

CINTERFOR

Centro Interamericano de Investigación
y Documentación sobre Formación Profesional

CINTERFOR-SENA

Proyecto 055

POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

(Reunión efectuada en Bogotá,
21-23 de julio de 1969)

Montevideo, 1970



49778

Últimos títulos aparecidos en la serie "Informes":

- No. 25: CINTERFOR-DEI/MEC: Evaluación de programas de F.P. (proyecto 040).
- No. 26: CINTERFOR-SENA: Formación profesional en el sector rural. (proyecto 049).
- No. 27: CINTERFOR-INCE: Normas sobre elaboración de manuales para cursos de formación profesional. (proyecto 023).

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

Sus publicaciones comprenden las siguientes series:

Boletín CINTERFOR	
CINTERFOR-Documentación	(periódicas)
CINTERFOR-Informes	
Estudios y Monografías	
Serie Bibliográfica	(no periódicas)

Dirección: Colonia 993, piso 7

Dir. postal: Casilla 1761

Dir. telegráfica: *CINTERFOR*

Teléfono: 8 48 13

Montevideo

Uruguay

RESUMEN

Informe sobre el seminario convocado para examinar las políticas latinoamericanas de formación profesional. El seminario se llevó a cabo en Bogotá, Colombia, del 21 al 23 de julio de 1969, con el patrocinio conjunto de SENA y CINTERFOR. Asistieron 76 representantes y observadores de las instituciones de F.P. de la región y organismos internacionales. Se discutieron las tendencias actuales de la F.P., a la luz de los cambios que han tenido lugar en los campos de la demografía, la economía, la tecnología y la educación. - Se consideraron dos grandes temas:

- a) Nuevos campos de actividad en la F.P., que abarca varios problemas conectados, tales como de escala, planificación, coordinación entre la formación profesional y la educación secundaria, y la extensión a los servicios, particularmente hotelería y hospitales.
- b) Financiación de la F.P., que fue desglosado en varios puntos, por ejemplo, estructura financiera de las instituciones de F.P., gastos e inversiones en F.P. y su relación con la economía nacional, y consecuencias financieras de algunas hipótesis sobre cambios de política y alcance de la formación profesional.

Los participantes discutieron los documentos sometidos a su consideración, los que ahora figuran en la sección anexos del presente informe.

SUMMARY

Report on a seminar summoned to make a revision of Latin America VT policies. The seminar was held in Bogota, Colombia, from 21 to 23 July, 1969, co-sponsored by SENA and CINTERFOR. 76 representatives and observers from VT institutions and international agencies attended the seminar. The general guidelines of the current tendencies of VT policies were discussed in the light of changes occurred in the demographic, economic, technological and educational fields. They dealt with two main subjects:

- a) New fields of activity within VT, which covers several related problems such as of scale, planning, coordination between VT and secondary education and of extension of in-service VT, specially hotel and hospital training.
- b) Financing VT, which was divided into several points, for example, financial structure of VT institutions, expenditure and investment in VT and its development during the last years and its relationship to the national economy, and financial consequences of some hypothesis on political change and VT reach.

The papers submitted to the seminar were discussed by the representatives and are published as annexes to this report.

S U M A R I O

1. Antecedentes y organización	Pág. 9
2. Participantes y observadores	11
3. Temario y desarrollo de las sesiones	21
4. Lista de trabajos presentados	43

ANEXOS

1. SENA: La formación profesional en Colombia	47
2. SENA: Problemas de la planificación de la formación profesional	69
3. INCE: Problemas de escala de la formación profesional. La experiencia de Venezuela	75
4. SENAC: Problemas de extensión de la formación profesional en el área de los servicios	83
5. SENA: Una estrategia para la capacitación en el sector terciario	101
6. MEC: Coordinación entre la formación profesional y la enseñanza media, por Jorge Alberto Furtado	109
7. INACAP: Interconexiones entre el sistema formal de educación y los sistemas de capacitación profesional (extraescolar). El caso de Chile, por Guillermo del Campo	135
8. CINTERFOR: Hipótesis sobre la evolución de la formación profesional y consecuencias financieras	153
9. CINTERFOR: Comentarios sobre el financiamiento de la formación profesional en América Latina, por Eduardo Martínez E.	171
10. INACAP: La formación profesional en Japón, por Agustín Alberti	185

1. ANTECEDENTES Y ORGANIZACIÓN

1.1 Del 21 al 23 de julio de 1969, previamente a la VII Reunión de la Comisión Técnica, se realizó en Bogotá, Colombia, el seminario sobre revisión de políticas de formación profesional para América Latina; proyecto 055. En los documentos previos circuló con el título resumido de "Seminario Revisión Políticas FP".

1.2 La III Reunión de la Comisión Técnica propuso la realización de un seminario destinado a considerar las bases de una política de formación profesional para América Latina. Dicho seminario, con la denominación de proyecto 034, se llevó a cabo en Viña del Mar, del 28 al 30 de noviembre de 1966. Allí fue considerado el documento de trabajo que presentó el Ing. Paulo Novaes, titulado "Valorización de los recursos humanos mediante la educación y el adiestramiento".

1.3 En el debate sobre los puntos propuestos del temario se consideraron los lineamientos generales de las tendencias existentes en las políticas de formación profesional. Las consideraciones más importantes allí vertidas fueron recopiladas en el informe de CINTERFOR sobre dicho proyecto.

1.4 Con el tiempo se hizo sentir la necesidad de seguir elaborando las ideas fundamentales del tema, junto con las transformaciones socio-económicas y el cambio de circunstancias ocurrido en los países. Surgió también, concretamente, el deseo de contribuir al plan regional de empleo que la OIT encara con el proyecto denominado "Plan de Ottawa".

1.5 He aquí, en esbozo, las causas que indujeron a las instituciones de la región a propiciar un nuevo proyecto como seguimiento del proyecto 034. Como tal fue presentado a la IV Reunión de la Comisión Técnica celebrada en Cleveland, 1968, que lo aprobó. A partir de entonces se le distinguió como proyecto 055.

1.6 El objetivo del seminario quedó establecido así: revisar las políticas de formación profesional a la luz de los cambios demográficos, económicos, tecnológicos, laborales y educativos, teniendo en cuenta particularmente el plan regional del empleo (Plan Ottawa) de la OIT.

1.7 El copatrocinio del seminario estuvo a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, de Colombia. Las reuniones se realizaron en el local y los

salones que a tales efectos puso a disposición de la reunión, con el dispositivo necesario para los trabajos de secretaría y para la recepción de los participantes, así como los equipos necesarios para la reproducción de documentos, empleo de ayudas audiovisuales y el sistema de intérpretes simultáneos en español e inglés. El personal de secretaría y las relaciones públicas se atendieron con el personal que a tales efectos dispuso el SENA. Todos los gastos emanados por estos conceptos corrieron a cargo del copatrocinador.

1.8 Por su parte, CINTERFOR seleccionó los becarios, según las propuestas enviadas por las distintas instituciones. Elaboró el temario y la información bibliográfica que se ofreció a los participantes. Tomó a su cargo, también, la edición del presente informe.

1.9 En cuanto a la financiación, CINTERFOR asumió las remuneraciones, gastos de traslado y viáticos de su personal que concurrió a la reunión, así como los gastos de pasajes de los becarios y los viáticos correspondientes a los tres días que duró la reunión.

1.10 El seminario fue conducido por el Director de CINTERFOR, con la asistencia del representante designado por el SENA y por el Servicio de Formación Profesional de la OIT.

2. PARTICIPANTES Y OBSERVADORES

ARGENTINA

Roberto E. Arano
Director Nacional
Administración de Educación Agrícola
Moreno 1270 - Buenos Aires

Cornelio Alfredo Leloutre
Inspector General de Programación y Evaluación
Consejo Nacional de Educación Técnica
Bolívar 191 - piso 5 - Buenos Aires

BOLIVIA

Yerko Garafulic
Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Mercado Esquina Yanacocha - La Paz

Alberto Elío
Director
Escuela Industrial Bolivia
Genaro Sanginés 566 - La Paz

BRASIL

Eghüs de Barros Palissy
Asesor Técnico del Director Nacional
SENAI
Rua Araújo Porto Alegre 70, 10o. andar - Rio de Janeiro

Carlos J. da Costa Pereira
Técnico-Jefe División Cooperación Empresas
SENAI
Rua Araújo Porto Alegre 70, 4o. andar - Rio de Janeiro

Nemesio Diógenes Neto
Director Regional
SENAT
Avenida Bomfim 99 - Salvador

Mauricio de Magalhaes Carvalho
Director General
SENAC
Avenida General Justo 307, 7o. andar - Rio de Janeiro

Oliver Gomes da Cunha
Director Regional en São Paulo
SENAC
Rua Dr. Vila Nova 228, 3o. andar - São Paulo

Antonio Ferreira Bastos
Director General Departamento Mano de Obra
Ministerio de Trabajo
Avenida Presidente Antonio Carlos 251 - Rio de Janeiro

Ney Fabiano de Castro
Asesor General
Ministerio de Educación y Cultura
Rua Imprensa 16, 14o. andar - Rio de Janeiro

Paulo De Oliveira
Jefe Selección y Adiestramiento
Compañía Nacional de Alcalis
Arraial do Cabo - Cabo Frio

José Furtado De Araújo
Jefe Formación Profesional
Compañía Siderúrgica Nacional
Volta Redonda

Alceu Pinheiro Fortes
Jefe Sector Acuerdos y Convenios
PETROBRÁS
Avenida Marechal Floriano 143, 15o. andar - Rio de Janeiro

CANADÁ

James Bartleman
Segundo Secretario
Embajada del Canadá en Bogotá

COLOMBIA

Rodolfo Martínez Tono
Director General
SENA
Apartado aéreo 9801 - Bogotá

Alberto Ramírez Sánchez
Director Administrativo General
SENA
Apartado aéreo 9801 - Bogotá

Francisco Gómez Cano
Director General de Operaciones
SENA
Apartado aéreo 9801 - Bogotá

Antonio Díaz
Miembro Consejo Nacional
Representante Trabajadores
SENA
Apartado aéreo 9801 - Bogotá

Carlos Jaramillo De La Torre
Consejero Nacional
SENA
Apartado aéreo 9801 - Bogotá

COSTA RICA

Humberto Hernández
Presidente Junta Directiva
INA
Apartado aéreo 139 - Cartago

CHILE

Agustín Alberti
Director Ejecutivo
INACAP
Huérfanos 1147, piso 6 - Santiago

Eduardo Martínez E.
Jefe Oficina de Evaluación y Estudios
INACAP
Huérfanos 1147, piso 6 - Santiago

ECUADOR

José Baquero de la Calle
Director Nacional
SECAP
Santa Prisca 310 - Quito

EL SALVADOR

Rubén Darío Vega
Supervisor General Formación Profesional
Departamento Nacional de Aprendizaje
17 Calle Poniente 150 - San Salvador

ESTADOS UNIDOS

Lewis H. Earl
Jefe Política de Mano de Obra para el Extranjero
Departamento del Trabajo
Washington D.C.

Glen Coombs
AID
Departamento de Estado
Washington D.C.

GUATEMALA

Marco Tulio Samayoa
Ingeniero Departamento de Productividad
Centro de Desarrollo y Productividad Industrial
Edificio Cruz Azul, piso 2, 5a. Av. 8-24, Zona 1 - Guatemala

HONDURAS

Manuel Guevara
Director Departamento Nacional de Mano de Obra
Ministerio de Trabajo
Comayaguela, D.C.

MÉXICO

Amos Salinas Alemán
Jefe Departamento de Programas de Adiestramiento
Servicio Nacional ARMO
Calzada Atzacapotzalco, La Villa 209 - México D.F.

NICARAGUA

Alberto Salinas Muñoz
Embajador de Nicaragua en Colombia
Carrera 7a., no. 66-99 - Bogotá

Modesto Baltodano
Subdirector
Instituto Nacional de Aprendizaje
Apartado 2006 - Managua

PANAMÁ

Víctor Rodolfo Domínguez
Director Centro de Formación Profesional
IFARHU
Vía España - Edificio Rafael 37-74 - Panamá

Roberto Morelos
IFARHU
Vía España - Edificio Rafael 37-74 - Panamá

PARAGUAY

Arnaldo Silvero M.
Programador de Recursos Humanos
Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República
Calle Iturbe 175 - Asunción

PERÚ

Alfonso Castañeda Pastor
Director Nacional
SENATI
Apartado aéreo 1769 - Lima

TRINIDAD Y TOBAGO

Richard Barrow
Subdirector de Desarrollo Comunal
Ministerio de Planificación y Desarrollo
Port of Spain

URUGUAY

Luis Víctor Anastasía
Director General
Universidad del Trabajo
San Salvador 1674 - Montevideo

VENEZUELA

Oscar Palacios Herrera
Presidente
INCE
Avenida Nueva Granada - Caracas

OIT

Eduardo Ribeiro de Carvalho
Jefe Operaciones Formación Profesional
OIT
40 Rue de l'Athénée - Ginebra - Suiza

CINTERFOR

Julio Bergerie
Director
CINTERFOR
Colonia 993, piso 7 - Montevideo

Gerardo Lassalle
Coordinador de Proyectos
CINTERFOR
Colonia 993, piso 7 - Montevideo

Aime Fardet
Consejero Regional OIT
CINTERFOR
Colonia 993, piso 7 - Montevideo

Ruben Cotelo
Editor
CINTERFOR
Colonia 993, piso 7 - Montevideo

Susana Secco García
Secretaria
CINTERFOR
Colonia 993, piso 7 - Montevideo

OBSERVADORES

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

César Chaparro M.
Bogotá - Colombia

CIME

Guillermo Cruz D.
Bogotá - Colombia

COLOMBIA - SENA

Javier Gómez Giraldo - Armenia
Segundo Rubiano M. - Barranquilla
Alberto Garnica - Boyacá
Héctor Ubillos - Bucaramanga
Jaime Puerta V. - Medellín
Hernando Arrazola - Montería
Rafael Cuellar - Neiva
Jesús A. Orozco - Pereira
Carlos Romero G. - Santa Marta
Javier González L. - Bogotá
Ismael Cabrera - Bogotá
Eberto Cediel B. - Bogotá
Santiago Agudelo M. - Bogotá
J. Vicente León T. - Bogotá
Aurelio Gómez P. - Bogotá
Antonio J. Escovar - Bogotá
Jaime Pardo - Bogotá
Guillermo Tirado - Bogotá
Ernesto Rodríguez M. - Bogotá
Alberto Barrios - Bogotá
Hernán Naranjo - Bogotá
Alonso Duque V. - Bogotá

Manuel Briceño R. - Bogotá
Jesús M. Bejarano G. - Bogotá
Luis Francisco Durán - Bucaramanga
Manuel Tamayo - Manizales
Francisco Gordillo - Neiva
Alexander Macheod - Bogotá
Leonel de la Pava - Ibagué

COLOMBIA - Unión de Trabajadores

Alfonso Portela V.
Luis Alfonso Perdomo
Francisco Gómez G.
José Vicente Rincón
Heriberto Londoño
Vicente Caicedo
José S. Jaramillo
Leonardo Lombardí
Luis Alfonso Moreno
Jesús Cárdenas

COLOMBIA

Vicente Pérez Silva - Ministerio de Trabajo
Ricardo Chara - Universidad de Cauca
Carlos J. González - SAC
Rogelio Marulanda - La Rosa
Mario Villamizar - Instituto Colombo-Venezolano
Armando A. Niño - Universidad Pedagógica

ESTADOS UNIDOS

Victor J. de Mayo - International Center for Learning Services
Gilbert Cover - Ciberr Education Inc.

- OIT

Marcel Ganivet

PNUD

Ricardo Bolívar

UNESCO

Ignacio Reyes

César Lara D.

Manuel S. Alguero

UNICEF

Fritz Lherisson

3. TEMARIO Y DESARROLLO DE LAS SESIONES

3.1 La distribución de las jornadas de trabajo del seminario obedeció al desglose que del tema central se hizo. Quedó, así, establecido el siguiente temario:

a) Nuevos campos de actividad de la formación profesional

i) Problemas de escala de la formación profesional.

Se solicitó y obtuvo la colaboración de un grupo de trabajo organizado por el INCE de Venezuela.

ii) Problemas de coordinación entre formación profesional y enseñanza media.

Se solicitó y obtuvo la colaboración de:

- INACAP y de su representante en la Comisión Coordinadora con el Ministerio de Educación de Chile.

- MEC y de la Comisión que actúa con el CETRHU y el Consejo Nacional de Educación de Brasil.

iii) Problemas de extensión de la formación profesional en servicios, especialmente en hotelería y hospitales.

Se solicitó y obtuvo la colaboración del SENAC, de Brasil.

iv) Problemas de planificación de la formación profesional.

Se solicitó y obtuvo la colaboración del SENA de Colombia.

b) Financiación de la formación profesional

i) Régimen financiero de las instituciones de formación profesional en algunos países de América Latina y Europa.

Para la información sobre este punto CINTERFOR solicitó la colaboración de diversas instituciones.

- ii) Análisis del gasto e inversión en formación profesional en su evolución en los últimos años y en su relación con la economía de los países.

Se solicitó y obtuvo la colaboración de INACAP.

- iii) Consideración de las consecuencias financieras de algunas hipótesis sobre cambios de política y alcance de la actividad de formación profesional.

Sobre este punto, CINTERFOR preparó un trabajo panorámico.

PRIMERA JORNADA

3.2 El seminario se inició oficialmente en el Auditorium Central del Edificio Comercial del SENA, a las 9 y 30 de la mañana del 21 de julio de 1969. Ernesto Rodríguez Medina, funcionario del SENA, dio la bienvenida a los delegados y explicó el funcionamiento de los sistemas de secretaría y relaciones públicas. Por su parte, el Director de CINTERFOR esbozó el sistema de trabajo que habría de seguirse. Seguidamente, los delegados acreditados se identificaron de viva voz y así terminó la sesión preparatoria.

3.3 Treinta minutos más tarde se dio comienzo a la sesión inaugural. Tomaron asiento en el proscenio los ministros de Trabajo y Seguridad Social, John Agudelo Ríos, y de Educación y Cultura, Octavio Arismendi Posada; el Director de CINTERFOR, Julio Bergerie; el Director General del SENA, Rodolfo Martínez Tono; el Coordinador General del seminario, Francisco Gómez Cano; el Representante Residente de la UN en Colombia, Raymond Gauthereau, y el representante general del Director de la OIT, Eduardo Ribeiro de Carvalho.

3.4 Se inició, entonces, la parte oratoria con las palabras del Ministro de Trabajo de Colombia, quien hizo un llamado a los organismos internacionales para que emprendan una "vigorosa política a fin de lograr que la cooperación técnica deje de ser una concesión para convertirse en una obligación". Hizo, luego, uso de la palabra el Dr. Rodolfo Martínez Tono, quien afirmó que "es absolutamente indispensable que exista una participación plena y consciente de los sectores estatales, laborales y empresariales en la capacitación de los trabajadores que pueda tener éxito en la tarea de formación profesional". El acto se cerró con las palabras pronunciadas por Julio Bergerie.

3.5 Luego de un breve cuarto intermedio, se inició el seminario en sí, con la presentación que hizo Francisco Gómez Cano de dos trabajos preparados por el SENA. El primer documento, La formación profesional en Colombia, figura en los anexos con el número 1; el segundo, Problemas de la planificación de la formación profesional, corresponde al punto a iv) del temario y se reproduce aquí como anexo 2.

3.6 A las tres de la tarde, finalizado el receso del mediodía, el Director General del INCE de Venezuela, Oscar Palacios Herrera, presentó el documento de su institución: Problemas de escala de la formación profesional. La experiencia venezolana, que corresponde al punto a i) del temario y se distingue con el numeral 3 en la sección anexos del presente informe.

3.7 Palacios Herrera glosó el contenido del documento, enumeró sus principios y expuso la metodología que sirvió para su confección. Destacó el papel que le cabe a la empresa, sea pública o privada, en la formación profesional, que es mayor en los países altamente industrializados que en los de menor desarrollo. En éstos, los empresarios entienden que el Estado tiene la obligación

de suministrar un trabajador calificado cada vez que ellos lo demanden. Dijo: "Existe el criterio de que se cumple con la responsabilidad de la formación profesional de los trabajadores, con cotizar una cantidad determinada, sea al organismo correspondiente, sea al fisco en general; es decir, hay una delegación de responsabilidades en cuanto a este servicio tan fundamental". Contra esto ha reaccionado el INCE, primero con los cursos de aprendizaje, luego con la utilización de los supervisores para desarrollar en todas las empresas las funciones de promoción de los cursos, y últimamente la reglamentación lograda para el caso de que las empresas soliciten la contratación de un técnico extranjero.

3.8 El Director del INCE enumeró otros problemas venezolanos (por ejemplo, la escolaridad promedio del trabajador es el tercer grado, entre 80 y 90 mil jóvenes ingresan anualmente al mercado de trabajo, de los cuales apenas un 8 % ha recibido algún tipo de formación que les permite ocupar un puesto de trabajo remunerado) y mencionó los programas que dicha institución ha establecido para resolverlos, en particular el dedicado a la juventud desocupada.

3.9 El representante de la OIT, Eduardo Ribeiro de Carvalho, revisó los programas de formación profesional en varios países del mundo y se detuvo en el emprendido en Túnez, con relativo éxito. Allí se ha organizado un programa de capacitación en obras públicas para jóvenes entre 17 y 25 años, que se realiza al tiempo que esas mismas obras públicas se ejecutan. Con ello se reducen los costos de la formación profesional, sin contar los beneficios que quedan a la comunidad en forma de caminos, obras de reforestación, energía eléctrica, etc. "Estas nuevas experiencias, de asociar la formación profesional a la producción, a la creación de elementos de valor económico, deben ser objeto de una cierta atención". Lo cual no quiere decir que no carezcan de obstáculos, según se vio en la última conferencia de la OIT en la que fueron tratados los temas relacionados con los programas para los jóvenes.

3.10 Antonio Ferreira Bastos, del Ministerio de Trabajo de Brasil, mencionó un programa semejante que se lleva a cabo en su patria. El Ministerio de Trabajo, en convenio con el SENAI, realiza un experimento de capacitación acelerada en sus propias construcciones. El plan nacional de viviendas generó numerosos empleos y consecuentemente se ha presentado una crisis por carencia de mano de obra en la industria de la construcción civil. Para conjurarla, se realizaron experimentos pilotos con el objetivo de transformar en escuela la misma obra en construcción, con lo cual disminuye el tiempo de formación. Paralelamente se pensó en un plan de capacitación de monitores y la selección de ese personal recayó en los maestros de obra. Ya hay alrededor de diez mil monitores en formación. La construcción no se interrumpe, pero el obrero deja el trabajo al cumplir las seis horas, para recibir dos de capacitación. El SENAI suministra los cursos y el Ministerio de Trabajo toma a su cargo el pago de una beca por esas dos horas, además de pagar el salario del monitor y donar al participante el juego de herramientas básicas e indispensables para desempeñar su nueva ocupación.

3.11 En cuanto a la exposición de Palacios Herrera, el representante del Ministerio de Trabajo de Brasil comunicó que dicha cartera de Estado ha instituido un sistema de becas para la formación profesional, con la cooperación del SENAI y SENAC, para los desocupados. Al término de los cursos, que se extienden durante dos o tres meses, el trabajador es admitido automáticamente en las empresas locales. Preguntó, finalmente, al Director del INCE, si en Venezuela se ha montado un sistema de colocación de trabajadores semejante al brasileño.

3.12 Palacios Herrera contestó que el servicio de colocaciones está siendo reorganizado.

3.13 Rubén Darío Vega informó que en El Salvador se padece el problema de la emigración de las provincias rurales hacia la capital, movimiento que es protagonizado mayoritariamente por los jóvenes en busca de trabajo. Preguntó si Venezuela tiene este problema y cómo lo resuelve.

3.14 Palacios Herrera dijo que la población rural de Venezuela se redujo a la mitad en sólo diez años: era el 60 % de la total y ahora se ha convertido en el 30 %. El único recurso para evitar la emigración masiva es elevar el nivel de vida de la población rural. No hay soluciones claras, admite, desde el punto de vista de la formación profesional, la que debería vincularse a planes de desarrollo industrial, saneamiento, etc. En Venezuela se proporcionan cursos por medio de unidades móviles, aunque lo ideal sería el régimen de internado, que es costoso.

3.15 Luego de un breve cuarto intermedio, el plenario pasó a tratar el punto a iii) del temario, que versa sobre problemas de extensión de la formación profesional en servicios, especialmente en hotelería. Mauricio de Magalhaes Carvalho, Director del SENAC, presentó el documento preparado por su institución. Se titula Problemas de extensión de la formación profesional en el área de los servicios y se distingue en la sección anexos con el número 4.

3.16 La actividad comercial en Brasil -dijo Mauricio Carvalho-, teniendo en cuenta no solamente los empleados sino también sus empleadores, emplea actualmente más de dos millones de personas, con una tasa de crecimiento porcentual del 6 % anual. En el momento actual esta actividad atraviesa un período de modificaciones que vale la pena mencionar. Por ejemplo, está siendo revisada la legislación referente al menor de edad. En Brasil hay varias normas legales que regulan el trabajo del menor, la más importante de ellas es la que creó el aprendizaje obligatorio, primero a través del SENAI (1942) y luego del SENAC (1946). En 1967, el Ministerio de Trabajo instituyó una comisión que tenía como responsabilidad principal la revisión de esas leyes y su trabajo ha terminado. En el proyecto se establece que las empresas están obligadas a contratar menores, a partir de los 16 años. Con ello quedan obligadas también a sufragar el 50 % de la formación del aprendiz en base al salario mínimo de esa región. Por otra parte, las empresas quedarán obligadas a matricular a

los menores en los sistemas vigentes de educación, sea primario o secundario. De esta manera, la legislación sobre aprendizaje se traslada a una edad más avanzada, a los 16 años.

3.17 El Ministerio de Trabajo -prosiguió Mauricio Carvalho- creó en 1964 nuevas secretarías, entre ellas el Departamento Nacional de Mano de Obra, que hoy tiene a su cargo la coordinación del esfuerzo nacional en materia de formación profesional, respetando la autonomía del SENAI y del SENAC. Dicha coordinación se realiza a través de un Consejo de Directores Generales de los departamentos regionales del SENAI y del SENAC, y además directores del Ministerio de Educación, Ministerio de Planeamiento y representantes de la clase obrera, que se reúnen periódicamente.

3.18 "En el momento actual -continuó Mauricio Carvalho-, en nuestro país tenemos conciencia de que el turismo es una de las principales fuentes para incrementar nuestra reserva de capital. Por eso, atendiendo a un arreglo con CINTERFOR, hemos decidido dentro del sector terciario escoger pequeñas empresas de hotelería que me parece guardan profunda analogía en todos los países del continente". El gobierno brasileño ha decidido crear una compañía mixta, la Empresa Brasileña de Turismo, que tiene como finalidad la promoción del país en el exterior y la modernización de la red hotelera. Esta organización está empeñada en financiar los nuevos proyectos de construcción hotelera, pero los subordina a una nueva concepción de los servicios, de manera que Brasil pueda tener dentro de poco tiempo los hoteles y residencias de rango internacional que en el momento carece. En el Estado de Guanabara, que tiene vida turística propia, se ejecutan actualmente siete proyectos de magnitud considerable en el campo hotelero, con el fin de dotar a Río de Janeiro, en el próximo trienio, de una capacidad hotelera aumentada en 2.500 habitaciones.

3.19 Río de Janeiro cuenta en la actualidad con unos 176 hoteles y residencias y ocupa alrededor de 10.000 profesionales de hotelería. Muchos hoteles, sin embargo, acuden a la importación de profesionales extranjeros, como único medio para ponerse a nivel con la atención hotelera de otros países del continente. "Nosotros -dijo Mauricio Carvalho- vemos esto como una mala política que provoca la disminución de puestos de trabajo para los nacionales y que afecta gran parte de la población". Se enfrentan problemas, algunos de ellos delicados, como el prejuicio racial, que dicta una discriminación velada para los puestos superiores y de contacto con el público. Esto deberá corregirse. Otro es el dominio de idiomas, especialmente el inglés y el español, herramientas básicas en los hoteles de categoría internacional. "A medida que fuimos progresando en nuestro trabajo, pues ya llevamos cerca de ocho años en la tarea, hemos observado una modificación lenta. En la última reunión sobre la enseñanza de hotelería del SENAC, comprobamos que existe gran cantidad de muchachos egresados de nuestros cursos de cocina y sala que poseen bachillerato tradicional completo. Creemos que en un futuro próximo esto nos permitirá resolver uno de los problemas en el área del reclutamiento de instructores en hotelería.

3.20 Ya hay escuelas hoteleras en los Estados de Río Grande del Sur, São Paulo, Paraná, Guanabara y Minas Gerais. Cabe destacar el carácter eminentemente práctico de la enseñanza que se realiza en restaurantes-escuelas, que operan como entidades comerciales y que tienen las mismas características de una casa comercial y también la presencia constante de un gran número de personas que allá van en busca de enseñanza. Ya se ha instalado el primer hotel escolar del SENAC en una ciudad turística, con 35 apartamentos dobles y que puede hospedar cómodamente a 70 personas.

3.21 En este punto intervino Palacios Herrera. Dijo que en Venezuela el INCE ha establecido un centro para la enseñanza en el campo del comercio y los servicios: diseño industrial, vitrinismo, dibujo arquitectónico, jardinería, barbería, peluquería, etc. También se han afrontado problemas, similares a los de Brasil. En turismo, por ejemplo, se tropieza con la carencia de calificación educacional del aprendiz, lo que en su momento determina vallas. Si el joven no sabe bien la gramática de su propio idioma, le resulta penoso el aprendizaje de otra lengua.

3.22 A la inquietud del Director del INCE, respondió Oliver Gomes da Cunha, Director de la Regional de São Paulo del SENAC. Dijo: "Los jóvenes candidatos al curso de turismo deben poseer una preparación escolar correspondiente al segundo ciclo de enseñanza, es decir, bachillerato completo, lo que les permite acceder rápidamente al curso de Guía de Turismo y actualmente al de Agente de Turismo. En cuanto a la enseñanza de idiomas, recurrimos al laboratorio de lenguas, adecuado para los alumnos que ya tienen una base previa".

3.23 Siempre dentro del tema del sector terciario, intervino seguidamente Jaime Pardo Sánchez, del SENA. Su intervención se reproduce en la sección anexos y se distingue con el título Una estrategia para la capacitación en el sector terciario y con el número 5. Interrogó finalmente a los representantes de Brasil sobre el método aplicado por SENAC para ampliar el campo de acción en el sector de los servicios.

3.24 La respuesta estuvo a cargo de Mauricio Carvalho, quien debió aclarar previamente que el SENAC es una institución descentralizada. Aunque el Departamento Nacional planifica, coordina y controla a todos los departamentos regionales de Brasil, y hay casi veinte, esas administraciones regionales tienen una libertad de acción casi total. Las direcciones regionales disponen, así, de gran flexibilidad y se adaptan a las necesidades de los empleadores locales. Desde un punto de vista teórico, sin embargo, los procedimientos son los mismos: análisis ocupacionales, evaluación del mercado de trabajo, etc. En cuanto a los servicios, SENAC realiza seminarios para comerciantes y divulga las nuevas técnicas de comercialización. El procedimiento de los seminarios se ha revelado eficaz, particularmente para atraer a los pequeños comerciantes y gerentes de pequeñas y medianas empresas.

3.25 Martínez Tono dijo que en Colombia se entiende que la formación profesional debe tomar a los egresados de las diferentes escalas del sistema educativo y adaptarlos, en un proceso que se extiende a lo largo de la vida activa, a los puestos de trabajo que existen en todos los niveles ocupacionales. Esto rige también para el sector servicios y por eso el SENA ha emprendido un programa de desarrollo gerencial masivo. Se piensa, ahora, organizar cuatro centros, en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, que son geográficamente estratégicos. El programa se propone tres metas. Primero, capacitar aproximadamente 50.000 gerentes que desempeñan esas funciones sin tener muchas veces las condiciones propias para el cargo. Segundo, facilitar la formación profesional en la empresa. Y tercero, dar oportunidades a las personas que emergen del sistema educativo, ya sea al final del ciclo secundario o aún de la universidad, para que puedan optar a los puestos de dirección de las empresas. El objetivo máximo es que dentro del SENA se pueda integrar toda la pirámide ocupacional.

3.26 Ferreira Bastos se dirigió a Martínez Tono y le preguntó si en Colombia hay mercado de trabajo para 50.000 gerentes de empresa.

3.27 Al SENA, contestó Martínez Tono, aportan actualmente más o menos 60.000 empleadores de los diferentes sectores de la economía, de los cuales la mayoría proviene de empresas pequeñas y medianas. El programa busca mejorar la preparación de 50.000 gerentes que ya actúan como tales; y también, por supuesto, reponer las vacantes que se producen.

3.28 Finalizó, así, la jornada del lunes 21 de julio.

SEGUNDA JORNADA

3.29 Julio Bergerie abrió la sesión matutina y anunció que el punto correspondiente del orden del día es el que se distingue como a ii) en el temario, vale decir: "Problemas de coordinación entre formación profesional y enseñanza media". Introdujo al primer expositor, el señor Ney Fabiano de Castro, Asesor General del Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra Industrial, del Ministerio de Educación y Cultura de Brasil. Por su parte, Fabiano de Castro presentó y glosó el trabajo de Jorge Alberto Furtado, Coordinación entre la formación profesional y la enseñanza media, que se reproduce en la sección anexos, donde lleva el número 6.

3.30 Luego de un breve cuarto intermedio, Eduardo Martínez, de INACAP, presentó Interconexiones entre el sistema formal de educación y los sistemas de capacitación profesional (extra-escolar). El caso de Chile, del que es autor Guillermo del Campo, Jefe del Departamento Técnico de INACAP. Este trabajo figura en los anexos con el número 7.

3.31 Finalizada la presentación, Eduardo Martínez fue interrogado por Eghús de Barros Palissy, Asesor Técnico del Director Nacional del SENAI, acerca de los exactos alcances de la interconexión. Martínez aclaró el punto con un ejemplo. En el programa de aprendizaje, que dura tres años, el joven asiste durante tres meses a un centro de INACAP o a alguna escuela industrial cedida por el Ministerio de Educación, donde aprende los elementos básicos, teóricos y técnicos, de un oficio. Terminado el ciclo de tres meses, el joven ingresa por nueve meses a una industria, donde trabaja cuatro días a la semana; el día y medio restante retorna al centro de INACAP o a la escuela industrial o a recibir una enseñanza de tipo científico humanista con programas preparados por el Ministerio de Educación e impartidos por profesores de dicho ministerio. Ese programa se confecciona de acuerdo con INACAP. Recibe también enseñanza tecnológica, según programas preparados por INACAP y con profesores de INACAP. No todas las escuelas industriales participan en el programa, sino aquellas cuyos equipos les permiten desarrollar el programa común, unitario, entre ellas y el INACAP. No son los programas tradicionales del Ministerio de Educación. Ante otra pregunta, Martínez dijo que el papel principal de la Universidad Técnica del Estado es enseñar o preparar ingenieros o técnicos industriales de nivel superior. Cuando opera como escuela industrial, la Universidad Técnica prepara mandos medios.

3.32 Ante otra pregunta, esta vez de Ney Fabiano de Castro, acerca de los requisitos de escolaridad para los cursos de formación superior en el trabajo, Eduardo Martínez recurrió a un ejemplo típico: un trabajador calificado de 30 años que sólo logró completar su enseñanza básica a los 15, luego ingresó en el mundo del trabajo y nunca regresó a la escuela. Esta persona se presenta a un examen para verificar su nivel de conocimientos. Si el nivel es adecuado, puede aspirar al canal científico social o al técnico profesional, pre-

via asistencia a cursos de nivelación relativamente cortos; terminados éstos, asiste a los regulares, que duran entre uno y dos años, y son diseñados especialmente para que adquiera los conocimientos reales y necesarios para su profesión.

3.33 José Baquero, Director Nacional del SECAP de Ecuador, pregunta si todo chileno tiene acceso efectivo a los ocho años de enseñanza básica, necesarios para todos los que han de recibir capacitación. Respuesta de Martínez: "Yo le puedo manifestar categóricamente que no, que todavía estamos lejos de poder garantizar o asegurar una enseñanza básica a toda la población de Chile; pero el panorama no es tan malo como parece, porque el Ministerio de Educación, a través de su Dirección de Enseñanza de Adultos, está desarrollando programas de alfabetización a lo largo de todo el país".

3.34 Antonio Díaz, representante de los trabajadores en el Consejo Nacional del SENA, planteó la concepción colombiana de la formación profesional y las relaciones que en este campo deben sostener los Ministerios de Educación y Trabajo. "Hemos propendido a señalar a que el sistema de formación profesional marche paralelamente con la enseñanza clásica, sin conflictos. No pueden confundirse: la formación profesional tiene como meta la preparación del trabajador para puestos de trabajo y la enseñanza clásica no prepara a sus alumnos para que salgan a desempeñarse en un oficio determinado". Es el Ministerio de Trabajo el que conoce el campo de los trabajadores y es su tarea investigarlo. La vinculación de los centros de formación debe ser con este ministerio.

3.35 Rodolfo Martínez Tono retomó el tema señalado por Antonio Díaz: "En Colombia la orientación de la formación profesional tiene una base esencialmente laboral, más que académica y docente. Creemos, y en esto estamos de acuerdo con la concepción que tienen muchos países de Europa, recogida por la OIT, que el objetivo de la formación profesional debe ser adaptar a las personas que emergen de los diferentes niveles académicos del sistema educativo, desde la escuela primaria a la universidad, a los puestos de trabajo, a los empleos que existen en la vida de las empresas de todos los sectores económicos". En esto no hay confusiones en Colombia y sí, en cambio, coordinación entre los Ministerios de Trabajo y Educación. Además, el sistema de formación profesional busca no sólo adaptar a las personas al puesto de trabajo, sino también la promoción profesional dentro del empleo. "Me parece que esta tendencia a confundir niveles académicos con niveles de empleo perturba muchas veces la vida del sistema educativo y la vida de los organismos de formación profesional. Yo quiero ser muy claro porque aquí en Colombia hemos insistido mucho en esto y vamos a seguir insistiendo para beneficio tanto del sistema educativo, que tiene una inmensa tarea por cumplir, como para beneficio de las labores que debe cumplir el sistema de formación profesional".

3.36 José Baquero se refirió al sistema ecuatoriano de formación profesional. Dijo que la educación técnica formal no armoniza con las necesidades del país.

Los bachilleres técnicos no se encuentran lo suficientemente preparados y no han tenido acceso a los puestos de trabajo efectivos. El problema fundamental es que la educación formal no tuvo en cuenta el desarrollo del país. Sus recursos bien podrían orientarse a solucionar sus problemas básicos. El sistema de formación profesional ha buscado reorientar la educación técnica formal e intentado llenar los vacíos. Los dos sistemas no deben enfrentarse como antagonistas. Insistió en que él no cree que sea precisamente el Ministerio de Trabajo el llamado a intervenir. Hay que buscar la coordinación entre todos.

3.37 A las 3 y 15 se dio comienzo a la sesión de la tarde. Eduardo Martínez pidió la palabra para disipar algún malentendido que hubiera podido quedar de su exposición de la mañana. La educación y la formación profesional son cosas distintas y conviene separarlas, pero no tanto. En realidad, la diferencia no es de sustancia, sino de grado. Tienen áreas de contacto: quienes reciben formación profesional deben tener un canal de acceso si desean volver al sistema formal de enseñanza. Señaló cuatro fases para la preparación del hombre en el trabajo. La primera es la educación general o básica; la segunda, la educación general y preocupacional, en la que se profundizan los conocimientos, especialmente los teóricos; la tercera es la formación al ingresar al trabajo, que se caracteriza por la adquisición de las destrezas del oficio; y por último la capacitación en sí y reciclaje técnico. En la concepción de INACAP, las dos primeras pertenecen al sistema clásico y las restantes a la formación profesional. "Pero no entendemos que sean vasos comunicados entre sí".

3.38 Oscar Palacios Herrera intervino para exponer la concepción venezolana en el debate planteado durante la mañana. "Me imagino -dijo- que la solución adecuada a esta situación aparentemente antagónica será como siempre la posición término medio, o en otras palabras, tener muy en cuenta permanentemente que se trata de dos actividades distintas, pero a la vez dos actividades que tienen profundas vinculaciones y que no es posible crear estancos cerrados que separen radicalmente una de otra. La formación profesional en Venezuela debe trabajar con la siguiente realidad: la mano de obra tiene escasamente un segundo grado de educación primaria. La estadística del Ministerio de Educación muestra que, a pesar del esfuerzo considerable que se ha hecho en este campo en los últimos diez años, en que se ha cuadruplicado el presupuesto, subsiste una población escolar sumamente baja: de cada 100 estudiantes que se inscriben en el primer grado escasamente un 30 % llegan al sexto grado seis años después, lo que significa un alto índice de repetidores y de deserción".

