, por medio de foros, reuniones, oficinas como STB, CET/CMT, universidades, trabajadores, empresarios, ONG y organismos gubernamentales.²³

Problemas operativos, incluso del marco legal burocrático, han encontrado soluciones creativas en estos espacios. Las alianzas se refuerzan, permitiendo mayor y mejor aprovechamiento de la infraestructura y capacidad acumulada de la REP.

²³ Además de los cursos y actividades de capacitación promovidos por medio de universidades (inclusive en el nivel de especialización), el MTE realiza, desde 1995, dos o tres reuniones de trabajo por año, regionales o nacionales, para planeación/revisión de proyectos, definición y estudio de términos de referencia, análisis de resoluciones del Codefat, rendición de cuentas. Participan en estas actividades representantes de CET, gestores y técnicos de PEQ y Sociedades, evaluadores externos y otros segmentos interesados en el proceso.

Tabla 4
Planfor 2000: Integración en la política nacional de desarrollo sostenido

Áreas/Programas	Capacitados (mil)	Inversión US\$ mil*
Programas del Sistema Público de Trabajo e Ingreso		
Capacitación para beneficiarios del microcrédito urbano (Proger)	11.6	520.0
Capacitación para beneficiarios del microcrédito rural (Pronaf)	41.3	1,120.0
Capacitación para beneficiarios del seguro de desempleo	342.6	19.0
Capacitación de miembros de Consejos Estatales/Municipales tripartitos	13.0	640.0
Capacitación Solidaria (capacitación de jóvenes en riesgo social)	25.6	3,880.0
Brasil Emprendedor** (capacitación para micro, pequeña y mediana empresa)	1 900.0	113,000.0
Programas del Ministerio de la Justicia		
Servicio Civil Voluntario (capacitación y ciudadanía para jóvenes)	13.8	5,240.0
Seguridad Pública (capacitación de policías civiles y militares)	2.6	80.0
Programas del Ministerio de la Seguridad Social		
Capacitación de cuidadores de ancianos	5.5	240.0
Capacitación de educadores infantiles	10.2	480.0
Programas del Ministerio de la Educación		
Proep: Programa de Expansión y Mejoría de la Enseñanza Profesional**	69.0	18,000.0
Telecurso 2000 (supletorio, fundamental y medio)	24.0	1,600.0
Programas del Ministerio de la Salud		
Profae: Programa de Formación de Auxiliares de Enfermería**	30.1	9,000.0
Total	2 489.3	153.819,0

Fuente: SIGAE

* Se consideró el cambio de R\$1.00 = R\$2.50 para la conversión (promedio del año 2000).

** Resultados no computados en las estadísticas del Planfor por tratarse de líneas de financiamiento directas del FAT para los programas citados.

EL PROBLEMA DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD o el paradigma de redes de políticas alude a las preguntas sobre cómo se gobiernan, articulan o coordinan los actores; cómo se distribuye el poder, y cuáles son las limitaciones y potencialidades de diversas formas de coordinación para el diseño e implementación de las políticas.

El cambio en la institucionalidad en cuanto a las relaciones entre educación y trabajo y, en particular, en relación con las modalidades del diseño de políticas parece poner en juego tres paradigmas: el del Estado, de tipo jerárquico y basado en la oferta, donde se establecen, más que políticas, programas de Estado por decreto; el de tipo corporativo de carácter tripartito, centrado en la participación del gobierno y las grandes organizaciones de carácter nacional, en particular las asociaciones de intereses como los sindicatos y las asociaciones empresariales, y el paradigma de redes de políticas, en el que ocurre una descentralización del Estado en materia de toma de decisiones y una descentralización territorial.

Mientras que el paradigma de Estado parece funcionar sobre todo como un legado institucional, el corporativismo tripartito (que opera, por ejemplo, en el Fondo de Ayuda al Trabajador, FAT) y el paradigma de redes de políticas (que se manifiesta, por ejemplo, en el Plan Nacional de Calificación del Trabajador, Planfor) presentan oportunidades de participación social y creación de consensos en el espacio público.

