

01.01
18

DOCREF/SEM 151/5/ALyC

Eric Maertens

**Cinterfor: un instrumento
de cooperación técnica
entre países en desarrollo**

CINTERFOR

Este documento de referencia
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor
en Montevideo, julio de 1978

DOCREF/SEM 151/5/ALYC



Cinterfor: un instrumento de cooperación técnica entre países en desarrollo

Eric Maertens

Experto de OIT

Montevideo, 1978

8 SET. 1978

02832- -
10120

Hecho el depósito legal n° 128.044/78

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor) es una agencia especializada de la OIT, establecida en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de los institutos, organismos y dependencias gubernamentales que se ocupan de formación profesional en América Latina.

San José 1092 - Casilla de correo 1761 - Telegramas: Cinterfor
Montevideo - Uruguay

I N D I C E

Presentación	Pág. 5
I. Los orígenes	7
1. El desarrollo de la formación profesional: economía y educación en América Latina	
2. La 7a. Conferencia de los Estados Americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo	19
3. Los objetivos y las funciones de Cinterfor	20
II. La cooperación técnica entre países en vías de desarrollo	25
1. La dimensión política	
2. La declaración de Kuwait	27
3. Cinterfor: un contrato de solidaridad entre países de América Latina y del Caribe	28
III. Naturaleza y características de la acción de Cinterfor	31
1. El marco de referencia	
2. La organización y los recursos del Centro	34
3. Las vías y las formas de acción	36
IV. Algunos resultados: la cooperación regional en materia de formación profesional	47
1. Las políticas de formación profesional y su articulación con las políticas de empleo y de educación	

2. Políticas y planes de integración	53
3. La cooperación técnica entre países en vías de desarrollo	56
4. La consolidación del tripartismo	58
5. La formación profesional rural	60
6. Los programas de formación profesional destinados a grupos determinados	63
7. La prestación de una asistencia específica a las instituciones de formación profesional	65
Conclusión	71

PRESENTACION

La idea de un documento como éste nos fue sugerida por varios directores de instituciones nacionales de formación profesional de América Latina; tiene la finalidad de ofrecer la información más exhaustiva posible sobre la naturaleza y las características de la actividad de Cinterfor. Será distribuido en la reunión técnica sobre los programas de formación profesional en Africa, América Latina y los países del Caribe, que se realizará en Brasilia, bajo los auspicios del gobierno de Brasil, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Organización Internacional del Trabajo.

El primer encuentro entre los responsables de la formación profesional de los dos continentes busca, entre otros objetivos, promover la cooperación técnica entre países en desarrollo. El presente documento trata de mostrar que, en el ámbito específico de la formación profesional, esta nueva dimensión de la cooperación técnica ya se ha traducido en hechos concretos.

Se compone de cuatro capítulos. En el primero hemos procurado ubicar a Cinterfor en el contexto de las diversas corrientes que desembocaron en la creación de las instituciones nacionales de formación profesional de América Latina y de reseñar los orígenes del Centro. El segundo capítulo describe el marco de la cooperación técnica entre los países de América Latina y el Caribe, dentro del que funciona el Centro. El tercero presenta las características de la actividad de Cinterfor. En el último capítulo hemos ilustrado esta acción con algunos de los resultados más significativos obtenidos mediante la cooperación regional entre las instituciones de formación profesional.

I

LOS ORIGENES

1. EL DESARROLLO DE LA FORMACION PROFESIONAL: ECONOMIA Y EDUCACION EN AMERICA LATINA

Nuestro propósito es poner en evidencia, en este primer capítulo, algunas de las condiciones que favorecieron la creación de instituciones nacionales de formación profesional en América Latina. En otras palabras, describir el contexto en el cual surgió el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. Dentro de los límites de este documento, el examen que nos proponemos no es exhaustivo: para que lo fuera tendríamos que analizar en profundidad las características del desarrollo industrial de esos países, en sus fases sucesivas, así como sus repercusiones sobre los sistemas de educación. Para ser completo, ese análisis debería comprender, además, el estudio de las circunstancias históricas y políticas que rodearon la creación de las instituciones nacionales de formación profesional.¹

1.1 Industrialización y demanda de mano de obra calificada

Al término de la primera guerra mundial se cerró una etapa del desarrollo de las economías latinoamericanas caracterizada por un proceso de crecimiento hacia el exterior, o "desarrollo hacia afuera". Esta generalización debe ser interpretada sólo como un intento de reducir las referidas situaciones nacionales a un mismo fenómeno: el de un crecimiento económico casi exclusivamente alimentado por la demanda de materias primas. A partir del momento en que se trata de

¹ El *Estudio prospectivo sobre la formación profesional en los países de América Latina y del Caribe*, publicado por Cinterfor en 1975, constituye un documento de referencia obligatorio para todo el que se interese por el desarrollo de la formación profesional en el continente. El lector podrá consultar también con provecho el estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *El proceso de industrialización en América Latina*, y la obra de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, editado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

apreciar los factores que incidieron sobre el desarrollo industrial de América Latina, se hace indispensable analizar los países o grupos de países latinoamericanos.

Este proceso de crecimiento descansa en varios datos fundamentales. En primer lugar, la expansión y el volumen de la renta nacional están, a corto plazo, ligados a las fluctuaciones que afectan al mercado internacional del o de los bienes exportados. A largo plazo, dependerán de la naturaleza y de las tendencias de ese mercado y de la posibilidad de aumentar la producción de dichos bienes. El sector de exportación depende a su vez de los recursos naturales sobre los cuales se apoya, de la tecnología utilizada y de las ventajas relativas que ofrece con respecto a las demás fuentes de aprovisionamiento del o de los mismos productos a las que los países industrializados pueden recurrir. Finalmente, el nivel del empleo, los gastos públicos y el ritmo de acumulación del capital también están determinados por la expansión de las exportaciones.

Esta caracterización muy sucinta del modelo de desarrollo hacia afuera debe completarse con un análisis de la inversión interna, la que influirá sobre el desarrollo embrionario de la manufactura. Los recursos producidos por el crecimiento del sector de exportación serán canalizados hacia la organización de servicios e infraestructura con destino a dicho sector, o reinvertidos con miras a mejorar la capacidad de producción. No obstante, los empresarios se verán también atraídos por la posibilidad de producir en el territorio nacional algunos bienes importados. Esta afirmación puede, a primera vista, parecer paradójica.

En efecto, los sectores de exportación son considerados en este esquema como los más productivos de la economía, es decir, que los costos reales de los bienes exportados, competitivos en los mercados internacionales, son en principio menos elevados que los de los demás sectores de la actividad económica nacional. En consecuencia, todo el modelo tiende a favorecer la importación de bienes, casi siempre de productos manufacturados provenientes de los países industrializados, cuyos costos son comparativamente menores que los que afectarían a una producción nacional. Sin embargo, en ciertos casos muy concretos, como el de los productos alimenticios perecederos y el de la mayoría de los servicios de infraestructura (transportes, comunicaciones, etc.), el costo de los fletes y la política arancelaria y monetaria constituirán un freno a la importación y favorecerán la producción nacional. Dicho proceso, que merece un análisis que rebasaría los límites de este documento, creará las bases para un desarrollo de la industria.²

² Un censo industrial realizado en 1895 señala la presencia en Argentina de más de 22.000 empresas industriales que ocupaban a cerca de 150.000 personas. (Fuente: CEPAL, *op. cit.*).

¿Cuáles son las repercusiones que podemos esperar en el plano de los recursos humanos?

Una vez más, resulta difícil inducir ciertas características generales sin proceder a un estudio de los casos particulares. Este período estuvo marcado, en gran parte merced al desarrollo de las exportaciones, por una transferencia importante de recursos humanos y de capital. Esta transferencia derivó no sólo de las necesidades propias de los sectores de exportación, sino también del establecimiento de un sistema de transporte interno, del acondicionamiento de las instalaciones portuarias y de los sistemas de comunicación, de la creación de una capacidad de almacenamiento y comercialización y de una estructura financiera (bancos, seguros, etc.). La transferencia de recursos humanos tuvo lugar, dentro de los límites del territorio nacional, en virtud de la desaparición de ciertas estructuras productivas heredadas del período colonial, de la atracción ejercida por las ciudades, donde se concentraba cada vez más intensamente la vida económica, social y cultural, y por la vía de una inmigración en masa. En este contexto, la incorporación de una mano de obra calificada se organizó en forma selectiva.

Este rápido panorama de la situación que caracterizó a las economías latinoamericanas antes de la primera guerra mundial nos permite poner en evidencia algunos de los factores que explican la aparición de un sector manufacturero y provocaron una demanda progresiva de mano de obra industrial.

Al término de este período, la crisis del liberalismo, acentuada por la depresión de los años 30, trastornó las bases del comercio mundial y modificó profundamente el mecanismo de crecimiento de los países latinoamericanos, en particular de los que se insertaban en forma más dinámica en el proceso de desarrollo hacia afuera. Las importaciones de los países industrializados se contrajeron bruscamente. En menos de un año (1929-1930), los precios de exportación de los productos latinoamericanos bajaron en proporciones considerables: un 50 % para el trigo y el caucho; un 30 % para el cobre, el estaño y el plomo; y un promedio de 25 % para la carne, los cueros, la madera y el petróleo. Este fenómeno provocó una notable disminución del poder adquisitivo y por consiguiente del volumen de las importaciones de bienes manufacturados. El volumen físico de las importaciones de la Argentina bajó del índice 125, en 1929, al de 57, en 1932. Particularmente afectado por la crisis, Chile vio caer su índice de 206 a 36, en el mismo período.

Las reacciones no se hicieron esperar. Los cambios radicales mencionados afectaron en forma diferente a los países latinoamericanos, según los casos. Un grupo de países, que durante el período anterior al desarrollo presentaban mayor diversificación de sus actividades económicas, reaccionaron ajustando sus vínculos con el exterior. Otros se adaptaron sin modificar profundamente su estructura de producción.

En el primer caso, que se refiere principalmente a Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia y Uruguay, la caída de la demanda externa provocó una muy rápida acumulación de existencias disponibles. Los Estados intervinieron, comprando ciertos excedentes — caso del café en el Brasil —, para mantener los precios y limitar la oferta. En los países cuyos productos minerales constituyen la base de las exportaciones, la producción se redujo en forma marcada. Entre 1929 y 1932, la producción de cobre chileno cayó de 300.000 a 103.000 toneladas.

Paralelamente, esta situación de desequilibrio acarreó un alza significativa de los precios de los productos manufacturados importados, fenómeno que se acentuó por la aplicación de medidas anticíclicas (devaluación, proteccionismo arancelario, etc.), que permitirían estimular la producción nacional de los bienes hasta entonces importados, lo que se tradujo en la instalación y el desarrollo de las manufacturas industriales. Otros factores favorecieron esta orientación de la política económica: por una parte la presencia de una infraestructura mínima evitaba las inversiones demasiado voluminosas para la organización de las bases de un desarrollo industrial; por otra parte, la existencia o la creación de mecanismos financieros permitían la transferencia de bienes de capital hacia el sector industrial y, finalmente, una política de importación más selectiva, orientada en función de las necesidades de este sector.

Al nacer en el contexto de la crisis, el proceso de sustitución de las importaciones que acabamos de describir habría de marcar la evolución de las economías de varios países latinoamericanos hasta principios de los años 50. Tiene su origen, como lo señalamos, en la pérdida de sustancia del modelo de desarrollo hacia afuera. Las fuerzas sociales y políticas de esos países presionan al Estado para que aplique las medidas anticíclicas que permitan mantener el empleo y mejorar las condiciones de vida. Además de la expansión de los gastos públicos, el Estado interviene para estimular y orientar las inversiones hacia el naciente sector industrial, a través de la limitación de las importaciones, del crédito a mediano y largo plazo y de una política fiscal y monetaria que favoreciera a dicho sector.³

³ De hecho, no se puede hablar de una transformación radical del sistema de las relaciones económicas. Las economías de estos países conservan un carácter siempre dependiente, basado en la exportación de los productos tradicionales. En cambio, el mecanismo de crecimiento cambia de naturaleza: en el primer período, de desarrollo hacia afuera, el crecimiento está casi exclusivamente asegurado por los sectores de exportación de materias primas; en el mecanismo de sustitución de las importaciones, la industrialización tiene el papel de motor del desarrollo.

Dentro de los límites del territorio nacional, la transformación y diversificación de las estructuras productivas tienen en un principio escasas repercusiones sobre la distribución geográfica de las actividades económicas. Las primeras fases de desarrollo de la manufactura se operan sobre la base de industrias livianas de bienes de consumo. Las manufacturas, alimentadas por materias primas importadas, se establecen en las principales ciudades, donde ya existía cierta actividad industrial, producto de la expansión del sector de exportación. En las etapas ulteriores, en el momento en que se organizan las industrias de base (siderurgia, producción de energía, etc.) se crearán nuevos centros industriales.

Las políticas de fomento industrial, que permitieron alcanzar ritmos de crecimiento superiores a los que habría traído aparejados la sola expansión de las exportaciones de materias primas, elevaron el nivel de vida y la renta de las poblaciones. Sin embargo, la consolidación de los mercados internos se vio limitada, entre otros factores, por una distribución poco equitativa de la renta y la falta de desarrollo del empleo.

Desde el punto de vista técnico, la industrialización no significa solamente una sustitución de los bienes importados, sino también el desplazamiento de las actividades artesanales. La introducción de nuevas técnicas se traduce por la instalación de una nueva capacidad de producción, que crea empleos, y por la desaparición gradual de las producciones artesanales o industriales más tradicionales, lo que disminuye los empleos disponibles en estos últimos sectores.

Contrariamente a lo que pudo esperarse, la expansión y la diversificación de la industria no contribuyeron en forma significativa a la absorción de una fuerza de trabajo cuyo ritmo de crecimiento era muy acelerado. Más que nada, hicieron aparecer una demanda cada vez más apremiante de mano de obra calificada (técnicos, ingenieros, administradores), la que originó las transformaciones que sufrieron los sistemas de educación, en particular de la enseñanza técnica y profesional.

1.2 Desarrollo industrial y educación

La segunda guerra mundial, período durante el cual nacieron las primeras instituciones nacionales de formación profesional, reprodujo algunas de las condiciones que habían favorecido el desarrollo industrial de los países latinoamericanos durante la crisis mundial de los años 30. Las presiones expansionistas originadas en el aumento del volumen de las exportaciones coincidieron con una contracción obligada de las importaciones.

El dinamismo que adquirirían las economías latinoamericanas trajo aparejado un desequilibrio, a la vez cuantitativo y cualitativo, entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada. Los Estados se

esforzaron por paliar este déficit y trataron de asegurar las necesarias transformaciones de la estructura de las calificaciones mediante reformas de la enseñanza. Es cierto que, tal como lo subraya la Comisión Económica para América Latina,⁴ las economías latinoamericanas conocieron un desarrollo relativamente fácil, sin que la escasez de mano de obra calificada constituyera un obstáculo mayor para dicha evolución. Este fenómeno, en apariencia paradójico, se explica porque las primeras fases del desarrollo industrial en dichos países estuvieron caracterizadas por la instalación de industrias cuyos productos son de consumo inmediato o están destinados a las obras de infraestructura (sector de la construcción, por ejemplo). Estas empresas no utilizan en realidad más que una proporción mínima de mano de obra calificada. Otros motivos que permiten comprender este fenómeno son la gran adaptabilidad de la mano de obra y una política de inmigración selectiva.

No obstante, es verosímil — prosigue la CEPAL — que la ausencia de una mano de obra calificada sea una de las principales causas del bajo nivel de las tasas de productividad de dichas industrias. Por último, cuanto más se diversifica y especializa la manufactura, tanto más apremiantes son las necesidades de ingenieros, técnicos y obreros calificados.

Es en este contexto que nacen las primeras iniciativas tendientes a organizar la formación profesional de la mano de obra sobre una base sistemática.

Desde ya parece útil delimitar algunas de las razones que impidieron que los sistemas tradicionales de educación respondieran en forma eficaz a las necesidades de la economía, a pesar de las diversas reformas de la enseñanza.