3.39 "El INCE -agregó Palacios Herrera- tiene por mandato legal la tarea de alfabetizar y de llevar por lo menos hasta el sexto grado de educación primaria al trabajador activo. Creo que esta solución legal tiene un fundamento razonable: los métodos de enseñanza, la nomenclatura que se debe usar en los textos, etc., son bastante distintos cuando se refieren a un trabajador en su puesto de trabajo que cuando se refieren al escolar que abandonó la educación básica. Esto nos ha obligado a diseñar manuales específicos de alfabetización dirigidos a los trabajadores. De diez a doce millones de bolívares destina el INCE a la tarea de alfabetizar".

3.40 "El instituto -prosiguió Palacios Herrera- tiene en su cuerpo directivo un representante del Ministerio de Educación. Debo confesar que esa colaboración no está funcionando en la medida deseable, sobre todo a nivel operativo, y esto ha dado por resultado que no existan hasta la fecha las conexiones adecuadas entre los canales de formación profesional y las posibilidades de promoción educacional posterior. Estamos en este momento en reuniones con el Ministerio de Educación a fin de establecer la equivalencia de los cursos de aprendizaje del INCE, en cursos regulares de formación técnica, de modo que el aprendiz, si lo desea, pueda continuar ascendiendo en la escala educacional hasta llegar a la educación superior. Así, en el campo de los servicios, INCE organizó dos entidades filiales, una dedicada a la banca y otra a los seguros; ambas son financiadas por los bancos y las compañías de seguro en un 60 %. Estamos ya a punto de conseguir que, con cursos complementarios, los egresados de esos institutos puedan seguir en la educación regular y complementar una especie de bachillerato financiero".

3.41 A esta altura del debate intervino Luis Víctor Anastasía, delegado del gobierno de Uruguay. El Prof. Anastasía entendió que se insinuaba cierto tono polémico que enfrentaba dos posiciones, la del SENA y la del INACAP. "Temo -dijo- que se cometa un paralogismo de falsa oposición". Explicó que la Universidad del Trabajo de Uruguay, de la que es Director General, es un ente autónomo que depende del Ministerio de Cultura, por disposición constitucional. A su entender, un Ministerio de Trabajo, cuya función específica consiste en lograr las mejores condiciones laborales posibles, no debe ser el responsable de las políticas educativas de un país ni recargarse inútilmente con todo el complejo que encierra un instituto educativo. Es natural, empero, que todos los ministerios tengan que ver con el de Educación, porque nuestros países están realizando el desarrollo económico y educativo. De la ubicación o dependencia, entonces, de uno y otro ministerio no parece sensato deducir oposición de naturaleza. Por lo tanto, decir que la formación profesional debe desconectarse del Ministerio de Educación es un retroceso; la educación, especialmente en América Latina, tiene que ser planeada unitariamente porque es preciso que los trabajadores sean elevados tanto en el plano del trabajo como en el de la cultura.

3.42 Luego de un breve cuarto intermedio, Jesús María Bejarano, del SENA, interrogó a Eduardo Martínez acerca de la experiencia de INACAP en materia de orientación profesional. "Sabemos -dijo- que uno de los problemas que se presentan acerca de la admisión de jóvenes aprendices radica en que no hay un mecanismo que con antelación debida permita establecer cuáles son las aptitudes profesionales que en un momento dado tiene un aprendiz, por lo cual peligra su ingreso más o menos garantizado a los sistemas de formación profesional".

3.43 "La orientación vocacional del joven -contestó Eduardo Martínez- comienza en el ciclo primario. Con la reforma que extendió la enseñanza básica de seis a ocho años, los dos últimos tienen un carácter exploratorio de vocacio-

nes; exploratorio pero no definitivo. En este sentido, el muchacho que termina la enseñanza básica y que por motivos generalmente económicos no puede seguir por el canal regular de la educación y desea ingresar al aprendizaje, ya viene con cierta dosis de orientación vocacional. Hemos descubierto, sin embargo, que esto no basta. Por lo tanto, en el programa de aprendizaje contamos con un equipo de psicólogos y últimamente con orientadores vocacionales del Ministerio de Educación. Creemos estar bien encaminados y sin embargo se advierte que muchos jóvenes abandonan el aprendizaje porque descubren que no corresponde a sus aptitudes o intereses, lo que señalaría una deficiencia en el sistema de orientación".

TERCERA JORNADA

3.44 A las 9 y 30 de la mañana se inició la sesión con una breve introducción de Gerardo Lassalle, Coordinador de Proyectos de CINTERFOR, al documento de trabajo 2.1. Se titula Hipótesis sobre la evolución de la formación profesional y consecuencias financieras, fue preparado por CINTERFOR y se reproduce en los anexos, donde se distingue con el ordinal 8. El Ing. Lassalle dijo que el motivo central del trabajo era señalar algunos puntos que pudieran ser motivo de discusión.

3.45 A continuación, Eduardo Martínez presentó otro documento de trabajo preparado por CINTERFOR: Comentarios sobre el financiamiento de la formación profesional en América Latina, que también figura en los anexos y lleva el número 9.

3.46 Una vez finalizada la presentación del documento, se abrió el debate. Palacios Herrera planteó objeciones de carácter metodológico acerca de los gráficos mostrados por el Ing. Lassalle. "No sé hasta qué punto -dijo- es representativo tomar como unidad el participante o egresado de un curso de formación profesional y compararlo con las escuelas técnicas. Desde el punto de vista del INCE podría ser un poco demagógico, porque todos sabemos que cuando hablamos de que han participado tantos centenares de trabajadores en los programas de formación profesional hay duraciones muy diversas, desde cursos de cuatro años hasta cursos que, por supuesto, son los más numerosos, de dos meses, tres meses y aún de treinta horas. Todos son computados como participantes, de modo que el número global no es tan significativo como el de horas cursos".

3.47 En cuanto a la intervención de Martínez, Palacios Herrera puntualizó que el INCE, al igual que el SENAC y el SENA, extrae su financiamiento de un porcentaje sobre la nómina salarial. "Creo que el punto de partida fundamental para justificar o comprobar la razón de que se establezca el tributo sobre la nómina es que estas entidades cumplen una función de servicio, hacia la empresa y hacia el trabajador. Es similar, por ejemplo, a la función del seguro social, en el que hay un tributo específico sobre la nómina según los riesgos y con un fin determinado. El expositor señaló peligros, pero éstos no se han presentado en Venezuela, donde no se planteó un desempleo artificial. Hubo resistencias, en cambio, a la imposición de un porcentaje determinado de aprendices sobre el total de trabajadores, que para el empresario ha significado una carga mucho mayor".

3.48 Acerca del traslado al consumidor del 1 % sobre el costo de la mano de obra, Palacios Herrera dijo que no hay que perder de vista que el servicio que reciben los empresarios a cambio de un aporte, a la larga tiende a abaratar la producción. Aunque en esta materia no hay evaluaciones precisas, es seguro que un servicio pequeño inicial supone, en una mano de obra no bien preparada, un aumento considerable de la productividad.

3.49 También se pronunció Palacios Herrera en torno a otras fórmulas de financiamiento. En Venezuela, dijo, hay una forma combinada, porque además del 1 % sobre la nómina salarial hay aportes estatales. Y podría plantearse una tercera, adecuada para los países que inician sus instituciones de formación profesional: la venta del servicio prestado. Mencionó, como ejemplo, el plan de viviendas rurales. La parte del INCE consistió en reclutar la mano de obra, a la que se capacitaba, y con ella se levantaba un grupo de casas. Los que participaban en el curso recibían en pago la vivienda. El efecto multiplicador ha sido importante.

3.50 Por su parte, Francisco Gómez Cano informó que en Colombia el aporte del 2 % de la nómina es deducible en la declaración de renta y patrimonio, con lo cual ese aporte se convierte en un aliciente.

3.51 Eduardo Martínez consideró interesante la información prestada por Gómez Cano, puesto que el ingenioso mecanismo imaginado permite eliminar el peligro cierto por él señalado. En cuanto a los comentarios de Palacios Herrera, "yo soy el primero en reconocer que la formación profesional tiene un valor económico y social importante. Sólo quise asumir, en esta oportunidad, el papel de abogado del diablo".

3.52 José Furtado de Araújo, de la Compañía Siderúrgica Nacional, de Brasil, planteó el punto de vista de las empresas brasileñas. Actualmente en Brasil -dijo- la capacidad de absorción de acero en barras es de cerca de 50 kilos/habitantes/año. De acuerdo con los planes gubernamentales, la producción del país dentro de diez años deberá ser de 100 kgs./hab./año. Así, pues, solamente para cumplir con la cuota de reposición, habrá que encarar un 100 % de aumento en la mano de obra. La empresa brasileña piensa que, para atender esta demanda, la industria debe asumir parte de los gastos necesarios para obtener la mano de obra calificada. Las empresas pueden realizar, y ya realizan, la capacitación en el lugar de trabajo. El Sr. Furtado finalizó su intervención preguntando si, ante la justa preocupación que se notó al gravar la industria privada, no deberían, tanto CINTERFOR como los organismos de formación profesional, acometer en los demás países de América Latina una amplia campaña de motivación para lograr entre trabajadores y empresas una actitud semejante al pensamiento del empresario brasileño.

3.53 La respuesta es afirmativa, dijo Julio Bergerie. La OIT y CINTERFOR creen que en la formación profesional empresarios y trabajadores deben intervenir activamente.

3.54 Alberto Ramírez, del SENA, insistió en que el impuesto sobre la nómina no ha tenido en Colombia ningún efecto sobre el desempleo. Por el contrario, existe conciencia de que implica un aumento de la productividad. En materia de préstamos, hay peligros de presiones inflacionarias si se utilizan en consumos, en gastos de funcionamiento; pero el riesgo se reduce mucho si se destinan a inversiones.

3.55 El impuesto sobre la nómina fue defendido también por Antonio Díaz, del SENA, sobre todo porque concede autonomía financiera al instituto y lo independiza de la negociación con el parlamento y los responsables de la confección de los presupuestos nacionales. "Creemos que el SENA, gracias a esa financiación, se ha podido mantener libre de las intrigas de carácter político".

3.56 Cornelio Leloutre, del CONET, de Argentina, dijo que los recursos financieros de su institución provienen de dos fuentes: en primer lugar, del presupuesto fiscal; y luego del llamado impuesto a la educación técnica, que tiene una legislación impositiva muy similar a la de Colombia.

3.57 Eghüs de Barros Palissy hizo una aclaración sobre el impuesto para el aprendizaje en Brasil. No es el 1 % sobre la planilla total de sueldos, sino el 1 % sobre el total de la planilla para la contribución de previsión social. La previsión social es el 8 % sobre los sueldos hasta el equivalente de, por ejemplo, 400 dólares, es decir que el trabajador que gana más de unos 400 dólares no figura en planilla sino con ese máximo.

3.58 Humberto Hernández, presidente de la Junta del INA de Costa Rica, dijo que la experiencia de su institución indica que la mejor fuente financiera, por lo estable, es el impuesto sobre la nómina. "Basta indicar que la ley fundamental nuestra, además del impuesto del 1 % sobre los salarios, introdujo un subsidio estatal durante los primeros años de un millón de colones, que no funcionó más que el primer año". INA, institución joven, ha ensayado también la autofinanciación.

3.59 A esta altura, Agustín Alberti, Director Ejecutivo de INACAP, realizó una exposición acerca de la formación profesional en Japón. Una versión de sus palabras puede leerse como anexo 10, en la sección correspondiente.

3.60 Terminado el receso del mediodía, Agustín Alberti retomó el uso de la palabra para plantear los puntos del debate de la sesión vespertina, que enumeró así:

- ¿Hasta dónde se ha dado formación a los trabajadores?
- ¿Qué se ha hecho por los desempleados y subempleados?
- ¿Qué se ha hecho por los marginados?
- ¿Hay claras políticas para el desempleo y subempleo?
- ¿Hay apoyo suficiente de los gobiernos?
- ¿Habrá que reformar las estructuras de los organismos de formación profesional?

3.61 Intervino Mario Ramírez, representante del Consejo SENA-Coltejer, para relatar la experiencia de colaboración entre un instituto de formación profesional y una empresa textil. En 1968 -dijo- Coltejer deseaba poner en actividad una nueva fábrica y, como es natural, tenía necesidad de formar aceleradamente ejecutivos y niveles operativos. El SENA proporcionó dos instructores de alto nivel, los que capacitaron a veinte instructores de empresa. Este grupo de veintidós técnicos concluyó formando el personal necesario para la nueva fábrica. Con referencia al aprendizaje, afirmó que los aprendices retribuyen los gastos de la empresa en buen trabajo y por eso Coltejer siempre tiene una cuota más alta de aprendices que la que ha sido asignada. De todos modos, es necesario ejercer sobre el aprendiz una supervisión constante y orientadora. Recordó, finalmente, que en Coltejer se hizo, mediante la asesoría del SENA y de la OIT, el plan piloto de promoción profesional.

3.62 Para Rodolfo Martínez Tono no se trata tan sólo de fondos adecuados, sino de una gran toma de conciencia para promover los programas de lucha contra el desempleo. "Tenemos también que hacer un esfuerzo para que los sectores empresariales y laborales creen un ambiente favorable a fin de que se estructuren nuevos ministerios de trabajo".

3.63 El delegado del gobierno de Bolivia, Yerko Garafulic, hizo mención de dos inquietudes, en materia de formación profesional y empleo: primera, la coordinación que debe existir al más alto nivel entre el sector empresarial y los sindicatos; segunda, que CINTERFOR debería mantener contacto permanente con los países que necesitan mayor asesoramiento para fomentar el desarrollo de la formación profesional.

3.64 Eghüs de Barros Palissy respondió a los planteos hechos por Alberti. Dijo que no se pretendía hacer una reforma de la estructura del SENAI sino, más bien, adecuarla a las nuevas y crecientes necesidades. En los últimos meses se realizaron diversas reuniones en Río de Janeiro con la finalidad de unificar los criterios de los diferentes organismos del gobierno y de los organismos de formación profesional. Dichas reuniones tienen por objetivo establecer planes concretos de acción y distribuir las responsabilidades a nivel nacional y regional, porque en Brasil hay necesidad de crear un millón de puestos de trabajo por año. Este es un problema de gobierno, pero es también un problema de recursos humanos, es decir, un problema de formación profesional para el cual el SENAI es una respuesta. En cuanto a la colaboración que las treintiséis empresas más importantes de Brasil dan a los diferentes planes de formación profesional, informó que cada una de ellas ejecuta un plan específico sin descuidar los generales elaborados por los institutos de formación profesional.

3.65 Carlos J. da Costa Pereira, del SENAI, insistió que el programa de formación profesional no es atendido únicamente por SENAI. De las treintiséis empresas mencionadas, casi todas emprenden la formación de sus propios contingentes de mano de obra. Manifestó encontrarse muy satisfecho con la estructu-

ra flexible del SENAI y, acerca de la coordinación con los niveles de empresa, hizo referencia a que se están realizando reuniones y seminarios de jefes de capacitación por grupos de empresas, con el fin de extractar criterios de formación profesional mediante la asesoría permanente de los funcionarios del SENAI.

3.66 Francisco Gómez Cano llamó la atención hacia sectores no mencionados en el seminario, como es el rural y el artesanado.

3.67 Sobre este llamado de atención, Mauricio Carvalho observó que los delegados representan en su mayoría a organismos dedicados a la capacitación industrial, el sector de mayor demanda. Según la experiencia del SENAI, el 70 % de las empresas que la institución atiende ocupa menos de cien personas.

3.68 Carlos J. da Costa Pereira informó que en Brasil, en el sector artesanal, se hizo la primera experiencia con el Instituto de Investigaciones Artesanales. Falló por falta de recursos financieros, pero sirvió para intentar otras experiencias. Adosado al SUDENE, Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, se creó ARTENE, Artesanato do Nordeste, que protege al pequeño productor y al artesano, para que éstos impulsen su propio desarrollo. Porque, en definitiva, si los artesanos no producen más es por falta de capital, de materias primas y de equipos, lo que los arroja en manos del intermediario que los explota. Una correcta política de crédito es previa a la formación profesional.

3.69 Rubén Darío Vega, Supervisor General del Departamento Nacional de Aprendizaje de El Salvador, planteó un panorama de las dificultades que se afrontan en su patria, un país superpoblado en el que es preciso suministrar trabajo a 30.000 personas por año. En El Salvador hay varios organismos que imparten formación profesional, en primer lugar el Centro Nacional de Productividad, que se dedica a preparar desde el nivel medio hasta la alta gerencia. Por su parte, el Departamento Nacional de Aprendizaje prepara al obrero, al trabajador propiamente dicho, el Ministerio de Agricultura se dedica al campesino y el Ministerio de Educación tiene a su cargo el bachillerato industrial. De 1962 a 1968, el Departamento Nacional de Aprendizaje recibió una matrícula total de 5.660 aprendices: de éstos, el 64 % pertenece a la rama de biología, el 10 % al curso de extensión para trabajadores y el 25 % a la formación profesional acelerada. En esta última se incluye la formación artesanal para los habitantes desempleados de las zonas rurales. Pero las autoridades advirtieron que se estaban formando trabajadores que luego abandonaban la zona y regresaban a las ciudades, porque el oficio u ocupación aprendido no les producía absolutamente nada, ni ellos tenían fondos para establecer sus propias empresas. Para evitar el éxodo, se ha establecido un sistema cooperativo. Sin apartarse del programa de aprendizaje, los alumnos comenzaron a producir y a vender sus productos. Cuando el curso terminó en diciembre, se disponía ya del capital inicial de cuatro cooperativas artesanales. Se ges-

tiona, actualmente, que la Federación de Cooperativas les concedan un préstamo. El Ministerio de Trabajo continuará orientando esas cooperativas.

3.70 En el caso de Colombia -dijo Martínez Tono-, la formación que hasta hace poco impartía el SENA se dedicaba a las personas ocupadas, a través de cursos de perfeccionamiento, complementación y especialización, cubriendo las cuotas de reposición y crecimiento. El contrato de aprendizaje sirve para satisfacer la demanda de trabajadores nuevos. Hace dos años se inició la capacitación, todavía no masiva, de unos 30 ó 40 mil trabajadores por medio de cursos móviles, especialmente en el sector rural. Se espera que con la nueva ley, el programa de formación acelerada para desempleados tome impulso, ya que se está creando un fondo importante para atacar el problema. En el sector rural participará el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. En el sector urbano, también hay mecanismos que se están preparando.

3.71 Pero, como siempre -destacó Martínez Tono- se presentan factores externos limitantes, de carácter político, económico y laboral. La enseñanza básica es uno de ellos, y no solamente en calidad sino también por su duración. Martínez Tono llamó la atención sobre ese período de tiempo que existe entre los doce años, en que el niño egresa de la escuela, y la edad en que según las legislaciones puede ingresar al mundo del trabajo y ser materia de contrato de aprendizaje, que son los 14 años, en virtud de los convenios vigentes con la OIT. Hay dos años, entonces, que no pertenecen a nadie, que son un limbo o paréntesis que aparentemente no ha preocupado a nadie y que por sí solo merecería un buen seminario de CINTERFOR.

3.72 Martínez Tono apoyó al delegado brasileño, cuando éste dijo que en el artesanado lo principal, al menos inicialmente, no era la capacitación sino el crédito. Informó que en Colombia se proyecta la creación de un crédito artesanal. Citó el caso de los artesanos de cerámica. En Colombia hay muchos pueblos que se dedican a la cerámica y venden totalmente su producción, pero afrontan un grave problema: los hornos de cocción. Se intenta ahora, por medio de formación profesional, enseñar a los artesanos a fabricar mejores hornos, a fin de que el trabajo salga bien terminado.

3.73 Por primera vez se acepta en Chile -dijo Agustín Alberti- el principio planteado por INACAP de que para los trabajadores no debe funcionar el sistema de los certificados. Hemos establecido que cierto cúmulo de conocimientos habilita para ingresar a los niveles universitarios. Y esos conocimientos pueden impartirse en tres semestres concentrados, es decir, dieciséis meses. A la gente no se le pregunta lo que ha estudiado antes, sino que simplemente se le hace llenar un formulario y después se le toma un examen. "No sé si esto es revolucionario en otras partes, pero en Chile lo es. Hasta ahora el que quería llegar a la universidad tenía que recorrer un camino heroico. Ahora también es heroico, pero al menos se le abre caminos racionales y no como antes, que para llegar a la licencia secundaria, previo al ingreso a la

universidad, había que estudiar igual que un niño el aparato respiratorio del cangrejo y cómo se reproducen los helechos".

3.74 El 18 de agosto empezaban los cursos -informó Alberti- y ya se estaban realizando los exámenes en Santiago para este plan experimental. Admitió que habrá de crearles problemas. "Pero nosotros creemos que la promoción sólo re-ferida al empleo es extremadamente limitada, porque resulta que la mayoría de las empresas no son grandes, e incluso las grandes empresas no pueden promover porque tienen estructuras relativamente rígidas. Creemos que es democrático juntar los dos sistemas. No lo damos como receta. Nosotros corremos con nuestra experiencia y ustedes verán qué es lo que les sirve de lo que ha-gamos".

3.75 "Nos ha venido bien tener que pelear el presupuesto, año por año" -pro-siguió Alberti-. "Ningún sistema tiene puras ventajas, todos tienen ventajas y desventajas. La ventaja del nuestro es que tenemos que aguzar el ingenio para firmar convenios internacionales y nacionales que nos permiten ampliar el campo de acción mucho más allá de los recursos propios. Nosotros multipli-camos nuestros recursos porque enredamos a otras instituciones en esta aventu-ra". Mencionó, como ejemplo, el de las comunidades aisladas, ciudades de cin-co, siete mil habitantes con climas semejantes al norte de Noruega, con míni-mas anuales de 25 grados bajo cero. Esas comunidades padecen problemas gra-ves de desempleo y también de atención a los servicios elementales, como la construcción y mantenimiento de las casas habitación. "En Puerto Montt, una ciudad escondida, de clima difícil, nadie sabía hacer nada. Había que cons-truir un matadero y un frigorífico y llegó gente del norte, de Santiago, de Valparaíso, de Concepción, de ciudades industriales con tradición de trabajo de ese tipo. Pues bien, las gentes de Puerto Montt se quedaban mirando cómo trabajaban los demás. Nosotros hemos recurrido a un taller que llamamos ta-ller rotativo, distinto a la unidad móvil. En la unidad móvil el instructor se desplaza con su equipo pedagógico y ambula según los programas y según las necesidades. Se usa en minería, pesca y agricultura. El taller rotativo es fijo y lo que cambia es el instructor y su equipo. Cada seis meses se insta-la uno, enseña electricidad, se empacan las cosas, se suben a un camión o a un buque, o a un avión de la fuerza aérea, porque con nuestra geografía hay que recurrir a cuanto medio hay, y luego viene otro y enseña otra actividad que tiene que ver con la realidad de esas zonas".

3.76 En América las palabras no tienen el mismo valor y contenido que en Eu-ropa y Estados Unidos, advirtió Palacios Herrera. Sucede así con la palabra desempleado, que no alude al mismo fenómeno norteamericano o europeo; ni si-quiera significa lo mismo en Venezuela que en Argentina. "Existe un silogis-mo aparentemente sencillo: hay una demanda de trabajadores calificados insa-tisfecha en la empresa, hay una parte de la población que carece de capacita-ción, capacitemos entonces para que se emplee. La complejidad de nuestra es-tructura es infinitamente más rica que esto. En mi país y en algunos otros,

aunque se brinde una total capacitación a la población, quedará un margen más o menos amplio sin acceso a los puestos de trabajo, en razón del aumento de la población. Así sucede no sólo con la población absolutamente ignara, sino también con egresados universitarios y con egresados de escuelas técnicas. Hay cierto desempleo profesional".

3.77 "En nuestros países -agregó Palacios Herrera- coexisten dos economías perfectamente diferenciadas, aunque tengan puntos tangenciales de contacto. Una economía moderna, industrial, muy desarrollada, y una economía tradicional. Para la economía moderna el servicio es sencillo: la formación profesional. Para la economía tradicional, antes rural y ahora mayoritariamente urbana, la solución no es tan sencilla. En ella el término desempleado no tiene el mismo significado que en la economía moderna, porque en realidad los trabajadores a que alude nunca estuvieron antes empleados. Para ellos hay que crear programas muy adaptados a las circunstancias en que se encuentran. Deben ser programas masivos y de objetivos modestos. No podemos pensar que con estos programas vamos a elevar a un muchacho que en este momento se dedica a lustrar zapatos, vender billetes de lotería, cuidar automóviles o vegetar en el campo. No podemos hacer de él un técnico electrónico porque carece de la educación mínima y elemental. Ni siquiera podemos hacer de él un matricero o un ajustador. Hay que proporcionarle una formación profesional con un objetivo modesto y preciso, que le permita trabajar, ya como su propio empleador, ya en un puesto de trabajo, si lo consigue. Sólo así puede operarse, por ahora, con la población marginada. El progreso de nuestros países depende fundamentalmente de la eliminación paulatina de las diferencias existentes entre esos dos tipos de economía".

3.78 Luis Víctor Anastasía, delegado del gobierno de Uruguay y director de la Universidad del Trabajo, llamó la atención sobre las fechas recientes de los decretos y las leyes que rigen los organismos de formación profesional de América Latina. Ellas indican que dichos organismos son recién nacidos, lo cual incide en sus relaciones con el resto del ordenamiento jurídico del Estado. De allí proviene el conflicto entre quienes postulan que la formación profesional debe depender de los ministerios de trabajo y aquellos que prefieren adjudicarla a los ministerios de educación, como en Uruguay. Conflicto superable, en definitiva, que se resuelve con la coordinación. Sin embargo -apuntó-, "no hay tradición suficiente, no hay jurisprudencia para saber con claridad a dónde deben dirigirse los gobiernos en materia de integración de todos los organismos de educación y cómo los gobiernos deben establecer en códigos legales la relación de los organismos entre sí y el funcionamiento interno de los mismos. Y no basta, por supuesto, que nuestros respectivos organismos se fijen políticas en materia de formación profesional, para que éstas tengan la suficiente incidencia en el desarrollo económico del país".

3.79 Anastasía señaló otro aspecto: "Nuestros organismos de educación, que por lo común tienen el signo de lo tradicional, los fundamentos de la cultura

en nuestros países, no se han planteado como posición política la capacitación para el trabajo, ni se han planteado como política la capacitación para el aprovechamiento integral de los recursos humanos, de su desarrollo en función de la explotación de los recursos naturales. Nuestras universidades, en general, no han aceptado, no han afrontado, no han asumido el reto que le planteaba una investigación científica destinada a crear una ciencia aplicada". Propuso, finalmente, que los directores y responsables de la formación profesional y la educación técnica asuman la reforma de todo el aparato destinado a la educación.

3.80 Llegado el momento final del seminario, Rodolfo Martínez Tono dijo unas palabras de despedida. "Ha sido muy grato y muy honroso para nosotros haber contado con vuestra presencia y haber prohiado aquí, en este salón, el debate de temas que seguramente han de incidir de manera positiva en la obra de formación profesional que se realiza en cada uno de los países del hemisferio. Espero que estos días hayan sido para ustedes tan placenteros como han sido para nosotros, y sobre todo que hayan sido días de esperanza bien fundada para que en el futuro podamos responder cada uno de nosotros, a las naciones del continente, a nuestros propios pueblos, por la inmensa tarea que debemos cumplir para mejorar las condiciones de los trabajadores y para impulsar en cada uno de nuestros países el desarrollo económico y social".

4. DOCUMENTOS DE TRABAJO PRESENTADOS A LA REUNIÓN

- BRASIL. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Problemas de extensão da formação profissional na área de serviços. /s.l./ SENAC, 1969. /s.p./
- DEL CAMPO, Guillermo.- Interconexiones entre el sistema formal de educación y los sistemas de capacitación profesional (extra-escolar). El caso de Chile. /s.l./ INACAP, 1969. /pag. var./
- CINTERFOR. Hipótesis sobre la evolución de la formación profesional y consecuencias financieras. Montevideo, CINTERFOR, 1969. 22p. (CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.1)
- COLOMBIA. Servicio Nacional de Aprendizaje. La formación profesional en Colombia. /s.l./ SENA, 1969. /pag. var./
- ----- Problemas de la planificación de la formación profesional. /s.l./ SENA, 1969. /pag. var./
- DROUET, Pierre.- Criterios económicos que determinan la elección de los sistemas de formación profesional. Separata de la Revista Internacional del Trabajo (Ginebra) 78 (3): 217-250, set. 1968.
- FURTADO, Jorge Alberto.- Coordenação entre a formação profissional e o ensino médio. /s.l./ Ministério da Educação e Cultura, 1969. 32p.
- MARTÍNEZ, Eduardo.- Comentarios sobre el financiamiento de la formación profesional en América Latina. Montevideo, CINTERFOR, 1969. 16p. (CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.4)
- OFICINA Internacional del Trabajo. Cambios ocurridos en la educación y la formación profesional en Europa. Montevideo, CINTERFOR, 1969. 23p. (CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.2) (Traducción del cap. 6 del libro: Manpower Aspects of Recent Economic Development in Europe).
- OFICINA Internacional del Trabajo. Estrategias de la formación profesional. Montevideo, CINTERFOR, 1969. 25p. (CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.5) (1)

(1) Parte del documento de trabajo TMVT.1967/1 presentado a la Reunión Técnica de expertos sobre la organización y planificación de la formación profesional, Ginebra, 20 noviembre - 1 diciembre 1967.

- PARDO SANCHEZ, Jaime.- Estructura del empleo. /s.l./ SENA /s.f./ /s.p./
- SERIE Bibliográfica (5), jul. 1969. Montevideo, CINTERFOR.
- VENEZUELA. Instituto Nacional de Cooperación Educativa. Problemas de escala de la formación profesional; experiencia venezolana. Caracas, INCE /s.f./ 13p. anexos
- WILCHES, Alfonso.- Integración de la formación profesional con la enseñanza profesional; anexo a un Estudio sobre la diversificación de las modalidades de la enseñanza media. 1968. 16p. (Anexo reproducido por el SENA de un documento de trabajo presentado a la Primera Reunión de la Junta Consultiva y de Coordinación de la Oficina Centroamericana de Planeamiento de la Educación de la Organización de Estados Centroamericanos, San Salvador, octubre de 1968)

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN COLOMBIA

I. POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN CON EL PROPÓSITO DE CREAR EMPLEO

La cantidad de mano de obra disponible en una economía está determinada, en último término, por factores demográficos expresados a través del tamaño de la población, la tasa de crecimiento y la distribución por edad y sexo. Los aspectos económicos y sociales del país juegan un papel clave en la fijación de la magnitud de la mano de obra, pero las características demográficas se consideran como las de mayor importancia.

Se calcula que la población colombiana total es actualmente de unos 20.463.000 personas de las cuales unos 6.008.000 constituyen la fuerza de trabajo; otros 10.150.000 aproximadamente, están fuera de lo que suele considerarse límites de edad para trabajar, es decir, los quince a los sesenta y cuatro años; los 4.305.000 personas restantes están en edad de trabajar pero no forman parte de la fuerza de trabajo por razones diversas (por ser estudiantes, madres de familia, mujeres casadas, personas voluntariamente ociosas, personas con medios de vida independientes, enfermos, inválidos, etc.).

Características de la fuerza de trabajo colombiana

- Comúnmente se entiende por población económicamente activa o fuerza de trabajo aquella parte de la población de un país que contribuye al producto de su economía. Este término tiene un carácter especialmente económico y puede considerarse como una estadística económica muy importante ya que el número de personas disponibles para el trabajo determina en gran parte el tamaño de la actividad económica de un país.
- La fuerza de trabajo está compuesta por los ocupados, es decir las personas que a la fecha están trabajando en un empleo remunerado y los desocupados o personas que buscan empleo activamente, estos últimos se estiman en Colombia en unas 600.000 a 800.000 personas.

Como la mayoría de los países en vía de desarrollo Colombia presenta la siguiente distribución de la fuerza de trabajo, por actividades económicas:

- El 47.3 % para la agricultura, silvicultura, caza y pesca, el 12.8 % para la industria de transformación, el 18.0 % para los servicios, el 8.6 % al comercio y el restante 13.3 % para el resto de la actividad económica.
- El 80.0 % de la fuerza de trabajo es masculina y el 20.0 % femenina, distribución muy diferente a la de los países más desarrollados en los cuales la mujer tiene una participación mayor en la actividad económica.
- La distribución porcentual de la fuerza de trabajo por grandes grupos ocupacionales era en 1964 como sigue:

<u>Grandes grupos ocupacionales</u>	<u>%</u>
0 - Trabajadores profesionales, técnicos y trabajadores asimilados	3.9
1 - Administradores, gerentes y directores	2.6
2 - Empleados de oficina	4.6
3 - Vendedores	5.6
4 - Agricultores, pescadores, cazadores, trabajadores forestales y asimilados	47.3
5 - Mineros, canteros y trabajadores asimilados	0.8
6 - Trabajadores de los transportes y comunicaciones	3.0
7/8 - Artesanos y trabajadores ocupados en los diversos procesos de producción y peones no clasificados bajo otros epígrafes	17.5
9 - Trabajadores de los servicios, los deportes y las diversiones	11.2
X - Trabajadores que no pueden ser clasificados según la ocupación	3.5

Las cifras anteriores coinciden perfectamente con la estructura de la fuerza de trabajo por actividades económicas que ya habíamos visto y reflejan la deficiencia numérica de los niveles directivos, profesionales y técnicos en la estructura ocupacional propia de un país en vía de desarrollo con grandes problemas de educación, formación profesional y organización de la producción.

- Según el censo de 1964, el 48.7 % de la fuerza de trabajo residía en el área rural, cifra ésta que coincide con el porcentaje de la fuerza de trabajo vinculada a la agricultura, silvicultura, caza y pesca, actividades que son por naturaleza de carácter rural. Sin embargo, ésta refleja una disminución porcentual en relación con la de 1951, lo que se debe en parte al desarrollo de la economía nacional en el período y al gran éxodo de los campos a las ciudades.

Crecimiento pasado y futuro de la fuerza de trabajo

Entre los años 1951 y 1964 la fuerza de trabajo creció en 1.378.300 personas, lo que equivale a un crecimiento acumulativo anual del 2.4 % que es menor al crecimiento acumulativo de la población del 3.2 % en el mismo período.

Se espera que aquella siga creciendo con la misma rapidez en términos relativos entre 1964 y 1975, lo que quiere decir, que crecerá más rápidamente en términos absolutos. Si estas previsiones se cumplen, la tasa de natalidad permanece constante en su nivel actual y la tasa de mortalidad disminuye del 10 % al 7 %, es decir, sigue su tendencia de descenso como consecuencia de los adelantos de la salud pública. Se estima que en 1975 tendremos una fuerza de trabajo de 7.093.000 personas, lo que representa un crecimiento promedio anual de dicha población de 155.000 personas.

El desempleo (1)

El desempleo es un fenómeno complejo cuya definición y medición presentan grandes dificultades.

Parece muy difícil evitar por completo el desempleo cuando el ingreso de los trabajadores en los empleos y su separación de los mismos son resultados de decisiones de los propios trabajadores y de los empleadores. Cuando esto es lo que sucede se suele hablar de mercado de mano de obra o de mercado del empleo. En un mercado del empleo, el trabajador que busca cierta clase de trabajo puede no encontrar inmediatamente un empleador que ofrezca esa clase de empleo y, si mientras no lo encuentra no trabaja en otra cosa, estará desempleado.

Existen dos razones para que se tenga un mercado de empleo y para que se acepte (aunque solo hasta cierto punto) el fenómeno del desempleo que esto lleva consigo. Una de estas razones es que en una economía compleja y dinámica se considera dicho mercado como un mecanismo eficaz para hacer pasar a los traba-

(1) La Universidad de los Andes define a los desempleados de la siguiente manera: "Son todas aquellas personas que durante la semana de referencia de la encuesta se encontraban buscando empleo activamente".

jadores de ocupaciones poco productivas a otras más productivas y para encau-
zar a los que entran por vez primera en él hacia los empleos en que más se les
necesita.

Al desempleo que se produce cuando los trabajadores disponibles en un mercado
de empleo no pueden ser colocados inmediatamente en empleos adecuados se le
suele denominar desempleo friccional. Puede producirse cuando un empleador
deja de tener trabajo para una persona o cuando el propio trabajador abandona
su empleo para buscar otro más de su agrado.

En teoría, una economía está al nivel de pleno empleo si todas las personas
que quieren y pueden trabajar a los tipos corrientes de remuneración están em-
pleadas, pero en la práctica se encuentra que toda economía tiene por lo menos
un mínimo de desempleo. Este mínimo de desempleo se debe a la imperfección
del mercado, como son la falta de información sobre posibles empleos por par-
te de los trabajadores y a la ineficacia del mercado de mano de obra para asig-
nar los empleos disponibles. Así, una organización económica justa y eficien-
te tiene que admitir que los trabajadores pueden dejar empleos que encuentran
desagradables. Al abandonar estos empleos sus trabajadores van a permanecer
desempleados un tiempo mientras encuentran un nuevo empleo que los satisfaga.
Los jóvenes que terminan colegio o universidad también van a durar un tiempo
buscando un empleo que les interese, inevitablemente existirá entonces en una
economía un tipo de desempleo transitorio debido a la movilidad de la mano de
obra y a la búsqueda de empleo por personas que entran a la fuerza de trabajo.
Es lógico que en una sociedad con altas tasas de crecimiento demográfico y de
inmigración interna o externa, este tipo de desempleo sea relativamente alto,
pues diariamente entra un mayor número de personas a la fuerza de trabajo que
mientras buscan su primer empleo tienen forzosamente que permanecer ociosas
durante un período más o menos corto de tiempo.

Este tipo de desempleo se puede solucionar en parte con una política que in-
cluya la creación de bolsas de empleo y programas de consulta vocacional en
los colegios y universidades; pero hay otro tipo de desempleo debido a imper-
fección en el mercado de trabajo, que puede tener costos sociales mucho más
graves. Hablamos de lo que se ha llamado el desempleo estructural que inclu-
ye a los desempleados en regiones sin ningún futuro económico, a los desemplea-
dos con habilidades no necesitadas por el sistema productivo o desempleados
sin ninguna habilidad y con muy baja cultura y a los desempleados con conoci-
mientos obsoletos. El costo social de este tipo de desempleo es muy alto pues
afecta a las mismas personas durante un largo período de tiempo.

Las personas que no tienen educación o capacitación no encuentran empleo fácil-
mente, pues en una economía moderna no hay lugar para brazos sin habilidades
aprendidas y los hijos, por la pobreza de los padres, no tendrán educación y
entran también al grupo de los desocupados.

Falta mencionar por último el desempleo disfrazado que constituye un desperdicio humano proveniente de las personas que no pudiendo encontrar empleo, se salen de la fuerza de trabajo. Es conveniente advertir que en lo sucesivo cuando haya referencia al desempleo estaremos aludiendo al tipo de desempleo total visible y no a otro tipo de desempleo o subempleo.

Causas del desempleo

En Colombia, el desempleo predominante ha sido denominado paro estructural en el cual se incluyen, como antes se dijo, los desempleados en regiones sin ningún futuro económico, los desempleados con habilidades no necesitadas por el sistema productivo y personas no empleadas por ser demasiado viejas, con muy baja cultura o sufrir desnutrición o mala salud por la pobreza causada por el mismo desempleo. A la enunciación anterior habría que adicionar el paro resultante de la falta de operancia de tecnologías de los países altamente industrializados aplicadas en nuestro medio, esto es, coeficientes técnicos de producción que requieren de mucho equipo, capital y poca mano de obra.

La expansión productiva que se está operando en el sector agropecuario, a través de la mayor mecanización, uso de pesticidas, etc., deja a la economía con un problema residual de desocupación que avanza en proporciones masivas y que el desarrollo industrial del país es incapaz de absorber. Este fenómeno hace que esta masa campesina emigre de los campos a las ciudades, agravando en éstas el problema de la desocupación.

