

Los desafíos de la formación profesional

María Antonia Gallart *

El mundo del trabajo ha mutado. Por eso, posando la lupa sobre la actual situación social, en un contexto de pobreza extendida y exclusión se hace necesario ampliar las oportunidades de formación para la población.

El contexto de la formación para el trabajo

El contexto social en el que se desarrolla actualmente la formación para el trabajo en la Argentina tiene características inéditas con respecto a la situación vigente hasta hace unos pocos años.

Si se pone la mirada en la situación social, se observa una fuerte heterogeneidad: conviven estratos minoritarios con gran poder adquisitivo y buen capital cultural con un importante segmento de la población bajo el nivel de pobreza y que no accede a los circuitos educativos y culturales de integración. En los últimos años, si bien ha disminuido la población cuyos ingresos no alcanzan al mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas, actualmente dicha población abarca un tercio del total.

El mundo del trabajo también ha cambiado; luego de niveles de desocupación récord en el país, el empleo se está recuperando, pero las tasas de desempleo suman dos dígitos. Existe un amplio sector informal, pues casi la mitad de los asalariados no tienen la cobertura social que indican las leyes. La posibilidad de obtener empleo registrado, condición necesaria para el “empleo decente” que plantea la Organización Internacional del Trabajo, está muy relacionada con las calificaciones del trabajador, su nivel de instrucción y su capacitación.

La organización del trabajo no garantiza la continuidad del empleo y la obsolescencia de las calificaciones es mucho más rápida que en el pasado; el dominio de un oficio ya no garantiza trabajo. El cambio tecnológico y la aparición de nuevas necesidades y servicios exigen una actualización permanente. La subcontratación imperante hace que las carreras internas en las empresas formales sean cada vez menos frecuentes y que la rotación entre empleos sea común.

Con respecto a la educación formal, el comienzo del siglo XXI muestra, a la vez, una cobertura amplia de la matrícula escolar, con tasas de escolaridad altas hasta los 18 años, en comparación con las existentes antes de la década del 90, pero que coexisten con altos niveles de *desgranamiento* en

1

la educación secundaria y grandes diferencias en la adquisición de conocimientos y habilidades para el mismo número de años de escolaridad. Por otro lado, la terminación de la educación secundaria es una condición necesaria pero no suficiente para obtener un trabajo permanente y de calidad (Filmus y otros, 2003).

La educación no formal para el trabajo, sea formación profesional o capacitación, llega a una cantidad importante de personas. En un análisis realizado sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de 1998, se puede ver que más del 10% de la población en edad de trabajar estaba asistiendo a cursos de educación no formal, y casi una quinta parte había concurrido en el pasado. La mayoría de ellos lo hacía para mejorar su inserción laboral (Wiñar, 2000). Sin embargo, conviene dejar constancia que la concurrencia a dichos cursos está directamente relacionada con el nivel de instrucción alcanzado; a mayor educación formal más probabilidad de que se hayan realizado estudios no formales.

En síntesis, la formación para el trabajo enfrenta hoy en día desafíos inéditos. Si el objetivo es que la sociedad argentina tenga niveles aceptables de equidad y la formación responda a los desafíos con calidad suficiente, es importante examinar las características que debería tener la oferta de formación, quién la ofrece y quiénes son los protagonistas de ese proceso formador.

¿Qué es formar para el trabajo hoy en día?

Existe un consenso en la discusión sobre las competencias laborales que señala la necesidad de una sólida formación general para construir, a partir de ella, las competencias específicas para desempeñarse en un determinado puesto de trabajo ([The Secretaries Commission on Achieving Necessary Skills] SCANS, 1992). Para superar la exclusión, reubicarse en un mercado de trabajo cambiante y dominar las nuevas tecnologías se necesitan competencias básicas tales como el dominio de las habilidades de expresión escrita y oral; la aplicación de las matemáticas a la solución de problemas de la vida diaria; la capacidad de trabajar con otros, de fijarse objetivos; y asumir la responsabilidad de los resultados.

Hay un conjunto de contenidos y habilidades que provienen de la educación general, real, y no consistente en un enciclopedismo abstracto, que sirven de base para los conocimientos más específicos, tanto científicos como tecnológicos que exigen las distintas profesiones y ocupaciones calificadas. Estos últimos se adquieren en la enseñanza superior, en la educación técnica y en la formación profesional, pero a su vez sólo se actualizan y concretan en el desempeño de las ocupaciones de la vida real. Estos tres componentes: educación general, educación y capacitación específica, y aprendizaje en el trabajo son las tres *patas* de la formación para el trabajo, y están

encadenadas entre sí. Cuando falla una de ellas, el costo de reemplazarla es muy grande (Gallart, 2002).

