

## NUEVOS ARREGLOS ORGANIZATIVOS DE LA FORMACIÓN EN LA REGIÓN AMERICANA

*Las nuevas perspectivas de la formación en América Latina y el Caribe es presentada desde dos puntos de vista: por un lado, la mirada desde las relaciones laborales, el desarrollo tecnológico y la oferta educativa. Por otro, los nuevos arreglos institucionales que se han consagrado en los últimos años.*

La trascendencia que en la actualidad guarda la formación en los más diversos ámbitos, sean éstos laborales, tecnológicos o educativos, es un dato que se ha instalado como una auténtica seña de identidad de los tiempos que vivimos. En este sentido, conviene reconocer que la formación ha adquirido un papel estratégico en cuestiones tan apremiantes como el empleo, el crecimiento económico, las oportunidades de desarrollo y la justicia social.

No parece tan lejana aquella época en que la formación consistía en un campo de actividad restringido y reservado a los especialistas. Actualmente, y por el contrario, más que un renovado interés por ella de los más diversos actores, se asiste a una auténtica apropiación, en el mejor de los sentidos posibles, por parte de las organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y de los propios gobiernos.

Tenemos así que, a la par de las entidades que durante décadas tuvieron el complejo cometido de formar

recursos humanos para la producción agrícola, industrial y los servicios, existe hoy una gran diversidad de actores pensando, proponiendo y actuando en el campo formativo.

Ya sea que se esté hablando de políticas activas de empleo, de negociación colectiva, de legislación laboral, de políticas de desarrollo tecnológico o de educación, en todos estos ámbitos la formación ocupa un sitio destacado, muchas veces como la interfase que permite articular esfuerzos colectivos.

Muchos se preguntan: ¿tiene algo que decir la formación respecto del problema del desempleo? Y si bien hubo que hablar y discutir mucho para precisar que el aporte de ésta a tal problema no es necesariamente directo, vale la pena reconocer que si bien la formación por sí sola no genera empleo, lo cierto es que resulta impensable concebir una política activa de empleo medianamente eficaz si no rescata como elemento estratégico a la formación.

¿Puede ayudar la formación a fortalecer las estrategias de mejora de la productividad y la competitividad? Vaya si puede. No existe hoy política de competitividad que pueda ser exitosa y sostenible si no toma en cuenta el valor que representa el factor conocimiento dentro de las nuevas formas de producir, trabajar y, en definitiva, competir. Pero su aporte a este respecto no acaba en la sola transmisión de conocimientos a la totalidad de los trabajadores: la región es hoy un auténtico vivero de experiencias innovadoras que buscan articular a la formación con los procesos de aseguramiento de la calidad, y con las políticas de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología.

¿Y qué puede decir de la formación y esa gran cuenta pendiente de nuestra región que es el creciente número de excluidos del empleo, de condiciones de vida y de trabajo dignas, y de la posibilidad de un ejercicio pleno de la ciudadanía? Al margen de que estos problemas obedecen muchas veces a factores de carácter estructural, lo cierto es que sólo mediante el aseguramiento de la equidad en el acceso al conocimiento, a partir de la formación y la educación, es posible pensar en una distribución más equitativa de las oportunidades laborales, políticas y culturales.

Ya no hay dudas acerca del rol que el conocimiento juega en el desarrollo. Las economías no están más basadas únicamente en la acumulación de

capital físico y recursos humanos: hace falta un sólido cimiento de información, aprendizaje y adaptación.

La investigación científica se concreta en innovaciones tecnológicas, aparecen nuevos productos, se sustituyen insumos, se descubren innovadoras técnicas de producción que permiten economizar recursos y reducir costos, etc. *El conocimiento pasa a ser la base del trabajo humano y tiene el poder de crear una nueva sociedad: la sociedad cognitiva o la sociedad del saber.*

La mundialización de los intercambios, las nuevas tecnologías de la comunicación, el vertiginoso desarrollo de la informática y la caída del costo de los servicios por ella habilitados están eliminando las fronteras y acortando las distancias y el tiempo. La aldea más lejana tiene alternativas de acceder a un acervo mundial de conocimientos tan vasto como inimaginable hace apenas cincuenta años, y además lo puede hacer en forma más rápida y económica de lo que nadie hubiera imaginado hace dos décadas.

Como consecuencia de ello, la educación y la formación pasan a convertirse en el centro de la sociedad cognitiva y su funcionamiento, y valores básicos deberán ser, en forma creciente, motivo de interés y de involucramiento de todos los actores sociales. Todo hace suponer que la apropiación del conocimiento en la sociedad del saber se asimilará a la tenencia de

propiedades y riquezas en la sociedad capitalista. Paralelamente, el impulso tecnológico también ha permitido el desarrollo de modalidades pedagógicas no convencionales que están abriendo oportunidades de aprendizaje a millones de personas que, de lo contrario, no tendrían acceso a una enseñanza satisfactoria.

