



La formación profesional en los EEUU: reformas y resultados



**Matthias
Kreysing**

Universidad
de Gotinga,
Alemania

Introducción

“Al estudiar los sistemas extranjeros de enseñanza no puede pasarse por alto el hecho de que los factores externos al sistema escolar cuentan tanto o más que los internos, y que gobiernan e interpretan a los internos. No podemos desplazarnos a placer entre los sistemas educativos del mundo, como niños que recorren un jardín, arrancar una flor de aquí y unas hojas de allá y esperar después que si plantamos en el suelo de nuestra casa lo recogido surja una planta viva. Un sistema nacional de educación es algo vivo, el producto de luchas olvidadas y de “lejanas batallas”. Guarda en su seno parte de las tendencias invisibles de la vida nacional.”

(Sadler, en: Phillips 1993, p. 15)

Esta cita podría proceder de los primeros años de la década del 90, cuando en los Estados Unidos se desarrollaba un debate apasionado sobre la reforma educativa. El interés por los sistemas educativos europeos, especialmente por el “sistema dual” alemán, era elemento común en la polémica sobre las causas de la merma en mano de obra capacitada. Y sin embargo, la cita corresponde a Michael Sadler, miembro del Consejo Inglés de Educación...entre 1895 y 1903. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, el interés por el sistema educativo alemán era muy fuerte, no sólo en Gran Bretaña sino también en los EEUU, influido por inmigrantes alemanes que conocían el sistema de formación de aprendices alemán y habían intentado revitalizar un programa estructurado de aprendizajes. Apoyados por organizaciones empresariales, sindicatos y representantes educativos, estos esfuerzos culminaron en la Ley Nacional de Aprendizajes de 1937, a menu-

do llamada Ley Fitzgerald. Tras la Segunda Guerra Mundial, resultó necesario integrar a los veteranos en la población activa y la sociedad. En consecuencia, se crearon nuevos programas federales para invertir más dinero en formación profesional y se promulgaron nuevas leyes que abrían los programas de formación de aprendices a los adultos. Hasta los primeros años del decenio de 1970 el interés de responsables políticos e investigadores por la formación profesional (FP) se mantuvo bajo, pero el problema cada vez mayor del paro juvenil comenzó a impulsar el interés nacional por la FP. En 1973 el Congreso aprobó la Ley General del Empleo y la Formación (*Comprehensive Employment and Training Act*, CETA), a la que siguió la Ley de Colaboración para la formación en el empleo (*Job Training Partnership Act*, JTPA).

La publicación en 1983 de ‘A Nation at Risk’ analizaba los efectos de la educación inadecuada del trabajador estadounidense sobre la economía del país, y puede considerarse como el punto de partida del actual debate sobre la reforma educativa. Los partidarios de cambiar el sistema educativo ensalzaban los sistemas alemán y japonés, en cuya FP la empresa desempeña un papel fundamental. Al inaugurarse el periodo presidencial de Clinton, su ministro de Trabajo, Robert Reich, se comprometió a crear un sistema general de transición de la escuela a la vida laboral, y a mejorar la cualificación profesional de los jóvenes. Su labor quedó plasmada en la Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa (*School-to-Work Opportunities Act*) de 1994.

Este artículo examina la historia de la FP en los Estados Unidos y la sombra que proyecta ésta sobre las recientes reformas.

A principios del decenio de 1990 se produjo una transformación en la orientación del movimiento de reforma educativa en los EEUU. Debido a la situación económica, la atención pasó a dirigirse hacia la formación profesional y la relación entre educación y competitividad económica. Las empresas precisaban una mano de obra capacitada para llevar a cabo sus procesos de reestructuración. En lugar de diseñar un nuevo programa de formación para el empleo, educadores y empresarios comenzaron a reclamar una nueva orientación global para todo el conjunto de la formación profesional.



“En la segunda mitad del siglo XIX, dentro de las escuelas secundarias privadas, se crean por primera vez estudios de FP. (...) Con todo, la enseñanza profesional siempre ocupó un puesto subordinado en la escuela secundaria hasta comienzos de la década de 1960.”

“(...) los colleges de dos años (...) tienden a impartir cualificaciones profesionales. (...) A finales del decenio de 1970 el país contaba con más de cuatro millones de alumnos matriculados en colleges de dos años. Este éxito puede atribuirse al hecho de que los colleges de dos años rellenaban el vacío existente entre la mayor demanda de mano de obra capacitada y la falta de un número suficiente de programas de formación de aprendices.”

Historia de la formación profesional estadounidense

La FP en los Estados Unidos constituye un sistema muy fragmentado y complejo, que puede subdividirse conforme a los cuatro ámbitos principales en que tiene lugar:

- a) escuelas secundarias (*high schools*)
- b) institutos de dos años (*colleges*)
- c) formación en el empleo
- d) aprendizajes

En cada uno de estos ámbitos podemos encontrar formas diversas de FP en cuanto a situación, especialización y organización didáctica.

Escuelas secundarias (*high schools*)

El sistema de la enseñanza secundaria se creó en los EEUU entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX. En una primera fase, los Estados coloniales intentaban instaurar un sistema escolar general y elemental. Tras la Guerra Civil americana se produjo un movimiento en favor de “escuelas secundarias públicas y gratuitas, apoyadas por impuestos generales, controladas públicamente y abiertas a todos” (Barlow, en: Münch 1989). No obstante, no faltaron movimientos opuestos al pago de impuestos para la escolaridad pública y gratuita. La oposición quedó sin embargo derrotada por resolución del Tribunal Supremo de Michigan en 1874.