Sin embargo, puede decirse que a diferencia del corporativismo tripartito que tiende a burocratizarse y presenta altos niveles de integración, las redes son más proclives a la innovación institucional. Entre las características que distinguen este modelo de coordinación social y política son de mencionarse las siguientes: las redes son entidades complejas que articulan actores autónomos, en particular, instituciones que operan con diferentes lógicas; son semiformales, voluntarias y tienen estructuras flexibles; sus mecanismos individuales de cohesión son los contratos y la interdependencia de recursos, mientras que los colectivos son la confianza y las redes personales; en las redes operan tres tipos de confianza: la estratégica, basada en la reciprocidad; la confianza, basada en el prestigio o las capacidades de los actores o las organizaciones, y la confianza social, que opera al margen del sistema económico.

En este nuevo contexto institucional, adquiere relevancia el problema de la gestión en el nivel de las *interfases*, en la medida en que las redes de políticas involucran la articulación de actores con distintos recursos de poder, materiales y simbólicos. Dicho de otra manera, las redes involucran la articulación de intereses particulares, divergentes y comunes, en que la

negociación y la formación de consensos ocupan un lugar central, pero crítico por los altos niveles de incertidumbre el alto nivel de “politización” en el que se procesan estos intereses, y por los altos costos que pueden derivarse de la negociación. La negociación involucra la habilidad de los actores para lograr compromisos, el respeto mutuo, la orientación a la solución de problemas, la búsqueda permanente de equilibrios y el consenso compartido de metas. En particular, la búsqueda de equilibrios entre los intereses y los valores; entre la confianza social y la estratégica, y entre la cooperación y el conflicto, puede dificultar los consensos sobre los problemas y la manera de resolverlos.

En el modelo de redes de políticas, las características de los actores y sus posiciones constituyen otro eje analítico central. En principio, se pueden distinguir tres tipos básicos de organizaciones involucradas en el llamado tercer sector: las organizaciones de intereses, como los sindicatos y las asociaciones empresariales, que actúan como socios en cooperación con el Estado; las organizaciones de la sociedad civil, que pueden operar como un control democrático, y las instituciones funcionales, más orientadas al fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje de la sociedad. Es pertinente preguntarse qué organizaciones tienen autoridad en la toma de decisiones, cuáles tienen liderazgo o cuáles pueden ejercer un veto. Y si son organizaciones con capacidad estratégica, operativa o movilizadora, o si se trata de organizaciones débiles. En el plano de las interfases, y de la articulación de organizaciones e instituciones con diferentes intereses, valores, formas de organización y códigos, se vuelve relevante la función de los negociadores y la de los traductores.

Por su parte, el gobierno no es más un actor monolítico (véanse, por ejemplo, los distintos intereses entre los ministerios del trabajo y de educación), y sus funciones remiten sobre todo a aquellas de coordinación, organización, corrección y moderación entre partes en conflicto o con objetivos distintos. En este marco que amplía la noción de lo público, la distinción entre organizaciones de carácter privado y de carácter público, en el sentido tradicional del término, pierde valor analítico.

Finalmente, en el marco de un sistema político más complejo, es decir, donde hay una mayor autonomía de los actores y las organizaciones, así como entre el campo de las políticas y el de la política, en sentido estrecho del término, el problema integración versus desintegración entre el gobierno y el tercer actor, en relación con el sistema de partidos y el sistema legal, se vuelve un problema crítico que requiere atención.

Matilde Luna

4. Conclusión: las lecciones

Sintetizo, a continuación, las lecciones y las evidencias extraídas de la experiencia reciente de Brasil, conforme algunos asuntos propuestos para el debate del tema de los nuevos actores en las relaciones entre la educación y el trabajo.

¿Qué nuevos actores se identifican en las relaciones entre la educación y el trabajo?

Además del nuevo protagonismo del Ministerio del Trabajo como animador y gestor de políticas públicas, la experiencia de Brasil permite destacar tres nuevos actores en el cuadro de la educación profesional: universidades, sindicatos y el tercer sector (ONG).

Esos nuevos actores son responsables de acciones innovadoras en materia de metodologías, grupos atendidos, contenidos proporcionados y construcción de alianzas entre el sector público y el privado. Ellos dan, también, una nueva cara institucional a la educación profesional del país, antes restringida a los modelos hegemónicos expresados en el Sistema S y las escuelas técnicas.

