



¿Hacia dónde va la educación técnico profesional en América Latina?

| Irma Briasco*

EL ARTÍCULO¹ DA CUENTA DE LOS DERROTEROS DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA QUE, A RAÍZ DE UNA GÉNESIS DISÍMIL, SE CONSTITUYERON COMO OFERTAS DIFERENCIADAS. LAS REFORMAS DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA DEL SIGLO PASADO HAN MARCADO OTROS ESCENARIOS PARA LA EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL, REPLANTEANDO SU INSERCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO Y DELINEANDO NUEVAS TENDENCIAS OBSERVADAS ANALÍTICAMENTE POR LA AUTORA.

En América Latina se verifica la coexistencia de dos modalidades educativas o formativas: la educación técnica (ET) y la formación profesional (FP). Es así como surgieron, como dos ofertas diferenciadas y funcionando en compartimientos estancos. Esto tiene que ver con el origen y el contrato fundacional que signó los destinos de cada una.

Por un lado la ET siempre estuvo asociada a los ministerios de educación y la cultura de la escuela, con carácter propedéutico. Fue concebida como un subsistema o

modalidad dentro de la oferta educativa de nivel medio, pero ofreciendo una inserción ocupacional mediante las tecnicaturas. Estas se dividen en los diferentes sectores y ramas de la producción. La estructura correspondió, como el contexto lo signaba en su momento, con una organización taylorista fordista.

Por otro lado, la FP definida en sus orígenes como un sistema de formación para los trabajadores, de carácter terminal, la cual se caracterizó por tres elementos distintivos: su independencia del sistema educativo regular y

su flexibilidad, que la ubica en un espacio de educación no formal y si bien nace por iniciativa del Estado, cuenta con la presencia de un gobierno tripartito (Estado, empresas y trabajadores).

Es a partir de los años 80 cuando comienzan a percibirse procesos de cambio, transformación o reformas y durante la década de los 90 en la mayoría de los países se sancionan leyes que dan una organicidad y ordenamiento al sistema.

La tradicional oferta de FP centrada en los organismos rectores que planifican, administran la oferta de capacitación, evalúan, certifican, o sea, asumen todo el circuito del sistema de capacitación, también entra en crisis. Estas instituciones comienzan a ser observadas por lo altamente burocrático de su gestión, con la consecuente lentitud en sus posibilidades de satisfacer la demanda del mercado e impregnándose de una cultura endogámica que centra la oferta del sistema de capacitación en su propia racionalidad, perdiendo la flexibilidad y alta capacidad de respuesta a las necesidades económicas y sociales derivadas del ajuste y la reestructuración económica que caracterizó a los 90.

Ante estas evidencias los países de la región están abocados a desarrollar importantes transformaciones de los sistemas educativos y en ese marco también, los sistemas de educación técnico profesional.

Desde inicios de los '90 se hace referencia a la falta de pertinencia de la educación técnico profesional, que por supuesto, está enmarcada en una crisis global que involucra a todo el sistema educativo. En la mencionada década, se produjeron importantes transformaciones en el campo de la educación en América latina. La implementación de reformas en la gran mayoría de los países trajo aparejado un proceso de gran expansión de los sistemas educativos y un aumento del promedio de años de escolarización de los jóvenes.

Sin embargo, estos logros se vieron opacados por el nuevo escenario social que se va configurando en la región, caracterizado por la profundización de los procesos de fragmentación y el incremento de la inequidad social.

Este panorama social plantea como un tema central de la agenda educativa de los próximos años, la cuestión de la equidad.

A las numerosas y conocidas ventajas atribuidas a la educación como estrategia de desarrollo (mejora de la productividad laboral, aumento de la competitividad y del crecimiento económico, mejoras en los ingresos, etc.), se han añadido de forma más reciente otros argumentos que refuerzan, si cabe, la centralidad de la educación

[1]

EN AMÉRICA LATINA SE VERIFICA LA COEXISTENCIA DE DOS MODALIDADES EDUCATIVAS O FORMATIVAS: LA EDUCACIÓN TÉCNICA (ET) Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL (FP).

como política clave para la competitividad y la inclusión social. Por una parte, todos aquellos argumentos relacionados con los impactos de la globalización y la emergencia de la sociedad del conocimiento: la economía informacional convierte el conocimiento en insumo fundamental del proceso productivo, con lo que la inversión en capital humano es "más que nunca" necesaria para el progreso tecnológico, la competitividad y el crecimiento. Por otra parte, la educación se considera también un instrumento privilegiado para el desarrollo de capital social y de la cohesión social. Esto es, la educación contribuye a mejorar las relaciones de reciprocidad, la confianza, la tolerancia y la integración social. De ello se derivan buenas prácticas institucionales positivas sobre la productividad y el crecimiento. (Bonal, X. 2004)².