En la Argentina se desarrollaron instituciones educativas que se proponían formar para el trabajo tanto en la educación formal como *paraformal*; tal el caso de la educación técnica, que se incrementó a lo largo del siglo pasado, llegando a cubrir una significativa proporción de la matrícula secundaria y articulando conocimientos y habilidades generales, competencias específicas y en particular tecnológicas, y aprendizaje en taller y laboratorio. Todo ello tenía un doble objetivo: de formación para el trabajo inmediato al terminar el nivel medio y de preparación para carreras técnicas, terciarias y universitarias. La educación técnica parece estar resurgiendo luego de una profunda crisis; revive a partir de la reactivación productiva y del nuevo impulso de las políticas educativas, encarnadas en la Ley de Educación Técnico-Profesional. El segundo tipo de instituciones educativas dirigidas a la formación para el trabajo es la formación profesional, constituida por cursos de menor duración que preparan para ocupaciones específicas. Esta modalidad tiene gran importancia en América Latina, depende de grandes instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) en Brasil y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en Colombia, y cubre una proporción importante de la población adulta. En la Argentina se desarrolló tardíamente en la década del 70, y se crearon centros de formación profesional (CFP) a lo largo y a lo ancho del país, dependientes entonces del Conet, y actualmente de los gobiernos provinciales. Los últimos datos existentes correspondientes a 1997 consignan un total de 83.527 egresados de formación profesional en establecimientos dependientes de los organismos jurisdiccionales educativos.¹ Si se compara esta cifra con los más de 700.000 que decían estar concurriendo a cursos no formales, 60% de los cuales lo hacían por razones laborales, se puede ver que los cursos “oficiales” son la punta del iceberg de una realidad mucho más amplia.

A esta altura, se puede trazar un panorama de la formación para el trabajo y sus desafíos en la Argentina actual. En un contexto de pobreza extendida y riesgo de exclusión, con un mercado de trabajo difícil pero en expansión, urge ampliar las oportunidades de la población tanto para adquirir al menos una educación secundaria de razonable calidad, como para recibir una formación específica adecuada. Frente a estos desafíos, la educación secundaria, en general, y la técnica, en particular, tienen mucho por mejorar. Por su parte, la formación profesional extraescolar tiene un alcance importante, aunque minoritario si se considera el total de la fuerza de trabajo. Sin embargo, suele fluctuar entre cierta rigidez de los programas oficiales y una masa anárquica de cursos difíciles de evaluar en su adecuación a los desafíos señalados.

Los actores de la formación profesional

El principal actor de la formación para el trabajo en la Argentina es el Estado. Este financia buena parte de las actividades de formación, tanto en la educación formal como no formal, por medio de los presupuestos educativos y del Ministerio de Trabajo. Gestiona en sus propias instituciones la educación técnica y la formación profesional y supervisa la formación impartida por instituciones privadas. La necesidad de la responsabilidad del Estado es reconocida aun por autores francamente neoliberales (Becker, 1964). Se sabe que las empresas subinvierten en formación porque el valor agregado que le da al trabajador la capacitación puede *venderlo* a la competencia cambiando de trabajo. Si las firmas invierten, lo hacen fundamentalmente en una formación lo más específica posible, de manera que no le sea útil en otra organización. La formación general y técnica, clave para una población educada y productiva, es de por sí utilizable en una variedad de contextos. Además, por razones de equidad, conviene compensar en la formación profesional los desequilibrios producidos por una insuficiente formación inicial, desequilibrios que disminuyen las posibilidades laborales de los más pobres. Por todo ello, el rol del Estado es indelegable. El problema radica en el monto del apoyo necesario y la manera en que se asignan los recursos, tanto organizacionales como económicos; el análisis de la realidad actual y la fractura de las acciones de distintas dependencias y jurisdicciones no parece garantizar una política eficaz.

El segundo gran actor es el sector empresario. Las empresas son el lugar del cambio tecnológico y del trabajo productivo, y sin su participación activa es imposible una formación eficaz para el trabajo. El tema aquí es cómo ampliar la participación de las empresas en la formación, pues actualmente solo una cantidad ínfima de la formación las cuenta entre sus protagonistas. Sin caer en la problemática planteada en el párrafo anterior, esto sucede cuando el Estado financia capacitación que solo es útil en esa empresa, y que igual hubiera sido impartida sin su financiación (Ljubetic y otros, 2006). El contexto actual de la reactivación, que ha mostrado la escasez de oferta de trabajadores calificados, es propicio para la implementación de programas comunes entre Estado y empresas que permita una capacitación y una formación técnica más relevante y pertinente, y que llegue a todos los sectores de la población. Ejemplos como el sistema dual de algunos países europeos, o la acción del Senai en Brasil muestran pistas en esa dirección.

