

# Reformas recientes de los sistemas y políticas de formación en los países de América Latina y el Caribe

*Fernando Casanova*

*Este artículo corresponde al documento de referencia preparado para la Reunión Tripartita sobre Desarrollo de los Recursos Humanos y Formación. En él se recogen las más recientes reflexiones de Cinterfor/OIT en torno a los cambios conceptuales e institucionales ocurridos en el campo de la formación y es el resultado de un trabajo institucional que, además del autor, consultor del Centro, involucra a otros colegas suyos: Sara Silveira y Jaime Ramírez Guerrero y al Director de Cinterfor Pedro Daniel Weinberg.*

## I. Tres lecturas históricas alternativas y un argumento conductor

El propósito central de este documento es referirse a las reformas recientes en el plano de los sistemas y políticas de formación en América Latina y el Caribe. Es un intento por documentar la más inmediata etapa de una larga historia de transformaciones cuyos orígenes se remontan a finales de la primera mitad de este siglo.

Se relatará dicha historia a través de la descripción de los cambios que en materia de organización político-institucional han acontecido en el campo de la formación profesional. Esta opción deja afuera el desafío de encontrar explicaciones plausibles a la pre-

gunta de por qué surgió en la región un estilo original y propio de abordar el tema de la formación y desarrollo de recursos humanos, de cuáles fueron alternativamente las causas que llevaron a su modificación, y de qué factores están actualmente operando para que resulte un consenso prácticamente general el que los sistemas y políticas de formación están atravesando por un nuevo y profundo estadio de transformaciones.

Aunque más no sea de manera introductoria y preliminar, es factible plantear que la formación en la región americana ha sido y es un campo profundamente vinculado con determinados contextos -que han sido ellos mismos escenario de profundas transformaciones-, y que ha hecho de dicho

53

vínculo un sistema de orientación y referencia para procesar sus propios cambios y adecuaciones.

Es así que la historia de la formación en América Latina y el Caribe puede ser relatada a partir de su relación con **la cambiante realidad laboral de los distintos países**. Esto es, tanto lo referido a la situación y configuración de los mercados de trabajo, como a las formas adoptadas en términos de los sistemas de relaciones laborales, en cada caso.

La aparición sucesiva en varios países, a partir de los años cuarenta y hasta entrada la década de los años setenta, de una generación de políticas de formación que se plasmó en el nacimiento y desarrollo de instituciones nacionales cuyo cometido era, justamente, estructurar y ejecutar dichas políticas, aconteció en el marco de profundos procesos de reestructuración productiva que aparejaron significativos cambios en los mercados de trabajo.

Incipientes esfuerzos dirigidos a dotar a las economías, hasta ese momento fundamentalmente monoproductoras, de un sector industrial, comenzaron a generar una creciente demanda de recursos humanos calificados y semicalificados. Aun en los casos de países que mantuvieron una fuerte base de producción agrícola y/o pecuaria, se procuró mediante un conjunto de políticas, tanto económicas como sociales, dotar de un mayor va-

lor agregado a sus productos, generando una consecuente demanda por calificaciones.

Dichos esfuerzos tuvieron como protagonista central al Estado que, tras objetivos tales como el logro de la unidad nacional en términos territoriales, políticos, culturales y económicos, actuaron decididamente para estimular la ampliación de la base productiva y el desarrollo de mercados internos de consumo. Digamos entonces que el mercado de trabajo registró, a través de dichos procesos, un incremento en la importancia de al menos dos sectores: el empleo industrial y el empleo público. En muchos casos, ambos sectores se confundieron entre sí, dado que el auge de lo que se llamó «Estado empresario» significó la creación de innumerables industrias y servicios en la órbita pública.

La estructura de los mercados de empleo, comienza entonces paulatinamente a distanciarse de sus formas más dicotómicas, con pequeñas elites de alta calificación y grandes sectores con poca o ninguna calificación, para asumir otras, de tipo piramidal, donde surgen una serie de niveles intermedios. Dichos niveles de calificación, se correspondían con niveles ocupacionales, los que a su vez terminaron correlacionándose con escalas de ingreso. Es así que las políticas de formación que llevaron delante de modo preponderante las instituciones nacionales de formación profesional se orientaron a los niveles más bajos y medio-bajos, co-

rrespondientes a los trabajadores calificados y semicalificados que fundamentalmente la producción industrial comenzaba a demandar.

Debido a los procesos que se están describiendo, este período se caracterizó tanto por un incremento en la producción como por un concomitante crecimiento del empleo. Las políticas de formación no debieron entonces preocuparse de modo central por el tema de la ubicación ocupacional de los egresados: éstos tenían su puesto asegurado en el mercado de trabajo. De ahí que la cuestión fundamental pasó por incrementar la cobertura y la escala de las acciones.

En este período también surgen y se cristalizan los sistemas de relaciones laborales en la forma en que aún hoy estamos acostumbrados a pensarlos (pese a su también acelerado proceso de transformación). Los sectores obreros vinculados con el desarrollo industrial, que hasta el momento habían tenido una existencia limitada y minoritaria, se expanden rápidamente hasta conformar una de las capas más numerosas, junto a los empleados en el sector público. Del mismo modo, comienzan a aparecer los sectores empresariales, en principio estimulados por las fuertes políticas proteccionistas de los Estados. Las relaciones laborales establecidas cuentan entonces con tres actores principales, el sector obrero, el empresariado y el Estado. Sus ejes de discusión giran en torno a los temas salariales, a la consagración de deter-

minados derechos en la legislación laboral y a la extensión de diversos beneficios sociales. El Estado, a través de los Ministerios de Trabajo, asume las más de las veces un rol de mediación en los eventuales conflictos entre el capital y el trabajo.

Los procesos iniciados a mediados de los años setenta relativos tanto al desarrollo de políticas de apertura comercial como a la redefinición del rol de los Estados, entre otros procesos, significaron un fuerte impacto sobre la estructura de los mercados de trabajo. De una parte, el aún incipiente desarrollo del sector industrial se vio enfrentado bruscamente a las condiciones del comercio internacional y reveló profundos problemas en materia de competitividad. En los casos que se han venido resolviendo de forma más exitosa, la supervivencia de muchas industrias significó pasar por procesos de reestructura que, las más de las veces, implicaron tanto la reducción del personal directamente empleado, como la terciarización de partes del proceso de producción, comercialización y servicios varios.

El sector industrial comenzó a registrar un declive en términos de su peso relativo en el total de empleo, debido tanto al cierre de algunas empresas, a la reestructura de otras, y al incremento de empleo en el sector de servicios. El empleo en el sector público registró cambios, sobre todo en función de los procesos de adelgazamiento de las estructuras de las admi-

5 5

nistraciones centrales, aunque en no pocos países una parte importante de esta reducción de empleo a nivel central fue absorbido por los procesos de descentralización política y administrativa hacia regiones, estados, provincias o municipios.

El sector primario continuó con su ya secular proceso de disminución de su peso relativo en el total de empleo, aunque registra tendencias particularmente dinámicas en su zona de fusión con el sector secundario, a través de la aparición de muchas agroindustrias. En todo caso registró, al igual que el sector industrial, un fuerte impacto como consecuencia de las políticas de apertura comercial. Por su parte, el sector de servicios incrementó de forma notable su participación tanto en el producto como en el empleo, hasta situarse como el de mayor peso en la economía de gran parte de los países.

