

Las políticas de educación y trabajo*

por Javier Lasida

1. Reseña de las carencias y las capacidades de las políticas de educación y trabajo

1.1. El problema de la educación media y de adultos

En la opinión pública y en la de los especialistas existe una percepción creciente de que la educación media¹ se encuentra en situación crítica.² Los fuertes problemas o la crisis de la educación media constituyen el principal problema que enfrentan las políticas de educación y trabajo.

El autor. Licenciado en Ciencias de la Educación, magíster en Ciencias Sociales. Director del Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay.

* Se retoma en lo sustantivo lo expresado en el informe final de una consultoría realizada en el 2006 para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y no publicada hasta la fecha, con las actualizaciones de información correspondientes.

¹ El análisis ha optado por concentrarse en la educación media, excluyendo la educación universitaria y la terciaria (que tiene como condición de ingreso el aprobar bachillerato), las cuales requieren un análisis específico.

² Son evidencia de ello los retrocesos en la matrícula, el número de adolescentes que no trabajan y no estudian y también varios de los aportes presentados al reciente debate educativo. Véase *Elementos para analizar la evolución de la matrícula de educación secundaria*. Montevideo: ANEP-CODICEN, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, División de Investigación, Evaluación y Estadística, 2007, y *Anuario Estadístico de Educación 2006*, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación, 2007, <www.debateeducativo.edu.uy>.

La situación crítica comienza porque las repeticiones de primaria se convierten en deserciones en el nivel medio,³ con las que se cristalizan situaciones de exclusión. Los pobres uruguayos ingresan y casi todos egresan de primaria, pero no terminan el Ciclo Básico (35% del grupo de edad no lo termina, y en este porcentaje son mayoría los pobres). Dejan de asistir sin un dominio mínimo de lectoescritura y cálculo. La educación se convierte así en un factor de reproducción y legitimación de la pobreza: estos adolescentes no disponen de las herramientas para acceder a oportunidades y recursos y ello se percibe como legítimo en tanto no cuentan con las capacidades mínimas para aprovecharlas, pese a que tuvieron la posibilidad de adquirirlas. Por lo tanto, la educación media recibe⁴ adolescentes con carencias de aprendizaje y agrava la exclusión, al no lograr que ellos completen su formación y logren los certificados mínimos para la inserción laboral.⁵

La educación media es un problema, en segundo término, por mérito propio. Al masificarse dejó de tener sentido el fin exclusivamente preparatorio para el ingreso al nivel universitario⁶ que había tenido hasta ese momento. La secundaria se creó como parte de la Universidad de la República, de la que se separó recién en 1935, en el contexto de un proceso de crecimiento de la matrícula y de la cobertura geográfica que había comenzado con la creación de liceos departamentales.

Al masificarse resultó insuficiente la sola finalidad de preparación para los estudios universitarios. Pero ese cambio no fue fácil en general en la experiencia comparada y muy especialmente en la uruguaya. En nuestro país se iniciaron con el Plan Piloto del 63 una serie de reformas frustradas en ese nivel que, insuficientemente evaluadas, son seguidas por otra nueva reforma que escasamente acumula aprendizajes y logros de las anteriores.

El que se ha reconocido como el «el divorcio histórico entre la educación formal y el mundo del trabajo»⁷ no es la única, pero sí una de las principales

³ Existe evidencia de que quienes dejan de estudiar en la educación media, antes repitieron una y en general más veces, ya desde la primaria. Véase Carlos Filgueira, Álvaro Fuentes y Federico Rodríguez: *Viejos instrumentos de inequidad educativa: repetición en primaria y su efecto sobre la inequidad*, Montevideo: UCU-PREAL, 2004.

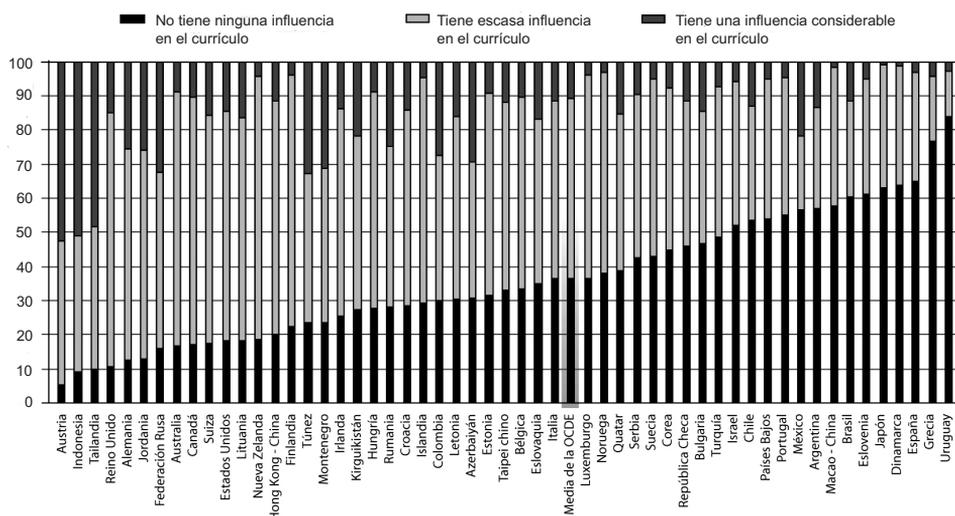
⁴ Debe mencionarse que parte de los egresados de primaria ni siquiera alcanzan a ingresar en la educación media, y ese ya debe identificarse como el comienzo del mismo fenómeno que luego se expresará en el desgranamiento a lo largo de toda la educación media.

