「PANORAMA REGIONAL」

Educación y formación técnica y profesional

SITEAL | EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL

unesco

1. Introducción

La Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) es un pilar fundamental para la equidad, la productividad y la sostenibilidad de los países. Contribuye a la mejora de las condiciones de acceso igualitario a la educación, al empleo, al emprendimiento y al trabajo decente. El fortalecimiento de estos ámbitos, como señalan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aporta al crecimiento inclusivo y sostenible en una era caracterizada por el cambio constante. La adopción de este compromiso se enmarca en un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

Los países latinoamericanos se han comprometido con estos desafíos, proponiéndose ampliar la EFTP. Los impulsos han estado orientados al desarrollo de competencias para la inserción en el mundo laboral y la mejora de la productividad en escenarios complejos, así como para las oportunidades de acceso, participación social y la configuración de marcos institucionales que favorezcan la formación a lo largo de la vida.

En términos generales, podemos caracterizar a la EFTP por el uso de una estrategia de carácter práctico y teórico en el desarrollo de aprendizajes orientados a una ocupación o un campo ocupacional determinado. La educación técnica formal abarca la educación impartida en los niveles secundarios y superiores, mientras que la continua o no formal comprende la formación orientada a personas empleadas o desempleadas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2010). La educación formal conduce a la obtención de certificados y grados reconocidos por los sistemas educativos de los países (European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP, 2014). Por su parte, la educación no formal corresponde a cualquier instancia de formación para el trabajo que, enmarcada en una institucionalidad diferente a la del sistema educativo, no conduce a certificados o grados otorgados ni reconocidos por dicho sistema (Sevilla y Montero, 2018).

En concomitancia con la amplitud de propuestas educativas, las políticas en América Latina son diversas. Como se verá en el presente documento, es posible reconocer diferentes modos y arreglos institucionales que guían el accionar de la EFTP y sus políticas. Los principales desafíos han girado en torno al desarrollo de una oferta integrada y articulada de niveles y modalidades educativas, el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la oferta formativa en relación con las necesidades socioproductivas de los países, el apoyo a las trayectorias de personas jóvenes y adultas (acceso educativo y laboral), y la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos.

Para dar cuenta de estos asuntos, en el siguiente documento eje se expone un panorama regional de la EFTP, exponiendo en una primera instancia sus marcos institucionales, gobernanza y estructura. A partir de esta contextualización, se presenta un capítulo que recorre los principales ámbitos de intervención de las políticas de la EFTP en América Latina, ilustrándose algunos casos significativos. En este apartado, el de análisis de políticas, se abordan seis dimensiones, a saber: la generación de itinerarios formativos, las políticas de acceso, la ampliación de oportunidades laborales, el mejoramiento de la calidad, las políticas de inclusión y género, y las estrategias desarrolladas durante la pandemia de COVID-19. En la primera dimensión, relativa a los itinerarios formativos, se muestran algunas políticas orientadas a favorecer la articulación entre los niveles y las alternativas formativas que apoyan las trayectorias educativo-laborales de personas jóvenes y adultas. En la segunda, se revisan las políticas destinadas a incrementar el acceso a la EFTP, mostrando iniciativas vinculadas a la ampliación y diversificación de programas, así como acciones de apoyo a las elecciones vocacionales. En la tercera dimensión, asociada a la ampliación de oportunidades laborales, se analizan políticas destinadas a favorecer el vínculo con los sectores productivos y la alternancia en las empresas. En la cuarta, se presentan las políticas destinadas a mejorar la calidad de EFTP. En la quinta, la dimensión de inclusión y género da cuenta de las políticas específicas vinculadas a la

implementación de acciones afirmativas destinadas a la población expuesta a factores de vulnerabilidad y género. Por último, se incorpora una dimensión que ilustra las principales estrategias desplegadas en los países de la región durante el periodo de pandemia de COVID-19 para enfrentar los desafíos formativos que supuso el confinamiento en los hogares. Los apartados finales del documento exponen algunos de los indicadores más relevantes que permiten poner de relieve dinámicas actuales de la EFTP. Y, a modo de cierre, se presentan los desafíos futuros que se desprenden de estos antecedentes y evidencias.

2. Marco normativo e institucional

2.1. Marco normativo e institucionalidad

La institucionalidad de la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) describe el lugar en el que se encuentra localizada esta modalidad formativa y los cuerpos legislativos que la rigen. Dado que la EFTP abarca distintas dimensiones y niveles, los marcos institucionales tienden a no estar unificados y sus campos de acción se disgregan en diferentes subsistemas.

La educación técnica formal, dado su inexorable vínculo con los sistemas educativos formales, cuenta con un marco institucional a cargo de los ministerios de educación, regulado por las leyes generales de educación y de educación superior. En las experiencias de Argentina y Colombia, se consigna una legislación específica que regula la educación técnico-profesional. A su vez, en países como Costa Rica, Honduras, República Dominicana y El Salvador existen institutos de formación técnico-profesional, que son responsables de la política de EFTP.

La educación continua no formal, por otra parte, mantiene una conexión más distante con los ministerios de educación. Esta modalidad formativa se encuentra, usualmente, a cargo de organismos dependientes de los ministerios del trabajo y su organización gira en torno a una estructura directiva basada de comisiones o consejos. En ellos participan miembros representantes de organismos del Estado y de sectores empresariales y laborales. Su principal objetivo es articular los esfuerzos de los distintos actores con el propósito de capacitar a las personas para facilitar su integración en el mercado laboral y desarrollar competencias para incrementar la productividad de cada país y las economías regionales.

En la tabla 1 se presenta una síntesis detallada de los marcos normativos y la institucionalidad de la EFTP en la región.