Otro fenómeno laboral de gran trascendencia en las últimas dos décadas, ha sido el crecimiento del sector informal urbano hasta significar una parte sustantiva del total del empleo, en parte debido a las nuevas prácticas de organización empresarial y en parte como válvula de escape al problema de la reducción del ritmo de crecimiento del empleo formal. Dentro de una gran complejidad y heterogeneidad interna, el sector informal ha sido alternativamente endiosado y demonizado, según diferentes perspectivas, y es objeto de especial atención a partir de la constatación de que allí residen

uno de los pocos procesos dinámicos de generación de empleo de la región, aunque en general con características de fuerte precariedad.

Pero el gran problema que se ha instalado en el centro de la agenda laboral, es el incremento de las tasas de desempleo abierto en prácticamente todos los países, no ya con el carácter cíclico que revestía en el pasado, sino de tipo estructural y de larga duración. Este desempleo tiende a comportarse cada vez con mayor independencia de los niveles de crecimiento que se registren en la economía, aunque se agudiza de todas formas durante los períodos de recesión. El desempleo estructural y de larga duración nos enfrenta a su vez con el problema de la exclusión de amplias capas de la población del acceso al empleo y, en función de ello, de las más básicas posibilidades de ejercer a cabalidad los derechos ciudadanos más fundamentales.

El campo de la formación ha sido especialmente sensible a dichos cambios y problemas. En lo que respecta a las instituciones de formación profesional, ellas han reorientando su oferta: de un enfoque dirigido básicamente al sector industrial hacia el de los servicios, donde se le da la importancia que reviste. Han readecuado sus estrategias para brindar una formación que vaya más allá de los aspectos estrictamente técnicos, para comprender elementos de orientación ocupacional, información sobre el empleo, sistemas de intermediación y colocación, ade-

más se han desarrollado modelos de planeación curricular de mayor flexibilidad, generalmente modularizados, adaptándose a las realidades que en el mercado de trabajo han de enfrentar las personas. Muchas entidades han diseñado e implementado programas de atención a micro y pequeñas empresas, muchas de ellas ubicadas en el sector informal, o en la interfaz entre sector formal e informal.

Pero lo que seguramente merece mayor destaque es que el tema de la formación en sí, aparece como un elemento central tanto en lo que tiene que ver con las nuevas estrategias de desarrollo empresarial, donde el factor conocimiento adquiere progresivamente mayor importancia, como en lo que respecta a las nuevas políticas de empleo. Lo que en el pasado había sido un tema de especialistas y circunscrito a las instituciones de formación profesional, es hoy materia de consideración y negociación para empresarios y trabajadores. Los emergentes sistemas de relaciones laborales toman cada vez más en cuenta todo lo relacionado con la formación, y una señal de ello es el creciente protagonismo asumido por los Ministerios de Trabajo en la materia, su mayor importancia dentro de la legislación del trabajo, y su incorporación de forma plena a las instancias de negociación colectiva. Frente al problema del desempleo, hoy se discuten diferentes estrategias: reducción de la jornada laboral, estímulo al autoempleo, logro de mayores tasa de crecimiento, fomento del empleo en el lla-

mado tanto «sector social de la economía» o «tercer sector». Pero nadie discute que, en cualquiera sea la política que se piense desarrollar, la formación ha de desempeñar un papel central.

La formación ha sido incorporada, también, como un capítulo importante en los distintos acuerdos nacionales -generalmente tripartitos, aunque también en algunos casos bipartitos- que han sido suscritos a lo largo de los años noventa en América Latina y el Caribe.

- En *Argentina* son ejemplos de ello: el «Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad social», suscrito el 25 de junio de 1994 entre las partes sociales y el gobierno; y el «Acta de Coincidencias», acordada el 9 de mayo de 1997 entre la CGT y el gobierno.
- En *Chile*, el Acuerdo Marco de 1990, y Acuerdo Nacional Tripartito de 1991 son dos antecedentes de importancia en la materia. Más recientemente, en 1998, se promulgó el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo que, luego de un profundo proceso de consulta y debate a nivel político y social, introdujo modificaciones de importancia en varios planos, entre ellos en la creación de nuevas fórmulas de gestión de la capacitación a nivel de empresa, estimulando la participación de los trabajadores en los Comités Bipartitos de Capacitación. También se crea la Comisión Nacional de Ca-

5 7

pacitación, con integración tripartita.

- En *Colombia*, a través del «Acuerdo de Productividad, precios y salarios», en el que, en su capítulo VII se establecen acuerdos y definiciones en materia de productividad. Tras afirmar que entre los diversos factores que inciden negativamente sobre aquélla, se destaca la falta de calificación de la mano de obra, el atraso tecnológico y las deficiencias de las políticas de ciencia y tecnología.
- En *México*, país con larga tradición en este tipo de acuerdos, se suscribió el 16 de julio de 1990 el «Acuerdo Nacional de Productividad», con declaraciones referentes a la realización de un esfuerzo educativo a través de acciones desarrolladas por programas nacionales orientados a la modernización educativa y a la capacitación y productividad. En 1992 se celebró el «Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad» (ANECAP), por el que se estima indispensable promover, dentro de las empresas y con el concurso de los trabajadores y sus organizaciones, políticas de capacitación permanente a todos los niveles, programas de readiestramiento de la mano de obra, programas de inducción al puesto, nuevas modalidades de capacitación en el sector rural y en la medianas y pequeñas empresas y el establecimiento oficial de nuevas formas de registro y dictamen de

programas de capacitación, con el fin de promover su mayor descentralización y más amplia información. El Acuerdo denominado «Alianza para la recuperación económica» alcanzado en 1995, en su capítulo VII establece acciones concretas en materia de capacitación: ampliación de los programas de «Becas para trabajadores desempleados» y de «Calidad Integral y Modernización», así como indicaciones para el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral». Finalmente, el acuerdo denominado «Diálogo Obrero-Empresarial hacia una Nueva Cultura Laboral», del 13 de agosto de 1996, de carácter tripartito, contiene también importantes y explícitas referencias a la formación.

- El de *Panamá* es otro ejemplo, con el «Pacto de Compromisos para el Desarrollo», adoptado el 6 de diciembre de 1994 en el ámbito de los Acuerdos de Concertación (Bambito III). En él los actores empresariales y sindicales acordaron asumir mayor responsabilidad, entre otros temas en el de la formación, lo que a lo postre resultó en la concreción de la bipartita Fundación del Trabajo que ha impulsado importantes iniciativas en la materia.

Un segundo relato, o lectura alternativa, es la que refiere a *la influencia en el campo de la formación de los procesos de innovación, desarrollo y*

*adaptación tecnológica*, aplicada a las esferas de la producción y el trabajo. La aparición de la formación profesional institucionalizada estuvo también fuertemente condicionada por insertar a la producción de los distintos países al paradigma tecnológico vigente en aquel entonces, pautada por principios tales como la producción en masa, en serie o estandarizada, y la utilización de las cadenas productivas, entre otros. A las características de ese modelo de producción se ajustó la formación profesional y en muchos casos fue su principal promotora.