Un primer argumento se refiere al nexo entre la educación tradicional y el mercado del trabajo. La demanda de educación obedece a una lógica propia, en la que se combinan las aspiraciones individuales y las ambiciones familiares, y que, sobre todo a corto plazo, no se asimila a las características de la ley de oferta y demanda de mano de obra. Mark Blaug señala al respecto que "el problema reside esencialmente en el grado de inexactitud inherente a las previsiones de mano de obra. Si fuera posible predecir con mayor o menor precisión la demanda de tales o cuales calificaciones bien determinadas, habría buenas razones, fundadas en las economías de escala, para organizar en escuelas la formación con dedicación total. Pero incluso los especialistas más entusiastas reconocen que no se puede pedir a las previsiones de mano de obra a largo plazo, y aun a mediano plazo,

⁴ CEPAL: Estudio sobre la mano de obra en América Latina. Séptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, La Paz, Bolivia, mayo de 1957.

más que la distinción entre necesidad de trabajadores con educación clásica y de trabajadores con formación científica o técnica. Como la enseñanza tradicional, ya sea a nivel secundario o terciario, incluye infaliblemente ciclos de estudio de dos o tres años, y como no es posible hacer, a semejante plazo, previsiones concretas y detalladas de las necesidades de mano de obra calificada, parecería condenada toda estrategia basada en las escuelas profesionales. Puntualicemos que se trata de un argumento en contra de la enseñanza profesional, que difiere de los habitantes y que, en nuestra opinión, tiene mucho mayor alcance. Todo el mundo concuerda en que las escuelas profesionales resultan caras; en que los maestros que enseñan en ellas deberían tener una buena formación pedagógica, a la vez que una sólida experiencia práctica; en que el equipo de esas escuelas corre el riesgo de estar pasado de moda, o tan perfeccionado que poco corresponda a lo que se puede encontrar en el país; en que es prácticamente imposible simular en un salón de clase el ritmo y la disciplina de trabajo de la fábrica; y en que la mayoría de los alumnos consideran la escuela profesional como una escuela de segundo orden y no se toman en serio la formación que allí reciben. Son éstas dificultades que no resultarían insolubles si la enseñanza en la escuela fuera una buena solución. Lamentablemente, tal no es el caso, ni desde el punto de vista de la enseñanza, ni desde el de la economía."⁵

El segundo argumento es de orden demográfico. ¿Estaban los sistemas tradicionales de enseñanza en condiciones de acoger a todas las personas que deseaban calificarse y de organizar nuevas modalidades de formación profesional y de perfeccionamiento?

Nos resulta difícil dar una respuesta general. No obstante, responder a semejante pregunta por la afirmativa es olvidar que los Estados ya efectuaban esfuerzos importantes para satisfacer la demanda de educación.

La mera referencia al asunto demográfico revela ya la gravedad de los problemas con que se enfrentan los planificadores de la enseñanza. Un estudio publicado en 1960 por la Unesco señaló que entre 1956 y 1966 el aumento de la población en edad escolar había de representar un promedio más de un millón de niños por año, con lo que el grupo de los de 7 a 12 años alcanzaría a 33 millones en 1966. Las necesidades nacidas de este aumento significaron 25.000 nuevos locales y 25.000 nuevos profesores por año. Estos datos no incluyen el déficit de cerca de 15 millones de niños de 7 a 12 años marginados de la escuela.⁶

⁵ Max Blaug: *L'éducation et le problème de l'emploi dans les pays en voie de développement*. Bureau International du Travail. 1974. p. 24-25.

⁶ Unesco: *La situación educativa en América Latina*. París, 1960.

Un tercer argumento, que no agota la lista de los que pueden invocarse, se refiere muy particularmente a los desequilibrios cuantitativos entre la oferta de mano de obra y las necesidades de las empresas. Por una parte, la pobreza del equipo escolar (talleres disponibles, herramientas y material didáctico necesarios) y la inercia del sistema, que se traduce, entre otros efectos, por la pérdida de contacto con la realidad de la empresa y con las características de los puestos de trabajo, impiden que las escuelas industriales respondan eficazmente a las necesidades. Por otra parte, la formación técnica profesional se adapta con dificultad a las diversas formas de enseñanza profesional, tales como la formación en la empresa, la formación de adultos, el uso de unidades móviles de enseñanza destinadas en especial a las necesidades del sector agrícola, el aprendizaje, etc. Estos problemas fueron particularmente sensibles en los primeros niveles de calificación (obreros semicalificados y calificados).

1.3 Las instituciones nacionales de formación profesional

En las secciones anteriores intentamos delimitar algunas de las condiciones que rodean el nacimiento de las instituciones nacionales de formación profesional en América Latina, organizadas al margen de los sistemas tradicionales de enseñanza. En la presente sección nos limitaremos a destacar los rasgos fundamentales de dichas instituciones.⁷

La característica más original consiste en el sistema adoptado para financiar las actividades de la gran mayoría de las instituciones de formación profesional. En esta materia, las fórmulas más variadas fueron objeto de discusiones y estudios en profundidad, en ellos predominan dos ideas: por un lado, se trataba de dar a estas instituciones autonomía financiera y de decisión; por otro, parecía necesario permitir el desarrollo de estos sistemas de formación, de acuerdo con la demanda de mano de obra calificada. Esto eliminaba de entrada la adopción de presupuestos fijos. Era lógico, en efecto, vincular el financiamiento de las instituciones con el desarrollo económico, que en ese período era impulsado por la industria. Además, los resultados obtenidos por la formación y el perfeccionamiento de la mano de obra ocupada condicionaban, si bien en forma parcial, el crecimiento y la productividad de las manufacturas.

En esta materia, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), creado en Brasil en 1942, cumple una labor pionera. Depende de la Confederación Industrial y está financiado principalmente por la percepción de un porcentaje sobre las nóminas de salarios de las empresas. Esta fórmula habría de hacer escuela en la mayor parte de los países latinoamericanos.

⁷ Para mayores detalles el lector podrá consultar el estudio de Cinterfor intitulado: *Estudio prospectivo sobre la formación profesional en América Latina y el Caribe*. 1975.

Otra característica es que originariamente la mayoría de dichas instituciones organizaron sus actividades formativas en torno al sistema de aprendizaje de jóvenes. Este sistema, basado en el contrato de aprendizaje, está concebido con miras a satisfacer las necesidades de mano de obra calificada de las empresas y combina los períodos de formación teórica y práctica, alternando la presencia del alumno o del trabajador en el centro de formación y en la empresa. Con excepción del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), creado en Brasil en 1947 y que cubre el sector terciario, la mayoría de las instituciones intensificarían sus programas en las industrias metalúrgica y mecánica. En un comienzo, los diversos estudios de previsión de mano de obra que precedieron a la creación de estos organismos o que coincidieron con ella, orientaron los programas de formación hacia dichos sectores. Las razones son varias.

En primer lugar, las industrias metalúrgica y mecánica estaban entre las mejor estructuradas de la economía y comprendían una gama muy importante de puestos de trabajo y de especializaciones posibles. Por otra parte, estos sectores se desarrollaban rápidamente y tanto los gobiernos como los empleadores deseaban alentar ese crecimiento. Finalmente, la mano de obra formada en dichos sectores tenía y tiene un papel importante como auxiliar de los demás sectores de la actividad económica en los que se utilizan equipos mecánicos, y en particular en los servicios de mantenimiento y reparación.

En un plano más general, fueron numerosos los estudios y encuestas que confirmaron la falta de formación de la mano de obra. Una encuesta efectuada en la Argentina en 1942 reveló que sólo el 3 % de los obreros ocupados en las manufacturas industriales habían seguido estudios y que el 1,6 % de ellos provenía de las escuelas industriales.⁸ Un estudio similar, realizado en Colombia en 1966 en los establecimientos industriales que ocupaban a más de cincuenta personas, confirmó esta observación:

- el 3 % de los obreros calificados había sido reclutado al salir de la escuela;
- el 70 % había sido formado en las empresas objeto de la encuesta;
- el 25 % había recibido formación en otras manufacturas industriales; y
- el 2 % restante había sido reclutado en el extranjero.

Una tercera característica reside en las formas de organización de dichas instituciones. La mayoría de ellas adoptaron, aunque según

⁸ J.J. Gomez Araújo: *Aprendizaje y educación*, Buenos Aires, El Ateneo, 1945.

diferentes esquemas, una fórmula que asocia al Estado, a las asociaciones de empleadores y a las organizaciones sindicales. Esta tendencia se mantuvo durante las décadas del 50 y del 60, períodos durante los cuales se crearon la gran mayoría de las instituciones actualmente existentes.

Las nuevas instituciones muy pronto diversificaron su campo de acción, sus medios y sus programas. Este fenómeno, de múltiples facetas, derivó de las necesidades de formación, que ya no se limitan a un solo grupo de obreros calificados, sino que se extienden a capataces, supervisores y técnicos. Asimismo, las instituciones deben satisfacer las necesidades de formación del conjunto de los sectores de actividad económica.

a. Diversificación de las formas de actividad

- Acción directa: se basa sobre los medios de que disponen las instituciones (formación en los centros, unidades móviles, etc.).
- Acción indirecta: son los programas de formación en las empresas, en los que se utiliza tanto a los instructores de la institución como al personal proporcionado por las empresas.
- Acciones estipuladas por acuerdos entre la institución y organismos públicos y privados, como, por ejemplo, los celebrados con el ejército, según los cuales la institución se encarga de formar a los reclutas provenientes de las zonas rurales.
- Acciones que surgen en el marco de los programas especiales, de los que son ejemplo los destinados a las mujeres, la asistencia a las pequeñas y medianas empresas, los programas de desarrollo y adaptación de la tecnología apropiada.

b. Diversificación sectorial

En varios países, la institución nacional de formación profesional recibió la misión de cubrir las necesidades de los tres sectores básicos de la economía. Los gobiernos consideraron con razón que la finalidad de estas instituciones no consistía solamente en mejorar la formación técnica de los trabajadores y en asegurar su promoción en la empresa, sino también en favorecer un desarrollo equilibrado de todos los sectores de la economía.

c. Diversificación de los medios y de las modalidades de formación

Formación de aprendices, programas de perfeccionamiento y de actualización para adultos, programas destinados a uniformizar los conocimientos de las personas que más adelante han de ser formadas para una ocupación determinada. Estos programas son organizados, como ya lo mencionamos, en centros de formación, en el lugar del trabajo, o

por intermedio de acciones móviles que permiten alcanzar las regiones de más difícil acceso.

d. *Diversificación de los niveles de ocupación*

Estos niveles comprenden: obreros semicalificados y calificados, capataces y supervisores, técnicos y personal de gestión.

Para ilustrar el desarrollo de la formación profesional, presentamos en el Cuadro 1 la cronología de la creación de las instituciones especializadas de América Latina.

Cuadro 1

DESARROLLO CRONOLOGICO DE
LA FORMACION PROFESIONAL EN AMERICA LATINA

P A I S	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1978
Argentina	Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP-1944)	Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET-1959)*		
Bolivia				Servicio Nacional de Formación de la Mano de Obra (FOMO-1972)
Brasil	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI-1942) Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC-1947)		Ministerio de Trabajo: Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra (PIPMO-1963) Departamento Nacional de Mano de Obra (DNMO-1967)	Servicio Nacional de Formación Profesional Rural (SENAR-1976) Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra (1976)**
Colombia		Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA-1957)		
Costa Rica			Instituto Nacional de Aprendizaje (INA-1965)	
Chile		Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC-1960)	Instituto Nacional de Formación Profesional (INACAP-1966)	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE-1976)***
Ecuador			Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP-1966)	

P A I S	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1978
El Salvador			Ministerio del Trabajo: Departamento Nacional de Aprendizaje (1961)	Consejo Nacional de Formación Profesional (1978)
Guatemala			Centro de Desarrollo y Productividad Industrial (CENDAP-1961)	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP-1972) ****
Honduras				Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP-1972)
México			Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO-1965)	Sec. del Trabajo y Prev. Social: Unidad Coordinadora de Empleo y FP (1978)
Nicaragua			Instituto Nacional de Aprendizaje (INA-1967)	
Panamá			Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU-1965)	Ministerio de Trabajo.**** Dirección General de Empleo y FP (1973)
Paraguay				Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP-1971)
Perú			Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI-1961)	
Uruguay	Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU-1942)*			
Venezuela		Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE-1959)		

* Educación técnica y formación profesional.

** Integrado por el SENAI, SENAC y SENAR.

*** Rigen las instituciones creadas en los períodos anteriores.

**** Reemplaza la institución creada anteriormente.

2. LA 7a. CONFERENCIA DE LOS ESTADOS AMERICANOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La primera iniciativa oficial tendiente a crear un instrumento de cooperación regional en materia de formación profesional surge en el marco de los debates de la 7a. Conferencia de los Estados Americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo, realizada en Buenos Aires en abril de 1961. La idea no era nueva. Ya en el V Congreso Interamericano de Sociología, organizado en Montevideo en 1959, uno de los miembros de la delegación brasileña propuso la creación de un instrumento de este tipo. La idea se corporiza en forma paralela con el desarrollo de nuevas instituciones nacionales de formación profesional, que deseaban sistematizar el intercambio de experiencias y reunir en un esfuerzo común la búsqueda de soluciones para los problemas de la formación profesional.

Al término de los debates, la Comisión de Formación Profesional sometió a las delegaciones presentes en la conferencia un proyecto de resolución, adoptado el 20 de abril de 1961, que se refería a la creación del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional.

El nacimiento de Cinterfor responde a una doble necesidad. Por una parte, organizar en la forma más racional y eficaz posible los intercambios de ideas y de experiencias entre las instituciones de formación profesional. Este objetivo permitirá no sólo echar las bases de una cooperación entre países en vías de desarrollo, sino que evitará muchas veces la duplicación de los esfuerzos emprendidos por las instituciones. Por otra parte, a medida que los programas de formación y perfeccionamiento profesional se ampliaban en los países de América Latina, las instituciones nacionales tropezaban con la necesidad de crear una red interna de servicios para dar apoyo a sus actividades formativas. Entre estos distintos servicios, podemos mencionar: la preparación de los planes a corto, mediano y largo plazo, la formación técnica y pedagógica del cuerpo de instructores, la organización administrativa de los centros, la aplicación de los métodos y las técnicas de enseñanza, la programación de los cursos, la elaboración de manuales de enseñanza y los métodos de evaluación de los programas. La existencia de una entidad interamericana capaz de centralizar y difundir las experiencias nacionales y de estudiar las múltiples facetas de la formación profesional era evidentemente una ventaja importante.

La resolución adoptada por la conferencia especificaba las principales funciones del Centro: a) una función de documentación y de difusión referente al conjunto de los problemas de la formación profesional; b) una función de investigación y estudio que versaría sobre temas que deberían ser elegidos según las necesidades de las instituciones nacionales; y c) la preparación del material didáctico correspondiente a las necesidades y pedidos de dichas instituciones. Esta

resolución puntualizaba también el mandato dado a la Organización Internacional del Trabajo, para que creara el Centro Interamericano.

3. LOS OBJETIVOS Y LAS FUNCIONES DE CINTERFOR

Dos reuniones técnicas preparatorias habían de preceder la instalación del Centro en el Uruguay. La primera reunión fue realizada en Colombia en setiembre de 1962, por invitación del Servicio Nacional de Aprendizaje, y la segunda en Rio de Janeiro, en junio y julio de 1963. El objeto de estos dos encuentros fue concretar los objetivos y las funciones del Centro, examinar las alternativas posibles en cuanto a su organización técnica y financiera, y establecer un primer programa de trabajo. Dentro de los límites de este documento, sería tedioso detallar el contenido de los debates, en los que participaron los directores de varias instituciones de formación profesional y funcionarios y expertos de la Oficina Internacional del Trabajo. Recordemos sólo que la delegación colombiana, apoyada por las de Perú, Ecuador y El Salvador, sometió un proyecto de resolución destinado a ampliar los objetivos y las funciones del Centro. Este proyecto le confiaba varias funciones adicionales: la organización de programas de formación y perfeccionamiento destinados al personal docente de las instituciones, la colaboración con los gobiernos y las instituciones nacionales en la preparación de planes y programas de formación profesional, la coordinación de los servicios prestados por los expertos internacionales en el contexto de los programas de asistencia técnica, la organización de un sistema de becas de estudio y la formación de instructores.

La mayoría de estas propuestas fueron aceptadas sin oposición. En cambio un grupo de países entre los cuales figuraban Chile, Venezuela y Argentina no aceptó transformar a Cinterfor en un centro de formación de instructores. Su argumento tenía peso: por una parte, aceptar semejante función significaría movilizar la totalidad de los recursos del futuro Centro; por otra, los medios financieros no permitirían poner en práctica un programa regional de formación de instructores.

Se llegó en definitiva a un acuerdo que extiende las funciones del Centro a la organización de programas de formación y de perfeccionamiento del personal de las instituciones, así como a la asistencia en la preparación y ejecución de los programas de formación, que el Centro podrá cumplir a pedido expreso de las instituciones. Al término de estas reuniones, los objetivos, las funciones y la organización técnica y financiera fueron objeto de un acuerdo unánime, que sería ratificado por el Consejo de Administración de la OIT.

3.1 Los objetivos generales

Tal como resulta de los textos originales, sus fundadores asignaron al Centro varios objetivos:

- a. promover una colaboración permanente y activa entre los organismos nacionales de formación profesional y la realización de programas experimentales;
- b. estudiar nuevas fórmulas de cooperación entre estas instituciones y la Organización Internacional del Trabajo, con el fin de integrar la formación profesional dentro de los planes de desarrollo económico, educativo y social de los países de la región; y
- c. asistir a los países en el planeamiento y la ejecución de una política de formación profesional aplicable a todos los sectores de la economía, teniendo en cuenta las condiciones propias de los países y la experiencia adquirida en el plano internacional, en particular por la Organización Internacional del Trabajo.

