

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Encuentro internacional sobre educación técnico-productiva y superior tecnológica:

*“Formación profesional para una sociedad competitiva, inclusiva y solidaria”.*

Lima, 23 y 24 de noviembre de 2005

José Ignacio López Soria

### 1. Significación del sector

La significación de la formación profesional deriva de las funciones que se le atribuyen, del papel que de hecho desempeña y de las expectativas cifradas en ella.

#### 1.1 Funciones atribuidas (nivel normativo o de enunciación)

Ateniéndonos a la nueva Ley General de Educación (Ley n°. 28044, 28.07.2003), la educación técnico-productiva es *“ una forma de educación orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible y competitivo. Contribuye a un mejor desempeño de la persona que trabaja, a mejorar su nivel de empleabilidad y a su desarrollo personal. Está destinada a las personas que buscan una inserción o reinserción en el mercado laboral y a alumnos de Educación Básica”* (Art. 40).

Su objetivos son: *“a) Desarrollar competencias laborales y capacidades emprendedoras para el trabajo dependiente o independiente, b) Motivar y preparar a los estudiantes para aplicar lo aprendido en algún campo específico de la producción o los servicios, con visión empresarial, c) Actualizar las competencias de trabajadores en actividad o desocupados, según las exigencias del mercado laboral, d) Complementar el desarrollo de la educación para el trabajo que ofrece la Educación Básica.”* (Art. 41).

Sobre la educación superior, la misma ley establece que *“...consolida la formación integral de las personas, produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología a fin de cubrir la demanda de la sociedad y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país.”* (Art. 49). Por otra parte, la ley (Art. 50) ordena que las instituciones que imparten educación superior establezcan mecanismos de subsanación y convalidación de estudios a fin de garantizar que los alumnos puedan acceder a los niveles más alto de profesionalización y perfeccionamiento .

He querido comenzar recordando lo establecido por la Ley General de Educación porque considero que ésta incluye lineamientos básicos para una política de la formación profesional, entre los que cabe destacar: su orientación hacia la adquisición de competencias laborales y empresariales, el concepto de “empleabilidad”, la orientación hacia la inserción y reinserción laboral, la interacción entre formas y niveles de la educación y, por tanto, la eliminación de barreras para acceder a los niveles superiores, la perspectiva del desarrollo sostenible y competitivo y, consiguientemente,

la necesaria adecuación de la formación profesional a la demanda social y a los retos del desarrollo.

### *1.2 Papel desempeñado (nivel de la realidad)*

Cuando hablamos de formación profesional nos estamos refiriendo a un universo compuesto, en cifras redondas, por : 2000 Centros de Educación Ocupacional , con 10.000 docentes, 250.000 alumnos y 400 opciones formativas; 2000 Colegios de Variante Técnica, con 30.000 profesores, 550.000 alumnos y 290 opciones formativas; y 850 Instituto Superiores Tecnológicos, con 12.000 docentes, 270.000 alumnos y 250 opciones formativas. Nos referimos, por tanto, a casi 5.000 centros, más de 50.000 docentes y más de 1 millón de estudiantes buscando capacitarse en alrededor de 800 opciones formativas.

Se trata, por tanto, de una porción numéricamente significativa del conjunto de la educación peruana., especialmente de la impartida en los centros urbanos. En ella actúan los sectores público, privado y corporativo. El sector público atiende todas las áreas, el privado se concentra en la formación relacionada con los servicios, y el corporativo en la relacionada con la producción. El SENATI, por ejemplo, capacita para el trabajo técnico productivo preferentemente de la industria urbana, mientras que la red de Fe y Alegría centra sus esfuerzos en la capacitación para el trabajo agropecuario.

Hay que añadir, como un componente más de la realidad, que el sector es particularmente atractivo para la cooperación internacional. Esta cooperación, en el marco de sus apoyos a la reducción de la pobreza, trata frecuentemente de ligar formación con inserción laboral y, por tanto, prefiere intervenir en aquel sector de la educación que apunta directamente al empleo. No es fortuito, por eso, que se hayan desarrollado en el Perú importantes programas y proyectos de formación profesional y empleo, apoyados por la cooperación internacional.

### *1.3 Nivel de las expectativas*

La importancia de la formación profesional deriva, además, de las expectativas cifradas en ella: los alumnos buscan proveerse de competencias para mejorar las condiciones personales de inserción o reinserción laboral; los sectores productivos y de servicios esperan proveerse de fuerza de trabajo calificada para mejorar su rendimiento; las localidades y regiones ven en ella la posibilidad de modernizar y mejorar la producción y los servicios y, consiguientemente, de satisfacer necesidades sociales y participar con mayores ventajas en el intercambio; y, finalmente, la sociedad en su conjunto espera que la formación profesional contribuya eficazmente a ampliar y mejorar el empleo y a ganar en calidad de vida y en competitividad social.