Sin embargo, y en virtud de la estrategia ya descrita de crecimiento «hacia adentro», con fuertes medidas proteccionistas, los ritmos de la innovación tecnológica, tanto en lo que tiene que ver con la maquinaria, equipos y materiales, como en los que respecta a las formas de organización y gestión de la producción y el trabajo, fueron relativamente lentos, al menos si se les compara con los parámetros actuales. Esto no quiere decir que no existieran cambios, pero cuando los mismos ocurrían, sin dejar de tener fuerte impacto en términos tanto de las características del trabajo como de las calificaciones requeridas, igualmente daban un margen temporal como para facilitar el reacomodamiento de la oferta formativa.

Dentro de esta situación, la presión por la actualización tecnológica no alcanzaba los niveles actuales, y una vez hechas determinadas inversiones

en la materia, se podía esperar una vida útil de las mismas relativamente dilatada. Esto comienza a cambiar dramáticamente, por dos fenómenos concomitantes: las políticas de apertura comercial y sus presiones en términos de productividad y competitividad, y la aceleración en progresión geométrica de las innovaciones tecnológicas. En este sentido, baste solo mencionar la diversificación de productos y materiales derivados de la industria petroquímica, la invención y difusión del microchip, y expansión de la informática aplicada a la práctica totalidad de las esferas de actividad.

Simultáneamente, comienzan a ser revisados, a nivel de los países industriales, los paradigmas de organización de la producción y el trabajo, desplazando de su sitio hegemónico al modelo fordista-taylorista, para establecer una competencia entre los más diversos enfoques y sus periódicas revisiones. Todos estos cambios, hacen cada vez más difícil, y a la vez inútil, pretender impartir formación sobre equipos, máquinas, técnicas o modelos de gestión que poseen una vida útil sumamente corta.

Es así que el vínculo, desde siempre estrecho, entre formación y tecnología, se vuelve más vigente hoy. En tal sentido, importan mencionar los esfuerzos en varios países de la región en orden a desarrollar un nuevo tipo de educación tecnológica que supere el simple manejo de determinados equipos y procedimientos y avance ha-

cia el desarrollo de competencias para abordar las actividades de incorporación, adaptación, innovación y desarrollo de tecnología de forma crítica. Por otro lado, son cada vez más las instituciones de formación que desarrollan, a la par de sus servicios de formación, otros orientados a prestar asistencia técnica, consultoría, servicios de laboratorio e información en el área tecnológica a las empresas y a la comunidad en general.

La tercera alternativa para describir la evolución de la formación en la región, es recurrir al análisis del *impacto de las transformaciones y avances registrados en la esfera educativa general de los distintos países sobre el campo de la formación*. Siendo la formación desde su propio origen y concepción una actividad eminentemente educativa, las instituciones de formación profesional participaron activamente dentro de las políticas alfabetizadoras que se implementaron desde 1950 y hasta entrados los años setenta, y fueron la principal y casi única oferta educativa para amplias capas de población que eran, además, las económica y socialmente más desfavorecidas.

Sin embargo, y en los hechos, se desarrolló a lo largo de décadas un divisió de cometidos institucionales entre la educación regular y la educación no formal, que en muchos casos rayó en la casi total compartimentación y falta de coordinación y comunicación. La educación general se orientó

por objetivos siempre propedéuticos y tuvo rasgos academicistas. La educación no formal, especialmente la formación profesional, se vinculó mucho más estrechamente en el mundo del trabajo y de la producción, siendo definida en sí misma como una educación para el trabajo.

Los cambios en los mercados de trabajo y en los ritmos de innovación y desarrollo tecnológico están teniendo un fuerte impacto sobre ambos sistemas. Sin embargo, en el ámbito de la educación regular y escolarizada, la crisis generada por dichos cambios parece ser aun más profunda que la ocurrida en el campo de la formación profesional. Esto en buena medida se debe a que la formación profesional siempre tuvo, adormecido o no, un vínculo más o menos cercano con las esferas en que dichas transformaciones se operaron.

Actualmente, y a lo largo y ancho de toda la región, se constatan sucintamente expuestas, tendencias como las siguientes:

- Un progresivo acercamiento de metodologías, contenidos y estrategias entre los campos de la formación profesional y de la educación media técnica.
- Una revisión de otras áreas de la educación general, como la educación de adultos, que se desplaza de sus enfoques más asistenciales y remediales, al enfoque de una educación para el trabajo productivo.



- Una ampliación de las esferas de acción educativa de las instituciones de formación profesional, hacia niveles intermedios (p.ej., tecnólogos) y aun superiores (p.ej., ingenieros tecnológicos y posgrados), sin dejar de actuar en la formación inicial y profesionalizante.
- Una reformulación de los conceptos básicos de la formación, antes más ligados a la idea de «adiestramiento» hacia un enfoque más amplio e integrador, representado en buena medida por los modelos de formación por competencias laborales.

El desdibujamiento e interrelación de las fronteras entre educación general, formación profesional y desarrollo tecnológico, también comienza a marcar sus huellas en el ámbito organizativo e institucional imponiendo un nuevo modelo de gestión para este escenario multidimensional cuyos instrumentos básicos son la articulación y la concertación.

Si en efecto se desean construir los andariveles que permitan la actualización y perfeccionamiento de las personas a lo largo de toda su vida, con entradas y salidas del proceso formativo, reconociendo espacios y prácticas que estimulan la apropiación de habilidades y conocimientos innovadores, se requieren arreglos suprainstitucionales que permitan esta nueva conceptualidad.

A medida que desaparecen las barreras entre lo manual y lo no manual, entre el pensamiento y la ejecución, entre el saber técnico y el académico-científico, resulta cada vez más notorio que el conocimiento resulta de la combinación equilibrada de aptitudes sociales, saberes fundamentales y dominio de las más innovadoras tecnologías. Ante ello, en algunos países ya se ha comenzado a generar una nueva estructura, de carácter sistémico, que refleje esa necesaria articulación y estimule no sólo la coordinación de esfuerzos y propuestas sino que, a partir del reconocimiento de especificidades y fortalezas en las diferentes áreas del conocimiento científico, tecnológico y/o metodológico, y también distribuya responsabilidades y recursos con el fin de atender y abordar la formación integral y la actualización constante de del capital humano. En definitiva, se trata de reflejar en lo organizacional el concepto de integralidad de objetivos, recursos y estrategias.

Si desde la escuela primaria es posible aportar al dominio de los códigos básicos de la modernidad, es fundamental establecer un continuo del proceso de enseñanza-aprendizaje que se inicia en la niñez y se sostiene a lo largo de toda la vida. Para ello cada vez se torna más imprescindible articular y distribuir responsabilidades entre la educación básica, la formación profesional y la educación superior de la misma manera que aprovechar e in-

6 1

tegrar los ámbitos nacionales con los provinciales y/o locales, compartir el financiamiento entre el sector público y el privado, combinar estrategias de formación inicial y masiva con acciones remediales o coyunturales así como apelar a la formación escolarizada pero también a metodologías de enseñanza no convencionales (educación a distancia, enseñanza interactiva, recursos multimedia, etc.).