La principal causa del desempleo se puede atribuir a la insuficiencia del sistema económico para crear un número suficiente de nuevos empleos. El Departamento Administrativo de Planeación Nacional, produjo un documento que contiene estimaciones sobre el efecto que el desarrollo económico tiene en la ocupación en Colombia. Con base en datos estadísticos se ha llegado a establecer que el efecto ocupación para el período 1958-1964 fue del 57.0 %. Suponiendo un incremento anual del 5 % en el producto interno bruto, deduce que se generarían 117.000 nuevos empleos por año que comparados con el aumento promedio de la fuerza de trabajo (155.000 personas) se concluye que el problema del desempleo tiene tendencias ascendentes en Colombia.

Subempleo (2)

En relación con el subempleo no se tienen datos estadísticos en Colombia. Hay varios tipos de subempleo entre los cuales se destacan el subempleo visible que corresponde a todas aquellas personas que trabajan en actividades productivas menos tiempo del que quieren y pueden trabajar; esta situación es ca

-
- (2) La Universidad de los Andes define el subempleo en sus investigaciones de empleo y desempleo en Colombia de la siguientes manera: " Subempleadas son aquellas personas que aunque están ocupadas han trabajado durante la semana de referencia menos de 32 horas y han estado buscando más trabajo".

racterística de personas que trabajan parte del tiempo por no haber encontrado un empleo mejor.

El subempleo disfrazado que corresponde a aquellas personas que se dedican a actividades de muy baja productividad, y desde luego de muy baja remuneración, durante la totalidad o parte de su tiempo.

El subempleo es un fenómeno muy común en los países en vías de desarrollo e implica en muchos de los casos un desperdicio de recursos mucho mayor que el desempleo total, difícilmente medible y por lo tanto desconocida su magnitud en la mayoría de ellos.

II. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS DEL EMPLEO

Aprendizaje (3)

Entramos a analizar la influencia de la formación profesional en la solución de los problemas del desempleo y subempleo en Colombia. Como se mencionó anteriormente, una de las soluciones dadas a los problemas citados es la inversión en bienes de capital con el propósito de impulsar el desarrollo económico del país y crear de esta manera un mayor número de puestos de trabajo. Sucede que el desarrollo económico puede frenarse en el caso de que no se encuentre la mano de obra capacitada que demanden los distintos proyectos. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, consciente con lo anteriormente enunciado, ha estado capacitando la nueva mano de obra requerida por la actividad económica, por medio de cursos de aprendizaje en oficios calificados.

La determinación de los oficios materia de aprendizaje se realiza a través de las consultas a las empresas las cuales están llamadas a servir, por medio de las usuales encuestas de mano de obra y atendiendo los programas nacionales de desarrollo. Con estos cursos de aprendizaje se prepara parte de la nueva fuerza de trabajo que se vincula cada año a la actividad económica.

-
- (3) En Colombia se entiende por aprendizaje el modo de formación que se caracteriza por ser integral y completo, destinado a adolescentes (varones y mujeres no menores de 14 años ni mayores de 20 al iniciar el curso), tendiente a lograr trabajadores aptos para ejercer ocupaciones calificadas, cuyo ejercicio requiere habilidad manual y conocimientos técnicos que sólo pueden adquirirse en períodos relativamente largos y en relación estrecha con el trabajo real. Esta vinculación se asegura en Colombia por medio de contratos de aprendizaje los cuales permiten impartir la capacitación en períodos alternos iguales de formación y de trabajo en la empresa, con una duración total hasta un máximo de tres años.

Su aplicación hace referencia a las necesidades de mano de obra calificada a largo plazo que asegura su reposición y cubre las necesidades derivadas de la expansión económica.

Para evitar que esta mano de obra capacitada entre a engrosar las filas de los desocupados, se ha creado en el SENA el Servicio de Empleo para dicho personal con lo que se logran los contactos necesarios entre quienes son egresados de los cursos y los empresarios que los pueden emplear en ocupaciones correspondientes al oficio aprendido, asegurando de este modo un puesto de trabajo para los primeros y un trabajador idóneo para los segundos.

La idea del servicio nació a raíz de investigaciones recientes realizadas por la División de Recursos Humanos del SENA, que indicaban que algunas de las personas egresadas de los cursos de aprendizaje no estaban ocupadas en el momento de la entrevista, o los que estaban empleados laboraban en un oficio diferente al que habían aprendido. Las respuestas de los ex-aprendices, al preguntárseles sobre los motivos por los cuales no estaban trabajando o lo estaban haciendo en ocupaciones no relacionadas con el oficio estudiado, indican que parte del problema radicaba en la desorganización del mercado del trabajo en el país, especialmente en la inexistencia de un servicio nacional de empleo.

Habilitación (4)

Como uno de los factores causantes del desempleo es la evolución tecnológica que conlleva cambios ocupacionales que obligan a gran número de personas a cambiar de ocupación, se hace necesario impartir formación en cursos de habilitación en ocupaciones que requieren para ser desempeñadas eficientemente alguna habilidad manual y conocimientos técnicos relacionados con las operaciones que las componen, capacitando a las personas que los reciben para aprovechar un mayor número de oportunidades de empleo.

Formación acelerada (5)

Existen algunos contingentes de desempleados que no poseen ninguna habilidad manual y muy baja cultura y por lo mismo no pueden ser empleados por el sistema económico; para ellos se organiza en algunas ocasiones cursos de formación acelerada. Como ejemplo de esta acción podemos mencionar la adelantada en virtud del convenio SENA -- fuerzas militares, dirigida a impartir formación acelerada al personal que presta el servicio militar obligatorio.

- (4) Se entiende por habilitación el modo de formación destinado a trabajadores adolescentes o adultos para el desempeño de ocupaciones semicalificadas, ya se trate de una nueva para ellos o de una relacionada con la que desempeñan habitualmente. Se imparte en cursos de tiempo completo o en sesiones periódicas según los casos, en centros del SENA o empresas con una duración máxima de seis meses, pero variable según la ocupación y los niveles de ingresos de los aspirantes.
- (5) La formación acelerada está destinada a formar trabajadores aptos para ejercer ocupaciones semicalificadas en las que predomina la habilidad manual; se imparte en sesiones de tiempo completo o periódicas y su duración total es variable. Se aplica para formar a corto plazo grandes contingentes de mano de obra cuando aumenta considerablemente el empleo en uno o más sectores económicos.

Hasta la fecha se han organizado varias fincas de propiedad de las fuerzas militares, para que sirvan de centros auxiliares de formación profesional; se han formado suboficiales como instructores de empresa, que están responsabilizados de impartir la formación a los soldados; con el fin de lograr los objetivos de este convenio se han firmado otros adicionales entre el SENA y las fuerzas militares, la caja agraria y el INCORA, para facilitar los medios a quienes reciban la formación, para aplicar los conocimientos adquiridos (tierras, capital, etc.).

La virtud de esta acción de formación profesional es que permite reincorporar a sus medios socioeconómicos a los soldados, una vez que hayan prestado el servicio militar obligatorio.

Programa artesanal

Se están desarrollando programas de formación profesional que le permiten a los egresados crear sus propios puestos de trabajo con un mínimo de inversión en herramientas y equipo. Entre estos programas podemos mencionar la formación de artesanos que se adelanta con la asesoría del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, CIME; en desarrollo de este programa ya se ha formado el primer grupo de instructores de juguetería, cerámica, tallador de piedras preciosas, tallador de madera, repujador de cuero, ornamentador de hierro, joyería, telares en el centro artesanal de la ciudad de Popayán, los cuales se distribuyeron en todo el país para la complementación de los conocimientos de los artesanos en ejercicio y para la formación de los nuevos.

Programa ovino y de tejidos artesanales

Se adelanta con asesoría del Gobierno del Reino Unido desde el año 1966; con él se persigue capacitar personal en labores de cría, manejo, mejoramiento y explotación del ganado ovino y lo relacionado con la transformación de la lana en productos de hilados y tejidos artesanales.

Ya se importaron ovejas con el fin de utilizar tierras marginales y estudiar su adaptación a nuestro medio; se están dictando cursos tanto para formación de instructores, y para agricultores en los campos de cría y manejo ovino y en tejidos artesanales; además se adjudicaron cuatro becas a colombianos en el Reino Unido, para cursos de perfeccionamiento en las técnicas de manejo de ovinos y trabajos de tejidos artesanales.

Programa náutico pesquero

Se adelanta con la asesoría de la FAO y tiene como propósito atender la formación profesional de los trabajadores cuya labor se realiza en los aspectos relacionados con la pesca.

Se están desarrollando cursos de:

- Patrón de pesca, que comprende las actividades de marinero pescador, ayudante de patrón de pesca y patrón de pesca de segunda clase.
- Operador de plantas de refrigeración, que comprende operario de refrigeración, ayudante del operador de planta de refrigeración y operador de planta de refrigeración.
- Operador de motores marinos que comprende las actividades de marinero maquinista, ayudante del operador de motores marinos y el operador de motores marinos.
- Enlatador de pescado.
- Enlatador de mariscos.
- Radiotelefonista.
- Pescador artesanal.

Programa de asesoría a las empresas

Este programa se está adelantando con asesoría de la OIT y de la Federación de Industrias Metalmeccánicas de Francia en las empresas comerciales e industriales del país; con programas especiales para pequeñas, medianas y grandes empresas, su objetivo es el de asesorar a las empresas para que puedan atender sus necesidades de formación, por sí mismas, con lo cual se pretende crear una profunda conciencia nacional sobre la necesidad y conveniencia de establecer la promoción racional y sistematizada del trabajador, a través de métodos científicos de formación profesional en los diferentes niveles del empleo.

Con este programa se aumenta la productividad, se contribuye a la promoción social de los trabajadores y se influye favorablemente en la economía nacional mejorando la estructura ocupacional y social.

La estructura empresarial de Colombia presenta la siguiente distribución ocupacional:

- Gerencia y Dirección	3.2 %
- Profesionales y mandos medios superiores	3.8 %
- Técnicos y supervisores	1.9 %
- Empleados, trabajadores calificados y semicalificados.	51.0 %
- Sin calificación	40.1 %

Los porcentajes de trabajadores que actúan en los niveles superiores y medios están muy por debajo de los correspondientes porcentajes promedios de la estructura empresarial desarrollada (6 % en niveles superiores de organización, planificación y dirección, 12 % en niveles técnicos o de mando). Esta deficiencia abre amplias perspectivas de creación de nuevos puestos de trabajo en dichos niveles y de ascenso para los trabajadores de base. Se comprende, pues, fácilmente que con la aplicación de este programa se está atacando directamente el problema del desempleo y subempleo, facilitando el ingreso al trabajo productivo a un numeroso grupo de colombianos mediante la ampliación de la base del empleo y aumentando la capacidad de producción del trabajador.

Programa de promoción profesional popular

El objetivo de este programa es llevar los beneficios de la formación profesional a las poblaciones marginales urbanas y rurales, mediante cursos móviles y desmontables que están destinados a aumentar la productividad de los adultos que se hallen trabajando en actividades poco productivas (subempleados) y a habilitar a los desocupados en oficios semicalificados, con lo que se les facilita el acceso al empleo, y por ende, su integración al núcleo de producción y de consumo. Esta acción se ha adelantado con más intensidad en el sector agropecuario, en las especialidades de agricultura, ganadería, especies menores, tractorismo, mecánica rural; también se están dictando cursos industriales y comerciales en localidades de algún desarrollo y en áreas urbanas marginadas.

Proceso continuo de la capacitación durante la vida de trabajo

En vista de los rápidos cambios ocupacionales que ocurren a medida que continúa el proceso de desarrollo, y considerando el continuo cambio tecnológico y otros que son característicos de la sociedad moderna, es muy conveniente considerar que el proceso de educación y capacitación para el trabajo nunca termina. Por este motivo se complementa a hombres y mujeres actualmente trabajando.

El Gobierno Nacional, consciente del problema del desempleo y subempleo, estipuló en el Decreto 3123 Reorgánico del SENA de fecha 26 de diciembre de 1968 que esta entidad podrá destinar dentro de los dos años siguientes a la vigencia del presente decreto, hasta el 10 % de sus ingresos ordinarios a la organización de programas de formación profesional acelerada para personas desempleadas o subempleadas. Pasado este período podrá destinar hasta más del 10 % para estos programas siempre y cuando el Estado destine una partida igual a la del SENA.

III. COORDINACIÓN ENTRE FORMACIÓN PROFESIONAL Y ENSEÑANZA MEDIA EN COLOMBIA

El SENA, de acuerdo con recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, ha adoptado la siguiente definición de la formación profesional:

"Toda acción que permite a un individuo adquirir o desarrollar los conocimientos y destrezas requeridos para desempeñar correctamente un puesto de trabajo, o para ser promovido en el empleo, en cualquier rama de la actividad económica".

Se entiende por enseñanza media la formación de jóvenes realizada con el objeto de dotarlos de una serie de conocimientos prácticos, científicos y humanísticos, suficientes para actuar en la vida de relación y que permitirá, según el caso su incorporación a la fuerza trabajadora, o su ingreso a la educación superior.

Esta formación se lleva a cabo en planteles que adelantan programas de estudio impartidos por el Ministerio de Educación Nacional.

VISIÓN GENERAL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA ENSEÑANZA MEDIA

La formación profesional se realiza en el país a través del Servicio Nacional de Aprendizaje.

Este servicio nació en junio de 1957, ante la necesidad de capacitar gente para los puestos de trabajo, ante las sugerencias de las empresas, actitudes de los trabajadores y las necesidades evidentes del mercado del empleo. Como instituto público descentralizado está adscrito al Ministerio de Trabajo.

El Servicio Nacional de Aprendizaje cuenta actualmente con cincuenta y tres centros dedicados a la formación de jóvenes y adultos en oficios universales y especializados. Cuenta además con los programas de promoción popular (PPP) que tienen como objetivo llevar la acción del SENA, a todas las ciudades, pueblos y veredas, capacitando los trabajadores en los diferentes oficios u ocupaciones del sector industrial comercial y agropecuario, a través de centros móviles. Y el servicio de asesoría a las empresas (pequeñas, medianas y grandes) para determinar sus necesidades de capacitación y establecer planes y programas de formación que permitan a la empresa por sí misma asumir la responsabilidad de la formación de sus trabajadores.

La formación impartida por el SENA comprende básicamente: la formación de aprendices y de adultos en oficios universales, en los sectores de industria, comercio y servicios y agropecuaria.

Para ingresar al aprendizaje se requiere un nivel educativo equivalente al quinto año de enseñanza primaria para los sectores de industria y agropecuaria y cuatro años de bachillerato para el sector comercial.

En artes gráficas según la especialidad se pide el equivalente a primero y segundo de bachillerato. Para electricidad y redes se requiere el equivalente al sexto año de bachillerato.

La formación de aprendices se realiza en tres años en períodos alternos de seis meses, para la enseñanza teórica práctica en centros del SENA y dentro de la empresa.

Al cabo de tres años el aprendiz recibe un certificado de aptitud profesional en la especialidad que haya cursado.

Es requisito indispensable para todo aprendiz el poseer un contrato de aprendizaje celebrado con una empresa.

En la complementación de adultos en centros se establecen como requisitos indispensables, el pertenecer a una empresa y el estar desempeñando el oficio en el cual se desea complementación.

Al fin del curso, cuya duración varía según las necesidades se otorga un certificado de asistencia en el cual consta el número de horas teóricas y prácticas cursadas.

El SENA realiza además:

- Un plan de promoción popular para los sectores marginados.
- Un programa nacional de promoción social que permita el ascenso del trabajador a cargos superiores.
- Un programa nacional de formación artesanal.
- Una ampliación del programa de asesoría a empresas, que cubrirá aproximadamente a trescientos veinte mil trabajadores.
- Un plan de diversificación de los oficios motivo del aprendizaje.
- Un plan de formación de supervisores y de técnicos medios.
- Un programa para desarrollo de cuadros de mando.
- Un plan de capacitación para soldados de acuerdo al convenio suscrito con las fuerzas armadas.

Enseñanza media

La enseñanza media comprende el bachillerato general, la enseñanza técnica y la normalista. La enseñanza técnica a su vez se divide en industrial, comercial, politécnica complementaria, vocacional y normal agrícola.

Para ingresar a cualquiera de las modalidades de este nivel educativo se requiere haber cursado la enseñanza primaria completa.

El bachillerato general se divide en dos ciclos. El primero denominado básico, tiene una duración de cuatro años, y a quienes lo cursen satisfactoriamente se les expide un certificado de aprobación.

El segundo ciclo comprende los cursos 5o. y 6o. después de los cuales el alumno recibe el diploma de bachiller.

La enseñanza media industrial de un primer ciclo de cuatro años, al cabo de los cuales se otorga un diploma de experto industrial. El estudiante debe además "acreditar un año de experiencia en una empresa que certifique su experiencia en el ramo de su especialidad".

El segundo ciclo comprende los cursos 5o., 6o. y 7o. y da derecho al diploma de bachiller técnico industrial.

La enseñanza media comercial, comprende un ciclo básico de cuatro años al cabo de los cuales se expide un diploma de auxiliar de contabilidad y secretariado. El segundo ciclo de dos años de estudio, da derecho al diploma de bachiller técnico industrial.

La enseñanza media agropecuaria, está a cargo de las escuelas vocacionales agrícolas y de los institutos técnicos agrícolas. Los egresados de las vocacionales obtienen el grado de práctico agrícola, después de cursar y aprobar cuatro años de estudio. Los egresados de los institutos técnicos agrícolas, después de siete años de estudio reciben el título de bachiller técnico agrícola.

La enseñanza media normalista comprende un ciclo de seis años, al cabo de los cuales se recibe el título de maestro.

El Ministerio de Educación, en sus planes de desarrollo, ha previsto la creación de Institutos Nacionales de Educación Media (INEM).

Este proyecto establece como objetivos principales, la democratización y modernización de la educación media y su encauzamiento hacia las necesidades nacionales y regionales, en materia de personal técnico de nivel medio.

El plan para estos institutos contempla dos primeros años comunes. Este período sirve para detectar las aptitudes de los estudiantes y facilitar su orientación hacia las distintas ramas que conformarán el nivel medio educativo.

En los cursos 3o. y 4o. se distribuyen los educandos de acuerdo a su vocación, a la orientación previa impartida por el plantel y a los ramos y modalidades existentes.

Durante los cursos 5o. y 6o. los alumnos son distribuidos en las distintas especialidades impartidas por el instituto, de conformidad con las etapas anteriores.

Los alumnos que cursen y aprueben los seis años, con un promedio de todas las calificaciones no inferior a 3,5 sobre 5, recibirán el diploma de bachiller en la modalidad respectiva. Aquellos que no alcancen el promedio de 3,5 recibirán un certificado de competencia que los habilita para ingresar al mercado del empleo.

COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA ENSEÑANZA MEDIA

A través de los sistemas de planeación de los organismos responsables de la formación profesional y la enseñanza media, se logran su coordinación, con los programas de desarrollo de los recursos humanos del país.

Cada uno de los organismos responsables elabora planes quinquenales, que son presentados para su aprobación al respectivo ministerio (de Trabajo para la formación profesional y de Educación para la enseñanza media). Una vez aprobados estos planes, el Ministerio de Educación los presenta, dentro del plan educativo nacional, al Departamento Administrativo Nacional de Planeación, dependiente de la Presidencia de la República. Este departamento procede a integrarlo dentro de los planes de desarrollo de recursos humanos del país.

La participación del Ministerio de Educación y del Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Planeación en el Consejo Directivo Nacional y de sus representantes en los consejos directivos regionales, lo mismo que la del Director General del SENA, en el Comité Nacional de Planeamiento Educativo, está llamada a establecer una coordinación permanente entre los organismos de formación profesional y enseñanza media.

Actualmente no existen articulaciones definidas entre los sistemas de formación profesional y enseñanza media que permitan la transferencia sistemática, en sentido horizontal y vertical, del personal formado en cada uno de los sistemas.

Aunque, de hecho existe un traspaso de la educación media hacia la formación profesional dentro de las especialidades de comercio, electromecánica y redes y artes gráficas.

Formalmente, tampoco se ha establecido la manera de llevar a cabo la colaboración recíproca entre los dos sistemas.

A nivel informal, el SENA utiliza como fuente de reposición e incremento de sus instructores, a los egresados de la enseñanza media técnica.

IV. EXTENSIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN SERVICIOS DE HOTELERÍA Y HOSPI- TALES

La formación en hotelería, alimentos y turismo adquiere día a día una importancia extraordinaria, dado el auge que la industria turística está alcanzando por el interés en colocarla como un renglón de primera categoría dentro de los planes de desarrollo económico y social del país.

Dentro de los servicios es quizás el campo más prometedor como fuente de empleo ya que al desarrollar el turismo, se pone en movimiento toda una serie de actividades relacionadas, creando nuevos puestos de trabajo. La industria turística, como cualquier otra industria productiva, requiere personal escogido que posea una serie de conocimientos específicos los cuales solamente se adquieren a través de una formación sistemática, metódica y completa.

La complejidad de los grandes hoteles modernos necesita contar con personal muy capaz y especialmente preparado. La diversidad de trabajos que se realizan en los grandes hoteles y aún en los de menor categoría, exige la preparación y especialización del personal a su servicio. Las empresas exclusivamente turísticas deben tecnificar sus programas y para esto requieren personal calificado.

Si se tiene en cuenta que en Colombia no existe ninguna escuela que capacite al personal en esta rama, como las hay en otros sectores, el papel del SENA es amplio y de mucha trascendencia.

Las diferentes acciones en este campo se desarrollan en el Centro Nacional de Hotelería, Alimentos y Turismo, que funciona en Bogotá y con cursos en otras ciudades del país.

En la actualidad se imparte formación profesional en las siguientes ocupaciones:

- Cocinero
- Mesero
- Panadero-pastelero
- Cantinero
- Maestresala
- Recepcionista de hotel

- Ecónomo
- Administrador de hotel
- Secretaria de hotel
- Conservero de alimentos
- Cortador y procesador de carnes
- Guías locales de turismo
- Instructores de hotelería.

Requerimientos

Para los cursos de aprendizaje: cocineros, meseros, carniceros, panaderos, pasteleros, se ha previsto un nivel mínimo de ingreso de 5o. año de primaria teniendo en cuenta:

- La realidad de nuestro medio, en cuanto a la categoría que estas ocupaciones representan y el personal que decide consagrarse a ellas.
- Los requerimientos mínimos de los planes previstos, mediante los cuales puede ser eficaz la formación a partir de este nivel.

Para algunos cursos de complementación se ha previsto la exigencia de conocimientos mínimos de matemáticas y lenguaje profesional, en ciertos casos proporcionados mediante nivelación previa, debido al bajo nivel que se observa en la mayor parte del personal que está desempeñando las ocupaciones consideradas.

Certificados

Al concluir el aprendizaje se otorga el respectivo Certificado de Aptitud Profesional (CAP) que acredita a la persona como:

- Mesero
- Cocinero
- Panadero-pastelero, etc.

En los cursos de complementación se otorgan los respectivos créditos hasta completar el desarrollo de los planes de estudio, en cuyo caso se otorgan ya el Certificado de Aptitud Profesional (CAP).

Proyecciones

Se ha previsto extender los programas de formación profesional a otras ocupaciones del sector, tales como:

- Camarera
- Gobernanta
- Lavandera
- Botones
- Conserje
- Contador auxiliar de hotel
- Confitero-chocolatero
- Salsamentero
- Expendedor de alimentos al por menor
- Expendedor de alimentos al por mayor
- Informadores de turismo
- Guías turísticos nacionales
- Representantes de pasajes nacionales e internacionales
- Peluqueros-barberos
- Peinadores-maquillistas
- Manicuristas-pedicuristas.

Problemas en el desarrollo de la formación

1. La formación profesional en este campo es totalmente nueva en el país, ya que no existen establecimientos que se hayan dedicado a estas especialidades.
2. La gran mayoría del personal que trabaja en este campo se ha formado empíricamente en los puestos de trabajo. La vinculación a la empresa se ha iniciado por los niveles más bajos. Es apenas en el momento actual que se comienza a planificar, a reglamentar la actividad con todo el interés que despierta la toma de conciencia de su importancia como medio de diversificación de la economía nacional y creación de nuevos empleos.
3. La ausencia de personal calificado en las diferentes especialidades dificulta la realización de análisis ocupacionales. El caso inverso ocasiona también el alto grado de calificación de unos pocos trabajadores, que se han especializado en el exterior.
4. La encuesta nacional de mano de obra realizada en 1966, constituye la única base estadística para determinar las necesidades de capacitación. Sin embargo se anota que el mayor desarrollo de la industria turística en el país se presentó durante los años 1967 a 1969.

5. La falta de estadísticas al día significa un desconocimiento casi total del mercado de trabajo, por lo cual se limita el interés sobre la formación profesional en las especialidades del campo a que nos referimos.
6. La mayor necesidad de formación se encuentra en el personal vinculado, que en su mayoría tiene niveles culturales muy heterogéneos, lo cual dificulta el desarrollo de los programas de capacitación.

LOS SERVICIOS HOSPITALARIOS

La formación profesional en el campo de los servicios hospitalarios, se inició en el SENA mediante la capacitación del personal vinculado a la enfermería auxiliar.

En este campo se cuenta con tres centros de servicios hospitalarios que funcionan en las regionales de Bogotá, Medellín y Cali.

La formación de auxiliares de enfermería se desarrolla mediante cursos de aprendizaje, nivelación previa y complementación en Bogotá y de nivelación previa y complementación en Medellín y Cali.

Requisitos

Para los cursos de aprendizaje de auxiliar de enfermería, se requieren un nivel cultural equivalente al 2o. de enseñanza media y una edad mínima de 16 años.

Para los cursos de complementación es requisito indispensable estar vinculado a una institución de salud (hospital, clínica, etc.).

El bajo nivel cultural del personal vinculado a la enfermería auxiliar en las instituciones de salud ha determinado la necesidad de desarrollar cursos de nivelación previa para el personal de adultos que posteriormente recibirán los cursos de complementación.

Certificados

Al concluir la formación que contempla los respectivos planes de estudio, el SENA otorga el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) que acredita a la persona como auxiliar de enfermería.

Proyecciones

Se ha previsto la formación en otras ocupaciones, tales como:

- Auxiliar de sala de cirugía

- Auxiliar de psiquiatría
- Auxiliar de odontología
- Ayudante de laboratorio clínico
- Ayudante de rayos X.

PROBLEMAS EN EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN

1. El bajo nivel cultural del personal que trabaja en el campo de la enfermería auxiliar limita la acción formativa que desarrolla el SENA.

Esto hace que surja la necesidad de desarrollar cursos de nivelación previa que prolongan la capacitación del auxiliar de enfermería.

2. Como las prácticas deben hacerse directamente en los hospitales y otras instituciones de salud, los respectivos jefes de los departamentos de enfermería limitan el campo de práctica, pues consideran que los aprendices en etapa productiva no poseen los conocimientos ni la destreza necesaria para el tratamiento y manejo de pacientes.
3. El salario promedio de la auxiliar de enfermería, comparado con el de otras ocupaciones, es bajo. Esto hace poco atractiva la profesión.

El personal se vincula a los hospitales en los niveles ocupacionales más bajos y en algunos casos sin percibir salarios.

4. La gran mayoría de hospitales y clínicas no están en condiciones de contratar aprendices, por lo cual se limita también la acción que desarrolla el SENA en la especialidad de auxiliar de enfermería. Esto ocurre especialmente con los hospitales y clínicas de carácter oficial.

V. RÉGIMEN FINANCIERO DEL SENA

El SENA es un establecimiento público con patrimonio independiente.

De conformidad con lo dispuesto en los Decretos 118 y 164 de 1957, en el Decreto 3123 de 1968 y en la ley 58 de 1963, cuyos textos también se anexan a este documento, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA se financia así:

1. Con el aporte del medio por ciento de sus respectivos sueldos y jornales, que deberán hacer mensualmente la nación, los departamentos, los municipios, el distrito especial de Bogotá y las intendencias y comisarías, con destino a la realización de programas específicos de formación profesional acelerada para personas desempleadas o subempleadas y para las que se encuentren prestando el servicio militar obligatorio.

2. Con el aporte del 2% de su respectiva nómina mensual de salarios que deberán pagar, dentro de los primeros diez días de cada mes, los empleadores particulares, los establecimientos públicos descentralizados, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que tengan un capital de cincuenta mil pesos o superior o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a diez, cualquiera que sea el monto de su capital;
3. Con las sumas provenientes de las sanciones legales que imponga el Ministerio de Trabajo por fraudes o violaciones a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionan y reforman.
4. Con los fondos provenientes de los contratos que celebre con entidades oficiales o privadas para el desarrollo de programas específicos de formación profesional.
5. Con los pagos ocasionales que reciba de terceros con motivo de trabajos realizados por la entidad en empresas o propiedades de aquéllos, exclusivamente en desarrollo de cursos de formación profesional.
6. Con los dineros provenientes de la venta de los productos que se obtienen de sus centros de formación, como resultados de los programas de formación profesional que se realizan.
7. Con las demás contribuciones o destinaciones especiales que la ley le señale posteriormente.
8. Con los demás bienes que como persona jurídica adquiera a cualquier título.

De las anteriores fuentes de financiación, la más importante es la descrita en el numeral 2.

Esta fuente de ingresos significó en 1968 el 96.11 % del total de los ingresos de la entidad.

Es importante anotar que se escogió la nómina mensual de salarios como base para liquidar los aportes al SENA por la íntima y directa relación que existe entre los salarios y las necesidades de formación profesional. Hay una relación directa entre el volumen de empleo, el valor de los salarios correspondientes a ese empleo, las necesidades de formación profesional y los programas que desarrolle la entidad encargada de la formación profesional de los recursos humanos de un país.

El monto de los aportes proporcional al valor de los salarios, debe pues suministrar recursos financieros que permitan realizar programas de formación profesional que satisfagan las necesidades de capacitación de los trabajadores que devengan esos salarios.

Los ingresos se clasifican en ingresos corrientes e ingresos extraordinarios. Se consideran ingresos corrientes los siguientes:

- a) Los aportes establecidos por la ley 58 de 1963 (numerales 1 y 2).
- b) Los productos de los centros de formación (numeral 6).
- c) Las multas impuestas por el Ministerio de Trabajo.
- d) Los productos financieros.

Se consideran ingresos extraordinarios:

- a) Los auxilios y donaciones de terceros.
- b) Los fondos provenientes de convenios y contratos.
- c) Los créditos.

Si bien el SENA no ha hecho uso de créditos internacionales, ha contado con una magnífica cooperación técnica internacional que ha sido factor definitivo en su desarrollo. A través de convenios multilaterales y bilaterales el SENA ha recibido valiosísima ayuda en expertos, maquinaria, equipo y becas.

Estos convenios se han suscrito con la Organización Internacional del Trabajo, el Fondo Especial de las Naciones Unidas, el Comité Internacional para las Migraciones Europeas, CIME, FAO, el Servicio Francés de Cooperación Técnica, la Federación Suiza de Fabricantes de Relojería, la Massey Ferguson, Alemania, Israel y los Países Bajos.

Es interesante anotar como el SENA, por basar su acción en el principio del mutualismo en donde el todo concurre a la solución de la parte que más necesita, la relación entre aportante y SENA, no es de compensación entre aportes y servicios (tarifa) sino de servicios a necesidades de mano de obra, sin detenerse en el origen de los aportes.

PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

El reconocimiento de las necesidades de una política planificada de desarrollo es relativamente reciente en América Latina y se impulsó como resultado de una serie de factores externos e internos.

Durante la década de 1940, la necesidad de ampliar y adecuar a nuevas condiciones de desarrollo la infraestructura económica y de promover proyectos industriales de una cierta magnitud en determinadas ramas estratégicas, estimuló la preparación y ejecución de algunos programas parciales, vinculados especialmente a la inversión pública.

Con posterioridad y en particular hacia fines de la década de 1950, fue haciéndose cada vez más patente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para sostener ritmos medianamente satisfactorios de crecimiento, superar agudos desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras externas, contener presiones inflacionarias internas, abrir suficientes oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento, mejorar las condiciones de vida de la población y atender sus crecientes aspiraciones frente al conocimiento de enormes potencialidades que abría el progreso técnico. El eje de la política económica tenía así que centrarse en el desarrollo, concebido como problema integral, a la vez económico y social y considerar simultáneamente los factores limitantes de orden interno y externo.

En la presente década, Colombia y otros países latinoamericanos fueron los primeros que decidieron emprender la formulación de planes nacionales de desarrollo y comenzaron a establecer los mecanismos correspondientes, apoyados en buena medida por el asesoramiento técnico internacional. Fue en la conferencia de Punta del Este de 1961, cuando los gobiernos latinoamericanos reconocieron que la planificación debía constituirse en el instrumento fundamental para movilizar los recursos nacionales, facilitando los cambios estructurales que se reconocieron necesarios para acrecentar la eficiencia y la productividad y aumentar la cooperación financiera internacional.

1. DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN

Puesto que la planificación constituía una función nueva en la actividad gubernativa, los primeros pasos se encaminaron a establecer organismos especiales que se encargarían de esa finalidad.

En la mayoría de los casos las oficinas de planificación elaboran planos generales de desarrollo de mediano y largo plazo, con frecuencia referidos a períodos de cuatro a diez años.

Lo anterior, a través del tiempo, ha determinado avances muy significativos que en varios aspectos pone de manifiesto la experiencia de la planificación en la América Latina, se registran también serias debilidades y se enfrentan obstáculos para el perfeccionamiento del esfuerzo y el cumplimiento de los planes.

Recientemente, se advierte un estancamiento y en algunos casos retrocesos en el proceso de planificación. Agotado el impulso que significó la preparación de los planes globales, no continuó enfrentándose con igual intensidad, la tarea de traducir sus orientaciones generales en programas específicos de política económica y en planes operativos de corto plazo, así como la de establecer y dar eficacia a instrumentos de revisión y actualización periódicos y de evaluación de cumplimiento de los planes elaborados.

2. OBSTÁCULOS PRESENTADOS EN EL DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN

Algunos de los obstáculos se derivan de factores internos, que van desde unos muy generales, incluídos la estabilidad o el grado de respaldo político con que cuenta efectivamente el esfuerzo planificador, hasta otros que se relacionan más bien con el funcionamiento de los propios mecanismos de planificación. La necesidad de una planificación de las transformaciones económicas y sociales que son inherentes al proceso de desarrollo, plantea el problema de la viabilidad de los planes y del grado de respaldo efectivo que necesita el esfuerzo de planificación. Los planes suelen encontrar resistencias por parte de sectores que se consideran afectados por determinadas medidas y que presionan por una mayor participación en el ingreso nacional y al mismo tiempo, suele oponerse también la resistencia de la propia administración pública tradicional, reacia a innovar y celosa de posibles desplazamientos internos del poder de decisión que puedan llevar consigo una reorganización administrativa para implantar los mecanismos de decisión y ejecución que requiere un sistema de planificación.

El grado variable de respaldo político a la planificación, la insuficiente definición de sus funciones y relaciones con los centros de decisión y la escasa participación de los sectores privados, no contribuyen a fortalecer el empeño por asegurar un funcionamiento más eficaz de los mecanismos de planificación; y a su vez, las fallas y debilidades de su funcionamiento, alejan las posibilidades de vincular más estrechamente las oficinas de planificación a las decisiones permanentes de las autoridades nacionales y otros sectores interesados.

Los problemas de respaldo político a la planificación integral del desarrollo económico y social son mayores cuando se trata de los sectores privados. La resistencia de algunos es inevitable toda vez que los planes incorporen decisiones de cambios que afectan situaciones e intereses particulares; pero parece haber un amplio margen de apoyo potencial no aprovechado por deficiencias del propio proceso de planificación. En general existe un distanciamiento entre los mecanismos de planificación y los sectores privados. En la elaboración del plan, no es muy frecuente que se consulte a los cuerpos representativos de la opinión nacional, ni a los sectores directamente interesados. Como otros fenómenos éste parece ligado en parte a la ausencia o debilidad con que se expresa el esfuerzo de planificación en términos de medidas concretas de política económica o social, que pudieran instar al sector privado a seguir determinadas pautas de acción.

Además de los problemas que se derivan de la organización administrativa y la posición que en ella ocupan los mecanismos de planificación, hay otras razones que contribuyen a acentuar el distanciamiento entre éstos y las autoridades de decisión.

Se trata en lo esencial de que los planes elaborados hasta ahora cubren sólo parcialmente el proceso de planificación; en otras palabras, el esfuerzo no ha llegado a completarse, tanto desde el punto de vista de los planes que se han elaborado, como de la instauración y funcionamiento de mecanismos eficaces de revisión periódica de los mismos y de control y evaluación de su aplicación práctica.

Muchos de los planes globales que se han elaborado incorporan previsiones que se apoyan en un mejoramiento de las tendencias anteriores y en la previsión de posibles limitaciones, pero a menudo no especifican las medidas que puedan conducir a los resultados deseados; con ello los planes globales dejan un gran vacío entre las consideraciones macroeconómicas y las orientaciones generales, de una parte, y su instrumentación en medidas de políticas concretas y planes operativos, de otra.

Lo primero se refleja, por ejemplo, en el hecho de que en general las metas de crecimiento que incorporan los planes de largo plazo no se expresan en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos, pese a la importancia y magnitud que asume el problema en América Latina. La generalidad de los planes no consideran de modo explícito el problema de la población subempleada y, dentro de la ocupada, se presta escasa atención a su estructura profesional y su perfil educativo. No se consideran suficientemente los problemas de oferta y demanda de mano de obra, ni la coherencia entre las metas de expansión económica fijada en el plan y las disponibilidades de mano de obra sobre todo calificada. El problema de las diferencias sectoriales de productividad y la absorción del progreso técnico, apenas se enuncia en la mayoría de los planes y las proporciones al respecto quedan a un alto nivel de generalidad, sin que se las analice a fondo y en detalle.

Cabría señalar, por último, que la mayoría de los planes latinoamericanos de desarrollo no analizan ni incorporan explícitamente las perspectivas de la integración económica de la región, como una variable que condicione las orientaciones del desarrollo interno. La integración parece seguir su propio curso, por canales a los que el esfuerzo de planificación permanece relativamente ajeno. Sin desconocer la presencia de algunas causas de fondo, parecería razonable pensar que influye también en esa separación el hecho de que la integración económica plantea problemas nuevos para cuyo enfrentamiento los funcionarios técnicos, no están preparados.

3. NECESIDADES DE PLANIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN RELACIÓN AL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Es evidente que un plan integral de la formación profesional no debe permanecer ajeno al crecimiento demográfico de la población, especialmente en términos de ocupación, productividad y calificación de los recursos humanos, conceptos que, además, constituyen puntos de partida imprescindibles para proyectar las necesidades de capacitación.

Según estadísticas de las Naciones Unidas, para el año 1965, la población total de los países latinoamericanos, puede estimarse en unos 236,3 millones de personas.

La evolución probable de las principales relaciones demográficas, lleva a estimar que la población total será, hacia 1980, de unos 364 millones de personas. Es de prever que su estructura por edades no sufrirá modificaciones de importancia. Es así como algo más de 197 millones de personas estará entre quince y sesenta y cuatro años y poco más de catorce millones, mayores de sesenta y cuatro años. Dentro del estrato más joven, la población en edad escolar (siete a catorce años) puede representar unos 72 millones de personas, en comparación con los 40 millones que se registraron en 1960. De otra parte, la población activa alcanzaría en 1980 unos 120 millones de personas, lo que representaría un aumento de 45 millones de trabajadores con respecto a lo estimado para 1965, es decir, un promedio de absorción de 3 millones de personas por año durante los tres primeros quinquenios. Desde otro ángulo, la población rural se aproximará a los 150 millones de personas, en tanto que la urbana excedería de los 215 millones, magnitud equivalente a algo más del 59 % de la población total.

Las estadísticas anteriores, presentadas a título solamente ilustrativo, resaltan la magnitud cuantitativa del problema de calificación de los recursos humanos a que están enfrentados los organismos de formación profesional de los países latinoamericanos, lo cual implica un gran esfuerzo de planeación de la formación profesional, que debería servir de base a la planificación socio-económica.

4. OBSTÁCULOS QUE DIFICULTAN LA PLANEACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

De lo anterior se deduce que la planeación de la formación profesional debe estar íntimamente ligada al plan de desarrollo económico y social. Por tanto los obstáculos que han impedido el logro de los objetivos de la planificación socio-económica han constituido las principales dificultades para alcanzar el pleno y adecuado desarrollo de la calificación de los recursos humanos. Sin embargo, para confirmar lo expuesto anteriormente, se presentan, a manera de ejemplo, las siguientes situaciones:

- a) Se presenta una oferta de personal calificado muy escasa en relación a las exigencias mínimas de una sociedad industrial, lo cual trae como consecuencia la subutilización y la emigración de personal calificado.

