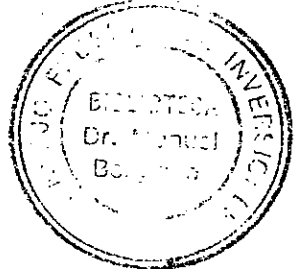


1874



EXPERIENCIAS EN LA ARTICULACION
ENTRE EDUCACION Y TRABAJO

INFORME FINAL

U 124
U 120
U 21
U 13

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

AUTORIDADES DEL CFI

SECRETARIO GENERAL

Ing. Juan José Ciáccera

DIRECTORA DE COOPERACION TECNICA

Ing. Susana Blundi

JEFE DEL AREA ORGANIZACION ESTATAL

Ing. Agr. Miguel Basualdo

AUTOR:

David L. Wiñar

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

I. INTRODUCCION

I.1. Objetivos y alcances del trabajo

El interés por la formación para el trabajo ha tenido diversos momentos y connotaciones a través del tiempo. En América Latina en los últimos años se pueden apreciar dos factores que le han dado particular relevancia y urgencia a la cuestión.

Por un lado, las dificultades de la economía regional para proporcionar suficientes empleos productivos a su población y, en consecuencia, para dar solución a los problemas de desocupación, subempleo, pobreza y marginalidad social.

Por otra parte, a esta situación que tiene su origen en el estancamiento económico, se suman los desafíos que plantean los nuevos patrones técnico-organizativos de la producción en un contexto de apertura de las economías nacionales. Aunque con un dinamismo mucho menor que en los países desarrollados, la adopción de tales patrones tienen consecuencias apreciables sobre el empleo y la calificación laboral.

Frente a estos hechos ha habido distintas iniciativas por parte de los sectores público y privado para fomentar el trabajo productivo, la generación de empleo y la reconversión de la fuerza laboral. En algunos casos, los sistemas educativos y de formación profesional han acompañado estas políticas con proyectos inéditos o fortaleciendo tendencias consideradas idóneas.

De tal modo junto a los programas y organización tradicionales de la educación técnica y la formación profesional se han desarrollado o consolidado otras modalidades de articulación entre educación, trabajo y tecnología de carácter alternativo. Cabe señalar que, en algunos casos, estas alternativas tienen una larga tradición en otros medios.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Los organismos gubernamentales y no gubernamentales en Argentina no han sido ajenos a estas cuestiones y, particularmente en la última década han producido un conjunto de iniciativas que, sin embargo, no conforman políticas estables y de alcances adecuados a las necesidades.

La revisión sistemática de la experiencia sobre estos temas es un medio que puede contribuir a la adopción de respuestas válidas a los problemas enunciados en párrafos anteriores.

En tal sentido, el documento elaborado tiene como objetivo describir y analizar un conjunto de programas alternativos desarrollados en los sistemas de educación y de formación profesional en América Latina para el abordaje de la relación entre educación y trabajo. En otras palabras, el estudio describe y analiza un grupo de experiencias relevantes que difieren en cuanto a objetivos, organización o métodos respecto a la oferta clásica de técnicos de nivel medio en el sistema educativo o del aprendizaje o formación de operarios en la empresa en el sistema de formación profesional.

El documento se refiere a experiencias relevantes en algunos países latinoamericanos y, cuando este fuera el caso, a tendencias que se registran en algunos aspectos. Cabe señalar que en cierta medida el alcance está condicionado por la disponibilidad de la información sobre el tema en el país que, sin embargo, permite un adecuado tratamiento de los ítems enunciados.

1.2.- Características de los programas considerados.

El desarrollo del tema del trabajo requiere algunas precisiones terminológicas. Al respecto, es claro el referente que se tiene de la educación técnica del sistema formal de educación. Salvo escasas excepciones, durante este siglo la modalidad técnica completó un proceso de "secundarización" por el cual se articuló al nivel medio en condiciones semejantes a modalidades tradicionales. Es decir, con posibilidades de articulación dentro del nivel y de acceso a estudios superiores. Cabe señalar que, en

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

etapas anteriores, la educación técnica tenía carácter terminal y un sesgo clasista, en lo que respecta a los sectores de población que atendía.

A esta caracterización institucional cabe agregar los objetivos de formación que se plantean para el técnico de nivel medio. En principio se puede afirmar que corresponden al de un técnico en la estructura ocupacional, aunque no siempre se alcanzan estos estándares.

Es decir, que se procura formar un trabajador que, generalmente bajo la dirección y supervisión de un profesional, desempeña tareas de carácter técnico para ayudar en la preparación de proyectos, colaborar en los procesos de fabricación o construcción así como en la instalación, mantenimiento y reparación de instalaciones y equipos en distintas ramas de producción.

En cambio, el concepto "formación profesional" requiere para su caracterización un análisis más pormenorizado de aspectos doctrinarios, institucionales y empíricos que se intenta en los párrafos siguientes.

La OIT fue modificando a través del tiempo su concepción sobre la formación profesional, dándole un carácter progresivamente más amplio.

En una primera etapa, consideraba que la formación profesional tenía por objetivo la adecuación del hombre al puesto de trabajo. Las Recomendaciones 87 de 1949, y 117 de 1962, incorporaron como objetivos la elección y formación para el ejercicio de un profesión, la readaptación y la promoción ocupacional. Con posterioridad, Convenio 142 y Recomendación 150 de 1975, se incluye a jóvenes y adultos en todos los niveles de calificación como beneficiarios de la formación profesional. Esta no se limita sólo a la preparación para el desempeño de una ocupación sino, por el contrario, incluye la orientación y la formación económica, social y cultural. Se propicia, asimismo, una

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

formación que permita comprender las condiciones de trabajo y el medio social en que este se desarrolla.

La Recomendación 150 cambia el eje prioritario de la formación profesional, de las condiciones del mercado de empleo al hombre. Plantea, en este sentido, la configuración de un sistema de educación permanente en el cual la formación profesional realiza diversos y dinámicos aportes a la formación laboral, cultural y social del hombre y apunta a que éste tenga un papel activo en el desarrollo de su propio destino, individual y grupal.

En América Latina el concepto de Formación Profesional (FP) remite al accionar de las Instituciones de Formación Profesional (IFF) y, en los últimos años estas instituciones han estado operando en un campo más amplio que el que tuvieron originalmente.

La descripción de las actividades que realizaron y realizan las IFF es, en consecuencia, otra forma de acercarse al concepto de F.P.

El origen de las IFF está vinculado con los requerimientos de mano de obra calificada y semicalificada generado por el proceso de sustitución de importaciones que a partir de la década de 1940 comenzó a gestarse en varios países de A.L.

La necesidad de contar con mecanismos ágiles y eficientes para la formación de los mencionados niveles ocupacionales -que no eran provistos por el sistema de educación formal ni las empresas en una cantidad apreciable- dio origen a las instituciones de F.P. en casi todos los países latinoamericanos. A través de las mismas, se procuró brindar las calificaciones en una variedad de oficios - particularmente para los sectores industriales y de la construcción - y transmitir a los trabajadores, de origen rural en una proporción importante, las normas y estilos de organización industrial del trabajo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La cultura institucional de las IFF está basada en la racionalidad del ambiente de la producción. En esto cuentan varios factores: a) el origen de su personal docente que proviene del ámbito de la producción, b) el contacto permanente con la empresa c) un método de enseñanza-aprendizaje basada en la lógica de los procesos productivos y d) como ya se ha señalado, valores, hábitos y comportamientos que reflejan las que rigen en el medio de trabajo.

Por último, cabe caracterizar al sujeto o usuario de los servicios de F.F. En esto se observa una secuencia que va de una dedicación prioritaria a la formación preocupacional de jóvenes y adultos, y a la formación complementaria de trabajadores ya vinculados al mercado de trabajo en las primeras etapas, a una variedad de actividades en momentos posteriores. Como se verá más adelante estas actividades relativamente nuevas tienen como referente a la empresa como usuario preferente e incluyen, además de la formación y desarrollo de sus recursos humanos, tareas de asesoría y asistencia técnica en diversos campos de la actividad de las empresas.

Sobre la base de los lineamientos doctrinarios de las leyes que regulan la F.F. en Brasil, que tiene coincidencias básicas con las que plantean los organismos internacionales, Ammann⁽¹⁾ define criterios operativos que posibiliten el logro de los objetivos que aquella intenta alcanzar.

En tal sentido, se pregunta cual debería ser la carga horaria mínima en un curso de F.F. para satisfacer los siguientes parámetros:

- 1) Que posibilite la práctica de una ocupación calificada a los nuevos ingresantes a la población económicamente activa.
- 2) Que permita atender de manera integral los objetivos de F.F. en lo que respecta a la formación humana y profesional del trabajador, a las necesidades de la producción y de la economía y cultura nacional.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

3) Que la formación para una ocupación en el sector informal debería ser más prolongada que la de una ocupación formal, teniendo en cuenta la mayor complejidad de la primera.

4) Que las ocupaciones agrícolas deberían tener una mayor carga horaria de formación por ser más informales y por la complejidad de las actividades tanto de producción como de comercialización.

5) Que en la determinación de la carga horaria debe tenerse en cuenta el nivel de educación de los aspirantes que, en general, suele ser bajo.

Los cursos que se dictan en Brasil para calificar a personal de los sectores terciario y secundario oscila entre las 400 y 1600 horas que equivalen, aproximadamente, a un mínimo de un semestre y un máximo de dos años. Sobre esta base y la comparación internacional -que tiene parámetros más exigentes- el autor mencionado concluye en la necesidad de una carga horaria de uno o dos años escolares, esto es de 800 a 1600 horas. Sin embargo, teniendo en cuenta que algunas ocupaciones son relativamente simples y que una duración mayor sería difícil de absorber por el sistema de F.P. plantea un límite mínimo de 600 horas como una duración que permita dar una respuesta relativamente satisfactoria a los puntos señalados más arriba.

Las experiencias que se analizan en el documento incluyen programas de educación pre-empleo en los sistemas formal y no formal y programas dirigidos a la población económicamente activa ocupada y desocupada. En lo que respecta a los programas de formación pre-empleo se incluye la modalidad de educación media profesionalizante o diversificada, diseñada con la intención de proporcionar salidas laborales a sus egresados, experiencias de educación/producción y otras innovaciones que, independientemente de que tengan ese componente, cuentan con mecanismos específicos y sistemáticos de interacción con la realidad productiva y tecnológica.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El concepto de educación/producción siguiendo en esto a Cabral de Andrade (2), se refiere a:

a.- La simultaneidad del desarrollo de la actividad productiva y educativa.

b.- El carácter significativo, en términos de tiempo a ella dedicada y en términos de valor económico y social de la producción generada.

c.- El carácter manual, preponderante pero no exclusivo, del trabajo.

d.- Las actividades productivas y educativas que son cumplidas en distintos ámbitos (por ejemplo, la educación en la escuela y la producción en la empresa), en cuyo caso resulta indispensable que sean coordinadas por uno de ellos, o que la escuela patrocine y acompañe las actividades que se realizan en la empresa, o ésta promueva y coordina actividades educativas que tienen lugar en la escuela.

e.- Las pasantías y actividades prácticas cuando generan producción relevante y absorben tiempo significativo de las actividades de los alumnos.