Pero, al mismo tiempo, estas posibilidades están muy lejos de ser accesibles en forma igualitaria para todos, y además exigen modificaciones radicales del tipo, la combinación y la calidad de los conocimientos necesarios.

La intensidad en la extensión de la informática no puede ocultar la existencia de vastas zonas de nuestro continente que aún carecen de luz eléctrica y de agua potable, o de escuelas donde la tiza y los libros son bienes escasos. Para millones de pobres de nuestra región, los frutos de la era de la información -*el conocimiento para todos*- siguen siendo inalcanzables.

Las desigualdades en la capacidad de generar conocimientos son todavía mayores que las relativas al ingreso, y lo que definitivamente distingue a los pobres de los ricos -sean personas o países- ya no sólo es quién tiene menos capital sino también menos conocimientos y de peor calidad, o sea que la diferencia de ingresos entre naciones e individuos obedece al mayor acierto con que se ha sabido adquirir y utilizar los conocimientos.

El conocimiento en el mundo actual define las transacciones económicas, determina los intercambios comerciales, orienta los mercados, determina las tecnologías y los sistemas productivos pero también viabiliza la calidad de la vida y de los vínculos societarios.

Los países pobres tienen menos instituciones y herramientas para recolectar y difundir la información sobre transacciones, tecnologías y perspectivas de mercado, certificar la calidad de sus productos, para asegurar la pertinencia y actualización de sus servicios formativos y de salud, e incluso para generar y transmitir el conocimiento y la información que permitan la expresión libre de la voluntad ciudadana y el funcionamiento transparente de los mecanismos de control político.

1 1

No parece, por tanto, haber espacio para dudas acerca de que, en vísperas del nuevo milenio, la promoción del desarrollo económico, la elevación del nivel de vida de ciudadanos y países, el disfrute de una salud mejor, la habilitación a las jóvenes generaciones de una formación de mejor calidad y mayor pertenencia y la conservación del medio ambiente pasa por encontrar los recursos y las formas para lograr que **todos** hombres y mujeres, jóvenes y adultos, países y regiones, puedan *acceder, aprender y comunicar los conocimientos relevantes*. Para ello se requiere buscar y adaptar los conocimientos disponibles en otros lugares

del mundo e impulsar la generación local; asegurar la educación básica universal y la creación de oportunidades de educación y formación permanentes, así como la promoción de la educación terciaria; y aprovechar todas las posibilidades de la tecnología de la información y las comunicaciones.

Esta apertura de la formación hacia nuevas dimensiones no está haciendo más que demostrar que se han venido procesando profundos cambios a nivel de la demanda que presionan a los sistemas de formación. Congruentemente, se vienen registrando diversos y múltiples esfuerzos tendientes a colocar en sintonía a la oferta formativa con esta nueva realidad, mediante la construcción de nuevos enfoques institucionales.

1 2

La idea de la formación basada sobre todo en el principio de la oferta, ha cedido espacio al énfasis puesto en la necesidad de incluir el análisis de la demanda como guía esencial para el desarrollo de una variada gama de programas, cursos y actividades formativas.

Si en el pasado, la idea de sistema de formación era equivalente a la de una institución de formación, generalmente pública, hoy en día la tarea clave de los países de la región consiste en desarrollar sistemas nacionales de formación y desarrollo de los recursos humanos que permitan la articulación eficaz de los diversos recursos dispo-

nibles: instituciones de formación, ministerios de trabajo y de educación, organizaciones de empleadores, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Actualmente es posible identificar una amplia gama de arreglos organizativos de la formación. Pero independientemente de las opciones tomadas, en todos los países de la región se incrementan los esfuerzos dirigidos a estructurar una oferta que sea a la vez flexible y sistémica. Vale decir, que pueda responder ágil y eficientemente a las demandas más inmediatas y urgentes del mundo laboral y productivo, pero que sea también capaz de acumular experiencia, recursos y pueda realizar inversiones estratégicas que garanticen su sostenibilidad.

Los países de América latina y el Caribe han recorrido juntos un largo camino en el cual la región toda se ha revelado como un espacio secularmente fecundo y siempre dispuesto a la búsqueda e innovación, tanto en lo que hace a las formas institucionales de organizar los sistemas y políticas de formación, como a los enfoques metodológicos y la construcción de alianzas estratégicas entre actores.