Como puede percibirse con claridad, cualquiera de las tres lecturas anteriores (y existen muchas otras posibles) corren sobre el telón de fondo de las estrategias de desarrollo económico y social que, en función de condicionantes internacionales de determinados momentos históricos, y de la visión que los pueblos y gobiernos han tenido de sus fortalezas, debilidades y oportunidades, se han planteado a lo largo de la historia de nuestros países. La formación profesional ha estado, a lo largo de toda esa historia, fuertemente imbuida de los principios y objetivos de dichas estrategias de desarrollo. Sus formas institucionalizadas surgieron, como se dijo, para posibilitar la provisión de recursos humanos calificados hacia un desarrollo industrial protegido y orientado al mercado interno, a la vez que fortalecer los esfuerzos de integración y cohesión nacional, en la órbita de las políticas educativas. Hoy, la formación tiene un desafío igual o mayor que el del pasado: asegurar la solidez de uno de los pilares fundamentales es de las nuevas estrategias de competitividad, como es

la calificación de las personas, a la vez de ser un instrumento eficaz de lucha contra la exclusión social.

Para adecuarse a los cambios de contexto anotados, y asumir los desafíos que en cada momento histórico se le han planteado, la formación ha debido modificar, muchas veces radicalmente, sus formas de organización y sus arreglos político-institucionales. Son estos cambios los que se abordan en el siguiente capítulo.

## **II. Rasgos originales y procesos de transformación de las formas de organización de las políticas y sistemas de formación en América Latina y el Caribe**

Cuando a partir de 1942 y a lo largo de treinta años, en distintos países de la región (Brasil, 1942; Colombia, 1957; Venezuela, 1959; Perú, 1961; Costa Rica, 1963; Chile y Ecuador, 1966; y Honduras, 1972) se llegó a la conclusión de que debía realizarse un esfuerzo de gran envergadura en materia de formación profesional, se entendió que ello debía ser un desafío de carácter nacional. En todos los casos, se trató de una inquietud surgida desde la esferas públicas y se pensó en términos de política social, dentro de los patrones que durante todo ese período se desarrollaron: objetivos universalistas y asignación de la responsabilidad por su diseño, planificación y ejecución a una instancia la más de las veces pública o, si acaso, para-estatal.

Independientemente del actor que pudiere recaer la gestión de las instituciones de formación profesional, lo cierto es que las políticas en la materia eran tan públicas como podían serlo las relativas al campo de la educación en general, la salud o la seguridad social.

Hacia 1950 –y también en muchos países en 1970– habría sido impensable referirse al «mercado privado de la formación». El sentido común indicaba que sería responsabilidad del Estado o por lo menos bajo su tutela más o menos directa, y que dicha responsabilidad debía ejercerse desde una entidad específica.

Aparte de que existieron diferencias, algunas de las cuales se abordarán seguidamente, lo cierto es que en todos los casos se estableció la regla de que una sola institución tenía la responsabilidad definida, en los términos más amplios posibles, por la formación; con la sola excepción de aquellos países donde se optó por la creación de instituciones vinculadas a grandes sectores (industrial, comercio y servicios, rural), o sectores más específicos (construcción, industria azucarera, etc.), pero sin quebrantar la regla del carácter monopolístico de la institución dentro de su campo de actividad (la oferta formativa).

Es así que, hasta poco más de dos décadas atrás, una tipología con sólo tres categorías alcanzaba para presentar, *grosso modo*, lo que sucedía en

materia de organización de la formación en la mayoría de los países. Dicha tipología era la siguiente:

- Países donde la formación era diseñada, planificada y ejecutada centralmente por una entidad de carácter público, formalmente adscrita al Ministerio de Trabajo, gestionada de forma tripartita, financiada mediante un impuesto específico sobre la nómina salarial, con cobertura nacional y diversos grados de descentralización administrativa y funcional. Tales los casos, entre otros, de: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de Colombia; Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica; Servicio de Capacitación Profesional (SECAP), de Ecuador; Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), de Guatemala; Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), de Honduras; Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), de Nicaragua.
- Países donde la formación era impartida por una o varias entidades, que poseían los mismos rasgos que en la categoría anterior, pero cuya gestión recaía en las organizaciones empresariales más importantes del país. Tales los casos de: Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) e Industrial (SENAI), de Brasil; Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC), de México; y Servicio Nacional de

63

Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), de Perú, por citar solo algunos ejemplos.

- Países donde la formación aparecía subsumida dentro de la estructura de la educación regular, especialmente la educación media técnica, sin llegar a constituirse en la corriente principal dentro de la oferta educativa de estas instancias. Tales los casos de: Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET); y Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

6 4 Sin llegar a ser una tipología exhaustiva que diera cuenta de todos y cada uno de los casos, lo cierto es que lo que no quedaba comprendido en ella, podía justamente catalogarse de excepción. Así, por ejemplo, en Venezuela el Instituto de Cooperación Educativa (INCE) constituye una variante en la medida en que se trata de un ente autónomo adscrito al Ministerio de Educación con una estructura de organismos sectoriales especializados que vinculan simultáneamente con el INCE y otras instancias públicas y privadas; o bien, el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) en Perú, en la órbita del Ministerio de Vivienda. En Cuba, el Centro Nacional de Capacitación y Superación Técnica (CENCSUT) constituye otro ejemplo de entidad sectorial adscrita a una Secretaría de Estado diferente: el Ministerio de la Construcción.

Ya en esa época, sin embargo, esta ordenada y relativamente sencilla fisonomía institucional de la formación comenzaba a mostrar, señales de cambio. En Chile, si bien el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) había nacido como una institución de derecho público, a raíz de la promulgación en 1975-76 de los estatutos: Social de la Empresa y de Capacitación y Empleo, se modificó el papel de las instituciones de capacitación, y se inició un proceso de transformación política, institucional y administrativa del Instituto. Pasó así a desligarse del financiamiento del Estado y a actuar en condiciones semejantes a las de los demás organismos técnicos de ejecución reconocidos por la autoridad gubernamental. Simultáneamente, surge en 1976 en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Servicio Nacional de Empleo (SENCE) como una instancia reguladora, administradora y financiadora del sistema nacional de capacitación. Esto era de por sí una señal de lo que a la postre sería un fenómeno regional, el de la mayor incumbencia de los Ministerios de Trabajo en el campo de la formación profesional.

De forma análoga, surgía en Brasil, también en los años setenta, en el ámbito del MTb, la Secretaria de Mano de Obra (SMO) -continuada hoy por la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR)- buscando también desarrollar una nueva forma

de acción del Estado, estimulando a través de diversos programas tanto a la oferta -pública y privada- de formación como a su demanda. Rápidamente comenzaron a surgir en las órbitas de los Mintrab unidades y servicios que pasaron a ocuparse específicamente del tema.

Un poco a consecuencia de los propios programas que, desde los Ministerios de Trabajo comenzaron a instrumentarse, tanto los orientados a fomentar el desarrollo de la capacitación en la empresa como los dirigidos a poblaciones específicas, a partir de cierto momento comienza surgir, en forma arrolladora, una oferta privada de capacitación que crece estimulada por un doble incentivo: el que supone su participación en las licitaciones públicas, y el de aquellos sistemas de capacitación que sirven a empresas a las cuales se les permite deducir dichos servicios de sus impuestos.

A partir de estos dos fenómenos, comienza a trastocarse profundamente la tipología anotada. Si aquellas instituciones de formación cumplían a la función de orientar a nivel nacional la política en materia de formación y desarrollo de recursos humanos y, a la vez, eran las ejecutoras hegemónicas de acciones formativas, ambas áreas de competencia exclusiva comienzan a verse cuestionadas. Por un lado, los Ministerios de Trabajo asumen, en algunos casos desplazando totalmente a la institución y en otros coexistiendo

con ella, un papel directriz en materia de formación y capacitación, con lo cual el papel rector resulta cuando menos relativizado. Por otro, en la medida en que surge una oferta privada de capacitación, también es cuestionado el carácter hegemónico de la institución en materia de ejecución de acciones formativas.