Otras experiencias que se analizan en relación con la formación pre-empleo tienen como característica su carácter sectorial y que han agregado a su función tradicional educativa las de investigación, desarrollo y difusión de tecnología. Estas actividades de naturaleza sistemática son una fuente de realimentación del curriculum que, por lo general, no tienen la mayoría de los centros educativos y de F.P. concebidos según los patrones clásicos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

II. EXPERIENCIAS EN EL NIVEL MEDIO DE ENSEÑANZA

II.1. La enseñanza media profesionalizante.

El concepto de educación media profesionalizante o diversificada se refiere a la introducción de contenidos prácticos, en diversas proporciones y con variables grados de especificidad en cuanto a la calificación laboral, en currículos académicos.

Aunque ya en los primeros años de la década de 1980 los análisis realizados sobre esta modalidad educativa posibilitaban caracterizar con bastante nitidez los objetivos y consecuencias de las experiencias que se encuadran en este concepto, parece oportuno volver sobre este tema.

En efecto, la recurrente aparición de proyectos que tienen el propósito de extender a la totalidad del segundo ciclo de enseñanza media una formación habilitante para el desempeño de una ocupación merece ser analizada a la luz de la experiencia histórica y de las tendencias ocupacionales y educativas previsibles.

En tal sentido, en los párrafos siguientes se consideran los objetivos que se han planteado en las experiencias latinoamericanas de esta naturaleza y como se concretaron en los hechos:

a) En primer lugar cabe señalar la imposibilidad práctica de extender las reformas iniciadas a una proporción importante de los sistemas educativos y las distorsiones que se registraron en la ejecución respecto a sus objetivos originales. En cuanto a lo primero, la insuficiencia de recursos materiales y humanos determinó que las experiencias quedaran restringidas a sectores reducidos de población, conformando pequeñas islas de calidad en el total del sistema como fuera el caso los Institutos de Enseñanza Media Diversificada en Colombia. En cuanto a experiencias en que se intentó una aplicación masiva, como en la década del 70 en Brasil, se produjeron desvíos que

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

desnaturalizaban la propuesta. Ya sea por insuficiencia de recursos, por la resistencia o incapacidad de los docentes para plantear opciones válidas, los planes elaborados por las escuelas dieron respuestas formales. De tal modo se programaron habilitaciones ocupacionales de bajo costo sin preocuparse por su vínculo con el mercado de trabajo. Además, las cargas horarias de formación especial tendían a ser insuficientes, con la intención de preservar una formación general preparatoria para el acceso a la universidad.

b) Algunos autores se plantearon, por otra parte, si las necesidades del mercado de trabajo justificaban la profesionalización obligatoria del segundo ciclo de la enseñanza media o si, por el contrario, era preferible volcar a otros grupos de población los recursos que deberían destinarse a ese fin como es el caso de quienes no alcanzaron ese nivel educativo. Además, como ya se ha señalado la oferta tiende a concretarse más en función de posibilidades que del contexto.

Este contexto, es en última instancia la cuestión que debería clarificarse para precisar el tipo de conocimientos y preparación para el trabajo que es necesario para responder a las condiciones del medio actual y del futuro previsible.

Aún cuando en los países latinoamericanos la introducción de nuevas tecnologías de producción de bienes y servicios se da en menor escala y con menor rapidez que en las economías desarrolladas, estas últimas muestran la tendencia que previsiblemente seguirán los primeros.

La introducción de la microelectrónica y de nuevas técnicas de organización ha sustituido el pleno empleo por el desempleo estructural pero, al mismo tiempo, reemplazó una racionalidad puntual asociada a la máquina por una racionalidad sistémica que redefine tareas y responsabilidades a partir de la totalidad del proceso productivo. Entre otros aspectos, esta redefinición suele requerir una mayor versatilidad, eliminación de puestos fijos y ocupaciones estables, lo cual exige una mayor visión de conjunto y una formación polivalente. Aunque se está

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

lejos de tener un consenso sobre los contenidos específicos que debería tener la educación, ya que los sistemas productivos muestran situaciones muy heterogéneas, se acuerda en que la educación debe afrontar los nuevos requerimientos contemporáneos con una formación más abarcadora, general, abstracta. En tal sentido, el curriculum debe posibilitar la comprensión global de los procesos tecnológicos y de la cultura informática y reforzar la formación lógico-matemática.

Debe posibilitar, asimismo, el análisis y pensamiento estratégico que permita planificar y actuar creativamente frente a situaciones nuevas. La capacidad de trabajo en equipo, la responsabilidad y autonomía tanto para el trabajo en el sector formal como para poder desenvolverse en el sector informal son otros de los aspectos que se señalan como deseables en la literatura sobre el tema.

Los requerimientos de calificación que han sido señalados no conducen a definiciones de política educativa y de diseño curricular, los cuales deben tener en cuenta las realidades productiva, tecnológica y educativa en cada país. Es claro que las tendencias descritas muestran la necesidad de una formación general para el trabajo -sustentado en un elevado nivel de educación formal- ampliamente difundida en la población, lo cual supone que debería estar presente en todo el nivel medio.

De allí en más, la cuestión de la profesionalización de este nivel de enseñanza debe considerarse cuidadosamente. Su extensión a las modalidades académicas, además de las cuestiones prácticas ya mencionadas, debería evaluar con rigor el momento y el grado de la formación especializada que requiere un mercado de trabajo cambiante.

c) Una de las motivaciones para extender la profesionalización a toda la enseñanza media ha sido, con frecuencia, el intento de disminuir la presión por el ingreso a los estudios universitarios. Antes de considerar si las condiciones del mercado de trabajo hacen viable una política de esa naturaleza, es oportuno señalar las distorsiones que se produjeron durante la implantación de la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

obligatoriedad de la enseñanza profesionalizante en Brasil en la década de 1970. Al respecto, se ha observado que los colegios que pudieron organizar cursos profesionalizantes de calidad satisfactoria fueron los que contaban con mayores recursos, los más caros, con alumnado de clase media y alta. Ahora bien, para estos alumnos la calificación adquirida en el nivel medio es, por lo general, de escasa significación laboral, ya que, en su gran mayoría, prosiguen estudios universitarios. Por el contrario, en las escuelas con un alumno de nivel socioeconómico más bajo la enseñanza ofrecida era de baja calidad con lo cual no se preparaban adecuadamente para el campo laboral y quedaban en inferioridad de condiciones para acceder y tener éxito en estudios de nivel superior.

Hechas estas aclaraciones, cabe volver a la primera cuestión. En tal sentido, se observa que en muchos casos el aumento de la oferta de población con estudios universitarios determina que estos compitan por ocupaciones que previamente eran desempeñadas por personas con estudios medios. En la medida que para estos se hace más difícil conseguir empleo, disminuyen los costos de oportunidad de un uso alternativo del tiempo ya que la percepción de un ingreso se hace poco probable. En consecuencia, desde una perspectiva individual disminuye el costo de la enseñanza y se incrementa, por tal motivo, la demanda de educación universitaria.

d) Las evaluaciones realizadas por organismos internacionales (CINTERFOR y Banco Mundial) en años recientes llegaron a conclusiones semejantes a las que se habían anticipado en los estudios realizados en la década anterior.

Como consecuencia de estas evaluaciones y nuevos criterios sobre el sector educación, el Banco Mundial modificó sus prioridades en materia de asistencia financiera.

Entre los periodos 1963-1976 y 1977-1986 se produjo un vuelco importante hacia la educación general, en particular hacia el nivel primario, y una declinación de los recursos asignados a

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

la educación técnica y de formación laboral. Dentro de estos últimos, los fondos destinados a la educación media diversificada pasaron de casi el 12% a algo menos del 1% y crecieron en valores absolutos y porcentuales los que fueron dirigidos a la educación no formal. Aunque estos datos corresponden al total de los préstamos del Banco, puede suponerse que una reducción tan drástica debe haber afectado de manera sustancial los programas localizados en América Latina. La ausencia de financiamiento internacional y la escasez de recursos propios, sumado a las dificultades ya consideradas, permiten augurar una virtual paralización de este tipo de programas.

e) Como contrapartida de esta declinación se observa una tendencia incipiente de convergencia y colaboración entre los sistemas educativos y las instituciones de formación profesional. Esta tendencia incluye cuestiones como el reconocimiento de estudios y la cooperación entre sistemas en materia de uso de equipamiento intercambio y capacitación de docentes y programas conjuntos de formación.

Por tratarse de hechos recientes y restringidos a algunos países no se pueden sacar conclusiones generalizables pero la convergencia insinuada merecería ser tenida en cuenta en la definición de políticas educativas que pretenden un acercamiento con el mundo del trabajo.

II.2 Programas de educación/producción.

La fundamentación de los programas de formación/producción en el sistema de educación formal incluye aspectos pedagógicos, económicos y sociales. Entre las principales justificaciones que suelen mencionarse se pueden citar las siguientes:

- instrumentar el concepto de educar para la vida, a través de una educación para el trabajo que tienda al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- difundir entre los alumnos el aprecio por el mundo del trabajo en sus diferentes manifestaciones.
- utilizar la enseñanza de los procesos productivos como un factor de motivación del aprendizaje y para lograr una adecuada integración entre teoría y práctica.
- fomentar valores y actitudes tales como la responsabilidad, la autodisciplina, la perseverancia y la creatividad.
- propiciar el intercambio entre los sistemas tecnológico-productivo y educacional.
- contribuir al financiamiento educativo ya sea por la producción de insumos para las escuelas o la venta de productos o servicios.
- facilitar la transición entre la escuela y el trabajo.

En la evaluación de las experiencias en este campo pueden distinguirse cuestiones vinculadas con los requerimientos materiales y la administración de los programas, la aceptación de la propuesta por la comunidad y la escuela, el objetivo y destino de la producción y, finalmente, la naturaleza de las procesos educativos que originan.

Las necesidades de locales, equipos e insumos para la producción suelen exceder las previsiones de quienes plantean el programa, particularmente cuando se plantean alcances masivos. La formación de los docentes, habituados a modalidades tradicionales de enseñanza, es otra dificultad que condiciona el inicio y desarrollo de actividades de producción en las escuelas. Un tema reiterado dentro de este grupo de problemas es que, por lo general, los sistemas educativos tienen escasa flexibilidad administrativa para posibilitar las operaciones típicas de un proceso productivo, como es comprar, vender y utilizar los ingresos obtenidos. Esto es particularmente crítico cuando de estas restricciones depende un proceso productivo con cierto grado de realismo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Como consecuencia de los factores mencionados la cobertura de estas experiencias suele ser limitada y relativo el grado de inserción en el sistema educativo.