⁵ No me refiero a certificados profesionales. El mercado laboral hoy tiende a requerir sexto año de educación media para la mayoría de los puestos, independientemente de cuáles sean las exigencias específicas de los desempeños ocupacionales de que se trate.

⁶ Paralelamente también se han masificado los estudios universitarios y terciarios, pero sin ofrecer oportunidades reales a todos los que cursan la media. Es más: puede dudarse de lo genuino incluso de la oportunidad que, en especial la Universidad de la República, ofrece a los que logran ingresar, en tanto son muy pocos los que llegan a titularse.

Influencia del mundo empresarial e industrial en el currículo del colegio

Porcentajes de alumnos en colegios cuyo director informa
que el mundo empresarial e industrial...



dimensiones del problema de la educación media. Se expresa en la ausencia de objetivos y contenidos ocupacionales en el currículo de enseñanza secundaria y en la percepción de la educación técnica y profesional como una alternativa de menor valor, con muchas de sus ofertas deficientemente articuladas tanto con la formación general (constituyen vías terminales, con escasa movilidad horizontal) y desigualmente vinculadas con las demandas del mercado de trabajo.

Otra de las múltiples evidencias la aporta el Informe Internacional de PISA, en el que Uruguay aparece con una menor incidencia del mundo del trabajo en las decisiones curriculares, tal como muestra el cuadro que se presenta a continuación.⁸

En la educación media la masificación educativa consolida el carácter inequitativo que ya inició desde la primaria. Ello se evidencia en la propia oferta de educación posprimaria, que cuantos menos requisitos tiene para el

⁷ Ministerio de Educación y Cultura: *Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el Debate Educativo*, Montevideo: 2005.

⁸ OCDE: *Informe PISA 2006*, Montevideo: Santillana, 2008.

ingreso obtiene peores resultados, dispone de menos recursos y se distancia más del mercado de trabajo. Es así que en un extremo se encuentra la formación profesional básica (FPB) de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), con muy bajos niveles de retención (menos del 50%) y en el otro extremo los bachilleratos tecnológicos (BT), también de UTU, que concentraron las inversiones recientes del organismo y que han modernizado su oferta de acuerdo con estudios de mercado. La FPB es la única modalidad de UTU que no requiere Ciclo Básico (CB) terminado, mientras que, en contraste, para acceder a los BT se requiere pasar una prueba de ingreso en la que se selecciona a los mejores, según las plazas disponibles.

El problema de la educación media se continúa y agrava en la educación de adultos, que tampoco ha logrado definir objetivos y estrategias propios y tiende a considerarse como exclusivamente *remedial* del nivel en que la persona dejó de asistir. Esta área de la educación es decisiva para que la finalidad de la educación permanente (demandada por cambios sociales, demográficos y económicos⁹ y por la retórica vinculada a las políticas educativas) no termine resultando un mecanismo que ensanche la brecha entre incluidos y excluidos. La educación de adultos también requiere objetivos propios, adecuados a las necesidades de sus educandos (mayoritariamente jóvenes), entre los cuales tienen un papel principal los vinculados a la inserción laboral.

En conclusión, el problema de la educación media y de adultos es carecer de fines y objetivos adecuados a la población que hoy asiste, y una de las dimensiones más importantes de esa carencia es su deficiente relación con el mundo del trabajo.¹⁰

Desde la perspectiva global de las políticas de educación y trabajo, esta es su mayor debilidad, porque afecta las condiciones en que se preparan e ingresan al trabajo la mayoría de los trabajadores, especialmente aquellos procedentes de sectores pobres y de menores ingresos.

⁹ Mencionándolos muy brevemente, los requerimientos sociales tienen que ver con los cambios de las tecnologías de la información y la comunicación; los demográficos, con el incremento de la esperanza de vida, y los económicos, con el aumento de las exigencias competitividad generado por la globalización económica.

¹⁰ Por una parte la educación media es la principal política dirigida a los adolescentes y jóvenes, y debería constituir el eje en torno al cual se rearticularan los diferentes programas y servicios. Pero a su vez no es posible una eficaz reforma de la educación media que no contemple distintas modalidades de salida e interacción con el mundo del trabajo. Véase Adriana Aristimuño y Javier Lasida: *Políticas y oportunidades para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*, París: UNESCO-IIEP, 2003.