La movilización de la universidad representa un paso importante para el progreso conceptual de la educación profesional, pero también para una actuación más contextualizada de la universidad en el ámbito de las políticas públicas. La academia ha acumulado un gran conocimiento sobre la política, la economía y la sociedad; se trata ahora de poner todo ese saber al servicio de la construcción democrática y del desarrollo sostenido con justicia social.

La participación de los sindicatos es fundamental como eje de construcción del tripartismo, pero también como ampliación de los modelos de discusión y actuación de los mismos sindicatos. Es cierto que Brasil tiene una situación peculiar en América Latina y el Caribe, porque los sindicatos se reestructuraron y se fortalecieron a partir de 1970 en las luchas contra el autoritarismo. Pero, a pesar de una actuación excelente en el plano de las relaciones entre el capital y el trabajo, los sindicatos no habían definido todavía su espacio en las políticas públicas. La experiencia del Planfor parece abrir buenas posibilidades en ese sentido.

La presencia de ONG o del segmento comunitario en general, tanto en el Planfor como en el Proep, representa un progreso en la movilización de la sociedad civil, señalando también una nueva configuración de espacios entre lo público y lo privado, ya que se trata de organismos privados pero de interés público.

La actuación de ONG parece ser otra peculiaridad de Brasil que, a diferencia de otros países del área, registra el florecimiento del llamado “tercer sector”, también a partir de los años setenta. Aunque el segmento es blanco de imputaciones y sospechas, su inserción en un proyecto regulado y supervisado, como el Planfor, ha dado a las instituciones mayor capacidad y confiabilidad. El progreso de las teorías de responsabilidad social de las empresas que buscan vincularse con la sociedad civil también ha contribuido a calificar y depurar al tercer sector.²⁴

En el Planfor, las ONG cumplen un papel fundamentalmente dirigido a llevar las ofertas de capacitación a los sectores sociales excluidos de la “institucionalidad dominante”, que es por otra parte esencialmente estatal (incluso el llamado Sistema S, aunque administrado de manera privada, se reconoce como ejecutor de recursos públicos generados mediante una contribución parafiscal), mientras que en el SENCE chileno las ONG son uno más de los grupos de agentes –especialmente privados– a los que el Estado canaliza recursos para ejecutar acciones de capacitación. Si las ONG se especializan en públicos socialmente vulnerables, es por su propia iniciativa y naturaleza, pero no porque reciban una asignación funcional especializada de parte del sistema. Las ONG también son la expresión de nuevas formas de relación entre lo público y lo privado, tanto en Brasil como en Chile, pero probablemente en su contenido hay diferencias explícitas o implícitas que convendría analizar.

Jaime Ramírez Guerrero

¿Cuáles son las nuevas interacciones entre esos actores?

La principal innovación, en el caso de Brasil, es la materialización del ideal tripartito en amplia escala. Aunque haya dificultades como la falta de preparación técnica y política, el hecho es que hoy hay cerca de 50.000 personas aproximadamente –representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios– pensando, discutiendo, negociando la educación y el trabajo en el país. Se trata de un progreso que, como todo indica, tiene posibilidades de sobrepasar los cambios gubernamentales y los intereses partidistas, garantizando un núcleo mínimo de continuidad de la PPTR.

²⁴ Hay diversos proyectos y concursos en el país promovidos por fundaciones empresariales y de universidades, que seleccionan y premian a ONG activas y eficaces en el área social (educación, salud, trabajo, medio ambiente, infancia y adolescencia). Un buen ejemplo es el concurso “Muy eficiente” fundado y promovido hace cuatro años por la fundación que dirige S. Kanitz, un economista que trabaja con el apoyo de empresas de auditoría de renombre en el país. En 2000, participaron 350 entidades, de las que se premió a 50, lo que abarca la totalidad de esa clasificación. La selección es un indicador para empresas que pretenden formar sociedades y contribuir con ese segmento, con el fin de mejorar los índices de su “balance social”.

Hay otro tipo de la interacción, en el plano formal, expresada en los sociedades, acuerdos y contratos para la ejecución descentralizada de las acciones. Aunque restringidos al marco legal burocrático, esos instrumentos abren las posibilidades de construcción de consensos en torno a los proyectos de interés público al reunir, aunque sea temporalmente, sectores en principio opuestos o en conflicto.

¿Cómo se recomponen los espacios entre lo público y lo privado?