ES Tabla 1: Institucionalidad de la EFTP

La gobernanza, por su parte, permite describir el campo de acción de los actores públicos y privados, sus mandatos y recursos. En el caso latinoamericano, no existe un patrón homogéneo de niveles de descentralización en la toma de decisiones a nivel meso y micro. Se aprecian diversas experiencias en las que la educación técnico profesional (ETP) se manifiesta descentralizadamente en los territorios y otras en las que opera de forma centralizada.

A nivel de la educación formal, en todos los países las entidades que poseen el mandato de impartir los planes y programas formativos de nivel primario o secundario son los establecimientos educativos del sistema escolar[1]. Estos establecimientos son principalmente públicos y se rigen, como se ha señalado, por las leyes de educación. Brasil, Chile y Guatemala constituyen las excepciones, ya que

en ellos se observa una mayor proporción de establecimientos privados.

En la educación técnica superior, la gobernanza resulta menos homogénea. En países como Costa Rica, Guatemala y Honduras, las instituciones de este nivel educativo se encuentran alojadas en las universidades e incluso las instituciones universitarias entregan titulaciones intermedias. Otro grupo de países, compuesto por Argentina, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, cuenta con instituciones técnicas especializadas en paralelo a las universidades. Por último, existe un tercer grupo (integrado por Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú, Venezuela y Uruguay), que se caracteriza por ofrecer programas de licenciatura dirigidos a quienes se gradúan de carreras técnicas y tecnológicas de ciclo corto.

En el caso de la formación técnico profesional (FTP), en la región de América Latina cada país cuenta al menos con una entidad formativa del Estado de cobertura nacional. Existe, simultáneamente, una amplia oferta de instituciones privadas, entre las que se distinguen iniciativas lideradas por sectores empleadores, así como por trabajadores. Respecto de la pertenencia formativa, los análisis no muestran evidencias concluyentes. De acuerdo con lo expresado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2017), las experiencias en la región demuestran que tanto los programas privados como los públicos pueden alcanzar buenos resultados.

En la tabla 2, se realiza una síntesis detallada de la institucionalidad de la EFTP en la región, con antecedentes de sus proveedores.

ES Tabla 2: Antecedentes de la gobernanza

2.2. Estructura de la ETP formal

En cuanto a la estructura de la ETP no es posible reconocer un modelo típico, su naturaleza más bien varía en función del nivel educativo en cuestión. En la educación técnica de nivel escolar, por ejemplo, se dan múltiples formatos. En la secundaria baja se brinda educación nivel 2 según la Clasificación Internacional Uniforme de Educación, encontrándose programas prevocacionales impartidos al finalizar la educación primaria, que han sido diseñados específicamente para motivar al estudiantado y contribuir en la disminución de la deserción.

En la educación secundaria, por su parte, los programas son de nivel CINE 2 y 3, y se orientan tanto a la inserción laboral de las personas jóvenes como a la prosecución de estudios superiores. Cabe señalar que, a diferencia del panorama que se presentaba décadas atrás, esta educación ya no se concibe como de carácter terminal.

En la actualidad, los países presentan modalidades diversas, encontrándose en algunos de ellos salidas intermedias en la secundaria baja (Uruguay y México) y modelos que entregan títulos complementarios profesionalizantes de profundización.

En educación superior, los programas son usualmente de nivel CINE 4 y 5, reconociéndose escasas experiencias que habiliten para el nivel CINE 6.

En la tabla 3, se describe la situación de cada país, con sus correspondientes años de duración de la ETP y ciclos provistos.

ES Tabla 3: Estructura de la ETP en América Latina

2.3. Modelos de provisión en la ETP formal

Los modelos de provisión existentes en la educación técnica se distinguen por el grado de conexión entre los niveles educativos y el vínculo de la ETP con la formación general o académica. A partir de su clasificación, se reconocen dos modelos: sistemas de provisión segmentados y comprensivos. El primero de ellos, el segmentado, se asocia a modalidades educativas que conducen a certificaciones e itinerarios educativo-laborales diferenciados. Si bien este modelo es masivo a nivel mundial, corre el riesgo de distribuir inequitativamente las oportunidades de aprendizaje. En este sentido, como enuncian Sevilla y Montero (2018), el éxito de los modelos segmentados depende de la flexibilidad de sus itinerarios.

Los sistemas comprensivos, por su lado, surgen como respuesta a la inequidad del modelo segmentado y se caracterizan por poseer una estructura curricular articulada entre la ETP y la formación general, a través de un plan de estudios único. En este modelo, la secundaria ofrece oportunidades universales de exploración vocacional y un desarrollo de competencias transversales de empleabilidad, de tal forma que se equilibran las oportunidades de acceso tanto para la continuación de estudios como para la inserción laboral temprana.

Como ocurre en otras regiones a nivel mundial, en los países latinoamericanos prevalece el modelo segmentado[2], el cual segrega al estudiantado en distintas escuelas según la modalidad educativa. Aunque este modelo ha sido predominante, algunos países de la región han realizado cambios tendientes a ampliar las oportunidades de las personas jóvenes de ETP. Estos ajustes se han dirigido a suprimir el carácter terminal de la escuela secundaria a través de transformaciones curriculares. En México y Uruguay, por ejemplo, se han creado credenciales de bachilleres técnicos homólogos a los bachilleratos académicos, que son conducentes a la educación superior. No obstante, es importante señalar que, si bien el modelo segmentado es mayoritario, en el caso del Perú rige el modelo comprensivo, mandatando a los establecimientos educativos de nivel secundario a desarrollar articuladamente una educación polivalente y vocacional.

3. Caracterización de las políticas

Los esfuerzos desplegados en la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP), con los fines de mejorar su calidad y pertinencia, garantizar el acceso y avanzar en políticas más inclusivas, han sido amplios. Las intervenciones a nivel de políticas educativas y sociales se han orientado a generar cambios institucionales y a implementar regulaciones e incentivos. Se identifican seis ámbitos de desarrollo relevantes, a saber: el fortalecimiento de itinerarios formativos, el acceso, las oportunidades laborales, el fortalecimiento de la calidad, los avances en torno a inclusión y género, y las estrategias desplegadas durante la pandemia. A continuación, se describen estas dimensiones y se exponen, posteriormente, algunos casos ilustrativos a nivel latinoamericano.