En algunos países, un ejemplo de esta situación es el de algunos ingenieros. La Universidad no forma el número mínimo necesario y sin embargo los ingenieros formados se ven obligados a emplearse en niveles de calificación inferior al que corresponde a su formación o a emigrar por falta de demanda real.

- b) Se presenta una oferta cuantitativamente baja de personal calificado en relación a las necesidades presentes, pero cualitativamente alta y no relacionada con las necesidades reales.

En este caso se hallan los médicos formados para una actividad profesional que implica la utilización de recursos humanos y técnicos disponibles sólo en economías mucho más desarrolladas. Lo cual los obliga a emigrar.

- c) Oferta escasa en términos de las exigencias mínimas de una sociedad desarrollada e incluso de las demandas actuales de la economía. Sin embargo los que tienen la calificación requerida no encuentran trabajo en su formación específica porque carecen o se considera que carecen de la preparación correspondiente a la demanda efectiva, porque esa preparación se ha obtenido exclusiva o casi exclusivamente en el sistema escolar y muy poco o nada en el sistema extra escolar, dentro del cual juega un papel muy importante la formación profesional, lo cual implica, que en muchos casos este personal sea reemplazado por técnicos extranjeros con conocimientos técnicos adaptados a los puestos de trabajo que requieren, además de su experiencia.
- d) Dificultades para que las personas desempleadas y subempleadas asistan a los cursos de formación profesional, por la carencia de un subsidio que los estimule y permita su asistencia a ellos.

- e) El sindicalismo de base que a nivel de confederación actúa como factor del desarrollo, pero a nivel de sindicato, eleva los costos, subutilización de equipos, etc.

NOTA: Textos tomados y resumidos de publicaciones de las Naciones Unidas (1968).

Teoría de la integración económica, de Bela Balaassa.

PROBLEMAS DE ESCALA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL
LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

Las proyecciones de la población económicamente activa de quince años o más en América Latina, revelan que ésta pasará de sesenta y ocho millones que había en 1960 a ochenta y nueve millones para 1970, registrando un aumento del 30,6 %; luego, para 1980, llegará a ciento diecinueve millones, lo que representa un aumento del 74,5 % con respecto a 1960. Al examinar las tendencias de crecimiento de esa población por grupos de edad, se observa que el grupo de quince a veinticuatro años aumentará en las siguientes proporciones: 31,4 % durante 1960-1970 y 37 % para 1970-1980.

Si se hace el mismo tratamiento para Venezuela, es decir, considerando períodos de diez años y tomando como base las proyecciones del Ministerio de Fomento encontramos que la población económicamente activa crecerá en la década 1961-1971 en un 35,6 % mientras que entre 1971-1981 será del 42,3 %. Para los jóvenes entre quince a veinticuatro años el crecimiento será del 43,6 % en la primera década y el 50 % en la segunda; el aumento en el período de veinte años será del 115,5 %. Esta comparación de cifras es importante porque permite comprender los problemas que se plantean para la formulación de políticas de empleo y de formación profesional de la mano de obra.

Las características propias del problema en Venezuela y la forma como se ha enfrentado, fueron expuestas por el INCE en el Seminario Interamericano sobre "formación profesional de la juventud desocupada", celebrado en Maracay, Venezuela en octubre de 1967. En consecuencia, mucho de lo que ahora se expone fue inicialmente presentado en esa oportunidad.

La distribución de los desocupados en Venezuela, de acuerdo con la edad, revela que la mayor proporción se encuentra entre los quince y veinticuatro años. En efecto, para 1950 los desocupados en estas edades eran del 44 % y en 1961 del 34 %, en relación al total de desocupados en cada año, disminución que se debe al incremento de las oportunidades creadas en la educación. Sin embargo, para 1967, según las estimaciones del Ministerio de Fomento la desocupación en ese grupo de edad se eleva al 49,8 %, aunque el aumento absoluto entre 1961 y 1967 sólo llega a 8.512 personas desocupadas. El considerable aumento relativo de la desocupación del grupo de quince a veinticuatro años para 1967, tiene como posibles causas, el rejuvenecimiento de la población y la concentración en dicha categoría de jóvenes que han terminado su escolaridad y que por

distintas razones no han continuado estudiando, o han abandonado la escuela sin terminar el ciclo de enseñanza primaria o secundaria. Igualmente, es en esta categoría donde encontramos las tasas más altas de desocupados en relación con la población económicamente activa. Así, por ejemplo, en 1950 mientras la tasa media de desocupación era de 6,27 % del total de la población económicamente activa, para el grupo de quince a veinticuatro años era de 8,95 %. En 1961 el promedio era de 13,13 %, la correspondiente al grupo antes mencionado alcanza a 16,45 % y finalmente para 1967, donde el promedio de desocupación general es de 8,17 %, la del grupo de quince a veinticuatro años se eleva al 15,15 %. Similarmente es esta categoría la que resulta más afectada por la desocupación, lo cual se confirma al comparar las cifras de desocupados en relación a la población total de diez años y más para los años 1950, 1961 y 1967, en los cuales la tasa general de desocupados era de 3,05 %, 6,19 % y 3,68 % respectivamente del total de la población, mientras que en el grupo de quince a veinticuatro años es superior al promedio anual, alcanzando el 4,84 %, 8,09 % y 6,84 % en cada uno de los años nombrados anteriormente y conservando este grupo la mayor tasa de desocupación en relación a los demás grupos de edad.

Como puede observarse las estadísticas nos advierten que el problema persiste y tendría una magnitud mayor sino se hubiera encarado con prontitud.

DISPOSICIONES ADOPTADAS

1. Origen:

En la preparación del plan de la nación que se aplicaría a partir de 1964 y antes de establecer cuál debería ser el ritmo de crecimiento del producto territorial bruto, se hizo una proyección a base de una tasa del 7 % anual. Esta proyección resultaba satisfactoria, tanto en el cuadro de la producción, como en el de balances de pagos, pero en lo que se refería al cuadro de empleo, resultaba enteramente inaceptable ya que la tasa de desempleo frente a la fuerza de trabajo bajaba apenas al 11,8 % del 13,6 % en que se situaba para esa fecha. Hubo de reestructurarse el crecimiento relativo de los distintos sectores con una tasa de crecimiento anual del 8 % del producto territorial bruto, en función de las necesidades de ocupación a fin de llegar a una tasa de desempleo del 6,8 %. Los recursos nacionales que se requerirían para el incremento de dicha tasa se aplicarían a actividades que ofrecieran mayor oportunidad de empleo.

Es así como en el plan se encuentra un esfuerzo particular en el campo de la construcción de vivienda, acueductos y cloacas, los cuales, además de satisfacer objetivos sociales de alta prioridad, ocupan mucha mano de obra y ello en forma prácticamente permanente, para atender el cúmulo de necesidades que solo pueden satisfacer en un período de muchos años.

Por su experiencia en materia de formación profesional le fue confiado al Instituto Nacional de Cooperación Educativa, INCE, dentro del plan de la nación, el desarrollo de un programa extraordinario cuyo origen y objetivos, organización y demás detalles se indican a continuación. Este programa está destinado a contribuir a resolver el problema de la formación profesional de la actual juventud desocupada y se denomina programa extraordinario de adiestramiento juvenil.

Para tales fines se creó en 1964 la dirección encargada de organizarlo y ejecutarlo. Esta dirección tiene la responsabilidad de planear, ejecutar y controlar los programas de formación profesional creados con el fin de capacitar e incorporar al mercado de trabajo el mayor número de jóvenes entre dieciséis y veintiséis años que no están asistiendo regularmente a un centro educacional y que por carecer de conocimientos definidos en algún oficio, integran la población de desempleados del país.

2. Objetivos y financiamiento

Este programa tiene como meta absorber en centros de formación profesional un número de personas, en calidad de administradores, instructores, empleados y participantes, que de otro modo quedarían sin empleo. El programa es financiado totalmente por el Estado y recibió en los primeros cuatro años de duración un aporte especial de, aproximadamente, 105 millones de bolívares y se le fijó como meta el adiestramiento de 60.000 participantes.

A través del programa extraordinario se deben lograr los siguientes objetivos:

- a) Dar ocupación en los centros de formación profesional, como instructores, participantes y demás personal necesario, a un elevado contingente de desempleados.
- b) Capacitar a los egresados para prestar servicios remunerativos que les permitan ascender de la zona del desempleo a la del subempleo en las mejores condiciones posibles, especialmente en tareas de construcción y mantenimiento.
- c) Orientar la formación de los participantes en forma que puedan adquirir rápidamente, mediante una instrucción complementaria, las calificaciones requeridas para su pleno empleo cuando el desarrollo del país lo permita.

3. Organización

a) Naturaleza:

A fin de evitar confusiones con el programa ordinario fue considerada inicialmente la posibilidad de que el INCE creara una entidad separada con personal

dad jurídica propia para el desarrollo del programa extraordinario. Sin embargo, por razones de orden jurídico y económico, se optó porque el INCE asumiera directamente la ejecución de éste y crease una dirección ad-hoc con el personal que fuera requerido.

A fin de no duplicar las funciones de control administrativas y de servicios generales, que pudiera requerir el programa extraordinario, se optó en ampliar las establecidas dentro de la organización del INCE y los gastos generales provenientes de esas actividades prorrateadas de acuerdo a las horas-cursos que sean dictadas en el año por los programas ordinario y extraordinario.

A los efectos de los cómputos de la producción y no obstante que los objetivos señalados al programa extraordinario le indican la inscripción de 60.000 participantes en los cuatro años iniciales, los cómputos significativos son los que se refieren a los participantes que egresen y las horas-cursos que se dicten durante el período. El concepto de hora-curso desde el punto de vista administrativo es el que señala con más realidad la capacidad de producción, debido a que pueden dictarse indistintamente cursos de larga y corta duración donde el número de participantes puede variar por diferentes causas pero las horas-cursos deben permanecer invariables si se ha mantenido la ejecución correcta de la programación.

b) Estructura:

Debido a la naturaleza y fines de este programa y conforme a los lineamientos del plan de la nación, los requerimientos de mano de obra y las posibilidades de ocupación sin relación de dependencia, fueron seleccionados los oficios en las ramas de la construcción, industrial, rural, comercio y servicios.

Para el logro de sus objetivos el programa cuenta con trece centros de formación profesional, ochenta y seis unidades móviles, seis escuelas industriales pertenecientes al Ministerio de Educación y de los convenios docentes con los otros programas del Instituto, los cuales le permiten operar con una mayor especialización y a un menor costo.

El programa debido a su magnitud consta de las siguientes dependencias administrativas:

Dirección: Este subprograma comprende las actividades de: a) Encargado de coordinar y dirigir la formación de la juventud desocupada. b) Asesorar y coordinar los servicios técnicos y su programación. c) Efectuar las funciones administrativas y presupuestarias y d) Controlar los convenios docentes del programa extraordinario, que realiza con los otros programas.

Formación en centros: (Superintendencia), subprograma que tiene la responsabilidad de desarrollar la capacitación de jóvenes desocupados en los centros;

para realizar y cumplir con sus metas tiene a cargo seis centros de construcción, cinco polivalentes y dos de confección.

Escuelas industriales: (Superintendencia), subprograma que tiene la responsabilidad de desarrollar la capacitación de los jóvenes desocupados en las escuelas industriales del Ministerio de Educación a través del convenio conocido como INCE-ME; para cumplir sus metas tiene a su cargo seis escuelas, donde se imparte la enseñanza en cursos nocturnos.

Formación en centros móviles: (Superintendencia), subprograma que tiene la responsabilidad de desarrollar la capacitación de los jóvenes desocupados en ciudades hasta de 5.000 habitantes; para cumplir con su programación consta de ochenta y seis unidades móviles que actúan aproximadamente en cien puntos en acción.

Coordinación convenios docentes: Coordina y controla los programas ofrecidos por las direcciones del programa ordinario del INCE, u otras instituciones, para el dictado de cursos que cumplan con los objetivos del programa extraordinario.

División de servicios administrativos: Dependencia que presta servicio general a toda la dirección en materia administrativa y presupuestaria, desde la revisión y control de las solicitudes de pagos, inventarios de almacenes, control de participantes, etc., hasta la coordinación para la formulación de los presupuestos anuales y control de su ejecución.

Coordinación de estadísticas: Sección que presta servicio general a toda la dirección y tiene como objetivo centralizar toda la información proveniente de los centros a fin de elaborar los informes mensuales de cursos, manteniendo estrecho contacto con la Oficina de Mano de Obra para la realización de labores estadísticas.

4. Acción general

a) Selección de los oficios

Los oficios que pueden ser cubiertos por el programa, deben reunir las siguientes condiciones:

1. Permitir al egresado del curso desempeñar trabajos remunerados, ya mediante contratos de trabajo, ya como prestador de servicios sin relación de dependencia.
2. Exigir un mínimo de inversión en equipo y maquinaria para su ejercicio.
3. Ofrecer oportunidad de empleo pleno en el futuro, conforme a las previsiones de la encuesta nacional de mano de obra realizada por el INCE y los planes de desarrollo económico.

4. Ser susceptible de una formación uniforme, capaz de ser aplicada con la mayor simplificación técnica y administrativa a grandes contingentes de alumnos en breve plazo.

5. Requerir un mínimo de instalaciones y equipos para su enseñanza.

b) Nivel de la formación

Dadas las características del programa y la situación social planteada por la desocupación juvenil, se acogió como directriz fundamental el que la formación a impartir debería limitarse a la unidad mínima de conocimientos en cada uno de los oficios escogidos, capaz de brindar al egresado la destreza indispensable para desempeñar una ocupación útil, prefiriéndose, en consecuencia, impartir una formación básica y útil a muchos, en lugar de una formación intensa y especializada a unos pocos. Con este criterio fueron revisados y simplificados los manuales del INCE en los oficios escogidos a fin de que el nivel de formación sea el correspondiente a la habilitación del participante para desempeñar ese oficio.

Ello, no obstante, en forma alguna impide que el egresado que desee mejorar su capacitación, pueda lograrlo a través de cursos complementarios en centros o mediante la ordenación sistemática de sus servicios en lugares de trabajo.

c) Métodos de formación

Se decidió aplicar el procedimiento internacionalmente conocido como de formación acelerada, del cual ya el INCE había obtenido una experiencia favorable.

d) Condiciones de ingreso

Se da preferencia a los candidatos comprendidos entre los dieciséis y veintiséis años de edad. El límite mínimo obedece a que sólo a partir de los dieciséis años es posible efectuar una verdadera formación profesional, con la utilización de los implementos de trabajo requeridos, y por otra parte, no se afecta la educación básica del menor. Además, es en el lapso entre los dieciséis y veintiséis años cuando se presenta con mayor intensidad el problema económico y social de la desocupación juvenil.

Como requisitos previos solo se requerirá ser alfabeto y el dominio de las cuatro operaciones aritméticas y, para ciertos oficios, la presentación del certificado de 6o. grado de educación primaria. Se comprobará asimismo, que el aspirante esté en la condición de desocupado.

e) Orientación vocacional

Para garantizar el resultado de los cursos y disminuir en lo posible la tasa de deserción, los aspirantes son sometidos a pruebas psicoorientadoras desti-

nadas a determinar su grado de aptitud para ejecutar el oficio escogido. Como complemento se efectúa una entrevista personal con el objetivo de obtener del aspirante la mayor cantidad posible de datos acerca de sus estudios, experiencias de trabajo, situación social y económica, además de la comprobación de los datos personales que indicó en su solicitud de ingreso, así como también observar ciertos detalles adicionales de la personalidad del individuo que no los revelan las pruebas.

f) Becas

Por cuanto la condición de desocupado y la situación económica del participante exigen una ayuda a los gastos indispensables de transporte y alimentación y siguiéndose las recomendaciones internacionales y en especial la emanada de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre formación profesional, celebrada en Ginebra en 1962, fue previsto el pago de una beca para los participantes de cursos industriales. Esta beca ha sido fijada en la cantidad de Bs. 5,00 por cada día completo de asistencia y Bs. 2,00 para los programas de régimen nocturno. También se ha establecido un acuerdo con el Instituto Nacional de Nutrición, a fin de obtener los servicios de almuerzos para los centros del programa extraordinario.

g) Otras facilidades a los participantes

A cada participante se le suministran equipos de seguridad, uniforme, botas, material didáctico, ayuda en la búsqueda de trabajo por intermedio de las agencias de empleo del Ministerio de Trabajo, y se le entrega además un juego de herramienta básica para cada uno de los egresados de los diversos cursos.

Los participantes de los cursos están amparados por un seguro de hospitalización y muerte por accidentes que pueda ocurrir en el desarrollo de los cursos.

h) Turnos de enseñanza

Fue considerada la conveniencia de establecer la formación a doble turno y duplicar así el número de jóvenes que diariamente estaría recibiendo formación profesional. No obstante, se optó por el sistema de turno completo durante los cinco días de la semana, a razón de ocho horas diarias (el sábado en la mañana será dedicado por los instructores a la revisión de los respectivos programas y del aprovechamiento de los discípulos), por cuanto el doble turno, por una parte extendería la duración de la formación aumentando los riesgos de desertión y, por la otra, obligaría a rebajar la beca a límites incompatibles con la subsistencia mínima del participante.

i) Promoción de los cursos

Los cursos se promueven a través de avisos por la prensa, radio, afiches, volantes y unidades móviles provistas de altoparlantes que se desplazan por los

barrios, a fin de garantizar la absoluta igualdad en la escogencia de los participantes. En caso de que el número de aspirantes seleccionados exceda al número de plazas disponibles, la inscripción se hará sobre la base de sorteo. Los que no resultaren favorecidos tendrán derecho preferente a los cursos subsiguientes.

j) Certificado

Concluido el adiestramiento, el participante recibe un comprobante de adiestramiento consistente en una libreta que permite conocer la identificación del titular, el rendimiento durante el adiestramiento, el plan y dirección de los estudios que realizó, los cursos subsiguientes de perfeccionamiento que haya podido hacer y, por último el seguimiento en su vida como profesional.

RESULTADOS

Hasta mayo de 1969 se habían inscrito en el programa extraordinario 75.298 jóvenes de los cuales 57.487 habían completado los cursos a plena satisfacción. Si se compara esta cifra con las metas establecidas originalmente en el plan de la nación (60.000 en cinco años) y que de los egresados, según informaciones estadísticas del Ministerio de Trabajo y Seguro Social Obligatorio, se ha colocado el 41,2 %, se pueden inferir conclusiones que se consideran positivas.

En cuanto a los resultados cualitativos se han derivado experiencias que han orientado en los últimos años al Instituto a definir cursos sobre un mínimo de duración de un semestre. Muy empeñados estamos en elevar la calidad de los egresados y en consecuencia, mantenemos un asesoramiento técnico permanente.

PROBLEMAS DE EXTENSIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL
EN EL ÁREA DE LOS SERVICIOS

En Brasil la EMBRATUR - Empresa Brasileña de Turismo - trata de coordinar la actividad de las entidades representativas del sector de hotelería con los organismos oficiales de turismo, de manera que se aplique un plan orgánico de política hotelera, basado en los siguientes aspectos:

- a) revisión, dentro de lo que correspondiera, de la legislación relativa al funcionamiento de las empresas hoteleras y similares;
- b) financiamiento hotelero;
- c) edificación y readaptación de hoteles;
- d) publicidad turística;
- e) formación profesional;
- f) clasificación de hoteles;
- g) reglamentación de las actividades hoteleras profesionales.

En lo que concierne a la formación profesional para esos sectores, la legislación brasileña ofrece amplia flexibilidad para que tanto las organizaciones de ámbito nacional como las estatales, oficiales o particulares promuevan sus propios cursos, desde el momento en que estén técnicamente preparadas para hacerlo, y lo mismo ocurre en las áreas de higiene y belleza y hospitalización.

Al SENAC le cabe por ley la responsabilidad de promover la formación profesional para las ocupaciones comprendidas dentro de esos ramos del comercio. Cansado de sus obligaciones, el SENAC ha venido promoviendo frecuentes congresos, seminarios, reuniones de alcance nacional, para objetivar el estudio de aspectos relativos a dicha formación. Entre otras iniciativas, se destacan las siguientes:

1957 - Primera reunión de enseñanza hotelera y turística.

1960 - Primera reunión de directores regionales para la creación de escuelas de hotelería.

1961 - Curso seminario de promoción turística.

1963 - Reunión de directores regionales sobre enseñanza hotelera y turística.

1964 - Segundo seminario de promoción turística.

1965 - Primer encuentro de técnicos de enseñanza de hotelería.

Primer seminario sobre técnicas profesionales de higiene y etiqueta social.

1966 - Primer seminario de administración hotelera.

Segundo encuentro de técnicos de higiene y belleza.

Segundo encuentro de técnicos de hotelería.

1969 - Tercer encuentro de técnicos de higiene y belleza.

Conviene recordar también que técnicos de la OIT permanecieron en el Brasil al servicio exclusivo del SENAC, con el propósito de orientar a la entidad para la puesta en práctica de su enseñanza hotelera.

Las cinco escuelas de hotelería existentes en el país están ubicadas en São Paulo, Guanabara, Belo Horizonte, Porto Alegre y Curitiba. Además de las nombradas, se inauguró en octubre del año próximo pasado el Hotel Escuela de Barbacena, en Minas Gerais.

Todas estas escuelas pertenecen al SENAC, y salvo la de Belo Horizonte, todas poseen restaurantes abiertos al público.

Se encuentra en etapa de construcción la Escuela de Hotelería de Copacabana, Guanabara.

Está en consideración, además, la construcción de una unidad en El Salvador, Bahía, para atender a los estados de la región del nordeste.

Antes que surgiesen esas escuelas, el SENAC mantenía cursos cíclicos para las ocupaciones de hotelería, sobre todo en lo relativo a los servicios de salón y de cocina. Dichos cursos continuaban funcionando con el mismo sistema en las localidades donde no existen escuelas.

En lo que respecta a la formación profesional para higiene y belleza, se la lleva a cabo en un ambiente adecuado, especialmente destinado a ese fin, contando con todo el equipo necesario para la enseñanza de las varias ocupaciones de la especialidad. Lo mismo ocurre en el sector de hospitales, donde existe también, principalmente en los departamentos regionales pequeños, el sistema de funcionamiento de cursos en régimen de convenio, con el aprovechamiento de instalaciones pertenecientes a salones de belleza y hospitales. Por otra parte, esto mismo se aplica al sector hotelero.

En síntesis, la formación profesional cumplida por el SENAC en las áreas de servicio, está regida por las siguientes directrices de carácter general:

- a) el proceso educativo se fundamenta en estudios del mercado de trabajo; la institución realiza investigaciones, a través de un análisis ergológico apropiado, sobre las características de cada ocupación, para fundamentar en forma objetiva los planes de formación y adiestramiento;
- b) la distribución geográfica de las escuelas de hotelería y de las unidades volantes de hotelería, turismo, higiene y belleza y hospitalización se realiza teniendo en cuenta la concentración de mano de obra empleada en esos ramos de comercio, así como también la concentración de capitales invertidos en ellos y el número de establecimientos de los sectores existentes en las distintas ciudades;
- c) el SENAC promueve la preparación de instructores, reclutados entre los profesionales de dichas especialidades, con larga experiencia, a los que suministra nociones sobre las técnicas de la enseñanza, en cursos especiales;
- d) en la formación y en el adiestramiento de los profesionales se otorga particular atención a la realización de las prácticas profesionales en un ambiente idéntico al del propio trabajo;
- e) el SENAC concede exención de las contribuciones fijadas por la ley a aquellas empresas interesadas en suministrar directamente a sus empleados la formación profesional, siempre que dichas empresas se preparen adecuadamente para hacerlo, con instalaciones y equipamiento, y acepten la supervisión del SENAC en los cursos que mantengan;
- f) en las ciudades donde el SENAC no mantiene escuelas especializadas o tan siquiera instalaciones adecuadas, realiza acuerdos con los establecimientos de los ramos en cuestión, aprovechando las instalaciones de los mismos para dictar cursos de capacitación.

MODALIDADES OPERATIVAS

Sistemas de enseñanza del SENAC

La formación profesional para el área de servicios se realiza en el SENAC en unidades escolares especializadas o en cursos volantes.

En lo que respecta a las unidades escolares, la institución posee cinco escuelas de hotelería, un hotel-escuela y escuelas de higiene y belleza, todos en pleno funcionamiento. Cabe mencionar además las salas ambientales que integran los centros de formación profesional del SENAC.

Los cursos volantes se programan tanto para las capitales de los estados como para las ciudades del interior donde el SENAC no tiene escuelas, o donde no se disponga de especialistas en las funciones que se proyecta atender.

En las escuelas de hotelería, la enseñanza se apoya integralmente en la práctica dirigida de las operaciones de trabajo, efectuándose una atención directa al público.

El hotel escuela mantiene las características de enseñanza de las escuelas de hotelería, pero ofrece también oportunidades de práctica directa, con una clientela real que utiliza todos sus servicios.

Los cursos volantes se llevan a cabo mediante la actuación de instructores especializados, pertenecientes a los cuadros permanentes de la institución o en régimen de contrato.

El sistema de cursos comprende las siguientes modalidades:

1. En hotelería

- a) Cursos de formación profesional. Que proporcionan al educando una base de cultura general, una formación profesional y oportunidades de integración de valores, actitudes e ideales. Pueden realizarse para menores, en régimen de aprendizaje, y para menores y adultos a nivel de capacitación profesional; este último tipo de curso los habilita para el cumplimiento de actividades que, por su naturaleza, exigen una formación específica compleja.
- b) Cursos de capacitación profesional. Que tienen por objetivo promover la integración de conocimientos técnicos y la práctica de servicios relativos a una determinada ocupación o tarea.
- c) Cursos de perfeccionamiento. Que están destinados a mejorar los conocimientos adquiridos en los cursos de formación y de adiestramiento.

2. En turismo, en higiene y belleza y en hospitalización

- a) Cursos de capacitación.
- b) Cursos de adiestramiento.
- c) Cursos de perfeccionamiento.

En lo que se refiere al sistema de funcionamiento, la institución tiene cursos propios y cursos en cooperación.

Los cursos propios se realizan en escuelas pertenecientes al SENAC o en locales alquilados. Sobre la institución recae la entera responsabilidad del funcionamiento de los mismos, tanto en lo que respecta a los aspectos pedagógicos como en lo tocante a inversión de recursos financieros.

En los cursos en cooperación, algunas de esas responsabilidades son divididas entre el SENAC y la o las partes contratantes.

Como ejemplo de lo que ocurre en el área de comercio, la casi totalidad de los cursos para las actividades de servicios que lleva a cabo el SENAC, funcionan con régimen de enseñanza propia.

Los cursos de capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento funcionan en horario diurno y nocturno.

RESULTADOS OBTENIDOS

1. Estadísticas de cursos de 1965 a 1968

Las cifras y datos que se exponen a continuación muestran el trabajo que el SENAC ha venido realizando en los cuatro últimos ejercicios, en las funciones de hotelería, turismo, higiene y belleza y hospitalización. Estos datos no reflejan toda la multiplicidad de iniciativas llevadas a cabo en todos los departamentos regionales. Deliberadamente, se seleccionó para cada área de actividades a los Estados donde el SENAC más se ha destacado en la enseñanza de esas especializaciones.

Es así que, en hotelería, se eligieron los departamentos regionales de São Paulo, Minas Gerais y Río Grande del Sur porque precisamente en ellos la enseñanza hotelera presenta continuidad y se viene desarrollando año tras año. Lo mismo ocurre con higiene y belleza -cuya enseñanza está más desarrollada en los regionales de São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Paraná, Río Grande del Sur y Bahía- y hospitalización, cuyas expresiones más significativas se encuentran en los regionales de São Paulo, Río Grande del Sur y Paraná. La formación para el turismo constituye sin duda un ensayo incipiente realizado principalmente en los regionales de São Paulo y Río Grande del Sur y que tiende ahora a proliferar en otros Estados.

Varios de los cursos a los que se refieren las estadísticas siguientes se ofrecen también en otros estados, pero con una frecuencia intermitente o para una clientela reducida, por lo cual juzgamos conveniente no incluirlos en la presente exposición.

Para que se pueda apreciar mejor la evolución de la enseñanza en las diversas áreas de actividad, ampliamos los datos referentes a las tendencias del comportamiento de la matrícula (inscripción de alumnos) en el ejercicio actual, como base para planificación de actividades de las administraciones regionales.

FORMACIÓN PROFESIONAL PARA HOTELERÍA (1)

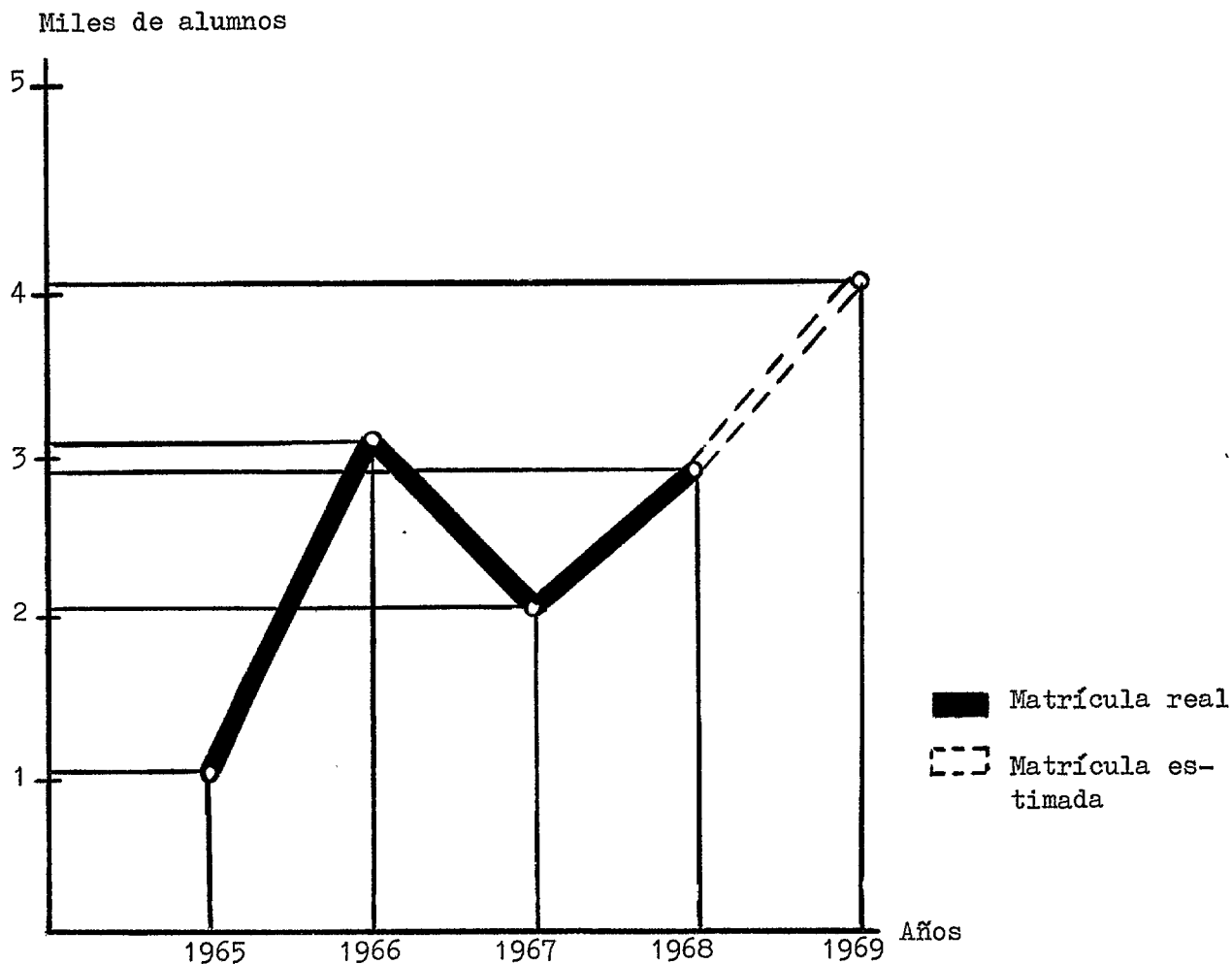
Departamentos regionales de São Paulo, Minas Gerais y Río Grande del Sur
Estadística de cursos - 1965-1968

Cursos	Matric. Total	Deserción	Matric. Real	Aprobados
Cocinero	1.288	202	1.086	1.067
Cocinero de cuarteles	15	5	10	10
Cocina brasileña	88	31	57	55
Salsas	18	1	17	17
Pastas de cocina	27	3	24	24
Peces, moluscos y crustáceos	17	6	11	11
Organización de servicios de buffet y preparación de canapés	139	26	113	113
Confitería	21	2	19	19
Salados de confitería	13	1	12	12
Decoración de confitería	24	3	21	21
Helados	10	3	7	7
Administración y planificación de cocina	83	23	60	60
Cocinero auxiliar	21	6	15	12
Mozo	4.518	364	4.154	4.032
Barman	2.469	184	2.265	2.248
Maître	10	2	8	8
Inglés para mozos	20	5	15	15
Portero-recepcionista	152	36	116	105
Camarera	95	21	74	73
Dietética de hotel y restaurant	246	77	169	169
Secretario de administración de hoteles y restaurantes	47	13	34	28

(1) Incluidos todos los tipos de cursos, para menores y adultos.

HOTELERÍA

Comportamiento de la matrícula y estimación para 1969



Un número superior a los 4.000 alumnos asistirá a los cursos del SENAC en 1969, es decir, un aumento de más del 100 % con respecto al ejercicio de 1968. También cuentan con programaciones en esa área los departamentos regionales de Paraná, Minas Gerais, Guanabara, Bahía, Alagoas, Río Grande del Norte y Goiás.

El éxito de los cursos de São Paulo en ese sector se debe, en parte, al prestigio que les brinda el gobierno local, que reconoce los certificados expedidos por el SENAC para los cursos de cocineros, mozos y porteros de hotel además de conceder otras ventajas (Decreto no. 44.864, del 28 de mayo de 1965).

<u>FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL TURISMO</u>				
<u>Departamentos regionales de São Paulo y Río Grande del Sur</u> <u>Estadísticas de cursos - 1965-1968</u>				
Cursos	Matric. Total	Deserción	Matric. real	Aprobados
Recepcionistas	125	-	125	125
Guías	242	54	188	185
Guías turísticos	17	8	9	9

CÁLCULOS PARA 1969

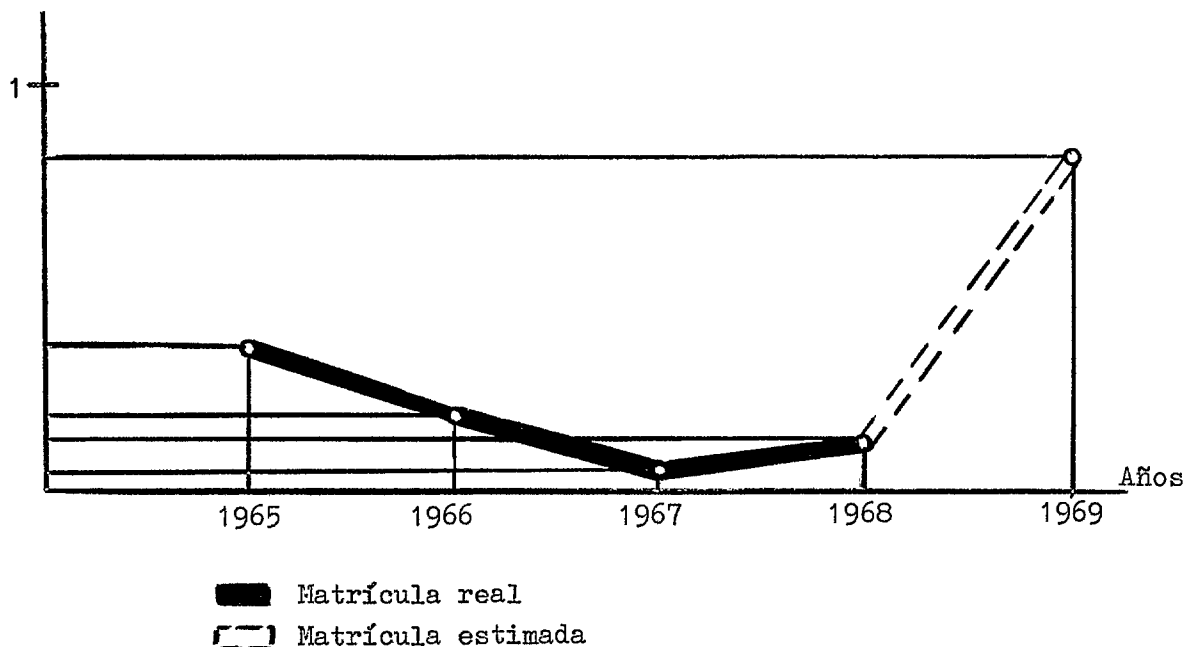
En 1969, la inscripción de alumnos prevista para el área de turismo, aunque modesta, sobrepasa la de los cuatro ejercicios anteriores reunidos. Otros aspectos positivos son el de la creación de los cursos de intérprete en los departamentos regionales de São Paulo y Bahía; de agente de turismo en el departamento regional de São Paulo, como así también la programación de cursos para guías en los departamentos regionales de Bahía, Alagoas, Río Grande del Norte y Maranhão.

El Gobierno del Estado de São Paulo, por medio del Decreto 44.864 del 28 de mayo de 1965, reconoce los certificados expedidos por el SENAC para los cursos de guías de turismo. Hay que destacar además el decreto que obliga a las empresas de dicho estado a mantener en cada ómnibus de clase turística, un guía de turismo habilitado por la orden 493 del Ministerio de Hacienda, combinada con el decreto antes mencionado.

TURISMO

Comportamiento de la matrícula y estimación para 1969

Miles de alumnos



FORMACIÓN PROFESIONAL PARA HIGIENE Y BELLEZA

Departamentos regionales de São Paulo, Minas Gerais, Paraná,
Bahía, Guanabara, Río Grande del Sur
Estadísticas de cursos - 1965-1968

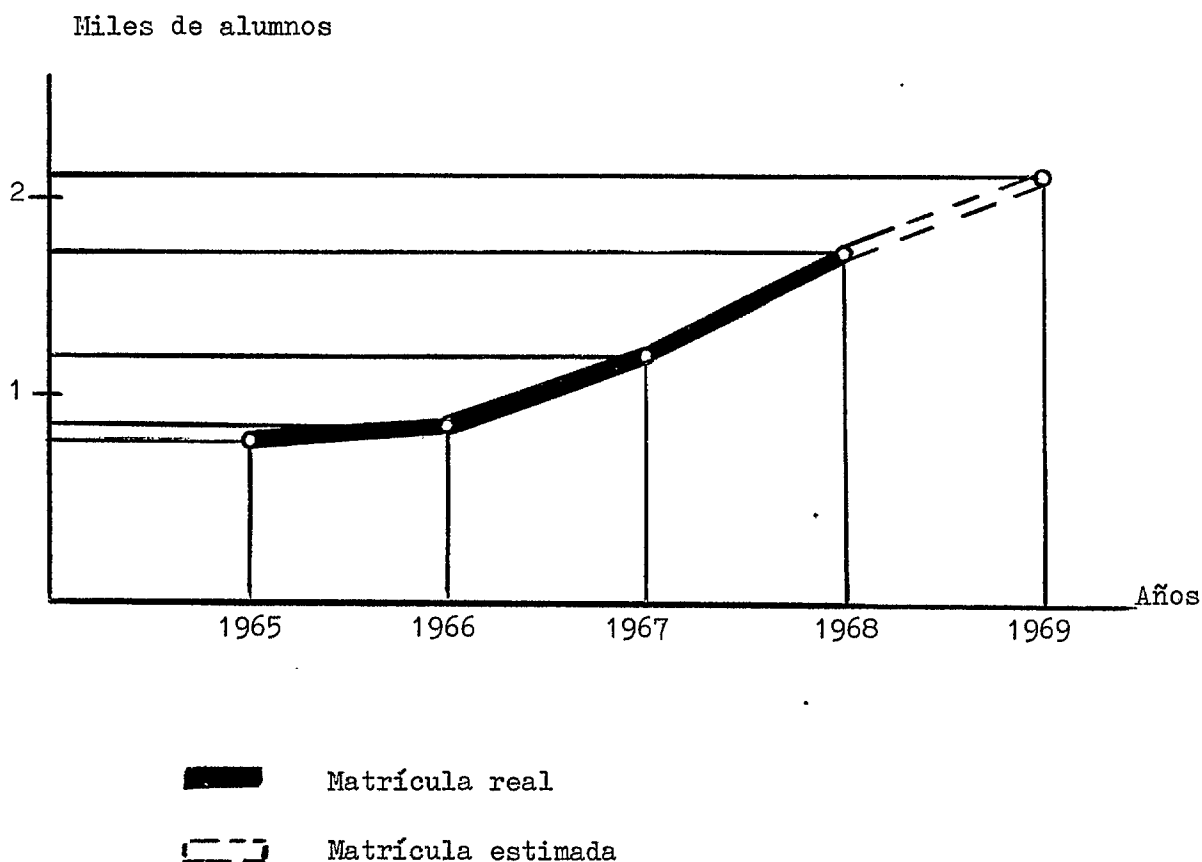
Cursos	Matric. Total	Deserción	Matric. Real	Aprobados
Peinador	1.965	455	1.510	1.079
Peluquero	564	170	414	308
Manicura	1.472	333	1.139	1.191
Pedicuro-callista	158	26	132	106
Estética facial	105	26	79	77
Maquillaje	186	40	146	126

La actuación del SENAC en el área de actividades de higiene y belleza se inició en 1954 con la creación de cursos en convenio con los órganos sindicales. En 1958 comenzaron las actividades en cursos propios.