Con el progreso del tripartismo, la noción de “público” pierde cada vez más el sentido de “estatal” o “gubernamental” (aún presente en segmentos ideológicamente orientados, tanto de derecha como de izquierda). Se trata, al contrario, de la idea de gobierno y sociedad unidos para realizar proyectos comunes y de interés del país. El llamado “segmento comunitario” es un buen ejemplo de esa recomposición. Ellos son, por definición legal, entidades privadas, pero sin fines lucrativos, enfocadas a las demandas sociales.

¿Qué papel desempeñan las organizaciones de la sociedad civil?

Un doble papel es trazado por la experiencia de Brasil. Por un lado, instancias ejecutoras de las acciones con bases descentralizadas. Difícilmente, sin la capilaridad de REP, el Planfor habría llegado a la gran parte de los municipios del país (dados los problemas de distancia, precariedad de transportes y comunicaciones que enfrenta un país con ocho millones de kilómetros cuadrados de territorio). La ejecución tiene, en tal caso, un sentido amplio, no solo para proporcionar los cursos contratados, sino también para contribuir al progreso de la educación profesional, a través de metodologías, materiales didácticos y otras innovaciones técnico pedagógicas.

Por otro lado, el desarrollo de esas entidades en la ejecución también amplía el alcance del control social sobre las acciones. Aunque hay intereses privados en juego, siempre es una red bidireccional, que lleva y trae información, lo que retroalimenta a todo el proceso.²⁵

Las nuevas relaciones entre gobiernos federal, estatal y local

La innovación principal es el cambio en el concepto de descentralización. Antes, descentralizar era sinónimo de enviar equipos del gobierno federal a ejecu-

²⁵ Esta comunicación se ha intensificado desde 1999, cuando el MTE creó una Oficina con teléfonos 0800 y espacio en su página *web*. Críticas, denuncias, sugerencias llegan continua y directamente por este medio.

A PARTIR DE MI ESTUDIO SOBRE CUATRO ORGANIZACIONES de la sociedad civil (conocidas como ONG) que trabajan en beneficio de mujeres de escasos recursos, realizado en León con el fin de detectar qué tipo de educación imparten y el lugar que ocupa la formación para el trabajo, así como la participación de mujeres jóvenes en los cursos y programas, me gustaría comentar lo siguiente:

- *La importancia de las ONG como nuevos actores sociales.* Estos organismos de la sociedad civil cobran un papel muy importante en las dos últimas décadas del siglo XX para cubrir muchas de las necesidades de promoción y desarrollo de la población de más escasos recursos, que dejan de ser atendidas por el desmantelamiento del Estado benefactor. De las cuatro asociaciones civiles que analicé, tres de ellas nacieron en la década de los noventa.
- *La relación entre los escasos recursos de que disponen este tipo de organismos y la población que atienden.* Las ONG estudiadas en León tienen cierta desventaja en relación con otros actores, ya que entre las cuatro atienden a un promedio mensual de 1.200 mujeres, con escasos recursos provenientes principalmente de donativos, rifas, trabajo de voluntariado y del apoyo de profesionistas y empresarios que fungen como sus benefactores.
- *Tipo de población que atienden.* Las ONG estudiadas en León se enfocan principalmente a mujeres de escasos recursos, entre las que se encuentran jefas de hogar, obreras, amas de casa y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
- *La connotación no asistencialista.* En las ONG estudiadas en León hay un rechazo a realizar un trabajo con carácter asistencialista; declaran trabajar por el desarrollo y la promoción de las mujeres que acuden a sus centros de atención con vistas a que logren el “empoderamiento”. Sin embargo, la precaria situación de las ONG y el requerimiento que se presenta en su trabajo cotidiano para atender necesidades urgentes de las mujeres (atención médica, asesoría legal y psicológica, por ejemplo) provocan una tensión permanente entre la necesaria asistencia y apoyo a estas mujeres y la búsqueda de su promoción de desarrollo.