En la segunda mitad del siglo XIX, dentro de las escuelas secundarias privadas, se crean por primera vez estudios de FP. Se ofrecían cursos profesionales como contabilidad, estenografía y mecanografía, por lo que podríamos decir que ya las primeras escuelas secundarias surgieron con el fin de preparar a su alumnado para el trabajo. Sólo en años posteriores la prioridad pasó a ser la preparación para el instituto (*college*) Así y todo, muchas escuelas mantuvieron sus programas de formación laboral, por ejemplos las secundarias de Boston, Philadelphia, St. Louis, Washington DC y New Haven. Tras la instauración de la obligatoriedad escolar para estudiantes de edades superiores en numerosos Estados Federales, la proporción de titulados de secundaria que pasaban al *college* comenzó a disminuir.

Ello hizo necesario modificar el currículo para afrontar la nueva situación del alto número de titulados no salidos de los *colleges*.

En 1917 el Congreso aprobó la Ley Smith-Hughes de promoción de la FP en la escuela secundaria. El gobierno federal ofrecía con ella incentivos financieros a la creación de programas de estudios profesionales. La mayoría de los cursos impartían técnicas de agricultura y economía doméstica. Con todo, la enseñanza profesional siempre ocupó un puesto subordinado en la escuela secundaria hasta comienzos de la década de 1960.

Los colleges de dos años

Podemos establecer una clara distinción entre los *colleges* de dos años y los de cuatro, en función de sus objetivos fundamentales: estos últimos son de orientación académica (teórica), mientras los primeros tienden a impartir cualificaciones profesionales. Por otra parte, esta distinción entre las dos instituciones no es demasiado estricta, pues tras un *college* de dos años los alumnos pueden continuar sencillamente su educación en un *college* de cuatro consiguiendo créditos por aquellos cursos. Es decir, la matriculación en un *college* de dos años no implica necesariamente que los estudios terminen al cabo de dos años.

No se puede separar la evolución de los *colleges* de dos años de la historia del sistema universitario estadounidense: se trata simplemente de una variante de este sistema, surgida del mismo proceso histórico. Sus orígenes se remontan a los *junior colleges*, que preparaban a sus alumnos para carreras académicas en la universidad. De esta manera, el objetivo y contenido de los programas se orientaba al perfeccionamiento y ampliación de la educación general recibida por el estudiante. La Ley Morrill de 1862 fue en su día una premisa importante para el surgimiento de otros *colleges* que ofertaban programas de estudios agrarios y técnicos. En 1900 tan sólo existían ocho *colleges* de dos años de carácter privado. El primer *junior college* público se creó en 1902.

En años sucesivos, los *junior colleges* fueron ampliando gradualmente sus currí-



culos e incorporando programas de cualificación profesional, mientras que por otro lado los *colleges* técnicos y municipales de reciente creación nacían ya orientados a estos programas desde el principio. Con todo, existía siempre una combinación de enseñanzas profesionales y académicas, traducida en cursos especiales de transición para aquellos alumnos que desearan continuar estudios, lo que podría reflejar un aspecto de la creencia americana en la igualdad de oportunidades: un sistema abierto ofrece a todos teóricamente la oportunidad de desarrollar su personalidad individual.

Las cifras de alumnos matriculados en los *colleges* de dos años se incrementaron una vez que el Congreso adoptó la Ley de la Formación Profesional en 1963, por la que se ofrecían fondos de compensación para mejorar los programas de FP en los Estados Federales. A finales del decenio de 1970 el país contaba con más de cuatro millones de alumnos en los *colleges* de dos años. Este éxito puede atribuirse al hecho de que los *colleges* de dos años rellenaban el vacío existente entre la mayor demanda de mano de obra capacitada y la falta de un número suficiente de programas de formación de aprendices.

Formación en el trabajo

“La formación de asalariados es un mecanismo de mil caras: se lleva a cabo, se dirige y registra de muchas formas distintas y en múltiples tipos de organizaciones.” (Feuer, en: Münch 1989) Debido a que este tipo de formación profesional tiene lugar de manera muy poco reglamentada, resulta muy difícil enumerar y clasificar sus principales características. Además, debido precisamente a esta estructura tan diversa, se observa la falta de una investigación exhaustiva sobre el tema.

A comienzos de este siglo, Taylor inventó su método de gestión científica del trabajo organizado, inspirándose en las necesidades industriales de eficacia y en la idea de descomponer el trabajo en sus elementos más sencillos. Para organizar el trabajo humano de esta manera, la industria no precisaba una mano de obra de capacitación versátil, sino trabajadores formados para una función única y específica. Además, los costes para la for-

mación en el trabajo eran muy inferiores a los que suponía invertir en un programa de formación de aprendices. Por esta razón, la formación en el trabajo se desarrolló a partir de la producción industrial en serie y se convirtió en el tipo más importante de FP inicial para los jóvenes sin estudios de *college*.