1.2. Una visión panorámica de las políticas de educación y trabajo

1.2.1. *Desarticulación de las políticas y fragmentación de la oferta*

Al mirar en conjunto las políticas de educación y trabajo, la primera impresión es que están desarticuladas, como resultado de la compartimentación de las instituciones que le dan soporte. Gran parte de la cobertura y de los recursos en esta área están a cargo de la UTU. A ella se le agrega, también en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), un organismo paraestatal, el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP). En el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Junta Nacional de Empleo, de integración tripartita, y la Dirección Nacional de Empleo implementan varios programas dirigidos a sectores con problemas de empleo, entre los que se destacan por cobertura y resultados Projoven y Proimujer. La oferta estatal también incluye la del Ministerio de Educación que tiene a su cargo el Centro de Capacitación y Producción (CECAP), la correspondiente a las intendencias municipales, en especial la montevideana, y otras de organismos que forman a sus propios recursos humanos.¹¹

Este panorama se complementa con la oferta del sector privado, en su gran mayoría financiada por los mismos participantes y por las empresas, con destino a sus propios trabajadores. La desarticulación y la compartimentación institucional, en la que cada organismo se preocupa casi exclusivamente de gestionar sus actividades y escasamente de la política con una visión global, junto con la ausencia de mecanismos sistemáticos y estandarizados de información sobre la oferta, tienen como efecto una fuerte segmentación de la capacitación por estrato de ingreso.

Las coordinaciones y la movilidad de los participantes entre los distintos cursos son muy escasas y, cuando existen, de difícil aplicación. La compartimentación alcanza incluso al interior de varias de las instituciones reseñadas, como la UTU o los programas de la Junta Nacional de Empleo - Dirección Nacional de Empleo (JUNAE-DINAE), entre otras.

La desarticulación llegó al extremo de que incluso la capacitación cofinanciada por el beneficio fiscal a la inversión en capacitación (otorgada por el impuesto a la renta de industria y comercio [IRIC], vigente hasta julio del 2007) no tenía otro registro del Estado que el de los montos ejecutados y

¹¹ Con estas características, se destacan la formación policial y militar.

exonerados por empresa; ni siquiera contaba con el monto global no recaudado por esta vía.

1.2.2. Carencias en la información y la evaluación

Es escasa la información que tanto trabajadores (actuales o en formación, ocupados y desocupados) como empresas disponen sobre la oferta de capacitación; resulta compleja y de baja calidad, porque la única fuente son las propias instituciones capacitadoras.

La evaluación de la capacitación es muy desigual. En un extremo, como se dijo, no se disponía de la información mínima (por ejemplo, número y características de los cursos y de los participantes) sobre la capacitación financiada por la exoneración del IRIC. Sobre la UTU hay información sistemática, pero las evaluaciones son escasas y puntuales. En tanto, la mayoría de los programas de la JUNAE cuentan con evaluaciones sistemáticas y permanentes que en general cumplen con las pautas aceptadas internacionalmente, pero que son poco difundidas.

1.2.3. La deficiente e insuficiente atención a los sectores con problemas de empleo

La desarticulación y las carencias en la información y la evaluación impiden destinar los recursos a los sectores que más los requieren. Por ejemplo, más allá de los buenos resultados de Projovent, su cobertura es insuficiente para atender al 7% de los jóvenes de entre 15 y 20 años que no estudian, no trabajan, no buscan trabajo y no han completado el CB. En contraste, la UTU mantiene a la FPB destinada al mismo sector de población, con importantes recursos y magros resultados. Otro ejemplo es el de los desocupados de larga duración y en general mayores de 40 años, que se han identificado recurrentemente como otro sector con dificultades especiales para enfrentar los problemas de empleo, pero respecto al cual no se han implementado respuestas específicas.

Las deficiencias y desarticulaciones alcanzan al marco normativo. Importa destacar otro ejemplo crítico, que es Código del Niño, que prácticamente bloquea el trabajo formal (y por lo tanto afecta la razón de ser de la capacitación) para los menores de 18 años. Debería evaluarse si el impacto de su aplicación no es el incremento del trabajo informal y, consecuentemente, de la vulnerabilidad de ese grupo de edad.

1.2.4. La deficiente e insuficiente respuesta a las demandas empresariales de personas formadas

El histórico descenso de la desocupación recientemente registrado ha incrementado un problema que ya estaba planteado: el de sectores económicos que no encuentran trabajadores con la formación que requieren. En no pocos casos las empresas resuelven la carencia recurriendo a trabajadores del exterior, y en otros proveyendo directamente la capacitación necesaria. Esta situación es previsible que se amplíe e intensifique en el futuro, incluso en el contexto de una mayor desocupación. El desafío que se les presenta a las políticas es el de, por un lado, empresas que no logran cubrir puestos de trabajo dignos y con posibilidades de desarrollo y, por otro, trabajadores desocupados y en trabajos de pésima calidad, en condiciones no dignas.