La lectura del documento también provoca una serie de reflexiones, pues en mi investigación observé que no hay educación formal ni certificada y, cuando una de las organizaciones ha intentado ofrecer educación básica con el apoyo del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), no

ha tenido mucho éxito. Los cursos ofrecidos se orientan fundamentalmente en dos líneas: aquellos que se relacionan con la “superación de la mujer”, con su fortalecimiento y desarrollo personal, y otros que tienden a la adquisición de conocimientos y desarrollo de habilidades para el trabajo doméstico y para realizar actividades que pueden ser consideradas como extensión de este: clases de cocina y repostería, de corte y confección, manualidades, etcétera.

Desde una perspectiva amplia del concepto de trabajo, la capacitación que reciben las mujeres con este tipo de cursos es una capacitación para el trabajo productivo, pues les genera beneficios económicos, tanto por el ahorro que les representa hacer productos para el consumo familiar que, de otra manera, tendrían que comprar (por ejemplo, la ropa para los niños), como porque elaboran productos que pueden vender (adornos, pasteles, etc.). Sin embargo, las mismas mujeres no reconocen este tipo de labores como trabajo productivo.

En México, del rechazo total y distanciamiento muy marcado hacia el gobierno y el temor de ser coptadas por este, algunas organizaciones civiles han pasado a iniciar el establecimiento de vínculos y relaciones con algunas instancias gubernamentales para el desarrollo de algunos programas.

Josefina Pantoja Palacios

tar las acciones en el estado o en el nivel municipal; ahora, se trata de delegar la administración y ejecución a los equipos locales.

Eso implica nuevos tipos de relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La dotación de recursos pasa por los mecanismos legales (los convenios) y exige las acciones de monitoreo y control, como siempre. Pero la delegación efectiva exige formación y orientación de equipos, vigilancia técnica y evaluación, como resultado de la experiencia de Planfor. El gobierno federal aprende, así, a asumir su papel de promotor y gerente de políticas públicas, como se espera de él en el concepto moderno de Estado.

Se verifican relaciones similares entre los estados y los distritos municipales. La descentralización dentro de cada estado es la administración del gobierno local, con el apoyo de las instancias tripartitas (CET/CMT). No hay revisiones directas de recursos para los distritos municipales, debido a que las acciones se ejecu-

tan por REP, contratada directamente por los estados. Pero los distritos municipales necesitan ser calificados para definir sus demandas y acompañar las acciones.

LAS PREGUNTAS FINALES DEL DOCUMENTO sugieren las líneas más importantes de investigación sobre la institucionalidad de la educación profesional en el presente y el futuro latinoamericano. La educación profesional es el campo de la educación en donde por naturaleza confluyen sus atributos de bien público y bien privado, y en este último carácter sus beneficiarios son simultáneamente empresarios y trabajadores, aunque de manera diferenciada. La orientación de las políticas públicas de cada país en este terreno, la estructura financiero programática que las desarrolle, la selección de los agentes que la ejecuten, y -más aun- la definición de sus contenidos y procesos pedagógicos, están determinados esencialmente por el juego de las tensiones o concertaciones entre los sectores empresarial y laboral, y reflejarán, obviamente, el grado de importancia que para cada uno de ellos revista el tema, a la luz de sus propios intereses. Como lo muestra Leite, es evidente que en la constelación político institucional a la que pertenece el Planfor confluyen y se refuerzan dos fenómenos: el protagonismo del Ministerio de Trabajo como agente de políticas públicas de empleo e ingreso, y el compromiso de los sectores sindicales con el paradigma de la calificación como derecho de los trabajadores.

La pregunta que queda flotando, entonces, es: ¿cómo se expresan estas tendencias en otros países, qué formas concretas asumen, y qué procesos sociopolíticos las determinan?