Sólo considerando el hecho de la irrupción, como actor protagónico, de los Ministerios de Trabajo en el campo de la formación, resulta inevitable modificar aquella antigua tipología con al menos dos categorías más:

- La de aquellos países (como Chile) donde la institución pública nacional (INACAP) se transforma en una entidad privada asimilable -al menos formalmente- a cualquier otra del mercado, y donde el Ministerio de Trabajo, a través de un servicio especializado (SENCE) se ocupa de fijar las reglas del juego en materia de oferta de capacitación, desarrolla programas especiales para determinadas poblaciones, y administra un mecanismo de incentivos tributarios que opera como estímulo a la demanda de capacitación.
- La de otro grupo de países (como Brasil) donde también el MTb, mediante una unidad específica (SEFOR) asume un papel central en materia de establecimiento de directrices de política de formación y desarrollo de recursos humanos, administra fondos orien-

6 5

tados a la formación y capacitación, y dirige programas destinados a diferentes poblaciones o bien estimula el desarrollo de proyectos de capacitación por parte de otros actores (como los sindicatos), de forma simultánea a las acciones que continúan desarrollando las instituciones de formación (SENAI, SENAC, SENAR o SENAT).

La creciente complejidad del escenario regional de la formación no acaba aquí, sin embargo; en todos los países se ha registrado un renovado interés de los actores productivos y laborales por la gestión de los fondos y recursos aplicados a la formación. Muchas entidades gremiales empresariales, pero también sindicales, han cuestionado en distintos momentos la forma en que se gestionan las instituciones nacionales de formación. En algunos casos, estas críticas han resultado en profundos procesos de transformación institucional que, sin cambiar su carácter fundamental, han adecuado las instituciones a los nuevos desafíos y requerimientos oportunamente planteados (caso del INA, de Costa Rica). En otros, el proceso culminó en la modificación del carácter de instituciones: de públicas y tripartitas, a la figura de entidades privadas sin fines de lucro y directamente gestionadas por cámaras empresariales, nacionales o sectoriales (caso del INFOCAL, de Bolivia).

### III. Una nueva 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. Abstractar 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 dos justificaciones para no haber tomado como unidad de análisis a los países o a los actores de la formación.

- La primera: tomar como unidad a los países, encierra el problema de que, al margen de lo que se denomina «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 terminar en una tipología con excesivas categorías, con demasiado pocos casos en cada una y, 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 esa la realidad en un

número significativo de países. 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, cuáles son los roles que ellos asumieron y qué tipo de interrelaciones están establecidas entre sí.

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:

- I. La distinción entre dos niveles, que existen en cada uno de los arreglos: (a) el nivel de las decisiones sobre políticas y estrategias de formación, y; (b) el nivel operativo o de ejecución directa de acciones formativas.
- II. 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, los que pueden ser catalogados de «predominantes» en cada país, en función básica-

6 7

mente 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 la 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 cual «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 que serán presentados aquí, han mostrado, según los casos, ventajas y desventajas, errores y aciertos que no es del caso abordarlos en esta parte.

En segundo lugar, existe una serie de dimensiones que aquí no son aquí consideradas y que, solo 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 modalidad 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 reque-

rir 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 cuatro categorías resultantes de arreglos que se comentan a continuación.

*A. Arreglos donde tanto la responsabilidad por la definición como la ejecución directa de acciones formativas se concentran en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales.* 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 cuanto 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 donde la definición de políticas y estrategias se concentra en una sola instancia que, a su vez, desempeña papel preponderante en la ejecución directa de acciones formativas complementada ésta mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores.* Como ejemplo de arreglos que pueden ser incluidos en esta categoría, están los representados por: HEART, 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, mecanismos de apoyo al mejoramiento de la calidad de las acciones, entre otros.

*C. Casos de coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes: uno, normalmente asociado a los Ministerios de Trabajo, los cuales mediante instancias especializadas definen políticas y estrategias sin ejecutar acciones de formación, función asumida por múltiples oferentes y actores; y, 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* donde el Ministerio de Trabajo (MTb) por un lado, a través de la Secretaría de Formación (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.

70

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 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 la definición de políticas y estrategias es totalmente asumida por el Ministerio de Trabajo a través de instancias especializadas que no ejecutan acciones directas de formación, tarea ésta 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: 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 del respectivo Ministerio de Trabajo que tiene entre otros cometidos el de 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 activas de empleo. Por un lado, estimulando a 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, 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, Granada, Guyana, Saint Lucía, 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 a las responsabilidades que se le atribuyen a los Ministerios de Educación en materia de educación técnica y tecnológica.

Otra dimensión que también es dable considerar en relación con las nuevas formas de organización de los sistemas y políticas de formación en la región es la que hace referencia a los procesos de descentralización que tienen lugar en diversos países. Dichos procesos no están en principio asociados a ninguno de los tipos organizati-

vos antes referidos, sino que acontecen en distintos países con diferentes arreglos.

La descentralización en la gestión de la formación conoce al menos dos modalidades principales: la que tiene que ver con la delegación de aspectos administrativos, financieros u operativos hacia instancias que operan a niveles territorialmente más desagregados; y, otra que se manifiesta en la focalización de esfuerzos, personal, recursos e infraestructura en sectores productivos específicos.

Cualquiera sea el tipo de arreglo que predomine en un país, es factible encontrar numerosos casos donde se desarrollan procesos de descentralización en la acepción territorial. Muchas instituciones de formación han comenzado a entregar mayores niveles de responsabilidad a sus departamentos regionales, estatales o provinciales. Del mismo modo, los lineamientos de política establecidos por las instancias especializadas en el tema de los Ministerios de Trabajo, se traducen y adaptan en función de políticas activas de empleo con componentes de formación y capacitación a nivel región o estatal. En Brasil, los planes de empleo y educación profesional impulsados por varias secretarías estatales de trabajo son un ejemplo de ello, como también lo son los altos grados de autonomía que gozan los departamentos regionales del SENAI, SENAC o SENAR respecto de sus departamentos nacionales. Importa señalar que, en

este país, ha tenido lugar un gran debate en virtud del cual se adoptado en los últimos años, en forma amplia y consensuada, el concepto de «educación profesional», definida como un componente esencial de un nuevo modelo de relaciones capital-trabajo, fundado en la negociación, y colocado dentro del proceso de democratización de la sociedad, como un elemento estratégico para el rescate mismo de la ciudadanía.

También en los casos del INA, en Costa Rica; SENA, en Colombia; e INTECAP, en Guatemala, entre otras, encontramos procesos de transferencia de responsabilidades administrativas y operativas a las respectivas regionales.

7 2 Si bien estos son procesos que en algunos casos están directamente relacionados con la estructura federativa de países como Brasil o México, también ocurren en otros con la tradición centralista, arraigada a lo largo de su historia. En cualquier caso, esto permite un acercamiento mayor a las especificidades culturales, sociales y económicas de ámbitos territorialmente más reducidos y facilita también el compromiso y la participación de toda una constelación de actores que en dicho ámbito hallan su espacio natural de acción: autoridades locales, organizaciones vecinales, cámaras y sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.