De cara al nuevo milenio, la región aparece nuevamente joven y promisorio para acometer los desafíos que en este y otros campos, enfrenta. Ha aprendido mucho de sus aciertos, pero fundamentalmente de sus errores.

Se reconoce en la actualidad que en materia de formación los esfuerzos unilaterales son estériles y que, en un marco de mayores y más pesados condicionamiento, lo positivo que pueda resultar saldrá de la concertación de esfuerzos y del aprovechamiento eficaz de los recursos que nuestras sociedades tienen. Se acepta también que la formación es una herramienta al servicio del crecimiento económico, pero que además es un instrumento ineludible para alcanzar mayores niveles de integración y cohesión social, y que, para que no deje de aportar a ambos tipos de objetivos, es fundamental que se abran en su seno espacios de diálogo social.

#### **Acercamiento a una tipología de arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe**

La heterogeneidad y riqueza de las experiencias regionales en materia de formación ameritarían realizar una descripción pormenorizada, caso a caso, de los avances e innovaciones registrados. Sin embargo, la construcción de una tipología de lo que actualmente viene aconteciendo en materia de organización de la formación en América Latina y el Caribe, obliga necesariamente a asumir un grado de abstracción que hace perder de manera inevitable buena parte de las especificidades que en el análisis caso a caso es dable encontrar.

Abstraer implica, además, asumir una serie de criterios que permitan reunir los ejemplos de diferentes países,

con base en características comunes que hacen justamente a las formas de organización de la formación a nivel nacional. Dichos criterios, para ser útiles a los fines de una tipología, resultan necesariamente restrictivos.

En esta tarea, además, la definición de cuál es la unidad de análisis es determinante para las categorías que en definitiva componen la tipología. Existen, en tal sentido, tres alternativas que podrían ser manejadas en tanto unidades de análisis: los países, los arreglos organizativos, y los actores de la formación. Se ha optado en este caso por considerar a los arreglos organizativos de la formación como la unidad de análisis, y no a los países en los cuales estos arreglos se manifiestan o los actores que los componen.

Existen sendas justificaciones para no haber tomado como unidad de análisis a los países o a los actores de la formación. La primer alternativa, tomar como unidad a los países, encierra el problema de que, al margen de lo que se ha dado en denominar como “arreglos predominantes”, existe todo un espacio relativamente heterogéneo en materia de oferta de formación y capacitación que alcanza diversos grados de madurez y desarrollo. En tal sentido, delinear una tipología que dé cuenta y permita comprender lo que sucede en este espacio se torna particularmente difícil y, en caso de lograrse, puede culminar en una tipología con excesivas categorías, con demasiado pocos casos en cada una y,

1 3

por lo tanto, más cercana a una descripción caso por caso que a una clasificación general.

Por su parte, la alternativa de considerar a los actores como unidad de análisis encierra otro tipo de problemas. Si bien en los países donde la oferta de formación, tanto en su nivel de definición política y estratégica como en el operativo, se encuentra concentrada en un solo actor, la labor podría ser relativamente sencilla; lo cierto es que no es ésa la realidad en un número significativo de países de la región. De hecho, una tipología actual y útil -a los fines de ayudar a entender qué está pasando en materia de formación- ha de dar cuenta no sólo de los actores existentes sino también, y fundamentalmente, de cuáles son los roles que ellos asumieron y qué tipo de interrelaciones están establecidas entre sí.

1 4

Lo dicho no quita, sin embargo, que sea posible desarrollar esfuerzos de clasificación considerando cualquiera de las dos alternativas aquí descartadas, mediante criterios diferentes a los que se han utilizado.

Al considerar a los arreglos organizativos de la formación como unidad de análisis, se han tomado dos criterios básicos que hacen a la conformación de las categorías:

- Primero, la distinción entre dos niveles, que existen en cada uno de los arreglos: (a) el nivel de las decisiones sobre políticas y estra-

tegias de formación, y; (b) el nivel operativo o de ejecución directa de acciones formativas.

- Segundo, la especificación de cuáles son los actores que en definitiva asumen la responsabilidad por las funciones comprendidas en cada uno de los anteriores niveles.

Los arreglos organizativos aquí considerados son, además, aquéllos que pueden ser catalogados de “predominantes” en cada país, en función básicamente del grado de cobertura e impacto que alcanzan dentro de la oferta total de formación y capacitación.