3.1. Fortalecimiento de los itinerarios formativos

En la EFTP, uno de los aspectos de mayor relevancia y complejidad es la articulación entre los niveles y las alternativas formativas. Esta articulación puede ser vertical u horizontal. El primer eje se establece entre programas formativos al interior de la educación formal, mientras que el segundo

remite a la articulación de aprendizajes en contextos formativos, como la capacitación o la experiencia laboral. A través de ambos, se busca asegurar una adecuada transición entre los distintos niveles educativos del estudiantado. La implementación de estas iniciativas requiere de sólidas estructuras de trabajo entre las instituciones (escolares y de educación superior) y resulta necesaria la existencia de mecanismos que apoyen la definición de políticas de articulación, orientadas a establecer incentivos o regulaciones específicas.

Con los propósitos de facilitar el desarrollo de trayectorias educativas y laborales de las personas y de fortalecer la calidad y pertinencia entre la oferta formativa y las necesidades del mundo laboral, diversos países han desarrollado marcos de cualificaciones. En el contexto de la educación técnica, estos marcos constituyen un eje articulador entre el mundo formativo y el laboral, configurándose como un instrumento orientador y referencial que permite organizar y reconocer aprendizajes en los distintos niveles. Estos instrumentos, de carácter orientador y referencial, han sido promovidos en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. A nivel regional se ha desarrollado el Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana (MCECSCA), en el que participan Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Junto a los marcos de cualificaciones, en el área de la Formación Técnica Profesional (FTP) ha adquirido relevancia la implementación de la certificación de competencias en distintas áreas. Se trata del proceso de evaluación y validación de los conocimientos de trabajadores y trabajadoras a lo largo de la vida profesional, sin que ello dependa del formato institucional en el que estas cualificaciones hayan sido adquiridas, lo cual promueve la inserción y competitividad en diferentes roles profesionales.

Ampliando las oportunidades laborales. Chile y la búsqueda de políticas con diálogo social

Chile Valora es una institución de carácter público y dirección tripartita que tiene como objetivo el reconocimiento y la certificación de competencias laborales de los trabajadores y trabajadoras en Chile. Esta institución otorga, mediante la certificación, un reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan adquirido los conocimientos y de si cuentan con un título o grado académico. La finalidad de la certificación es brindar oportunidades de aprendizaje continuo a través de la articulación con la formación, vinculando las competencias adquiridas con los diferentes niveles educacionales. Chile Valora busca contribuir a la pertinencia de la capacitación y formación con la entrega de insumos adecuados, alineados con las necesidades de la industria, a las instituciones educativas y de formación. En este marco, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y Chile Valora diseñan conjuntamente planes formativos asociados a los perfiles ocupacionales acreditados en el catálogo de competencias laborales que administra Chile Valora. Esta iniciativa permite a las personas usuarias acceder a una formación alineada con los requerimientos vigentes de los diversos sectores productivos del país.

Si bien Chile Valora es la institución responsable de la conducción estratégica y técnica del sistema, también se promueve la colaboración de actores sindicales, gremiales y del Estado, relacionados con los diferentes sectores productivos. Se utiliza una metodología de diálogo social que, mediante el intercambio de información y los debates en conjunto, pretende alcanzar acuerdos entre quienes legítimamente asumen posiciones distintas y procuran, empero, un bien mayor. El diálogo social

tripartito se emplea para conectar las demandas y los requerimientos del mundo productivo y lograr acuerdos con legitimidad social en torno a las competencias laborales necesarias. Estos conceptos son aplicados principalmente en el modelo de gobernanza de Chile Valora, en la composición de su Directorio y de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL).

En la estructura del Directorio se encuentran representados el sector trabajador, el empleador y el Gobierno a través de nueve miembros de las organizaciones más representativas de cada estamento. Se opera de forma paritaria y con carácter resolutivo. Al mismo tiempo, los OSCL también están compuestos por representantes de las mismas entidades, relacionados con un sector o subsector productivo en particular. Esta articulación alcanzada entre diferentes estamentos permite construir los productos que Chile Valora genera de forma consensuada.

Los análisis de la OIT sugieren que Chile Valora contribuye a disminuir las brechas de capital humano existentes en el país mediante un esquema de diálogo social que genera confianza entre los actores y que, incluso, puede llegar a constituirse como un buen modelo para la gestión de otras políticas públicas. Asimismo, tanto Chile Valora como SENCE han aportado significativamente al diseño de un marco de cualificaciones para la formación y la certificación laboral**.**

Junto a esas iniciativas, y dentro del marco de políticas vinculadas a la creación de itinerarios y recorridos, en América Latina se han desarrollado políticas que buscan generar una agenda integrada de EFTP. Argentina, Uruguay y Brasil cuentan con organismos autónomos encargados de coordinar las políticas públicas de educación secundaria y superior técnica, mientras que otros países, como Chile y Ecuador, han impulsado una política de educación y formación técnico-profesional, cuya finalidad es llevar a cabo un trabajo coordinado entre las instituciones del Estado y el sector productivo para promover el desarrollo del talento humano. Perú también ha avanzado en este sentido, mediante la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP), cuyo objetivo es incrementar el acceso a la educación superior y técnico-productiva con igualdad de oportunidades para todos los peruanos y peruanas.