1.2.5. Los aportes

De los programas y experiencias desarrollados surge una serie de aportes y aprendizajes relevantes para el mejoramiento de las políticas y para que estas logren responder a los desafíos que se les presentan en el futuro. A continuación menciono los que considero principales.

- Los BT de UTU logran combinar educación técnica con una adecuada preparación para los continuar los estudios universitarios. Los egresados cuentan con una formación que les facilita la inserción laboral en varias áreas ocupacionales dinámicas y a la vez pueden continuar estudiando, buscando distintas combinaciones entre ambos propósitos.
- El CECAP ha sido un permanente innovador en la pedagogía de la formación profesional. Hoy aporta una didáctica basada en talleres productivos y a la vez de las pocas experiencias uruguayas que aplican el método de la alternancia, en que el joven asiste simultáneamente a la institución de formación y a la empresa, lo que convierte a esta última en un ámbito y un recurso intensivo de aprendizaje. Las otras experiencias exitosas de alternancia las aportan un conjunto de escuelas agrarias de UTU y privadas.
- Projoven aporta una lógica de gestión de mediana cobertura, que a través de un sistema descentralizado logra responder y negociar eficaz y dinámicamente con las demandas de las empresas. A partir de ello se ha consolidado en el logro de muy buenos resultados de inserción laboral, alcanzados con alta eficiencia respecto a los costos de gestión.
- Finalmente, el denominado Ciclo Básico Profesionalizante fue diseñado y ensayado por el Consejo Directivo Central de la Administración

Nacional de la Educación Pública (CODICEN) y la UTU hasta el 2005, con el propósito de ofrecer una alternativa para que los mayores de 15 años, de sectores pobres, terminaran ese nivel. Aportó un currículo basado en competencias, apoyado por una didáctica desarrollada a través de proyectos. En los objetivos y contenidos combinó la formación básica correspondiente, habilitante para continuar la educación formal, con una preparación para determinadas áreas ocupacionales. Las primeras evaluaciones de las experiencias piloto realizadas muestran buenos resultados.

2. Sugerencias para la agenda de las políticas de educación y trabajo

2.1. La relación con el mundo del trabajo como uno de los ejes de la reforma de la educación media y de adultos

El mejoramiento de la calidad de la educación media, su adecuación a las necesidades de los nuevos sectores que han ingresado a ese nivel y también a las de aquellos que la abandonan tempranamente es la mejor política de educación y trabajo para los jóvenes; o sea, para la formación de quienes van a ingresar al mundo del trabajo o de quienes ya lo han hecho precozmente, en general en muy malas condiciones.

La educación media requiere completar el proceso de reforma y extender su orientación a la educación de adultos (que con acierto se estableció como prioridad en la última ley de presupuesto, luego de décadas de relegamiento). A continuación se proponen tres grandes finalidades, que a su vez constituyen ejes estructuradores, tanto para la educación media como para la de adultos:¹²

1. La formación básica que posibilite la adecuada continuación de estudios superiores.
2. La formación personal, social o ciudadana, que, considerando especialmente que quienes la realizan son adolescentes, debe atender a los cambios y a las definiciones propios de esa etapa de la vida. Entre ellas se destacan las vinculadas a la sexualidad y al ejercicio de la capacidad reproductiva.

¹² Esta definición retoma el diseño curricular del Ciclo Básico Profesionalizante antes mencionado.

3. La adquisición de las competencias laborales básicas para incorporarse al mundo del trabajo.¹³ Ello requiere un tronco común de formación, que debe complementarse con componentes de orientación ocupacional y vocacional, a fin de facilitar y promover que cada joven defina objetivos y estrategias educativo-laborales propios; pero debe acompañarse de opciones diversas, que dependerán de las distintas poblaciones objetivo y de las articulaciones de cada centro con el mercado de trabajo, y que en algunos casos podrán incluir capacitación específica para ciertas áreas ocupacionales, pasantías y apoyos a la inserción laboral.

Importa mencionar las tres grandes finalidades, si bien la que corresponde al tema de este trabajo es solo la tercera, porque la finalidad laboral no debe ser un agregado externo, un satélite del cuerpo principal del currículo. Aquí se la postula como una de las tres bases para redefinir los fines de la educación media, no con un papel accesorio o de segundo orden.¹⁴

Estas orientaciones, con una perspectiva de mediano y largo plazo, exigirían repensar la diferenciación entre la educación secundaria y la técnico-profesional.

En el corto plazo deberían potenciarse, ampliarse, crearse y evaluarse iniciativas y modalidades que se acerquen a estas finalidades, como el Ciclo Básico Profesionalizante, el Ciclo Básico Rural en alternancia o los Bachilleratos Tecnológicos.