Jaime Ramírez Guerro

Referencias bibliográficas

- Azeredo, B. 1998. *Políticas públicas de emprego, a experiência brasileira*. São Paulo: ABET.
- Cinterfor/OIT. 1999. *Formación, trabajo y conocimiento*. Montevideo: Dirección Nacional de Empleo. (mimeo)
- . 2001. *Formación para el trabajo decente*. Montevideo.
- . 1990. *La formación profesional en el umbral de los 90; un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Montevideo.
- Cunha, L.A. 2000. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. Brasília: MTE/FAT; Unesp; UNESCO; Flacso.
- Dieese 2001. *Anuário dos Trabalhadores 2000-2001*. São Paulo.
- Gallart, María Antonia (Coord.) 1992. *Educación y trabajo; desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; Relet; CIID; CENEP.
- Jallade, J.P. 1999. *La formación profesional en Europa: principales tendencias y evoluciones*. (mimeo)
- Leite, E. Monteiro 1995. *Educação profissional no Brasil; limites e possibilidades*. Brasília: IIEP. (mimeo)
- . 1994. The failure of the Brazilian tax rebate scheme. En: Gasskov, V. (Ed.) *Alternatives schemes of financing training*. Ginebra: OIT
- . 1995. La función social del SENAI. En: Gallart, María Antonia (Coord.) *La formación para el trabajo en el final del siglo; entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: CIID; CENEP; UNESCO. OREALC.
- . 1995 *El rescate de la calificación*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Londoño, L. O. 1995. *Hacia una nueva institucionalidad en educación de jóvenes y adultos*. Santiago de Chile: UNESCO; Convenio Andrés Bello.
- MEC. INEP 2000. *Números da educação no Brasil*. Brasília.
- MTE. FAT 2000. *Cadastro de entidades de educação profissional no Brasil*. Brasília. (CDrom)
- MTE.SEFOR 1998. *Catálogo de produtos*. Brasília.
- . 1998. *Catálogo de projetos: experiências inovadoras*. Brasília.
- . 1999. *Educação profissional, balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.
- . 1999. *Educação profissional, um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.
- . 1997. *Planfor; avanço conceitual –termos de referência: centros públicos de educação profissional; modelos de educação profissional; formação de formadores; certificação ocupacional*. Brasília.
- . 1999. *Planfor: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*. Brasília.

- MTE. SMO 1982. *Estudo da problemática da institucionalização da certificação ocupacional no Brasil: documento básico*. Brasília.
- Paro, V. 1981. A propósito do ensino profissional livre no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*. San Pablo, Fundação Carlos Chagas. n. 36, fev. p. 27-40.
- Weinberg, P.D. 1995. *La construcción de una nueva institucionalidad para la formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (mimeo)
- Zafirian, P. 1990. Organisation qualifiante et capacité de prise de décision dans l'industrie. (mimeo)
- . 1991. Trabalho e comunicação nas indústrias automatizadas. *Tempo Social*. v. 3, n. 1-2. p. 119-130.

Siglas y abreviaturas

- CET: Consejo/Comisión Estatal de Trabajo/Empleo
CMT: Consejo/Comisión Municipal de Trabajo/Empleo
Codefat: Consejo Deliberativo del FAT
DEQP: Departamento de Capacitación Profesional (de SPPE)
DIEESE: Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos
FAT: Fondo de Ayuda al Trabajador
IBGE: Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IIEP: Instituto Internacional para la Planificación Educativa (Unesco)
INEP: Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas
LDB: Ley de Directrices y Bases de la Educación
MEC: Ministerio de Educación y Cultura
MTb: Ministerio del Trabajo (actualmente MTE)
MTE: Ministerio de Trabajo y Empleo
NID: Núcleo de Información y Documentación (SPPE)
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONG: Organizaciones No Gubernamentales
PARC: Sociedad Nacional/Regional
PEA: Población Económicamente Activa
PEQ: Plan Estatal de Capacitación
Planfor: Plan Nacional de Capacitación del Trabajador
PNAD: Encuesta Nacional para la Muestra de Domicilios
PPTR: Política Pública de Trabajo e Ingreso
Profae: Programa de Formación de Auxiliares de Enfermería
Proep: Programa de Expansión de la Educación Profesional
RAIS: Relación Anual de Información Social
REP: Red Nacional de Educación Profesional
Sebrae: Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas

Sefor: Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (actualmente SPPE)
Senac: Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
Senai: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
Senar: Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
Senat: Servicio Nacional de Aprendizaje en Transporte
Sesc: Servicio Social del Comercio
Sescoo: Servicio Nacional de Aprendizaje en Cooperativas
Sesi: Servicio Social de la Industria
Sest: Servicio Social de Transportes
SIGAE: Sistema de Información Gerencial sobre las Acciones de Empleo
Sine: Sistema Nacional de Empleo
SMO: Secretaría de Mano de Obra
SPPE: Secretaría de Políticas Públicas de Empleo
STB: Secretaría Estatal de Trabajo
UF: Unidad Federativa
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura

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 definir las 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