Formación a lo largo de la vida: Colombia, un caso paradigmático de articulación

De acuerdo con los análisis de la OIT (2017), Colombia es uno de los países latinoamericanos que más ha avanzado en materia de articulación. Se destaca una valoración altamente favorable por la labor desarrollada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) entre sectores empleadores, trabajadores y Gobierno, en particular por el papel que ha desempeñado en ámbitos como el desarrollo productivo, el acceso a la formación y al empleo, y la contribución al proceso de paz. También se enfatiza el trabajo articulado entre distintas políticas.

Como revela el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013), Colombia posee un sistema que busca articular procesos que permitan la formación a lo largo de la vida. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha desarrollado diversas iniciativas para favorecer e incentivar dicha articulación. Entre ellas destaca el proyecto de Competencias Laborales, Formación para el Trabajo y Pertinencia de la Educación Media, que procura que todas las instituciones educativas de este nivel ofrezcan a sus

estudiantes una formación bajo el enfoque de competencias laborales. Adicionalmente, a través de instancias competitivas, el sistema educativo ha entregado recursos para facilitar el término de la enseñanza media y el acceso y persistencia en la educación superior. En este marco, en 2017 se conformó el Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), una organización que abarca distintos niveles postsecundarios y que comprende la orientación académica y la ocupacional, organizadas en función de grados de complejidad. Con el propósito de avanzar en sus objetivos, se ha puesto en marcha el Marco Nacional de Cualificaciones y se encuentra en un proceso de estructuración de la formación profesional.

Por su parte, a nivel de formación profesional, Colombia cuenta con el ya mencionado SENA, de cuya labor se destaca la entrega de formación gratuita con programas técnicos, tecnológicos y complementarios, la investigación, el manejo de sistemas de información, la gestión de educación a distancia mediante uso de TIC y el desarrollo de relaciones internacionales. Además, el SENA apoya a instituciones de educación media técnica en la definición de programas de formación y en la capacitación de docentes para mantener programas y profesionales actualizados de acuerdo con las necesidades del sector productivo**.**

En la tabla 4, se exponen algunos casos ilustrativos de políticas, programas o iniciativas públicas de fortalecimiento de los itinerarios formativos en América Latina.

ES Tabla 4: Fortalecimiento de los itinerarios formativos

3.2. Incremento del acceso

De acuerdo con las cifras regionales, la proporción de jóvenes en la educación técnico profesional (ETP) es baja (ver datos en sección 4). Las causas asociadas a este fenómeno son variadas, relacionándose con las dificultades de acceso o con el desconocimiento y el desinterés por la modalidad. Con el objetivo de atender esta problemática, se han desplegado diversas intervenciones destinadas a aumentar la matrícula y mejorar el acceso a la EFTP en los distintos niveles.

Entre estas iniciativas se encuentra el despliegue de programas a zonas de difícil acceso y la ampliación de los programas, reconociéndose como una de las estrategias acercar la EFTP a territorios con dificultades de acceso. En este sentido destacan las unidades móviles que han sido implementadas en México, Argentina y Colombia, por nombrar algunos países. Estas unidades han permitido acercar distintos recursos de aprendizaje (cápsulas, materiales, entre otros) a las zonas de difícil acceso o marginadas.

Con el propósito de incrementar el interés y el conocimiento de la población joven y adulta, también se han desarrollado propuestas destinadas a entregar información y orientación vinculada a la oferta de EFTP. En Panamá, por ejemplo, el Programa de Orientación Vocacional y Empleo intenta propiciar y divulgar información oportuna sobre la tendencia ocupacional y demanda de habilidades para el trabajo. En Chile, el programa Maletín de Orientación Vocacional y la iniciativa Elige Ser TP responden a estrategias de políticas específicas asociadas a la promoción y orientación en EFTP superior.

A partir del incremento de la educación superior técnica y profesional constatado en algunos países en los últimos años[3], se han otorgado ayudas financieras específicas para estudiantes de la EFTP superior. Colombia, México, Brasil, Guatemala y Chile han implementado ayudas financieras públicas, posibilitando a amplios segmentos de personas jóvenes y adultas continuar sus estudios superiores en esta modalidad.

Política de acceso en Guatemala. Una apuesta por disminuir las barreras estructurales

Los mecanismos para favorecer el acceso del estudiantado son variados. Uno de los más frecuentes es el otorgamiento de becas de acceso que, bajo una perspectiva de focalización, se orientan a la población más vulnerable. En el caso de Guatemala, se destacan las becas de educación, empleo y productividad, cuyo fin es promover la permanencia en el estudio formal, fortalecer las habilidades e integrar a más jóvenes al mercado laboral formal.

Este programa social asigna becas y realiza Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) a quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema. Se divide en cuatro segmentos: becas de educación media, becas de educación superior, capacitación productiva y empleabilidad. Los dos primeros, la Beca Social Educación Media y la Beca Social Educación Superior, se dirigen a adolescentes y jóvenes que, por su situación de pobreza o pobreza extrema del área urbana y rural, encuentran limitaciones para la permanencia y continuidad de estudios en el nivel de educación media o superior. Se les otorgan las TMC con el objeto de apoyar sus estudios en centros educativos públicos o privados avalados por el Ministerio de Educación (Mineduc). Por su parte, la Beca Social Primer Empleo facilita la integración al mercado laboral formal de adolescentes y jóvenes en situación de pobreza, pobreza extrema y desempleo, a través de una contratación temporal en una empresa en calidad de aprendiz. El empleador realiza un pago equivalente al cuarenta por ciento (40%) del salario mínimo vigente en el país, más una bonificación incentivo de 250 quetzales. El aprendiz recibe, además, una TMC por parte de la Intervención. Finalmente, la Beca Social Artesano otorga TMC a personas mayores de edad, con el propósito de fortalecer capacidades técnicas en el aprendizaje y elaboración de productos artesanales. Esta iniciativa se apoya en instituciones públicas y privadas de cooperación internacional u organizaciones no gubernamentales (ONG) para capacitar a las personas y compartir contactos comerciales a fin de que quienes participan del programa promuevan sus productos en el mercado.