A esto contribuye también la resistencia de los docentes originada en el temor a no estar en condiciones de instrumentar estas innovaciones. Por otros motivos, estos cambios pueden generar oposición por parte de productores y trabajadores en la medida que los visualicen como una amenaza para sus ingresos. En el caso de los padres de los alumnos suelen presentarse reacciones negativas debido a que se asocia los programas a actividades dirigidas a grupos marginales o a la recuperación de desertores de la educación formal.

El objetivo y destino de la producción es un tema sobre el cual existen distintas posiciones. El caso menos conflictivo es, posiblemente, aquel en que la producción se destina a la alimentación de los alumnos en escuelas agrotécnicas.

En otras situaciones, puede advertirse cierta tensión entre quienes sostienen la postura de una asignación con criterio social de los beneficios obtenidos o una asignación de ingresos a los docentes y alumnos. Al respecto, cabe esperar que según sea el criterio adoptado, se llegue a resultados diferentes en términos de las conductas que estimulen.

Hasta el momento se ha pasado revista a cuestiones fácticas que limitan la posibilidad de aplicación de las propuestas de educación/producción y a cuestiones que si bien son importantes -como el destino de la producción- no se internan en los aspectos medulares de su consistencia pedagógica. En otras palabras, cabe preguntarse en qué medida se ha desarrollado una organización pedagógica a partir de una actividad productiva como elemento central, y si esta estrategia produce resultados como los que se enunciaron al comienzo de este punto.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En los pocos casos de experiencias masivas de educación/producción -que tiende a coincidir con proyectos políticos de economías centralmente planificadas- la integración de la educación y la producción en el curriculum es escasa o nula.

La producción como núcleo central a partir del cual se organiza la actividad educativa es también poco común en experiencias de alcance limitado. Por lo general la educación y la producción se hacen en forma paralela y las disciplinas científicas se imparten en forma tradicional. Los mayores logros se dan, en cambio, en la valoración del trabajo manual y del trabajo en general y en una actividad productiva importante en cantidad y calidad.

La perspectiva que se adopte sobre el programa puede condicionar, por otra parte, los objetivos de aprendizaje. Esto puede ocurrir cuando se privilegia o se pone demasiado énfasis en la producción. Para garantizar esta en tiempo y calidad es frecuente que el personal docente tome a su cargo los aspectos esenciales y se relegue a los alumnos sólo a algunas tareas menores de escaso valor educativo.

El ámbito en el cual se desarrolla un enfoque de educación/producción influye también de manera decisiva sobre sus características. Es decir, la escuela, la empresa o la IFP que es sede del programa tiende a determinar los rasgos específicos de la actividad según los patrones propios de cada institución.

La revisión de las experiencias en la materia muestra que los programas de educación-producción en escuelas agrotécnicas tienen mejores posibilidades de concretarse y obtener buenos resultados en términos de integración curricular, que las iniciativas planteadas en escuelas urbanas.

En los ítems siguientes se consideran experiencias en materia de educación/producción en escuelas de nivel medio agrícolas y un programa que incluye, también, a escuelas técnicas industriales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

II.2.1. Un caso de programación didáctico-productiva en la educación técnico-agropecuaria.

Las escuelas agropecuarias de nivel medio en la República Argentina está organizada en dos ciclos de tres años de duración, denominados "Ciclo Básico Agropecuario" y "Ciclo Superior Agropecuario", respectivamente. Los alumnos que completan los seis años de estudio y los requisitos reglamentarios obtienen el título de "Técnico Agropecuario".

El plan de estudios actual es el resultado de un proceso que se inicia en el año 1966 con la transferencia de las escuelas agropecuarias desde la jurisdicción del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Educación. De este modo se concreta su articulación con el resto del nivel medio aunque se mantiene una estructura académica en la que en un primer ciclo se forma un trabajador calificado (experto) en tanto que el segundo conduce al título de técnico.

En posteriores evaluaciones y experiencias parciales se propició para el ciclo básico una formación pretecnológica y una formación técnica con mayores fundamentos científicos y tecnológicos. Se buscó, además, una mayor flexibilidad curricular para adecuar la oferta a características regionales teniendo en cuenta que el curriculum vigente hasta ese momento fue pensado en función de la región pampeana. La articulación con el proceso productivo pasó de una formación acotada y prematura en relación con el mercado de trabajo, como era el caso del ciclo de expertos, a una integración de la formación práctica en el curriculum. El resultado de este proceso es la adopción de un nuevo plan de estudios en el año 1988, a través de la Resolución Nro. 44. Este plan adopta el criterio del agrupamiento y planificación de la labor educativa por áreas de conocimiento, una franja de regionalización curricular adaptable a las condiciones productivas zonales y una integración de las actividades prácticas en el curriculum.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La posibilidad de integrar todo el planeamiento educativo en sus aspectos teóricos con la realidad productiva permitiría - según dicha Resolución- una formación que se desarrolle en condiciones semejantes a las que enfrenta un técnico en el medio productivo real, tanto en sus aspectos técnicos-productivos como de gestión administrativa y económica.

En la justificación del plan se señala que se "dará término a una educación enciclopedista y verbalista en la que interesa que el profesor enseñe, por una educación formativa en la que el alumno aprende y el profesor orientador guía y enseña a estudiar e investigar, y en la que el alumno aprende haciendo".

En esta perspectiva, las prácticas agrícolas están incluidas en la planificación general que se denomina Plan Didáctico Productivo.

El Plan se propone encontrar un equilibrio entre una formación básica general común que permite la inserción laboral del técnico agropecuario en diferentes contextos, con cierta especialización de la escuela en relación con el medio en que está localizada. De tal modo se busca que las prácticas tengan un contenido realista acorde con la justificación del enfoque adoptado.

Con tal fin las prácticas, por otra parte intensificadas gradualmente a medida que se avanza en los estudios, se integran con el Plan de Explotación o Producción de la Escuela.

De tal modo se procura conseguir los siguiente:

- que los estudiantes que desertan, tengan algún grado de capacitación.
- una salida terminal especializada pero con una formación general que le posibilite el egresado incorporarse al mercado de trabajo en cualquier zona del país.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- la formación de los alumnos en las exigencias de una explotación económica en marcha.
- lograr una mayor coherencia en la determinación de contenidos de enseñanza evitando repeticiones y conocimientos no integrados.

Para lograr estas metas se incluye al estudiante en el proceso de planificación e implementación de las actividades productivas, y se establece una organización pedagógica que les da sustento. Como se señala en la Resolución N^o44/88 "el objetivo del Plan Didáctico Productivo, es lograr una activa participación de los educandos en la planificación de las actividades a realizarse en la escuela y en cuya implementación intervendrán luego, bajo la supervisión del personal docente, integrándose así de forma más efectiva al quehacer del establecimiento.

Constituye así una importante herramienta de trabajo para la planificación, seguimiento y control de las tareas que se lleven a cabo en la escuela agraria.

Siendo imprescindible la armonización de la enseñanza teórico-práctica impartida, con las tareas prácticas realizadas en las acciones didáctico-productivas, se debe estatuir un nexo entre los docentes de las distintas asignaturas, con los Jefes de Sección e Instructores de Campo, en forma tal, de adecuar los contenidos a la evolución de los diferentes ciclos productivos.

A la iniciación de cada año, la dirección de la escuela, en conformidad con la Cooperadora, confeccionará el Plan de Explotación General de la escuela.

Una vez aprobado el mismo, el Coordinador de enseñanza práctica, con el Jefe de la Sección didáctico-productiva y los profesores del área, confeccionarán un cronograma de actividades, mes a mes, en el que se fijará la participación de los alumnos, día por día, contemplando la carga horaria fijada en el Plan de Estudio, para las prácticas de cada asignatura.

Se tomará muy especialmente en cuenta que el alumno que comience una tarea operativa, haya adquirido un conocimiento teórico previo, como también realizado el trabajo práctico correspondiente; para tal fin, el profesor de la materia deberá planificar el desarrollo de la asignatura en concordancia a dicho plan. Ello requerirá, en algunos casos, alterar el orden de las unidades de estudio, pero sin que se pierda en ningún caso la organicidad total del conocimiento de la asignatura.

.....

Completando la acción práctica y en concordancia con la planilla instrumental del plan didáctico-productivo, los alumnos deberán, con la colaboración del profesor o Jefe de Sección, calcular y llevar registrado el costo de la labor operativa, como también de los insumos requeridos, para adquirir una noción clara del costo económico de cada operación.

También deberá llevar registrado el producido y su valor económico, a fin de poder, al final de la operación, hacer un balance económico sumario del acto operativo de cada tema del plan de explotación, realizado en la escuela, como así también, las observaciones que pudiera merecer.

Se logra así la complementación entre el conocimiento teórico, la práctica y la evolución económica del proceso productivo en una unidad integral, que hace que el alumno ubique dicho proceso en el manejo de la empresa agropecuaria".

II.2.2. Un caso de programación didáctico-productivo en la enseñanza técnica industrial.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En lo que respecta a la enseñanza media técnica-industrial en las páginas siguientes se considera un programa que la incluye y que si bien se encuentra en una primera etapa de desarrollo, tiene como punto de partida una concepción política educativa en el que la vinculación entre educación y trabajo tiene un carácter central.

En tal sentido, en la gestión gubernamental iniciada en el año 1988 en el Ecuador se promovió el desarrollo de diseños curriculares fundamentados en los procesos productivos con el objeto de posibilitar la vinculación del saber con el hacer y estimular la creatividad y capacidad para resolver problemas.

Los objetivos políticos planteados en ese periodo buscaban incorporar la dimensión cultural del trabajo en todos los niveles educativos. En el caso de la educación técnica, se plantea alcanzar este propósito a través de una estrategia que tiene como eje a las denominadas Unidades Educativas de Producción (UEP).

La caracterización de esta estrategia está referida al proceso de programación y puesta en marcha de tales UEP en el periodo julio 1990-julio 1991, dentro de marco del Programa de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica (PROMEET) que realiza el Ministerio de Educación y Cultura de la República del Ecuador con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

En función de las políticas enunciadas se puso en marcha un proceso tendiente a definir el proyecto pedagógico que orientara la estrategia UEP y la correspondiente adecuación curricular. A tal efecto, el equipo de consultores externos y contrapartes locales bosquejaron una propuesta, que se ajustaría en etapas sucesivas con la participación de los técnicos del equipo central y el personal docente de los colegios técnicos. Para la elaboración de la propuesta de Proyecto Pedagógico se consideró que debían definirse los siguientes puntos:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- los fundamentos de una propuesta pedagógica basada en el desarrollo de procesos productivos, las líneas metodológicas y estratégicas para sustentar esta orientación, así como las concepciones tanto de la educación como del aprendizaje adoptadas.
- un perfil básico de competencias de los bachilleres técnicos agropecuario e industrial vinculado al proyecto pedagógico resultante de la elaboración del punto anterior.
- el proceso metodológico para la adecuación curricular y, en particular, para la formulación del plan educativo-productivo.