¿Conservan estos objetivos su actualidad? Podemos responder afirmativamente, pero es necesario precisarlos, teniendo en cuenta la evolución de la formación profesional en América Latina y la aprobación por la 60a. Conferencia Internacional del Trabajo de un nuevo convenio y de una nueva recomendación sobre la orientación y la formación profesionales.

Podemos encarar los objetivos del Centro según una óptica más pragmática. La acción de Cinterfor crea condiciones que favorecen:

- a. La organización y el desarrollo de las instituciones nacionales y de los sistemas de formación profesional en los países de América Latina y del Caribe cubren el conjunto de los sectores de la economía y están destinados tanto a los trabajadores ocupados como a los desempleados.
- b. La promoción y la aplicación de nuevas fórmulas de cooperación entre las instituciones de formación profesional, en particular en el contexto de la cooperación técnica entre países en desarrollo.
- c. La articulación efectiva entre las políticas de formación profesional, las políticas económicas y sociales y, más específicamente, las políticas de empleo.
- d. La articulación entre la formación profesional y la educación, por la creación de formas de pasaje entre ambos sistemas y la certificación de las calificaciones ocupacionales.
- e. La participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el desarrollo de la formación profesional en los países de América Latina y del Caribe.

- f. La promoción de la formación profesional de la mujer y de los programas destinados a los grupos sociales menos favorecidos.
- g. El apoyo a los planes de integración de las políticas y los programas de formación profesional.
- h. La promoción de la orientación profesional y de la formación continuada.

3.2 Las funciones

Además de estos objetivos generales, fueron asignadas al Centro varias funciones; son las siguientes:

- a. Empezar trabajos de investigación y estudios referentes a los problemas del desarrollo de los recursos humanos en los países de América Latina y del Caribe, en particular aquellos vinculados con la planificación, la administración, la organización y la evaluación de la formación profesional.
- b. Colaborar, a pedido de las instituciones nacionales, en la preparación y la ejecución de sus planes y programas de formación, y en la elaboración de material didáctico.
- c. Facilitar el intercambio de ideas y experiencias, mediante la organización de seminarios, reuniones técnicas y grupos de trabajo sobre temas y problemas de interés común a los países de América Latina y del Caribe.
- d. Reunir y difundir la documentación existente en América Latina, en los países del Caribe y en las demás zonas del mundo sobre la formación profesional. Prestar asistencia técnica a las instituciones nacionales, para que puedan crear y organizar su propio servicio de documentación.
- e. Promover la formación del personal técnico y de dirección de las instituciones nacionales, organizando cursos de perfeccionamiento, seminarios y pasantías.

¿Evolucionaron estas funciones desde 1962? Siguen teniendo actualidad, aun cuando se hayan ampliado un tanto, en particular por la diversificación de los servicios que presta el Centro a las instituciones nacionales, por una promoción más sistemática de la cooperación técnica entre países en vías de desarrollo, y por una coordinación más efectiva de su acción junto con otros organismos especializados de las Naciones Unidas, tales como Unesco, UNICEF y FAO; la OEA; y los centros de investigación y departamentos universitarios de varios países de América Latina y del Caribe.

3.3 La Comisión Técnica

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo asume la responsabilidad del funcionamiento del Centro y nombra a su director.

Los fundadores tenían conciencia de la necesidad de asegurar, en el nivel más alto, un lazo permanente y directo entre el Centro y las instituciones nacionales, con el fin de mantener contacto con la realidad de los problemas de formación profesional y de orientar el programa de trabajo de Cinterfor en función de las necesidades más urgentes.

Por esa razón fue creada la Comisión Técnica, cuyo papel es asistir al Director General de la OIT en la orientación del programa de actividad del Centro, aprobar dicho programa y evaluar su ejecución. Esta comisión está encargada también de aprobar el presupuesto del Centro.

La integran los representantes de los países de América que han expresado el deseo de asociarse a los trabajos del Centro y se reúne una vez por año.

Una vez fijadas sus funciones y sus objetivos, así como su esquema de organización técnica y financiera, debía asignársele una sede. Las negociaciones llevadas a cabo por la Oficina Internacional del Trabajo con el gobierno de la República Oriental del Uruguay culminaron en un acuerdo por el cual Cinterfor fue establecido en la ciudad de Montevideo, capital de ese país.

II

LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

1. LA DIMENSION POLITICA

Pese a todas las esperanzas depositadas en las formas de cooperación técnica y de desarrollo que prevalecieron durante los tres últimos decenios, en ningún momento se entendió objetivamente posible la reducción de la distancia entre países ricos y pobres. La creación en 1964 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (CNUCED) permitió que los países del tercer mundo se constituyeran, por primera vez, en un bloque homogéneo — el grupo de los 77 — donde se bosquejó un nuevo planteo de las estructuras del comercio y de la ayuda. Hoy, este planteo nuevo se ha extendido al conjunto de las relaciones económicas y de los problemas de la ayuda técnica entre el Norte y el Sur.

Esta nueva concepción traduce las alarmas y las impaciencias de los países en vías de desarrollo, que quieren un reparto más igualitario de las disponibilidades económicas del mundo. Sin embargo, dicha redistribución no constituye necesariamente la solución del problema fundamental del subdesarrollo, que exige también que los países interesados entren en la vía de un nuevo estilo de desarrollo, fundado sobre la satisfacción de las necesidades básicas de la población y condicionado por un cambio en las relaciones económicas.

Es en este sentido que Albert Tévoédjrè¹ lanzó un llamado en favor de un nuevo contrato de solidaridad, subrayando que "la comunidad internacional ya no puede, como lo hizo desde hace un cuarto de siglo, limitarse a plantear el problema del desarrollo sin tratar realmente de resolverlo (...). La aspiración a un nuevo orden internacional es, ante todo, la voluntad de romper en forma decisiva con cierto pasado. Es también, y más aun, una revolución de las esperanzas, ya que se trata de crear los principios de una organización de la sociedad y de la economía en la cual el privilegio cede el lugar a la igualdad de oportunidades y donde la dependencia lo cede a la dignidad."

¹ Director del Instituto Internacional de Estudios Sociales de Ginebra. *Por un nuevo contrato de solidaridad*, documento presentado al Coloquio Mundial sobre las Implicaciones Sociales de un Nuevo Orden Económico Internacional, enero de 1976.

Dos factores, ya puestos en evidencia por la crisis actual, tienden a acelerar el ritmo del cambio. El primero radica en que los países del tercer mundo son cada vez más conscientes de su capacidad para llevar a cabo acciones comunes. Prueba de ello son las posiciones que adoptan en los recintos internacionales y sus iniciativas con miras a organizar, en el plano económico, asociaciones de productores. El segundo factor es la inversión de la situación y de las perspectivas que se produjo en lo referente a ciertas materias primas, para las cuales el porvenir ya no es la relativa abundancia, sino el riesgo de escasez. Esto es particularmente cierto para los recursos no renovables, cuyo uso inmoderado compromete el desarrollo de las economías, tanto periféricas como centrales.

En diciembre de 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas autorizó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a crear un grupo de trabajo con el fin de estudiar los medios con que contaban los países del tercer mundo, para poner en común su capacidad y sus experiencias a fin de mejorar la asistencia para el desarrollo y de poner en evidencia las posibilidades y las ventajas de la cooperación técnica regional e interregional. El informe final de este grupo, publicado en 1974, destacaba los factores inhibitorios de la cooperación técnica entre países en desarrollo y las nuevas líneas rectoras en torno a las cuales debería organizarse dicha cooperación horizontal, entre las que se cuentan las siguientes:

- a. El uso sistemático de la experiencia acumulada y de la capacidad técnica de los países en vías de desarrollo.
- b. La apertura de nuevas redes de comunicación.
- c. La más amplia integración económica posible.
- d. La multiplicación de las transformaciones y de los efectos obtenidos por medio de la cooperación bilateral y multilateral.
- e. La autosuficiencia económica, científica y tecnológica.
- f. El desarrollo de una tecnología nacional y el uso de las técnicas más apropiadas a las necesidades locales.

En el correr de los años siguientes, los gobiernos del tercer mundo afirmaron su estrategia, en ocasión de varios encuentros, y determinaron varios aspectos esenciales. Entre los encuentros más notables señalamos la sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU, realizada en 1974 y durante la cual fue adoptada la declaración referente al establecimiento de un nuevo orden económico internacional; la conferencia de Dakar sobre las materias primas, de febrero de 1975, seguida por la reunión ministerial del grupo de los 77 en Argel; la conferencia mundial de la población realizada en Bucarest en agosto de 1974; la de la alimentación de noviembre de 1974, en Roma, y los trabajos de la CNUCED sobre el comercio y el desarrollo.

Los aspectos esenciales mencionados podrían ser presentados como un tríptico. El primero de sus elementos es el discurso moral, y tiene resonancia movilizadora. El segundo está constituido por las relaciones económicas internacionales. El tercero, finalmente, que nos interesa en forma inmediata, implica definir la estrategia de los países en vías de desarrollo, de la que la cooperación técnica es parte integrante.

2. LA DECLARACION DE KUWAIT

En junio de 1977 el Secretario General de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Vías de Desarrollo, que tendrá lugar en agosto-setiembre de 1978, reunió en Kuwait a un grupo de especialistas en los problemas del desarrollo, para que sintetizaran los principales temas de la próxima conferencia. Al término de los debates, los participantes publicaron una declaración cuyo contenido puede ser considerado como el más preciso, en lo referente a intenciones y posibles mecanismos de cooperación técnica entre países en vías de desarrollo (CTPD). Resumiremos aquí sus principios rectores.

La CTPD es fruto de la convicción existente en los países en vías de desarrollo respecto de que esa cooperación es necesaria y realizable. Se inspira en ciertos principios generales, que son los siguientes:

- a. La cooperación técnica entre países en vías de desarrollo incumbe a estos países. Es una de las estrategias del desarrollo económico y social.
- b. Esta cooperación no debe exonerar a los países industrializados de sus obligaciones ante los problemas del desarrollo de los países del tercer mundo. Al contrario, los países industrializados deben aumentar sus contribuciones al desarrollo y a la transformación de las estructuras del sistema internacional.
- c. La CTPD debe dedicarse a organizar relaciones equilibradas y soberanas entre los participantes, eliminando los conceptos tradicionales de donante y donatario y reconociendo las numerosas diferencias existentes entre los países en vías de desarrollo y las contribuciones específicas que estas pueden aportar para el logro de los objetivos globales de esta cooperación.
- d. La CTPD debe basarse en el ejercicio activo de la solidaridad y en la búsqueda de los intereses comunes. Existen sectores y materias para los cuales la cooperación técnica debe ser objeto de la acción de los países en vías de desarrollo, a la vez que ciertos problemas específicos no existen en los países industrializados, que no disponen de las herramientas necesarias para abordarlos.

- e. La cooperación técnica entre países en vías de desarrollo debe ser organizada y estimulada. A menos que se adopten para ello políticas oficiales y medidas específicas, se impondrá la inercia de los lazos tradicionales. Estas políticas constituirán un factor importante para limitar la fuga de personas que tienen calificaciones técnicas y profesionales.
- f. Los conceptos tradicionales de evaluación de proyectos, de análisis costo-beneficio y los criterios que permiten definir el buen fundamento de los proyectos, deben ser modificados para tener en cuenta los beneficios sociales que derivarán de la CTPD y los respectivos intereses en las relaciones de cooperación.
- g. La CTPD debe promover y mantener redes de cooperación, información y coordinación entre las instituciones y organismos especializados de los países en vías de desarrollo.
- h. La dimensión del desarrollo en su vinculación con el entorno es parte integrante de la aplicación de la CTPD.
- i. El desarrollo de la educación es una condición indispensable de la CTPD. Los esquemas históricos de dependencia acumularon "barreras" culturales y de actitudes que deben ser superadas, a fin de utilizar al máximo el potencial que ofrece la CTPD.
- j. La cooperación entre países en vías de desarrollo debe alcanzar al mayor número posible de personas, así como responder a las múltiples necesidades y posibilidades que emanan de las asociaciones profesionales existentes y de las demás formas de organización no gubernamentales de los países en vías de desarrollo.

Conviene poner en evidencia, entre estos principios directores, el papel clave que se atribuye a la educación, de la que la formación profesional es parte integrante.

3. CINTERFOR: UN CONTRATO DE SOLIDARIDAD ENTRE PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

Los casos de cooperación efectiva entre países en vías de desarrollo son aún poco numerosos. Una de las diferencias existentes entre la realidad y la intención que traducen los principios de la declaración de Kuwait radica en el hecho de que los experimentos realizados o en vías de ejecución son asistemáticos y poco coordinados. En los capítulos y secciones que siguen, nuestra única ambición es describir, desde el punto de vista de la cooperación técnica regional, los mecanismos, las formas de la acción, la organización, los ámbitos cubiertos y algunos de los resultados que fue posible obtener por la presencia de Cinterfor en el sector específico de la formación profesional.

Esperamos que este enfoque no resulte presuntuoso. Tiene el interés de mostrar, por una parte, que la cooperación técnica entre países en vías de desarrollo no es una utopía y, por otra, que puede ser organizada y fomentada respetando sus principios, con el apoyo, en ciertos casos, de los países industrializados.

Como ya lo mencionamos, esta nueva dimensión de la cooperación entre países en vías de desarrollo estuvo presente en el pensamiento de los directores de las instituciones nacionales de formación profesional y de los expertos y funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo que, en 1964, tomaron la iniciativa de crear Cinterfor. Desde luego, esta iniciativa no llevó en ese período el nombre de cooperación técnica entre países en vías de desarrollo, pero plantea ya sus principios.

Prueba de ello es el informe sobre la formación profesional presentado a la 7a. Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT y en el cual, comprobando el grado de avance que habían alcanzado los intercambios de ideas y de experiencias entre las instituciones nacionales de formación profesional, la OIT subrayaba que "este hecho positivo demuestra la posibilidad de desarrollar e intensificar la cooperación internacional entre los países americanos".

Lo que deseamos mostrar en los capítulos que siguen es, sobre todo, que el desarrollo de las actividades de Cinterfor y sus repercusiones no son sino el resultado de un contrato de solidaridad entre las instituciones nacionales de formación profesional de los países de América Latina y del Caribe.

III

NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DE LA ACCION DE CINTERFOR

1. EL MARCO DE REFERENCIA

Tres fuentes inspiran la preparación del programa de Cinterfor:

a) las necesidades a corto y mediano plazo de los países de América Latina y del Caribe en materia de formación profesional, necesidades que, en la gran mayoría de los casos, son expresadas en el transcurso de la reunión anual de la Comisión Técnica; b) las estrategias y la política de la Organización Internacional del Trabajo en materia de empleo y de formación profesional, ilustradas por los elementos normativos (convenios y recomendaciones sobre la orientación y la formación profesionales) y por el programa de la OIT a corto y mediano plazo; y c) los objetivos de desarrollo y las prioridades del programa regional del PNUD.¹

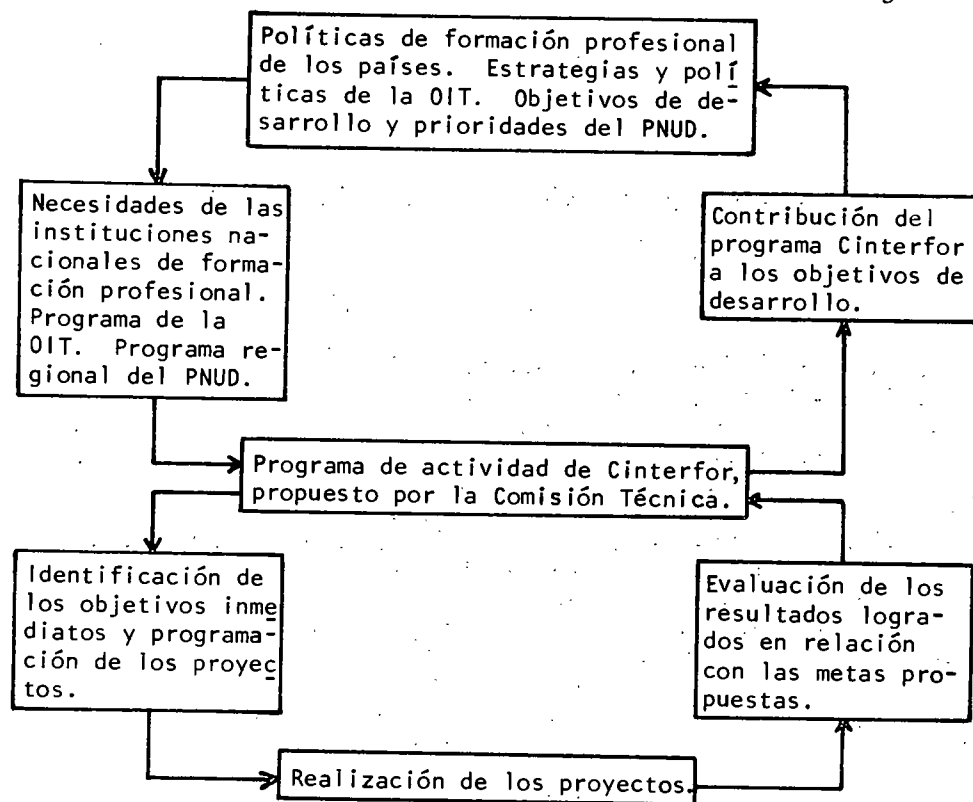
Este proceso puede ser ilustrado por el diagrama de la página siguiente.