Los programas de formación de aprendices

La idea de implantar programas de formación de aprendices en los EEUU se debe a los inmigrantes británicos y alemanes. Durante el periodo de la América británica, la formación de aprendices se regulaba por el Estatuto de Artesanos de 1563, que estipulaba un plazo para la formación de siete o más años, e instituía los gremios como las instituciones responsables de administrar y hacer cumplir la ley. Pero en contraste con la experiencia británica, los gremios nunca lograron alcanzar la misma importancia en las colonias americanas, pues la inmigración permanente, la escasez de mano de obra capacitada y el carácter rural de la economía inhibieron su libre desarrollo. La ausencia de una institución central adecuada que reglamentase los programas de formación de aprendices puede haber sido una causa de su declive en los EEUU. Además existía un grave problema de fugas, ya en la época colonial, que se incrementó con la independencia. Entre 1783 y 1799, 12 Estados Federales aprobaron nuevas leyes sobre la formación de aprendices para combatir el problema de las fugas. Pero a pesar de estas medidas, ni el mercado ni el entorno institucional fomentaron los programas de formación de aprendices debido a que la movilidad geográfica, en particular la posibilidad de asentarse en el Oeste, y la difusión de una ideología de la libertad personal dificultaban la aplicación de la obligatoriedad. Las leyes quedaban sin efectos prácticos porque no tenían vigor en otros Estados Federales, gracias a lo cual los aprendices podían evadirse atravesando la frontera interna. Y tampoco los empresarios tenían gran interés en obligar legalmente a un aprendiz reticente a trabajar para ellos hasta cumplir el plazo previsto por ley. En razón de todo esto, las empresas EEUU que empleaban a aprendices decidieron cambiar de sistema y crearon programas especiales de remu-

“(...) la formación en el trabajo se desarrolló a partir de la producción industrial en serie y se convirtió en el tipo más importante de FP inicial para los jóvenes sin estudios de college.”

“(La idea de los...) programas de formación de aprendices en los EEUU se debe a los inmigrantes británicos y alemanes. (Pero...) los gremios nunca lograron alcanzar la misma importancia en las colonias americanas, pues la inmigración permanente, la escasez de mano de obra capacitada y el carácter rural de la economía inhibieron su libre desarrollo. La ausencia de una institución central adecuada que reglamentase los programas de formación de aprendices puede haber sido una causa de su declive en los EEUU. Además existía un grave problema de fugas (...) que se incrementó con la independencia.”



“Tras la Segunda Guerra Mundial, nuevas leyes declararon a la FP y la formación de aprendices accesibles para veteranos de guerra. En virtud de este cambio institucional, la formación de aprendices fue pasando gradualmente de un sistema formativo para jóvenes a otro para adultos. Según datos del Servicio de Formación de Aprendices del Ministerio de Trabajo estadounidense, tan sólo cerca de 2 millones de personas han conseguido acabar una formación como aprendices desde 1950.”

neración con pluses y bonificaciones que iban desde los 100 hasta los 200 dólares. Esta práctica era para los empresarios un medio alternativo de asegurar su inversión en formación y minimizar los riesgos. Además, el nuevo sistema transfería el riesgo de inversión del empresario al trabajador. Y a pesar de todo, el dinero resultó insuficiente para contrarrestar el problema de las fugas con eficacia: “una bonificación de cien a doscientos dólares al término de un aprendizaje...es algo muy lejano, y apenas tiene repercusión si se la divide por las horas prestadas.” (Beckere: Elbaum 1989) Además, el incentivo del empresario para encontrar solución al problema del escapismo se veía mermado por la posibilidad de cubrir la demanda de trabajadores capacitados recurriendo a inmigrantes de buena formación. Al irse extendiendo la industrialización fue también aumentando el deseo de disponer de un sistema de formación de aprendices que incluyera formación en el aula y en el trabajo. La Comisión de formación industrial de la Asociación Nacional de Fabricantes (*National Association of Manufacturers* - NAM) recomendaba la instauración de este sistema ya en 1910. La fuerte cifra de inmigrantes alemanes en Wisconsin generó en este Estado Federal un interés temprano por la aplicación de un sistema generalizado para la formación de aprendices. En 1911 se adoptó la Ley General de Formación de aprendices, que estipulaba la asistencia obligatoria a una escuela industrial. Las críticas señalaron por entonces que esta normativa pública conllevaría la eliminación de los programas de formación de aprendices ya existentes, porque los empresarios no querían verse constreñidos a la reglamentación estatal, y si examinamos la cifra de aprendices de Wisconsin en 1931 - en total 73 jóvenes con contrato - aquellas voces parecen haber estado en lo cierto.

Tras la Primera Guerra Mundial, la economía estadounidense experimentó un periodo de florecimiento y una demanda creciente de mano de obra capacitada, que hubo de satisfacerse recurriendo a recursos propios, ya que la tasa de inmigración descendió. Una coalición de organizaciones empresariales, sindicatos, representantes del sistema educativo e instancias de la administración forzó al gobierno federal a intentar mejorar la FP.

Uno de los resultados fue la Ley Nacional de Formación de aprendices de 1937, un modelo de concisión ya que contiene tan sólo cinco párrafos. Adjudica al Estado la función de desarrollar normativas para la formación de aprendices dentro de la industria. Estas normativas debían consistir en reglamentos que fijasen la igualdad de oportunidades en el empleo, las tarifas de remuneración para aprendices, y la proporción entre aprendices y oficiales en el puesto de trabajo. Durante dicho periodo la estructura básica del sistema de formación de aprendices se transformó, de una protección a la inversión del empresario, en protección del asalariado. El sistema pasó a estar dominado por los sindicatos, y para la mayoría de los empresarios el aprendizaje resultaba más caro que las posibles alternativas, no debido a los gastos formativos sino a la obligación legal de cumplir contratos aun cuando las circunstancias económicas fueran ya desfavorables.