En la estructura general del currículo, la formación laboral debería diferenciarse por edades, según la cercanía al mercado laboral. A la vez, parece conveniente revisar el impacto de la normativa laboral y su aplicación por parte del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que prácticamente impide el trabajo formal de los menores de 18 años. Debería descartarse que ello conduzca a los menores de 18 al mercado informal y, en caso de verificarse esta situación, modificar las normas. Este punto conduce a una pregunta que la política de educación y trabajo debe responder, ¿a qué edad es admisible que los adolescentes comiencen a trabajar? Hoy se observa una contradicción entre la solución legislativa adoptada por el Código del Niño y los valores y comportamientos predominantes en las familias y en el mundo del trabajo. La política debe proponerse resolverla en un sentido o en otro (partimos del criterio de que, con ciertas condiciones, es admisible y

¹³ A estos objetivos debería agregarse uno de carácter más instrumental, que constituye un complemento imprescindible de los anteriores: el desarrollo de una serie de dispositivos de acompañamiento, apoyo individual y asistencia individual dirigidos a prevenir y revertir las deserciones.

¹⁴ La Introducción a la Tecnología en el Ciclo Básico es un ejemplo de una modalidad en la que la cuestión laboral se incluye con un papel lateral y secundario.

hasta aconsejable el trabajo a partir de edades menores; por ejemplo, a los 16 años).

Esta orientación para la reforma de la educación media —y, consecuentemente, de la educación de adultos— requiere de una importante capacidad de decisión de los centros educativos locales y, dentro de ellos, de la participación activa de los distintos actores, incluso de las empresas con las que el centro se vincule. Ello supone transferir al centro educativo la toma de decisiones educativas y funcionales, la administración de los recursos y finalmente la responsabilidad por los resultados alcanzados. Por lo tanto, la supervisión debe preocuparse menos por el proceso (que será diverso, de acuerdo con las posibilidades y oportunidades) y más por los resultados. Estos son los únicos que deben guardar cierta homogeneidad, dentro de determinados estándares.

Otra estrategia de reforma, complementaria de la descentralización, es abrir instancias de evaluación y certificación que sean independientes de los procesos educativos (similares a las pruebas que con las que hoy se acredita la educación primaria). Ello es relativamente sencillo en términos técnicos, en tanto se cuenta con perfiles de egreso basados en competencias (del CB y de los BT),

Para mejorar la equidad en el mantenimiento, la captación y el aprendizaje de los adolescentes y jóvenes en situación de indigencia y pobreza tendrá un papel relevante la articulación con el Plan de Equidad y especialmente con el fortalecimiento de las Asignaciones Familiares. Para ello se requieren mejoras en la administración, acompañadas de reformulaciones en las formas de trabajo en los centros, especialmente en lo atinente al acompañamiento y la orientación de los educandos.

Finalmente importa subrayar que, además de responder en lo inmediato a necesidades de los jóvenes y del mundo laboral, una reforma con este enfoque proporcionaría una base sólida para el resto de las políticas de educación y trabajo en el mediano plazo.

2.2. Propuestas para una política y un sistema de educación y trabajo

¿Desarrollar una política y construir un sistema significa crear un nuevo organismo con una estructura jerárquica por encima de los existentes? Parece primero poco viable y además, si pudiera concretarse, poco eficaz.

O sea que importa aclarar que estoy haciendo referencia a un nuevo tipo de política y de sistema. Una política y un sistema que, en contraste con los tradicionales, no centraliza las decisiones, cuya principal herramienta no es la administración, y sobre todo que no pretende reemplazar o imponerse a

las voluntades de los diversos actores. Una política y un sistema que se proponen actuar regulando, incentivando, informando, apoyando, generando condiciones para favorecer determinadas acciones de los actores.

Este nuevo tipo de política no se abstiene de definir objetivos, no es prescindente ni pretende neutralidad. La diferencia está en cómo opera para conseguirlos.

Corresponde entonces comenzar por proponer la finalidad de la política de educación y trabajo. Ella debería combinar la mejora de la equidad en el acceso al mercado laboral con el aumento de la competitividad del país y, por lo tanto, de las empresas. Como estamos ubicados en el marco de las políticas educativas y sociales, jerarquizo la equidad y le pongo como condición la competitividad. Si el marco fuera otro —por ejemplo, la capacitación como parte de la política industrial—, las prioridades serían a la inversa.

Esta finalidad se orienta a dos actores protagónicos: primero a los trabajadores (ocupados, desocupados, en preparación) y en segundo lugar a los empleadores. Busca mejorar las condiciones en las que ambos toman decisiones respecto al trabajo y al empleo. Requiere realizar un esfuerzo mayor cuanto mayor sea la distancia entre los trabajadores y el mercado formal de trabajo. El esfuerzo debe realizarse en diálogo y en negociación con las demandas y oportunidades que este brinda.

Por lo tanto, la política debe implementarse descentralizadamente, con agilidad y flexibilidad para interactuar con los dos actores nombrados, que deben tomar decisiones en el vértigo de intensos y crecientes cambios tecnológicos y de globalización de los mercados.