## **2. Ideas para renovar las políticas de formación profesional**

### *2.1 Sobre el punto de partida*

Es importante comenzar adoptando una *perspectiva* que entienda y haga entender la formación profesional como una opción formativa de primera importancia por su estrecha relación con la empleabilidad, el mejoramiento de la calidad de vida, el incremento de la productividad empresarial y la competitividad social. Esta perspectiva

se aleja de otras que ven en la formación profesional una especie de atajo socialmente desvalorizado hacia el empleo para aquellos que, por razones de diversa índole, no acceden o que abandonan el tradicional camino que va de la educación inicial a la universitaria, pasando por la básica. La valoración positiva de la formación profesional, por parte tanto de los individuos y las familias como de las instituciones sociales, incluido el Estado, se constituye, pues, en el primer paso de una adecuada política al respecto.

Supuesta esta valoración, el paso siguiente consiste, como en cualquier otro proyecto, en *analizar la realidad* para evaluarla identificando no sólo las deficiencias sino las fortalezas existentes y los procesos que apuntan al mejoramiento del sector.

Las *deficiencias* son, de sobra, conocidas: falta de calidad y pertinencia, falta de prestigio social, divorcio con respecto a la demanda laboral, sobreabundancia de la oferta relacionada con los servicios, escasa relación con el sector empresarial, barreras para la continuación de la formación en etapas superiores, falta de vinculación con los otros componentes del sistema educativo, falta de visibilidad y representación dentro de las estructuras orgánicas del sistema educativo, etc.; y a ello hay que añadir los problemas relacionados con la gestión, el financiamiento, la infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos, la calidad y compensación económica del profesorado, etc.

Entre las *fortalezas* yo enumeraría las siguientes: primero, las expectativas existentes y las que podrían desarrollarse si consiguiésemos mejorar el prestigio, la calidad y la pertinencia de la formación profesional; segundo, los saberes, experiencias e institucionalidad acumulados al respecto, que ciertamente no son pocos, en gestión institucional, redes de instituciones, equipamiento y materiales educativos, relaciones escuela/empresa, capacitación docente y de directivos, modelos formativos, estrategias de aprendizaje, compromisos personales e institucionales, etc.; tercero, la facilidad para atraer cooperación al sector cuando se advierte voluntad social y política y se diseñan estrategias claras de mejoramiento; cuarto, la facilidad para recuperar la inversión por la prontitud de los resultados; quinto, la posibilidad, reconocida por la LGE, de autosostenimiento a través de la producción de bienes y servicios y las relaciones con los sectores público y empresarial; etc. Ninguna de estas fortalezas actuales o potenciales se desarrolla adecuadamente si no media una voluntad social y política de enfrentar el tema y buscarle solución.

Además de la perspectiva y del conocimiento de la realidad, se necesita en el punto de partida la *voluntad pública* –del Estado y del sector privado- de abordar integralmente el problema en el convencimiento, primero, de que es impostergable hacerlo, por las razones aducidas anteriormente, y, segundo, de que están dadas las condiciones para ello si sabemos aprovechar las fortalezas del sector y las oportunidades disponibles e institucionalizar las experiencias exitosas.

## 2.2 Propuesta de lineamientos de política

Presento aquí algunas sugerencias sueltas que no pretenden agotar tema, pero que, en mi opinión, deberían ser tenidas para elaborar una política integral de reordenamiento y relanzamiento de la formación profesional.

Comenzaré por el *nombre*. Creo que es importante, por razones de significación social y de coherencia interna, identificar el sector un solo nombre -podría ser el de “formación profesional”- para dejar de manifiesto que se trata de una política referida a todo el sector y, además, para facilitar la identidad de los usuarios y de quienes se comprometen con el sector. Esta unicidad nominativa no impide que, dentro del sector, se reconozcan diversos niveles y modalidades ni que algunos de estos niveles, el superior, por ejemplo, se articule también con otros conjuntos. A pesar de las argumentaciones de los expertos, los legisladores prefirieron estatuir dos nombres: uno, la “educación técnico-productiva”, para los niveles básico y medio y, otro, la educación superior no universitaria, para el nivel superior. Con ello no sólo introdujeron la separación entre los componentes del posible sistema sino que, además, persistieron en nominar al sector superior no por lo que es sino por lo que no es, técnica ésta de definición desaconsejada por la lógica.

La nueva nominación tendría que venir aparejada con la *creación del subsistema de formación profesional*, incluyendo todos sus niveles y modalidades e institucionalizando las relaciones entre ellos y el progreso dentro del subsistema.

Se trata, sin embargo, de un subsistema abierto. Una política integral con respecto a formación profesional tendría que *rearticular este sector con el conjunto del sistema educativo*, presentándolo como una alternativa formativa que no está ligada sólo al abandono de la educación básica y a la imposibilidad de acceso a la universidad. Para ello es necesario robustecer el prestigio social y laboral del sector y facilitar a los implicados en él los accesos y convalidaciones del caso para proseguir, sin desventajas, su formación en otros sectores y niveles del sistema. Es sabido que una de las causas del menor atractivo de la formación profesional es precisamente la consideración de que el formando tendrá luego mayores dificultades para seguir capacitándose en otras instancias del sistema educativo.