En lugar de invertir en programas de formación de aprendices, los empresarios recurrieron entonces a las escuelas industriales públicas o privadas para captar a trabajadores capacitados, transfiriendo con ello el riesgo correspondiente de inversión a los formados y al ciudadano en general. Tras la Segunda Guerra Mundial, nuevas leyes declararon a la FP y la formación de aprendices accesibles para veteranos de guerra. En virtud de este cambio institucional, la formación de aprendices fue pasando gradualmente de un sistema formativo para jóvenes a otro para adultos. Según datos del Servicio de Formación de Aprendices del Ministerio de Trabajo estadounidense, tan sólo cerca de 2 millones de personas han conseguido acabar una formación como aprendices desde 1950.

Para categorizar las cuatro secciones distintas de la FP en los EEUU es necesario examinar su estructura formativa específica. La FP en las escuelas secundarias y los *colleges* de dos años es más bien de naturaleza escolar y teórica, mientras que la formación en el trabajo y los programas de formación de aprendices se ciñen al puesto de trabajo. Con todo, una formación por experiencia laboral también puede encontrarse integrada en los cursos de FP de escuelas secundarias y *colleges* de dos años, si bien esta forma-



ción por experiencia laboral tiene generalmente menor relevancia que la enseñanza en el aula y no está reglamentada como un sistema general de formación alterna. Por el lado contrario, la formación en el trabajo no implica una enseñanza en aulas. El sistema de formación de aprendices es el único en el que la idea de la formación alterna se encuentra bien anclada, pero dicho sistema continúa siendo la parte más minoritaria de la FP estadounidense.

Evoluciones recientes en la FP estadounidense

En 1983 la Comisión Nacional de Excelencia Educativa publicó su informe 'Una nación en riesgo', que conmocionó las ideas civiles sobre reforma educativa: "Nuestro país está en riesgo. Nuestra preeminencia, incontestable en otros tiempos, en el comercio, la industria, la ciencia y la innovación tecnológica está desapareciendo a manos de los competidores de todo el mundo (...) Informamos al pueblo americano de que, a pesar del justificable orgullo por aquello que nuestras escuelas y *colleges* han logrado y por su contribución histórica a los Estados Unidos y al bienestar de su pueblo, los cimientos educativos de nuestra sociedad se desmoronan actualmente ante la creciente marea de mediocridad que pone en cuestión nuestro propio futuro como Nación y como pueblo. Lo que hace tan sólo una generación resultaba inimaginable está ocurriendo ya: otros países comienzan a alcanzar y rebasar nuestros logros educativos."

Si bien la atención inicial del movimiento de reforma educativa se centraba en la enseñanza secundaria y por tanto en la tradicional "*high school*" americana, con su currículo diseñado para preparar a los estudiantes a los estudios en el *college*, al comenzar la década del 90 - cuando la conexión entre educación y competitividad económica comenzó a desvelarse - el interés pasó a desplazarse hacia la FP. Los empresarios señalaron que el sistema escolar no conseguía producir titulados de la escuela secundaria bien capacitados para un puesto de trabajo. La idea original era que, para mantenerse competitivas, las empresas precisaban traba-

jadores flexibles, dotados de capacidades analíticas y básicas. Además, se produjo un cambio en la actitud frente a la reforma educativa: se reivindicaba con más frecuencia una nueva orientación global, y no tanto añadir simplemente un nuevo programa de formación para el empleo al conjunto de iniciativas ya existente.

A la búsqueda de un modelo para el sistema, los reformadores comenzaron a examinar los sistemas educativos de sus competidores económicos, y especialmente el de Alemania. "De la misma manera que el sistema de Alemania se consideraba 'el mejor de los modelos' al iniciarse el siglo, ahora se ha convertido una vez más en el principal candidato para su posible reproducción en los EEUU." (Wills, 1997) El 'sistema dual' alemán, con su integración de formación escolar y formación por el trabajo, parece proporcionar a la economía alemana una comunidad de trabajadores de alta capacidad. La idea de vincular institucionalmente la escuela con la empresa pasó a considerarse una solución que permitiría a los jóvenes que no ingresan en un *college* permanecer en la escuela, reduciendo así la tasa de abandonos escolares. Por otro lado, el sistema formativo fomentaría la madurez de los alumnos al exponerles a la 'realidad del trabajo'. Pero ante todo hay que saber si resulta posible desarrollar en los EEUU las instituciones o quizás incluso la cultura necesaria para generar un sistema de FP tan formalizado como el 'sistema dual' alemán. Remitiéndonos a la cita de Sadler, que éste formuló ya a comienzos del siglo, no debemos olvidar que "al estudiar los sistemas extranjeros de enseñanza no puede pasarse por alto el hecho de que los factores externos al sistema escolar cuentan tanto o más que los internos ..." (en Phillips, 1993).

El 'sistema dual' alemán se basa en un conjunto de condiciones únicas: asociaciones empresariales y sindicales centralizadas, autoridad del gobierno federal para reglamentar la FP, existencia de niveles formativos obligatorios y de un consenso entre todos los interesados sobre la necesidad de un sistema formativo de alta calidad. En los EEUU no existe ninguna de estas premisas salvo quizás la última, si bien este consenso radica más bien en la necesidad de una mano de obra

"En 1983 la Comisión Nacional de Excelencia Educativa publicó su informe 'Una nación en riesgo', que conmocionó las ideas civiles sobre reforma educativa (...) Si bien la atención inicial del movimiento de reforma educativa se centraba en la enseñanza secundaria y por tanto en la tradicional "high school" americana, con su currículo diseñado para preparar a los estudiantes a los estudios en el college, al comenzar la década del 90 - cuando la conexión entre educación y competitividad económica comenzó a desvelarse - el interés pasó a desplazarse hacia la FP."