TENDENCIAS

Los procesos de reforma educativa de los '90 en América Latina han marcado un nuevo escenario para la ETP. Se pueden identificar las siguientes estrategias que dan forma a las tendencias en ETP para América Latina, post reformas de los 90.

- **Revisión de los modelos de organización de la educación técnico profesional dentro de la oferta de educación secundaria.**

¹ Para la elaboración del presente artículo se tomó como base el trabajo de investigación realizado para IPEE-UNESCO, París, actualmente en edición.

* Licenciada en Ciencias de la Educación, especialista en planificación y gestión de políticas sociales. Coordinadora en educación técnico-profesional de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) y de la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF).

² Bonal, X. (2004), citado en Briasco, Irma. *Formación Profesional y Capacitación para la Integración y Competitividad*. OEI. 2005.



Se instala como interrogante el lugar de la educación técnica dentro de la educación secundaria, el cual no queda resuelto. Es una tensión presente y un debate permanente. En algunos países se está intentando suavizar los contrastes entre la educación con visión meramente propedéutica y la educación técnica. Cada vez más se recogen evidencias de que construir un sólo camino es mejor que la dualidad. Sin embargo se mantienen arreglos organizativos en los Ministerios de Educación que ya tienen esa separación entre técnica y académica.

En estas transformaciones aparece la necesidad de coordinación entre diferentes efectores y sectores demandantes de formación y capacitación, enmarcados en una tendencia hacia la organización de caminos o itinerarios diversificados de carácter propedéutico, diseñando un currículum integrado (ET-FP) que facilite la movilidad interna y permita entradas y salidas del sistema (estrategias “puente” o “pasarelas”).

En este sentido se observa la creación de organismos integrados por los diferentes sectores de la sociedad, muchos de ellos de carácter consultivo.

La necesidad de articulación se verifica también en el surgimiento de *sistemas nacionales* como por ejemplo, Chile, Costa Rica, Bolivia, Colombia, Brasil (no en el mismo sentido, sino como definición de metas intersectoriales), España (dado entre las diferentes líneas de FP, proponiendo “pasarelas” para articularlas). En estos casos se coordinan las ofertas prestadas desde diferentes instituciones, particularmente el diálogo entre los circuitos de FP y los de ET, que desde sus inicios surgen como compartimentos estancos, pero que ante el cambio de escenarios, se impulsa la integración.

Esta situación se produce también por el reconocimiento de dos necesidades: por un lado el fortalecimiento de la formación básica, entendiéndose como el componente fundamental para la formación profesional; y por el otro, la continua actualización que se demanda para poder permanecer en el mercado de trabajo.

Estamos en presencia de una resignificación del concepto de *educación permanente*, como un *continuum* entre los circuitos de la educación formal, no formal e informal. En el planteo de Fretwell (1999) se define como *Adult Continuing Education and Lifelong Learning* (ACE), sin entender a esta oferta como una más dentro del sistema sino como un plan multifacético que combina dife-

rentes tipos de programas. Los efectores pueden ser del sector público, privado, ONGs, con alta permeabilidad para satisfacer las demandas del mercado; pero se requiere una coordinación que defina estándares y acreditaciones, que estimule la investigación y que actúe bajo el supuesto de discriminación positiva para financiar y compensar a grupos desfavorecidos, cumpliendo así con el compromiso de equidad. De esta forma se combina la perspectiva desde la demanda con la presencia de un Estado pequeño pero con fuerte liderazgo.

En ésta misma línea la OIT produce la Recomendación N°195 de 2005, sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, que actualiza y reemplaza la Recomendación de 1975.



LA EDUCACIÓN SE ENTIENDE COMO POLÍTICA CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL.

En ésta se define:

Aprendizaje permanente: engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones.

Competencias: abarca los conocimientos, aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en contextos específicos.

Cualificaciones: designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional y sectorial.

• **Transformación curricular: el advenimiento del concepto de competencia.**

Es en el marco de las reformas de los 90 que la temática ingresa en las agendas nacionales de educación. Se incorpora el concepto de *competencia*, como EBC, educación basada en competencias; EBNC, educación basada en normas de competencias o FBC, formación basada en competencias. Cada administración educativa define el concepto con algunas particularidades, pero se haya en sintonía con la R N°195 OIT. Existe consenso en utilizar la



LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS POR COMPETENCIAS SUPONE ADEMÁS, UN IMPACTO EN LAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS. (...) PARA GESTIONARLA, SERÁ PRECISO AGILIZAR Y FLEXIBILIZAR ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS BUROCRÁTICAS Y MARCOS LEGALES.

categorización de: competencias básicas, competencias de empleabilidad y competencias técnicas específicas.