El sistema debe estar apoyado en una arquitectura institucional en la que son más importantes las reglas de juego que la definición de los organismos y sus competencias, con vías de comunicación e itinerarios múltiples y no obligatorios, con responsabilidades funcionales que se entrecruzan cuando es necesario, con fronteras cambiantes según las circunstancias, con formas de coordinación livianas y dinámicas y, finalmente, con mecanismos de información abiertos y confiables para los diversos actores.

2.3. Propuesta de algunas estrategias

Las estrategias que se proponen a continuación procuran, primero, ser complementarias y fortalecer las políticas y programas de los diversos organismos que actúan en este escenario. En segundo término se orientan, como visión de mediano y largo plazo, a alcanzar progresivamente el desarrollo de una política y la construcción de un sistema, en los términos planteados en el apartado anterior. En tercer lugar, incluyen herramientas y avances que son viables en el corto plazo.

2.3.1. Crear un modesto sistema de competencias laborales, de alcance a la vez limitado y abierto

Las competencias laborales se han consolidado como el enfoque y las metodologías más utilizados en términos comparativos para articular educación y trabajo. Su desarrollo proporcionaría herramientas útiles para mejorar tanto la pertinencia de la capacitación como su calidad y su evaluación. En Uruguay las evaluaciones hoy tienden a concentrarse, en el mejor de los casos, en registrar asistencia e inserción laboral (en los otros se reduce a la calificación de los docentes y eventualmente de los inspectores), pero no hay instrumentos sistemáticos para evaluar las capacidades adquiridas.

Las competencias aportarían herramientas para la identificación de la demanda, el desarrollo curricular basado en ella y luego la evaluación, tanto de los educandos como de los formadores y de sus instituciones. También alimentarían a las intervenciones de información, orientación e intermediación laboral. Proporcionarían un mecanismo liviano para múltiples modalidades de coordinación entre las instituciones y movilidad de los trabajadores entre ellas. Constituirían un instrumento idóneo para contribuir a operativizar las tres transversalidades que se propone implementar la DINAE: el desarrollo local, la capacitación sectorial y de cadenas productivas y el género.¹⁵ Finalmente, aportarían una herramienta muy adecuada para coordinar con la próxima etapa de los consejos salariales, propuesta a la que se refiere con más detalle el punto siguiente.

Para el desarrollo del sistema deberían comenzar por identificarse normas de competencia de determinadas áreas ocupacionales con amplio alcance transversal (por ejemplo, atención al cliente), establecerse las pautas y evidencias para evaluarlas y criterios para certificarlas. Ello debería ser acordado por un grupo de instituciones (en especial gremiales y sindicales) lo más amplio y representativo posible, que avale y reconozca el certificado otorgado.

En segundo término debería establecerse un esquema de certificación de competencias, involucrando la intervención de un organismo independiente, de *tercera parte*, que sea el responsable técnico de realizarla.

A partir de lo anterior, en tercer término, se está en condiciones de promover que las normas y los certificados de competencia se conviertan en

¹⁵ Los actores locales previsiblemente requerirán algunas herramientas de identificación de la demanda. Lo mismo va a ocurrir en las cadenas productivas y los clústers sectoriales. Finalmente, la identificación precisa de las competencias facilita el cuestionar y superar aquellos requerimientos que tienen un contenido más discriminatorio que efectivamente demandado por un determinado desempeño ocupacional.

herramientas de la formación, de las relaciones laborales y de la gestión de los recursos humanos.

Sería conveniente que el alcance inicial del sistema sea reducido, pero que las herramientas de identificación, normalización, evaluación y certificación tuvieran las características y condiciones adecuadas para extenderse a otras áreas y sectores ocupacionales.

El desarrollo de un sistema de este tipo cuenta con la legitimidad expresada en el documento «Bases para un sistema de competencias laborales», firmado en diciembre de 1999 por delegados del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), la Comisión Superior Empresarial (COSUPEM), la DINAE, la Asociación de Entidades de Capacitación (ADECA), UTU y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, de la Organización Internacional del Trabajo (CINTERFOR-OIT), y con el interés que desde aquel momento hasta hoy han manifestado las organizaciones tanto sindicales como empresariales.

2.3.2. Promover la capacitación laboral en el marco de los procesos de negociación colectiva

La próxima ronda de los consejos de salarios tendrá como uno de sus objetivos principales la actualización de las categorizaciones ocupacionales de los distintos grupos sectoriales y subsectoriales tripartitos. La actualización de las categorías ocupacionales está presente, de distintas formas, en la agenda de muchos de los grupos sectoriales y subsectoriales de los consejos de salarios.