Una de las formas de acción del Estado en la Argentina se organiza mediante los centros de formación profesional conveniados, administrados por la sociedad civil pero financiados por el Estado. Allí se encuentran actores importantes que aportan mucho al campo de la formación, uno de ellos son los sindicatos. A partir de los años 70, un grupo importante de sindicatos conforma el Foro Sindical por la Capacitación Integral y Permanente del Trabajador, un cuerpo colegiado que trabaja por consenso en función de objetivos comunes. Sus actividades comprenden la capacitación político-

sindical, la formación profesional y la investigación de nuevos perfiles laborales. Algo menos de 20 sindicatos participan en el Foro. Otro grupo importante de actores son las ONG que actúan en el campo social. Han adquirido importancia debido al incremento de la pobreza y al surgimiento de programas sociales que incluyen la capacitación como uno de sus componentes. Las ONG tienen conocimiento y experiencia de trabajo con poblaciones en riesgo, pero presentan niveles muy variados de idoneidad técnica en formación: en general aquellas que pertenecen a instituciones mayores –relacionadas con iglesias o entidades educativas– se encuentran mejor equipadas y cuentan con personal más idóneo. Tanto sindicatos como ONG, han permitido ampliar la oferta a nuevas poblaciones, que no tenían cabida en el modelo original de la formación profesional, exclusivamente estatal.

El último, pero muy importante actor de la formación, está constituido por los usuarios de la misma, la gente que quiere y puede capacitarse, esos centenares de miles de personas que se anotan en escuelas y cursos no formales, que buscan capacitarse, invirtiendo en muchos casos sus propios recursos. Frente a ello es necesario preguntarse quién garantiza la validez e idoneidad de la formación impartida.

La articulación entre estos actores –Estado, empresas y sociedad civil– podría mejorarse. Todos ellos tienen roles propios e indelegables, pero existe escasa coordinación y canalización adecuada de recursos como muestra el análisis de la superposición de algunos programas, la obsolescencia de otros y la existencia de poblaciones objetivo prioritarias pero relativamente vacantes (en particular la de jóvenes y adultos en riesgo).²

Conclusiones

Los desafíos son muchos –algunos antiguos, otros nuevos– pero también lo son las fuerzas y las políticas movilizadas por la formación para el trabajo. Se pueden plantear algunos caminos para las políticas estatales y para el aporte privado. Uno es incrementar la articulación en el ámbito local de la oferta y la demanda de formación, del sector público y privado y de las instituciones educativas y las organizaciones productivas. Esto es factible y muy importante; el ejemplo de ciudades como Rafaela [Santa Fe, Argentina] muestra los resultados del esfuerzo compartido y la continuidad. En ámbitos más abarcadores, ya sea el nacional como el provincial, aparece como un requerimiento para evitar la pérdida actual de recursos humanos e institucionales el rescate de los servicios existentes de formación profesional, tanto estatales como privados, así como su actualización. Es indispensable mejorar la supervisión y los mecanismos que proveen el financiamiento para llegar a instaurar instancias de control de calidad y, eventualmente, de certificación de competencias. Por último, el horizonte de estas políticas tiene que ser el incremento de la equidad y la calidad de la formación, entendiendo por ello el acceso de todos a una formación laboral que permita integrarse a la sociedad y

5

tienda a eliminar los circuitos de exclusión y privilegio existentes, que se pueden visualizar en las trayectorias educativas y laborales de tantos compatriotas nuestros.

Notas

¹ Esta cifra proviene de datos del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) para 1997; no figuran las provincias cuyos Centros de Formación Profesional dependen de los Departamentos de Trabajo.

² Esta sección resume contenidos de *La formación para el trabajo en la Argentina: situación actual y perspectivas para el futuro* (Gallart, 2001).

Bibliografía

Becker, Gary, *Human Capital*. Nueva York, Columbia University Press, 1964.

Filmus, Daniel; Miranda, Ana y Zelarrayán, Julio, “La transición entre la escuela media y el trabajo: los recorridos post-secundarios de los jóvenes en el Gran Buenos Aires”, en *Estudios del Trabajo*, n° 26, julio-diciembre 2003.

Gallart, María Antonia, *Veinte años de Educación y Trabajo*. Montevideo, Cinterfor, 2002.

— — —, *La formación para el trabajo en la Argentina: situación actual y perspectivas para el futuro*. Santiago de Chile, Cepal- GTZ, 2001.

Ljubetic Godoy, Yerko, “El mercado laboral y las políticas de empleo: el rol de la capacitación”, en Ljubetic, Yerko; Bravo, David; Medrano, Patricia, Castillo, Ramón y Escárate, Jossie, *Igualdad de oportunidades: Los desafíos de la capacitación laboral*. Santiago de Chile, SENCE, Centro Microdatos, Universidad de Chile, 2006.

SCANS, “Lo que el trabajo requiere de las escuelas”. Informe de la Comisión SCANS para América 2000. Washington, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 1992.

Wiñar, David, *Políticas de formación laboral: el caso del sector educación de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Universidad de Luján, Departamento de Educación de Adultos, 2000.

* Licenciada en Sociología, Universidad del Salvador. Ph. D. en Educación Comparada, Universidad de Chicago. Investigadora en las áreas de educación y trabajo y de educación secundaria y técnica. Profesora en las universidades de San Andrés y Torcuato Di Tella. Miembro de la Academia Nacional de Educación. Autora y coautora de numerosas publicaciones.