También es necesario señalar dos precisiones respecto de la forma final de tipología y de la distribución de los distintos países en cada una de ellas. En primer lugar, en ningún caso se presenta aquí una visión valorativa que pretenda indicar qué tipo de arreglo es “mejor” y cuál “peor”. Los contextos sociales, económicos y políticos en que cada uno de esos arreglos surgen, son demasiado complejos como para adelantar juicios que serían, al menos, temerarios. Los diferentes tipos de arreglos presentados han mostrado, según los casos, ventajas y desventajas, errores y aciertos que no corresponde abordar en esta parte. En segundo lugar, existen una serie de dimensiones que aquí no son consideradas y que, sólo por enumerarlas, se señalarán algunas: calidad de las acciones realizadas; carácter público o privado de las instancias que asumen las diferentes responsabilidades; configuración de cada mo-

dalidad de gestión particular (tripartita, bipartita, estatal, empresarial, sindical); esquemas de financiamiento; descentralización administrativa y funcional; etc. Surgen al menos dos razones de peso que justifican tal exclusión: una, incluirlas significaría -de nuevo- construir una tipología que habría de requerir una categoría para cada caso, volviéndose por tanto inútil a los fines de una clasificación; dos: todas estas dimensiones son abordadas en otros lugares de este mismo documento, allí donde su consideración resulta más pertinente, o bien en las aclaraciones puntuales que se realizarán para justificar la inclusión de ciertos casos en determinadas categorías. Las cuatro categorías resultantes son:

***A. Arreglos donde tanto la responsabilidad por la definición de políticas y estrategias, como lo que hace a la ejecución directa de acciones formativas, se concentra en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales de formación***

Este tipo de arreglo aparece representado en la región por: INFOCAL, en Bolivia; SECAP, en Ecuador; INSAFORP, en El Salvador; INTECAP, en Guatemala; INFOP, en Honduras; INATEC, en Nicaragua; INAFORP, en Panamá; SNPP, en Paraguay; SENATI y SENCICO, en Perú; e INCE, en Venezuela.

Tal como se mencionó, al margen de las características comunes en cuan-

to al arreglo organizativo de la formación en cada país, existen diferencias en otras dimensiones. Así por ejemplo, las hay en cuanto a los esquemas de gestión, ya que en algunos casos se trata de instituciones tripartitas y, en otros, de instituciones gestionadas por organizaciones empresariales. Si bien la mayoría de estos arreglos están representados por instituciones de carácter nacional -que por lo tanto abarcan a todas las ramas de la producción y los servicios-, en algunos casos se está en presencia de instituciones sectoriales.

Sin embargo, las instituciones mencionadas constituyen la oferta de formación de mayor cobertura en cada uno de estos países y la que reúne un mayor número de especialidades; y se constituyeron, a la vez, en los espacios donde se definen las políticas y estrategias en materia de formación profesional a nivel nacional y donde se ejecuta (considerando individualmente cada arreglo) la proporción mayor de la oferta de formación y capacitación.

***B. Arreglos organizativos donde la definición de políticas y estrategias se concentra en una sola instancia, la que a su vez desempeña un papel preponderante en la ejecución directa de acciones formativas, pero donde ésta última es complementada mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores***

Como ejemplo de arreglos que pueden ser incluidos en esta categoría,

1 5

están los representados por: HEART Trust, en Jamaica; INFOTEP, en República Dominicana; SENA, en Colombia; e INA, en Costa Rica.

Hasta cierto punto, esta categoría constituye una especificación de la anterior, en la medida en que cada una de estas instituciones es el actor principal en la materia, tanto en lo que hace a la definición de políticas y estrategias, como a la ejecución de acciones de formación profesional. La especificación viene dada porque en estos cuatro casos, cada institución busca una proyección en términos de ubicación como actor estructurante de los respectivos sistemas nacionales de formación y capacitación, que incluyen, también, a la oferta extrainstitucional. Dicha proyección se establece, según el caso, a través de mecanismos diversos, como: contratación externa de cursos, acreditación de acciones formativas y entidades capacitadoras, acuerdos de cooperación y mecanismos de apoyo al mejoramiento de la calidad de las acciones, entre otros.

***C. Casos de coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno, normalmente asociado a los Ministerios de Trabajo, donde éstos, mediante instancias especializadas, asumen el rol de definir políticas y estrategias, sin ejecutar, en ningún caso, acciones de formación, función ésta última que es asumida por una***

***multiplicidad de oferentes y actores. Otro, asociado a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, que pueden responder a las características descritas para los tipos de arreglos (A) o (B)***

Los casos que componen esta categoría se encuentran al menos en tres países: Brasil, México y Uruguay:

- Brasil donde el Ministerio de Trabajo, por un lado, a través de SEFOR diseña políticas y estrategias sin ejecutar ninguna acción (éstas son ejecutadas por oferentes privados, no gubernamentales, sindicatos, etc.); y, por otro, el *sistema S* (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT) desarrolla la doble función de establecer políticas y estrategias de formación para sus respectivos sectores y, a la vez, ofrece servicios de formación directa.
- México, donde esta misma coexistencia está representada, por un lado, por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad; y la Secretaría de Educación Pública a través del sistema de Educación Tecnológica (CONALEP, CECATI, CETI, CBTI, etc.) por otro.
- Uruguay, con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) por un lado, y el accionar del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), COCAP, y CECAP, por otro.