En 1969 la enseñanza de higiene y belleza se extiende, de modo más significativo, a los departamentos regionales de los siguientes estados: Santa Catalina, Río Grande del Norte, Alagoas, Pernambuco, Goiás, Maranhão y Amazonas. La inscripción de alumnos prevista para el presente año supera en aproximadamente un 40 % a la del ejercicio 1968.

HIGIENE Y BELLEZA

Comportamiento de la matrícula y estimación para 1969



FORMACIÓN PROFESIONAL PARA HOSPITALES

Departamentos regionales de São Paulo, Río Grande del Sur y Paraná
Estadísticas de cursos - 1965-1968

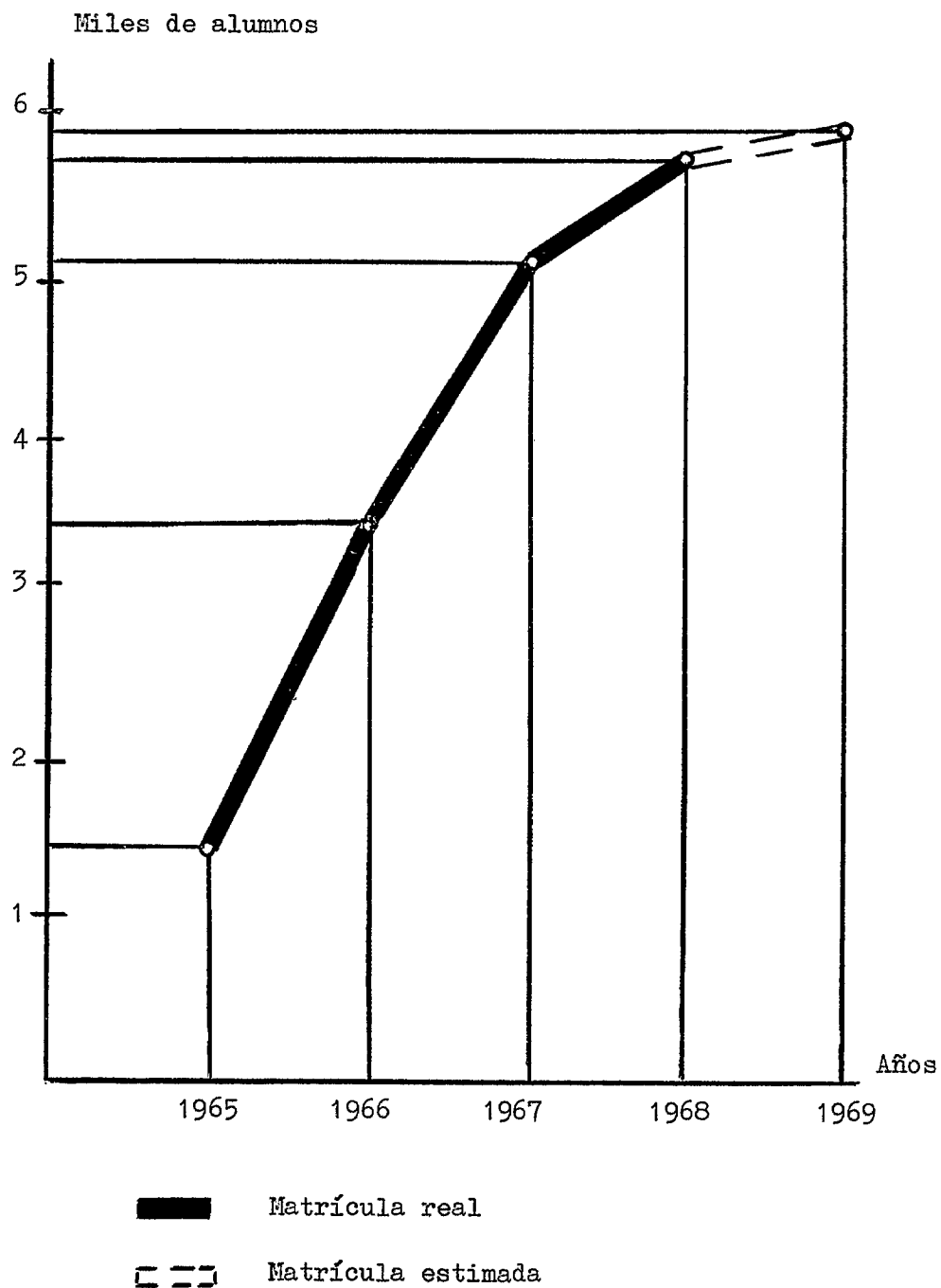
Cursos	Matric. Total	Deserción	Matric. Real	Aprobados
Asistente de hospital	8.306	728	7.578	7.174
Reglamento hospitalario	969	84	885	762
Dietética y cocina hospitalaria	799	72	727	725
Personal de cocina hospitalaria	3.818	225	3.593	3.536
Oficial de farmacia	2.147	893	1.254	839
Recepcionista de hospital	10	4	6	6

CÁLCULOS PARA 1969

En 1969, la inscripción de alumnos prevista aparece como superior a la de 1968. Además de los departamentos regionales de São Paulo, Río Grande del Sur y Paraná, también presentaron programaciones en esa área de actividades los de Bahía y Río Grande del Norte.

HOSPITALES

Comportamiento de la matrícula y estimación para 1969



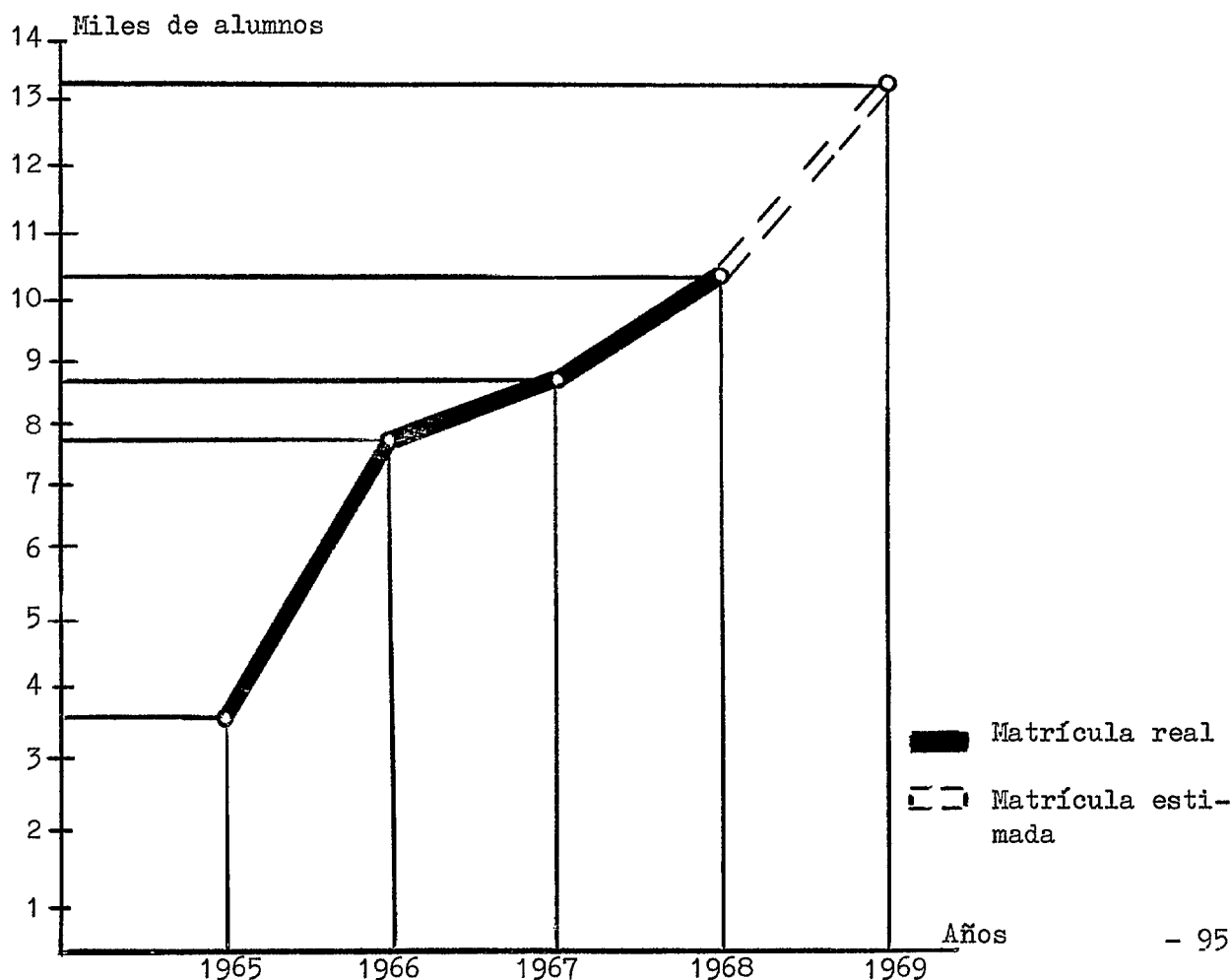
En el área de actividades hospitalarias existe actualmente un gran desequilibrio entre las necesidades de personal generadas por el desarrollo de la red de hospitales (públicos y privados) y la carencia endémica de personal.

Aunque la situación requeriría un estudio más detenido, no cabe duda de que la carencia de personal es el resultado de la baja remuneración y de la reglamentación profesional del personal de enfermería a nivel técnico y superior.

La falta de personal es suplida -o por lo menos paliada- con religiosas, muchas de las cuales asisten a cursos de formación durante su ejercicio profesional, y con domésticas, clasificadas como asistentes. A éstas últimas corresponde, tanto en los hospitales públicos como en los privados, el desempeño de las tareas más ingratas junto a los pacientes, supervisadas desde luego por enfermeras diplomadas, cuya contratación es obligatoria.

Una manifestación evidente de esa carencia se da, sin embargo, en São Paulo, donde los cursos volantes para asistentes de hospital, de corta duración (30 días), son los más aceptados y solicitados por los sanatorios particulares.

Evolución general de la matrícula en el área de servicios



PROGRAMACIÓN PARA 1969

<u>HOTELERÍA</u>	
<u>Departamentos regionales de São Paulo, Minas Gerais, Río Grande del Sur, Guanabara, Paraná, Alagoas, Amazonas y Bahía</u>	
Cursos	Matrícula real
Cocinero	1.006
Cocina brasileña	20
"Garde-manger" (Preparación de carnes)	15
Salsas	15
Pastas de cocina	15
"Hors d'oeuvre", guarniciones y "Buffet"	15
Organización de servicio de "Buffet" y preparación de canapés	500
Confitería	215
Administración y planificación de cocina	40
Cocinero auxiliar	32
Mozo	726
Barman	1.037
Maître	20
Mozo de servicio de Lunch	30
Mozo auxiliar	19
Portero recepcionista	110
Camarera	70
Dietética de hotel y restorán	100
Gerencia general de hotel	25
Lavandería	60
T O T A L	4.070

<u>TURISMO</u>	
<u>Departamentos regionales de São Paulo, Río Grande del Sur, Alagoas, Río Grande del Norte y Maranhão y Bahía</u>	
Cursos	Matrícula real
Recepcionista	320
Guías	340
Auxiliar de agente	20
Agente de turismo	50
Intérprete	45
T O T A L	775

<u>HIGIENE Y BELLEZA</u>	
<u>Departamentos regionales de São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Paraná, Bahía y Río Grande del Sur</u>	
Cursos	Matrícula real
Peinador	1.107
Peluquero	271
Manicura	613
Pedicuro-callista	40
Estética facial	55
Maquillaje	91
Etiqueta social	25
T O T A L	2.202

<u>HOSPITALES</u>	
<u>Departamentos regionales de São Paulo, Bahía, Río Grande del Sur, Río Grande del Norte y Paraná</u>	
Cursos	Matrícula real
Asistente de hospital	2.630
Reglamento hospitalario	300
Personal de cocina hospitalaria	2.250
Operador de rayos X	15
Operador de radioterapia	15
Enfermería (curso práctico-intensivo)	50
Masajista	20
Limpieza de hospitales	450
Administración de hospitales	30
Oficial de farmacia	230
T O T A L	5.990

En las cuatro áreas, el cálculo de la matrícula global para 1969 alcanza a 13.037 alumnos.

PERSPECTIVAS

1. Metas prioritarias

- Intensificar los estudios e investigaciones del mercado de trabajo para posibilitar un basamento verdaderamente científico y racional de las programaciones.
- Incrementar el análisis de las ocupaciones comprendidas en los sectores de hotelería, turismo, higiene y belleza y hospitales, para así fundamentar objetivamente los "currículos" y los programas de formación profesional.
- Ampliar la red de escuelas especializadas.
- Instalar salas ambientales para la enseñanza de los servicios en los centros de formación profesional que todavía no las posean.

- Realizar cursos para un mayor número de ocupaciones propias de cada área.
- Alcanzar con las programaciones del SENAC un mayor número de empresas en el área de servicios.
- Aumentar el trabajo de los equipos volantes y crear equipos locales en ciudades del interior cuyo comercio demande la realización de cursos para servicios.
- Lograr un mayor contingente de alumnos matriculados, reservando un cierto número de plazas libres en los diversos cursos para candidatos a empleo e incluso para personas simplemente interesadas en la capacitación que se ofrece.
- Fortalecer la cooperación con organismos del gobierno en el cumplimiento del plan nacional de educación.
- Alcanzar, dentro de las áreas enfocadas, una aplicación total de la programación nacional de cursos elaborada por el Departamento Nacional para los órganos regionales.

2. Programación nacional de cursos

Valiéndose de los estudios e investigaciones del mercado de trabajo hechos por el Departamento Nacional, el SENAC elaboró una programación de alcance nacional para las áreas de comercio y servicio.

Los departamentos regionales fueron divididos en tres grupos, según ciertas características comunes, tales como peculiaridades de comercio, recursos humanos y materiales, e inclusive disponibilidades financieras.

De este modo, se convino en designar como Grupo I a los regionales menores: Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Río Grande del Norte y Sergipe.

En el Grupo II fueron incluidos los regionales medianos: Ceará, Pernambuco, Río de Janeiro, Bahía, Santa Catarina, Paraná, Goiás y la Fiscalía de Brasília.

En el Grupo III se reunió a los regionales mayores: Guanabara, Minas Gerais, Río Grande del Sur y São Paulo.

No se exige una aplicación estricta de esa programación, puesto que fue elaborada con el objeto de sugerir derroteros adaptables a las realidades propias de cada estado.

La siguiente es la programación en el área de servicios:

a) Para los departamentos regionales del Grupo I

Hotelería - Cursos de mozo - barman - camarera - recepcionista.

Turismo - Cursos para la formación de guías.

Higiene y

belleza - Cursos de peluquero - peinador - manicura.

Hospitales- Cursos de asistentes de hospital.

b) Para los departamentos regionales del Grupo II

Hotelería - Cursos de recepcionista - mozo - barman - camarera - cocinero.

Turismo - Cursos de agente de turismo - guía - recepcionista.

Higiene y

belleza - Cursos de peinador - peluquero - manicura.

Hospitales- Cursos de asistente de hospital.

c) Para los departamentos regionales del Grupo III

Hotelería - Cursos de recepcionista - maître - mozo - barman - cocinero - administración hotelera - camarera - dietética de hotel y restaurante.

Turismo - Cursos de agente de turismo - guía - recepcionista - intérprete.

Higiene y

belleza - Cursos de peinador - peluquero - pedicuro - manicura - estética facial - maquillaje - etiqueta social.

Hospitales- Cursos de asistentes de hospital - auxiliar de enfermería - masajista - nutrición y dietética - cocina de hospitales - reglamento de hospitales - operador de rayos X - operador de radioterapia - administración de hospitales.

En determinadas áreas y ocupaciones, cuando corresponda, algunos de los cursos podrán dictarse por correspondencia, utilizándose, entre otras, la técnica de la instrucción programada.

UNA ESTRATEGIA PARA LA CAPACITACIÓN
EN EL SECTOR TERCIARIO

El representante colombiano Jaime Pardo Sánchez, Director General de Comercio y Servicios del SENA manifestó que su organismo elaboró una estrategia especial de trabajo para lograr la ampliación de los campos de acción en el sector terciario. Destacó que al detallar las áreas a un nivel más especializado resultaron tres grandes grupos: el comercio propiamente tal, los servicios y la administración gerencial. Explicó mediante gráficos las diversas pirámides ocupacionales, por actividades y oficios y destacó los programas de promoción profesional en los diversos niveles del empleo, que se logran mediante un dinámico desarrollo gerencial.

Ante la necesidad de establecer y planificar un sistema que se adecuara a las necesidades propias del país, el SENA se propuso adelantar un detenido y concienzudo estudio de los diferentes niveles que configuran la estructura real del empleo colombiano.

La división respectiva, la de administración, comercio y servicios presentó una síntesis sobre el estudio realizado de la estructura del empleo.

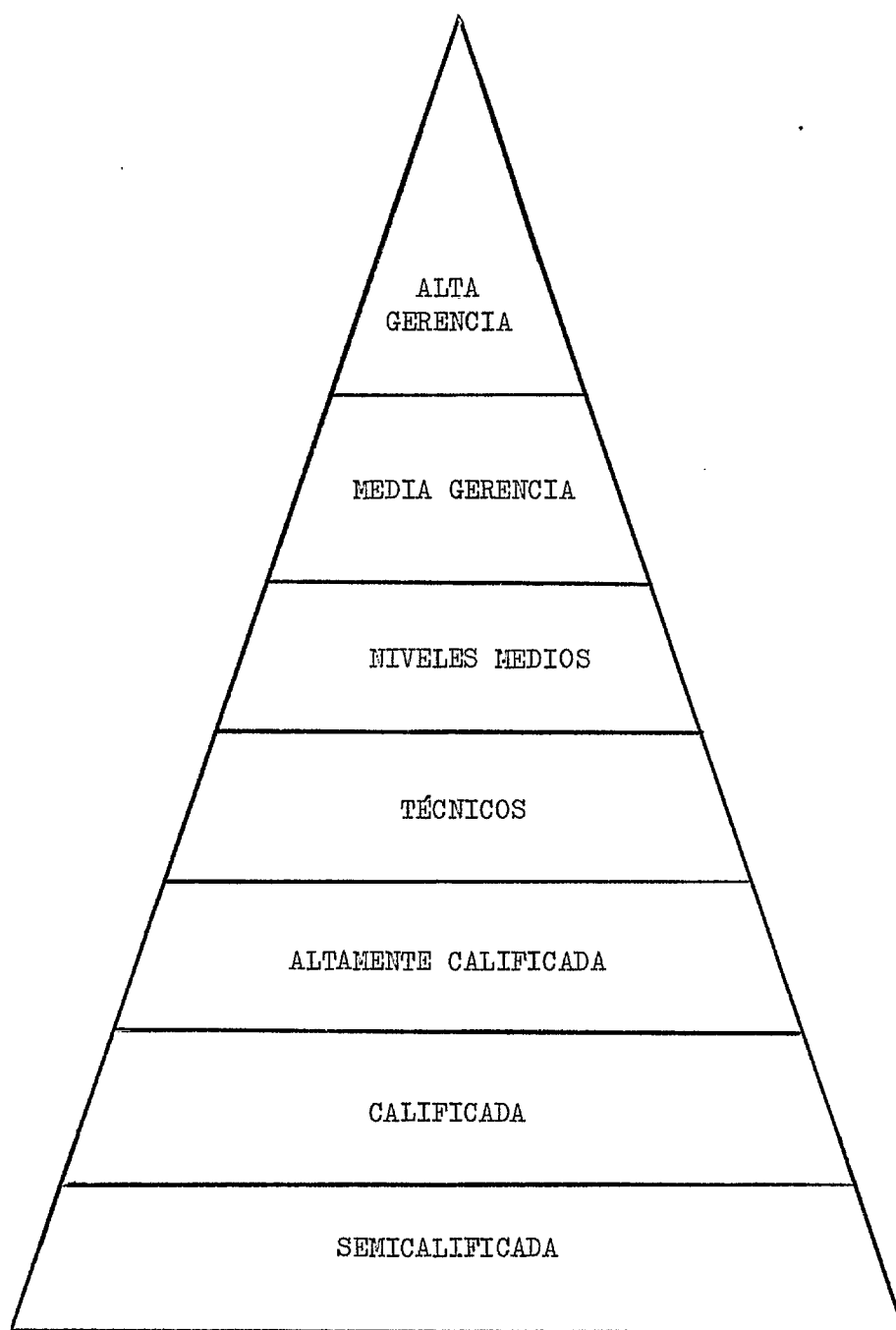
Fue necesario interpretar estos niveles en función de diversos criterios, destacándose entre éstos los siguientes:

- a) Estructura convencional del empleo. Se tomó para ella como punto de partida las ya realizadas en el campo laboral internacional y que comprende desde los niveles de ninguno o un mínimo grado de calificación y llega hasta los sectores de mayores requerimientos técnicos que se constituyen por esta razón en los niveles directivos del trabajo. (Véase pirámide no. 1).
- b) Estructura real del empleo. Es simplemente la adaptación de los diferentes sectores o especialidades de carácter universal a la anterior estructura existente en todos los países. En este caso se elaboraron planes para cada área del sector dentro de los tres grupos básicos o sea la administración, el comercio, y la prestación de los servicios.

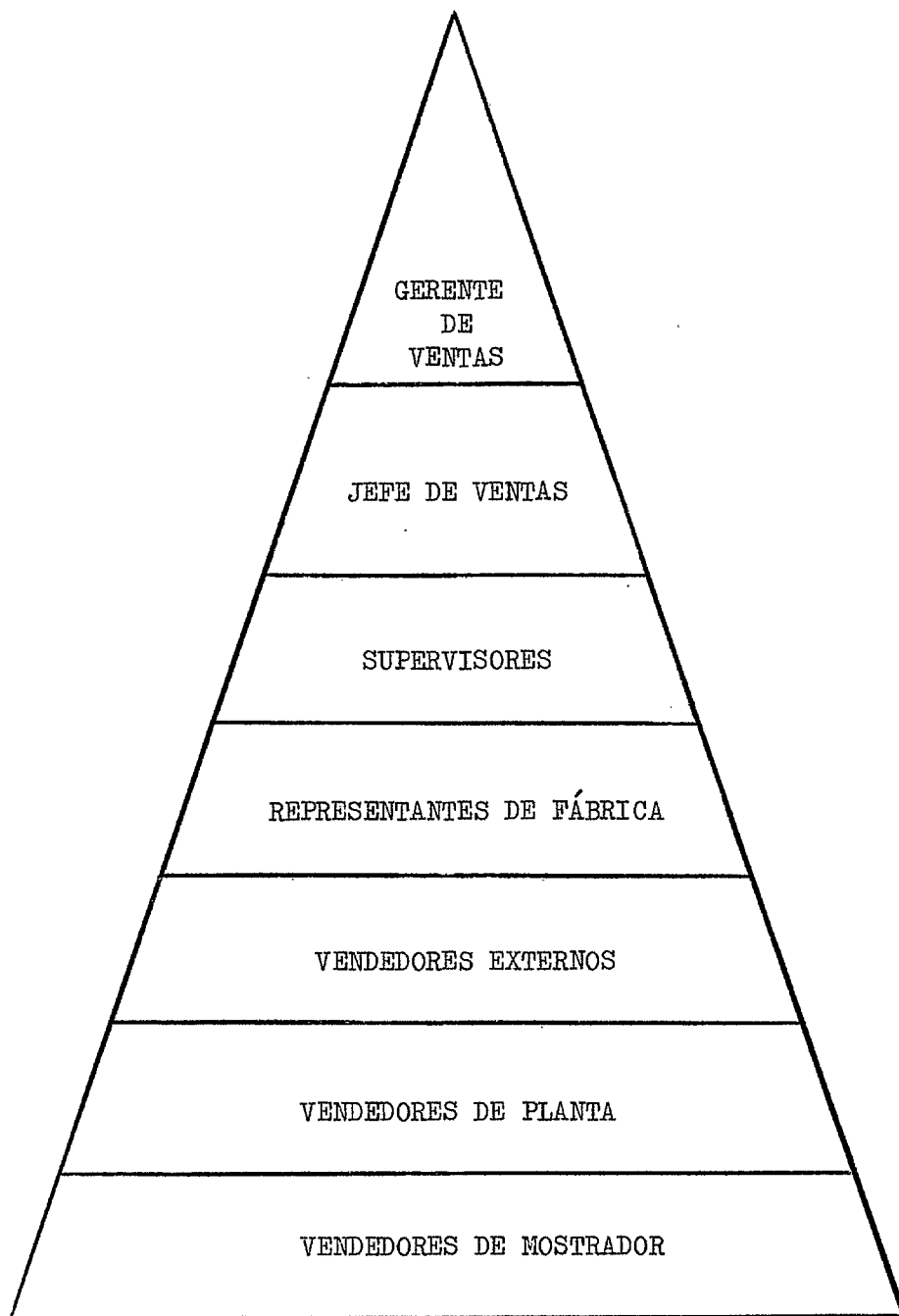
Esta estructura resume el movimiento real que se está presentando en Colombia para el trabajo, no importa la empresa, la región, la estructura o ninguna otra consideración de carácter laboral, es decir, se está cumpliendo inexorablemente y por tal razón no puede el SENA desconocerlo. (Véanse pirámides nos. 2, 3 y 4).

PIRÁMIDE No. 1

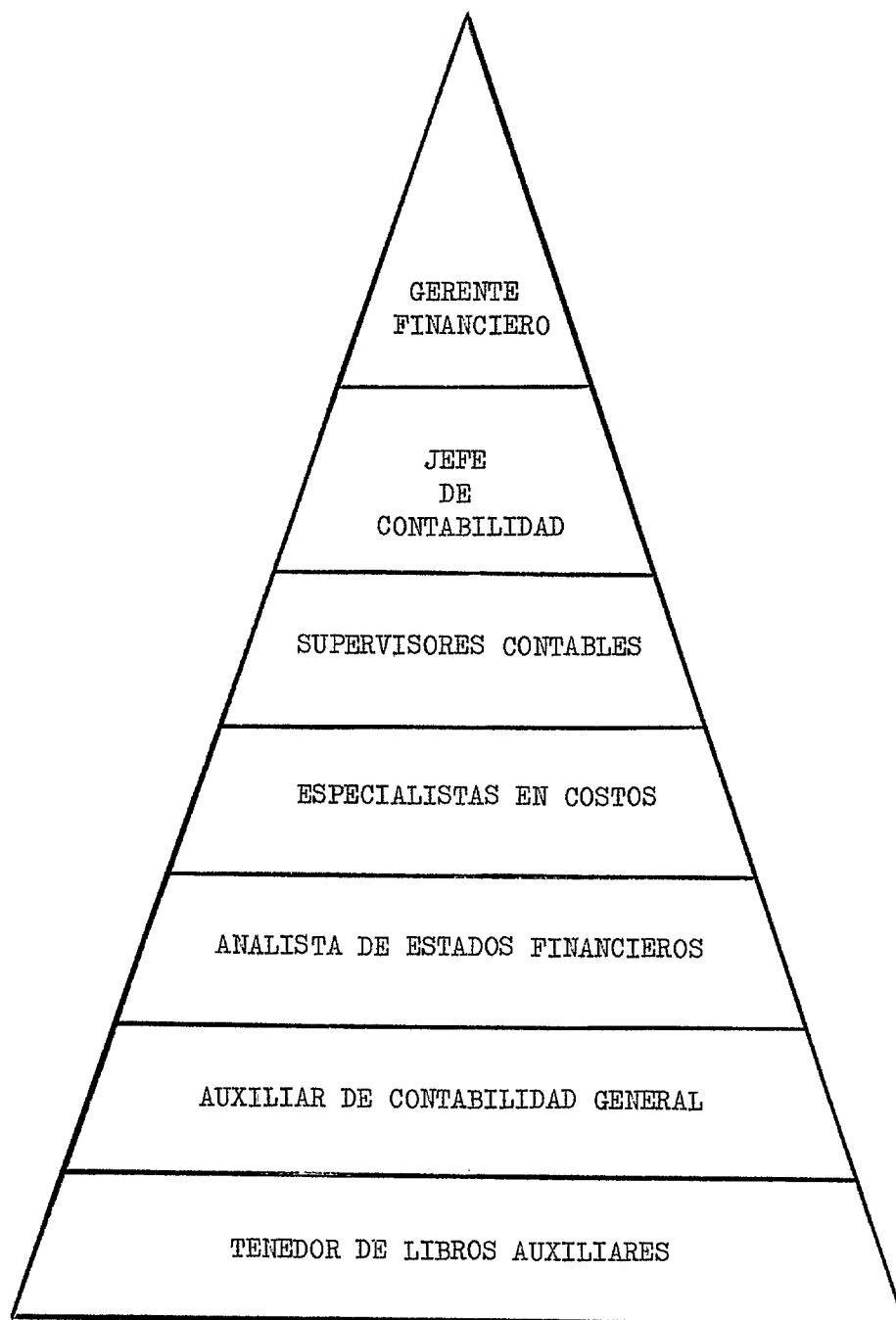
NIVELES OCUPACIONALES



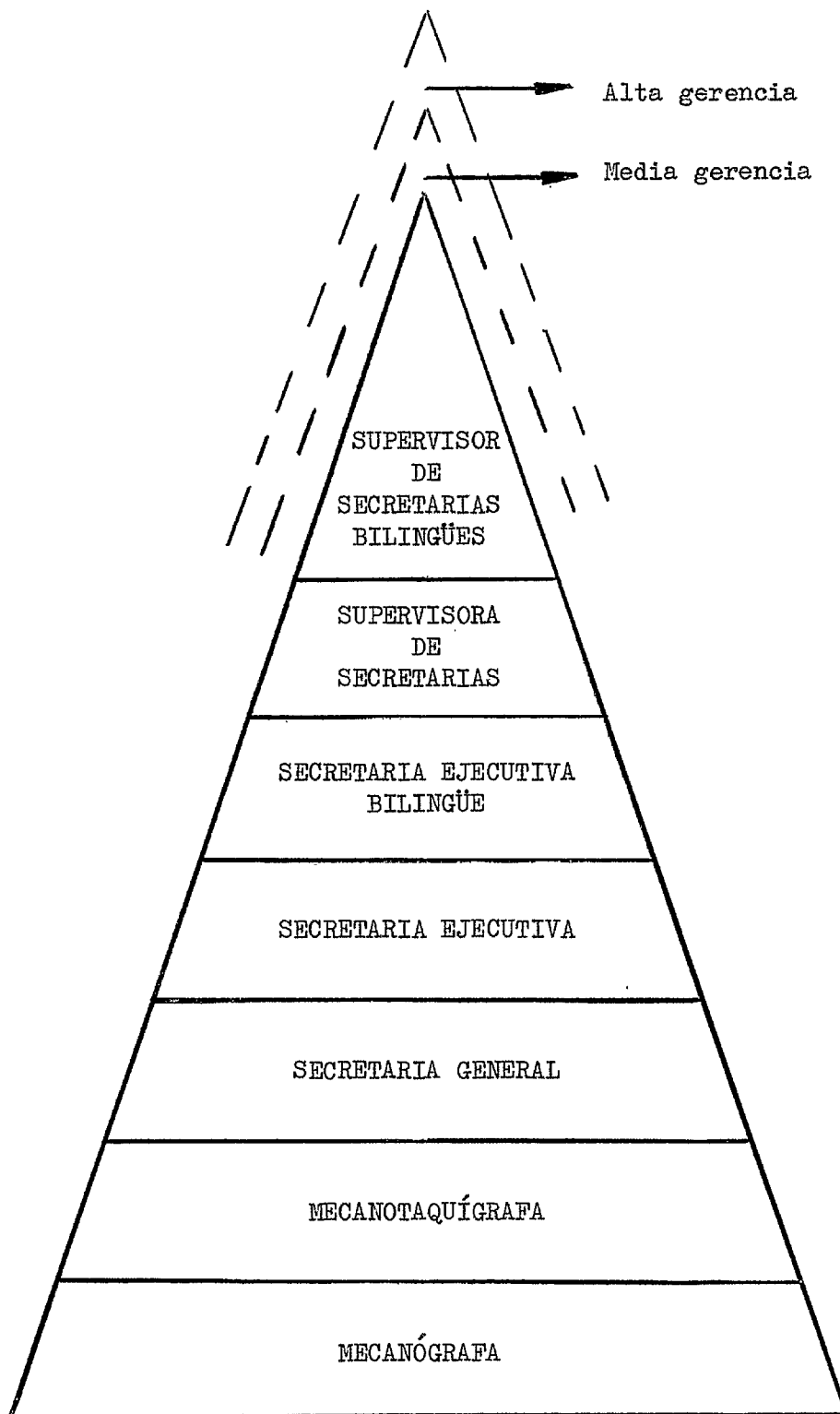
PIRÁMIDE OCUPACIONAL DE VENTAS



PIRÁMIDE OCUPACIONAL DE CONTABILIDAD



PIRÁMIDE OCUPACIONAL DE SECRETARIADO



- c) Finalmente, se obtuvo como conclusión diferenciar los niveles del empleo en dos grandes clasificaciones (con características propias y con posibilidad de ser realizadas mediante la formación profesional que imparte la entidad). (Véase pirámide no. 5).

Estas dos grandes áreas son:

Los niveles de ejecución: corresponden a los niveles técnicos o de desarrollo operativo.

Los niveles de la dirección: corresponden a la alta administración o desarrollo de ejecutivos.

Tienen cumplimiento en cualquier actividad del mundo del trabajo, y más aún, el nivel de administración y de dirección se constituye en acción universal (se presenta en el sector agropecuario, sector industrial y naturalmente en el sector terciario, pero siempre tendrá que estar asignado a este último). (Véase pirámide no. 6).

Con esta definición de los niveles laborales se puede cumplir una planeación agresiva que llene las necesidades nacionales de capacitación para el trabajo a cualquier nivel ocupacional, haciendo posible la promoción profesional en el empleo, máxime si se considera que el decreto número 3123 de diciembre de 1968, por el cual se reestructura la entidad fijó como objetivos inmediatos que debe cumplir el SENA la capacitación a todos los niveles existentes en el campo laboral.

El SENA está absolutamente convencido que es necesario el desarrollo gerencial al nivel de alta administración, a fin de hacer posible una verdadera democratización de la promoción en el empleo y facilitar la formación profesional, tanto para la cuota de incorporación anual (aprendizaje) como para la complementación técnica de los adultos que requiere el país.

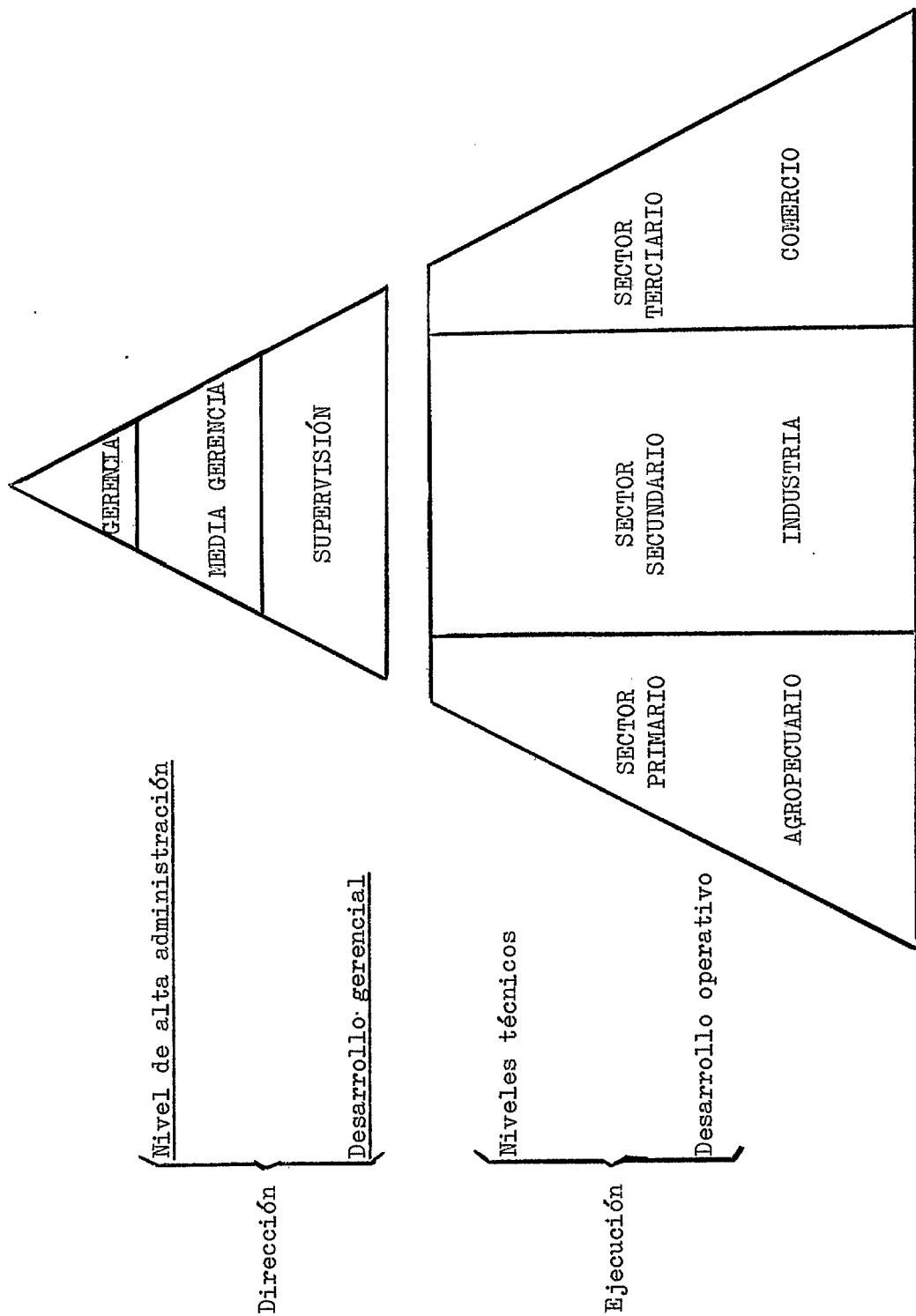
NOTA

Existe además la denominada pirámide empresarial que, fundamentándose en las pirámides convencionales y reales del empleo, fija la situación laboral interna de la empresa. Establece los cargos dentro de estos niveles, determina sus líneas de promoción o de movimiento internos y, en general, clasifica las ocupaciones de la empresa internamente diferenciándola de las similares o competitivas.