"A la búsqueda de un modelo para el sistema, los reformadores comenzaron a examinar los sistemas educativos de sus competidores económicos, y especialmente el de Alemania. (...) El 'sistema dual' alemán se basa en un conjunto de condiciones únicas: asociaciones empresariales y sindicales centralizadas, autoridad del gobierno federal para reglamentar la FP, existencia de niveles formativos obligatorios y de un consenso entre todos los interesados sobre la necesidad de un sistema formativo de alta calidad. En los EEUU no existe ninguna de estas premisas salvo quizás la última, si bien dicho consenso radica más bien en aceptar la necesidad de una mano de obra capacitada que en la forma de realizarlo."



“A pesar de que las normas de capacitación/cualificación cumplen una función esencial para cambiar el sistema, las atribuciones constitucionales de los Estados Federales en educación dificultan arbitrar un único sistema nacional de normas de capacitación o cualificación profesional (...)”

capacitada que en la forma de realizarlo. Probablemente el problema esencial para crear un sistema generalizado sea la ausencia de autoridad del gobierno federal estadounidense en lo referente a la FP. Por el contrario, el gobierno federal alemán asumió ya en 1969 su responsabilidad sobre la formación de aprendices en la empresa. En los EEUU todos los Estados Federales poseen poderes constitucionales propios para financiar e impartir educación, en cooperación con las comunidades locales. El gobierno federal puede fijar la política que han de seguir los Estados, pero éstos conservan un enorme margen flexible de maniobra para la operación de los programas.

La Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa de 1994

Esta misma idea se refleja en la Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa de 1994 (*School-to-Work Opportunities Act*), el último intento norteamericano de erigir un sistema formativo generalizado como parte de una estrategia de desarrollo de la mano de obra. Esta ley federal recibió el complemento de otras dos leyes principales: la Ley Objetivos 2000: Educar a América (*Goals 2000: Educate America Act*), y la Ley de Normas Nacionales de Capacitación (*National Skills Standard Act*). El vínculo clave entre una estrategia de modificación del sistema y las diversas instituciones a escala federal, estatal y local era precisamente en esta ley la fijación de normas para los estudios académicos o de capacitación profesional. Estas normas garantizan teóricamente la calidad, señalan objetivos y favorecen el cambio. Las normas son tan importantes en un sistema descentralizado porque permiten aunar las virtudes respectivas de todas las instituciones - públicas o privadas - participantes en el sistema educativo y formativo, y combinar entre sí los diferentes esfuerzos para lograr un resultado común. Además, un sistema de normas de capacitación/cualificación constituye la base que permite generar credenciales comparables y reconocidas por los empresarios. Con todo, para facilitar al empresario este reconocimiento, las normas de capacitación deberán ser obligatorias a escala nacional, y garantizar, por ejemplo, que un certificado de California sea comparable con otro de

Maine. Si las normas de capacitación son voluntarias y cada Estado Federal puede fijar las suyas propias, los empresarios no podrán comparar fácilmente entre sí las diferentes titulaciones expedidas en cada Estado y a la hora de contratar a una persona sólo tomarán parcialmente en cuenta su titulación formativa. Esto supone que se reduce el valor de la formación de perfeccionamiento y el de la FP en general. Pero esto sólo será relevante para la movilidad interestatal de la mano de obra, pues ya la existencia de un sistema unitario estatal sobre normas de capacitación infundiría seguridad a las decisiones empresariales de contratación dentro del Estado Federal o de una comunidad local.

Para establecer titulaciones comparables y reconocidas por la industria es necesario que todos los agentes interesados tomen parte en el proceso: asociaciones empresariales, sindicatos, instituciones educativas y departamentos de la administración. La Ley de Normas Nacionales de Capacitación estipula por ello la creación de una Comisión de Normas Nacionales de Capacitación (*National Skill Standards Board - NSSB*) para establecer un sistema voluntario de normas de capacidad profesional extensible a todas las instituciones relacionadas con la cualificación profesional. En sus comienzos, esta Comisión hubo de fijar las categorías profesionales amplias para las que podían adoptarse normas de capacitación. El problema fundamental de la NSSB es que este organismo no posee la autoridad necesaria para promulgar normas de capacitación obligatorias legalmente, sino tan sólo para proponer recomendaciones que puedan poner en práctica asociaciones de enseñanza superior, empresarios, asociaciones industriales y sindicatos

A pesar de que las normas de capacitación/cualificación cumplen una función esencial para cambiar el sistema, las atribuciones constitucionales de los Estados Federales en educación dificultan arbitrar un sistema nacional de normas de capacitación o cualificación profesional que permita a los empresarios utilizar las titulaciones reconocidas como elemento clave en el proceso decisorio de una contratación y estimule a los jóvenes a obtener aquellas.



Sin títulos profesionales comparables y reconocidos no existirá para muchos fracasados en la escuela secundaria aliciente para continuar estudiando y lograr algún tipo de certificado, ya que ello no mejoraría su empleabilidad. “Los empresarios raramente toman en cuenta el historial de escuela secundaria de los candidatos a un empleo (...) Y la conciencia entre el alumnado de secundaria de que acabarán - al menos al principio - ocupando un empleo similar (y con frecuencia idéntico) al que podían ocupar antes de titularse inhibe los estímulos para aplicarse en la escuela.” (Bailey, 1995a).