La acción de Cinterfor se ejerce en dos planos:

El primero es el plano *estratégico*, de las políticas de formación profesional, que orienta el programa a largo plazo del Centro. En este caso concreto, el papel del Centro consiste en crear las condiciones para una reflexión permanente sobre la evolución y las finalidades de la formación profesional en América Latina y en los países del Caribe, de las que forman parte los debates organizados por Cinterfor sobre la evolución de las políticas y de los planes de formación profesional, sobre los distintos fenómenos de marginalidad o discriminación de ciertas categorías de la población, así como sobre los problemas que plantea la coordinación efectiva entre la formación para el trabajo, el sistema de educación tradicional y las políticas de empleo.

El segundo plano, que llamaremos *táctico*, corresponde a los objetivos que Cinterfor se esfuerza por alcanzar de inmediato. Este plano

¹ En el vocabulario de las organizaciones internacionales el término "regional" significa "que reúne varias naciones vecinas" (por oposición a mundial). En ese sentido lo utilizamos.



táctico comprende el conjunto de las actividades realizadas en colaboración con las instituciones nacionales de formación profesional y está directamente orientado hacia la solución de los problemas con que éstas se enfrentan. Comprende los proyectos específicos y las modalidades de trabajo utilizadas. Por ejemplo, los estudios sobre las acciones móviles de formación profesional, la formación profesional femenina, la certificación de las calificaciones ocupacionales, la organización de servicios y centros de formación profesional rural, así como las reuniones técnicas sobre métodos de planificación y de evaluación de los programas de formación, la formación profesional en las pequeñas y medianas empresas, la elaboración de material didáctico para el sector industrial, rural y de servicios, la identificación y difusión de los documentos, estudios e informes de interés para las instituciones nacionales, la organización de cursos de perfeccionamiento destinados al personal de dichas instituciones.

Ya desde 1964 la Dirección del Centro adoptó un sistema flexible de programación cuya base es el proyecto y que se efectúa en dos etapas.

En la primera intervienen los representantes de los gobiernos, en el transcurso de la reunión anual de la Comisión Técnica. Los miembros de dicha comisión evalúan los resultados de los proyectos ejecutados durante el ejercicio anterior, informan sobre las necesidades de las instituciones y señalan los temas de investigación y las actividades prioritarias que el Centro debería incluir en su plan de trabajo para el período consecutivo.

En la segunda etapa, y sobre la base de las propuestas formuladas por la Comisión Técnica, la Dirección y el personal del Centro elaboran para cada proyecto un plan general de ejecución.

Estos planes comprenden:

- a. la definición de los objetivos inmediatos del proyecto;
- b. la previsión de los resultados que se desea obtener;
- c. la descripción de las distintas actividades que será necesario realizar, teniendo en cuenta los resultados a lograr y las modalidades de trabajo;
- d. la estimación de los recursos necesarios;
- e. la elección de los procedimientos de evaluación que permitirán medir las repercusiones de las actividades y de los resultados obtenidos; y
- f. la elección, según los casos, de las medidas destinadas a asegurar la continuidad del proyecto con miras a multiplicar sus repercusiones.

Señalemos finalmente que, en el correr de estos últimos años, los contactos entre el Centro y los países de la región se extendieron no sólo a las instituciones nacionales de formación profesional, sino también a otros organismos públicos y privados, tales como ministerios de Trabajo, ministerios de Educación, oficinas de planeamiento, organizaciones de empleadores, organizaciones sindicales y centros de investigación y departamentos universitarios especializados en los problemas de los recursos humanos. En el plano internacional se crearon asimismo vínculos con otras agencias de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, las instituciones establecidas en el marco de los movimientos de integración, en particular del grupo andino, y con agencias de cooperación técnica bilateral y multilateral. Este fenómeno traduce el hecho de que la formación profesional no se concibe como un proceso aislado, sino que se inserta en el contexto de las políticas educativas, económicas y de empleo.

2. LA ORGANIZACION Y LOS RECURSOS DEL CENTRO

2.1 Organización y personal

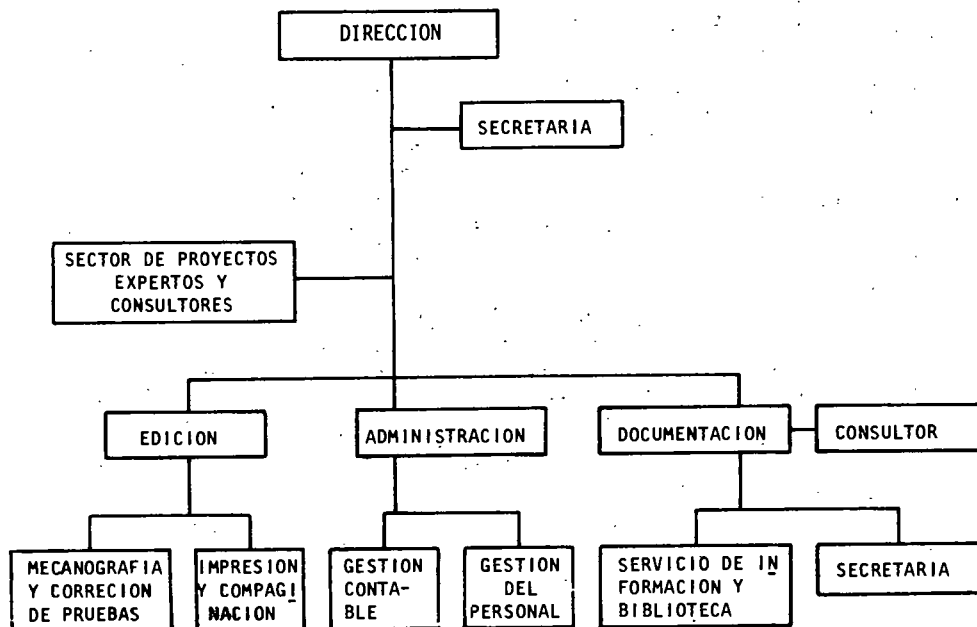
El personal de Cinterfor se compone de un grupo reducido de especialistas en varias disciplinas de la formación profesional y de funcionarios reclutados localmente. En total, el Centro dispone de unas treinta personas, de las cuales las dos terceras partes se distribuyen tareas de administración y de secretaría o pertenecen a los servicios de documentación, de edición y de impresión.

Salvo el Director del Centro, funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo, el sector de proyectos reúne actualmente a expertos de la OIT, reclutados para las actividades de cooperación técnica de dicha Oficina, o en el marco de proyectos regionales cuyo financiamiento proviene de contribuciones de agencias de cooperación técnica de los países desarrollados. Este sector incluye, además, especialistas reclutados mediante contratos de colaboración externa o destacados por otros organismos internacionales. Las calificaciones del personal ocupado en el sector proyectos cubre varias áreas:

- la planificación y la evaluación de la formación profesional;
- la certificación de las calificaciones ocupacionales;
- la formación profesional femenina;
- los métodos y técnicas de enseñanza y la elaboración de material didáctico;
- la formación profesional rural; y
- la edición y la documentación en materia de formación profesional.

Es fácil imaginar que estas pocas especializaciones no permitirían que el Centro respondiera con eficacia al conjunto de los problemas enfrentados por las instituciones. Para ello, y en función de las necesidades, Cinterfor utiliza una fórmula que tiene el mérito de su flexibilidad: el reclutamiento de colaboradores externos o consultantes, por períodos relativamente cortos, limitados a ciertas etapas de los proyectos. Se debe agregar también a los especialistas de las instituciones nacionales que, en forma honoraria, colaboran con las actividades del Centro. En ciertos casos concretos, Cinterfor pudo disponer de los servicios de varios expertos de la OIT vinculados a los proyectos nacionales de cooperación técnica.

El organigrama de la página siguiente sintetiza la organización actual del Centro.



La organización interna fue concebida de modo que para cada proyecto se constituya un grupo de trabajo formado por dos o más especialistas del Centro, uno de los cuales asume la responsabilidad principal y debe dar cuenta de la ejecución de las actividades y de los resultados logrados. La meta es que cada experto sea responsable de uno o de varios proyectos, según los casos, sin dejar de colaborar con los miembros de otros grupos. Esta fórmula presenta la ventaja de mantener a los expertos informados del conjunto de las actividades y facilita las tareas de coordinación.

2.2 Los recursos financieros.

Diversas fuentes alimentan el presupuesto global del Centro. Podemos distinguir entre las contribuciones que integran el presupuesto regular y las aportadas dentro del marco de un proyecto específico, generalmente limitadas a la duración de éste.

El presupuesto ordinario de Cinterfor se compone de las contribuciones del gobierno de la República Oriental del Uruguay, de la Organización Internacional del Trabajo y de las contribuciones de carácter voluntario aportadas por los países de América Latina y del Caribe.

Es necesario precisar que las instituciones que participan en las actividades del Centro aportan, además de sus contribuciones voluntarias, ciertos servicios indispensables para la realización de los proyectos, tales como el personal nacional que colabora en el proyec

to, los gastos locales ocasionados por las reuniones que organiza el Centro, etc. Estas contribuciones "en servicios" sumaron muchas veces importes elevados; entre 1970 y 1975, alcanzaron la suma de 572.000 dólares americanos.

Por otra parte, ciertos proyectos o grupos de proyectos son objeto de una financiación que tiene las más variadas fuentes, entre las que podemos mencionar la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los aportes de la Organización Internacional del Trabajo en el marco de su presupuesto regular para la cooperación técnica y las contribuciones de las agencias de cooperación técnica de los países desarrollados (acuerdos multi-bilaterales). Deben agregarse los servicios de expertos destacados en el Centro por la Oficina Internacional del Trabajo, por las agencias de cooperación técnica (caso de los expertos asociados) y por otros organismos internacionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA).

Estas distintas contribuciones están reunidas en el Cuadro 2.

3. LAS VIAS Y LAS FORMAS DE ACCION

El esfuerzo de cooperación del Centro es fundamentalmente regional. Sin embargo, como veremos más adelante, varias actividades están destinadas a consolidar la cooperación entre los países empeñados en un proceso de integración y de cooperación inter-institucional propiamente dicha.

Los objetivos y las funciones presentados en los primeros capítulos delimitan las vías y las modalidades de acción. Estas pueden ser clasificadas en varias categorías.

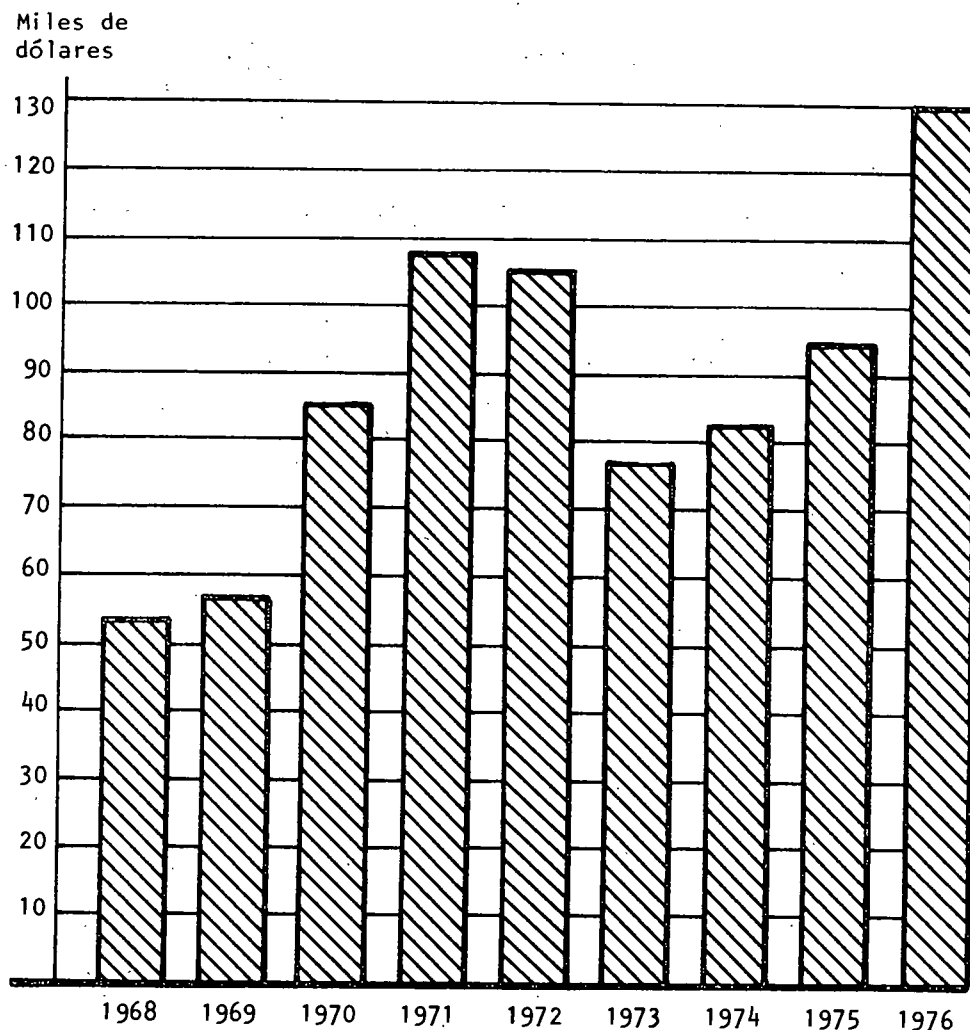
3.1 La realización de estudios e investigaciones

La década de los años 60 estuvo caracterizada por la multiplicación de las iniciativas tendientes a crear instituciones nacionales de formación profesional. Era pues indispensable, desde un principio, orientar las actividades del Centro hacia el estudio de las políticas y de la organización de la formación profesional. Estos estudios permitieron explorar varios temas fundamentales: los vínculos entre los planes nacionales de desarrollo y la planificación de la formación profesional, las políticas y la organización sectorial de la formación - varios proyectos fueron dedicados al examen de la formación profesional en las industrias del petróleo y de la electricidad, en los sectores agrícola, ganadero, comercial y de servicios - los problemas ligados al financiamiento de la formación, la administración de la formación profesional, los mecanismos de coordinación entre la enseñanza tradicional y la formación profesional, los métodos y técnicas de enseñanza, las modalidades y los niveles de formación y perfeccionamiento profesionales.

FINANCIACION DE LAS ACTIVIDADES CINTERFOR (US\$)

Cuadro 2

TIPO DE CONTRIBUCION		AÑOS					
		1968-69	1970-71	1972-73	1974-75	1976	1977
CONVENIOS	Contribución del Uruguay	60.000	60.000	70.000	70.000	35.000	40.000
	Contribución de la OIT	60.000	60.000	70.000	70.000	40.000	58.260
CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS	Argentina	10.000	11.584	23.515	21.020	8.000	-
	Bolivia	-	-	-	-	500	500
	Brasil	39.412	54.085	60.000	67.200	39.112	44.000
	Colombia	-	5.000	10.000	11.000	6.000	7.000
	Costa Rica	2.000	3.000	4.000	4.700	2.700	2.700
	Cuba	-	-	-	-	1.030	1.000
	Chile	6.000	7.000	8.000	10.000	6.000	6.000
	Ecuador	-	-	2.000	2.300	1.500	1.500
	Guatemala	200	1.000	1.000	2.000	2.000	2.000
	Honduras	-	-	-	2.000	1.300	1.300
	Jamaica	-	1.000	2.400	2.200	1.650	1.650
	México	-	2.000	2.000	2.000	3.000	3.000
	Panamá	1.000	2.000	2.000	3.500	2.000	2.000
	Paraguay	-	1.000	2.000	2.500	1.500	1.500
	Perú	1.000	2.000	2.000	2.000	-	-
	Trinidad y Tabago	1.000	1.000	1.000	1.500	1.000	1.282
	Venezuela	10.000	11.000	16.000	45.000	8.000	38.000
	T O T A L	70.612	101.669	135.915	178.920	85.292	113.432
O I T	Contribución especial	10.338	4.357	-	-	-	127.000
	Servicios de experto	82.200	61.369	13.945	61.275	122.200	135.000
P N U D	Contribución	90.000	120.000	169.500	382.387	430.292	260.417
CONVENIOS MULTILATERALES	Proyecto 128: Certificación de las calificaciones ocupacionales	-	-	-	82.674	130.462	58.333
	Proyecto 102: Formación profesional de la mujer	-	-	-	18.386	69.506	-
SERVICIOS DE EXPERTO	Servicios de experto OEA/AID	-	-	-	14.500	24.000	24.000
T O T A L		373.150	407.395	459.360	878.142	936.752	816.442

CONTRIBUCION EN SERVICIOS DE LAS INSTITUCIONES
NACIONALES DE FORMACION PROFESIONAL*

* Información transmitida por las instituciones.