• **Evaluación de la calidad**

Es a partir de los 90 cuando se incorpora en las agendas de política el concepto de calidad, mirado desde la evaluación de los sistemas, de las ofertas, desempeño docente y también a nivel institucional.

La mayoría de los países de AL, implementan operativos nacionales de evaluación, impulsados desde el Estado, donde el subsistema de ET es evaluado dentro del sistema global. Para FP generalmente se consideraba que la evaluación estaba dada por el mercado, con algún tipo de participación del Estado. Ante la crisis, en ambos sistemas tanto ET como FP, debido en parte a la planificación desde la oferta, comienzan a incorporarse estudios de demanda para el diseño de los programas y planes de estudios (*demand driven*).

Cabe destacar que las instituciones de FP –siendo pionero el SENATI, Perú– están implementando evaluación de calidad (ISO9000).

• **Nueva institucionalidad para la gestión de la ETP: hacia la gestión por proyectos y la incorporación del área de relaciones empresariales**

Las tendencias enunciadas anteriormente mantienen una estrecha relación entre sí y producen un fuerte impacto en el nivel institucional. Surgen nuevos modelos de gestión flexible, que se adaptan a la incertidumbre del entorno, podríamos decir que se instala como organizador el concepto de “transformación institucional”.

Las estrategias utilizadas son: la formación de grupos de transformación institucional que lideran procesos permanentes de cambio, expresados en Proyectos Pedagógicos Institucionales (PPI) también llamados Proyectos Educativos Institucionales (PEI); el incremento de las relaciones empresariales y la formación en centros de trabajo; la incorporación de alianzas estratégicas para mejorar la

conducción del centro; la realización de acciones de mejoramiento directo sobre las dimensiones pedagógicas, didácticas y gerenciales incorporando insumos producidos por evaluaciones aplicadas en diferentes niveles de la institución; la incorporación de sistemas de información, captación de señales, seguimiento de egresados y orientación e información sobre el empleo, organizados en observatorios que trasciendan la institución y pertenezcan a un nivel local o regional; el desarrollo de instrumentos de monitoreo e indicadores que destaquen la relación entre educación y trabajo permitiendo la interacción de múltiples actores para orientar la oferta; la organización de programas especiales para poblaciones desfavorecidas; y el diseño e implementación de diferentes mecanismos de intervención.

El diseño de nuevos modelos de gestión que incorporan la innovación como proceso también asumen características particulares ante la implementación de sistemas por competencias, puesto que resulta imperativa la transformación del dispositivo (VARGAS, F-BRIASCO, I.; 2002). No es posible implementar un currículo por competencias en una gestión institucional de carácter tradicional. Se verifica la reorganización de la oferta institucional con alta definición sectorial y atendiendo a los diferentes niveles de la estructura ocupacional, lo que genera importantes circuitos formativos para FP que corresponderían al nivel terciario.

Estos necesarios cambios incumben también al nivel macro. No se puede tampoco gestionar una oferta innovadora desde estructuras administrativas burocráticas, ni marcos legales que no subsuman e incorporen la flexibilidad necesaria para la implementación de una gestión innovadora.

TEMAS PENDIENTES

A pesar de la persistencia en la implementación de programas de transformación de la ETP se siguen identificando como pendientes varios de los temas presentados anteriormente.

Sin duda se abre una brecha entre el nivel discursivo de las reformas y la verificación de los magros avances de éstas. En los próximos años se debería continuar trabajando en la ampliación de la formación general y su consecuente reconceptualización, en la que se incorporen supuestos de alfabetización científico-tecnológica y nueva cultura del trabajo, además de generar estrategias que aseguren el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela media para todos los jóvenes. Es indudable también la necesidad de resignificar el sentido de la especialización y asegurar la calidad en la oferta de las especialidades.

La incorporación del concepto de *aprendizaje permanente*³, implicará la generalización del diseño curricular por competencias, que permita la construcción de itinerarios formativos, generándose así la necesidad de realización de marcos nacionales -también presionado por los procesos de integración subregional- los cuales serán el punto de partida para la acreditación de aprendizajes no formales e informales (VANI)⁴. Esto facilitará además, la articulación de la media con básica y superior, situación no consolidada en ninguno de los países.

La implementación de sistemas por competencias supone además, un impacto en las prácticas educativas. El trabajo a nivel micro, la transformación institucional, el diseño de nuevos métodos y espacios de aprendizaje, demandarán importantes recursos. Para gestionarla, será preciso agilizar y flexibilizar estructuras administrativas burocráticas y marcos legales.

Hay mucho trabajo por realizar para la consolidación de nuevas estrategias de vinculación con el mundo productivo, que superen los modelos tradicionales y que se orienten hacia la construcción de redes sectoriales.