La reinstalación de los consejos de salarios ha constituido la principal política laboral del nuevo gobierno. Estuvo concentrada en la negociación de mínimos salariales, que en principio aparece como un tema muy lejano a la capacitación y al empleo. En contraste, las categorizaciones son un tema más directamente vinculado a la capacitación. Las viejas metodologías, plasmadas en las categorías que aparecen en la mayoría de los convenios, resultan inadecuadas para responder a las necesidades actuales de organización y desarrollo de las empresas. Sería inconveniente que se continuaran utilizando porque imprimirían rigideces en la negociación, procedentes no de las posiciones de los actores, sino de las herramientas técnicas con las cuales negocian. Por lo tanto, se requiere actualizar las categorías, para lo cual antes sería conveniente actualizar la metodología para definir las.

Las competencias aportan las nuevas técnicas de categorización ocupacional que mejor responden a los requerimientos de trabajadores y empresarios. Proporcionan una base sólida tanto para negociación colectiva como para la definición y el diseño de la capacitación.

Desde esta perspectiva formulo la primera propuesta, que consiste en elaborar un marco metodológico y un conjunto de instrumentos para la categorización basada en competencias. Se generaría de esta forma un contexto muy favorable para promover la inclusión de la capacitación dentro de los revitalizados procesos de negociación colectiva. Ese sería un logro para la política de capacitación y empleo. Complementariamente le significaría articularse con la política de relaciones laborales, hecho que, además de inédito, presenta hoy fuertes potencialidades si se atiende a la prioridad que le ha otorgado el actual gobierno.

Para ilustrar esta recomendación planteo dos sugerencias para operacionalizarla. En primer término, la elaboración de un manual de categorización basada en competencias, que se difunda entre los participantes en los consejos. Debe ser un instrumento práctico y sencillo, aplicable en situaciones y por actores muy diversos. En segundo lugar, la capacitación de los técnicos de la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) que coordinan los grupos de negociación de los diversos sectores. Y en tercer lugar, elegir algunos sectores con condiciones favorables para realizar un trabajo más intenso, que involucre capacitación y que cuente con la participación de la Junta. Esta experiencia podría constituir el antecedente de una nueva línea de trabajo o programa de la JUNAE-DINAE.

2.3.3. Ensayar modalidades de capacitación semipresenciales

Las nuevas metodologías de formación a distancia se han utilizado escasamente en Uruguay. Su aplicación exclusiva y para poblaciones con problemas de empleo aparece como poco adecuada. Pero puede sí ser recomendable aplicarlas en forma combinada con actividades presenciales. Aportaría dos beneficios. El primero es abaratar los costos, permitiendo llegar a más trabajadores con los mismos recursos. El segundo es llegar a localidades más chicas y en general mejorar la pertinencia con la demanda, porque en cada lugar evitaría la obligación de formar un grupo de personas de una misma ocupación (como ocurre con los cursos presenciales); por el contrario, podría formarse allí solo a una o dos personas, de acuerdo con las necesidades detectadas.¹⁶

El sistema de información de Uruguay Activo presenta fuertes sinergias con una iniciativa de este tipo, en la medida en que haya un grupo de trabajadores y empresas que sean usuarios y estén familiarizados con él. A la vez, el diseño curricular basado en competencias antes propuesto resulta

¹⁶ En localidades pequeñas es difícil que se generen quince o veinte demandas en una misma ocupación, al mismo tiempo.

especialmente idóneo para ser vehiculizado a través de modalidades a distancia y de autoaprendizaje (por ejemplo, el educando trabaja con un programa didáctico entregado en CD).

El aprendizaje individual debería complementarse con tutorías y con encuentros periódicos de carácter presencial (con participantes de distintas localidades). Ello podría completarse con centros de acceso a internet a los que pudieran concurrir participantes de diversos cursos y recibir el apoyo de un educador no especializado en ningún área ocupacional, que tendría las solas funciones de facilitar el uso de las computadoras y en especial de brindar un acompañamiento personalizado a los participantes. A través de los Comités Locales de Empleo que están promoviendo la DINAE y la JUNAE, podrían contratarse estos centros. Importa advertir que no sería conveniente que los Comités los administren directamente, sino que los seleccionaran y supervisarán.¹⁷

Esta propuesta requeriría, en la etapa inicial de implementación, una importante inversión en desarrollo didáctico. Como es habitual en estas modalidades, resulta onerosa en principio, pero tiene muy alto retorno en tanto luego se aplica masivamente.

2.3.4. Promover la formación profesional en alternancia

La alternancia de la formación entre centro de formación y empresa es una modalidad de escaso desarrollo en Uruguay y que, sin embargo, en sus diversas aplicaciones —reducidas en nuestro país pero masivas en otros—, muestra muy buenos resultados. Por lo tanto, considero que debe constituir una prioridad para promover innovaciones y formar a docentes, a la vez que se continúa evaluando los resultados alcanzados. Simultáneamente, las pocas instituciones que la vienen utilizando requieren instancias de intercambio y de fortalecimiento entre ellas y con otras del exterior. Nuevamente, como muestra el método dual alemán, esta es una modalidad muy compatible con las metodologías basadas en competencias y que requiere un desarrollo de herramientas didácticas.