La limitada capacidad del Centro no le permitió cumplir un importante programa de investigaciones originales sobre los distintos aspectos de la formación de los recursos humanos. En esta materia, el papel del Centro se limitó, las más de las veces, a sugerir a las ins-

tituciones nacionales los temas de interés que podían ser objeto de investigaciones. No obstante, el Centro pudo realizar en varios casos trabajos de investigación, en colaboración con las instituciones o los centros de estudios y departamentos universitarios. En forma ocasional el Centro publica y asegura la difusión de tesis universitarias y de estudios efectuados por especialistas. Podemos citar como ejemplo el estudio de Paulo Novaes sobre *Educación y trabajo: el futuro de los recursos humanos*; del mismo autor, la monografía sobre *Ciudad y recursos humanos*; el estudio de L. Chang y M.A. Ducci sobre *Realidad del empleo y la formación profesional de la mujer en América Latina*; la encuesta efectuada en colaboración con el Instituto Torcuato Di Tella de Argentina sobre *Actitudes de los trabajadores ante la formación profesional*; una encuesta en Buenos Aires, la monografía de O. Tangelson sobre *Empleo y formación profesional en América Latina*, etc.

En forma general, los estudios e investigaciones del Centro tienen una orientación práctica, exigida casi siempre por la urgencia en encontrar soluciones accesibles para los problemas enfrentados por las instituciones.

3.2 Los intercambios de ideas y de experiencias

Siempre en el contexto de los esfuerzos emprendidos con miras a consolidar la organización de las instituciones nacionales, los intercambios de ideas y de experiencias constituyen uno de los soportes fundamentales de la cooperación técnica entre los países de la región.

Cerca de un centenar de reuniones técnicas, seminarios y grupos de trabajo fueron organizados por Cinterfor a partir de 1964; versaron sobre los problemas más variados de la formación profesional. En su mayoría, dichas reuniones constituyen una de las etapas principales de los proyectos y están, las más de las veces, precedidas por estudios realizados en colaboración con las instituciones y seguidas de una aplicación de las recomendaciones que de ellas emanan.

La valoración de los efectos tangibles de estas reuniones es una empresa de largo aliento. Para hacerlo, sería indispensable examinar las informaciones y las aplicaciones que cada participante haya obtenido de dichos encuentros. Sin embargo, es más sencillo observar que, con respecto a los otros sistemas de enseñanza profesional, los directores, los técnicos, los administradores y los instructores de las instituciones tienen vínculos de trabajo más estrechos, que se fueron reforzando progresivamente, en parte merced a la acción de Cinterfor. Los ejemplos no faltan; varios de ellos ilustrarán el último capítulo de este documento.

Las reuniones técnicas, seminarios, cursos de perfeccionamiento y grupos de trabajo, ordenados según los principales programas del Centro, constituyen el objeto del Cuadro 4.

3.3 Las Colecciones Básicas Cinterfor (CBC)

El manual de enseñanza sigue siendo uno de los auxiliares didácticos más importantes de toda acción educativa. Todas las instituciones enfrentaron los problemas vinculados con la falta de este material didáctico, su costo de producción, la formación del personal encargado de prepararlo, su adaptación a las características de los programas y de las personas a formar.

En la región en que actúa Cinterfor, era cada vez más necesario evitar la dispersión y la superposición de los esfuerzos emprendidos en la materia por las instituciones de América Latina y del Caribe. A más largo plazo, una acción de tipo regional, basada en la cooperación entre las instituciones, favorecería la movilidad de la mano de obra calificada, objetivo muchas veces recordado en el contexto de las políticas de integración regional.

A partir de 1968, el proyecto multinacional conocido bajo el nombre de Colecciones Básicas Cinterfor (CBC) enfocó de manera relativamente original los problemas de la preparación de manuales de enseñanza profesional. Los estudios preliminares y los encuentros de especialistas que el Centro organizó en los años 1968 y 1970 permitieron descartar toda fórmula tendiente a la elaboración centralizada de dicho material didáctico; en efecto, los medios disponibles le impedían asumir semejante responsabilidad. Se trataba, además, de buscar una fórmula flexible que respondiera a las necesidades específicas de las instituciones y a las características de los programas y cursos de formación profesional. La primera Colección, referente a la profesión de mecánico ajustador, vio la luz en 1970.

Cada CBC se presenta como un conjunto de hojas de información que comprenden por una parte las operaciones y por la otra los conocimientos tecnológicos propios de la profesión. Ese conjunto de hojas, intercambiables dentro de un mismo grupo o subgrupo de profesiones, está concebido en forma de permitir la preparación de los manuales de enseñanza según las necesidades específicas de las personas o grupos de personas a las que están destinados. La adaptación a los diferentes métodos y técnicas de enseñanza es otra característica de dichas Colecciones.

¿Cómo se prepara una Colección Básica? Al principio, el Centro utilizó una fórmula que consistía en reunir a especialistas encargados de preparar las hojas de operación y de conocimiento tecnológico, según normas aceptadas por el conjunto de las instituciones. Dichos grupos de trabajo se reunían durante dos o tres meses en una de las instituciones de América Latina que les proporcionaba todo el apoyo logístico necesario. Una vez terminadas, estas Colecciones eran impresas y distribuidas por el Centro.

 Seminarios  Reuniones técnicas  Grupos de trabajo o de consultores  Cursos de perfeccionamiento

Más tarde, sin dejar de desarrollar esta forma de actuar, Cinterfor apeló en ciertos casos a firmas especializadas o a personas que conocían profundamente las características de la profesión. No obstante, para conservar su valor de aplicación en el conjunto de los países, las Colecciones así preparadas son sometidas a especialistas de las instituciones, que reúne el Centro a tal efecto. Este otro método de acción presenta dos ventajas: obtener un material en plazos rápidos y reducir los costos de producción.



En 1975, el Centro extendió la preparación de las CBC al sector rural. Esta nueva empresa se reveló particularmente compleja. En efecto, las normas de elaboración que habían sido utilizadas para las ocupaciones de los sectores industriales o de la construcción no podían ser adaptadas a las actividades del sector rural. Varios estudios y reuniones fueron necesarios para llegar a un acuerdo sobre nuevas normas de elaboración. El mismo año, a pedido de las instituciones de los países de lengua inglesa del Caribe, y merced a una contribución financiera del PNUD, Cinterfor estuvo en condiciones de extender este proyecto multinacional a los países del Caribe. Los dos objetivos fueron traducir varias de las Colecciones ya publicadas y aplicar este material didáctico, en forma experimental, a los programas de formación profesional de las instituciones de esos países.

En el Cuadro 5 presentamos una lista de las Colecciones disponibles a la fecha. La elección de las profesiones que fueron objeto de una Colección responde a varios criterios. En lo referente a las industrias metalúrgicas y mecánicas, la construcción y el equipamiento eléctrico, la elección se orientó hacia las profesiones para las cuales existía una importante demanda de formación o de perfeccionamiento. En el caso del sector rural, los criterios utilizados fueron cubrir los cultivos más comúnmente practicados en los países de América Latina y responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas agrícolas.

3.4 La formación y el perfeccionamiento del personal de las instituciones

A pesar de los recursos limitados que Cinterfor puede destinar a la formación del personal de las instituciones, la cooperación de éstas permitió realizar varios cursos de perfeccionamiento, que cubrían aspectos tan variados como la planificación, la administración y la evaluación de los programas de formación, los métodos y las técnicas de enseñanza, la formación de instructores, la preparación de manuales de enseñanza, la organización de servicios de documentación, etc. Además, los distintos seminarios, reuniones técnicas y grupos de trabajo, ilustrados por el Cuadro 4, contribuyeron de manera parcial a ese objetivo. Finalmente, en varias oportunidades, el Centro intervino en la organización de pasantías, en particular para el personal de las instituciones recién creadas. Dichas pasantías permitían que

COLECCIONES BASICAS CINTERFOR (CBC)

INDUSTRIAS METALICAS, MECANICAS,
CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO ELECTRICO

1. Mecánico ajustador
2. Tornero mecánico
3. Fresador mecánico
4. Rectificador mecánico
5. Tratador térmico de metales
6. Soldador al arco eléctrico
7. Soldador oxiacetilénico
8. Afilador de herramientas
9. Matricero para metales
10. Matricero para plásticos
11. Herrero
12. Calderero
13. Trabajador en chapa fina y perfiles metálicos
14. Armador de hormigón
15. Encofrador
16. Albañil
17. Plomero
18. Mecánico automotriz
19. Mecánico de motores diesel
20. Electricista de edificios - Instalador
21. Ajustador electricista, bobinador
22. Electricista de automóviles
23. Mecánico de refrigeración

SERVICIOS (HOTELERIA)

1. Cocinero profesional
2. Camarera de hotel

SECTOR AGRICOLA

1. Mecánico de maquinaria agrícola
2. Operador de maquinaria agrícola
3. Productor de naranjas
4. Productor de maíz
5. Productor de arroz
6. Productor de tomates

los directores, administradores, técnicos e instructores perfeccionan sus conocimientos mediante la observación y el estudio directo de los programas y procedimientos de formación utilizados por las instituciones más experimentadas.

Combinando estas distintas fórmulas, se puede estimar en cerca de 3.000 de las personas que de esta manera se beneficiaron de un apoyo dirigido al perfeccionamiento en su especialidad.

No obstante, resultó necesario desarrollar estos programas de formación y diversificar sus fórmulas. Para ello, el Centro sometió a estudio, en 1977, la organización de un Programa Regional de Desarrollo de los Recursos Humanos de las instituciones, basado en los principios de la cooperación técnica entre países en desarrollo. En este contexto, el Centro se propone identificar los "programas y los centros de excelencia" de que disponen las instituciones, y estudiar las necesidades y los mecanismos financieros que permitirían hacer operacional el programa a partir de 1979. Algunas acciones serán ejecutadas en el correr de 1978.

3.5 La cooperación técnica

Como ya lo mencionamos, Cinterfor puede ofrecer asistencia directa a las instituciones a su pedido. Se trata, por otra parte, de una de las funciones que le fueron asignadas. Esta asistencia tiene características muy particulares y no se confunde de ninguna manera con las fórmulas clásicas de cooperación técnica bilateral o multilateral que canalizan las agencias de cooperación de los países desarrollados o las agencias especializadas de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Varios criterios orientan la acción del Centro en la materia. En primer lugar, esta asistencia está basada en el principio de la cooperación entre las instituciones. En efecto, como lo señalamos ya, el Centro no dispone del personal y de los medios financieros que le permitan responder al conjunto de los pedidos. Para hacerlo suele apelar a las instituciones, y también a especialistas, con miras a ofrecer una solución tan rápida como sea posible. En segundo lugar, esta asistencia está destinada a buscar soluciones para los problemas específicos que se plantean a las instituciones, y las más de las veces sólo es de corta duración. Finalmente, esta asistencia debe ser flexible, es decir organizada de manera que los procedimientos burocráticos se limiten al mínimo. Varios ejemplos ilustrarán estos criterios en el próximo capítulo.

El Centro mantiene desde luego, estrechas relaciones con los proyectos de asistencia en formación profesional que se realizan según las fórmulas clásicas de ayuda técnica. No obstante, su participación, cuando es llamado a intervenir, se limita a la formulación y a la preparación de dichos proyectos. En varias oportunidades Cinterfor

estuvo, por otra parte, en condiciones de buscar y seleccionar los candidatos más competentes para esos proyectos y de ofrecerles todo el apoyo necesario en materia de información sobre las experiencias llevadas a cabo en otros países de América Latina o del Caribe.

Un caso más particular es el proyecto de tipo regional, financiado por una agencia de cooperación técnica internacional o por países desarrollados, y del que Cinterfor asume la responsabilidad de la ejecución. Estos se extienden por períodos generalmente más largos y permiten que el Centro incorpore a sus actividades un mayor número de países.

3.6 La información

Dos servicios — uno de documentación, otro de edición — aseguran el intercambio de informaciones especializadas entre las instituciones de América Latina y del Caribe.

El servicio de documentación se consolidó progresivamente a partir de 1965 y se encarga de reunir, clasificar y resumir documentos y obras sobre la formación profesional. Asegura el funcionamiento de la biblioteca del Centro, satisface los pedidos de información de los países e instituciones y colabora en la realización de los proyectos. En el transcurso de los últimos cinco años, este servicio emprendió también investigaciones y estudios sobre problemas específicos de la documentación y la terminología de la formación profesional. Asimismo, en el marco de un programa de cooperación técnica, destinado sobre todo a prestar ayuda a las instituciones en la organización de sus servicios de documentación y bibliotecas, el personal especializado del Centro realiza misiones en los países de América Latina y recibe, como pasantes, a miembros de los correspondientes servicios de las instituciones.

En la actualidad, este servicio de documentación dispone de una red importante de contactos e intercambios, no sólo con las instituciones de formación profesional, sino también con organismos de América Latina, del Caribe y de otras regiones del mundo.

El servicio de edición se encarga de publicar y difundir el conjunto de documentos, estudios, investigaciones, informes, etc., que deriva de las actividades del Centro. Este servicio asegura también la publicación de varias series de documentos, como el *Boletín* del Centro. Selecciona, traduce y reproduce artículos preparados por especialistas en formación profesional o publicados por otras revistas especializadas.

Hemos reunido en el Cuadro 6 varias estadísticas referentes a las actividades de este servicio.

ESTADISTICA DE LAS
PUBLICACIONES DE CINTERFOR

Cuadro 6

S E R I E S	FECHA DE PUBLICACION DEL PRIMER NUMERO	NUMERO DE DOCUMENTOS PUBLICADOS HASTA 1976	NUMERO DE DOCUMENTOS PUBLICADOS EN	
			1975	1976
Informes de proyectos	1964	72	9	12
Resúmenes de formación profesional	1973	11	3	2
Boletín de documentación	1967	39	3	2
Estudios y monografías	1967	23	7	6
Catálogos de manuales latinoamericanos	1969	2	1	1
Series bibliográficas	1968	27	1	2
Boletín Cinterfor	1969	48	8	6
Cuadro comparativo de las instituciones de formación profesional	1969	6	1	-
Colecciones Básicas Cinterfor (CBC)	1970	22	6	5
Documentos de trabajo	1964	-	24	28
Guía práctica	1973	6	2	1
Fuera de serie	1964	-	180	198
		TOTALES	245	263

IV

ALGUNOS RESULTADOS: LA COOPERACION REGIONAL EN MATERIA DE FORMACION PROFESIONAL

En este cuarto y último capítulo nos proponemos describir algunos de los resultados más significativos del esfuerzo de cooperación entre las instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe. No se trata de una evaluación de dichos esfuerzos: en efecto, nos parece difícil aprehender en pocas líneas todas las facetas de la experiencia de trabajo en común que significaron más de quince años de colaboración. Fuera de la experiencia de trabajo se agrega, además, la riqueza y el valor de la experiencia humana, que, si no es vivida, resulta difícilmente comprensible. Pero, nuestra intención no es emocionarnos ante la obra y el trabajo ya realizados; la cooperación entre los países de América Latina y del Caribe debe aún consolidarse; ya que es una estrategia de lo posible, pero también de lo por venir.

Los análisis contenidos en este capítulo se refieren a las políticas de formación profesional y a su articulación con las políticas educativas y de empleo, al apoyo del Centro a los esfuerzos de integración regional o subregional, a las acciones más sistemáticamente orientadas hacia el fomento de la cooperación técnica entre países en vías de desarrollo, a la consolidación del tripartismo en materia de formación profesional, a la formación profesional rural, a la atención a los grupos sociales menos favorecidos y, finalmente, a los apoyos específicos ofrecidos a las instituciones de formación profesional.

1. LAS POLITICAS DE FORMACION PROFESIONAL Y SU ARTICULACION CON LAS POLITICAS DE EMPLEO Y DE EDUCACION

Nos parece excesivo pretender que, en América Latina y en el Caribe, la acción del Centro modificó de manera profunda las políticas de formación profesional. Estas políticas cobran forma a partir de un conjunto de condiciones económicas, sociales y educativas propias de cada país. Se insertan además en los proyectos de sociedad y siguen los lineamientos rectores de los planes nacionales de desarrollo. Las actividades del Centro han contribuido, sin embargo, a su orientación.