La característica propia de estos países radica, precisamente, en la coexistencia de ambos tipos de arreglo. Este hecho no debe, sin embargo, inducir a pensar en instancias separadas e incomunicadas. En todos estos casos los vínculos y áreas en común de ambos arreglos están en proceso de elaboración y desarrollo lo cual, inevitablemente, hace que se susciten profundos y ricos debates sobre el presente y el futuro de la formación profesional en el país. Algunos de los puntos principales en la agenda de discusión son: los vínculos entre la formación profesional y la educación media técnica y tecnológica; el desarrollo de sistemas nacionales de normalización y certificación de competencia laboral; los esquemas de gestión y financiamiento de la formación.

Por otro lado, en casi todos los casos se verifica el hecho de que no se está en presencia de compartimentos estancos, sin comunicación entre sí. Por el contrario, cuando se analizan los procesos licitatorios de cursos, y la composición de los ejecutores de los programas de capacitación impulsados desde los Ministerios de Trabajo, se verifica una participación importante de las instituciones de formación que conforman el segundo arreglo predominante.

***D. Arreglos en los cuales el nivel de definición de políticas y estrategias en materia de formación, es completamente***

***asumido por el Ministerio de Trabajo a través de instancias especializadas, las cuales no ejecutan acción directa de formación alguna, sino que dicha tarea es asumida por múltiples oferentes y actores***

Los casos que pueden ser incluidos en esta cuarta categoría, así como las instancias que desempeñan los roles descritos son: en Argentina, el Ministerio de Trabajo y Seguridad social a través de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral y de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo; y, en Chile, el Ministerio de Trabajo y Previsión social, a través del SENCE.

Tanto en Argentina como en Chile, existen sendas instancias especializadas a nivel de los respectivos Ministerios de Trabajo que tienen entre otros cometidos, fijar las “reglas del juego” en materia de oferta y demanda de capacitación. Si bien difieren los mecanismos de financiamiento, en ambos casos se procura una estrecha vinculación de las acciones formativas ofrecidas por el mercado con las políticas de empleo. Por un lado, estimulando la demanda de capacitación por parte de las empresas, ya sea que ésta se concrete a partir de recursos internos o mediante contratación de servicios con organismos ejecutores. Por otro, se establecen, financian y gestionan programas de formación, capacitación y empleo dirigidos a grupos específicos, tales como trabajadores desempleados,

1 7

jóvenes, microempresarios, trabajadores rurales, minorías étnicas, entre otros.

Cabría agregar que en los casos de varios de los países del Caribe (algunos de los de habla inglesa y Cuba, por ejemplo) la situación de la formación profesional no estaría comprendida estrictamente en esta tipología. En estos países (Belize, Grenada, Guyana, Saint Lucia, Trinidad y Tobago, entre otros) al igual que en Uruguay y en México, la operación de los programas de formación desde el sector público está incorporada entre las responsabilidades atribuidas a los Ministerios de Educación en materia de educación técnica y tecnológica.

Es posible extraer una serie de conclusiones a partir de este intento de clasificación de las formas organizativas que asume la formación profesional en América Latina y el Caribe:

i) Aun cuando se manejan pocas dimensiones -como en este caso- queda de manifiesto la heterogeneidad regional en materia de organización de la formación profesional.

ii) A diferencia de lo que ocurría dos o tres décadas atrás, las instituciones no son ya únicos protagonistas de la formación profesional americana. Con variantes según los países, los Mintrab han asumido un rol estratégico en este campo, llegando en algunos casos - como Argentina y Chile- a hacerlos prácticamente de forma completa en lo relacionado con las decisiones en materia de políticas y estrategias de formación y capacitación, de forma estrechamente vinculada -conceptual y prácticamente- con las políticas activas de empleo.

iii) Los rasgos originales de la formación en América latina y el Caribe -en función de su papel dentro de los escenarios laboral, tecnológico y educativo- que la hacen diferente a la realidad de otras regiones, no se encuentran en función de un arreglo organizativo u otro; en cada una de las categorías reseñadas es posible encontrar ejemplos exitosos de innovación."