La Ley de Normas Nacionales de Capacitación

La Ley de Normas Nacionales de Capacitación es un complemento a la Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa y estipula un dispositivo basado en tres elementos principales con los cuales cada Estado Federal puede desarrollar el programa de transición escuela-vida activa que le parezca más adecuado a sus necesidades locales. Estos tres elementos son: formación escolar, formación en el trabajo, y actividades que relacionen ambas formaciones dentro de una estrategia global para todos los alumnos, y no solamente para los de la FP. Debido a la definición flexible para el diseño de los programas, esta ley no define una única ‘práctica óptima’, sino una variedad de posibilidades de promover la transición escuela-vida activa, por ejemplo programas de preparación técnica, la educación cooperativa y la formación de aprendices jóvenes. Todos estos programas vinculan los estudios teóricos-académicos con los profesionales, y en ocasiones la enseñanza secundaria con la postsecundaria. Para fomentar la formación postsecundaria es necesario animar a una nueva colaboración entre las escuelas secundarias y los *colleges* municipales. Además la idea de la formación en el trabajo fuerza a las escuelas a buscar vínculos con los empresarios a fin de crear formaciones planificadas en la empresa, que den a los alumnos la oportunidad de iniciar una relación con el empresario y les motive a permanecer en la escuela, al sentir la importancia de la formación teórica para un puesto de trabajo. El riesgo de abandono escolar se reduce aún más si el sistema expide titulaciones recono-

cidas que mejoren la empleabilidad del estudiante.

Las barreras al cambio

Y, con todo, ¿qué barreras se oponen al cambio de sistema? ¿Cuáles son las deficiencias de la Ley Escuela-Vida activa? Hay tres elementos institucionales principales que pueden afectar a la reforma educativa, especialmente de la FP. En primer lugar, la colaboración entre empresas y sindicatos resulta crucial para implantar con éxito nuevos programas formativos y producir cambios en el sistema educativo. Segundo, las instituciones gubernamentales y la relación entre instancias federales, estatales y locales determinarán la administración y organización de los programas formativos. Por último, maestros y padres influyen sobre la práctica de los programas educativos, por ejemplo sobre cursos ofertados, didáctica y participación de alumnos.

Para implantar con éxito un sistema generalizado de transición escuela-vida activa, un factor clave será que en él participe la mayoría de los empresarios, pues a fin de cuentas son éstos quienes deben ofrecer plazas de formación en el trabajo a muchos estudiantes de la escuela secundaria. Tres tipos de alicientes pueden mover a un empresario a integrarse en este sistema formativo: el filantropismo, la motivación individual o la colectiva. La motivación filantrópica mueve a un empresario a ofrecer plazas de formación porque considera deber y responsabilidad de su empresa ayudar a la comunidad. A pesar de su importancia durante la primera fase de participación del empresario, la motivación puramente filantrópica no parece adecuada para sustentar a largo plazo un sistema educativo generalizado e intenso de formación en el trabajo. La colaboración del empresario con los programas de formación en el trabajo puede deberse también a una motivación individual, pues el empresario mejora con ello sus relaciones públicas y crea una fuente de mano de obra barata para futuras contrataciones. Puede lograrse mejorar las relaciones públicas con un número relativamente pequeño de plazas, que no requieren por fuerza mecanismos de formación consolidados. La escasa remuneración del alumno en formación podría

“La Ley de Normas Nacionales de Capacitación es un complemento a la Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa y estipula un dispositivo basado en tres elementos principales con los cuales cada Estado Federal puede desarrollar el programa de transición escuela-vida activa que le parezca más adecuado a sus necesidades locales. Estos tres elementos son: formación escolar, formación en el trabajo, y actividades que relacionen ambas formaciones dentro de una estrategia global para todos los alumnos, y no solamente para los de la FP.”

“(...)¿qué barreras se oponen al cambio de sistema? (...)En resumen, no se logra un índice fuerte de participación en un sistema general de transición escuela-vida activa porque ni la motivación individual ni la colectiva permiten contrarrestar los problemas de los costes formativos - particularmente, costes de supervisión y ‘oportunismo’ de otras empresas - y la carencia de un marco institucional que regule los intereses colectivos.”



“Un segundo impedimento (...) es la ambigua posición de los sindicatos. Éstos temen a los efectos sobre el empleo que puedan tener los sistemas de formación en el trabajo.(...) la oferta de plazas de formación para jóvenes puede interpretarse como amenaza para los empleos de adultos.”

constituir un incentivo importante para que la pequeña empresa decidiera ocupar puestos de dedicación parcial con estudiantes, en lugar de dar trabajo a un adulto con mejor paga. Algunos empresarios estadounidenses han llegado a declarar que consideran los programas escuela-vida activa “un buen método para encontrar trabajadores de dedicación parcial y bajo salario.” (Lynn/Wills, en: Bailey, 1995b) Sin embargo, en el caso de la formación de aprendices jóvenes, que requiere mucho mayor compromiso por parte del empresario que los restantes programas de educación cooperativa, el fuerte coste de supervisión del aprendiz es un freno mayor a la participación que el importe de los salarios pagados a éste. Por tanto, la importancia de los costes de supervisión no debe nunca menospreciarse a la hora de crear plazas de formación profesional en una empresa.

La tercera motivación posible para que un empresario participe en un sistema de formación en el trabajo es la oportunidad de contratar a sus futuros trabajadores. Algunas características del mercado de trabajo juvenil estadounidense, como el fuerte índice de rotación entre jóvenes, disuaden al empresario de invertir en la formación de estudiantes. Además, considerando que los programas escuela-vida activa no deben evitar el surgimiento de un sistema selectivo que dirija a los buenos estudiantes hacia el *college* y a aquellos alumnos de menor éxito hacia los programas profesionales, los empresarios no disponen de garantía alguna de que “sus” estudiantes formados se queden en la empresa y no prosigan estudios en un *college*. Por otra parte, los empresarios disponen de diferentes opciones para contratar y seleccionar candidatos a un empleo, y no dependen para ello del sistema de formación en el trabajo.