En efecto, Cinterfor constituye una especie de encrucijada en la que se efectúa un debate crítico permanente de las distintas tendencias de la formación profesional. Como lo subrayábamos en el capítulo anterior, es muy difícil evaluar las repercusiones de tales debates: ¿en qué medida un encuentro de los principales directores de la formación profesional repercutirá en la orientación de las políticas nacionales de formación? Se puede dar una respuesta parcial mencionando el papel del Centro en el examen prospectivo de los problemas de la formación profesional. En varias oportunidades, Cinterfor anticipó la búsqueda de soluciones a problemas latentes: por ejemplo la formación profesional femenina, la certificación de las calificaciones ocupacionales. Otro ejemplo: a medida que las instituciones se desarrollaban y diversificaban sus programas, y que la toma de decisiones respondía a un proceso cada vez más complejo, dichas instituciones necesitaban contar con instrumentos y métodos de evaluación de sus programas. Estos métodos de evaluación fueron objeto de varios proyectos del Centro.

Podemos ilustrar lo que antecede con un ejemplo actual. La mayoría de las instituciones organizaron inicialmente sus actividades de formación en torno al sistema de aprendizaje de jóvenes, en particular en los sectores modernos de la economía. En varios de estos sectores de producción y de servicios, las medidas de racionalización, la exigencia de mayor productividad y la mayor complejidad de los procesos de trabajo hacen que el empleo de los jóvenes y su formación en la empresa susciten cada vez menos el interés de los empresarios. Por otra parte, como lo muestra el estudio prospectivo realizado en 1975 por Cinterfor,¹ varias instituciones realizan un considerable esfuerzo en materia de aprendizaje, aun cuando sólo se refiera a una fracción reducida del número total de personas por ellas formadas. Finalmente, a pesar de que el contrato de aprendizaje suele ser una obligación legal, pocas son las empresas en las que los aprendices disponen efectivamente de semejante contrato. Estos fenómenos llevan a formular una pregunta: ¿está en crisis el aprendizaje? El problema es tanto más actual cuanto que varias instituciones recientemente creadas organizan las bases de un sistema nacional de aprendizaje. Es en ese marco que el papel del Centro cobra su plena amplitud; está en condiciones de buscar y estudiar soluciones para esos problemas, a través de una cooperación entre las instituciones.

Los nexos entre los planes de formación profesional y las políticas del empleo sólo fueron estudiadas por las instituciones y por el Centro desde hace muy poco tiempo. La razón es sencilla: en los años 50 y hasta en los 60, el empleo solía ser considerado como un producto del crecimiento económico. Pocos planes de desarrollo fijaban las líneas de una planificación del empleo. Por otra parte, la gran mayoría de las instituciones limitaron sus servicios durante un pe-

¹ Cinterfor: *Estudio prospectivo sobre la formación profesional en América Latina y el Caribe*, op. cit.

río más o menos largo, a la formación y al perfeccionamiento de la mano de obra ya ocupada. El objetivo prioritario era ante todo asegurar el equilibrio entre las aptitudes y los conocimientos exigidos en los puestos de trabajo y las calificaciones adquiridas por la mano de obra.

Sin embargo, el agudo problema del desempleo y del subempleo llevó a las instituciones a concebir programas destinados a los grupos menos favorecidos de la sociedad. Aunque sea prematuro intentar una evaluación de la acción de Cinterfor en este dominio, los estudios y reuniones efectuados permitieron verificar que la incidencia de los programas de formación profesional sobre el empleo es relativamente débil, en particular si se tiene en cuenta las características estructurales de los mercados del empleo en los países latinoamericanos y del Caribe. Estas actividades permitieron sin embargo sugerir nuevas orientaciones a las políticas de formación; por ejemplo: la organización de programas de reconversión profesional, la concepción de programas de formación destinados a crear núcleos de producción en el sector artesanal, los programas de asistencia a las pequeñas y medianas empresas industriales y rurales.

Este último ejemplo es tanto más actual cuanto que el beneficio social, medido en términos de creación o de estabilización de empleos, es una de las metas que caracterizan a los programas de asistencia a las pequeñas y medianas empresas (PME). Desde hace algunos años, varias instituciones de formación profesional realizan este tipo de programas de acuerdo con un enfoque integral. En otras palabras, la ayuda que proporcionan no se limita sólo a la formación del personal de dichas empresas, sino que va acompañada de una asistencia en materia de técnicas de producción, así como de medidas destinadas a mejorar la organización y la gestión de las PME, a facilitarles la obtención de créditos y a organizar su política comercial. En esta materia, Cinterfor emprendió varios estudios sobre el uso de los centros de formación profesional como posibles instrumentos de la asistencia a las PME, sobre los aspectos económicos de las PME. Por otra parte, el Centro organizó en 1977 una reunión técnica a la que asistieron no sólo las instituciones de formación profesional, sino además otros organismos de asistencia a las PME, más especializados en la formación de directivos y en los problemas de gestión y de obtención de créditos. Una reunión de este tipo creó las condiciones propias para coordinar las actividades de las distintas instituciones y organismos de ayuda a las pequeñas y medianas empresas.

La articulación entre los sistemas de formación profesional y de educación constituye hoy otra esfera prioritaria de la actividad del Centro. Ciertamente es que el establecimiento de vías para pasar de un sistema a otro tropieza con las diferencias que existen entre la estructura y las funciones de la formación profesional, por un lado, y las correspondientes a la red de enseñanza tradicional, por el otro.

No obstante, desde hace varios años se advierte una proliferación de iniciativas tendientes a reformar la educación en América Latina, en particular la secundaria, en las que se trata de introducir la concepción de una enseñanza más orientada hacia el trabajo. Las instituciones de formación profesional se asocian a estas reformas, ejecutadas por varios gobiernos de la región.

Las actividades más recientes de Cinterfor en este dominio comprenden tres sectores importantes.

En primer lugar la realización de un estudio sobre las reformas de la enseñanza secundaria, que será completado con trabajos de investigación en varios países de América Latina, y que se propone identificar los mecanismos de coordinación entre ambos sistemas, así como medir las repercusiones de las reformas de los programas de formación profesional actualmente en curso.

El segundo sector de actividades nace de una resolución adoptada en 1975 por la V Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Esta conferencia recomendó al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y a Cinterfor que organizaran una reunión técnica sobre el tema de la coordinación entre la formación para el trabajo y los sistemas de educación. El estudio que se presentó a la reunión técnica realizada en 1977 y los debates en ella realizados permitieron establecer un balance de los diferentes tipos de articulación entre ambos sistemas y confirmar el importante papel de la certificación de calificaciones ocupacionales como instrumento de equivalencia. Esta reunión, a la que asistieron representantes de las instituciones de formación profesional y de la enseñanza tradicional de diecisiete países de América Latina, tuvo lugar en Brasil en 1977.

El tercer sector de actividad corresponde al proyecto de cooperación técnica sobre la certificación de las calificaciones ocupacionales, cuya primera fase se realizó entre 1975 y 1977.² En realidad, no es estrictamente exacto limitar la certificación de las calificaciones ocupacionales al dominio de la coordinación entre la formación profesional y la educación, ya que también constituye una de las maneras privilegiadas de vincular la formación y el empleo. A más largo plazo, los objetivos perseguidos en el marco de este proyecto consisten en establecer las normas de calificación para las distintas categorías de empleos de la industria metalmecánica, en estudiar las condiciones que permitan organizar sistemas de certificación de las calificaciones ocupacionales en los países de América Latina, en mejorar la calidad de los programas de formación y en extender la experien-

² Este proyecto es financiado con una contribución del gobierno de la República Federal de Alemania.

cia acumulada en la industria mencionada a los demás sectores de la actividad económica.

En el transcurso de la primera fase del proyecto, las metas perseguidas consistieron en establecer las calificaciones mínimas exigidas en determinado número de ocupaciones de las industrias mecánicas y metalúrgicas y en preparar los instrumentos de medición de dichas calificaciones y los correspondientes procedimientos de certificación.

El proyecto de certificación de las calificaciones ocupacionales combinó las distintas formas de acción del Centro. Sin embargo, se orientó muy rápidamente hacia la prestación de una asistencia técnica a las instituciones, que incluía la necesaria para preparar los instrumentos de medición de las calificaciones y las normas legales destinadas a organizar en cada país un sistema nacional de certificación. La realización de semejante proyecto era tanto más necesaria cuanto que existe una masa de trabajadores cuyas calificaciones son adquiridas fuera de todo sistema de enseñanza; en consecuencia, resulta indispensable crear las condiciones que les permitan obtener un reconocimiento legal de sus calificaciones.

Entre los resultados más significativos obtenidos en el transcurso de la primera fase de este proyecto, podemos señalar:

- a. La preparación de instrumentos de medición de las calificaciones para las siguientes profesiones: tornero mecánico, fresador mecánico, matricero para metales, soldador al arco eléctrico y soldador oxiacetilénico, soldador universal, impresor en offset, compositor manual, fotomecánico, impresor tipógrafo, mosaísta, pavimentador, carpintero de obra, techador, encofrador, albañil, electricista de edificios, pintor de edificios, electricista de instalaciones industriales, operador de centrifugadora.

Estos diversos instrumentos fueron experimentalmente aplicados en varias instituciones.

- b. En el Paraguay, los expertos del proyecto colaboraron con el Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Justicia y Trabajo, creado en mayo de 1976, en la preparación de los instrumentos de medición de las calificaciones de los trabajadores reclutados para la construcción de las represas de Itaipú, Yaciretá-Apipé y Corpus. Entre las funciones a dicho Servicio asignadas se encuentra la de certificar la calificación de los trabajadores, función que cumple en estrecha coordinación con la entidad nacional de formación profesional. Actualmente es objeto de estudio un proyecto de reglamento de la política de certificación de las calificaciones ocupacionales para los trabajadores paraguayos.
- c. En Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) incorporó la certificación de las calificaciones ocupacionales a sus políti

cas de mediano plazo. En este caso concreto, el objetivo fijado es crear los instrumentos que permitirán medir y certificar la experiencia adquirida por los trabajadores colombianos. A tal efecto fue creado en mayo de 1976 el Servicio de Certificación, dependiente del Departamento de Operaciones del SENA. También hay que señalar que esta institución utiliza la medición de las calificaciones como uno de los criterios que permiten evaluar la calidad de la formación impartida.

- d. En México, el proyecto de creación de un sistema nacional de formación profesional, actualmente en estudio, incluye entre sus funciones principales la de certificar las calificaciones ocupacionales. Por otra parte, el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera también recibe asistencia del Centro en esta materia. Las normas de competencia para distintos niveles ocupacionales se utilizan como base de los itinerarios profesionales de los trabajadores de esta industria.
- e. El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional se interesó también en el proyecto y recibió la asistencia directa del Centro, tanto en lo que se refiere a la preparación de las normas legales de certificación como en lo que concierne al uso de los instrumentos de medición de las calificaciones.
- f. El Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica organiza el conjunto de sus programas de formación sobre una base modular (clasificación de tareas y de elementos constitutivos de tareas según distintos criterios) y efectúa la certificación de las calificaciones ocupacionales en su sentido más amplio, es decir, no sólo para las personas que han seguido cursos de formación o de perfeccionamiento, sino también para aquellas que poseen calificaciones adquiridas fuera de todo sistema de enseñanza profesional.
- g. En Brasil, las actividades del proyecto tuvieron hasta ahora un carácter experimental. Además de los instrumentos de medición de las calificaciones establecidos para varias profesiones, se encuentra a estudio la adopción de normas legales de certificación. Los expertos del proyecto organizaron un curso sobre preparación y análisis de los instrumentos de medición de las calificaciones; estuvo destinado a funcionarios y especialistas de las direcciones nacionales del SENAC y del SENAI, así como de varios departamentos regionales de esta última institución.
- h. La asistencia técnica del Centro se extendió también a los organismos creados dentro del marco de las políticas de integración regional. A pedido de la Comisión Andina de Formación Profesional, Cinterfor colaboró en la organización de una reunión técnica destinada a estudiar las medidas dirigidas a armonizar, para los seis países del Pacto Andino, las tareas y los elementos constitutivos de la profesión de soldador. Esta asistencia comprendió

también la preparación de los instrumentos de medición de las calificaciones correspondientes a dicho oficio.

Es indispensable recordar que el proyecto, como el conjunto de las actividades del Centro, se desarrolló sobre una base regional. Varias reuniones y seminarios fueron organizados con miras a intercambiar las experiencias llevadas a cabo en esta materia por los países de América Latina. En varias oportunidades las instituciones pudieron así beneficiarse merced a los trabajos realizados en otros países, en particular en lo referente a la preparación de los instrumentos de medición de las calificaciones ocupacionales.

La asistencia técnica que se preste en la segunda fase del proyecto estará más precisamente centrada en la creación de sistemas nacionales de certificación y en el estudio de los aspectos legales que de ella derivan.

2. POLITICAS Y PLANES DE INTEGRACION

El apoyo prestado a los planes de integración deriva del estilo de trabajo propio de Cinterfor. Tres proyectos están dedicados a este tema: el primero de ellos se refiere a la Comisión Andina de Formación Profesional, el segundo a la integración de los países de América Central y el tercero a los países de habla inglesa del Caribe.

El tercer artículo del acuerdo de integración de Cartagena, suscrito por los Estados miembros del Pacto Andino, insiste en la necesidad de armonizar las políticas económicas y sociales de dichos países. En abril de 1975, la III Conferencia de los Ministros de Trabajo del Grupo Andino tradujo a términos operacionales esta voluntad en lo referente a formación profesional y creó la Comisión Andina de Formación Profesional (CAFP). Esta Comisión, encargada de coordinar y de estimular las medidas que permitan integrar las actividades de formación profesional en los seis países del Grupo, está constituida, en el más alto nivel, por los directores de las instituciones nacionales de formación profesional.

La acción de Cinterfor fue explícitamente reconocida por los miembros de dicha comisión, que le asignaron un papel permanente de consejo y de asistencia en los trabajos emprendidos por la secretaría de la CAFP. En la práctica, este papel se tradujo en una cooperación recíproca en los distintos proyectos emprendidos por dicha Comisión y por el Centro. Además de los resultados obtenidos en el marco del proyecto de certificación de las calificaciones, Cinterfor participó activamente en los estudios y reuniones realizados por la CAFP, en particular en las encuestas sobre recursos y programas de las instituciones nacionales de formación profesional de los seis países miembros y en el estudio sobre los métodos de determinación

de las necesidades de formación profesional. Una evaluación más profunda de las actividades de cooperación entre el Centro y la Comisión Andina resultaría prematura; hay que tener en cuenta, en efecto, el hecho de que dicha Comisión es de reciente creación. No obstante, es fácil observar que constituye una de las comisiones más activas entre las creadas por las diversas conferencias de Ministros de Trabajo del Grupo Andino. Se benefició, en esto, del espíritu y de la práctica de cooperación entre las instituciones nacionales que se reforzaron con el correr de los años, en parte gracias a la acción del Centro en el plano regional.

Varios proyectos fueron dedicados a las políticas y a la organización de la formación profesional en los países de América Central y al estudio de las diferentes modalidades de cooperación inter-institucional entre dichos países. Salvo el Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica, creado en 1965, las instituciones de América Central se cuentan entre las más jóvenes del continente. Dada esa característica, el Centro canalizó hacia los países de América Central la experiencia acumulada por las instituciones más antiguas del continente. No obstante, a medida que las instituciones de esta región consolidaban sus actividades, se hacía cada vez más factible organizar entre ellas una cooperación destinada a armonizar sus políticas y planes de formación profesional.

En 1976, luego de un pedido formulado por los directores de las instituciones nacionales y por las asociaciones de trabajadores y de empleadores de América Central, Cinterfor creó en Costa Rica, con el apoyo de la oficina zonal de la OIT, una sub-sede encargada de coordinar la cooperación entre los países de dicha región. Esta nueva unidad, cuya dirección asume el responsable de la oficina de zona de la OIT, actúa asimismo como nexo directo entre el Centro y los países de América Central, y permite responder a los pedidos de asistencia de las instituciones centroamericanas, en forma más flexible que en épocas anteriores.

Además de los estudios y de las distintas reuniones anteriores a 1976 y referentes a los problemas específicos de las instituciones de América Central, podemos mencionar, entre las más recientes, las siguientes actividades:

- a. la realización de un inventario de los recursos y necesidades de formación profesional de los países de dicha región que permitió, además, establecer las necesidades de cooperación técnica y orientar el trabajo a mediano y largo plazo de la unidad creada en Costa Rica;
- b. la realización de un curso de perfeccionamiento sobre la preparación y el uso de las Colecciones Básicas Cinterfor, destinado al personal de las instituciones encargadas de elaborar los programas de formación profesional;

- c. la organización en 1978 de un seminario sobre los problemas del empleo y de la formación profesional femenina, al que asistieron los representantes de las instituciones nacionales y de los ministerios de Trabajo, y que tuvo por objeto examinar dichos problemas en los países de América Central e identificar las medidas que permitan organizar los programas de formación profesional que pudieran serles destinados;
- d. la organización, a pedido de los gobiernos respectivos, de misiones de promoción en Nicaragua y El Salvador, con miras a informar a las partes interesadas (gobiernos, organizaciones de empleadores y sindicatos) sobre los distintos aspectos de la formación profesional.