La tabla 5 expone algunos casos destacados de políticas, programas e iniciativas públicas destinadas a incrementar el acceso a la ETP en América Latina.

ES Tabla 5: Políticas destinadas al incremento del acceso a la educación técnico-profesional

3.3. Ampliación de las oportunidades laborales

Existen diversas políticas destinadas a desarrollar y ampliar las oportunidades, destrezas, saberes y competencias para que los estudiantes puedan incorporarse al mercado de trabajo. Estas buscan

generar un acercamiento al campo ocupacional por parte del estudiantado. En un marco de fortalecimiento de los vínculos con los sectores productivos, se han impulsado modelos de aprendizaje que pretenden acercar a estudiantes y aprendices a las empresas: alternancia, pasantías y prácticas profesionales.

Una modalidad particular que ha sido relevada por sus múltiples potencialidades para la educación técnica es la dual. Sus fortalezas radicarían en las posibilidades que tendrían los estudiantes para acercarse al mundo laboral real, la adquisición de mayores competencias técnicas específicas, el desarrollo de habilidades blandas demandadas crecientemente por el mundo del trabajo y el acceso a experiencias educativas con un uso intensivo de nuevas tecnologías (Salum, 2019). En la región latinoamericana, países como Brasil, Costa Rica, México y Chile han implementado este modelo, destacándose los beneficios en el desarrollo de competencias sociolaborales y socioemocionales, así como mayores oportunidades de conseguir un empleo formal.

Formación dual: la experiencia mexicana

El Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD) entro en vigor en 2013 mediante una alianza con la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable (GIZ). En este modelo, tienen protagonismo tanto el sector público como el privado. El sector público está representado por la SEP y los subsistemas educativos de educación media superior, como el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México (CONALEP), mientras que el privado está representado por las cámaras nacionales empresariales.

Operativamente, tanto las empresas como las instituciones educativas interesadas reciben una capacitación sobre los procesos y las actividades exigidas. Ambas instituciones definen conjuntamente el contenido de la articulación y un mapa curricular específico. Los operadores empresariales –facilitados por las cámaras empresariales– tienen una participación activa en la selección de los estudiantes, en la formación, en la revisión de reportes semanales y en la certificación de competencias laborales que recibe el estudiante cuando finaliza su formación (UNESCO, 2019).

La tabla 6 da cuenta de algunos casos vinculados a la ampliación de las oportunidades laborales, en el contexto de América Latina.

ES Tabla 6: Ampliación de las oportunidades laborales

3.4. Mejoramiento de la calidad

Distintas políticas han sido diseñadas para asegurar la calidad de la educación y formación técnico profesional, particularmente en el nivel superior. En el ámbito de la educación media técnico-profesional son escasas las políticas específicas de aseguramiento de la calidad (Sevilla, 2017). En la educación superior técnico-profesional, por su parte, se observan ciertos progresos.

Específicamente, en Perú, los institutos y escuelas superiores tecnológicas públicas y privadas han regulado el licenciamiento de las instituciones. En Ecuador, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) es el encargado de acreditar las instituciones, con el foco puesto en aspectos propios de la ETP como la formación práctica del estudiantado, la relación de la institución con la producción de bienes y servicios, la experiencia profesional del cuerpo docente, la producción de conocimiento y vinculación con el medio, y la infraestructura.

Las políticas de aseguramiento de la calidad se han basado en iniciativas de fortalecimiento de las instituciones formativas estatales. En el caso chileno, frente a la ausencia de oferta pública, se instauraron los centros de formación técnica estatales. Esta política pretende entregar una oferta alternativa a la privada, en pos de incrementar las posibilidades de acceso y alinear los planes formativos con las necesidades productivas locales.

Otro ámbito de mejoramiento de la calidad es el fortalecimiento de los equipos docentes. Se han desarrollado algunos cursos de actualización de saberes, tanto pedagógicos como de las áreas técnicas y tecnológicas específicas, así como planes de estudios de profesorado orientados a la profesionalizacion de la docencia con títulos de base, brindándoles formación pedagógica. Aunque se observan casos destacados como Argentina, Paraguay, Uruguay y Cuba, el panorama de la formación inicial y continua de la región denota más bien generalidad y escasa especialización.

Una institucionalidad para la formación de docentes de educación técnico-profesional. Uruguay, un caso excepcional en la región

La experiencia de la formación docente en Uruguay constituye un caso excepcional en la región latinoamericana. El Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), fundado en 1962, se propone formar profesionales de la educación técnica, tecnológica o mediada por tecnologías, con titulaciones de grado o de tecnicatura. Actualmente, el instituto ha incorporado tres unidades operativas a nivel de la gestión con el objetivo de atender las nuevas demandas: la Unidad de Modalidad Semipresencial, la Unidad de Trayectorias Estudiantiles y la Unidad de Actividades Externas.

El plan formativo del INET enfatiza los saberes didácticos, pedagógicos, científicos, técnicos y tecnológicos específicos para implementar acciones educativas dirigidas a promover en el estudiantado aprendizajes pertinentes y de calidad, fomentar la capacidad de análisis e investigación, y aportar soluciones para la resolución de situaciones y problemas propios de su práctica profesional.

En consonancia con estos propósitos, el INET busca desarrollar una propuesta curricular basada en la formación en derechos humanos, situando a los estudiantes como protagonistas de su aprendizaje. La formación docente desarrolla tanto ámbitos disciplinares como interdisciplinares de enseñanza, investigación y producción de conocimiento sobre las prácticas de enseñanza técnica y tecnológica, así como de conocimiento y análisis de políticas educativas, productivas y tecnológicas relacionadas con los procesos de innovación y desarrollo de nuestra sociedad. Pone a su vez el foco en asegurar el desarrollo de prácticas profesionales docentes y técnicas mediante actividades formativas realizadas en conjunto con diversas instituciones y ámbitos educativos, sociales o productivos, así como en los propios escenarios de actividad profesional.