Por último, el argumento clásico habitual en favor de reformar el sistema educativo es la carencia de mano de obra capacitada; es conveniente para la industria promover el desarrollo de ésta. Aunque un empresario individual sea reticente a invertir en la formación de jóvenes, ésta podría ser objeto de intervención colectiva. No obstante, para ello sería necesario un contexto institucional adecuado que

permitiera articular y reglamentar estos intereses colectivos. De otra manera, cualquier empresa podría beneficiarse individualmente del conjunto de trabajadores capacitados y cualificados, aun cuando no participe activamente en el sistema. Por ello, toda intervención colectiva debe plantearse de forma que permita superar el problema del “oportunismo”. Al igual que en el sistema alemán de formación de aprendices, es necesaria la existencia de organizaciones mediadoras fuertes que obliguen a la empresa individual a participar en los programas formativos.

En resumen, no se logra un índice fuerte de participación en un sistema general de transición escuela-vida activa porque ni la motivación individual ni la colectiva permiten contrarrestar los problemas de los costes formativos - particularmente, costes de supervisión y ‘oportunismo’ de otras empresas - y la carencia de un marco institucional que regule los intereses colectivos. Además los empresarios pueden recurrir a otros métodos cuando precisen mano de obra capacitada: dar empleo a trabajadores adultos ya formados, o mejorar por recualificación las capacidades profesionales de sus trabajadores de plantilla.

Un segundo impedimento para implantar un sistema a gran escala de transición escuela-vida activa es la ambigua posición de los sindicatos. Éstos temen a los efectos que sobre el empleo puedan tener los sistemas de formación en el trabajo. Especialmente en las industrias con empleo en recesión o estático, la oferta de plazas de formación para jóvenes puede interpretarse como amenaza para los empleos de adultos. Además, la difusión generalizada de programas de formación de aprendices jóvenes podría socavar los propios programas de formación sindicales, sobre todo en el sector de la construcción. Estos programas están dominados y controlados por los sindicatos, que los emplean para monopolizar el mercado de trabajo de trabajadores capacitados. Además, la edad media de un aprendiz en los programas sindicales de formación de aprendices se aproxima a los 26 años, lo que implica que ya no se trata de un sistema de transición escuela-vida activa, pues a esa edad las personas ya han estado por lo general contratadas anteriormente.



La tercera dificultad para implantar un sistema generalizado de transición escuela-vida activa es la función de las diferentes esferas de responsabilidad política: federal, estatal y local. La Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa prescribe para los Estados Federales la obligación de desarrollar e implantar un sistema educativo de este tipo; éstos podrán diseñar un sistema individualizado en cada caso conforme a sus necesidades locales o regionales, ya que la legislación sólo indica criterios generales. Así pues, el protagonista real de estos programas es el Estado Federal correspondiente, quien partirá de su oferta ya existente de oportunidades formativas o educativas para jóvenes no matriculados en el *college*. De esta manera, el sistema de transición escuela-vida activa se mantendrá muy fragmentado y las oportunidades de erigir un sistema educativo global con formación en el trabajo serán escasas. Asimismo, el volumen de financiación federal para los programas de transición escuela-vida activa es demasiado bajo para impulsar un cambio a escala nacional en el sistema educativo: en 1995, 27 Estados Federales recibieron un total de 204 millones de dólares para financiar estos programas, en comparación con los 4.000 millones destinados a otros programas federales de formación para jóvenes. Esta financiación federal ha consolidado una situación política que no puede modificarse de la noche a la mañana. Considerando que la Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa prescribe en el 2001, es lícito plantearse si los programas correspondientes podrán sustentarse por sí solos y sin ayudas federales tras dicha fecha.

Por último, el grupo final con efectos importantes sobre toda reforma educativa es el de los maestros. Los maestros son los 'burócratas de la práctica' que tienen que aplicar las nuevas políticas. Su autonomía les permite, no obstante, oponerse a la idea que alienta bajo una nueva política, o incluso transformarla. Para implantar un sistema generalizado y de alta calidad para la transición escuela-vida activa, los maestros deberán estar dispuestos a trabajar con empresas y a construir una relación entre la escuela, las aulas y la formación en el trabajo. El desarrollo del personal de las empresas deberá constituir un rasgo importante de los pro-

gramas de transición de la escuela a la vida activa. Es necesario impartir a los maestros 'nuevos' métodos de enseñanza que integren las materias profesionales con las teóricas. Los maestros que consideren la FP como una opción para alumnos de bajo rendimiento y que orienten su labor a la preparación de estudiantes para el *college* como la única vía para la formación postsecundaria podrán oponerse a ello. Además, la colaboración entre maestros teóricos y formadores profesionales para integrar sus currículos específicos en un único currículo impartido a la vez en la escuela y en el trabajo podría resultar problemática, ya que hasta hoy estos diferentes grupos docentes no han trabajado juntos y han desarrollado categorías profesionales independientes.

Los maestros teóricos que dan prioridad a la preparación para el *college* cuentan con el apoyo de algunos padres, especialmente los de clase media, para quienes la FP implica un bajo prestigio social y que desean ver a sus hijos prepararse para estudiar en un instituto. Dado que los cursos de FP en la escuela secundaria suelen ser elegidos por los alumnos de bajo rendimiento o de minorías étnicas, la FP tiende a reflejarse en un título de *high school* que no mejora la empleabilidad del alumno y que suele estar considerado como una titulación menor de escuela secundaria.