Los países de habla inglesa del Caribe manifestaron también su deseo de asociarse al esquema de cooperación regional de Cinterfor. Un primer esfuerzo fue efectuado al facilitar la participación de las instituciones de formación profesional de dichos países en las reuniones técnicas, los seminarios y grupos de trabajo del Centro. La primera actividad importante destinada a los países de esa región se cumplió en el marco de un proyecto de elaboración de material didáctico CBC, merced a un apoyo financiero extraordinario del PNUD y cuyas dos metas principales fueron: asegurar la traducción de ocho Colecciones Básicas, elegidas entre las que respondieran a las necesidades más urgentes de las instituciones, y asistir a los países en el uso de dicho material didáctico. Los resultados más significativos del proyecto, que se realizó entre noviembre de 1975 y julio de 1977 fueron los siguientes:

- a. la traducción, revisión, publicación y difusión de trece Colecciones Básicas Cinterfor, referentes a las profesiones de soldador al arco; soldador oxiacetilénico; mecánico de maquinaria agrícola; operador de maquinaria agrícola; mecánico automotriz; electricista de automóviles; electricista de edificios; ajustador electricista, bobinador; cocinero profesional; tornero mecánico, matricero para metales; mecánico de motores diesel; fresador mecánico. Este material fue traducido para 17 países de habla inglesa del Caribe;
- b. fueron organizados nueve grupos de trabajo para revisar las Colecciones traducidas, con miras a su aplicación en los programas de formación profesional. Estos grupos se reunieron en Jamaica, Santa Lucía, Barbados, Surinam y Trinidad, y reunieron a más de un centenar de especialistas en las profesiones mencionadas; y
- c. los expertos del proyecto efectuaron en varias oportunidades misiones de asistencia técnica a las instituciones para preparar a su personal en la aplicación de este material; para ello se elaboró un manual.

Otra actividad importante merece ser señalada. A pedido del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en estrecha colaboración con la Oficina de la OIT para el Caribe, el Centro organizó, en el correr del segundo semestre de 1977, una misión preparatoria de asistencia técnica que cubrió 11 países miembros de las Comunidades del Caribe (CARICOM), las Bahamas, las Antillas Neerlandesas y Surinam. Dos objetivos fueron asignados a dicha misión: examinar las necesidades de formación profesional de dichos países e identificar los mecanismos y recursos de que disponían para responder a la demanda de formación. Como resultados significativos, podemos señalar que el trabajo efectuado por los miembros de esta misión sirvió de marco de referencia, para la preparación de un programa regional de cooperación técnica en formación profesional. Por otra parte, la misión recomendó la creación de una unidad regional que estuviera en condiciones de cumplir, en el Caribe, las funciones atribuidas a Cinterfor para el conjunto del continente.

3. LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

A primera vista puede parecer paradójico señalar ciertos resultados de las actividades de cooperación técnica entre países en vías de desarrollo, cuando ésta constituye la base de la acción del Centro y caracteriza al conjunto de su programa de trabajo. En realidad, en esta sección nos referimos a algunos ejemplos de cooperación técnica directa entre las instituciones nacionales de formación profesional y al papel de Cinterfor en esta materia.

La cooperación técnica entre países en vías de desarrollo de América Latina no es un fenómeno nuevo en materia de formación profesional.³

Podemos citar como ejemplo los acuerdos y convenios de cooperación entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de Panamá, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad de Guatemala, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras, el Ministerio de Educación de las Antillas Neerlandesas, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) de Venezuela, el Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO) de Bolivia. Estos acuerdos son particularmente amplios y comprenden la asistencia en numerosos aspectos de la formación profesional: la formación de instructores, capataces y supervisores, y del personal encargado de la programación de las actividades formativas, los programas de formación basados en el uso de unidades móviles, tanto en los sectores urbanos como en los rurales, la asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

³ A partir de los años 60, fueron numerosas las instituciones que suscribieron entre sí acuerdos de cooperación.

Otro ejemplo nos lo proporciona el convenio complementario de cooperación técnica firmado en 1975 entre el Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra de Bolivia y el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) del Perú. Este acuerdo preveía un intercambio de experiencias y una asistencia del SENATI para la organización de un programa de formación en la empresa, la organización de un servicio estadístico en formación profesional y la realización de un programa de pasantías para el personal docente.

El Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad de Guatemala concertaron en 1975 un convenio de cooperación con miras a organizar un programa de intercambio y formación de su personal técnico.

El Instituto Nacional de Cooperación Educativa tuvo parte activa en los acuerdos de cooperación técnica suscritos entre el gobierno venezolano y los gobiernos de otros países de la región. Podemos señalar por ejemplo el convenio firmado en 1975 con el INTECAP de Guatemala, por el que se organizó un intercambio de experiencias e informaciones y una asistencia en materia de métodos y técnicas de formación. Acuerdos similares también fueron aprobados con Ecuador, República Dominicana, Brasil, Argentina, Bolivia y Honduras.

Resultaría tedioso proseguir la enumeración de los distintos acuerdos y convenios de cooperación entre los países de la región. El tema en sí merecería un estudio profundizado que rebasa el marco de este documento. En cambio podemos presentar algunas observaciones de carácter general.

En primer término, los acuerdos y convenios de cooperación entre los países de América Latina se multiplicaron con el correr de los años, práctica que constituye uno de los elementos positivos de las políticas de integración. Por otra parte, estos acuerdos se caracterizan, en la gran mayoría de los casos, por un espíritu de reciprocidad y de equilibrio en los intercambios culturales, técnicos y científicos. En segundo término, existen varios tipos de convenios; podemos distinguir los convenios-marco, que no se refieren a ningún sector en particular (por ejemplo los acuerdos de cooperación científica y técnica); los convenios sectoriales (cuyo ejemplo clásico es el de los acuerdos culturales); los convenios que establecen normas y principios de acción referentes a un proyecto particular, de los que es ejemplo el acuerdo de cooperación técnica educativa entre Argentina y Bolivia, firmado en 1968; y finalmente los convenios en los cuales la cooperación técnica es su motivo o por lo menos uno de los temas principales. Además de los ejemplos que mencionamos, podemos citar el tratado de amistad y cooperación entre Paraguay y Brasil, firmado en Asunción en diciembre de 1975. En tercer lugar, un examen más atento del contenido de dichos acuerdos nos permite observar que la formación profesional es uno de los sectores privilegiados en los que más a menudo se organiza la cooperación técnica entre los países de la región.

La mayoría de estos acuerdos es de tipo bilateral. Esto demuestra toda la importancia del papel que puede desempeñar el Centro en el plano de la cooperación regional propiamente dicha. Precisamente con la finalidad de sistematizar las actividades de cooperación técnica entre países en vías de desarrollo, Cinterfor organizó en 1977 una reunión a la cual asistieron los directores de las principales instituciones de formación profesional de la región. Su finalidad fue estudiar los mecanismos de cooperación inter-institucional que permitieran crear y ejecutar un programa regional de formación y perfeccionamiento del personal de dichas instituciones. La iniciación de dicho programa será precedida por varios estudios especialmente destinados a identificar los "centros y programas de excelencia" de que disponen las instituciones, a estudiar las necesidades de formación y perfeccionamiento de su personal y a montar un mecanismo financiero capaz de asegurar su ejecución.

4. LA CONSOLIDACION DEL TRIPARTISMO

En la formación profesional intervienen muchos actores: el Estado, que desea asegurar el desarrollo económico del país y satisfacer las necesidades de la población a través de diversos medios, que incluyen entre otros la política de formación profesional, el empleador — que procura el desarrollo óptimo de su empresa y, por consiguiente, una mano de obra cuyas calificaciones correspondan a los puestos de trabajo —, y el trabajador, que ve en la formación profesional una posibilidad de acceder al empleo o de lograr la promoción en el seno de la empresa que lo ocupa.

En el primer capítulo señalamos que la mayoría de las instituciones de formación profesional adoptaron una estructura que hizo posible el diálogo entre los mencionados actores. Esta es una de las características que las diferencian de los sistemas tradicionales de enseñanza.

Numerosos proyectos de estudio, reuniones técnicas y seminarios de Cinterfor reforzaron dicho diálogo, al favorecer el intercambio de las experiencias cumplidas en los diferentes países. A título de ejemplo podemos citar las encuestas sobre las actitudes de los trabajadores y de sus organizaciones respecto de la formación profesional, así como las reuniones tripartitas destinadas a examinar los mecanismos adecuados para asegurar la participación permanente de dichos actores en las decisiones que puedan afectar las políticas y los planes de formación profesional.

En los últimos años el Centro se ocupó especialmente de los problemas vinculados con la representación y la participación de las organizaciones de trabajadores en el seno de las instituciones de formación profesional. En varias oportunidades reunió a los representantes de los principales sindicatos latinoamericanos y de las institu-

ciones nacionales, para estudiar las medidas específicas destinadas a asegurar, por un lado, la participación de los trabajadores en la preparación y definición de los planes de formación profesional y, por otro, la información de los dirigentes sindicales sobre la naturaleza y las características de la formación profesional en sus respectivos países. Las acciones realizadas fueron numerosas y entre sus resultados es posible mencionar los siguientes:

- a. La creación en Costa Rica de un Comité de Enlace entre el Instituto Nacional de Aprendizaje y las principales confederaciones y federaciones sindicales. Este comité está compuesto por representantes de la Confederación General de Trabajadores, de la Confederación de Trabajadores Costarricenses, de la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos, de la Federación Nacional de Trabajadores del Servicio Público, y del Ministerio de Trabajo. Colabora con el INA en el estudio de la actual legislación sobre formación profesional; en la aplicación de nuevos métodos y sistemas de formación (enseñanza modular, certificación de las calificaciones ocupacionales); en el análisis de las orientaciones contenidas en el Convenio 142 y en la Recomendación 150 de la OIT, así como en su ratificación por el poder legislativo; y en la organización de la formación en la empresa. Este Comité fue creado con base en una recomendación adoptada durante el primer seminario nacional sobre La Formación Profesional y las Organizaciones Sindicales, organizado en 1975 por el INA y la unidad de Cinterfor establecida en Costa Rica.
- b. Una reunión similar tuvo lugar en Honduras, en la que los representantes del Instituto Nacional de Formación Profesional y de la Confederación de Trabajadores de Honduras examinaron las diferentes medidas destinadas a asegurar la participación sindical en la preparación y ejecución de los planes de formación profesional.
- c. La preparación de un manual sobre la formación profesional, que fue utilizado por numerosas confederaciones sindicales en seminarios de información dirigidos a sus afiliados.
- d. La multiplicación de los acuerdos de cooperación entre las instituciones nacionales y las organizaciones sindicales, los que se orientan hacia la ejecución de programas de educación obrera en las instituciones e incluso de cursos de formación y de perfeccionamiento para los trabajadores afiliados. A título de ejemplo es posible señalar que el Departamento Regional de São Paulo del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) suscribió con el sindicato de los trabajadores de las industrias metalúrgicas, metálicas y de equipos eléctricos un acuerdo que versa sobre la organización de un programa de perfeccionamiento de los trabajadores afiliados al sindicato. En 1975, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción firmaron un convenio desti-

nado a prestar apoyo al programa nacional de aprendizaje del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y a establecer las normas que rijan la situación y el reclutamiento de los aprendices.

- e. La introducción en los convenios colectivos de cláusulas sobre la organización de cursos de formación profesional, las que son objeto, con creciente frecuencia, de reivindicaciones sindicales.

El conjunto de estas actividades fueron evaluadas en el curso de un seminario regional realizado en México en agosto de 1977, bajo los auspicios de la Confederación de Trabajadores de México y del Ministerio de Trabajo de ese país. A pesar de los positivos resultados que acabamos de señalar, fueron escasas las organizaciones de trabajadores que pudieron aplicar las diversas recomendaciones que se adoptaron en las reuniones organizadas por el Centro. En muchos casos, esta situación se explica por las circunstancias políticas y por el carácter prioritario de otros problemas enfrentados por las organizaciones sindicales en varios países latinoamericanos. No es menos cierto que estas organizaciones tienen conciencia del papel que están llamadas a desempeñar en la organización de los programas de formación profesional. La acción del Centro al respecto es permanente y responde más a una política de "pequeños pasos" que a la ejecución de proyectos de gran envergadura.

5. LA FORMACION PROFESIONAL RURAL

La formación profesional rural constituye uno de los sectores prioritarios de la actividad del Centro, que en esta área puede situarse en dos planos.

El primero de ellos corresponde a la formulación de políticas de formación profesional rural, a las que se consagraron numerosos estudios y reuniones, que pusieron de manifiesto los lazos existentes entre las actividades de formación y los diferentes factores que inciden sobre el desarrollo rural en América Latina.⁴

La gran mayoría de las instituciones tomaron en cuenta en primer lugar los oficios que más se asemejaban a los del sector industrial, o sea los vinculados con la agricultura mecanizada. En efecto, resultaba relativamente simple trasladar a los oficios de la agricultura mecanizada el contenido de los cursos de mantenimiento y de repara-

⁴ G. Lescanne: *Treinta años de formación profesional rural en América Latina*. Documento de trabajo publicado por Cinterfor, 1978.

ción utilizados en el sector industrial. Los cursos de aprendizaje, de duración comparativamente larga, y los cursos de perfeccionamiento o de especialización, de contenido y duración variables, podían ser impartidos en los centros de formación, porque así lo permitía el material estandarizado sobre agricultura mecanizada. Asimismo, el acento fue puesto en la formación de mandos medios, cuyas responsabilidades en la pequeña empresa agrícola son muy grandes. Actividades de este tipo, desplazaban la atención requerida por el sector de las pequeñas y medianas empresas rurales, muy a menudo familiares, cuyas necesidades de formación profesional estaban mal definidas y expresadas.

Durante ese mismo período, no obstante, las pequeñas y medianas empresas se organizaban y estructuraban, sea sobre la base del sistema corporativo, sea sobre fórmulas asociativas o cooperativas de producción. Los gobiernos intervenían asimismo para promover la producción de estas empresas y para equiparlas, porque la percepción de su importancia económica aumentaba de manera gradual. Como es obvio, las instituciones nacionales de formación profesional no pudieron permanecer indiferentes ante esta evolución y les fue necesario volver a pensar sus políticas y sus planes de formación, para tener en cuenta la diversidad de necesidades de estos sectores. Frente a esta disparidad de situaciones, e incluso a la confusión que caracterizaba a las tentativas de clasificar las empresas, las instituciones buscaron un hilo conductor. Lo encontraron en la agricultura por producto y eligieron el camino de la formación según el producto agrícola considerado. El paso consistente en considerar las ocupaciones según sus productos — apicultor, avicultor, productor de naranjas, etc. — fue dado rápidamente; las circunstancias se adecuaban muy bien a esta opción, por las dos razones siguientes. En primer lugar, el sistema de financiamiento y de organización de la producción agrícola de numerosos países estaba a menudo concebido en función del mercado de un solo producto; por ello las instituciones encontraron, tanto en los bancos como en las asociaciones de cultivadores, el apoyo y los medios necesarios para la ejecución de sus actividades en el sector no asalariado de la agricultura y la ganadería. Por otra parte existía un material didáctico, los manuales escolares agrícolas, cada uno de los cuales versaba sobre un cultivo determinado, lo que determinaba que a menudo fuera suficiente tomar sus contenidos y adaptarlos a las normas y a la metodología de la formación profesional. No obstante ello, fue necesario un nuevo enfoque metodológico de la formación rural, que no podía ser ya concebida sobre la base de un programa de larga duración, ni organizada en centros. Era preciso satisfacer necesidades más específicas de formación de jóvenes y de adultos vinculados a las pequeñas y medianas empresas agrícolas, a las que no podían abandonar para seguir un programa de formación. Se produjo entonces un desplazamiento, por el que las acciones pasaron a ser de corta duración. Se debió repensar el conjunto de los programas y de los medios y, sobre todo, formar un nuevo tipo de personal docente. Además fue necesario establecer lazos con

los servicios de asistencia rural y agrícola, para enfocar globalmente los problemas del desarrollo rural.