Se han destinado importante cantidad de recursos en la capacitación docente. Los resultados no han sido los esperados. Surge la urgencia de diseñar nuevas estrategias superadoras del modelo en el que se entiende la capaci-

BIBLIOGRAFÍA

BONAL, XAVIER. (2004) *La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina*. IPEE-UNESCO. Disponible en www.iipe-buenosaires.org.ar/

BRIASCO, I - VARGAS, F (2002) *La implementación de sistemas por competencias: impacto en el modelo de gestión organizacional. Experiencias y estrategias para la acción*. CINTERFOR-OIT/OEI. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/doc/x/index.htm>

FRETWELL, DAVID H. (1999) *Adult continuing education and lifelong learning emerging policies and programs for the 21 century in upper and middle income countries*. World Bank Discussion Paper Draft 4. (Washington, EEUU.)

GALLART, MARÍA A. (2003) *Veinte años de educación y trabajo*. CINTERFOR-OIT (Montevideo, Uruguay)

JACINTO, C. (2004): *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Redetis-IPEE-UNESCO. (Buenos Aires, Argentina)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2005) *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*. R N°195. Disponible en www.cinterfor.org.uy

tación como acumulación de cursos y no se incorpora la construcción de nuevas competencias requeridas para liderar los procesos de reforma. El desarrollo de acciones pertinentes con su práctica supone un trabajo con fuerte anclaje institucional.

Hoy la tarea clave de los países de la región consiste en instrumentar sistemas nacionales de formación y desarrollo de recursos humanos que permitan la articulación coherente y eficaz de los diversos recursos disponibles. ■

³ Recomendación N°195 (OIT, 2005) "engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones".

⁴ Los países de la Unión Europea se encuentran abocados en la construcción del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente, en la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2007 han presentado la propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco. La novedad del sistema consiste en que establece ocho niveles de conocimientos, destrezas y competencias, que abarcan todas las cualificaciones que una persona puede adquirir desde la escolaridad obligatoria hasta los niveles más altos de educación y formación académica y profesional. Los niveles están basados en habilidades y competencias de una persona, contrariamente al enfoque tradicional, que se centra en factores como la duración de los estudios o el centro en el que se impartieron.



Educación y Trabajo: bases para la libertad y la dignidad de la persona

por María Ester Altube*

EN ESTE ARTÍCULO LA AUTORA INTRODUCE LA DISCUSIÓN SOBRE EL ROL DE LA EDUCACIÓN Y DEL TRABAJO EN LA CONFORMACIÓN DE UNA NUEVA SOCIEDAD. PLANTEA QUE ES NECESARIO CREAR NUEVAS ESTRATEGIAS FORMATIVAS A PARTIR DE LA RESPONSABILIDAD DE TODOS LOS ACTORES INVOLUCRADOS.

13

La educación y el trabajo comparten un mismo espacio y se desenvuelven en historias donde se articulan en lo sustancial. En una se puede resaltar la construcción de la libertad y en el otro la dignidad de la persona. Lo humano, de alguna forma, está siempre presente en la sociedad pero se ilumina, cuando se puede expresar con ánimo liberador y allí está la educación.

Sin embargo ella comienza a tener verdadero rostro cuando se dignifica por el trabajo. Gracias a él nos podemos relacionar con los otros y cultivar la solidaridad, trascender y adentrarnos en las nuevas realidades que por momentos la historia, con generosidad, nos regala en utopías. Por él nos acercamos a la naturaleza y modestamente la matizamos de cultura. Por todo esto sabemos que educar no es sólo adoctrinar ni entrenar. Como también estamos convencidos que trabajar no es sólo producir o competir. Son todas estas cosas pero mucho más.

Conquistamos nuestra *libertad*, porque desde siempre, el acceso al conocimiento significó construcción de poder y la educación es una buena herramienta que lo facilita. Pero con dignidad, porque el trabajo nos permite ser

reconocidos por el otro, gozar de los derechos de la seguridad social, salud, educación. *Ser*, como dice Robert Castel, un *ciudadano social* y así la existencia cobra una dimensión inclusiva.

Lo contrario crea esclavitud e injusticia, erosionando los derechos humanos de toda sociedad.

Como se observa, la educación y el trabajo no son temas inocentes. Cuando los abordamos estamos hablando de modelos económicos, de organización del trabajo, de avances científicos-tecnológicos, de derechos humanos, de empleo y desempleo, de precariedad laboral. Vale decir, de encuentros y desencuentros de la educación y el trabajo.

Son más de tres décadas de historia donde nos encontramos viviendo una etapa sin precedentes. Los cambios vertiginosos atraviesan todos los estamentos sociales y son realmente novedosos. Vivimos en medio de un proceso de globalización que se moviliza por rumbos desconocidos y a gran velocidad. Estas transformaciones repercuten fuertemente en la vida de cada uno y en forma especial en la de los jóvenes.

* Profesora en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Consultora de la OIT, OEA y UNESCO.