2.3.5. La articulación con Asignaciones Familiares

La oferta de formación profesional orientada a los sectores indigentes y pobres debería articularse con Asignaciones Familiares, en el marco del Plan

¹⁷ Sería difícil luego evaluar y exigir resultados a una estructura que dependa directamente del comité local. Por otra parte, importa preservar para estas funciones de conducción política y coordinación local nítidamente diferenciadas de funciones gerenciales, para las que difícilmente cuenten con las condiciones apropiadas.

de Equidad que se implementa a partir del 2008. La capacitación debería constituir una de las alternativas de condicionalidad para las reforzadas transferencias monetarias que se están planificando. No es conveniente que constituya un requisito único y obligatorio, porque se corre el riesgo de distorsionar las acciones de capacitación, interfiriendo con los procesos de quienes asisten porque están convencidos de apostar a la formación como estrategia para superar su situación.

Esta articulación no se concretó en el Plan de Emergencia, si bien estuvo planteada. La formación profesional podría reforzar su intervención en sectores que son prioritarios, pero en los cuales la sola capacitación resulta insuficiente para lograr resultados efectivos. A la vez, Asignaciones Familiares y el Plan de Equidad enriquecerían el menú de *rutas de salida* que proponer a sus participantes. Corresponde señalar que, de no concretarse la articulación, se corre el riesgo de que termine adicionándose otra oferta compartimentada, la del Ministerio de Desarrollo Social, al ya fragmentado panorama que hoy muestran las políticas de educación.

2.3.6. Ampliar y mejorar la evaluación, como base del desarrollo de las políticas

El principal propósito de la evaluación es el aprendizaje a partir de lo realizado, por cuanto debe referirse más a los impactos que a los productos logrados. No es una actividad principalmente de control, que debe ser cumplida más bien a través de las actividades de supervisión.

La evaluación sistemática es un insumo crítico para mejorar la calidad de las políticas. Contribuye al aprendizaje de todos los actores, haciendo posible que cada uno desempeñe mejor su función e incremente su compromiso con los objetivos últimos que se persiguen. Complementariamente otorga legitimidad a la política y a la asignación de recursos públicos que se le asignan.

Para evaluar debe integrarse la información interna, producida por el propio ejecutor, con la relevada por evaluadores externos e independientes. Metodológicamente importa poder comparar información en el momento de ingreso con los resultados de la intervención y con los impactos posteriores. La buena práctica y los estándares internacionales de evaluación requieren, además, la comparación de los impactos entre población atendida y población testigo o de control.

Para la educación media, de la UTU y de la educación de adultos, el desafío es desarrollar un sistema de evaluación sistemático, del que hoy carecen. Debe reconocerse que es poco habitual que las organizaciones que concentran todas las funciones (planificación, rectoría, financiamiento,

ejecución, evaluación), como es el caso, se evalúen a sí mismas. Por lo tanto, esta tarea supondrá un especial esfuerzo para sus directores y también para el CODICEN.

Los programas de la JUNAE-DINAE cuentan con una práctica más sostenida de evaluación, cuya calidad ha mejorado significativamente. Tienen la oportunidad de aprovecharlas aún más para el aprendizaje y la mejora de la política y sus programas, para lo cual se requeriría una más amplia difusión junto con espacios de intercambio y reflexión de los diversos actores involucrados.

Resumen

La educación media y de adultos se encuentra en situación crítica en Uruguay, y ello configura el principal problema que enfrentan las políticas de educación y trabajo. El divorcio entre la educación formal y el mundo laboral se expresa en la ausencia de objetivos y contenidos ocupacionales en el currículum de enseñanza secundaria, así como en la imagen de la educación técnica y profesional como una alternativa de menor valor. Tras su masificación, la educación media cristaliza las situaciones de exclusión y carece de fines y objetivos adecuados al alumnado actual. Sobre esa base, este artículo ofrece una serie de propuestas para la formulación de políticas y la creación de un sistema de educación y trabajo, así como se plantea algunas estrategias concretas para fortalecerlos.

Palabras clave: Trabajo de jóvenes, Uruguay, Educación inclusiva, Enseñanza secundaria, Educación no formal, Mercado de trabajo.

Abstract

The secondary education and of adults is in critical condition in Uruguay, and this is the main problem faced by the education and work regulations. The divorce between formal education and the workplace is seen in the absence of objectives and occupational contents in the study program of high school education, as well as in the image of technical and professional education as an alternative of lesser value. After its expansion, secondary education crystallizes the situations of exclusion and lacks appropriate goals and objectives for the current student body. On that basis, this article offers a series of proposals for the formulation of policies and the creation of a system of education and work, as well as raising some concrete strategies to strengthen them.

Key words: Young men work, Uruguay, Inclusive education, High School, Non formal Education, Employment Market.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.