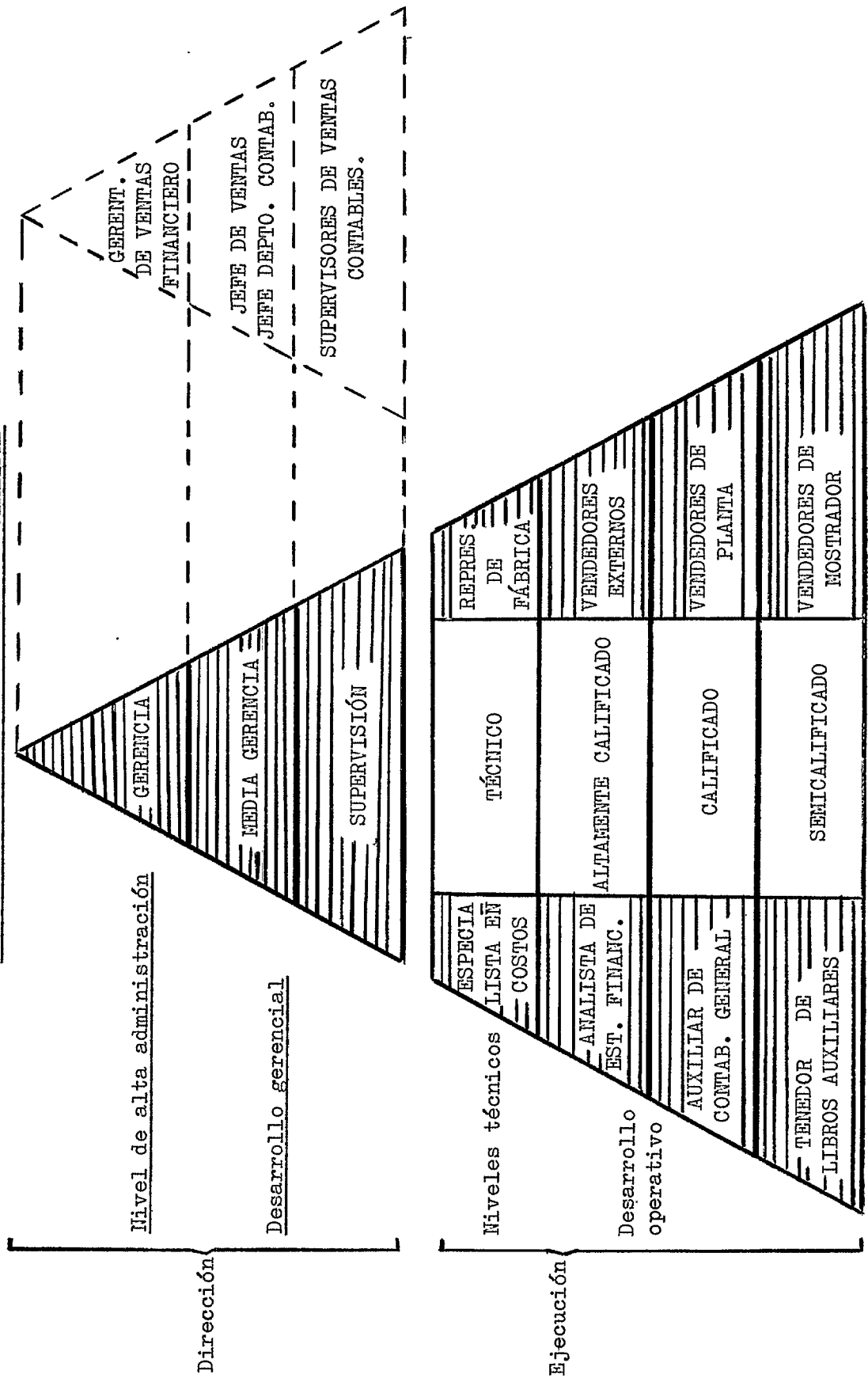
Por tal razón encontramos en las empresas supervisores de base, supervisores en los niveles medios y, en general, en diferentes posiciones dentro de la estructura empresarial; pero para los efectos propios de las especialidades y de los niveles ocupacionales, la supervisión tiene aspectos técnicos y de mando que implican requerimientos del orden administrativo.

Como es lógico esta pirámide no se presenta en este estudio en razón a que debe ejecutarse para cada empresa.

LA DIRECCIÓN SEGÚN LOS DIFERENTES SECTORES ECONÓMICOS



PIRÁMIDE COMPARATIVA ENTRE NIVELES DE CALIFICACIÓN OCUPACIONAL Y NIVELES
OCUPACIONALES ESPECÍFICOS POR ESPECIALIDAD



COORDINACIÓN ENTRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL
Y LA ENSEÑANZA MEDIA

Jorge Alberto Furtado

A. PRELIMINARES

Aunque cada país adopta una fórmula basada en sus propias tradiciones, lo cierto es que en todas las reformas educacionales que se implantan actualmente predominan algunos objetivos comunes:

- Dar educación obligatoria extensiva a toda la población en edad escolar;
- Permitir que todos los jóvenes alcancen el más alto nivel de instrucción de que sean capaces;
- Dar a cada adolescente una formación lo más completa posible antes de su ingreso a las fuerzas de trabajo, y al mismo tiempo una base tal que le facilite posteriormente la absorción de un suplemento de educación y formación;
- Facilitar siempre el retorno a las escuelas a todos aquellos que no lograron asistir asiduamente a los sistemas regulares de enseñanza durante su juventud.

¿Por qué existen esas preocupaciones? ¿Cuáles son los fundamentos de este denominador común que subraya la acción de los diversos gobiernos en su afán de satisfacer los deseos de las generaciones actuales?

Cabe destacar, por otro lado, que se realizan innumerables esfuerzos tendientes a armonizar el mundo de la educación con el mundo del trabajo.

Es notorio que la educación significaba en América Latina y en muchos casos todavía continúa significando la minoría y el privilegio. El acceso a las diversas etapas educativas quedaba restringido a poca gente dentro de la sociedad tradicional, y la obtención de un diploma pasó a ser sinónimo de "status" elevado. Ese mismo diploma les abría las puertas a los pobres inteligentes y protegidos, que deseaban ingresar al mundo de las familias adineradas y obtener el permiso de usufructuar de todos los beneficios y el bienestar de las clases dominantes. Facilitaba, además, la disminución de los preconceptos raciales.

Por otra parte, las asociaciones con la esclavitud perduraron mucho tiempo ligadas al ambiente del trabajo, especialmente en lo manual. Muchos prejuicios subsisten hasta el día de hoy, y resisten los embates de las nuevas ideas de la sociedad industrializada.

Fue así que las escuelas de artesanos (artes y oficios) quedaron vinculadas a los conceptos de asistencia social: se las ofrecía como socorro a los desvalidos, a los huérfanos, a los necesitados. Eran patronatos y asilos de caridad.

El desarrollo a nivel medio encontró, en sus principios, dos tipos de institución: las escuelas secundarias y las escuelas profesionales. Esto fue así por que la idea de una escuela elemental o primaria obligatoria para todos ya había ganado terreno en todos los pueblos y era considerada como integrante de la cultura indispensable para cualquier individuo.

La dicotomía se consagró dentro de las organizaciones administrativas, con direcciones separadas para el sistema llamado académico y para los establecimientos de enseñanza profesional. Inclusive el pasaje entre los dos sistemas era difícil, si no imposible.

La idea de limitación ligada a las escuelas profesionales elementales o medias, junto con los prejuicios que había en su contra, aún hoy impiden, gracias a la terquedad de la legislación de varios países sudamericanos, que un joven ingrese a un establecimiento de enseñanza superior si no dispone más que de un título obtenido en una escuela profesional.

Este trabajo pretende dar algunas soluciones que faciliten la armonización de los dos sistemas, con ejemplos de experiencias obtenidas en el Brasil especialmente, y que podrían ser utilizadas y por cierto perfeccionadas por los demás países. Servirá, antes que nada, de temas para debates de los participantes de la reunión de CINTERFOR, y su objetivo no va más allá que ofrecer motivaciones para el intercambio de ideas.

B. FUNDAMENTACIÓN

Entre las diversas características del mundo actual, para fundamentar mejor las proposiciones que hemos de hacer, quisiéramos subrayar algunas directamente relacionadas con el problema de la educación.

Lo cierto es que vivimos en el mundo de la movilidad, de la polémica y de la participación.

1. La movilidad

La convicción de que la ciencia es capaz de proporcionar el bienestar, y el número incalculable de nuevos descubrimientos científicos, hicieron desaparecer

aquella imagen de que las verdades científicas eran inmutables, credo que caracterizó a la sociedad tradicional. La teoría de la relatividad se constituyó en el apogeo del conocimiento actual; el que "todo es relativo" se convirtió en lo único absoluto.

El mismo fenómeno, tal vez hasta en mayor escala, se produjo en el campo tecnológico. Uno de los índices más seguros del desarrollo radica en el aumento del número de registros de descubrimientos, de patentes de inventos y perfeccionamientos de máquinas, dispositivos, utensilios o procesos de fabricación en cada país.

Las grandes industrias subvencionan a los cerebros que se consideran capaces de crear nuevas formas de promover el bienestar.

La suma de conocimientos nuevos en los diversos campos de la ciencia y la tecnología, obtenidos en los últimos veinte años, es superior a toda la acumulación cultural de la vida anterior de la humanidad.

Si le preguntamos a cualquier hombre de 1969 nos responderá, con seguridad absoluta, que las perspectivas ofrecidas por la ciencia son infinitas en lo que respecta al progreso material, y que el mundo del futuro será enteramente distinto al actual. No existen más dudas en ese terreno.

Ha nacido, inclusive, la "futurología", la ciencia del futuro. Entre muchos otros, los siguientes proyectos se consideran como viables o probables:

- Aplicaciones múltiples de los rayos laser y maser con propósitos de sondaje, medición, comunicación, corte, calentamiento, soldadura, transmisión de energía, iluminación, destrucción, etc.;
- Nuevos vehículos aéreos (máquinas que se desplazan sobre colchones de aire, aviones que despegan y aterrizan verticalmente, super helicópteros, aviones "jet" gigantes y supersónicos);
- Control relativamente eficaz del apetito y del peso;
- Nuevas y útiles especies de plantas y animales;
- Hibernación humana durante breves períodos (horas o días) con propósitos médicos;
- Reposo y sueño controlados;
- Fotografía, ilustraciones, cine y televisión tridimensionales;
- Nuevas técnicas de control de natalidad, incluyendo la capacidad de elegir el sexo de los niños antes de nacer;
- Aumento general y real de la duración de la vida, aplazamiento de la vejez y rejuvenecimiento limitado;
- Uso más extensivo de los transplantes de órganos humanos.

Los futurólogos hacen una lista de más de cien probables conquistas humanas en los próximos decenios. De modo que en la ciencia predomina una movilidad casi total.

1.1 Movilidad vertical

La sociedad tradicional estaba prácticamente estancada en cuanto a las posibilidades de ascenso social. La pequeña clase media constituía, además, una barrera infranqueable contra las pretensiones de una persona de clase baja de obtener un lugar cualquiera dentro del grupo dominante.

La sociedad moderna, por su parte, es permeable. El status, la posición, no depende ya de las relaciones de parentesco con las familias dirigentes sino de la eficiencia personal, de la capacidad de cada individuo. Es conquistado por el esfuerzo de cada uno en la obtención del dinero, de la educación, o de riva de las posibilidades individuales de prestar servicios a la comunidad. Los cambios de status son frecuentes y hay centenares de ejemplos de hombres del pueblo que llegaron a la cúspide de la sociedad.

En la mente de cada individuo se implanta la idea de sus propias posibilidades de ascenso, aún en la de aquellos que provienen de familias modestas. Todos exigen que el Estado les proporcione a sus hijos una educación adecuada para garantizarles un futuro seguro.

Por otra parte, existe un anhelo general de educarse, y hasta los adultos desean ver oficialmente reconocidos los conocimientos adquiridos en el trabajo y en la vida cotidiana a través de los medios de educación de masas, de los contratos informales y de las lecturas individuales.

Toda sociedad crece en conocimientos y en exigencias de bienestar. El hombre medio lee de todo, participa en los acontecimientos y desea siempre una vida mejor. Genérase una conciencia de la distancia entre los niveles de vida de los pueblos desarrollados y subdesarrollados.

Los pueblos adquieren también conciencia de lo que podrían ser y todavía no son, y se rebelan contra todo lo que impide su promoción.

Existe la certeza de que la vida del mañana será mejor que la vida de hoy.

1.2 Movilidad horizontal

Por otra parte, con las facilidades de transporte y comunicaciones, se tiende a ampliar cada vez más la búsqueda de lugares de trabajo abarcando todo el territorio nacional y aún trasponiendo las fronteras de los países.

Los hombres, con el deseo de ofrecer los servicios de sus especializaciones, no quedan fijados por los lazos del lugar de nacimiento sino que buscan las

mejores ofertas de empleo en las grandes ciudades, en las concentraciones industriales o universitarias, o hasta emigran hacia los países más desarrollados que les brindan mejores condiciones salariales o mayores oportunidades para realizar sus investigaciones científicas.

Se produce el llamado "imperialismo" de las grandes naciones en la importación de cerebros.

Las posibilidades permanentes de viajes, seminarios y reuniones internacionales, aproximan entre sí a los especialistas de las distintas ramas del saber.

El turismo valoriza y divulga las culturas populares, se fomenta el folklore y surgen las más variadas motivaciones -promovidas por la radio, por la televisión y por la prensa- para aproximar a los pueblos.

En los últimos tiempos aparece, además, la posibilidad de los viajes interplanetarios y la esperanza de emigración hacia otras regiones.

La visión de cada hombre se ha desprendido de su lugar de origen y ha abarcado el universo entero. Cualquier hombre del mundo puede ahora ser nuestro "prójimo", y el concepto de caridad ha adquirido así una dimensión universal.

2. La polémica

Quizás a causa de la relatividad que ha predominado en los conceptos científicos y en los inventos en los últimos tiempos, la generación actual ha entrado en el dominio de la polémica.

Todas las afirmaciones, todas las verdades son, en principio, puestas en tela de juicio. Esto ocurre en todos los campos del saber. Han resurgido los pre-socráticos en filosofía y debemos recordar que fueron contemporáneos del escepticismo. Con Hegel se pusieron en duda los primeros principios, y con el materialismo dominante la humanidad se restringió al relativismo de lo existencial y de lo inmediato.

Se manifiesta un ansia de destruir todo lo que es estable, no sólo en el terreno científico sino también en el tecnológico.

Es natural, pues, que las autoridades instituidas hayan sufrido los embates de la mentalidad dominante. La autoridad de los padres ha sido puesta en duda por los hijos, la de los maestros por los discípulos, la de los gobiernos por los ciudadanos, la de las naciones dirigentes por las naciones dirigidas. Si lanzáramos una mirada al panorama del mundo, ¿hubo, en la historia de la humanidad, alguna otra época de inestabilidad política tan grande como la actual? Las tensiones sociales y políticas se propagan a todos los rincones de la tierra, pesa inclusive la amenaza de una posible destrucción total, ya que los descubrimientos de armas atómicas están, cada vez más, en las manos de muchos.

Las instituciones tradicionales como la familia, la escuela y el Estado luchan por sobrevivir ante los nuevos conceptos. Se nota claramente que la historia ha entrado en una fase de plena transición, que un mundo se termina y otro surge.

3. La participación

Por otra parte, los hombres han adquirido conciencia de su poder de participación en la construcción del mundo.

Parece que el "dominad la tierra" acaba finalmente por concretarse: los órdenes existentes en la naturaleza son revelados con increíble rapidez, y con la misma velocidad el hombre utiliza su inteligencia para establecer nuevos órdenes en el campo de la ciencia, de la tecnología, de lo económico y de lo social.

Todos desean participar en todo.

Los jóvenes quieren participar en la vida familiar, social y política. Luchan por imponer sus ideas en la escuela, en la universidad. El llamado "choque generacional" se evidencia en todo momento.

Las mujeres participan, paulatinamente con mayor energía, en el trabajo remunerado y productivo, en la vida pública y en la política partidaria.

Los trabajadores aspiran, a través de la participación, a acceder a la gestión y a las ganancias de las empresas.

Los fieles participan en las decisiones de las iglesias y en los ritos y ceremonias.

Paradojamente, nunca el ideal democrático fue tan nítido y nunca la realidad democrática menos realizada.

Quizás como consecuencia del poderío cada vez mayor de los gobiernos, con su fácil dominio de los medios de divulgación, las reacciones contra la confrontación y la polémica de las autoridades constituidas sean más organizadas y poderosas. Si echamos un vistazo a las diversas naciones nos encontramos con la mayor cantidad de gobiernos llamados "fuertes" que haya tenido el mundo hasta el momento. El hombre no ha logrado todavía crear mecanismos gubernamentales lo suficientemente dinámicos para hacer frente a las necesidades de una sociedad en plena transformación.

La participación y la polémica son armas de doble filo puesto que si bien, por un lado, indican la madurez de los hombres actuales, por el otro provocarán inquietudes y subversiones que redundarán en la reacción de las instituciones para proteger la seguridad y la armonía de la vida cotidiana.

Lo que sí se puede afirmar seguramente, en el interín, es que las tres características citadas -movilidad, polémica y participación- han tenido una enorme influencia en el sector de la educación.

C. CONSECUENCIAS EN LA EDUCACIÓN

El panorama aquí descrito ha provocado la aparición de algunos nuevos derechos en el terreno de la educación.

1. Derecho de la educación fundamental

Todas las constituciones han incluido, entre sus preceptos básicos, el derecho de todos a la educación fundamental.

El analfabetismo -con índices alarmantes en América Latina- es objeto de un combate intenso por parte de los gobiernos, a pesar que las medidas adoptadas hasta ahora son insuficientes para resolver los problemas.

Se intenta hallar nuevas soluciones con la utilización de la radio y la televisión; Brasil considera, inclusive, la posibilidad de efectuar transmisiones vía satélite para programas educativos nacionales.

Lo que parece evidente es que las medidas tradicionales para resolver el problema del analfabetismo son poco productivas. Deberán adoptarse nuevos métodos con urgencia.

Paralelamente, se observa un esfuerzo apreciable por extender la escolaridad obligatoria hasta los catorce años, o aún hasta los diez y seis.

La idea de que la profesionalización debe estar precedida por una buena formación científica y general, puede considerarse como opinión unánime de los educadores; subrayan éstos que una buena base científica es la única manera eficaz de proporcionar al hombre que trabaja la posibilidad de una adaptación casi permanente a las continuas modificaciones tecnológicas a que están sujetos los procesos de producción.

Aunque nos parezcan exageradas las afirmaciones de algunos psicólogos contrarios a la formación profesional precoz, la tendencia general es de situarla en la etapa que va de los catorce años en adelante. De este modo, hasta los cursos de aprendizaje serían ofrecidos a jóvenes que ya hubiesen concluido la lla mada educación fundamental.

Es evidente que esta tendencia no puede concretarse de inmediato en las regiones menos desarrolladas o en las pequeñas ciudades del interior, donde el joven constituye un factor de complemento del salario familiar a través de la agricultura o la artesanía hogareña. Hasta en las capas pobres de la pobla-

ción de las grandes ciudades, la mano de obra del menor contribuye al sustento diario de las familias numerosas. Pero el deseo expresado por los gobiernos es extender el período de escolaridad hasta lo más tarde posible, concentrando las fuerzas de trabajo entre las edades de dieciocho a cincuenta años.

La tendencia a ampliar la enseñanza media a toda la población puede comprobarse a través del índice de crecimiento de la matrícula de inscripciones en ese sector. En el informe de una reunión realizada en Quito en diciembre de 1968, aparecen los siguientes datos sobre la matrícula de la enseñanza media:

a) Evolución de la matrícula

En la década 1950-1960 la educación media de América Latina creció anualmente un 8,5 % como promedio, mientras que en el período 1960-1965 el crecimiento medio anual fue del 11,6 %, lo que representa un evidente progreso. El crecimiento de la educación general, o secundaria, fue del 83,2 % anual, el de la enseñanza técnica del 8,5 % y el de la enseñanza normal del 9,5 %. Fue justamente en el área más crítica de la educación latinoamericana, la de la enseñanza técnica, donde se registró el menor crecimiento en el quinquenio; la enseñanza media académica tuvo un ritmo de crecimiento superior al del conjunto de las tres ramas consideradas.

El índice aproximativo de la matrícula de educación media en América Latina puede verse en el cuadro de la página siguiente. El cálculo se hizo relacionando la matrícula con la población en la etapa de los quince a los diecinueve años. (Se eligió esta etapa, en parte porque en varios países la enseñanza primaria abarca dos o tres años que, en otros, forman parte de la enseñanza media, y quizás también porque en la realidad, la mayoría de los alumnos ingresa tardíamente a la enseñanza media).

AMÉRICA LATINA

ÍNDICE APROXIMATIVO DE LA MATRÍCULA DE ENSEÑANZA MEDIA
(SECUNDARIA, TÉCNICA Y NORMAL), 1960 Y 1964

	<u>1960</u>	<u>1964</u>
Argentina	32	40
Bolivia	15	20
Brasil	18	27
Chile	16	25
Colombia	34	48
Costa Rica	29	30
Cuba	19	30
Ecuador	15	20
El Salvador	13	18
Guatemala	7	10
Haití	5	7
Honduras	8	9
México	12	21
Nicaragua	7	13
Panamá	35	39
Paraguay	13	16
Perú	18	26
República Dominicana	18	20
Uruguay	45	54
Venezuela	27	36

El orden decreciente es: (1) Uruguay, (2) Chile, (3) Argentina, (4) Panamá, (5) Venezuela, (6) Cuba y Costa Rica, (7) Brasil, (8) Perú, (9) Colombia, (10) México, (11) República Dominicana, Bolivia y Ecuador, (12) El Salvador, (13) Paraguay, (14) Nicaragua, (15) Guatemala, (16) Honduras, (17) Haití.

b) Previsiones para la matrícula de enseñanza media

El índice aproximativo de la enseñanza media en América Latina fue, en 1965, de un 25 % como promedio. De acuerdo con el documento básico del seminario, la meta ideal para 1980 sería del 56,5 %, distribuida de este modo en los diversos países:

METAS DE MATRÍCULAS PARA 1980:

Grupo I (países con índice inferior a 20 %)	%	Índice promedio 1965	Meta 1980
El Salvador	18		
Paraguay	16		
Nicaragua	13	12,2	50 %
Guatemala	10		
Honduras	9		
Haití	7		

Grupo II (países con índice entre 20 y 29 %)	%	Índice promedio 1965	Meta 1980
Brasil	27		
Perú	26		
Colombia	25		
México	21	22,7	55 %
Ecuador	20		
Bolivia	20		
República Dominicana	20		

Grupo III (países con índice superior a 29 %)	%	Índice promedio 1965	Meta 1980
Uruguay	54		
Chile	48		
Argentina	40	32,4	65 %
Panamá	39		
Venezuela	36		
Costa Rica	30		
Cuba	30		

Esto implica suponer que los grupos II y III, en conjunto y como promedio, deben tener un aumento anual de la matrícula del 2 %; en cuanto al grupo I, también en conjunto y en promedio, deberá tener un incremento del 2,4 % anual.

"Paralelamente a este enfoque cuantitativo, los países deberían concentrar sus esfuerzos en el sentido de aumentar la retención del sistema escolar".

En cuanto a la distribución de los alumnos inscriptos en el segundo ciclo diferenciado, aunque no existan previsiones definitivas, convendría citar aquí las cifras presentadas en 1963 en la Tercera Conferencia de Ministros de Educación celebrada en Bogotá (1963).

<u>DIFERENCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA MEDIA (2o. CICLO)</u> Porcentajes de la matrícula total				
Rama	1960	1965	1970	1975
Agrícola	1	2	7	12
Industrial	11	15	20	28
Normal	10	12	14	16
Comercial	15	15	14	14
Secundaria	63	55	45	30

Teniendo en cuenta los diversos problemas que resultan de la expansión de la enseñanza media, de los cuales los más inmediatos son la falta de profesores,

la diferencia de los locales escolares y de las instalaciones, del material didáctico y los libros de texto, el seminario citado discutió diversas soluciones posibles reconociendo que, a pesar de que los mismos problemas se presentan en casi todos los países, adquieren características especiales en cada uno de ellos, por lo cual es necesario tener en cuenta las circunstancias peculiares de cada caso para adoptar las soluciones correspondientes.

El informe final del seminario presentó varias soluciones posibles:

1. Aceptar a todos los candidatos a la enseñanza media, aún corriendo el riesgo de rebajar la calidad del aprendizaje y aumentar los porcentajes de deserción, que ya son muy elevados.
2. Seleccionar a los alumnos de acuerdo con la capacidad de absorción del sistema, conscientes de que, aunque se utilicen técnicas modernas de selección, esta fórmula favorecería a determinadas clases sociales.
3. Racionalizar el sistema de "puertas abiertas" en función de los recursos humanos y materiales disponibles actualmente, de una mejor administración de los fondos presupuestarios y de una planificación que asegure el mejor rendimiento posible de la enseñanza.
4. En síntesis, el seminario concluyó por proponer a los gobiernos que favorezcan el incremento progresivo de la matrícula de acuerdo con las posibilidades de cada país en recursos humanos y materiales.
5. Los medios para alcanzar este objetivo son diversos; se mencionaron al respecto las experiencias de varios países. Se ha observado, en primer término, que un aumento de la inscripción en la enseñanza primaria determina automáticamente una mayor afluencia a la enseñanza media; en otros casos la gratuidad de esta enseñanza es un estímulo suficiente, sin dejar de considerar lo que representa la atracción de la enseñanza superior.
6. Además, el seminario se refirió a la necesidad de aplicar planes de estudio más flexibles, que permitan aprovechar las diferentes capacidades de los estudiantes a fin de prepararlos mejor para la vida comunitaria y para el futuro trabajo profesional.
7. Para solucionar el problema de la falta de personal docente, diversos países están usando procesos de emergencia, como ser: la capacitación en servicios del personal no titulado, por medio de cursos de pequeña duración, que generalmente se realizan en los períodos de vacaciones; la formación de profesores en cursos intensivos; la capacitación de maestros primarios titulados para enseñar en los cursos del ciclo básico de enseñanza media o sus equivalentes.

8. El seminario reconoció que estas soluciones son aceptables siempre que se tengan en cuenta las características del sistema educativo, la urgencia de las necesidades y los recursos disponibles, y que el nivel de formación, la intensidad y duración de los cursos aseguren una preparación equivalente en calidad a la de los cursos regulares de formación.
9. Con respecto al problema de la falta o deficiencia de locales escolares, se destacó, en primer lugar, las ventajas que pueden derivar de una mejor distribución de las escuelas teniendo en cuenta la densidad de la población de edad escolar; en segundo lugar, la importancia de la colaboración económica de las familias, de la comunidad y de la iniciativa privada, que en algunos países ha dado excelentes resultados; por último, la conveniencia de un mejor aprovechamiento de los préstamos bilaterales, multilaterales e internacionales.

c) Estructura de la enseñanza media

El Seminario Interamericano de Educación Secundaria, realizado en Santiago de Chile en el mes de diciembre de 1955, había recomendado "que se admitiese como tarea fundamental de la educación secundaria, la formación humanista, con los siguientes objetivos:

1. Guiar al alumno en el sentido de adquirir una cultura general, es decir, los conocimientos y valores imprescindibles para que se pueda orientar por sí mismo en el mundo de su tiempo y comprender los problemas que su medio social le propone;
2. Desarrollar en el alumno las aptitudes, las actividades y los ideales que le permitan cumplir eficazmente sus deberes de ciudadano en una sociedad democrática;
3. Explorar las disposiciones y los intereses de los alumnos y encaminarlos hacia algún sector de actividades vocacionales y profesionales".

Y además: "que se adoptase el concepto de que la educación secundaria, como continuación de la educación primaria, constituyese, en razón de la naturaleza general de la enseñanza que proporciona y por su función de explorar y orientar las aptitudes y los intereses de los alumnos, una verdadera central distributiva que encamine a los jóvenes o bien hacia los estudios profesionales, o hacia los estudios universitarios, o bien simplemente hacia su participación directa en la vida de la colectividad".

Diez años más tarde, la reunión promovida en México por la Unión Panamericana (junio de 1965) para estudiar el planeamiento de la educación media, llegó a estas conclusiones:

- a) Para lograr los debidos efectos relativos al proceso de planeamiento de la ampliación y renovación de la educación media, es necesario partir de la consideración de que la acción educativa deberá realizarse de conformidad con los fenómenos que configuran la realidad social y económica del área en que tuviera que llevarse a cabo, así como también de los fenómenos típicos del desarrollo;
- b) Que, puesto que a la educación media le compete el participar e influir en la aceleración del propio proceso de desarrollo, es recomendable que en sus expresiones más significativas las instituciones encargadas de este nivel de enseñanza tengan en cuenta la necesidad de que el proceso educativo se organice en función no sólo de las necesidades estrictamente sociales, sino también de la evolución científica y tecnológica, para que pueda formar un nuevo tipo de hombre dotado de una cultura integral, que le permita comprender e interpretar el fenómeno científico y su aplicación tecnológica, que lo estimule a apreciar el progreso, que le transmita una gran flexibilidad de adaptación a los cambios, que le despierte una actitud creadora".

Estas proposiciones no implican naturalmente "que la educación deba estar subordinada al desarrollo económico y adaptarse a un modelo pragmático y utilitario; antes bien destacan la convergencia de los objetivos y las necesidades culturales y socioeconómicas de una sociedad en desarrollo; significan que los objetivos humanos predominantes no deben aislar a la educación de las exigencias del desarrollo económico sino, por el contrario, asegurar la formación de ciudadanos identificados consigo mismos, capaces de enfrentar sus problemas individuales e integrarse para actuar consciente y activamente en el medio social al que pertenecen.

La educación de segundo grado está evolucionando, y cada vez más rápidamente, en el sentido de incorporar a la totalidad de los adolescentes. Reflejo y factor de estratificación social durante siglos, tiene en nuestra época el carácter de educación para todos, cuantitativa y cualitativamente. Dentro de sus primitivos límites, no presentaba complejidades. La enseñanza era idéntica para una clientela casi uniforme. Sus nuevas dimensiones causan problemas, que constituyen la preocupación dominante de los reformadores contemporáneos de la educación.

Lo más difícil es la estructura: una estructura que concilie las características culturales del medio, los intereses económicos de la colectividad y las condiciones sociales y biopsicológicas de los alumnos; que integre la educación general con la educación para el trabajo, pues ya no se admite antagonismo entre las dos formas de cultura. Toda educación, por su propia naturaleza, es general y profesional. Los dos aspectos se entrelazan y confunden. El trabajo mecánico o técnico no es una manipulación automática, sino una combinación del planeamiento, del raciocinio, de la intención, con los actos de ha-

cer, de elaborar concretamente, de construir. Por otra parte, la propia "cultura general" contiene elementos profesionales, aquellos elementos no técnicos para el trabajo profesional, de los cuales éste depende y dependerá con ritmo creciente, quizás más que de los propios elementos manuales o mecánicos.

Naturalmente que se entiende aquí por "profesional" no la preparación para tal o cual trabajo estricto, sino el conjunto de requisitos básicos para el ejercicio efectivo de las futuras actividades ocupacionales.

El enfoque y la búsqueda de soluciones para el problema de las nuevas estructuras de enseñanza media constituirán -ya constituyen- el problema más nuevo, el máximo desafío de todo el proceso de reforma de la educación, que se aceleró particularmente después de la última guerra mundial.

Uno de los términos básicos de este problema es sin duda la integración vertical y horizontal: con la enseñanza primaria y superior, por un lado, y con los deseos de profesionalización -es decir, las relaciones con el trabajo- por el otro.

Veremos más adelante cómo el Brasil está tratando de resolver esta segunda cuestión.

2. Derecho a la actualización permanente

Por otra parte, el progreso científico y tecnológico ha añadido nuevas exigencias al modelo humano de la actualidad. No basta ya con obtener un diploma, no basta con recibir el certificado de una escuela atestiguando la finalización de un curso profesional cualquiera. Es indispensable una actualización permanente.

El hombre que no se mantiene a la par de los últimos inventos, de los más recientes descubrimientos en su campo de estudio o de trabajo, no es satisfactorio, se desconecta, se aliena, queda de lado.

Quizás el mayor drama del magisterio actual reside en el hecho de que debe enseñar, predominantemente, lo que no aprendió en su escuela de formación docente. Y no son sólo los contenidos disciplinarios lo que cambia, ya que la tecnología ha proporcionado tales facilidades a la didáctica que los métodos sufren igualmente rápidas transformaciones.

La idea de la educación permanente toma cuerpo en los días que corren, se considera la posibilidad de establecer cursos post-medios y post-técnicos, además de los cursos superiores de post-graduación. Los servicios de adiestramiento de las empresas, por su parte, mantienen a los empleados en continua actualización y en entrenamiento para las nuevas tareas que surgen a toda hora exige -como ya se señaló antes- un tipo de formación general que posibilite la continua adaptación e integración.

Corresponde, por lo tanto, proporcionar todas las facilidades para los que poseen certificados de aprendizaje, los técnicos de nivel medio, los ingenieros de operación y los profesionales de nivel superior, todos con cursos finalizados, puedan asistir a cursos de actualización permanente, adecuándolos constantemente a las últimas novedades en su esfera de trabajo, poniéndolos al tanto de los nuevos métodos, procedimientos, inventos y aparatos dentro de su especialidad.

3. Derecho a la realización de la vocación

Para realizarse plenamente, el hombre debe trabajar en aquello que se vincule a sus aptitudes. Con la aparición de múltiples ocupaciones, tareas y profesiones, es difícil descubrir la vocación dominante, a menos que se manifieste de una manera evidente y pronunciada, como suele ocurrir con la música, el dibujo y las matemáticas.

Por otra parte, la inteligencia, la vocación y la bondad no son privilegio de ninguna clase social, de ninguna raza, color o credo religioso. En todas partes hay hombres bien dotados para tal o cual menester. País subdesarrollado es el que no logra dar a cada ciudadano el empleo que le proporcione felicidad personal, por no estar la oferta de empleos de acuerdo con sus aptitudes. El hombre de inteligencia aguda no puede detenerse en actividades monótonas y rutinarias, como las que acostumbran a ofrecer las líneas de producción en serie. O, por el contrario, un hombre común y corriente no se siente feliz en un puesto cuya principal exigencia sea la creatividad.

Conviene destacar, no obstante, que el panorama de las oportunidades de realización vocacional ha cambiado por completo en los últimos tiempos. Bastará con que miremos a las empresas industriales, comparándolas con el artesanado tradicional para que, en una síntesis inmediata, notemos la esencia de la modificación: el trabajo ha sido intelectualizado. Esto significa que si en la pequeña industria de tiempos pasados el vértice de la pirámide lo ocupaba el maestro o instructor, que al mismo tiempo era gerente o conductor, en la empresa actual esta figura está ubicada en la capa intermedia de la estructura. Lo que se acrecentó realmente en la empresa moderna han sido las camadas superiores: el auxiliar técnico, el técnico, el ingeniero operacional, el ingeniero, el economista, etc.

Con las facilidades para la ejecución de tareas que proporcionan las máquinas modernas y la organización del proceso productivo, el maestro tradicional y el operario calificado se ubicarán en el sector de mantenimiento de las grandes industrias, ampliándose el número de los semicalificados (operadores). En los talleres de producción el supervisor ha sustituido al antiguo maestro, y los departamentos son dirigidos por ingenieros operacionales.

Nota: Cabe aquí hacer una observación: hay una verdadera incomprensión de esta terminología de la enseñanza profesional por parte de los educadores que vienen de la escuela académica. Las expresiones "calificado" y "semicalificado", con la connotación que les da la enseñanza profesional, son consideradas como adjetivos determinadores de status, de "ser más o menos eficiente", en lugar de relacionarse con el conocimiento del "oficio entero" o la realización usual de sólo "algunas tareas de un oficio". Sucede así que un hecho absolutamente normal y deseable, tal como el de que una industria tenga un 30 % de operarios calificados predominando los semicalificados, es muchas veces considerado despreciativamente como indicador de un bajo nivel de educación, pues a los ojos de los educadores no habituados a esta terminología "todos los operarios deberían ser altamente calificados".

Es ésta una inmensa tarea que la educación debe realizar, instituyendo efectivamente la orientación educativa y vocacional en las escuelas, para proporcionar al joven de hoy, indeciso ante las múltiples oportunidades de empleo que se le ofrecen, las que mejor condicen con sus propias aptitudes.

Al mismo tiempo, no se puede concebir el desarrollo desligado de la felicidad del hombre. El llamado escándalo del desarrollo reside, a nuestro modo de ver, en la incapacidad que está teniendo este fenómeno divinizado por los economistas para proporcionar la paz, la tranquilidad, la elevación espiritual y moral junto con el bienestar material que evidentemente ha traído para la humanidad.

En ese aspecto el desarrollo es incompleto, pues no tuvo en cuenta al hombre pleno, integral. Como la época es, evidentemente, de transición, se adivina que la compensación de este defecto esté proporcionada por la civilización del ocio anunciada por los futurólogos como la próxima etapa en la vida de la humanidad.

4. Promoción de la mujer

La promoción de la mujer constituye un rasgo dominante de la transformación de la sociedad. La integración de la mujer al mundo se produce con todos los obstáculos derivados de una tradición masculinizante que tiene sus raíces en los orígenes de la raza humana.

La unanimidad de opiniones sobre los derechos de la mujer, sobre su plena participación en la vida pública y en el destino de los pueblos, no ha impedido que su promoción se haya visto llena de contrariedades.

Son por demás conocidas las dificultades que se le plantean a la mujer para armonizar sus tareas extra-domésticas con las que la tradición milenaria le ha conferido en las lides hogareñas. La disminución del número de hijos, propia de las familias modernas, las facilidades proporcionadas por la tecnología

en lo tocante a utensillos de cocina, administración de la casa y comunicaciones, la fabricación de alimentos standarizados, enlatados o semipreparados, ha permitido a la mujer liberarse mucho de las cargas que la subyugaban y la sometían a la servidumbre del esposo y los hijos, impidiéndole dedicarse a los quehaceres comerciales, industriales, etc.

Mucho es lo que aún queda por modificar en la legislación de las distintas naciones en este sentido, pero el progreso que se observa es evidente, aún con respecto a los derechos civiles de la mujer actual.

La educación influye considerablemente en el cambio de mentalidad y, a su vez, sufre las consecuencias relacionadas con la modificación del ideal social femenino. Las escuelas se limitaban a la preparación de la mujer para un buen casamiento. En todas las entrelíneas se insertaba, en el pasado reciente, la idea de la sumisión de la mujer al hombre, sobre todo en lo que respecta a dependencia económica. Con la promoción femenina, la mujer tiende a "decosificarse" y a ser realmente considerada como persona. La escuela moderna debe, por lo tanto, prepararla para asumir su nuevo papel; la educación, a todos los niveles de escolaridad, debe brindar una visión de las posibilidades femeninas de empleo en el comercio, en la industria, en los servicios, en las profesiones liberales y de nivel superior. La plenitud femenina -como toda plenitud- es la búsqueda de libertad, inclusive financiera, en lo que ello implica de trabajo remunerado.

Por desgracia se considera a menudo que la igualdad femenina es el derecho de copiar al hombre en todos sus vicios y desmanes morales. El ideal humano, que corresponde tanto a la figura del hombre como a la de la mujer, no puede trazarse en términos de exclusivo bienestar material sino que debe erigirse sobre una base de generosidad. Ideal es la persona que consigue dar, cuando ve en ello el bien común, aún cuando no tenga esperanzas de recibir. Como todo ideal en transición, la promoción de la mujer se evidencia a cada paso y busca rápidamente sus propios caminos.

5. La educación, la escuela y la nueva sociedad

Teniendo en cuenta estos conceptos, podemos ahora encarar el problema que nos propusimos estudiar, o sea el de la articulación de las escuelas profesionales con la enseñanza media.

Las tradiciones de separación entre el mundo del trabajo y el de la educación se verán reflejados, naturalmente, en las instituciones escolares.

Por un lado surgirán las escuelas de aprendices; de artesanos, las escuelas profesionales marcadas por el signo de la servidumbre de la esclavitud, de la clase baja, de los preconceptos contra las minorías raciales y sociales. Por el otro florecerán las escuelas para las clases dominantes, para los hijos de

los terratenientes y, más tarde, de los profesionales liberales que los representaban en el mando político y social.

La selección hecha por la escuela, especialmente en la enseñanza media, ha constituido uno de los problemas más graves de los países subdesarrollados en el mundo actual. No hay programa gubernamental o pedido de asistencia técnica a los países desarrollados que no contenga reivindicaciones de ayuda financiera para resolver el problema de la falta de locales o de profesores en este sector.

Las escuelas profesionales, por su parte, generalmente no acompañan el desarrollo rápido de las empresas y no satisfacen las necesidades de mano de obra. Tratando de enfrentar y resolver el problema, los diversos organismos gubernamentales emprenden programas de emergencia, con muchos fracasos y abundante derroche de recursos por falta de experiencia y coordinación, sin procurar la modificación de las leyes y de las instituciones capaz de dar continuidad a la acción constructiva y dinámica que debe presidir todo el proceso de vinculación entre la enseñanza y el trabajo.

Lo que parece cierto es que una buena base de cultura, especialmente científica, constituye el elemento fundamental para proporcionar a los hombres la capacidad de encarar los problemas de trabajo, e inclusive adaptarse a sus constantes modificaciones.