Al comienzo de los años 70, la mayoría de las instituciones de formación profesional habían consolidado su organización y sus actividades. Habían hecho aceptar la idea de que los oficios rurales merecían, como los otros, la atención de la formación profesional; además disponían de la flexibilidad necesaria para actuar en ese medio. Se producía a la vez una evolución de la economía rural; los planificadores agrícolas comenzaban a considerar que si bien el producto era siempre importante, no lo eran menos las condiciones en que era producido, su distribución, su uso y su comercialización. Se tornaron prioritarios los problemas de gestión interna de la empresa y de gestión para adaptarla a las condiciones del mercado y pudo comprobarse un desplazamiento de la formación por producto a la que se impartía en función de la empresa y de su organización. Una vez más, fue necesario volver a pensar el modo de organizar los programas de formación profesional y cuestionar nuevamente los métodos utilizados para abordar los problemas. Las instituciones pasaron a estudiar de manera más sistemática el funcionamiento de las empresas rurales, las técnicas que emplean, las actitudes y los comportamientos de sus miembros, así como las relaciones económicas y humanas que mantienen con el exterior. De este modo, las instituciones fueron llevadas a canalizar los medios de intervención que benefician al sector rural y a mantener los más estrechos contactos con las otras entidades que actúan en el sector. El enfoque de los problemas se hizo multidisciplinario; se acudió a los métodos de análisis sociológico y económico y se hizo participar a numerosos actores: el legislador, el educador, el economista rural, el médico, el tecnólogo, el agrónomo, etcétera.

Esta evolución de la formación profesional rural se vio fielmente reflejada en las actividades del Centro, sobre todo por los encuentros que organizó para promover un debate sobre las políticas y los planes de formación rural.

El segundo nivel de actividades del Centro comprende las que tuvieron por objeto facilitar el intercambio de experiencias con respecto a los instrumentos, las modalidades, los métodos y las técnicas de enseñanza y de programación de las actividades de formación rural. Sobre el particular es posible mencionar los estudios y las reuniones relativas a la gestión de centros de formación rural, los que tuvieron el mérito de proponer normas de organización más homogéneas, así como los estudios y los seminarios sobre las acciones móviles de formación rural, que permitieron transferir a las instituciones más nuevas las experiencias adquiridas por las instituciones más antiguas. Debemos señalar finalmente la extensión al sector rural del proyecto multinacional de preparación de material didáctico: las Colecciones Básicas Cinterfor, que responden a una de las más urgentes necesidades de las instituciones de América Latina.

6. LOS PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL DESTINADOS A GRUPOS DETERMINADOS

Reunimos aquí el conjunto de proyectos del Centro relacionados con los problemas de la formación de determinados grupos de la población, cuyo tratamiento obliga a crear programas que responden a necesidades muy particulares. Entre ellos encontramos los jóvenes que desertaron de todo sistema de enseñanza y carecen de empleo, las mujeres, las minorías étnicas, las personas que forman parte de los grupos que la literatura sociológica y económica define como marginales, etcétera.

Comprendemos que este agrupamiento peca de numerosos defectos. En este terreno, toda clasificación oculta realidades muy diferentes y, en consecuencia, es muy difícil utilizar criterios uniformes.

Con excepción de los problemas de la formación profesional de los jóvenes, que merecieron numerosos estudios y reuniones del Centro, la atención prestada al resto de los grupos es relativamente reciente, lo que obedece a una evolución de las prioridades. Ya habíamos señalado que las instituciones se ocuparon ante todo de mejorar las calificaciones de las personas ya ocupadas. La gravedad de los problemas del desempleo y del subempleo y la marginalización de grupos cada vez más importantes de la población, las condujeron a concebir y cumplir programas que les estaban destinados. Como ejemplo podemos mencionar el Programa Extraordinario del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), de Venezuela, destinado a los jóvenes desocupados, los programas de Promoción Profesional Urbana y Rural del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de Colombia, y el Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra organizado por el Ministerio de Trabajo de Brasil.

Entre las actividades más recientes que han producido resultados tangibles merece ser destacado el proyecto sobre la formación profesional de la mujer. En su primera fase fue realizado en colaboración con las instituciones y los ministerios de Trabajo de nueve países de América Latina.⁵ Entre los objetivos a corto plazo que le fueron asignados se cuentan: efectuar estudios sobre las tendencias del empleo femenino, según ocupaciones, características y condiciones de trabajo; examinar la organización y los métodos de formación de los programas concebidos para las mujeres; evaluar sus repercusiones

⁵ La primera etapa del proyecto sobre la formación profesional de la mujer pudo ser ejecutada merced a una contribución financiera de la agencia del gobierno sueco para la cooperación internacional (SIDA). La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID) otorgaron los recursos necesarios para adscribir a Cinterfor una especialista en los problemas del empleo y de la formación profesional de las mujeres.

sobre los problemas de la discriminación; y buscar los métodos apropiados para identificar las necesidades de formación profesional femenina.

En el curso de la primera fase se efectuaron estudios nacionales cuyas conclusiones fueron examinadas en un seminario que tuvo lugar en Colombia en 1976. La reunión, en la que participaron representantes de las instituciones de formación profesional y de los ministerios de Trabajo, permitió adoptar numerosas recomendaciones. La segunda fase del proyecto fue dedicada a prestar la asistencia técnica necesaria para aplicar dichas recomendaciones y a difundir los resultados obtenidos entre los países de América Central y del Caribe que no habían participado en la primera etapa. Esta fase está actualmente en ejecución.

A pesar de que las diferentes actividades del proyecto merecerían un tratamiento más completo, nos limitaremos a señalar sus resultados más significativos:

- a. Una toma de conciencia mucho más neta que en el pasado de los problemas vinculados a la formación profesional femenina, fenómeno que es observable tanto en las instituciones como en los ministerios de Trabajo, que de manera explícita han incorporado los problemas de la mujer a sus políticas de formación profesional.
- b. La realización de estudios sobre las tendencias del empleo de la mujer, las características y las condiciones de su trabajo, la organización y los métodos de formación profesional de los programas en los que participan las mujeres y las medidas destinadas a evitar toda forma de discriminación, estudios éstos que no habían sido realizados de manera sistemática.
- c. La adopción de recomendaciones sobre medidas que permitirían incrementar la participación de las mujeres en los programas de formación profesional, entre las que se puede señalar:
 - la apertura a las mujeres del conjunto de los programas de formación para todas las ocupaciones y todos los niveles de calificación considerados;
 - la organización de cursos para facilitar el acceso al empleo;
 - la organización de servicios de apoyo que favorezcan la participación de las mujeres en los programas de formación;
 - el registro permanente de las informaciones relativas a la participación femenina en los programas de formación profesional;
 - la supresión de toda medida discriminatoria en los diferentes modos de formación y en el reclutamiento, la selección y la orientación profesional;

- la organización de programas de promoción y de divulgación de las posibilidades de formación ofrecidas por las diferentes instituciones;
- el ofrecimiento de becas y subsidios que permitan que las mujeres participen plenamente en los programas de formación; y
- la revisión de las normas legales de protección del trabajo femenino que, en ciertos casos específicos, pueden ser considerados como medidas discriminatorias.

La aplicación de estas diferentes recomendaciones es objeto actualmente de la asistencia del Centro a las instituciones de formación profesional.

7. LA PRESTACION DE UNA ASISTENCIA ESPECIFICA A LAS INSTITUCIONES DE FORMACION PROFESIONAL

En el segundo capítulo efectuamos una muy rápida descripción de la naturaleza y las características de los servicios que Cinterfor puede ofrecer en forma directa a las instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe. Este apoyo técnico es proporcionado tanto en el marco de los proyectos que ejecuta como fuera de éstos y para responder a un pedido de asistencia. A continuación describiremos algunas de estas acciones, con especial énfasis en los resultados obtenidos.

7.1 Las Colecciones Básicas Cinterfor

Este auxiliar didáctico, cuyas principales características ya fueron señaladas, fue preparado en función de las necesidades de las instituciones y con el fin de evitar la multiplicación de sus esfuerzos para disponer de un material de enseñanza directamente aplicable.

En muchas oportunidades, las instituciones dieron cuenta de los resultados obtenidos merced a este proyecto. Es posible mencionar la intervención del delegado del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil, durante la XIIa. reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor (1974). Señaló que en esa institución las CBC se adaptaban fácilmente al uso de los métodos activos de enseñanza, facilitaban el trabajo del personal encargado de preparar los programas. En 1973, el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia expresó opiniones similares en el informe anual de las actividades de la institución: "... ya que el SENA cuenta con suficientes unidades didácticas y los programas de formación profesional se están elaborando en colaboración con Cinterfor (...) es importante relevar los esfuerzos que se han hecho en este período por impulsar la experimentación e implantación de nuevos métodos de formación profesional masiva a través de la instrucción programada, la instruc

ción individual y la adopción de las Colecciones Básicas que elabora Cinterfor." (...) "La importancia de las Colecciones Básicas es evidente, pues permiten, dentro de lo posible, una mayor uniformidad en la ejecución de los programas de formación profesional, lo cual va a facilitar la movilidad de la mano de obra calificada en los países en proceso de integración."

Los siguientes son otros indicadores que pueden ser aquí mencionados:

- el uso intensivo de las Colecciones Básicas Cinterfor: las instituciones de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Uruguay y Venezuela se cuentan entre las que las utilizan con mayor intensidad, mientras que el SENAI de Brasil usa un material denominado Colecciones Básicas Ocupacionales, que está directamente inspirado en las CBC;
- la evaluación de este material ha permitido confirmar su adaptabilidad a las más diversas técnicas de enseñanza profesional y en Costa Rica se lo utiliza en un sistema de enseñanza modular;
- a medida que las Colecciones Básicas fueron experimentadas y conocidas por un número cada vez mayor de instituciones, los pedidos de CBC afluyeron al Centro, no sólo desde las instituciones con las que Cinterfor colabora, sino también desde empresas, escuelas de educación técnica, institutos tecnológicos y proyectos de cooperación técnica en curso en diversos países de América Latina, de África y del Medio Oriente (Irán, Gabón, Ecuador, Honduras, Costa Rica, etcétera).

7.2 Evaluación de los programas de formación profesional

A medida que las instituciones se desarrollaban, que la adopción de decisiones obedecía a un proceso más complejo, los responsables de los programas de formación recurrían con frecuencia creciente a los métodos y a las técnicas de evaluación.

En esta esfera, las actividades del Centro se cumplieron en dos etapas: la primera estuvo fundamentalmente orientada hacia un intercambio de experiencias entre las instituciones, mientras que la segunda consistió en la experimentación de un método de evaluación.

Esta evaluación fue definida, en sentido amplio, como el proceso de detección, relevamiento, análisis y difusión de las informaciones referentes a los programas de formación, para facilitar o proponer alternativas a los responsables de los programas. La gran mayoría de las instituciones tenían una conciencia muy clara de la importancia de la evaluación, pero la limitaban a la simple medición del rendimiento escolar de los participantes. La nueva orientación propuesta por el Centro tendía a ampliar el campo de la evaluación, mediante la inclusión de un análisis del conjunto de los elementos consti-

tutivos de los programas de formación (equipos utilizados, métodos y técnicas de enseñanza, calificación pedagógica del personal docente, medio físico, costo de la formación, etc.), así como de una medición de los resultados, la calidad de los programas, la facilidad o la dificultad para obtener un empleo acorde con las calificaciones adquiridas y la promoción en el seno de la empresa.

Entre los resultados alcanzados podemos mencionar los siguientes:

- a. la aplicación experimental del método de evaluación a diez programas o cursos de formación, lo que permitió extraer criterios para juzgar y decidir respecto del desarrollo de los mismos;
- b. la creación en las instituciones, de departamentos o servicios de evaluación, entre los que es dable mencionar, a título de ejemplo, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial de Brasil, que creó los de planeamiento y evaluación, tanto en su Dirección Nacional como en sus departamentos regionales;
- c. la ejecución de estudios relativos a los métodos de evaluación y a su aplicación a los programas de formación profesional, los que continúan en curso, en especial en lo referente a la evaluación de los aspectos cualitativos de los programas;
- d. la identificación de las lagunas existentes en los sistemas de formación de las instituciones, ya que el carácter operativo de un plan y la validez de los resultados de una evaluación de programas de formación se fundan en el volumen de las informaciones disponibles, pero sobre todo en su calidad. Se habían detectado muchas lagunas, tanto en la calidad de la información utilizada con fines de gestión, como en la organización de los sistemas de información. A este respecto, el Centro emprendió, entre 1973 y 1975, y en colaboración con quince instituciones, la realización de un proyecto limitado al estudio de las estadísticas de la formación profesional. Este proyecto se orientaba hacia un doble objetivo: estudiar y proponer el uso de un sistema tipo de estadísticas que comprendiera el examen de las etapas de detección, relevamiento, análisis y difusión de las informaciones, y obtener el acuerdo de las instituciones respecto de una lista de variables que aseguraran una comparación efectiva de los resultados de su actividad.

7.3 Normas arquitectónicas en la construcción de centros de formación profesional

Otro grupo de proyectos fue consagrado al estudio de normas arquitectónicas para la construcción de los centros de formación profesional, así como de los criterios para su evaluación. Numerosos estudios y reuniones versaron sobre este tema y favorecieron el intercambio de

experiencias entre las instituciones. A medida que los primeros resultados se difundían, ciertas instituciones recurrían a los servicios de Cinterfor con el fin de obtener ayuda técnica para el examen de los proyectos de construcción de centros. En el curso de los años 1973 y 1974 así ocurrió con las instituciones recientemente creadas: el Instituto Nacional de Formación Profesional de Honduras, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad de Guatemala, y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, a los que el Centro asignó en varias oportunidades un especialista en la materia.

7.4 La asistencia técnica en materia de documentación

Además de los cursos de perfeccionamiento destinados al personal integrante de los centros de documentación o de las bibliotecas especializadas de las instituciones, y de las investigaciones efectuadas al respecto, Cinterfor lleva a cabo desde 1967 un programa de asistencia técnica en materia de documentación.

Este programa ha permitido organizar o crear servicios de documentación y bibliotecas especializadas en numerosas instituciones, entre las que podemos mencionar el Instituto Nacional de Capacitación Profesional de Chile, el Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa de Venezuela, el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial de Brasil y el Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica. Este programa se lleva a cabo tanto por medio de misiones de asistencia como mediante pasantías en el centro de funcionarios especializados de las instituciones. El apoyo técnico se ha centrado sobre todo en la adopción de sistemas de catalogación y clasificación, la organización de los presupuestos, de las compras y del canje, y la adopción de normas relativas al registro de las informaciones y los documentos.

7.5 El apoyo técnico ofrecido fuera del marco de los proyectos

En muchas oportunidades, las instituciones de formación profesional y otros organismos que se ocupan de los problemas del desarrollo de los recursos humanos han presentado a Cinterfor pedidos de información y de apoyo técnico que, por su naturaleza, no podían ser integrados en los proyectos en curso.

Los servicios que el Centro está actualmente en condiciones de ofrecer comprenden la respuesta a consultas técnicas, la organización de pasantías o de visitas para el personal de las instituciones, la selección de especialistas en formación profesional, cuyos servicios las instituciones requieren, e incluso la organización de misiones de ayuda técnica propiamente dicha.

Como ejemplos recientes podemos citar las visitas organizadas en Colombia para el Director y un funcionario del Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra de Bolivia, que les permitió estudiar el conjunto de los aspectos relativos a la construcción y el equipo de los centros de formación profesional.

En 1977, y a pedido del Instituto Nacional de Cooperación Educativa de Venezuela, Cinterfor organizó una misión de consultores, con el fin de estudiar el proyecto de creación de un centro nacional de desarrollo de los recursos humanos, cuya función específica será la formación del personal docente de las instituciones venezolanas de formación profesional y que posteriormente extenderá sus servicios al conjunto de los países de la región.

CONCLUSION

Por sobre todo, hemos tratado de mostrar que la cooperación técnica entre países en desarrollo es una conducta realista y que en el campo de la formación profesional en América Latina y el Caribe, Cinterfor constituye uno de sus instrumentos.

Para medir este esfuerzo de cooperación no es suficiente sumar los elogios que le fueran dirigidos por las instituciones y los gobiernos de los países de América Latina y del Caribe, sino que se debe además captar su originalidad, que esperamos haber ilustrado debidamente.

En el plano internacional, la experiencia acumulada y las formas de actuar de Cinterfor sirven asimismo de ejemplo. En su discurso ante los miembros del Comité Especial para la reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, reunido en 1976, el señor Blanchard, Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, señaló a este respecto que "... en la búsqueda de métodos más eficaces y de prácticas más audaces en materia de cooperación técnica, yo querría sugerir que, en los niveles regional y nacional, los Estados miembros procuren crear lo que, siguiendo a otros, llamaría centros de excelencia, en los dominios clave de la política económica y social. Existen algunos centros de este tipo. se trata con frecuencia de centros regionales. La OIT se honra de estar asociada a algunos de estos centros en América del Sur, Asia y África. Pienso, por ejemplo, en el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, Cinterfor..."