Del mismo modo, se multiplican los ejemplos de descentralización en

términos sectoriales. Por contraste con las antiguos centros que albergaban un grande y diverso número de especialidades, es dable encontrar hoy centros, y aun instituciones, focalizadas en sectores como: construcción, textil, automotriz, gráfico u hotelero.

Parte de los procesos de descentralización que se van implantando en una serie de países de la región, es la creciente valorización del ámbito local o regional como espacio de generación tanto de conocimiento como de riqueza. La investigación acumulada sobre los distritos industriales y los sistemas productivos locales muestran la profunda interconexión entre fenómenos económicos y socioculturales, y se subraya, asimismo, la capacidad de ciertas regiones para producir, innovar y vender, con independencia de los condicionantes estructurales del país en el cual dichas regiones se encuentran insertas.

Factores como la identidad colectiva, el sentimiento de pertenencia, el espíritu de colaboración y de innovación, entre otros, viabilizan el involucramiento y la participación de una amplia gama de actores locales sin los cuales no es posible alcanzar el estadio de competitividad sistémica que caracteriza a las regiones paradigmáticas en materia de desarrollo local.

En este marco, la capacitación laboral, componente importante de toda política activa de empleo y requisito indispensable en el momento de enca-

rar acciones tendientes a aumentar la productividad y competitividad económica a nivel nacional o regional, pasa también a ser considerada como de interés y relevancia local. Se puede observar, en este sentido, una creciente gama de experiencias donde la capacitación es planificada y gestionada por actores locales, o por instituciones de alcance nacional, pero donde sus contenidos y forma están en función de los requerimientos específicos de la región en cuestión.

#### **IV. Balance preliminar de las actuales formas de organización de las políticas y sistemas de formación en América Latina y el Caribe**

Una primera conclusión a extraer a partir de la nueva situación en materia de las formas de organización de las políticas y sistemas de formación en la región, es que las mismas revisiten un grado de heterogeneidad mucho más alto que en el pasado. El hecho de que se haya realizado un esfuerzo en orden a condensar en sólo cuatro categorías lo que acontece a nivel regional en la materia no oculta, empero, que la organización de la formación es diferente en cada país.

Esta heterogeneidad actual se debe en buena medida a la pluralización en materia de agentes actuantes en el escenario formativo en todos los países. Cuando las instituciones nacionales de formación profesional dejan ya de ser los actores hegemónicos de la oferta

formativa, y aparecen en escena de modo también protagónico los Ministerios de Trabajo, las organizaciones empresariales y sindicales, así como la oferta privada de formación y capacitación, inevitablemente los mapas de las alianzas y articulaciones serán diferentes entre sí, ya que se encuentran en función no ya sólo de la planificación que puedan hacer los especialistas de la formación, sino de los sistemas de relaciones en materia laboral y política en que cada contexto nacional puedan existir.

En buena medida, *lo que esta diversidad de arreglos organizativos encierra es una también diversa realidad en materia de concepciones acerca de las formas más eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos que en materia de formación demanda tanto el sector productivo como la sociedad toda.* Representa, también, una discusión en relación a cuáles deben ser las áreas y las formas de actuación del Estado, qué puede ser dejado librado a la dinámica del mercado y, también, aunque más recientemente, qué se puede dejar en manos de la sociedad civil con sus diversas, antiguas y nuevas, formas de organización.

La emergencia del modelo basado en la concepción del rol subsidiario del Estado, donde el mercado debería revelarse como el mejor mecanismo tanto para la asignación de recursos como para articular la oferta con la demanda de formación, aconteció en

73

un contexto de fuerte crítica a los modelos que entregaban a una entidad de carácter nacional, pública o paraestatal, la responsabilidad por el diseño, planificación y ejecución de las políticas de formación. Se cuestionaron así aspectos tales como los problemas de autorreferencialidad que provocaba un enfoque centrado en la oferta formativa y que no prestaba la debida atención a la demanda y, especialmente, a los cambios en ésta. Se propuso entonces adoptar un enfoque orientado por la demanda que admitió más de una variante a la hora de instrumentarse. Se criticó también la falta de una cultura de la evaluación de los resultados formativos, o por lo menos comenzó a plantearse que la evaluación no puede consistir exclusivamente en el recuento de los cursos y acciones realizadas, o el examen de los conocimientos adquiridos, sino que también es necesario operar una contrastación de los logros obtenidos en materia de inserción laboral de los egresados. Se criticó asimismo la falta de flexibilidad de estructuras de carácter nacional, centralizadas, para atender requerimientos que necesitan respuestas a medida. Pero, como ya se dijo, la discusión acerca de los modelos más apropiados para la formación fue una discusión particular de este campo, pero absolutamente subsumida dentro de la discusión más general acerca de los roles de los Estados, los modelos de la política social, y las funciones del mercado, en relación a los más diversos ámbitos de la actividad social y económica.

Durante un largo período fue posible escuchar y leer completas descripciones de la larga saga de defectos y problemas del antiguo modelo de las instituciones de formación profesional. Hoy, en cambio, cuando se va camino de superar los debates basados en argumentos extremistas, es posible realizar varias cosas: primero, ponderar las características del aquel modelo, en función del momento histórico en que surgió y se desarrolló; segundo, entender que las instituciones de formación profesional que siguen existiendo, no son ya las del pasado, y aun la que pueda considerarse como la más tradicional de éstas seguramente se encuentra en proceso de profunda transformación; tercero, se ha avanzado ya lo suficiente como para poder realizar un balance también de las virtudes y defectos de los modelos que se propusieron como sustitutivos.

Sería en primer lugar equivocado equiparar la continuidad del modelo organizativo basado en la institución nacional de formación profesional, con la persistencia de un enfoque basado en la oferta. Absolutamente *todas las instituciones nacionales han variado sustancialmente sus concepciones acerca de los criterios orientadores de su acción, desarrollando consecuentemente mecanismos más o menos sofisticados de acercamiento a las demandas del mercado y la sociedad*. La preocupación por estructurar una oferta a su vez, flexible, basada en esquemas modulares, y que entregue una formación sólida, amplia e integral como

para afrontar con mayor probabilidad de éxito las condiciones actuales del mercado de trabajo, es una constante a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe.

*Las políticas impulsadas desde los Ministerios de Trabajo, han contribuido por su lado al incremento de la oferta privada de capacitación, diversificando los oferentes que operan en un emergente mercado desarrollado, en buena medida, a partir de las nuevas formas de acción estatal.* Esto ha permitido el surgimiento de mecanismos más inmediatos y concretos de articulación entre oferta y demanda: cursos cortos e intensivos para espacios reales detectados en el mercado. Han hecho bastante también, en orden a instalar aquella cultura de la evaluación de los resultados educativos mediante indicadores de inserción y desempeño laboral, a la vez que han mostrado efectos positivos en orden a extender la cobertura de las acciones a un porcentaje mayor de la población activa.