Es por ello que hay que brindar, desde los cursos primarios, una formación que esté de acuerdo con las exigencias de la sociedad industrial, practicando la orientación vocacional y dando oportunidades de autoinvestigación de las aptitudes a partir de los once años, definiéndolas e iniciando el proceso profesionalizante a partir de los catorce años.

Brasil se propone el siguiente planteo del problema:

- Extender la escolaridad hasta los catorce años;
- Crear el liceo único, con un programa volcado hacia el mundo del trabajo;
- Dar al colegio -2o. ciclo- un carácter profesionalizante, con múltiples opciones, previéndose, inclusive, el llamado colegio integrado (dos años de base científica y un tercer año diversificado, seguido de un año más de estudios orientados para los cursos técnicos);
- Posibilidad de transferencia entre todos los cursos del mismo nivel e ingreso, mediante un examen previo indiscriminado para cualquier egresado de curso de 2o. ciclo;
- Creación de cursos superiores de corta duración (tres años) tanto en las universidades como en las escuelas técnicas de 2o. ciclo;

- Proporcionar equivalencia normal entre los cursos profesionalizantes y los llamados cursos académicos, los de aprendizaje inclusive;
- Integrar las escuelas a las comunidades, dando a éstas mayor participación en la solución de los problemas educativos;
- Instituir facilidades e incentivos para la promoción social, inclusive reconociendo los estudios adquiridos fuera del sistema regular de enseñanza.

Veamos ahora los problemas prácticos de la coordinación entre los cursos profesionales y los demás cursos de enseñanza a nivel medio.

D. ARTICULACIONES ENTRE LA ENSEÑANZA PROFESIONAL Y LA ENSEÑANZA MEDIA GENERAL

1. Aprendizaje y enseñanza media

El aprendizaje, en Brasil, tiene dos aspectos distintos. Uno de ellos es su inserción dentro de los sistemas de educación, situándose como un curso típico de grado intermedio; el otro es el enfoque laboral, que reglamenta las mutuas obligaciones existentes entre el aprendiz y la empresa a partir del momento en que se firma el contrato de aprendizaje.

Si bien existen cursos de aprendizaje en escuelas profesionales y técnicas esparcidas por todo el territorio brasileño, la mayor responsabilidad en la coordinación de este sistema está a cargo del SENAI y del SENAC, entidades dirigidas respectivamente por las Confederaciones Nacionales de la Industria y del Comercio, que son los órganos superiores donde se congregan los empresarios. Estas dos entidades de enseñanza son por demás conocidas en todo el mundo, especialmente en América Latina, para que expliquemos su organización y funcionamiento en este trabajo.

La ley de orientaciones y bases de la educación nacional prevé con claridad la articulación entre el aprendizaje y la enseñanza media. Veamos los artículos que interesan:

- Art. 47 - La enseñanza técnica de grado medio comprende los siguientes cursos:
 - a) industrial;
 - b) agrícola;
 - c) comercial.

Párrafo único - Los cursos técnicos de nivel medio no especificados en esta ley serán reglamentados en los diferentes sistemas de enseñanza.

- Art. 48 - Con fines de validez nacional, los diplomas de los cursos técnicos de grado medio serán registrados en el Ministerio de Educación y Cultura.

- Art. 49 - Los cursos industrial, agrícola y comercial se dictarán en dos ciclos: liceal (ginasial), con una duración de cuatro años, y colegial, con un mínimo de tres años.

10. Las dos series del 1er. ciclo incluirán, además de las disciplinas específicas de la enseñanza técnica, cuatro del curso liceal secundario, siendo una de ellas optativa.

20. El 2o. ciclo incluirá, además de las disciplinas específicas de la enseñanza técnica, cinco del curso colegial secundario, siendo una de ellas optativa.

30. Las disciplinas optativas serán de libre elección del establecimiento.

40. En las escuelas técnicas industriales, podrá haber entre el primer y el segundo ciclo un curso pre-técnico de un año, donde se dictarán las cinco materias o disciplinas del curso colegial secundario.

50. En caso de instituirse el curso pre-técnico previsto en el párrafo anterior, en el segundo ciclo industrial sólo podrán dictarse las disciplinas específicas de la enseñanza técnica.

- Art. 50 - Los establecimientos de enseñanza industrial podrán, además de los cursos mencionados en el artículo anterior, dictar cursos de aprendizaje, básicos o técnicos, así como también cursos de artesanado o de maestría.

Párrafo único - Será permitido, en establecimientos aislados, el funcionamiento de los cursos a que hace referencia este artículo.

- Art. 51 - Las empresas industriales y comerciales estarán obligadas a proporcionar, en cooperación, el aprendizaje de oficios y técnicas de trabajo a los menores empleados, dentro de las normas establecidas por los distintos sistemas de enseñanza.

10. Los cursos de aprendizaje industrial y comercial tendrán de una a tres series anuales de estudios.

20. Los poseedores de diploma de oficio o certificado de conclusión de aprendizaje podrán inscribirse mediante examen de habilitación, en los liceos de enseñanza técnica, en clase adecuada al grado de estudios que hayan alcanzado en el curso referido.

El párrafo 2o. del Art. 51 indica la articulación: como la duración de los cursos de aprendizaje es variable, de uno a tres años, el alumno poseedor de diploma de oficio se somete a un examen en un "liceo de enseñanza técnica" (expresión inadecuada pues lo que existe, realmente, son los liceos secunda-

rios, industriales, agrícolas y comerciales) y conforme al nivel que haya alcanzado -a juicio de una mesa examinadora- puede ser matriculado en cualquier clase del primer ciclo medio.

Como se ve, el texto legal presenta dos inconvenientes que se está tratando de corregir por medio de enmiendas legislativas:

- a) Sitúa el aprendizaje sólo a nivel del primer ciclo, en tanto que la tendencia es exigir el ingreso al trabajo después de concluida la educación fundamental que, por la Constitución, es obligatoria hasta los catorce años;
- b) Lo limita a tres años, lo cual causa una desarmonía con el sistema regular de cuatro años. Sucede así que en lugar de haber coincidencia entre los dos cursos (aún en el primer ciclo), el alumno que recibe su diploma de oficio se ve obligado, si desea continuar sus estudios, a salir del sistema de aprendizaje y asistir al liceo durante un año, por lo menos.

En la última Conferencia Nacional de Educación presentamos una sugerencia de alterar los artículos 50 y 51 de la L.D.B. que quedarían entonces con el siguiente texto:

"Los cursos de aprendizaje tendrán una duración mínima de un año".

- Los poseedores de diploma de oficio o certificado de conclusión del curso de aprendizaje podrán inscribirse en los establecimientos de nivel medio en clase adecuada al grado de estudios que hayan alcanzado en el curso referido.

La modificación propuesta supera las dificultades señaladas.

Sucede, además, que un reciente decreto-ley da la posibilidad a cualquier profesional de solicitar exámenes de diploma de oficio que se llevarán a cabo en las escuelas del SENAI que, a tal efecto, recibirán autorización de la Dirección de Enseñanza Industrial del MEC.

La ley instituye, de este modo, la promoción social, facilitando al menor que trabaja el camino de acceso a la universidad, y ofreciendo la posibilidad permanente del retorno del profesional adulto al sistema educativo regular.

2. Los exámenes de reválida

La legislación brasileña posee una tradición peculiar, debida a las deficiencias de asistencia que se registran en la red escolar, aún dentro de la juventud que está en la etapa de escolaridad obligatoria: la oportunidad del re-
ingreso.

El artículo 99 de la L.D.B. dice lo siguiente:

"A los mayores de dieciséis años les será permitida la obtención de certificados de conclusión del curso liceal, mediante un examen de reválida después de dos años como mínimo, y tres como máximo, de estudios realizados sin observancia del régimen escolar".

Estos exámenes se realizan regularmente en todos los estados de la federación, atendiendo las necesidades de millares de jóvenes y adultos que, no habiendo tenido la oportunidad de asistir a los cursos regulares, después de algunos años de trabajo recuperan el tiempo perdido en el camino del ascenso social a través de la educación.

Hoy en día, con la progresiva expansión de la televisión educativa, crece en proporciones fantásticas el número de personas que reciben clases en su propia casa, compran los apuntes y ejercicios impresos en los puestos de venta de periódicos y luego dan sus exámenes ante mesas oficiales. En el estado de San Pablo, después de la instalación de una emisora dedicada exclusivamente a la TV educativa, se habla de un número de 300.000 personas que reciben regularmente estas clases en el hogar y se preparan para obtener el certificado del primer ciclo medio.

3. Articulación entre los cursos técnicos y secundarios. (Clásico y científico)

La gran libertad de programación existente en Brasil, donde se fijan algunas materias como obligatorias y se dejan otras al arbitrio de los consejos estatales de educación, y se deja que los propios colegios organicen sus programas de estudios, permite el pasaje horizontal de los alumnos, por transferencia de un curso a otro. No existe, prácticamente, ningún impedimento legal.

Es evidente que tanta libertad acarrea algunos trastornos para el alumno en cuanto a su adaptación en el pasaje de uno a otro colegio o liceo. Pero las desventajas que, con posterioridad a la promulgación de la ley parecían enormes, disminuyeron en la práctica, y en la actualidad el asunto ya dejó de ser tema de discusiones de seminarios sobre educación.

Existen, además, posibilidades legales, ya experimentadas, que podrían parecer curiosas a otros países.

Por ejemplo, según el decreto 53.329-R del 18/12/63 un alumno puede asistir, simultáneamente, a un curso científico y a uno técnico (en diferentes escuelas), eximiéndosele en el curso técnico de las materias de cultura general. Al finalizar los cursos reciben al mismo tiempo los certificados de conclusión del científico y del técnico. Como el curso técnico exige un cuarto año, que es la etapa de estudios orientados hacia la profesión, para obtener el diploma de técnico industrial, por ejemplo, que es indispensable para el ejercicio profesional, el alumno deberá cumplir también con ese requisito.

Este tipo de alumno es raro en Brasil en virtud de un problema grave que recién ahora empieza a percibirse claramente: el fantasma del examen de ingreso a la universidad. El deseo de acceder a las facultades de enseñanza superior es tan intenso, y la competencia entre los jóvenes tan aguda, a causa del reducido número de plazas que ofrecen las universidades, que resulta muy difícil acumular dos cursos del 2o. ciclo y tener éxito en la tentativa de ingreso a un curso superior. Se realizaron varios experimentos, y se comprobó que la deserción aumentaba en los últimos meses del 3er. grado, quedando así en evidencia la endeblesz de las motivaciones del diploma técnico ante el clima psicológico que envuelve al joven antes del examen de ingreso a la universidad.

Más éxito ha tenido otra hipótesis también prevista por la legislación: el alumno poseedor del certificado de conclusión del 2o. ciclo (en cualquiera de sus modalidades) puede realizar el curso técnico en un año, además de la etapa de estudios orientados, eximiéndosele de las materias de cultura general ya cursadas.

Este camino es más viable -la experiencia parece demostrarlo- pues interesa a los jóvenes que han de desistir, por lo menos de momento, de proseguir sus estudios a nivel superior y sienten la necesidad de tener un diploma de curso técnico para acceder a un status profesional y lograr mejores salarios en su empleo.

El programa intensivo de preparación de mano de obra industrial del MEC subvenciona numerosos cursos de este tipo con relativo éxito y evidente tendencia al crecimiento. Tal vez sea la fórmula de mayor eficacia a utilizar en el futuro, en la preparación de técnicos de nivel medio.

4. Articulación de los cursos técnicos con los superiores

En Brasil, cualquier persona poseedora del certificado del 2o. ciclo medio podrá inscribirse en el examen de ingreso a cualquier curso de nivel superior.

De este modo, un alumno con certificado de colegio comercial podrá -en teoría- ingresar en una Facultad de Medicina, o un poseedor de certificado de curso clásico entrar a la Facultad de Ingeniería.

Es evidente que la selección que se efectúa en el umbral de la Universidad impide, de manera general, estas aventuras. Pero la ley no las impide.

Recientemente se presentó una propuesta realmente revolucionaria: la posibilidad de que cualquier adulto con cierta edad (la proposición mencionaba los treinta y cinco años), sin ninguna escolaridad regular comprobada, pueda intentar el ingreso a la Universidad. A pesar de la extrañeza que pueda despertar esta idea, no causó escándalo en los medios educacionales.

Las consideraciones que hicimos al comienzo de este trabajo explican las reacciones de una sociedad que está cambiando, que se halla en plena búsqueda de nuevos caminos y que en realidad sólo tiene la certeza de que no los ha encontrado todavía y que el mundo del futuro será muy diferente del actual.

E. CONCLUSIONES

La legislación brasileña, avanzada y abierta, permite ampliar los nuevos horizontes y quizás sugerir muchas soluciones a los educadores de otros países.

Brasil tiene conciencia de las enormes lagunas y fallas que presenta su realidad social y educativa. Esta conciencia se hace más nítida al estudiar las metas propuestas por la ley y no cumplidas a causa de las limitaciones económicas de una nación de desarrollo desigual en sus diversas regiones.

Con la humildad de quien se sabe todavía pobre, con la esperanza de quien vislumbra su futuro, el educador brasileño ha tratado de abrir innumerables caminos que faciliten la promoción social y el progreso del pueblo. Las estadísticas son su martirio y también su motivación permanente en su intento de salvar los obstáculos que obstruyen el sendero hacia la madurez.

Este trabajo trata de resumir las experiencias del educador brasileño para los hermanos de otros países que también luchan -unos con más éxito, otros con menos- en la noble contienda en pro de patrias libres y pueblos felices.

INTERCONEXIONES ENTRE EL SISTEMA FORMAL DE EDUCACIÓN Y
LOS SISTEMAS DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL
(EXTRAESCOLAR). EL CASO DE CHILE

Guillermo del Campo

1. Marco general de relaciones entre los sistemas formales de educación y los sistemas extraescolares de capacitación profesional

Antes de entrar a analizar la situación de Chile, nos parece oportuno destacar el papel, que a nuestro entender desempeñan en un país los sistemas formales de educación, generalmente regulados por los ministerios de educación, y los sistemas extraescolares de capacitación profesional en la preparación de sus recursos humanos para el trabajo.

Con este fin, haremos uso del esquema planteado por el economista y educador Dr. E. Staley, de la Universidad de Stanford, una síntesis del cual ha sido dada a conocer a través de CINTERFOR en Estudios y Monografías no. 4, 1968 (1).

Nos referiremos inicialmente y en forma muy breve al esquema de cuatro fases, planteadas por él como modelo para la planificación de la educación y de la formación profesional.

1.1 Modelo de cuatro fases para la planificación de la educación y la formación profesional

El esquema propuesto por el Dr. Staley, plantea que en el proceso de preparación de un ser humano para el trabajo, se pueden distinguir cuatro etapas o fases, que se tocan unas con otras y a veces se superponen. Son:

Fase 1: Educación general

Fase 2: Educación general
y preocupacional

Responsabilidad

Sistema educacional

Fase de transición: Educación y formación orientadas al trabajo.

(1) Esquema presentado a la reunión de especialistas en educación técnica y formación profesional realizada en Stanford en julio-agosto de 1967.

Fase 3: Formación al ingreso
al trabajo

Fase 4: Capacitación durante
el trabajo

Sistemas de empleo

(Empleadores-trabajadores) a tra-
vés de organismos especializados

Las fases 1 y 2 deben desarrollarse normalmente en escuelas o institutos (incluyendo a la enseñanza media), las fases 3 y 4 en el empleo. Se propone que las fases 1 y 2 sean reconocidas como de la responsabilidad del sistema educacional y que las fases 3 y 4 lo sean del sistema del empleo.

Las dos primeras fases tienen que ver fundamentalmente con educación, mientras las dos últimas con adiestramiento o capacitación.

Antes de proseguir, quisiéramos llamar la atención sobre el hecho de que aquí solamente se está considerando un aspecto limitado del concepto de educación, aquel relacionado con la preparación de una persona para una ocupación. Esto no significa que se considere menos importante los restantes objetivos de la educación, por el contrario, es conveniente que ésta persiga desarrollar muchos otros aspectos de la personalidad y cumpla una amplia gama de objetivos sociales y no sea solamente un medio para preparar a la persona para el trabajo.

El modelo de cuatro fases tiene la virtud de ser simple, pero desconoce algunos casos muy reales, sobre todo en nuestros países, de transición entre las fases 2 y 3, esto es entre la escuela y el trabajo.

Muchas personas, tal vez la mayoría, van directamente al trabajo desde cualquier nivel de la enseñanza general en que se encuentren; pero otras, y entre ellas algunas que desempeñan importantes categorías ocupacionales, pasan de una etapa a la otra, a través de instituciones especializadas de uno u otro tipo: ejemplo: escuelas técnicas, escuelas universitarias que preparan profesionales, etc.

La instrucción en estas instituciones, en muchos casos incluye tantos aspectos de educación general como de adiestramiento específico.

Esta fase debería ser de la preocupación conjunta del sistema educacional y del empleo, ya que la "coordinación entre productores y usuarios" permite adecuar la preparación de los educandos a las necesidades que plantea el desarrollo.

No creemos necesario, en esta oportunidad, detenernos a examinar las características de cada una de las fases; en el documento de CINTERFOR ya citado se podrá encontrar una síntesis de ellas. Lo que sí nos parece importante recalcar es la posibilidad de reconocer tareas con características bien definidas, en el campo de la preparación de los recursos humanos que,

hacen que a su vez aparezcan organismos con objetivos y características propias, que responden a la necesidad de desarrollar esas tareas.

Parece innecesario señalar aquí las características de los sistemas educacionales, en verdad en cada país poseen ciertas modalidades propias, pero no es difícil encontrar ciertos factores comunes.

Algo similar ocurre con los organismos para la formación profesional (extraescolar); sin embargo, es de desear que en lo posible se organicen de tal modo que en la fijación de sus políticas básicas estén representadas, al menos:

1. El sistema del empleo, a través de:

- Los empleadores
- Los trabajadores

2. El gobierno del país, a través de:

- El Ministerio de Trabajo
- El Ministerio de Educación
- Posiblemente, los ministerios o agencias que tengan relación con el desarrollo económico y la planificación del país.

3. Otras instituciones de educación y formación profesional

- Representadas por miembros de escuelas técnicas o agencias de productividad que realicen labores de capacitación.

De constituirse en esta forma la dirección máxima de los organismos de formación profesional, ya en su propio seno habrá un elemento de coordinación con el sistema formal de educación.

1.2 Relaciones entre los organismos de educación y los de formación profesional

No nos parece posible establecer desde ya, y en forma general, cuáles deberían ser las relaciones entre los organismos de educación y los de formación profesional; ellas dependerán en forma sustancial de las características propias de cada uno de estos sistemas en cada país. Sin embargo, existen ciertas características generales que se cumplen en casi todos los países y que permiten establecer cuáles serían algunas de estas relaciones deseables.

a) En el campo de la planificación de sus actividades

La mayoría de los organismos de formación profesional en nuestros países, ha nacido ante la necesidad urgente de proveerlos de la mano de obra calificada que éstos requieren para su desarrollo, abriendo simultáneamente la posibili-

dad de una preparación profesional a un número sustancial de su población, joven y adulta. Asimismo, casi todos actúan complementando la acción de los organismos de educación regular, al:

- Recibir aquella parte de la juventud que no logra terminar sus estudios (por muy diversas razones) y que desea ingresar a un trabajo con cierta calificación;
- Recibir a los adultos que no tuvieron la oportunidad, a la edad debida, de atender a una escuela profesional y que requieren de una preparación profesional;
- Facilitar el equilibrio del mercado laboral, ya que sus estructuras organizativas y sus programas permiten ajustarse con gran flexibilidad a las necesidades de éste, caso que no ocurre con la educación formal, que requiere, si en general, un largo período de tiempo para introducir estos ajustes.

Estas características de complementaridad, que no implican una administración o dirección común, exigen que en el campo de la planificación de sus actividades exista un mecanismo de coordinación que permita que se hagan los ajustes necesarios en el momento oportuno. Más aún, creemos que este mecanismo no sólo debería enlazar a los sistemas de educación y de formación profesional, si no que a su vez a estos con los de planificación económica y del empleo del país.

Quisiéramos insistir que, a nuestro entender, al hablar de la coordinación necesaria, no sólo no creemos que para ello sea necesaria una dirección o administración común para estos sistemas, sino, por el contrario, pensamos que esto sería funesto, ya que las características estructurales y funcionales de éstos son y deben ser básicamente distintas.

En este mismo campo, es indudable que los estudios de recursos humanos que se deban realizar serán de utilidad tanto para uno como para el otro sistema.

b) En el campo de la dirección al más alto nivel

Para que sus políticas sean concordantes y realmente complementarias.

Con este fin es de gran utilidad que en el consejo o cuerpo de autoridad máxima de los organismos de formación profesional esté representado el Ministerio de Educación, que señale permanentemente los rumbos y orientaciones que está tomando para sus actividades.

Asimismo, sería conveniente que al nivel operativo se establezca algún canal formal de comunicaciones que permita traducir esta coordinación de políticas al campo directamente operacional.

c) En el campo de elaboración de los curriculum y programas

Aunque los objetivos de estos sistemas, como las metodologías de enseñanza que utilizan, son diferentes, parte del esfuerzo que se desarrolla en la elaboración de monografías o profesiogramas, pueden ser aprovechadas por ambos sistemas.

d) En el campo de utilización de las facilidades físicas (edificios, equipamiento, etc.) para la enseñanza

Es indudable que por la cuantía de los recursos que es necesario invertir en cualquier país, para el desarrollo de estas actividades, es del mayor interés nacional ir al aprovechamiento máximo de las facilidades físicas disponibles, para que en esta forma no se dupliquen las instalaciones, especialmente en aquellas regiones donde difícilmente pueda justificarse la existencia de más de una de ellas.

Así, por ejemplo, mediante convenios adecuadamente establecidos, será posible que organismos de formación profesional utilicen las facilidades disponibles del sistema educacional (o viceversa) en aquellos puntos en que no se justifique la instalación de facilidades propias (edificios, talleres, etc.). Conviene recordar, a este respecto, que en muchos países el sistema educacional utiliza sus instalaciones solamente durante el día (8 a 17 horas), quedando disponibles para ser utilizados por el organismo de formación profesional en las tardes (18 a 21 horas).

En síntesis, existen muchos campos donde una coordinación entre los sistemas formales de educación y los organismos de formación profesional es altamente provechosa, se trataría solamente de buscar los mecanismos adecuados para lograr esta coordinación.

2. El caso de Chile

En Chile, al igual que en casi la mayoría de los países latinoamericanos, el sistema formal de educación está dirigido por el Ministerio de Educación Pública, quien además tiene tuición y control sobre la enseñanza privada en materia de programas y otorgamiento de certificados o licencias (de educación básica y de educación media).

Para mayores antecedentes sobre el número de alumnos matriculados en los diversos ciclos de la enseñanza básica y media, estatal y particular, ver el cuadro 1.

La enseñanza superior es impartida por las universidades (ocho), que son autónomas. Sus programas están concebidos para ser la culminación del proceso de educación regular.

La formación profesional extraescolar es impartida por varias instituciones públicas y privadas, siendo la principal de éstas el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP).

INACAP atiende a través de sus diversos programas, alrededor de 28.000 personas, con cursos destinados a menores (catorce - diez y siete años); jóvenes y adultos.

Pasaremos a analizar brevemente las interconexiones existentes entre los programas del Ministerio de Educación y las universidades y los de INACAP.

2.1 Esquema de interconexiones entre la labor del Ministerio de Educación y las universidades e INACAP.

Para este efecto, haremos uso del esquema señalado en el gráfico 1 en el que presentamos en forma simbólica, la estructura ocupacional que se encuentra en las empresas del país, distinguiendo siete niveles básicos de calificación, analizando los medios de que el país dispone, para satisfacer las necesidades de personal calificado en estos niveles.

En el gráfico 1 podemos observar que por la vía formal se están preparando personas que irán a ocupar puestos en el nivel ocupacional cuarto (personal técnico de nivel medio) a través del canal técnico-profesional de la enseñanza media, o en los niveles quinto, sexto y séptimo mediante las universidades.

Por su parte, a través de los diversos cursos que imparte INACAP, se están satisfaciendo las necesidades de personal calificado en los niveles dos y tres, junto con ciertas cuotas de personal para los niveles superiores por razones que vamos a mencionar un poco más adelante.

Las características duración, requisitos, etc. exigidos por INACAP para sus diversos niveles de cursos podrán encontrarse en la parte final del presente trabajo.

Volviendo al gráfico podemos observar que el sistema formal de educación no prepara personal en su aspecto profesional para desempeñarse en los niveles dos y tres, mientras INACAP lo realiza mediante sus cursos de formación, capacitación y especialización tratándose de adultos, o de aprendizaje, tratándose de menores.

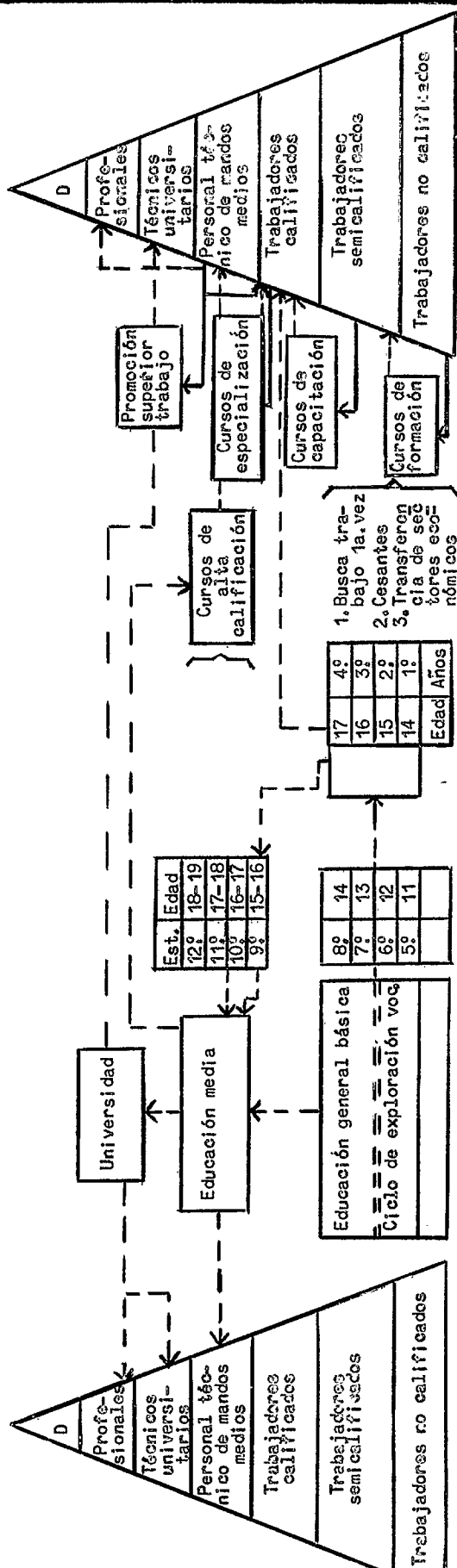
Queda por analizarse lo que ocurre con aquellas personas que una vez terminada la educación básica, no logran o no pueden ingresar a la enseñanza media, y el caso de aquellos jóvenes que habiendo terminado su enseñanza media a través del canal científico-humanístico no logran o no pueden ingresar a la universi-dad.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Esquema de educación formal
 Conexión del sistema educacional
 formal (jóvenes) con los niveles
 de ocupación en la industria.

INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL (INACAP)

Esquema de formación profesional (extra-regular)
 Conexión de la formación profesional de adultos
 (extra-regular) con los niveles de ocupación en
 la industria.



Para el primero de éstos casos, INACAP ofrece en colaboración con los ministerios de educación y trabajo, la alternativa del aprendizaje que permite que el menor, junto con aprender un oficio, gane una cierta remuneración con la que colabora al presupuesto familiar; para el segundo, ofrece los cursos de alta calificación que permiten que jóvenes con una educación científica-humanística completa, pero sin ningún conocimiento profesional, adquieran después de un período de cursos de quince a diez y ocho meses, una profesión técnica que los habilitará para desempeñarse después de un período de práctica en la empresa, en ocupaciones de nivel medio.

Finalmente, y para aquellas personas adultas que estando en la fuerza de trabajo y poseyendo las características de inteligencia, capacidad y voluntad por superarse, no tuvieron la oportunidad de alcanzar estudios profesionales superiores, ofrece, en combinación con el Ministerio de Educación y las universidades, el programa de promoción superior del trabajo, que le permitirá alcanzar estas posiciones.

En esta forma podemos observar cómo, al nivel operativo, los programas de INACAP son complementarios de los que desarrolla el Ministerio de Educación.

No creemos ni pretendemos que se haya logrado ya todo lo que teóricamente se podría hacer en este campo. Sin embargo, pensamos que la dirección tomada en este sentido, es la más adecuada para las condiciones actuales de nuestro país.

Nos restaría analizar los mecanismos de coordinación existentes para realizar esta tarea, punto que pasamos a estudiar a continuación.

2.2 Mecanismos de coordinación existentes y deseables

Antes de entrar a describir estos mecanismos, quisiéramos destacar que no pretendemos que la situación actual sea perfecta, mucho menos ideal o modelo para otros países. Si a nivel operativo quedan algunos aspectos que mejorar, a nivel de los mecanismos formales de coordinación queda mucho más que hacer.

En el campo de la coordinación de políticas al más alto nivel, INACAP cuenta con la participación del Ministerio de Educación (o su representante), en su Consejo esto asegura al menos a ese nivel ese nivel un conocimiento y entendimiento básico en cuanto a las políticas de desarrollo de la Institución.

Asimismo, a nivel operativo, existe un comité de coordinación constituido por tres representantes del Ministerio y tres de INACAP el que a pesar de haber sido establecido "de hecho" (no por un decreto o ley), permite cierta coordinación a nivel de la ejecución.

A nivel de algunos programas específicos existen ciertas disposiciones legales tendientes a regular la coordinación entre INACAP y el Ministerio de Educación.

Tal es el caso de los programas de aprendizaje de menores, de promoción superior del trabajo y de formación y regularización de profesores para la enseñanza profesional. Por otra parte, con el fin de utilizar en mejor forma las facilidades existentes en ciertos puntos del país, pertenecientes al Ministerio de Educación o a las universidades, se han establecido convenios que regulan la utilización de estas facilidades, por parte de INACAP.

Pasaremos a analizar brevemente estas disposiciones:

a) Aprendizaje

Por decreto no. 9163 del 13 de noviembre de 1967 del Ministerio de Educación, se establece un plan de aprendizaje de menores entre catorce y dieciocho años en el cual se encarga a INACAP de organizar y poner en marcha este programa; que deberá desarrollarse con la colaboración de los Ministerios de Educación y Trabajo y de las empresas del país.

b) Promoción superior del trabajo

El decreto no. 9878 del 8 de noviembre de 1968 del Ministerio de Educación aprueba el reglamento general de los cursos complementarios del plan de promoción superior del trabajo.

Estos cursos constituyen la primera etapa del plan, el que prosigue con cursos de nivel universitario una vez finalizados los cursos de complementación y alcanzada la equivalencia con la licencia de educación media. INACAP organiza estos cursos y es el responsable de la administración general del programa.

Los cursos de complementación tienen por objeto:

1. Dar la oportunidad de perfeccionamiento cultural, técnico y humano a los adultos que actualmente se encuentran en la fuerza de trabajo, y que poseen condiciones de inteligencia, voluntad y motivación para hacerlo.
2. Dar una formación cultural equivalente a la que proporciona el nivel de educación media, que capacite para optar a la licencia correspondiente.
3. Facilitar el ingreso a la universidad para continuar carreras de tipo técnico, acorde con la actividad que desarrollan.
4. Como consecuencia de lo anterior, permitir a los componentes de la fuerza de trabajo con capacidad e inquietud, desempeñarse como profesionales competentes en los diversos sectores que componen la economía de un país.

El esquema descrito es uno de los dos con que INACAP aborda este programa, siendo el otro un sistema de promoción realizado dentro de las empresas con la asesoría de INACAP.

c) Formación y regularización de profesores para la enseñanza industrial

El convenio tripartito firmado entre el Ministerio de Educación, la Universidad Técnica del Estado e INACAP, establece los acuerdos entre las partes para operar un programa destinado a formar nuevos profesores (de talleres) para la enseñanza industrial así como para regularizar la situación de muchos de los actualmente en servicios que no poseían su título de profesor del Estado.

INACAP participa en el desarrollo de los programas de taller, mientras la Universidad lo hace en cursos de educación general, pedagogía, psicología, etc. Además, esta última otorga los títulos a los egresados del programa. El Ministerio de Educación presenta anualmente las necesidades de profesores técnicos y financia el costo de operación de los programas.

d) Convenio con el Ministerio de Educación-INACAP para la utilización de escuelas profesionales del Ministerio por parte de INACAP

Este convenio permite la utilización de escuelas industriales (o agrícolas) del Ministerio, por INACAP durante las tardes (18-21 horas), para la organización de cursos de capacitación de adultos.

El Ministerio facilita los locales y talleres mientras INACAP aporta ciertos equipos complementarios (cuando hacen falta) y cubre el costo de operación de los cursos (pago de profesores, materiales de consumo, etc.).

El equipo complementario que aporta INACAP puede ser utilizado por los jóvenes alumnos de la escuela durante el día.

Convenios similares para la utilización de facilidades físicas han sido establecidos con diversas universidades (Católica de Valparaíso, Técnica del Estado, Universidad del Norte, etc.) y con algunas escuelas profesionales particulares.

De todo lo expuesto, se puede desprender que a pesar de existir ciertas vías de interrelación entre el Ministerio de Educación e INACAP, faltan por establecer algunos mecanismos complementarios de coordinación especialmente en el campo de la planificación de sus actividades; de la preparación de curriculum y programas; de la ejecución y desarrollo de éstos, en este último caso, falta más bien formalizar contactos que se producen de hecho.

C U A D R O 1

MATRÍCULA TOTAL POR NIVELES, RAMAS Y SECTORES DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN (FORMAL) FISCAL Y PARTICULAR

1 9 6 6

SECTOR	NIVEL	NIVEL BÁSICO	NIVEL MEDIO								NIVEL UNI- VERSITARIO
			Enseñanza Primaria	Rama Científica Humanística Total	Rama Técnico-profesional					Normal Total	
					Total (+)	Indus- trial	Comer- cial	Agrí- cola	Técnica Femenina		
Sector		1,245,730	109,099	55,831	13,867	23,905	2,016	10,092	6,811	31,164	
Particular		409,709	60,331	18,886	5,192	4,066	2,171	4,897	2,077	16,383	
Sub-total		1,655,439	169,430	74,717	19,059	27,971	4,187	14,989	8,888	47,547	
TOTAL NIVEL		1,655,439	169,430	74,717					8,888	47,547	
			253,035								

(+) NOTA: Incluye la matrícula en escuelas técnicas-profesionales de nivel medio dependiente de universidades.

FUENTE: Matrículas dependientes del Ministerio de Educación: Sección Estadística de la Superintendencia de Educación.

Matrículas dependientes de las universidades: Instituto de Investigaciones Estadísticas de la Universidad de Chile.

CARACTERÍSTICAS DE LOS TIPOS DE CURSOS QUE DA INACAP

Primero: Cursos que pretenden principalmente atender necesidades de mano de obra por parte de las actividades económicas.

A. Cursos en locales fijos

Para adultos

a) Cursos de formación profesional: Destinados a trabajadores sin conocimientos previos del oficio.

Duración: 600 - 800 horas.

Nivel de ingreso: 6o. primario o conocimientos equivalentes mayor de diez y ocho años.

Nivel de egreso: Trabajador semicalificado.

Van a ocupar puestos en el 2o. nivel de la pirámide ocupacional. Ejemplo: ayudantes u oficiales de: tornero, electromecánico, soldador, carpintero, gásfiter, etc. (Ver gráfico 1, página 141.)

Origen de los postulantes: Proviene de otro sector de actividad económica, eran cesantes, buscaban trabajo por primera vez, o eran jornaleros.

Lugar en que se imparte: Este tipo de curso se presta especialmente para ser dado en centros, escuelas industriales y otros lugares ad hoc. Las ocupaciones que se enseñan se pueden reproducir en centros, estos se establecen donde existe un mercado de trabajo amplio debido a la concentración de actividades económicas.

Principales ocupaciones atendidas: Oficios de la construcción, metalmecánica, electricidad y confección.

Perspectivas: En el futuro esta actividad se dedicará principalmente a la reconversión de adultos; la labor de formación de nuevo personal será reemplazada paulatinamente por el aprendizaje.

- b) Cursos de capacitación profesional: Destinados a trabajadores con conocimientos de un oficio, adquirido en forma no sistemática, que desean complementar sus conocimientos teóricos y prácticos.

Duración: 250 - 350 horas.

Nivel de ingreso: Trabajador semicalificado. Dos años de experiencia en el oficio, 6o. primario o conocimientos equivalentes; mayor de dieciocho años.

Nivel de egreso: Trabajador calificado.

Van a ocupar puestos en el 3er. nivel de la pirámide ocupacional. Ejemplo: torneros, fresadores, electromecánicos, soldadores, etc.

Lugar en que se imparten: Los oficios metalmecánicos de la construcción, electricidad y confección se imparten principalmente en centros, escuelas industriales y otros lugares ad hoc.

Los oficios de la agricultura, minería y pesca se dan principalmente a través de unidades móviles o en las empresas. En estos últimos casos se aplica esta modalidad debido a la dispersión geográfica que caracteriza a estas actividades y a la necesidad de dar flexibilidad al curso, modificando el equipamiento utilizado o adaptando el curso a las necesidades de la empresa.

Principales ocupaciones atendidas: Oficios de la construcción, metalmecánica, electricidad, confección, agricultura, minería y pesca.

Perspectivas: Amplias, en la medida que se diversifiquen los tipos de especialidades que se enseñan, adaptándolas a las necesidades explicitadas por las actividades económicas y a las necesidades de capacitación (o recalificación) que surjan.

- c) Cursos de especialización profesional: Destinados a trabajadores calificados que desean profundizar sus conocimientos y habilidades en una materia determinada de su oficio.

Duración: Hasta 150 horas.

Nivel de ingreso: Trabajador calificado; tres años de experiencia en el oficio; 6o. primario o conocimientos equivalentes; mayores de dieciocho años.

Nivel de egreso: Trabajador calificado especializado.

Van a ocupar puestos en el 3er. nivel de la pirámide ocupacional. Ejemplo: Soldador eléctrico especializado en aluminio; fundición; gáster especializado en gas licuado; mecánico de automóviles especializado en carburadores, etc.

Lugar en que se imparte: En centros, escuelas industriales y otros locales, para las especialidades de construcción, metalmecánica, electricidad y con fección. Para agricultura, minería y pesca, es recomendable realizar el adiestramiento mediante unidades móviles o en las empresas por las razones citadas en el punto (b).

Perspectivas: Similares a las de capacitación; además, y siempre que se lo gre identificar un conjunto diversificado de cursos de especialización que responda en forma más directa a las necesidades de las empresas, es probable que estos cursos tengan gran acogida.

- d) Programa de adiestramiento dentro de las empresas: Destinado a implantar dentro de las empresas, la función adiestramiento de personal.

Está especialmente diseñado para permitir capacitar a trabajadores dentro de la empresa, en ocupaciones típicas de ésta. Ejemplo: operador de cocedores de azúcar, en la industria azucarera, operador de torres de destilación, operador de máquinas holandesas en la industria del papel, etc.

Tipos de actividades asistidas: Soluciona el problema de la capacitación profesional de trabajadores, en ocupaciones no reproducibles en un centro o escuela industrial.

Duración: De acuerdo a las necesidades de la empresa; sin embargo, normalmente corresponde a cursos de capacitación y especialización.

Perspectivas: Amplias, dada la extraordinaria flexibilidad que caracteriza a estos programas, pues ellos se preparan de acuerdo a las necesidades de la empresa asistida. Además, su costo para el instituto es mínimo (el del instructor y/o ingeniero asesor).

Sin embargo, se hace indispensable incrementar la acción a nivel de asociaciones y diversificar los tipos de asesoría ofrecida para incrementar el campo de acción.

Para jóvenes

Dada la situación presente, en que un número considerable de jóvenes que egresan de la enseñanza media humanística-científica no logran ingresar a la universidad, viéndose enfrentados a buscar trabajo con muy pocos elementos que lo califiquen para ello, y al hecho de que las actividades productoras se en-

cuentren frente a una gran escasez de personal técnico de nivel medio suficientemente calificado, es que INACAP ha puesto en marcha, en escala piloto, un programa de cursos de alta calificación.

a) Cursos para personal altamente calificado

Destinados a jóvenes con conocimientos equivalentes a un 6o. año humanidades.