Las razones del por qué y para qué de una estrategia basada en el desarrollo de procesos productivos incluyen aspectos axiológicos, pedagógicos y socioeconómicos. Entre los primeros, se destaca el valor del trabajo como elemento de formación, el sentido de educar para la vida a través de la producción, el fomento de formas autogestionarias y asociativas del trabajo y el desarrollo de aspectos de la personalidad tales como la responsabilidad, la autodisciplina y la solidaridad.

Desde un punto de vista pedagógico se plantea aprovechar los procesos productivos para lograr una adecuada integración entre teoría y práctica y una experiencia de preparación laboral más realista. Se concibe, por último, que a través de esta estrategia se pueda concretar una interrelación dinámica con el contexto productivo y tecnológico nacional y local, la incorporación y difusión de tecnologías en la comunidad y contribuir al financiamiento de las actividades prácticas de los colegios.

Para alcanzar los fines planteados, entre otros aspectos metodológicos y estratégicos se puso en marcha un proceso de adecuación curricular centrado en un eje tecnológico, el desarrollo de proyectos y la resolución de problemas y la integración de los contenidos de las áreas técnica, científica y humanística.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Un segundo paso consistió en definir las competencias básicas de los bachilleres técnicos en términos de funciones - planificar, organizar, administrar, operar, supervisar, etc. - y las tareas típicas esperables en cada caso en relación con el nivel de un técnico en la estructura ocupacional.

En lo que respecta al proceso de formulación del Plan didáctico-productivo se consideran los siguientes niveles:

1. Planificación Institucional que proporciona un enfoque general del porqué? y para qué?, de la institución.
- 2.- La planificación por áreas o ámbitos institucionales. Estos planes por áreas pueden ser: Plan General de Producción, Plan de Desarrollo de Recursos Humanos, Plan Financiero, etc.

Todos se integran en el Plan Institucional Curricular.

- 3.- Programas productivos, como un nivel en el cual se detallan de manera más específica las acciones en este ámbito.
- 4.- Proyectos Productivos como desagregación operativa del Plan Productivo.

El proceso de planificación institucional debe considerar dos aspectos. Por un lado, se debe tomar en consideración el análisis del contexto que constituye el diagnóstico de la situación actual tanto del entorno comunitario, como de la institución. Del análisis comunitario surgen los requerimientos del mundo de trabajo, insumo importante para definir el perfil profesional. Por otro lado, la normativa nacional, es decir, las decisiones gubernamentales en cuanto a la conducción del subsistema de Educación Técnica. En esta normativa se establece entre otras cosas, el tipo de bachiller técnico.

Uno de los planes por áreas a ser considerado en los colegios técnicos es el Plan General de Producción, documento que recoge las decisiones institucionales en este ámbito.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El planeamiento de las actividades productivas deben tomar en cuenta el diagnóstico de la capacidad instalada del colegio para la actividad productiva. De este diagnóstico se derivará el análisis de las restricciones y potencialidades institucionales para enfrentar con éxito esta actividad. Luego la institución definirá las políticas, estrategias y directrices productivas que, posteriormente deben traducirse en objetivos específicos de producción para el desarrollo de los programas y/o proyectos que se desarrollen.

Los programas de producción constituyen niveles de planificación más operativos de la actividad productiva. Estos programas se desprenden del Plan General de Producción y responden a aspectos particulares de las áreas de especialización que tiene el colegio o a otros factores que determinan las actividades productivas. Así en los colegios técnicos industriales pueden establecerse programas de producción de bienes de consumo y/o de servicios, o de acuerdo a las especialidades que ofrece la institución. En los colegios técnicos agropecuarios pueden generarse programas en los cuales se define la actividad productiva en las áreas de producción animal, vegetal, agroindustrial, talleres y trabajos generales, etc.

Para concretar los programas debe hacerse un análisis, a mayor profundidad, de la capacidad instalada del área de producción que involucra. Luego se debe realizar un balance de las restricciones y potencialidades que permitan definir políticas, estrategias y directrices a nivel de programas. Estos a su vez, deben concretarse en objetivos y metas de producción que permitan plantear proyectos productivos, que son la instancia operativa de este proceso de planificación.

Estos proyectos surgen de las demandas de productos y servicios en el ámbito comunitario, como ideas de producción. Estas ideas se someten a un estudio de prefactibilidad en el cual se toma en cuenta, esencialmente, la parte formativa, la posibilidad de concretarlo con la capacidad instalada con que cuenta el colegio, y la satisfacción de una necesidad comunitaria.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Si la idea de producción cumple estos requerimientos se procede a estructurar el proyecto, para lo cual se desarrollan los siguientes aspectos :

- * La ingeniería del proyecto.
- * Financiamiento.
- * Costos de producción.

El proyecto concebido se somete a un estudio de factibilidad en el cual se analiza en profundidad las operaciones involucradas en el desarrollo del proyecto y la posibilidad de satisfacerlas en base a las disponibilidades institucionales.

Si el proyecto satisface el estudio de factibilidad se procede a un desarrollo, de lo contrario es menester redefinirlo.

Por otra parte, es imprescindible que el proyecto satisfaga simultáneamente las especificaciones de la propuesta pedagógica en sus diferentes aspectos -axiológico, competencias a alcanzar, contenidos de enseñanza- de acuerdo a la etapa de los estudios que corresponda.

III. EXPERIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE FORMACION PROFESIONAL

La creación de la gran mayoría de las instituciones de formación profesional y el desarrollo de sus actividades en gran escala estuvo ligada al crecimiento y modernización de la industria con posterioridad a la segunda guerra mundial.

Durante ese primer periodo el objetivo predominante de estas instituciones fue la de capacitar o readaptar trabajadores para un puesto de trabajo, particularmente del sector moderno de la economía.

La cultura institucional de los organismos de formación profesional tuvieron como modelo a la empresa, reflejando la lógica de los procesos productivos en las prácticas de formación en un ambiente real de trabajo como elemento fundamental de aprendizaje.

✓ La formación inicial en una ocupación a través de sistemas de aprendizaje de adolescentes o de la habilitación de adultos fueron prioridades en esa fase de crecimiento del empleo en la industria manufacturera. La formación complementaria- esto es la actualización, reconversión, perfeccionamiento, etc. de trabajadores ya ocupados fue una consecuencia esperable de la relación con la empresa y sus necesidades en un momento inmediato posterior.

Fero en la medida que el dinamismo del sector moderno de la economía para absorber mano de obra disminuyó, las IFP iniciaron una diversificación de sus actividades dirigiendo una creciente atención a otros sectores sociales y productivos; la pequeña y mediana empresa tecnológicamente rezagadas, productores rurales, sectores marginales urbanos y rurales, entre otros.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Como resultado de este proceso, en la actualidad en la población-objetivo de las IFF pueden distinguirse los siguientes segmentos: "las empresas del sector moderno e intermedio, interesadas fundamentalmente en incrementar la productividad y en el entrenamiento práctico de su personal en servicio, de acuerdo a las tecnologías imperantes en los puestos de trabajo específicos que desempeñan: los trabajadores ya incorporados a ese mismo tipo de empresas o con expectativas de hacerlo, que desean una formación de base tecnológica más amplia y profunda susceptible de posibilitarles movilidad y promoción hacia niveles jerárquicos superiores: por último, las unidades productivas y grupos sociales rezagados que aspiran a programas integrales que superan con mucho los márgenes de una capacitación puramente técnica" (3).

Esta última demanda insinúa una tendencia que abarca todo el espectro productivo y que supera las actividades de capacitación de recursos humanos tradicionales de las IFF. La atención de las demandas individuales de formación tienden a desplazarse hacia las unidades productivas como un todo, en las cuales el desarrollo de la productividad y de la tecnología pasa a ocupar un papel central. Cabe reiterar que estas necesidades son comunes a toda la gama de unidades de producción, desde el trabajador independiente hasta las empresas de mayor complejidad y tamaño.

En los puntos siguientes se analizan experiencias vinculadas con sectores productivos con cierto grado de estructuración y con sectores sociales en desventaja, respectivamente.

En la descripción de los programas no suele haber una definición precisa de los destinatarios de tales acciones pero puede inferirse que las características cualitativas más que las cuantitativas determinan situaciones diferenciales en materia de requerimientos de formación.

El volumen de producción y número de trabajadores ocupados no están necesariamente asociados a tales características

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cualitativas. Es interesante, en tal sentido, la discriminación que hacen entre sector formal, cuasi formal e informal que hacen algunos autores que toman en cuenta además de factores cuantitativos, el modelo organizativo, el grado y tipo de calificación de los integrantes de las unidades productivas. (*)

El sector formal, de acuerdo a estos criterios esta conformado por empresas con más de cinco trabajadores ocupados, con una clara división del trabajo, organizadas jurídicamente y con capacidad de acumulación de capital. Las empresas cuasi-formales compartirían con las anteriores ingresos relativamente altos, cierta capacidad de acumulación y actividades calificadas pero un escaso grado de estructuración organizativa y un número menor de trabajadores ocupados. El sector informal, sería el conjunto de actividades de baja productividad e ingresos, con trabajadores no calificados, con escasa dotación de capital, organización y tecnología rudimentarias y que actúan al margen de disposiciones legales.

Las actividades dirigidas a pequeñas y microempresas relativamente estructuradas (del sector formal y cuasi-formal según las definiciones anteriores) tienden a constituir el universo de los programas genéricamente denominados de apoyo a la pequeña empresa. En la categoría de programas dirigidos a sectores en desventaja suele incluirse al sector informal, desocupados, sectores rurales tradicionales, población carenciada, jóvenes, mujeres etc.

La toma de conciencia sobre el papel de factores psicosociales y de las condiciones de la organización social ha llevado a que algunas IFF incorporasen prácticas asociativas en su trabajo con los estratos productivos rezagados. Es decir, que también se insinúa, además del pasaje del énfasis en el individuo aislado a las unidades productivas, una tendencia a considerar conjuntos de estas, particularmente en el caso de microemprendimientos, como sujetos de las actividades de aquellas instituciones.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

III.1. Programas de Apoyo a Pequeñas Empresas.

Los cambios de tendencia que se mencionan en el punto anterior se remontan a la década de 1960 pero se consolidan efectivamente en los años 70. A esto contribuyen, además de los factores ya enunciados, las dificultades de los sectores menos concentrados de la producción para poder encarar la capacitación de sus recursos humanos.

Pero no es sólo la percepción de esta circunstancia la que determina la actividad de las IFP en esta nueva etapa. También se toma conciencia de que la capacitación técnica de los trabajadores no es el único problema que enfrentan las pequeñas y muchas medianas empresas. Por el contrario, se advierte que varios aspectos de la gestión empresarial (administrativa, económica-financiera, productiva, de mercado, de ventas, etc.) condicionan el éxito o fracaso de estos estratos de producción.