Los rasgos expuestos más arriba pueden considerarse como efectos positivos sobre los sistemas y políticas de formación. Sin embargo, existen determinadas áreas donde el nuevo modelo no alcanza a suplir al de la institución nacional de formación profesional. Un área en la cual los nuevos modelos más orientados a las demandas del mercado y que entienden que el rol del Estado es fundamentalmente subsidiario no resuelven del todo adecuadamente, radica en la necesidad que

tiene cualquier sistema de poseer mecanismos adecuados para el desarrollo y actualización curricular, así como para el desarrollo técnico-pedagógico. Cuando se supone que los contenidos referidos a aspectos operativos específicos pierden importancia relativa frente a los aspectos metodológicos, es imprescindible contar con estas instancias especializadas las cuales, a su vez, deben tener capacidad de acumulación de conocimientos y experiencia. Eso sólo se puede lograr cabalmente en contextos institucionales duraderos y orientados por horizontes estratégicos de mediano y largo plazo, y no en el marco de una oferta fragmentada, institucionalmente débil, y cuya visión de las cosas no vaya más allá de las demandas inmediatas y urgentes de las empresas.

El segundo aspecto de entidad, es que si bien el mercado ha de ser oportuna y eficientemente atendido, nada debe hacer pensar que él es el único faro a ser visualizado como orientador de los sistemas y políticas de formación. Y la razón principal radica en que el mercado es esencialmente miope, razona a corto plazo, y puede hacer tomar decisiones aparentemente oportunas en lo inmediato, pero inconvenientes en el largo plazo. En otras palabras, *el necesario ajuste a nivel micro entre demanda y oferta de capacitación, no debe considerarse como sustitutivo de políticas serias y de largo aliento* en la materia. Y si bien vivimos en contextos sumamente inciertos, indudablemente parece más acertado

7 5

el apostar por el desarrollo de competencias de base y generales, metodologías que permitan aprender a aprender, fortalecer las capacidad de organización y representación institucional de los diversos intereses presentes en la sociedad, contar con mecanismos que permitan acumular experiencia y conocimiento y, en definitiva, tener la capacidad de realizar inversiones cuyos resultados sólo se verán en el plazo de años.

Pero lo cierto es que, cualquiera sean los arreglos organizativos que adopte cada país, la pluralización y diversificación de la oferta de formación y capacitación es un dato de la realidad. En todos los casos entonces, *constituye un desafío de primer orden el conseguir que la diversidad no se transforme en fragmentación*. Que la gran cantidad y variedad de recursos y esfuerzos logren alcanzar un grado mínimo de coordinación y articulación a los efectos de contar con lineamientos estratégicos, vale decir políticas de Estado, en materia de formación y desarrollo de recursos humanos.

Es a este respecto que se pueden establecer al menos tres campos donde los países en general están intentando establecer consensos que permitan establecer lineamientos estratégicos como los mencionados:

- Primero, las *condiciones de equidad que ofrecen los sistemas en orden al acceso a las oportunidades de formación y capacitación*,

en el entendido que las mismas constituyen una clave fundamental para asegurar a su vez condiciones socialmente justas en materia de empleo y de integración plena a la vida social y política de los ciudadanos.

Tanto en lo que se debe a procesos más o menos espontáneos, como en lo que resulta de la acción pública a través de las políticas impulsadas desde los Ministerios de Trabajo, lo cierto que la expansión y diversificación de la oferta formativa contribuye en gran medida a mejorar los márgenes de cobertura en comparación con los modelos de política centrados en instituciones hegemónicas. Sin embargo, la sola multiplicación de oferentes no implica de por sí mayores niveles de equidad. En tal sentido, la intervención pública continúa siendo insustituible para corregir los sesgos en que incurre el mercado, tanto en lo que tiene que ver con los diferentes grupos de población como en lo que respecta a los diversos sectores económicos. Es en esta línea que se pueden ubicar los esfuerzos que, desde puntos de partida diferentes, realizan países con modelos totalmente diferentes. Aquellos que continúan teniendo instituciones nacionales de formación fuertes, intentar optimizar la sinergia entre las virtudes de estas instituciones con las nuevas posibilidades que ofrece la oferta privada y no gubernamental. Los paí-



ses en donde se ha optado por centrar en los Ministerios de Trabajo y sus instancias especializadas las funciones de orientación y administración de sistemas de formación y capacitación, dejando la ejecución en manos privadas, se encuentran también desarrollando de forma permanente esfuerzos tendientes a asegurar la equidad en el acceso a las oportunidades formativas, no sólo por parte de los individuos y los diferentes grupos sociales, sino también entre el propio universo empresarial, con especial énfasis en el sector de las micro y pequeñas empresas.

- Segundo, la *articulación entre las políticas de formación y las políticas de desarrollo económico y productivo* que apuntan, entre otros objetivos, a los de la elevación de los niveles de productividad y de competitividad empresariales y nacionales.

Esta dimensión tiene tanto que ver con la búsqueda de una necesaria convergencia entre las apuestas que los países realizan con vistas a una inserción exitosa dentro de las nuevas condicionantes de la economía globalizada y las políticas de formación que cada vez más constituyen un pilar fundamental de lo anterior. De modo especial, importan aquí las relaciones y sinergias que sea factible establecer y desarrollar entre las áreas de la formación y la que hace a la innovación y desarrollo tecnológico. Dichas relaciones han de ser

sistemáticas y acumulativas, y es en este carácter que las experiencias más alentadoras se vienen registrando desde el ámbito de instituciones de formación profesional que buscan encuadrar de modo creciente su accionar dentro de los esfuerzos nacionales tendientes al desarrollo científico y tecnológico. El otro aspecto de importancia, radica en el papel central que tienden a desempeñar los aspectos ligados a la calidad dentro de las estrategias de elevación de la competitividad económica y empresarial. La calidad de los procesos, productos y servicios se asienta ineludiblemente en la calidad de la formación que las personas reciben. Por lo tanto el desarrollar sistemas de aseguramiento de la calidad de las acciones formativas se transforma en un desafío estratégico para cualquier sistema. También en este plano, diversas instituciones de formación en la región vienen llevando adelante iniciativas sumamente interesantes en la materia. Algunas, como el INA de Costa Rica y el SENAI de Brasil en varios Departamentos Regionales, han perseguido y obtenido certificaciones de validez internacional para parte o la totalidad de sus procesos y servicios. Aspiran así a situarse como actores legítimos frente a la sociedad y el mundo productivo en el tema del aseguramiento de la calidad de servicios formativos o, dicho de otra forma, como el pri-

7 7

mer paso para asegurar la calidad de las acciones que ejecutan de modo directo y también las de terceros que aspiran a obtener su propio reconocimiento en la materia. Otras entidades, como el SENATI de Perú, no sólo se ha preocupado de desarrollar sistemas internos de aseguramiento de la calidad, sino que procura prestar servicios directos a las empresas que se abocan al mismo objetivo, y que entre los aspectos que deben satisfacer, se encuentran no pocos directamente vinculados al campo de la formación. El SENATI provee entonces una formación a la medida de las empresas que procuran su certificación de acuerdo a los estándares de calidad ISO. Finalmente, algunos Departamentos Regionales del SENAI, tienen como objetivo de mediano plazo el desarrollar servicios de asesoría a empresas en materia de procesos de aseguramiento de la calidad, así como facilitando el acercamiento de dichas empresas a las agencias certificadoras internacionales.

- Tercero, el *aseguramiento de la sustentabilidad política y económica en el tiempo de los esfuerzos que se realizan en el propio campo de la formación*.