Esta rearticulación debería llevar a una *ubicación diferenciada en la estructura organizativa del sistema educativo*, tanto en el Ministerio de Educación como en las Direcciones Regionales de Educación, creándose la Dirección Nacional de Formación Profesional y sus equivalentes en las regiones. Esta propuesta se viene trabajando desde hace años y hasta se ha anunciado su implementación en repetidas oportunidades, pero no se consigue aún llevarla a la práctica.

Por *reconciliación con la empleabilidad* entiendo, en primer lugar, el proceso a través del cual la formación es pensada y organizada en función de la demanda laboral existente y potencial y, por lo mismo, asegura razonablemente, por un lado, la inserción laboral del educando y, por otro, la posibilidad para el empleador de proveerse de los recursos humanos necesarios para el sostenimiento y desarrollo de su empresa. De esta primera consideración se deduce que el aseguramiento razonable de la inserción laboral debe ser asumido como responsabilidad de quien diseña e implementa la oferta formativa. La formación para la empleabilidad supone, además, que se provee al formando de las competencias necesarias para gestionar él mismo su capacidad de empleo, lo cual se relaciona con el emprendorismo, el aprender a aprender, la cultura de la educación permanente, la gestión empresarial, etc.

La *formación, además, debe ser pertinente*, es decir adecuada a las necesidades de desarrollo integral del entorno local, regional, etc. No se trata, por tanto, de mirar la

formación sólo desde la perspectiva de la inserción laboral de los individuos que transitan por ella o de la necesidad de satisfacer la demanda laboral del sector empresarial, aunque hacer esto eficientemente ya es bastante. Hay que ver, además, en la formación profesional un componente del potenciamiento del entorno o, si se prefiere, de la competitividad social de la comunidad de la que se trate. Esta perspectiva debería llevar a pensar planes de desarrollo (locales, regionales, nacionales, macroregionales) que incorporan, como una de sus variables fundamentales, la potenciación de la formación profesional.

Nada o poco de todo esto puede hacerse sin que medie una muy estrecha *relación entre escuela y empresa*. La empresa, es decir el mundo del trabajo, aporta, en primer lugar, necesidades concretadas en perfiles profesionales o competencias (cognocitivas, procedimentales y actitudinales) de las que el educando debe estar provisto para desempeñarse laboralmente y gestionar su empleabilidad. Ya esta primera consideración apunta a una imprescindible relación entre escuela y mundo laboral en el momento del diseño de la oferta formativa, pero sugiere además una relación estable e institucionalizada entre ellos para poder responder adecuadamente a las cambiantes necesidades del mundo laboral. En segundo lugar, la empresa es el lugar privilegiado para la imprescindible práctica preprofesional del formando y, por tanto, le corresponde a ella implicarse, a través de mecanismos que deben estar debidamente institucionalizados, en esa etapa del proceso formativo y de su relación con el trabajo previo y posterior de aula. Finalmente, como empleadora, le corresponde a la empresa evaluar a los egresados en el ejercicio profesional y transferir el resultado de esas evaluaciones a las instituciones educativas para retroalimentar las propuestas formativas. Estas anotaciones apuntan a la necesidad de tomar conciencia de que la interacción escuela/empresa es imprescindible y que, por consiguientemente, la escuela y la empresa comparten la responsabilidad sobre la formación profesional. Al Estado, por su parte, le corresponde establecer el marco para que esta interacción sea posible y mantenerse vigilante para que sea fructífera.

Finalmente, pero no en último lugar, otra línea importante de político para la formación profesional debería ser la *reconciliación con la experiencia laboral acumulada*. Los pueblos en el Perú, como en cualquier parte del mundo, han acumulado un conjunto de saberes, conocimientos y procedimientos para gestionar su entorno y hacer que éste responda a las necesidades humanas. Sin sacralizar esa experiencia acumulada ni pretender dejarla anclada en sus propias tradiciones, la formación profesional debería tomarla en serio, primero, por razones pedagógicas: la mejor manera de apropiarse de lo desconocido es partiendo de lo conocido; segundo, por razones ecológicas: esos saberes suelen ser más amigables que otros con el entorno; tercero, porque no se excluye la posibilidad de algunos de esos saberes puedan contribuir a la mayor eficiencia y eficacia del trabajo; y cuarto, por el derecho que tenemos todos al reconocimiento de nuestras propias pertenencias.

A estas propuestas de política habría que añadir las que ya están en agenda y que conviene no dejar de lado, como la facilitación del autofinanciamiento a través de la producción de bienes y servicios, la participación técnica y financiera de la cooperación internacional, la promoción de la cultura de la calidad a través de la evaluación y la acreditación, la capacitación del profesorado y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de su remuneración, la institucionalización de los resultados de los proyectos piloto, etc.

### **3. Anotación final**

No quiero terminar sin insistir en una idea básica: están dadas las condiciones para la transformación de la formación profesional en una alternativa individualmente atractiva y socialmente necesaria. Si a esta situación añadimos la voluntad decidida de hacerlo y la búsqueda de los medios necesarios para ello, no dudo de que en poco tiempo habremos conseguido que la formación profesional desempeñe las funciones que esperamos de ella.