Estos temas comenzaron a ser abordados por las IFP asociados a cursos de índole técnico-productivo, pero no tardaron en constituirse en programas autónomos de servicios especializados.

En efecto, las mayores instituciones de la región - SENAI, SENA, SENATI, INA, entre otras - crearon direcciones o institutos especializados de apoyo a las pequeñas y, en algunos casos, medianas empresas.

Las instituciones utilizan diversas estrategias y métodos de trabajos que, en algunos casos, tienen un carácter complementario. Por ejemplo, el INCE, a través de la Dirección de Pequeñas Empresas, ejecuta un programa regular de cursos sobre productividad dirigidos a pequeños y medianos empresarios que se complementan, a posteriori, con servicios de asesoramiento y asistencia técnica.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Fero antes de considerar los diversos tipos de programas no convencionales que se han desarrollado en varias instituciones, cabe señalar que también en las actividades tradicionales, esto es las de formación de recursos humanos, se ha dado un proceso de múltiples desarrollos en aspectos temáticos y metodológicos.

Respecto a estos último cabe mencionar el método Aprendizaje por Acción (APA) desarrollada por el INA, con cooperación técnica alemana, que se extendió luego a otros países. A través de este método se procura que el diagnóstico y la solución de los problemas de grupos de micro y pequeños empresarios se logre a través de una actividad participativa. La dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje se basa en el planteo de problemas reales que enfrentan los participantes en su actividad y que son resueltos en forma grupal con el apoyo de un instructor del organismo.

La educación a distancia es utilizada también como un recurso de aprendizaje de amplio alcance, como es el caso de SENATI y SENA que ha elaborado un nutrido conjunto de materiales impresos referido a la gestión empresarial. Estos textos se complementan con medios audiovisuales y programas radiales para algunos temas.

La asistencia técnica en aspectos productivos o de gestión es otra veta que han impulsado las IFP. El SENA a través de un profesional asesor elabora con los niveles directivos de las PYMES un diagnóstico y plan de acción con el objeto de promover el desarrollo de la empresa. Con posterioridad este profesional participa en la ejecución y hace el seguimiento del plan.

En aspectos relacionados con la producción, desde la información tecnológica hasta el control de calidad, pasando por las fases de diseño, métodos y racionalización de la producción actúan organismos como el SENATI y el SENAI.

Por último, la perspectiva de trabajo asociativo con pequeños y microempresarios que se mencionaba en el ítem anterior se concreta básicamente en el sector rural. El objetivo de estos programas que llevan a cabo varias instituciones de la región es mejorar las condiciones de vida de la población rural, promover el desarrollo global de las zonas a través de la organización y asociación económica y la integración social de pequeños y microempresarios. Estas acciones suelen ejecutarse en el contexto de programas de desarrollo rural integrado buscando solucionar al mismo tiempo que la generación de empleo, el incremento de la productividad e ingresos de los productores, las necesidades básicas de salud, vivienda y educación de la población.

III.2. Programas de Apoyo a Sectores en Desventajas.

En muchos casos es poco claro cual es la población destinataria de las actividades de las IFP que pueden encuadrarse en la amplia categoría de "sectores en desventaja". En tal sentido, suele usarse como intercambiables conceptos como informalidad, pobreza y marginalidad que son analíticamente diferentes aunque tiendan a superponerse sus referentes empíricos.

Los sectores o grupos en desventaja pueden ser clasificados según diversos criterios que se ejemplifican en el cuadro siguiente:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CUADRO Nro.1

TIPIFICACION DE SECTORES O GRUPOS EN DESVENTAJA ATENDIDOS POR LAS IFP EN AMERICA LATINA

- | | | | |
|----|---|--|---|
| a. | Sectores o grupos en desventaja por razones estructurales del sistema económico y el mercado laboral. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Desempleo abierto. 2. Sector informal urbano. 3. Micro y pequeña empresa del sector formal. 4. Sector tradicional rural (economía campesina, minifundio, pequeña empresa rural no estructurada). 5. Proletariado agrícola flotante (cosecheros migrantes, jornaleros) | |
| b. | Sectores o grupos sociales en desventaja por su ubicación socio-cultural, sociodemográfica, o etnocultural. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sectores o grupos en desventaja por razones estructurales de la organización social: 2. Grupos en desventaja definidos por categorías sociodemográficas: 3. Grupos en desventajas por razones etnoculturales: | <ul style="list-style-type: none"> - Marginales urbanos y rurales. - Población en situación de pobreza crítica. - Poblaciones "carentes". - Mujeres. - Jóvenes. - Ancianos - Niños (cuando trabajan). - Indígenas. - Poblaciones negras. |
| c. | Grupos en desventaja por otras razones específicas o coyunturales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Grupos en desventaja por sus limitaciones físicas o mentales: 2. Grupos en desventajas por su conducta social: 3. Grupos en desventaja por catástrofes sociales o naturales | <ul style="list-style-type: none"> - Limitados físicos. - Limitados en el desarrollo mental. - Drogadictos. - Reclusos. - Dañificados por guerras o violencia política o social. - Dañificados por catástrofes naturales. - Dañificados por degradación o contaminación ambiental. |

FUENTE: CINTERFOR. La formación profesional en el umbral de los 90. Montevideo. CINTERFOR. 1990. Pag. Nro.7.

En lo que respecta a la caracterización del sector informal urbano pueden distinguirse dos tipos de definiciones según se ponga el foco de atención en las unidades productivas o en las vinculaciones de los individuos con el mercado de trabajo.

Las definiciones referidas al SIU como conjunto de unidades productivas tienden a coincidir con la que fuera expuesta al comienzo de este capítulo. También se suele discriminar entre microempresas de subsistencia y micro empresas con potencial de desarrollo. Esta categoría tiende a coincidir con la de "cuasi formal" considerada en párrafos anteriores aunque es poco frecuente que se definan con precisión las características de las microempresas atendidas por las IFF.

Desde la perspectiva del mercado de trabajo se recurre habitualmente a las categorías ocupacionales que son provistas por censos y encuestas de empleo que permiten una aproximación al tema aunque con ciertas imprecisiones. La pertenencia a categorías como trabajador familiar no remunerado, asalariado subremunerado, trabajador independiente, empleado doméstico y pequeño patrón reflejan en su mayoría situaciones de desventaja pero ocultan, en algunos casos, situaciones que no se ajustan a la informalidad en términos de educación, ingresos y productividad.

Las estrategias y métodos de trabajo relacionados con el apoyo a los sectores en desventajas que han desarrollado las organizaciones públicas y no gubernamentales son numerosas tanto en lo que respecta a la población objeto como al abordaje de los problemas que desean solucionar.

En las páginas siguientes se sintetizan las principales líneas de acción que han sido identificadas en la literatura sobre el tema y se describen, con un mayor grado de detalle, algunos de los programas más consolidados en la región.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Los programas de formación vinculados con el problema de desempleo abierto tienden a encuadrarse dentro de los siguientes tipos:

- programas de habilitación de mano de obra vinculados a proyectos de empleo sustentados en inversiones en obras públicas.
- programas de habilitación profesional dirigida a desempleados con la intención de mejorar sus posibilidades de obtención de empleo
- programas de apoyo al autoempleo independiente o para la creación de empresas de propiedad individual o empresas asociativas

Entre las experiencias que han logrado resultados satisfactorios con la población desocupada y en condiciones de desventaja por razones estructurales, cabe mencionar a los Talleres Públicos del INA en Costa Rica y a iniciativas semejantes como las del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos de la Secretaría de Educación Pública de México.

El taller público de capacitación-producción es para el INA una estrategia de promoción social y económica de las comunidades más afectadas por problemas de desocupación y subempleo tanto en ámbito urbano como rural.

Se utiliza una metodología de capacitación desescolarizada y flexible que responde a las necesidades del usuario en cuanto a los contenidos y ritmo del aprendizaje. En tal sentido, el instructor denominado "facilitador" apoya, a través de la transmisión de conocimientos y destrezas, al usuario que ha seleccionado un objeto a producir o reparar según sus intereses y posibilidades. En lo que respecta a los recursos, el taller público cuenta con un conjunto de talleres que hace posible brindar formación inicial y complementaria. El material para las prácticas lo aporta el usuario que dispone, una vez elaborado, del bien producido y de los ingresos que le pueda proporcionar.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Los objetivos de los talleres públicos de capacitación-
producción que se ha planteado el INA son los siguientes:

- " - Rescatar productividad del sector no moderno o informal de la economía, sobre todo de los grupos tradicional y marginal, mediante el establecimiento de un programa de formación/producción popular, que faculte a la población económicamente activa desocupada o subempleada, y a la población inactiva, para generar fuentes de ingreso.
- Estimular en los usuarios el desarrollo de actividades y proyectos por cuenta propia, facilitándoles instalaciones, equipos y herramientas para aprender en procesos productivos.
- Brindar servicios de capacitación en actividades que permiten aumentar los ingresos individuales y familiares.
- Ofrecer capacitación para crear empresas de autogestión, asociativas o cooperativas, incluyendo aspectos técnicos y otros relacionados con la organización y gestión empresariales.
- Fomentar en los talleres rurales la formación empresarial campesina y la diversificación de la producción en la zona atendida por el proyecto.
- Desarrollar en los usuarios la potencialidad para aprovechar los servicios ofrecidos por diferentes instituciones públicas que ejecutan programas en beneficio de las comunidades o que apoyan la actividad productiva.
- Facilitar a las personas los medios para que se capaciten e incorporen a la vida económicamente activa, mediante la certificación ocupacional de las habilidades, las destrezas y los conocimientos adquiridos por cualquier medio.
- Poner en contacto a los usuarios del programa con un proceso natural, espontáneo y lógico de aprendizaje que facilite el desarrollo de sus habilidades." (3)

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Las posibilidades que ofrece el taller público son cuatro:

1) producción de bienes y servicios que contribuyan a reducir los gastos domésticos (vestimenta, artefactos o muebles sencillos, etc.).

2) obtención de ingresos complementarios mediante la capacitación para realizar actividades de producción o servicios para terceros.

3) formación de pequeñas empresas individuales o asociativas para incorporar a personas desempleadas o subempleadas al mercado. Para lograr esto se debe contar con apoyos interinstitucionales en materia de créditos y asesoramientos en distintos aspectos de la gestión empresarial. El INA proporciona capacitación sobre algunos de esos aspectos y orienta a los productores para recabar la cooperación mencionada.

4) incorporación al mercado de trabajo formal a partir de la capacitación recibida. Al respecto el INA determina, a través de un sistema de certificación ocupacional, el nivel de calificación alcanzado por los usuarios del taller.