En términos de apoyo y fortalecimiento de las trayectorias y la navegabilidad de estudiantes y

egresados de estas carreras en el sistema educativo terciario, el INET posee mecanismos de reconocimiento de los perfiles de egreso de las carreras de docentes técnicos, así como el reconocimiento de trayectos formativos previos y de prácticas profesionales. Asimismo, entre sus propósitos también se encuentra promover las experiencias de intercambio y colaboración de estudios.

Con todo, la mayoría de las carreras del INET se caracteriza por presentar una propuesta de formación para docentes técnicos concebida desde la conceptualización del desarrollo profesional como un proceso continuo, planificado, con un nivel de formación inicial de grado o pregrado (tecnicatura).

En la tabla 7, se exponen algunos casos ilustrativos de políticas, programas e iniciativas públicas en educación técnico-profesional orientadas al aseguramiento de la calidad de la EFTP en el contexto de América Latina.

ES Tabla 7: Mejoramiento de la calidad

3.5. Políticas de inclusión y género

A partir de la Agenda 2030, los países de la región han adoptado compromisos en materia

de inclusión, focalizados en atender a las poblaciones más desfavorecidas y vulnerables. En este sentido, se han desarrollado acciones con el propósito de mejorar el acceso a la EFTP de poblaciones rurales, poblaciones indígenas, personas con diversidad funcional y población migrante.

Dos iniciativas importantes han sido las implementadas en Perú (Política Nacional de Educación Superior) y Ecuador (Plan de Educación y Formación Técnico Profesional), que persiguen facilitar el acceso equitativo y acompañar las trayectorias de las personas que se encuentran en situaciones desfavorecidas y de desigualdad.

Por su parte, en Chile se han desarrollado políticas para la población migrante, personas que han infringido la ley y en situación de discapacidad. Asimismo, se busca fortalecer trayectorias de jóvenes que egresan de la educación media técnico profesional y en situación de vulnerabilidad mediante capacitación complementaria, desarrollo de habilidades transversales e intermediación laboral.

En Brasil también se han implementado iniciativas del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) con el objetivo de incluir a personas con necesidades educativas adaptadas (discapacidades/altas capacidades) y a la población indígena, ampliando con ello sus posibilidades de inserción y permanencia en el mercado laboral.

En materia de igualdad de género, la Agenda Regional de Género, destinada hacia la conformación de un modelo de desarrollo basado en los derechos humanos, ha marcado la pauta y orientado una serie de medidas para superar los principales obstáculos en los procesos de institucionalización de la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Uno de los países que más ha avanzado en esta materia es Argentina. El Instituto Nacional de

Educación Tecnológica (INET) ha llevado a cabo una serie de acciones dirigidas a mejorar la equidad de género en la ETP en todos sus niveles, comenzando por la secundaria. Ecuador y México, por su lado, contemplan estrategias para la reducción de las brechas de género y modelos institucionales para la igualdad de género, que pretenden eliminar todas las formas de discriminación y violencia.

Políticas de género con perspectiva integral: el caso del Programa Federal en Argentina

Con el fin de contribuir a La Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26.058), que mandata implementar acciones específicas para "promover la incorporación de mujeres en la educación técnico profesional en sus distintas modalidades, impulsando campañas de comunicación, financiando adecuaciones edilicias y regulando las adaptaciones curriculares correspondientes, y toda acción que se considere necesaria para la expansión de las oportunidades educativas de las mujeres en relación con la educación técnico profesional", el INET ha llevado a cabo una serie de acciones orientadas a mejorar la equidad de género en la educación técnico-profesional en todos sus niveles, comenzando por la secundaria, por ser el nivel con mayor proporción de varones.

Uno de los mecanismos creados para ello es el programa federal que, de manera gradual, lleva a cabo acciones destinadas a mejorar las brechas de género, modificar la "cultura masculina", los estereotipos, las prácticas pedagógicas, y mejorar las condiciones de infraestructura para que sean accesibles y equitativas para toda la comunidad. Es necesario que estos objetivos se realicen tanto a nivel nacional como a nivel provincial y local. Entre sus acciones específicas se encuentran capacitar, sensibilizar y apoyar a las comunidades escolares de la educación técnico-profesional en relación a temas de género, implementando a su vez herramientas de medición y evaluación del impacto de dichas acciones. Se desarrollan también acciones de difusión para incrementar la matrícula de mujeres en las escuelas secundarias técnicas y en los distintos centros de formación profesional y de nivel superior. El programa también se propone evaluar las currículas escolares y perfiles profesionales con perspectiva de género y trabajar sobre la "cultura masculina" de la educación técnico-profesional, modificando estereotipos, replanteando roles, modificando discursos, lenguajes, prácticas, y generar, en fin, nuevas masculinidades, nuevos espacios y roles..

La tabla 8 expone algunos casos relevantes de políticas de ETP orientadas a la inclusión de las poblaciones históricamente más desfavorecidas y vulnerables, en el contexto de América Latina. ES Tabla 8: Políticas de inclusión y género

3.6. Políticas durante la pandemia

Desde inicios de la pandemia de COVID-19, los países latinoamericanos han debido hacer frente a los efectos de las restricciones asociadas al confinamiento y al cierre de las actividades formativas presenciales. La EFTP se ha visto desafiada a remediar los impactos negativos en la formación, en especial el desarrollo de los aprendizajes prácticos. Las estrategias para sobrellevar dichas complejidades han sido múltiples, destacándose los esfuerzos orientados a garantizar la continuidad de los aprendizajes, mediante la modificación de las prácticas pedagógicas y ajustes en metodologías

de enseñanza y dinámicas de interacción. Con una sorprendente celeridad, los países implementaron modalidades de aprendizaje a distancia como, por ejemplo, plataformas virtuales, aplicaciones tecnológicas, aulas virtuales e iniciativas de televisión y radio educativa. La adaptación, priorización y los ajustes curriculares, en el caso de la educación formal, también han sido una estrategia transversal, acompañada por cambios en los mecanismos de evaluación, con énfasis en la evaluación formativa.