La aparición de nuevos modelos organizativos para la formación en diversos países significó en muchos casos el fin tanto de los arreglos políticos como de los esquemas de financiamiento que los habían sustentado durante déca-

das. Inclusive en aquellos países donde el modelo de la institución nacional pervive, se han escuchado voces, muchas veces traducidas en cambios profundos, que han venido a cuestionar los esquemas de gestión y de financiamiento de las mismas. Pero ya sea mediante instituciones, Ministerios de Trabajo o con modelos mixtos, lo cierto es que parecen estarse dibujando nuevos sistemas de relacionamiento a partir de la constatación de que la formación es menos un campo especializado y más un espacio de diálogo social, concertación y negociación progresivamente ampliado a empresarios, trabajadores, y otros ámbitos institucionales vinculados a la educación, al desarrollo tecnológico, a las políticas económicas y a los sistemas de relaciones laborales. En tal sentido, la formación aparece no ya sólo como un campo de concertación y diálogo más, sino como uno de los ámbitos más promisorios y potencialmente desarrollables. A través de la negociación sobre temas formativos, los diferentes actores descubren en muchas ocasiones que pueden abordar de modo más asertivo otros temas tradicionalmente visualizados como conflictivos, como ser lo relacionado con el empleo, los salarios, o la productividad.

En términos de financiamiento, por su lado, la región parece asistir, a

la par de la diversificación de arreglos organizativos, una multiplicación de alternativas en materia de esquemas de financiamiento.

- Subsiste el *sistema de financiación pública para la formación en la empresa con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica*. No siempre esta destinación es directa y exclusiva para la formación profesional, sino que en algunos casos se dirige a temas como la readaptación laboral de trabajadores despedidos de sus empleos por procesos de reestructuración industrial o modernización estatal, que incluyen acciones de recalificación profesional, y que administran ahora nuevos actores, tales como los Ministerios de Trabajo.
- Subsiste también el *modelo de financiación pública para la formación en las empresas con recursos generales del Estado*. A través de los sistemas formales de EMT. En este caso, el fenómeno emergente es el del papel creciente que asumen las administraciones descentralizadas (estados, provincias, departamentos o municipios) en la financiación de este servicio; sea con recursos propios, sea por aplicación de transferencias del presupuesto nacional por efecto de políticas de descentralización.
- Surge el *sistema de incentivos tributarios, por el cual la empresa recupera sus gastos después de*

*presentar su declaración de impuestos*. Es el caso de Chile, donde las empresas gastan en capacitación y pueden recuperar sus gastos al declarar el impuesto a la renta, con un tope equivalente al 1 % de la masa salarial.

- *Aparece también una serie de combinaciones, sobre todo en los casos de las IFP que exploran mecanismos de apertura y flexibilización*: por ejemplo, en Colombia, las empresas pueden cofinanciar con el SENA planes internos de formación que persigan objetivos de mejoramiento de la competitividad, innovación y desarrollo tecnológico, pudiendo en virtud de ello recibir un reintegro de hasta un 50 % de los aportes realizados como contribución parafiscal.

79

## V. A modo de conclusiones

1. Los procesos de reforma actualmente en curso, así como los del pasado, relativos a las formas de organización en el campo de las políticas y sistemas de formación en América Latina y el Caribe, no acontecen ni acontecieron de manera autónoma. Están y estuvieron siempre referidos a transformaciones operadas en los contextos laboral, tecnológico y educativo, y en función de las opciones y condicionamientos de los países en sus estrategias de desarrollo económico y social. La historia de la formación profesional en la región muestra, en este

sentido, que ha sido desde siempre un campo sumamente sensible a este tipo de cambios, en virtud de su secular estrecha relación con el mundo de la producción y el trabajo.

2. Las transformaciones operadas en la estructura de los mercados de trabajo, así como la aparición del fenómeno del desempleo como un dato estructural y permanente, ha obligado a repensar aspectos tales como la distribución sectorial de la oferta formativa, los modelos de planificación mediante la adopción de mecanismos más flexibles y generalmente modulares, y las metodologías utilizadas en los diversos programas. De modo más amplio, la formación ha dejado de ser un área especializada para transformarse en un espacio de diálogo y concertación social, donde los distintos intereses económicos y sociales buscan su representación. Por su lado, la acción desarrollada desde el ámbito de los Ministerios de Trabajo ha contribuido en forma importante para su incorporación en el marco de las nuevas políticas activas de empleo.

3. El incremento en los ritmos de innovación y renovación tecnológica en el terreno de la producción y el trabajo igualmente han sido un catalizador fundamental para los cambios organizacionales, colocando el desafío de la actualización tecnológica y, más que nada, la necesidad de estructurar una oferta formativa que permita relacionarse, más que con técnicas y equipos particulares, con el cambio tecno-

lógico como un dato permanente. Esta búsqueda de articulación entre formación y tecnología es realizada en la región por caminos diversos, pero requiere siempre espacios institucionales sólidos y duraderos capaces de desarrollar un esfuerzo que debe ser necesariamente sistemático y de largo aliento.

4. En términos educativos, la institucionalidad de la formación profesional se viene abriendo progresivamente a una cooperación y articulación con otros sistemas, como la educación media técnica y la educación superior, entre otros. La formación en sí misma tiene un componente –cada vez relativamente menor– de aspectos meramente técnicos, y cada vez mayor de aspectos de base y metodológicos. También progresivamente es dejada de lado la concepción del aprendizaje para la vida activa como una etapa previa al empleo y claramente delimitada espacial y temporalmente, para ser sustituida por otra donde la formación acontece de diversas formas y en distintos ámbitos, procurando estructurar una oferta lo suficientemente vasta y flexible como para posibilitarla a lo largo de toda la vida.

5. Todos los modelos (los organizados en torno a instituciones nacionales de formación, los orientados a partir de los Ministerios de Trabajo, y los mixtos) presentan debilidades y fortalezas, en definitiva aspectos que son mejor resueltos en un esquema que en otro. Pero por encima de la discusión centrada en ideas apriorísticas y pos-

turas ideológicas, emergen los problemas fundamentales que deben ser atendidos: equidad, cobertura, inversión, actualización tecnológica, calidad. Probablemente para las instituciones de formación profesional uno de los principales desafíos consista en lograr desempeñar un papel estructurante de la oferta formativa, tanto pública como privada, en las líneas relativas a calidad, actualización tecnológica, innovación curricular, entre otras. En otras palabras: fortalecer su papel rector dentro de los sistemas de formación, reconociendo la diversidad de actores existente y ayudando a potenciar las cualidades sistémicas de los recursos humanos y materiales disponibles en el país. Para los Ministerios de Trabajo, en los casos en que están gerenciando sistemas o políticas en materia de

formación, el reto consiste en dotar a un universo que corre el peligro de la fragmentación de la oferta, de espacios de desarrollo sistemático en materia de innovación y desarrollo tecnológico, desarrollo curricular, estándares de calidad, etc. El peligro de oponer taxativamente distintos modelos, reside en colocar como excluyentes a objetivos que deben estar contemplados en cualquier sistema: fortalecer y estimular el desarrollo de la oferta formativa, incluso recurriendo a mecanismos de libre competencia, a los efectos de incrementar la cobertura del sistema; y, a la vez, invertir de modo sistemático y de largo plazo, para desarrollar capacidades institucionales que permitan la acumulación de experiencia, recursos y conocimientos en áreas estratégicas. ♦