La estrategia de la autoconstrucción está relacionada con la intención de capacitar recursos humanos y promover la mejora de condiciones de vida de sectores marginales de la población. Como producto posterior de estas actividades se aspira a posibilitar la inserción de los participantes en este sector de la producción ya sea como asalariados o constituyendo micro o pequeñas unidades empresarias bajo distintas formas de propiedad. Uno de los factores que impulsó este tipo de iniciativas fue tomar conciencia del alto costo de las prácticas demostrativas realizadas en las actividades de formación ya que, en una proporción importante los materiales utilizados se desperdician. Por el contrario, estos insumos pueden constituir un aporte significativo en la construcción de obras reales destinadas a los participantes de los cursos o a sus comunidades.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La modalidad de trabajo que aplica el INCE Construcciones ilustra la estrategia que desarrollan varias IFF de la región. Esta institución realiza cursos de capacitación ocupacional en oficios relacionados con la construcción a los receptores de créditos otorgados para la construcción de viviendas populares. El curso está organizado en forma modular y posibilita que el participante concluya la construcción de su propia casa en 480 horas si dedica 6 horas diarias o en 540 si su dedicación es de 4 horas por día.

Los cursos son dedicados a los participantes que representan a un grupo familiar. En el caso que el participante deje de asistir por haber obtenido un trabajo remunerado puede ser reemplazado por la esposa o hijo mayor de 16 años.

En otros casos, se concretan actividades de formación/producción, en los que se utilizan materiales aportados por la IFF, cuyos productos son construcciones o reparaciones de la infraestructura comunitaria.

El SENA es el organismo que ha logrado la mayor cobertura e integralidad en este campo en la medida que se articula con acciones de organización y promoción comunitaria.

En tal sentido juega un papel importante en el desarrollo de proyectos locales de generación de microempresas y empresas asociativas.

En el ámbito rural también se recurre a la autoconstrucción para distintos tipos de obra de infraestructura manejo de agua, instalaciones productivas, etc- además de la vivienda.

En el apoyo a la microempresa, Colombia tiene un papel destacado en el contexto regional. Esta política tiene un marco que es mucho más amplio que el de los objetivos y actividades del SENA. Es el resultado de un sólido y sostenido apoyo del Estado y el resultado de una amplia concertación con entidades públicas y privadas involucradas en actividades de apoyo y financiamiento a

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

la microempresa. Esta concertación se expresa en planes nacionales para el desarrollo de la microempresa a partir del año 1984. Los logros alcanzados en el trienio 1984-1987 incluyen no sólo la capacitación de microempresas -27000 por parte de ONG y 15000 por el SENA- sino también la organización de empresas comercializadoras y de entidades regionales para la adquisición de insumos así como la constitución de numerosas microempresas para la prestación de servicios al sector público. Los resultados de la actividad de tales emprendimientos ha sido evaluado satisfactoriamente en lo que respecta a su eficiencia. Con el fin de afianzar los logros alcanzados y promover la superación de otras limitaciones de este sector productivo las autoridades colombianas se plantearon con posterioridad objetivos más ambiciosos. Incluyen, al respecto, el desarrollo tecnológico de la microempresa, propiciar canales de comercialización de insumos y productos y apoyar procesos de organización gremial de los microempresarios como mecanismo de participación democrática e instrumento de concertación. También se plantea mejorar el ingreso de empresarios y trabajadores así como el acceso de estos y sus familiares a los servicios de salud y seguridad social.

III.3 Especialización sectorial y diversificación de funciones

En su origen la mayoría de las IFF tuvieron un carácter multisectorial o sectorial de amplio alcance. Esto es, en los casos en que se crearon organismos especializados para atender de manera diferenciada a los sectores industrial, rural o servicios, estas organizaciones tenían como referentes de su acción a la totalidad o a un gran número de ramas de cada una de ellas.

Con posterioridad, muchas veces como resultados de presiones de subsectores que demandan una atención más específica

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

se produce una creciente sectorialización a través de la creación de instituciones especializadas alternativas o el fraccionamiento interno de las IFP.

Las controversias sobre esta cuestión están relacionados con las diferentes posibilidades de asignación de recursos que tienen las IFP multisectoriales y sectoriales. La asignación de aquellos a instituciones especializadas disminuyen las posibilidades de reasignaciones en función de prioridades cambiantes ya sea de sectores productivos, regionales o sociales.

De todos modos la sectorización ya sea que se exprese como creación de organismos especializados o como áreas internas de las IFP es una tendencia que parece afirmarse como consecuencia de las crecientes exigencias que plantean los cambios tecnológicos, y las funciones de asistencia técnica que han incorporado progresivamente la mayoría de las IFP.

En el nivel operativo esta tendencia se concreta en algunos casos en la creación de centros especializados con funciones múltiples que interactúan y realimentan el objetivo central de formación.

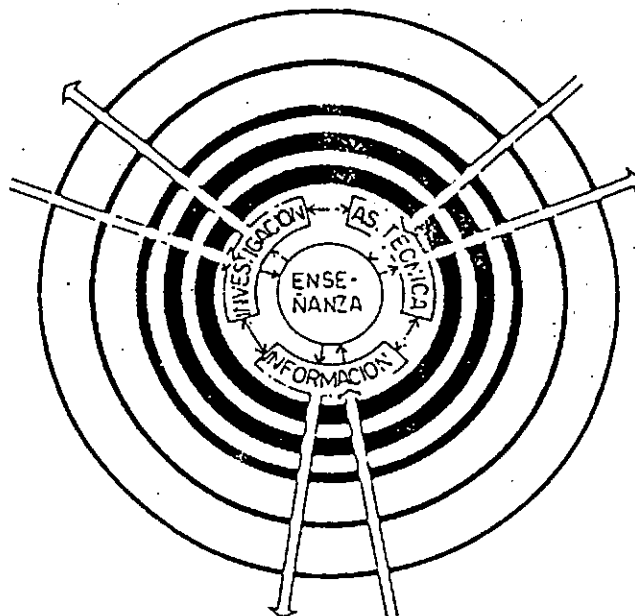
El objetivo de estos centros -Centros Tecnológicos en el caso del SENAI- es el de contar con un know-how propio que les permita incorporar, generar y difundir tecnologías.

La actividad fundamental de los Centros Tecnológicos es la enseñanza pero incorpora nuevas actividades de experimentación e investigación aplicada, desarrollo de nuevos productos, ingeniería de procesos, normalización y ensayos, asistencia técnica e información tecnológica.

En materia de enseñanza, los centros tecnológicos han ampliado el espectro de niveles de formación incluyendo, además de los programas tradicionales dirigidos a jóvenes y adultos (aprendizaje, habilitación, cursos complementarios), cursos de nivel medio y superior.

GRAFICO No 1

FUNCIONES DE UN CENTRO TECNOLÓGICO



Fuente: el Centro de Tecnología de la Industria Química y Textil (CETI) en Boletín CITA, No. 101, pag. 80.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El Gráfico No 1 muestra cómo se concibe la relación entre enseñanza -objetivo central- y las otras actividades de los centros. Como puede observarse todas las funciones tienen dos direcciones: de incorporación e irradiación de conocimientos.

El Centro de Tecnología de la Industria Química y Textil (CETIQT), uno de los más importantes dentro de la decena de unidades operativas de este carácter con que cuenta el SENAI permite ilustrar la organización y funciones de estos centros de especialización sectorial. En materia de formación imparte cursos de capacitación y complementarios en las empresas en todo el país, técnicos y de ingeniería textil.

El CETIQT cuenta con laboratorios que integran el Núcleo de Investigación Aplicada y el Núcleo de Normas y Experimentos que analizan materiales textiles, elaboran y revisan normas técnicas, desarrollan productos y realizan experiencias para buscar soluciones en materia de procesos productivos del sector.

La asistencia a las empresas tiene dos vertientes, técnica y comercial, que se instrumentan por intermedio del Núcleo de Asistencia Técnica y del Núcleo de Apoyo a la Comercialización. Las actividades que realizan estos núcleos comprenden relevamientos y diagnósticos, elaboración de proyectos, asistencia para incrementar la calidad y orientación sobre moda y mercados nacionales y extranjeros. Estas tareas de asistencia se completan con actividades de formación en distintos niveles de calificación de las empresas.

La información tecnológica en el CETIQT es una función que desarrollan los Núcleos Sectoriales de Información para el área textil y de confección industrial y el Núcleo de Publicaciones Técnicas. Este último tiene a su cargo la ejecución de estudios sectoriales y su difusión entre los interesados en el tema.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

También Colombia y Perú cuentan con centros especializados de desarrollo tecnológico con características semejantes a la de los centros tecnológicos del SENAI. El SENA, en particular, ha creado un conjunto numeroso de centros especializados que en su mayoría, han contado con cooperación técnica internacional.

IV.- FUNDAMENTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS.

En el desarrollo de los temas anteriores se ha señalado la carencia de sólidos modelos teórico-metodológicos, como coinciden varios autores que han analizado la cuestión en el ámbito regional, que sustenten las experiencias relacionadas con la articulación entre educación y trabajo.

Se pueden identificar algunos aportes de interés, sin embargo, en el plano teórico pero que no tienen una contraparte en el plano de los hechos. En cambio, en un contexto marcado por un fuerte pragmatismo, la interacción con una realidad compleja y contradictoria ha dado origen a dimensiones y métodos de formación que tienden a modificar prácticas empíricas de un bajo nivel de formalización en la F.P.

Respecto de la primera cuestión, se cuenta con el análisis que Kuenzer realiza sobre el cuerpo de conocimientos elaborados por pensadores brasileños que se enrolan en "un proyecto pedagógico comprometido con la educación del trabajador en el proceso de construcción de su hegemonia". Esta línea de pensamiento, identificada como "Educación y Trabajo", enfatiza el rol de las relaciones sociales en su conjunto en la producción del saber sobre el trabajo y como contrapartida, relativiza el papel de la escuela en la producción y distribución del conocimiento. De manera consecuente con esta postura, el modo de producción capitalista es el punto de partida de las elaboraciones de esta corriente pedagógica. En tal sentido analizan la ruptura entre teoría y práctica, decisión y acción, trabajo intelectual y trabajo manual y los modos de aprendizaje del trabajo que se diferencian según el nivel que ocupen en la jerarquía ocupacional. Aunque las conclusiones y propuestas no son homogéneas, esta línea de pensamiento tiende a fundamentar una propuesta de escuela única basada en la unión entre educación y trabajo. De tal modo se busca que el educando pueda acceder a la comprensión de los principios teóricos y metodológicos que explican los principios y operaciones

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

del trabajo en su integralidad y no un mero entrenamiento para el desempeño de un conjunto fragmentario de operaciones. Rescata, asimismo, a diferencia de las posturas crítico-reproductivistas y de algunos críticos de estas últimas, el potencial papel democratizador de la escuela, en la medida que es el único recurso disponible para los sectores populares para acceder al saber históricamente acumulado por la sociedad.

Los cambios socioeconómicos que experimenta el sistema productivo en las últimas décadas a los cuales se alude en el punto II.1. inducirían una convergencia entre las posturas tradicionales de los trabajadores, como la escuela única y la formación general, con el de las empresas. Como señala Paiva "Por primera vez existe claridad suficiente de que es sobre la base de la formación general y sobre niveles elevados de educación formal que la discusión respecto de la profesionalización comienza. Y para obtener tales objetivos el consenso político nunca puede ser más amplio, en la medida en que unifica a trabajadores, empresarios y otros sectores sociales".