A modo de ejemplos, se destacan los casos de Bolivia, Ecuador y Uruguay, que desarrollaron programas para fortalecer las capacidades de docentes en el ámbito de la enseñanza virtual. En Colombia, por otra parte, dado que se contaba ya con ciertas iniciativas previas a la pandemia, se implementó la plataforma Colombia Aprende, Aprender Digital e, incluso, se habilitaron aplicaciones de celular para generar espacios de aprendizaje, apoyo y facilitación de experiencias sobre los desafíos de la gestión educativa en el contexto de la pandemia de COVID-19.

La educación no formal no se quedó atrás en los ajustes. Este tipo de educación implementó masivas plataformas de capacitación a distancia para personas jóvenes y adultas, poniéndose además a disposición materiales en línea para apoyar los procesos de formación.

La tabla 9 expone algunos casos notables de iniciativas de EFTP que emergieron en la región en el contexto de la pandemia de COVID-19.

ES Tabla 9: Políticas durante la pandemia

4. Panorama en datos

En el siguiente apartado se muestran algunos de los principales indicadores relativos a la cobertura de la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en países de la región. Considerando las diferencias entre niveles y modalidades educativas, los datos se exponen de manera segmentada, con el fin de favorecer el reconocimiento de dichas diferencias y de los ámbitos de mejora específicos.

Los indicadores relacionados con la cobertura de la educación media o secundaria técnico profesional muestran, en primer lugar, que existe una amplia dispersión entre los países. Hay casos en los que goza de una amplia cobertura, como Bolivia, México y Cuba, mientras que en otros, como Perú, Brasil, Colombia y República Dominicana, la cobertura resulta marginal. En relación con la evolución de la matrícula en un periodo de 15 años (2004-2019), las cifras expresan que las tendencias son variables. En países como República Dominicana, Costa Rica, México y Bolivia, se observa un incremento significativo; en cambio, en Chile, El Salvador y Ecuador la proporción de estudiantes ha disminuido.

ES Gráfico 1: Evolución de la proporción de estudiantes de educación secundaria matriculados en programas de formación técnico-profesional (2004 –2019)

En otros indicadores, se observa que la cobertura en educación y formación técnico-profesional en la población entre 15 y 24 años de edad muestra una tendencia de variabilidad similar a lo expuesto. Hay países en la región en los que la proporción de matrícula en EFTP es significativa, como Bolivia. Sin embargo, como puede apreciarse en el siguiente gráfico 2, en el resto de los países la proporción total de jóvenes en EFTP es más bien discreta.

ES Gráfico 2: Proporción de jóvenes de 15 a 24 años matriculados en educación técnico-profesional,

ambos sexos (%) (2019)

Al analizar la segmentación de la EFTP por género en jóvenes entre 15 y 24, las cifras denotan que, en la mayoría de los países, la participación es mayor en varones que en mujeres. Solo países como Brasil, República Dominicana, Costa Rica y Chile muestran una mayor proporción de mujeres jóvenes estudiando en la EFTP en ese ciclo etario y, en el caso de Perú, existe una proporción equivalente entre varones y mujeres.

ES Gráfico 3: Proporción de jóvenes de 15 a 24 años matriculados en educación profesional, hombres y Mujeres (%) (2019)

Ahora, si se analizan los datos de los últimos años, se aprecia que el incremento de la participación femenina en EFTP constituye una tendencia en la región. La mayoría de los países considerados en el análisis ha incrementado la participación femenina entre los años 2015 y 2019; es el caso de Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Por su parte, los casos de Chile, El Salvador y Bolivia, manifiestan una tendencia a la disminución en la participación de mujeres.

ES Gráfico 4: Proporción de mujeres jóvenes de 15 a 24 años matriculadas en educación profesional (%) (2015-2019)

5. Avances y desafíos

Los antecedentes expuestos manifiestan que la Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP) en América Latina es diversa, tanto en términos institucionales como en los modelos de provisión, cobertura y en los distintos modos en que se articulan sus actores. No existe una forma homogénea de organización ni de estructura en este tipo de formación.

En cuanto a las políticas implementadas, los análisis muestran que ha habido avances significativos en algunos ámbitos. Entre ellos destacan el desarrollo de marcos de cualificación y otras políticas destinadas a integrar las acciones en la EFTP. La cobertura, aunque denota un incremento en un número reducido de países, ha constituido un eje de trabajo de las políticas. El apoyo al acceso se ha promovido de manera transversal, en especial a través de iniciativas destinadas a incrementar el acceso a la EFTP de nivel superior. Lo mismo se observa en las políticas vinculadas a la ampliación de las oportunidades laborales, que han sido sostenidas y progresivas en el tiempo. La preocupación por la mejora de la calidad de la formación, por su parte, si bien no ha conformado un eje de avance significativo, ha contado con expresiones destacadas. Algunos países latinoamericanos han buscado avanzar en la definición e implementación de mecanismos y criterios de acreditación, y otros han desarrollado programas de fortalecimiento docente. Finalmente, uno de los ejes en los que es posible reconocer mayores progresos es el asociado a la inclusión de las mujeres y poblaciones más desfavorecidas y vulnerables. Las políticas de inclusión han sido una preocupación que se ha plasmado en iniciativas particulares, con focalización en ciertos segmentos de la poblacionales. Lo anterior ha redundado, por ejemplo, en el incremento de la proporción femenina en la EFTP.