Existen también reticencias por parte de algunos padres, que consideran los programas de transición escuela-vida activa un instrumento del gobierno federal que interviene en sus derechos como padres y limita su libertad personal mediante una coerción estatal 'totalitaria'. "Son muchos los padres a los que disgusta este sistema y los 2.300 millones del Plan federal con que se financia. Señalan que, en lugar de centrarse en los alumnos de la FP, los programas de transición escuela-vida activa engloban por ley a *todos* los alumnos. Y en realidad, estos programas asumen una autoridad nada legal sobre la vida de sus hijos." (Cheney, 1998) Toda intervención gubernativa sobre la educación puede así considerarse como una amenaza al sueño americano de la igualdad de oportunidades, y aun cuando éste sea una ficción, en la práctica todo intento de reformar el sistema educativo que pueda dar lugar a un 'sistema de selec-

La tercera dificultad (...) es la función de las diferentes esferas de responsabilidad política: federal, estatal y local. (...) el protagonista real de estos programas es el Estado Federal correspondiente, quien partirá de su oferta ya existente de oportunidades formativas o educativas (...) De esta manera, el sistema de transición escuela-vida activa se mantendrá muy fragmentado y las oportunidades de erigir un sistema educativo global con formación en el trabajo serán escasas."

"Por último, el grupo final con efectos importantes sobre toda reforma educativa es el de los maestros. (...) Para implantar un sistema generalizado y de alta calidad para la transición escuela-vida activa, los maestros deberán estar dispuestos a trabajar con empresas y a construir una relación entre la escuela, las aulas y la formación en el trabajo."



ción' deberá afrontar probablemente una dura oposición.

Conclusión

A principios del decenio de 1990 se produjo una transformación en la orientación del movimiento de reforma educativa en los EEUU. Debido a la situación económica, la atención pasó a dirigirse hacia la formación profesional y la relación entre educación y competitividad económica. Las empresas precisaban una mano de obra capacitada para llevar a cabo sus procesos de reestructuración. En lugar de diseñar un nuevo programa de formación para el empleo, educadores y empresarios comenzaron a reclamar una nueva orientación global para todo el conjunto de la formación profesional. Se inspiraban en el sistema alemán, puesto que Alemania es uno de los principales países competidores económicamente de EEUU. El "sistema dual" alemán de FP combina la formación escolar con la formación en el trabajo de manera sumamente estructurada. Se encuentra inmerso en un contexto institucional por el que asociaciones empresariales y sindicales muy centralizadas colaboran con el gobierno federal, quien posee la autoridad legislativa para reglamentar la FP. Pero es obvio que, al faltar todas estas premisas institucionales en el caso estadounidense, el sistema alemán de FP no podía simplemente reproducirse en este país. Por esta razón, la Ley de Oportunidades para

la Transición Escuela-Vida activa de 1994 intenta tomar en cuenta las condiciones específicas de los EEUU e impulsar posibles soluciones al problema a escala de los Estados Federales. A este respecto, la Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa sigue la tradición de la política educativa estadounidense.

Si bien puede decirse que este último intento de implantar un sistema único y generalizado de FP ha terminado en fracaso, la apertura que supone la Ley de Oportunidades para la Transición Escuela-Vida activa ofrece por otro lado a los EEUU una excelente oportunidad para erigir múltiples modelos locales o regionales de FP. Al existir diferentes sistemas de FP, éstos pueden aprender mutuamente uno de otro y adaptar las diversas ideas a las necesidades locales. La preparación técnica es un muy buen ejemplo de cómo adaptar una FP escolar y tradicional a las nuevas condiciones en transformación de una economía globalizada. Al combinar cursos de la escuela secundaria con otros en el *college* comunitario, los alumnos se preparan para afrontar la creciente demanda de una base más amplia de conocimientos acompañada de cualificaciones prácticas. Considerando que la economía se hace cada vez más fragmentaria y que el ciclo de los cambios tecnológicos resulta cada vez más breve, la idea de implantar un sistema único de FP podría quedar superada y ceder el paso a mecanismos más idóneos, que realizaran soluciones individuales flexibles dentro de un contexto general.

Referencias bibliográficas

Bailey, Thomas R. (1995a): Introduction, en: Thomas R. Bailey (Hg.), *Learning to Work. Employer Involvement in School-to-Work Transition Programs*, Washington, DC, pp. 1-13.

Bailey, Thomas R. (1995b): Incentives for Employer Participation in School-to-Work Programs, en: Thomas R. Bailey (eds.), *Learning to Work. Employer Involvement in School-to-Work Transition Programs*, Washington, DC, p. 14-25.

Cheney, Lynne (1998): Limited Horizons, en: *The New York Times*, 3. Febrero, p. A23.

Elbaum, Bernard (1989): Why Apprenticeship Persisted in Britain But Not in the United States, en: *The Journal of Economic History*, Vol. 49, Nº. 2, p. 337- 349.

Münch, Joachim (1989): *Berufsbildung und Bildung in den USA. Bedingungen, Strukturen,*

Entwicklungen und Probleme. Ausbildung, Fortbildung, Personalentwicklung 28, Ed.: Joachim Münch, Berlín.

Phillips, David (1993): Borrowing Educational Policy, en: David Finegold/Laurel McFarland/William Richardson (eds.), *Something Borrowed, Something Learned? The Transatlantic Market in Education and Training Reform*, Washington, DC, p. 13-20.

Reich, Robert (1992): *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, Nueva York.

Wills, Joan L. (1997): *The Emerging Workforce Development System in the United States*, Washington, DC