En tal sentido, la autora mencionada considera que aún en países con una estructura muy heterogénea como en el caso de A.L., las tendencias internacionales tienen incidencia en la periferia, en parte como necesidad real de algunos sectores de punta y en parte como ideología educativa.

Las IFF tuvieron como objetivo prioritario en sus etapas iniciales la formación de trabajadores calificados en oficios universales del área industrial del sector moderno. La caracterización de la FP como una expresión de la segmentación educativa por tratarse de un ciclo terminal y con limitado acceso a una formación general, puede considerarse válida para ese momento histórico que, por otra parte, varía según la institución de que se trate. La evolución posterior de las FP introduce nuevos sujetos de su acción y dimensiones y métodos de trabajo inéditos que modifican parcialmente esas condiciones iniciales. En tal sentido, y en breve síntesis, cabe señalar:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- Desarrollos metodológicos que amplían el horizonte educativo de los trabajadores a través del análisis por familias de ocupaciones, en lugar de ocupaciones individuales, y una programación modular que posibilita distintas alternativas de formación, entradas al mercado de trabajo y reingreso a la capacitación para complementar, actualizar o acceder a otros niveles ocupacionales. Al respecto, Kalil y Claussen consideran que los programas de formación suelen tener carencias de índole teórica en su fundamentación, por lo cual proponen y desarrollan en detalle un modelo pedagógico sistémico de la formación profesional.

- El impacto individual de diversas modalidades del F.P. para integrantes de sectores sociales con limitado acceso al sistema formal de educación y que, como en el aprendizaje, se ha observado que sirve de estímulo para continuar estudios en aquel, o puede constituir un eslabón en el desarrollo laboral y formativo de trabajadores independientes, como lo sugieren algunas investigaciones.

- Desarrollo de niveles medios y superiores de formación en varias instituciones.

- Desarrollo de modelos de interacción con los sectores productivo y tecnológico (Centro Tecnológico y similares) que enriquecen la programación curricular y los procesos de enseñanza aprendizaje.

- La incorporación de nuevos sectores y grupos de población objetivos (FYMES, sector informal, etc) implica cambios sustantivos en las estrategias, contenidos y métodos de trabajo que apuntan a una formación integral del trabajador.

A título de ejemplo de estas tendencias de cambio en las IFP se considera a continuación la experiencia que han acumulado en materia de estrategias y métodos de trabajo con sectores en desventaja. El estudio "La formación profesional en el umbral de los 90" ha propuesto una sistematización metodológica para las acciones orientadas a esas poblaciones sobre la base de los

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

aciertos y errores de las instituciones que han trabajado en este campo, difícil, conflictivo y muchas veces con objetivos poco claros para sus protagonistas. Entre otras cosas, el mencionado documento plantea la necesidad de comprender una realidad compleja que suele subestimarse o simplificarse por carencias teóricas que no necesariamente deben ser desarrolladas por las IFP pero que si pueden superarse a través de la consulta con centros especializados. Destaca, asimismo, que la atención a grupos en desventaja debe superar prejuicios, mitos y optimismos poco fundados. Para ello se requiere tener claro el alcance de los compromisos hacia adentro como hacia afuera del instituto que suponen los programas de esta naturaleza, tener presente las restricciones y potencialidades con que se cuenta, desarrollar estrategias de intervención específicas para cada situación y en un marco interdisciplinarios e interinstitucional.

El punto de partida de la metodología que propone el trabajo de CINTERFOR es que el objetivo de estas políticas deben superar el mero asistencialismo y plantear una formación para el trabajo que contribuya al desarrollo del aparato productivo y a procesos sociales equitativos.

Para crear las condiciones que posibiliten la finalidad señalada, se propicia un enfoque pedagógico en la que los participantes de los proyectos sean elementos activos y participativos de su gestión. Esto supone una concepción democrática y de respeto de la autodeterminación de las poblaciones-objetivos, y en consecuencia, un rol no convencional de los docentes-instructores que junto a otros agentes de desarrollo deben orientar, apoyar y controlar un proceso productivo y social, y no quedar en una función restringida a la transmisión de contenidos.

Conceptos semejantes se han planteado respecto a la instrumentación de políticas que tiendan a la superación de la pobreza:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

"La organización social influye, entre otros factores, en la capacidad de negociación de los que son asalariados, en las condiciones de acceso a la tecnología, al financiamiento y la comercialización de los insumos y de la producción de quienes obtienen sus ingresos de la explotación de pequeñas unidades de producción, sea que estén ubicadas en las zonas rurales o urbanas, en la posibilidad de ejercer presiones legítimas para que se satisfagan sus necesidades esenciales, en las posibilidades de tener acceso a los bienes públicos y a las autoridades pertinentes, en la capacidad de retener los beneficios obtenidos, y en la de constituirse en grupos de presión que les permita obtener una cuota de poder política que jamás obtendrían como individuos aislados y marginados.(4)

La programación de una formación acorde con los objetivos planteados, retomando conceptos del estudio del CINTERFOR, deberá tener un carácter flexible que de respuesta a problemas y carencias de estos sectores productivos pero también una dimensión proyectiva que no lo limite a las necesidades del presente. Por el contrario, debería posibilitar una formación para acceder a niveles de creciente exigencia en materia de tecnología y de gestión.

Por último, la formación dirigida a grupos en desventaja requiere, para ser eficaz, la utilización de diversas estrategias y medios de formación: la capacitación que está orientada a elevar el nivel de competencia, la promoción que procura la integración social de la población - objeto y la asesoría que complementa y amplía la formación inicial. Los medios deben concentrar diversos estímulos que refuercen los contenidos y métodos de trabajo, como por ej. las acciones móviles, la educación a distancia la formación en el lugar de trabajo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

V.- CONCLUSIONES.

V.1.- Referidas a las fuentes bibliográficas.

V.1.1.- En la documentación a la que se ha podido acceder, predominan revisiones generales, referidas a la región o experiencias en un grupo de países. En consecuencia, la información que proporciona permite apreciar tendencias precisas en algunos casos, o perspectivas de interés que se insinúan en otros, en el ámbito regional. La contrapartida de estos estudios de alcance amplio, es la pérdida de matices y de información más detallada.

V.1.2.- En la mayoría de los casos los estudios tienen un sesgo descriptivo y se refieren a políticas, estrategias, y en menor medida, a las metodologías utilizadas en las distintas experiencias.

V.1.3.- Son escasos en cambio los estudios de evaluación sistemática ya sea de innovaciones de amplio alcance o de análisis de casos. Estas carencias son parcialmente compensadas por evaluaciones de expertos de reconocida trayectoria en el marco de estudios globales. Sin desmedro del valioso aporte de tales estudios, en un balance general de la producción bibliográfica en la materia se hace sentir la falta de una mayor riqueza analítica tanto en lo que hace a la descripción de los hechos como a las conclusiones sobre los resultados de las políticas consideradas.

V.2.- Referidas a los hechos.

V.2.1.- La extensión de la enseñanza profesionalizante a la totalidad del segundo ciclo de la enseñanza media en varios países de la región no pudo concretarse más allá de algunas experiencias limitadas o fue abandonado como política cuando se intentó su

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

aplicación a todo el sistema. Estos hechos fueron consecuencia de las dificultades para contar con los recursos edilicios, de equipamiento, de la adhesión y capacitación de los docentes, entre otros factores. Pero, además, los supuestos sobre los que se basaron estas políticas fueron cuestionados por la realidad y la teoría. Por un lado, las hipótesis referidas al mercado de trabajo - crecimiento lineal y sostenido de la demanda de recursos humanos calificados- no se concretaron. Por otra parte, las nuevas condiciones tecnológicas y de organización empresarial requieren una sólida formación general para el trabajo más que una especialización temprana. Si se tienen en cuenta estos factores - aunque el proceso es más lento y restringido en latinoamérica que en los países desarrollados- deberían ponderarse cuidadosamente los componentes de formación general y especializada para el trabajo en la enseñanza media.

En tercer término, se considera que ha sido una estrategia fallida de disminución de la presión sobre el acceso a la universidad (dicho esto en forma independiente del juicio que pueda merecer esta intención) ya que en la medida que para los egresados con títulos de nivel medio se hace difícil encontrar empleo, disminuyen los costos de oportunidad de proseguir estudios terciarios. Los títulos de nivel superior compiten exitosamente con los de nivel medio, por otra parte, para acceder a muchas ocupaciones. Por último, a las insuficiencias de financiamiento local se unen cambios en las líneas de crédito internacional -por lo menos en el caso del Banco Mundial- que seguramente contribuirá a desalentar aún más esta modalidad educativa.

Como contrapartida de esta declinación comienza a gestarse una tendencia de convergencia y de complementación entre el sistema de educación formal y el de formación profesional que merecería ser considerada como una posibilidad para alcanzar deseables equilibrios entre formación general y especializada.

V.2.2. También en el caso de los programas de educación/producción de nivel medio los recursos que se necesitan

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

para su implementación han condicionado su expansión cuantitativa. La formación tradicional de los docentes y la escasa flexibilidad administrativa de las escuelas para gestionar un proceso productivo son factores que obstaculizan seriamente la puesta en marcha y desarrollo de este tipo de experiencias.

Por otra parte, no suele contarse con una fundamentación consistente de esta estrategia educativa. La producción como eje de la actividad educativa es poco frecuente tanto en experiencias de carácter limitado como masivas, en las que una y otra se realizan en forma paralela.

Aunque se está lejos de contarse con sólidas elaboraciones pedagógicas que sustenten una propuesta en la que la producción sea en núcleo a partir del cual se estructure el proceso educativo, hay algunos intentos en esa dirección. A título de ejemplo, se ha incluido la descripción de dos experiencias que tienen ese propósito en el Capítulo II.

V.2.3. Las IFP han ido cambiando y diversificando sus actividades en relación con los cambios registrados en la estructura productiva y social de la región latinoamericana en los últimos treinta años. En esta evolución, a las actividades tradicionales de formación inicial y complementaria se suma una creciente atención hacia las empresas como sujeto de la actividad a través de programas integrales de desarrollo. En el caso de la pequeña y microempresa se observa, además, el apoyo a actividades de naturaleza grupal en diversas etapas del proceso productivo. En algunos casos estos programas de promoción están incluidas en acciones de organización y desarrollo de la comunidad.

Las acciones que llevan a cabo la IFP no siempre tienen un claro referente en cuanto a las características y tamaño de las empresas. De todos modos, tiende a existir una cierta división entre actividades dirigidas a pequeñas y microempresas relativamente estructuradas y los programas dirigidos a sectores en desventajas como el sector informal, desocupados, jóvenes, etc.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La incorporación de la pequeña empresa como sujeto de la actividad de las IFF trajo aparejada cambios institucionales y áreas de trabajos novedosas.