Aun cuando existe una gran variabilidad en cuanto a organización de la EFTP y el despliegue de

políticas entre los países, se pueden proyectar desafíos comunes en función de los nudos identificados y las perspectivas de desarrollo.

- Un primer ámbito de mejora es el **establecimiento de criterios de calidad propios para la educación media técnico-profesional**. Las experiencias muestran que, si bien se cuenta con algunas políticas de mejoramiento, existe una ausencia de políticas en este ámbito. Esto se traduce en desarreglos institucionales que limitan el crecimiento de esta modalidad formativa en el nivel secundario y reducen su legitimidad frente a los actores intervinientes. La fijación de políticas específicas permitiría realizar un monitoreo de los aprendizajes y abrir con ello la posibilidad de retroalimentar las prácticas internas.

- El **fortalecimiento de los mecanismos de articulación horizontal y vertical** es otro de los desafíos. Como se ha mostrado, la institucionalidad de la EFTP se caracteriza por una gobernabilidad con doble protagonismo, el de los ministerios de educación y de trabajo. La demanda por generar un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida exige seguir avanzado en políticas de integración, que definan con claridad los roles y funciones específicas, así como los mecanismos de articulación más pertinentes.

- El **diálogo con los distintos actores** constituye una oportunidad para que la EFTP se alinee de mejor manera con las demandas y transformaciones a las que se enfrentan los distintos sectores productivos. Los constantes cambios tecnológicos y las transformaciones en las dinámicas productivas exigen que la EFTP se actualice. Las principales propuestas se centran en identificar cambios y demandas, aumentar la inversión en recursos e infraestructura, e incrementar el gasto público en capacitación para los agentes educativos.

- Uno de los mayores desafíos es el **fortalecimiento de los vínculos con el sector productivo**. Generar instancias de construcción de iniciativas con gremios empresariales y trabajadores contribuirá a la mejora de la pertinencia y de la legitimidad de la EFTP. La implementación de instancias estables de trabajo en las que se promueva una participación creciente de los actores nacionales y territoriales es una demanda a tener en cuenta. En paralelo, se debe incrementar la participación de los agentes en los procesos formativos del estudiantado mediante la creación de prácticas laborales o iniciativas de alternancia.

- En sintonía con lo anterior, las evidencias muestran que en los países de la región existe una ausencia de políticas de **formación de docentes de la EFTP**. Únicamente se han encontrado experiencias aisladas, que no constituyen una norma y, en tal sentido, resulta imperante el desarrollo de una política robusta en este ámbito. La inversión en programas de formación y actualización docentes, así como la formalización del rol de docentes técnicos en las distintas políticas nacionales asociadas al profesorado debiese ser una apuesta política.

- Finalmente, la EFTP debe continuar avanzando en **políticas de inclusión y equidad**. El abordaje de las prácticas de discriminación, acoso y violencia hacia las mujeres, así como las políticas que enfrentan barreras asociadas a los estereotipos de género, deben seguir implementándose de forma creciente. En estas iniciativas es fundamental la instalación de una mirada intersectorial que reconozca la combinación de diversos factores discriminatorios. Siguiendo esta línea, la EFTP también debe procurar desplegar políticas que permitan atender tanto las demandas emergentes como las transformaciones de los mercados de trabajo asociadas a los ciclos migratorios producidos en la región y a los efectos de la pandemia en términos de desigualdad educativa.

6. Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2013). Colombia. Programa de Reforma para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación de Capital Humano – Fase II. Propuesta de Préstamo. Documento COL1128.

European Centre for the Development of Vocational Training [CEDEFOP]. (2014). Attractiveness of initial vocational education and training: identifying what matters. Research paper, 39. Publications Office of the European Union.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2016). La Enseñanza y Formación Técnico Profesional en América Latina y el Caribe: Una perspectiva regional hacia 2030. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

——— (2019). Educación dual y responsabilidad corporativa. Alianzas público-privadas para la movilidad social. Oficina de la UNESCO en México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2010). Learning for Jobs. Synthesis Report of the OECD Reviews of Vocational Education and Training.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2017). El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y lineamiento para su fortalecimiento.

Salum, J. M. (2019). Las competencias básicas se pueden desarrollar a través de la modalidad dual en un liceo técnico profesional de alta vulnerabilidad. *Brazilian Journal of Development, 5*(6), 5582-5621.

Sevilla, M. P. (2017). Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe, Serie Políticas Sociales, 222. CEPAL.

Sevilla, M. P., Farias, M., y Weintraub, M. (2014). Articulacion de la educacion tecnico profesional: una contribucion para su comprension y consideracion desde la politica publica. *Calidad en la Educacion, 41*, 83-117.

Sevilla, M. P., y Montero, P. (2018). Articulación de la educación técnica formal, no formal e informal: garantías de calidad para un continuo educativo, 9. https://investigacion.cnachile.cl/archivos/cna/documentos/9.pdf

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina [SITEAL]. (2019). Educación y formación técnica y profesional. IIPE UNESCO.

7. Notas al pie

[1] En el nivel primario también es posible hallar programas especiales destinados a personas jóvenes que se encuentran rezagadas en sus trayectorias formativas, a quienes se les imparte capacitación laboral o en oficios, o una titulación de nivel medio.

[2] Si bien existe una tendencia a la segmentación, cabe señalar que en varios países de la región (Ecuador, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Colombia, Cuba, Honduras y Chile) existen establecimientos educativos integrados o polivalentes que imparten la educación media técnico profesional (EMTP) en conjunto con programas de estudios de corte académico.

[3] La educación superior técnica y profesional se ha expandido rápidamente en países con altas tasas de finalización de la educación secundaria, como Colombia, México, Brasil y Chile (UNESCO, 2016).

unesco

SITEAL

EDUCACIÓN Y FORMACIÓN
TÉCNICA Y PROFESIONAL