Es así que en varios organismos se crean dependencias especializadas para atender estas cuestiones y la formación no se limita a los aspectos técnicos sino, por el contrario, cobra creciente importancia la gestión empresarial en sus diversas vertientes: administrativa, económico-financiera, de mercadeo, ventas, etc. La naturaleza de los problemas y las características de los destinatarios dieron origen, asimismo, a una variada gama de recursos metodológicos y de medios de enseñanza. entre ellos, métodos participativos de diagnóstico y resolución de problemas reales de los empresarios y la educación a distancia que se complementan, en algunas IFF, con asistencia técnica en temas vinculados tanto con aspectos productivos como de gestión.

El sector informal urbano ya sea visto desde las unidades productivas que lo integran o desde las vinculaciones de los individuos con el mercado de trabajo, es otro de los grandes campos de trabajo de algunas de la IFF de la región. Los programas relacionados con el desempleo abiertos y el subempleo pueden clasificarse según el propósito a que apunta la formación. En algunos casos están vinculados con empleos generados por inversiones en obras públicas, en otros con la intención de mejorar las posibilidades de obtención de empleos y, un tercer tipo, apunta al autoempleo o a la creación de empresas de pequeño giro.

Entre las experiencias exitosas dirigidas a personas desocupadas o en situación en desventaja cabe mencionar los talleres públicos del INA y los programas de autoconstrucción desarrolladas por varias IFF.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En el apoyo a las microempresas, se destaca el papel de Colombia en la región. En las políticas correspondientes se incluye al SENA que cumple una tarea de amplio alcance, dentro de una programación que es resultado de una concertación entre entidades públicas y privadas involucradas en actividades de financiamiento y apoyo a la microempresa. Se pretende, de tal modo una acción integral que apunta al desarrollo tecnológico, a propiciar la asociación en algunas etapas del proceso productivo (compras, ventas, etc.) y apoyar procesos de organización gremial de los microempresarios como mecanismo de participación democrática y de concertación económica y social.

Por último, cabe mencionar un proceso de especialización sectorial que ha tenido lugar en varias IFP que se expresa a través de la creación de organismos especializados o de áreas internas de las instituciones preexistentes. La especialización sectorial está acompañada de una diversificación de funciones que incluye, entre otros aspectos, la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología y la información a los usuarios.

En los casos en que más se ha avanzado en esta dirección, se han creado unidades operativas -centros tecnológicos o centros especializados- que mantienen como función prioritaria la formación de recursos humanos en distintos niveles de calificación pero con la adición de las funciones antes mencionadas. De tal modo se propicia una interacción dinámica con la realidad tecnológica y productiva que posibilita enriquecer el proceso de enseñanza.

V.3. Referidas a los fundamentos teórico-metodológicos.

V.3.1. En un estudio del estado del arte de la investigación sobre educación y trabajo relativamente reciente, Gallart concluye que el análisis del proceso educativo en relación con este tema es un espacio prácticamente vacío, con escasos antecedentes en la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

región latinoamericana. Los modelos sobre los que se basan las experiencias suelen ser simplistas o, en otros casos, no se fundamentan suficientemente. En el caso específico de los programas de formación/producción como se señalara en el punto correspondiente, es poco común que tal relación se establezca a partir de una construcción teórica que fundamente el rol de la producción como principio educativo.

V.3.2. Se observan, asimismo, cuestiones paradójicas. Por un lado, elaboraciones teóricas que no llegan a construir propuestas pedagógicas concretas en los planos institucional y, particularmente metodológico. En otras palabras, pensadores críticos que cuestionan la disociación entre teoría y práctica no llegan, por lo menos hasta el momento, a una propuesta pedagógica que integre estos dos aspectos. Por el otro, una práctica educativa con un fuerte sesgo pragmático, como es el caso de la formación profesional, que en la interacción como una realidad compleja y conflictiva incorpora dimensiones y métodos de formación no previstas originalmente por las IFP.

Las contribuciones teóricas a que se hace referencia apuntan a sustentar una propuesta de escuela única basada en la unión entre educación y trabajo y que la profesionalización de la enseñanza debe tener una base elevada de educación formal general.

La atención de las necesidades de formación de nuevos sectores sociales, como es el caso de las pequeñas empresas y el SIU, introduce a las IFP en una problemática más amplia que tiene que ver con el desarrollo del aparato productivo y el crecimiento con equidad. A partir de estos presupuestos el organismo regional en la materia -CINTERFOR- propicia un enfoque pedagógico que tiende a superar las dicotomías formación intelectual/formación práctica y la separación entre decisión y acción. En efecto, en la medida que la autodeterminación de los grupos a los que se dirige la formación es un principio orientador de la actividad, los educandos pasan a tener un rol activo y participativo en su proceso de formación, a abarcar tanto los aspectos productivos

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

como de gestión y a concretar los proyectos en los que se encuentran involucrados.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) Amman, Paul. As teorias e a prática da formação profissional. Brasilia. Ministerio do Trabalho. Secretaria de Mao-de Obra. 1987. Série. Estudos e Pesquisas, S..
- 2) Cabral de Andrade, A. Problemas y perspectivas de los programas de educación-producción: algunas reflexiones. Montevideo. C INTERFOR/OIT CETSS (Cuba). 1987.
- 3) CINTERFOR/OIT. La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina. Montevideo CINTERFOR 1990. Vol.I 43.
- 4) Sanchez, C. Ferrero F., Palmieri, H..Desarrollo industrial y sector informal en la ciudad de Córdoba (Argentina). Ginebra. O.I.T. WEP, Urbanisation and Employment Research 1976.
- 5) Cf. Chacón, Gerardo. La formación profesional en Costa Rica para el sector informal urbano, en CINTERFOR/OIT. Estrategias de formación para el sector informal urbano. Montevideo. CINTERFOR. 1988. Informe No 132, pag. 88/89.
- 6) Naciones Unidas. La pobreza en América Latina, Dimensiones y políticas. Santiago de Chile. Estudios e informes de la CEPAL..

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Ammann, Paul. As teorias o a prática da formação profissional. Brasília. Ministerio de Trabalho. Secretaria de Mão-de-Obra. 1987. Serie Estudios e Pesquisas, 5.
- Andrade, Antonio Cabral de. Coordinación del sistema formal de educación con la formación profesional en países de América Latina. Montevideo. CINTERFOR. 1978.
- Andrade, Antonio Cabral de. Problemas y perspectivas de educación-producción: algunas reflexiones. Montevideo. CINTERFOR/DIT -CETSS. (Cuba). 1987.
- Castro, Moura Claudio de . Secundaria profesionalizante: premio consuelo? en Boletín CINTERFOR NRO.56. Marzo-Abril. 1978. pag.24.
- CINTERFOR/INCE Estrategias de formación para el sector informal urbano. Montevideo. CINTERFOR. 1988. Informes Nro. 132.
- CINTERFOR/DIT. La Formación Profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina. Montevideo. CINTERFOR. 1990. Vol.I y Vol.II.
- CINTERFOR/INCE. Programas para el sector informal urbano y microempresas. Montevideo. CINTERFOR. 1991.
- CINTERFOR/DIT. SENAI. 45 Aniversario. Boletín 101, 1987.
- CINTERFOR/DIT. Serie bibliográfica. Documentación. Formación/Producción. Montevideo. CINTERFOR.1987.
- COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL. PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA. 1988-1990, en Revista de Planeación y Desarrollo Volumen XXI NRO.1 y 2. Junio 1989. pag. 227 y ss.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Ecuador. Unidad Ejecutora PROMEET/BID -Dirección de Educación Técnica. Programa de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica. por Wiñar, D. Quito, 1991. (mimeo)

Gallart, Maria Antonia y colaboradores. Educación y Trabajo: un Estado del Arte de la investigación en América Latina. Buenos Aires. IDRC-CENEP. 1986.

Kalil, Nagib Leitune y Claussen, María Elena, Planeamiento de la formación profesional: un modelo pedagógico. Montevideo. CINTERFOR. 1987. Estudios y Monografías, 71.

Kuenzer, Acacia Z. Educacao e trabalho no Brasil: o estado da questao. Brasilia. Instituto Nacional de Estado e Pesquisas Educacionais/Rede Latino-Americana de Informacao en Educacao. 1987.

Middleton, John. Changing Patterns in Vocation Education. Washington. The World Bank. 1988.

Middleton, J., Ziderman, A. y Adams, A.V. Vocation and Technical Education and Training. Washington. The World Bank. 1991.

Ministerio de Educación y Justicia. Argentina. Dirección Nacional de Educación Agropecuaria. Plan de Estudios para la Educación Agropecuaria de Nivel Medio Aprobado por Resolución Nro. 404/88.

Naciones Unidas. La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas. Santiago de Chile. Estudios e Informes de la CEPAL. 54.

Paiva, Vanilda. Educación, Bienestar Social y Trabajo. Buenos Aires. Libros del Quirquincho. 1992.

Filetti, Nelson. La profesionalización obligatoria de la enseñanza de segundo grado. Montevideo. CINTERFOR/OIT. 1984. Estudios y Monografías 66.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Weinberg, Pedro Daniel. Contribuciones de la formación profesional a la generación de empleo. En Boletín CINTERFOR. Nro.90, Abril-Junio 1985.

Wiñar, D. Crisis de empleo y formación profesional. Pequeña empresa y sector informal. Ponencia presentada en la Reunión Consultiva de Directores e Instituciones de Formación Profesional. Montevideo. CINTERFOR.1987.

Wiñar, David L. Educación técnica y estructura social en América Latina. Buenos Aires. UNESCO/CEPAL/PNUD. 1981. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Fichas/15.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INDICE	FAG.
I. INTRODUCCION	2
I.1 Objetivos y alcances del trabajo.	
I.2 Características de los programas considerados.	3
II. EXPERIENCIAS EN EL NIVEL MEDIO DE ENSEÑANZA	9
II.1 La enseñanza media profesionalizante.	9
II.2 Programas de educación/producción.	13
II.2.1 Un caso de programación didáctico-productiva en la educación técnico-agropecuaria.	17
II.2.2 Un caso de programación didáctico-productiva en la enseñanza técnico industrial.	20
III. EXPERIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE FORMACION PROFESIONAL	26
III.1 Programas de apoyo a pequeñas empresas.	29
III.2 Programas de apoyo a sectores en desventaja.	31
III.3 Especialización sectorial y diversificación de funciones.	39
IV. FUNDAMENTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS	44
V. CONCLUSIONES	49
V.1 Referidas a las fuentes bibliográficas.	49

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

V.2 Referidas a los hechos. 49

V.3 Referidos a los fundamentos teóricos
metodológicos. 53

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS

CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje (Costa Rica).
INCE	Instituto Nacional de Cooperación Educativa. (Venezuela).
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia).
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Brasil).
SENATI	Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (Perú).