Duración: 1.800 - 2.000 horas (un año en INACAP, seis meses práctica controlada).

Nivel de ingreso: 6o. año de humanidades o equivalente.

Nivel de egreso: Trabajador altamente calificado.

Van a ocupar puestos en el 4o. nivel de la pirámide ocupacional.

Después de un período de práctica en la industria podrán desempeñar puestos de supervisores.

Principales ocupaciones atendidas: Por el momento aquellas que se enseñan en centros; vale decir, metalmecánica, electricidad; posteriormente se podría intentar esta acción en las áreas de construcción, confección y agricultura, así como diversificarlas en el sector industrial.

Perspectivas: Interesantes en lo que corresponde a ofrecer nuevos canales en el área de carreras cortas, a las personas que no ingresan a la universidad. En el futuro sería interesante estudiar la posibilidad de complementar la formación técnico-práctica con principios de administración que permita a los egresados iniciarse como pequeños industriales.

Para menores

a) Aprendizaje

Un estudio realizado sobre la base de los datos del censo de población de 1960, reveló que en el país existían, en aquel momento, alrededor de 120.000 menores entre los catorce y los dieciocho años que no estudiaban ni trabajaban. El Gobierno, a través de la comisión permanente para la enseñanza industrial, solicitó a un equipo de especialistas la elaboración de un estudio para solucionar este problema.

Como resultado de ese estudio, se ha puesto en marcha un programa nacional de aprendizaje de menores, en que participan INACAP, los Ministerios de Educación y Trabajo y las empresas del país.

Destinado: A jóvenes entre los catorce y diecisiete años de edad.

Nivel de ingreso: 6o. año primario.

Nivel de egreso: Trabajador calificado.

Duración: Tres años.

Comprende períodos alternados de preparación en centros o escuelas industriales (tres meses) y práctica en la industria (nueve meses). Durante este último período asisten cuatro días por semana a una industria y uno y medio día a un centro o escuela donde reciben una instrucción relacionada, que complementa su educación general y les da las bases tecnológicas de su oficio.

Permite a los jóvenes, junto con aprender un oficio, recibir una remuneración, para contribuir a su mantención.

Principales áreas atendidas: Metalmecánica, electricidad, confección. Se espera ampliar estas actividades a otras áreas de la industria manufacturera y los servicios.

Perspectivas: En el futuro se pretende reemplazar paulatinamente los cursos de formación de nueva mano de obra para adultos, por los de formación de adolescentes mediante el programa de aprendizaje, ya que la formación se da conjuntamente con la empresa. Sin embargo, el crecimiento del sistema depende en gran medida de la acogida de este programa por parte de las empresas; este hecho constituye un factor condicionante externo a INACAP para el crecimiento futuro de éste programa.

b) Cursos móviles

En muchas regiones del país la dimensión del mercado ocupacional y la dispersión geográfica de las actividades económicas no justifican la creación de un centro o la habilitación de un local permanente para adiestrar a los trabajadores. Asimismo, se ha comprobado que es difícil atraer participantes hacia centros alejados de su lugar de residencia. En estas circunstancias, la realización de cursos móviles ha demostrado ser una buena solución para atender las necesidades de adiestramiento de mano de obra.

Nivel de cursos: Suele ser similar a los de capacitación.

Duración: Variable hasta cinco meses.

Principales ocupaciones atendidas: Oficios de la agricultura, pesca, minería, así como diversos oficios industriales en pequeñas comunidades.

Perspectivas: Considerando la configuración geográfica del país, su baja densidad de población en medios o regiones rurales, el curso móvil da la solución ideal en cuanto a flexibilidad de operación, ya que se le puede adaptar en cuanto a equipamientos, está dirigido hacia el mercado dado su carácter de móvil, y una vez satisfechas las necesidades de mano de obra calificada del lugar a que se asignó, se le puede desplazar sin necesidad de realizar inversiones importantes.

Segundo: Cursos que tienen por objeto complementar la actividad principal de INACAP

Son cursos de corta duración (hasta 100 horas) que cumplen con los siguientes requisitos:

- a) No persiguen un fin ocupacional inmediato, o
- b) Imparten conocimientos sobre temas accesorios (no principales) dentro de una ocupación, o
- c) Tratan sobre materias eminentemente teóricas, generales o de aplicación común a una amplia gama de ocupaciones.

Por ejemplo: seminarios, cursos de preformación, demostraciones, cursos de extensión, cursos de teoría básica.

Tercero: Cursos que pretenden principalmente atender la demanda social por adiestramiento

- a) Autoconstrucción: Estos cursos se desarrollan mediante un convenio con el Ministerio de Vivienda y tienen por objeto adiestrar a grupos de pobladores de escasos recursos, que han sido organizados por las autoridades locales para trabajar en la construcción de sus propias viviendas.
- b) Costura para el hogar: Son cursos destinados a cooperativas femeninas y, en general, mujeres que deseen aprender un oficio que les ayude a sostener el presupuesto familiar.
- c) Rehabilitación de lisiados: Cursos destinados a recuperar profesionalmente a aquellas personas, de cualquier sexo, que se encuentren afectadas por alguna limitación física.
- d) Programa de promoción superior del trabajo: Como se ha dicho, este programa está destinado a trabajadores adultos, que poseyendo una gran capacidad intelectual y espíritu de superación, deseen alcanzar, en forma paulatina, niveles profesionales superiores.

Permitirá al trabajador, a través de un programa alternado de cursos y períodos de trabajo en las empresas, ir alcanzando diversos niveles profesionales superiores.

Condiciones de ingreso: Está destinado a trabajadores adultos mayores de veintiún años, con más de cinco años de experiencia.

Duración: Requerirá de cursos preparatorios de complementación hasta alcanzar, en los ramos básicos para la profesión, un nivel equivalente a la licencia de educación media. Desde allí podrán seguir cursos vespertinos de nivel universitario.

Lugar en que se imparte: En el presente año se pondrá en marcha un programa piloto de PST, auspiciado por la Universidad de Chile, el Ministerio de Educación e INACAP, y otro que desarrollará el Instituto dentro de las empresas.

Para la aplicación de los programas se emplearán locales de escuelas dependientes de los organismos participantes, enseñanza por correo, etc. Más adelante se espera extender estos programas a las zonas de Valparaíso y Concepción.

Perspectivas: Amplias, en la medida que se logre colaborar en la preparación de recursos humanos de alta calificación (mandos medios, profesionales...) que la empresa necesite. Sin embargo, el rendimiento del programa será bajo y se aplicará a elites intelectuales debido al esfuerzo que significará a las personas que lo utilicen, trabajar y estudiar simultáneamente. Esto hace que el programa sea caro en cuanto a su rendimiento y se justifica por la igualdad de oportunidades que ofrece.

Cuarto: Cursos para preparar y perfeccionar personal docente para la enseñanza técnica y la formación profesional

- a) Cursos del programa cooperativo de INACAP, Ministerio de Educación, Universidad Técnica del Estado, para perfeccionar y regularizar la situación de los profesores de las escuelas industriales de la enseñanza regular.
- b) Cursos para establecer unidades de adiestramiento dentro de las empresas y preparar al personal que actuará como instructores.
- c) Cursos para perfeccionar a los propios instructores de INACAP.

HIPÓTESIS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y CONSECUENCIAS FINANCIERAS

Como introducción al tema identificado en el plan del proyecto b iii), bajo el rubro "Consideración de las consecuencias financieras de algunas hipótesis sobre cambios de política y alcance de la actividad de formación profesional", CINTERFOR presenta algunos puntos de vista que podrán servir de base para la discusión en el plenario.

Se ha tratado de esbozar un panorama actual de la capacidad de las instituciones de enseñanza técnica y formación profesional en relación a la población activa.

En la segunda parte se intenta visualizar un panorama de la evolución de la formación profesional en base a hechos que influyen en su futuro.

Por último, y de acuerdo a las previsiones de expansión de la formación, se incluyen consideraciones generales sobre estrategias a adoptar y sobre las consecuencias financieras de tales estrategias.

I. SITUACIÓN ACTUAL

1. En el cuadro I se presenta la capacidad estimada de matrícula, en instituciones de formación profesional y educación técnica, confrontada a la población activa.

Se han considerado los países que participan con mayor frecuencia en las actividades de CINTERFOR y se incluyen como referencia tres países externos al área.

Los datos obtenidos de los anuarios estadísticos de OIT y UNESCO, no permiten, por su escaso grado de detalle, analizar aspectos importantes relacionados con la formación profesional, de la que no aparecen cifras específicas en dichos anuarios.

Fue imposible obtener, pese al interés que reviste, la discriminación de matrícula por sectores económicos. No se ha incluido la formación a cargo de las empresas y por entidades particulares.

CUADRO I

SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA EDUCACIÓN TÉCNICA EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN ACTIVA

- PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA Y OTROS - 1967 -

PAÍS	POBLACIÓN ACTIVA (a)		CAPACIDAD DE MATRÍCULA		
	% SOBRE POB. TOTAL	100,0 %	FORMAC. PROFFS. (b)	EDUC. TÉCNICA (c)	TOTAL (b + c)
			b : a %	c : a %	(b+c) : a %
CHILE	32.5	2,400,000	32,000	135,500	167,500
			1.5	5.5	7.0
VENEZUELA	31.0	2,350,000	81,500	82,000	163,500
			3.5	3.5	7.0
ARGENTINA	37.5	7,500,000	(#)	405,000	405,000
				5.5	5.5
PANAMÁ	33.5	350,000	1,000	17,000	18,000
			0.0	5.0	5.0
COLOMBIA	29.5	5,150,000	80,000	94,000	174,000
			1.5	2.0	3.5
AMÉRICAS (1)	33.4	69,000,000	450,000	1,600,000	2,050,000
			0.5	2.5	3.0
ECUADOR	32.0	1,500,000	(#)	40,500	40,500
			-	2.5	2.5
BRASIL	32.5	23,300,000	240,000	360,000	600,000
			1.0	1.5	2.5
URUGUAY	39.0	1,000,000	(#)	25,000	25,000
			-	2.5	2.5
PERÚ	31.5	3,000,000	7,500	65,000	72,000
			0.5	2.0	2.5
COSTA RICA	29.5	400,000	2,000	3,000	5,000
			0.5	1.0	1.5
MÉXICO	32.5	11,500,000	(#)	130,000	130,000
			-	1.0	1.0
URSS	52.0	109,000,000	16,500,000 (2)	3,700,000	20,200,000
			15.0	3.5	18.5
FRANCIA	41.0	20,300,000	510,000	750,000	1,260,000
			2.5	3.5	6.0
JAPÓN	49.5	49,000,000	200,000 (3)	2,200,000	2,400,000
			0.5	4.5	5.0

NOTAS: Las cifras de este cuadro son estimaciones con órdenes de aproximación variable.

La matrícula representa solamente personas físicas siendo heterogenea la duración y demás características de los cursos impartidos.

(#): Inexistente o incipiente. (2) Incluye una gama muy amplia de actividades, excluyendo la forma-

(1) Excluye a Canadá y EE.UU. ción política

(3) Solo jóvenes

2. Cabe destacar, entonces, que la carencia de informaciones básicas ha representado el mayor obstáculo en la profundización de este panorama. Es altamente recomendable iniciar la recopilación de un mínimo estadístico que permita encarar trabajos de esa índole con un grado mayor de precisión y desagregación.

II. HECHOS QUE PREFIGURAN EL PORVENIR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL (1)

3. Tres tipos de factores influyen en la renovación de las concepciones sobre la formación profesional, el más versátil de los sistemas de educación: a) los hechos sociales y sus presiones; b) las necesidades de la economía y de la tecnología y c) las transformaciones de los sistemas de enseñanza general.

A) PROBLEMAS SOCIALES

4. El trabajo de Roger Grégoire se refiere a países integrantes de la OCDE, en su mayoría de avanzado grado de desarrollo. Los problemas sociales expuestos, con diferencias en extensión y profundidad, son casi los mismos que en Latinoamérica.

Recuperación de adultos inadaptados

5. Este problema ampliamente extendido en la región, es típico del campesino que debe a corto plazo aprender técnicas de laboreo y manejo de máquinas necesarias para incrementar la productividad del sector agropecuario.

Ligado al problema anterior aparece la recuperación de los campesinos desplazados hacia las ciudades, que constituyen un vasto sector de población cada vez más marginado.

También deberá atenderse a los desempleados y subempleados. Es notorio que existen controversias sobre el papel real desempeñado por la formación profesional en los problemas de desempleo.

Ingreso al trabajo de jóvenes insuficientemente educados

6. Varias instituciones de formación profesional, el INCE principalmente, han encarado este problema con la energía que su vastedad requiere. La formación profesional, aislada, sólo puede paliar en parte esta situación crítica que requiere para su solución una modificación integral de todo el sistema educativo.

(1) Adaptación de Grégoire, Roger, - L'éducation professionnelle, Paris, OCDE, 1967. Pág. 47 y siguientes.

El índice de desempleo de los jóvenes tiene gran persistencia pese a los esfuerzos realizados incluso en países desarrollados. En EE.UU. por ejemplo, prácticamente ha tomado un carácter socialmente endémico.

A la resistencia de las empresas en emplear este tipo de mano de obra, de escasa preparación y responsabilidad, se une la tendencia de los jóvenes medianamente educados a rechazar ciertos trabajos por considerarlos inadecuados a sus aspiraciones o nivel social. El punto crítico se produce entre los que han cursado de 9 a 12 años de instrucción general.

Por otra parte cuando se elevan el nivel general de instrucción y las exigencias de calificación, a los menos capacitados les resulta cada vez más difícil encontrar trabajo. No importa que sean jóvenes o adultos, porque aún para los cargos más modestos pueden encontrar competencia de personas con mayor instrucción.

B) EVOLUCIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS DE LA ECONOMÍA Y LA TECNOLOGÍA

7. Actualmente hay consenso en incluir entre los factores de crecimiento económico un "factor residual" relacionado directamente con el nivel de educación general. Por lo tanto, para fortalecer este factor hay necesidad de extender la capacitación a toda la mano de obra, cualquiera sea la etapa de desarrollo en que se encuentre el país. En términos más concretos, la falta de capacitación general es el primer obstáculo al desarrollo económico.

8. Como factores destacados que modifican la estructura de la población activa deben indicarse: la evolución progresiva de la naturaleza y las condiciones de trabajo; las modificaciones constantes de los perfiles de las ocupaciones que crean una indeterminación creciente de los niveles de calificación; y la aceleración de las innovaciones técnicas.

Aunque estos factores son de particular importancia en países desarrollados, en el área Latinoamericana influyen en un grado relativamente menor, restringido generalmente al sector de la industria más progresista pero menos crítico y cuantitativamente menos amplio.

9. Se plantea y se debate actualmente la necesidad de una formación profesional menos especializada. El progreso entraña una elevación general de las calificaciones, pero persiste la incertidumbre acerca de la naturaleza de esas calificaciones. Las estadísticas y los estudios realizados al respecto no han brindado los resultados aclaratorios que se esperaban, sobre todo en los sectores dispersos del comercio y los servicios. Esta incertidumbre, aparentemente insoluble, exige generalizar la instrucción impartida y obliga a mantener un sistema de formación profesional que atienda a los posteriores cambios en la ocupación adquirida y brinde posibilidades de formación complementaria.

Respecto a la generalización del contenido de la formación, caben las mismas observaciones que en el párrafo anterior. Este es un problema capital en los países desarrollados, pero se ha exagerado su importancia y su urgencia en el área Latinoamericana.

C) TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ENSEÑANZA

10. En las últimas décadas se ha concretado la tendencia a prolongar la escolaridad obligatoria. En algunos países el hecho se adelantó a la sanción legal y en otros no pasa de ser una ley incumplida que representa una aspiración lejana. De todos modos, influye directamente en la formación profesional, ya que la prolongación no puede ser eficaz si no está orientada a preparar para la vida activa (objetivo de la formación profesional). Una educación que abarca el conjunto de la juventud no puede concebirse sólo como una vía de acceso a la enseñanza superior. La obligatoriedad le hace tomar características reservadas hasta ahora a la educación primaria, gratuidad y generalidad de contenido. A esto hay que agregar múltiples canales de egreso. Su larga duración debe facilitar la adquisición de una base para especializaciones a corto plazo, que reduzcan la demora al ingreso en el mercado de trabajo.

11. Como referencia general sobre la situación en el campo de la educación y formación es útil tener en cuenta una reciente publicación de la OIT (2) de la que CINTERFOR presenta como documento de trabajo una traducción al español de su capítulo sexto.

12. Siempre existió la necesidad individual de incorporar continuamente conocimientos: un esfuerzo que muy pocos eran capaces de llevar a cabo. La extensión masiva de esa necesidad obliga a sistematizar la educación permanente para tornarla accesible a todos.

Esta idea, progresivamente admitida en los países avanzados, en breve se integrará a la conceptuación activa de los países americanos. La educación permanente, al ser establecida en forma sistemática, tiende a asegurar el mantenimiento de la educación inicial y a multiplicar y actualizar los conocimientos simultáneamente a su evolución. Se agrega como argumento que existen conocimientos y aptitudes que se adquieren sólo en la edad madura.

Los objetivos de la educación permanente no son sólo de orden profesional. Debe atenderse, además, al desarrollo de la cultura y a una educación cívica y social que actualmente es deficitaria frente a los avances "científicos".

13. Si los sistemas educativos y la situación social y económica mejoraran, como es de esperar, la formación profesional perderá su carácter de solución de fortuna y de educación de recuperación. Sus objetivos esenciales serán los de adaptar la mano de obra al progreso técnico, asegurando así la promo-

(2) "Manpower" aspects of recent economic development in Europe". Ginebra, OIT, 1969. Cap. 6, pág. 115 y siguientes. Traducido y distribuido como: CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.2.

ción de los trabajadores; es entonces cuando se vislumbra su similitud con la educación permanente, a la cual, a largo plazo, deberá integrarse.

D) EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA

14. En América Latina la incidencia del crecimiento demográfico introduce una variante respecto al panorama europeo. Aparte de este factor básico deben incluirse, aunque con menor entidad, los cambios en la estructura profesional y los cambios en el perfil educativo de la población activa. Se llega así a previsiones (3) importantes sobre las necesidades de ampliar los servicios educacionales y "vocacionales" para el período 1965-1980. Respecto a la formación universitaria, la promoción actual de 70.000 personas por año deberá ser incrementada en un 70% para alcanzar a 120.000. En enseñanza secundaria general, la promoción de 370.000 personas anuales debe expandirse en un 30 % y alcanzar a 500.000.

15. El desequilibrio mayor aparece en la formación técnica, de cuyo sistema egresan anualmente 140.000 personas; se prevé una demanda de 480.000 egresados por año, vale decir, un incremento del 340%. Hay consenso general sobre la necesidad de esta expansión, pero es grande la imprecisión acerca de sus objetivos y contenido.

Si a lo anterior se agrega el alto costo de este tipo de formación, parece imprescindible obrar con la mayor prudencia. En la obra citada se aconseja, más que multiplicar institutos vocacionales de nivel medio, reformar integralmente el sistema prolongando la formación de carácter general para todos los estudiantes y, a partir de la finalización del primer ciclo de enseñanza media, abrir canales de formación extraescolar. Este sistema permitirá tener, simultáneamente, flexibilidad y adaptabilidad.

16. Las consideraciones anteriores implican que la formación profesional extraescolar tendrá, en un futuro próximo, funciones y responsabilidades que van mucho más allá de las que se le reconocen tradicionalmente, destacándose como un instrumento de enorme trascendencia para completar los esfuerzos que se realizan en el sistema regular. Esto sólo puede concebirse en la medida en que se integren efectivamente esos sistemas y se les coordine bajo un esfuerzo único de planificación de la educación en su sentido más amplio.

17. Podría hacerse una apreciación prospectiva del proceso de la formación profesional en América Latina por comparación con los efectos de las transformaciones tecnológicas y sociales de otras regiones que han alcanzado un grado superior de desarrollo económico.

(3) Extractado de Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina N.N.U.U. E/CN.12/800
Dic. 1967, pág. 46 y siguientes.

En el cuadro II se muestran cifras de las últimas estadísticas publicadas por OIT para la población activa en el sector primario (ramas 0: agricultura, caza y pesca; y I: minas y canteras) en el sector secundario (ramas 2/3: industrias manufactureras; y 4: construcción) y sector terciario (ramas 5/9: energía, comercio, transportes y servicios). El cuadro se limita a presentar una selección de países ordenados según el valor creciente del porcentaje de la población activa en la rama 0, de agricultura, caza y pesca. Se han formado así grupos de países para cada rango de 10% en 10% de la población activa en el sector primario.

Si bien las fechas de los censos respectivos no son homogéneas, se percibe una correlación de carácter general entre la reducción de los niveles del producto bruto interno per capita y el crecimiento de la población dedicada a actividades primarias. Es decir, que a medida que aumente el P.B.I. per capita se produce la conocida transferencia del sector rural al industrial y terciario. Tomando como ejemplo la evolución presentada por el paso de una comunidad de las características de los países del grupo V del cuadro al grupo II, se observa un incremento del 10% de la población activa en el sector industrial y un 20% en el sector terciario.

18. Es importante observar la evolución ocurrida en los últimos ocho años en Estados Unidos en las ocupaciones no agrícolas. Del cuadro III se desprende el mayor desarrollo de las industrias más dinámicas y del sector terciario, siguiendo así el mismo sentido de evolución marcado en el párrafo anterior.

La migración de importantes masas de población exige, además de la adaptación social y cultural, la preparación profesional necesaria para incorporarse a las ramas específicas de los sectores secundario y terciario. Puede hacerse, entonces, una observación derivada de la importante investigación llevada a cabo en el Northeastern University por los profesores Horowitz y Zymelman. En ella se demuestra la correlación que existe entre el nivel del P.B.I. "per capita" y la calificación del personal ocupado en cada industria, en diferentes países.

19. Debe hacerse también otra consideración sobre los medios a emplear para dar esas capacitaciones, pues el proceso se realiza en forma de adaptación natural a las nuevas circunstancias. Hasta en un país evolucionado como Estados Unidos, se calcula que las 2/3 partes del personal de la industria no ha sido capacitado en instituciones o centros de formación, habiendo adquirido su calificación en el trabajo. Esta institución informal aceptada como valedera limita los volúmenes de matrícula.

Es de señalar que a pesar de lo anterior se mantiene una preocupación creciente por dar capacitación formal, por los motivos de recalificación, de promoción y de reconversión de trabajadores activos. Más aun, esas acciones de formación se incrementarán si se piensa en la necesidad de la formación para

CUADRO II

Distribución porcentual de la población activa por sectores económicos

	P A Í S	A Ñ O	S E C T O R E S		
			PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO
I	Inglaterra	1966	5.4	42.6	52.0
	EE.UU	1967	5.7	32.5	61.8
	EE.UU	1960	7.5	32.7	59.8
	Bélgica	1967	7.5	40.5	52.0
II	Canadá	1968	10.2	27.9	61.9
	Suiza	1960	11.5	39.2	49.3
	Alemania	1967	12.0	45.3	42.7
	Suecia	1965	12.4	41.5	46.1
	Uruguay	1963	18.1	25.6	56.3
	Argentina	1960	18.3	30.8	50.9
III	Francia	1962	21.4	35.1	43.5
	Italia	1967	24.7	39.0	36.3
	Japón	1965	25.0	31.2	43.8
	Checoslovaquia	1961	28.1	40.6	31.3
IV	Chile	1960	31.5	23.7	44.8
	España	1967	33.9	33.7	32.4
	Venezuela	1961	34.3	17.5	48.2
	Polonia	1960	47.7	29.0	23.3
	Colombia	1964	48.8	17.1	34.1
V	Argelia	1966	50.9	10.9	38.2
	Perú	1961	51.8	16.6	31.6
	Brasil	1960	54.1	12.4	33.5
	Grecia	1961	54.5	17.0	28.5
	Paraguay	1962	54.7	18.4	26.9
	México	1960	55.4	17.3	27.3
	Egipto	1960	56.9	11.0	32.1
VI	Guatemala	1964	65.5	14.0	20.5
	Bolivia	1950	67.5	12.7	19.8
	India	1961	73.4	10.6	16.0
	Pakistán	1961	75.1	9.3	15.6
VII	Sudán	1956	85.8	5.6	8.6
	Congo	1957	87.6	5.6	6.8
	Nigeria	1960	96.9	0.6	2.5

FUENTE: Anuario estadístico de la OIT - 1968.

CUADRO III

EE.UU. Período 1961-68 - Evolución de la economía

Ingreso per capita en 1968	U\$S 2.922	
Aumento anual de 1961 a 1968		3,8 %
Producto nacional bruto	861 billones en 1968	
Aumento anual de 1961 a 1968		5,2 %

Evolución de la población ocupada

Sobre un total de 67.900.000 ocupados

			<u>aumento en los</u> <u>últimos 8 años</u>
	Minería	622.000	7,4 %
	Construcción	3.245.000	15,2 %
Durable	11.556	27,4 %	Industria
No durable	8.148	12,3%	Manufacturera
			19.704
			20,7 %
	Transportes y serv. públicos	4.338	11,1 %
	Comercio	14.067	24,1 %
	Finanzas y seguros	3.341	22,0 %
	Servicios y varios	10.461	36,5 %
	Gobierno	12.152	41,4 %

FUENTE: "Manpower report of the president"

U.S. Department of Labour

Washington, enero 1969.

dar oportunidades de trabajo a los desocupados e inadaptados.

20. En una tendencia paralela al aumento progresivo de la escolaridad de la fuerza del trabajo (cuadro IV). Estados Unidos sintió la necesidad creciente de la formación profesional. Est además de la intensa labor que en este sentido despliegan las grandes empresas y la multitud de instituciones privadas, comunales y estaduales. El cuadro V muestra el crecimiento de algunos de los programas federales, luego de la promulgación del Manpower Development and Training Act en 1963.

Parecería, pues, que debe descartarse la alternativa de un estancamiento y, mucho menos, de una disminución de la actividad educativa y de formación profesional. Quedaría sólo en duda la magnitud del desarrollo que el futuro impondrá a la formación profesional en el conjunto de su actividad en centros y en empresas. Si se tratara de elegir entre alguna de las alternativas posibles, la orientación más probable parecería ser la de una fuerte expansión de la formación acompañada de un mayor contenido tecnológico.

21. Esta evolución probable fue claramente señalada en el seminario del proyecto CINTERFOR 053, realizado en Cleveland del 9 al 11 de setiembre de 1968. La primera observación presentada por el doctor Eli Ginzberg, director del programa de conservación de recursos humanos en la Universidad de Columbia, al referirse a las relaciones entre la capacitación y la economía, desde una perspectiva norteamericana, fue de "que a medida que se incrementa la inversión de capitales en una economía, mayor debiera ser el papel desempeñado por la capacitación. Grandes inversiones de capital requieren inevitablemente una mano de obra capacitada y adiestrada. No se puede concebir un desarrollo económico sin un equilibrio entre la inversión de capital y la inversión en recursos humanos".

CUADRO IV			
<u>Educación de la fuerza del trabajo en EE.UU.</u>			
<u>en por ciento del total</u>			
Escolaridad	1957/59	1964/66	Proyección a 1975
Menos de 12 años	53,7	45,1	33,9
Elemental (8 años o menos)	34,5	26,2	16,0
High school (9 a 12 años)	19,2	18,9	17,9
12 años o más	46,4	54,9	66,0
12 años (high school completo)	27,8	32,8	39,5
1 o más años de "college"	18,6	22,1	26,5
FUENTE: "Manpower report of the president"			
U.S. Department of Labour - Washington, enero 1969.			

E) DIFICULTADES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

22. En un encuadre general, de presentación de algunas de las características de la situación actual, deben incluirse puntualizaciones acerca de la planificación de la formación profesional.

La principal dificultad se presenta al tratar de encuadrar los estudios de mano de obra emprendidos por las instituciones de formación profesional con los análisis globales de recursos humanos a nivel nacional. La sectorialización de los primeros, que puede conducir a una desarticulación peligrosa, deberá conjugarse con la generalidad de los segundos, los que a su vez son prácticamente inaplicables por la escasez de detalle y precisión que adolecen.

Encontrar el mecanismo que permita una complementación eficaz de ambos tipos de previsiones, o en su defecto crear un sistema sustitutivo, puede ser uno de los principales logros de futuro.

23. Se han anotado una serie de críticas a la planificación basada en las necesidades de mano de obra (4). Estas críticas, que van más allá del planteo metodológico, indican causas que producen anomalías y desajustes perturbadores.

Los métodos actuales requieren estadísticas de cierta exactitud sobre empleo, composición de la fuerza de trabajo (ocupaciones, niveles de calificación, instrucción básica), que en la mayoría de los países subdesarrollados no existen del tipo requerido. Al utilizar entonces estadísticas más generales, surgen planes trazados a grandes rasgos, referidos a plazos largos, con amplias posibilidades de error y por lo tanto de escasa aplicación.

24. La planificación basada en necesidades de mano de obra trata de determinar las oportunidades de empleo y de satisfacerlas, pero frecuentemente los objetivos de empleo se establecen pensando en razones de orden social, en lugar de oportunidades reales de trabajo, en las que inciden básicamente consideraciones salariales y de radicación. Tal es el caso del subempleo calificado en las ciudades, frente a penurias de personal similar en áreas rurales.

25. Otra causa de desajuste se produce porque la mayoría de los planes tiene en cuenta casi exclusivamente los sistemas de enseñanza oficiales o institucionalizados. En formación profesional es muy poco lo que se hace dentro de esos sistemas en comparación a la "instrucción no formal", realizada sin método preciso por personas sin calificación docente, por mil medios, cotidianamente, por parte de empresas y comunidades que escapan a las esferas estatales y paraestatales. Por ejemplo, en Francia, en 1962, sólo un 10% de la mano de obra masculina y un 8% de la femenina poseía algún diploma profesional.

26. Otra razón es quizá la falta de experiencia personal que en materia de formación profesional tienen los planificadores; la mayoría de ellos, diploma-

(4) Extractadas de Blandy, Richard.- "Enseñanza y formación en los países en vías de desarrollo".

Revista Internacional del Trabajo, vol. 12, no. 6, Dic. 1965. Pág. 532 y siguientes.

dos universitarios o magisteriales, tienen tendencia a considerar a la formación profesional como actividad de segundo orden, conducente a oportunidades de empleo también de segundo orden. Así, pues, la preocupación exclusiva de la planificación por los sistemas de enseñanza formales conduce a una distribución errónea de recursos y competencias entre enseñanza y formación con graves consecuencias para la política conjunta de "desarrollo e inversiones en recursos humanos".

CUADRO V						
<u>Evolución de la matrícula en algunos programas federales de EE.UU. de asistencia a los recursos humanos (en miles)</u>						
P R O G R A M A S	1963	1964	1965	1966	1967	1968.
<u>Adiestramiento formal</u>						
M.D.T.A. (*)	<u>34</u>	<u>78</u>	<u>157</u>	<u>235</u>	<u>265</u>	<u>265</u>
En el trabajo	2	9	12	58	115	125
En instituciones	32	69	145	177	150	140
<u>Práctica en el trabajo</u>						
Neighborhood Youth Corps. (**)	-	-	138	423	556	467
Estudio del trabajo (colegio)	-	-	48	262	431	405
(*) Manpower Development and Training Act. 1963 (Desarrollo y adiestramiento de recursos humanos) (**) Cuerpos juveniles vecinales FUENTE: "Manpower report of the president" U.S. Department of Labour Washington, enero 1969.						

III. ESTRATEGIAS

27. De los hechos, sumariamente expuestos en el capítulo anterior, surgen en forma incontestable previsiones de expansión de los servicios de formación profesional. Las dificultades que afronta la planificación de los recursos humanos y en particular de la formación profesional no permiten definir exactamente los objetivos de los servicios de formación profesional, pero pueden indicarse metas para futuros trabajos tales como:

- mejorar el ajuste de los planes actuales;
- coordinar con el sistema educativo general y, particularmente, con la educación técnica;
- incrementar las investigaciones básicas que orienten y contribuyan a la racionalización de los servicios; y
- aplicar nuevos métodos de instrucción.

28. No hay posibilidades de formular puntualizaciones, salvo en casos concretos, sobre estrategias adecuadas para afrontar la expansión de la formación profesional.

Sin embargo es útil tener en consideración trabajos específicos publicados por OIT (5) en los que se incluyen comentarios sobre las estructuras de la formación profesional en función de su selección estratégica, de la que se hacen apreciaciones válidas para múltiples situaciones.

29. En otro trabajo publicado por OIT (6) se analizan sistemas de formación profesional estableciéndose criterios económicos para su selección (cuadro VI). Si bien ese trabajo tiene un carácter restringido, presenta un buen esquema, de fácil adaptación a situaciones latinoamericanas. En el cuadro VII ofrece un esquema con tipos de formación y una selección de criterios que responde a variados puntos de vista, además de los de economicidad.

(5) T.M.V.T. 1967/1. "Organización y planificación de la formación profesional", documento emanado de la Reunión Técnica de expertos sobre la organización y planificación de la formación profesional (Ginebra, Nov. de 1967), pág. 55 a 69. Reproducido y distribuido como CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.5.

(6) Drouet, Pierre.- "Criterios económicos que determinan la elección de los sistemas de formación profesional", Revista internacional del Trabajo. Vol. 78, no. 3, Set. 1968, pág. 217 y siguientes. Separata distribuida como CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.3.

CUADRO VI

Preferencias entre modalidades de formación profesional
en función de criterios de selección

CRITERIOS TIPO DE FORMACIÓN	ECONOMICIDAD	FLEXIBILIDAD	NIVEL INICIAL, DE INSTRUCCION	ACEPTABILIDAD POR TRABAJADORES	ACEPTABILIDAD POR EMPLEADORES	RAPIDEZ	(*)	
1 Escuela a tiempo completo								
2 Cursos escalonados								
3 Cursos intensivos								
4 Cursos alternos								
5 Cursos nocturnos								
6 F.P.A.								
1 <u>Escuela a tiempo completo</u>: Enseñanza impartida en establecimientos públicos y privados, acompañada o no de períodos de práctica en fábricas con expedición de certificado de calificación profesional o sin él. Ejemplo de duración, un año. 2 <u>Cursos escalonados</u>: La enseñanza teórica y práctica se imparte durante intervalos cortos y el resto del tiempo en el trabajo. Ejemplo de duración, un día por semana. 3 <u>Cursos intensivos</u>: Concentrados en un período durante el cual los trabajadores o alumnos reciben enseñanza teórica y práctica intensiva. Ejemplo de duración, tres meses. 4 <u>Cursos alternos</u> (curso sandwich): Enseñanza escolar seguida de aprendizaje en el lugar de trabajo, uno y otro por el mismo período. Ejemplo de duración, tres meses en la escuela y tres en el trabajo. 5 <u>Cursos nocturnos</u>: En general, fuera de las horas de trabajo. 6 <u>Formación para adultos</u>: Formación básica acelerada en centros y especialización en el lugar de trabajo.								

CUADRO VII

Preferencias entre modalidades de formación profesional
en función de criterios de selección
(adaptación a situaciones latinoamericanas)

CRITERIOS \ TIPOS DE FORMACIÓN		ENSEÑANZA EN CENTROS	FORMACIÓN EN LA EMPRESA	APREN- DIZAJE	MEDIOS EXTENSIVOS
VINCULACIÓN	Al sistema del empleo				
	A la demanda social				
INGRESO	Condiciones				
EGRESO	Posibilidad de ocupación				
ACEPTACIÓN	Por alumnos				
	Por empresarios				
FLEXIBILIDAD	Gama de niveles atendidos				
	Gama de sectores económicos				
	Factibilidad de implantación				
	Factibilidad de innovación				
EFICIENCIA	En la administración				
	En el dimensionado del esfuerzo				
	En el control de cumplimiento				
PEDAGOGICOS	De calidad de contenido				
	De rapidez de egreso				
	De control de calidad				
	De gama de medios y recursos				
COSTOS	Unitarios				
	Economías de escala				
FINANCIACIÓN	Participación directa sec. privados				
	Participación directa sec. públicos				

IV. CONSECUENCIAS FINANCIERAS

30. Las consecuencias financieras y las estrategias aparecen ligadas íntimamente, porque la financiación representa por lo general la limitación de mayor peso en la selección de las estrategias.

Si bien es prácticamente difícil extenderse en precisiones sobre las alternativas de financiamiento relacionadas con las múltiples estrategias posibles, pueden presentarse, en cambio, algunas consideraciones generales sobre la distribución de las cargas (7).

31. El costo de la formación recae cada vez menos en los beneficiarios (alumnos) aun cuando la tendencia a la generalización de la gratuidad de la enseñanza (excepto la obligatoria) es vista por algunos autores como perniciosa. En este sentido, se plantean argumentos psicológicos, según los cuales el costo estimula el esfuerzo y adscribe prestigio; la experiencia parecería conceder parte de razón a sus apreciaciones.

32. El grueso de las cargas se distribuye, pues, entre las organizaciones escolares y los empleadores. Por lo general, corresponde a los primeros los gastos de la enseñanza impartida en centros y escuelas, y a los segundos la formación impartida en el puesto de trabajo, sea en las escuelas de las empresas o en cursos organizados por ellas. Esta repartición, en realidad, se presenta mucho más compleja. Los fondos destinados a la educación derivan de caminos directos e indirectos, algunos de muy difícil identificación en la práctica.

Más complicado aún se presenta el panorama en países como Estados Unidos, donde la actividad escolar descentralizada a cargo de Estados, comunidades y entidades privadas de enseñanza, ha asumido un papel muy destacado en la formación de la mano de obra (8).

33. La participación de las empresas en el funcionamiento de la formación en escuelas varía considerablemente. En algunos casos recae casi exclusivamente en ellas, mediante impuestos especiales; en otros casos no existe responsabilidad alguna.

No hay estadísticas precisas que ayuden a visualizar este panorama tan heterogéneo. Por eso es recomendable emprender una acción inmediata. En este sentido, CINTERFOR ha distribuido a los organismos de la región un formulario en

(7) Extractadas de Grégoire, Roger "L'éducation professionnelle". Paris, OCDE, 1967. Pág. 130 y siguientes.

(8) Modalidades y tendencias de la formación profesional en los Estados Unidos. CINTERFOR-IMI, 1969.

que solicita su colaboración a fin de que brinden un mínimo de datos básicos sobre financiamiento.

34. La tendencia actual a prolongar la escolaridad obligatoria, abarca en gran parte a la formación profesional de la juventud, e implica una responsabilidad estatal sobre este tipo de formación. Para los empresarios quedaría el sector de las especializaciones en la que tienen interés directo.

En la práctica, sin embargo, esta división es perniciosa; la experiencia indica que en los países donde el Estado ha establecido y financiado sistemas de formación profesional desvinculados de las empresas, éstas se han desinteresado y se muestran reticentes en la aceptación de los egresados. Además, y no sólo en América Latina, son bien conocidos los efectos a largo plazo de una estatización de los sistemas de enseñanza que se tornan cada vez más burocratizados con su secuela de rigideces, de ineficiencia y de obsolescencia. Importa, entonces, mantener una participación creciente de las empresas en las responsabilidades de la formación profesional, no sólo por simple conveniencia económica, sino fundamentalmente para estimularlas a poner sus medios y su dinamismo a disposición de una obra de trascendencia.

Considerando aisladamente el sector de empresas, es lógico pensar en distribuir las cargas en proporción a los medios de cada una, tratando de extender la participación al mayor número posible de empresas a fin de que no haya quien se beneficie con mano de obra formada por otros. Los sistemas más extendidos son los que tienen una eficiencia mayor.

35. La experiencia europea en financiamiento del aprendizaje es digna de interés. En Francia se aplica una tasa que alcanza a todos los contribuyentes del impuesto sobre los beneficios industriales y comerciales o el impuesto a las sociedades. La tasa es del 0,4 al 0,6 % de los salarios pagos por la empresa, y se establecen exoneraciones importantes a fin de estimularlas a que ellas mismas organicen la formación o colaboren directamente con organismos que imparten esa formación. Se esperaba que esa tasa se percibiría excepcionalmente, pero en la práctica los resultados no son satisfactorios. Casi un 85 % de las empresas no solicitan exoneraciones, sobre todo las de menos de 500 operarios. Como causa de lo anterior se ha indicado que las condiciones para obtener las exoneraciones son muy complejas y que lo vertido por concepto de tasa es poco en comparación al costo de organizar la formación en la empresa.

Están planteadas y en ejecución reformas tendientes a simplificar y extender las condiciones de exoneración y a suprimir las exoneraciones en contrapartida de las subvenciones.

36. Estas reformas aproximan el sistema francés a las normas establecidas en Inglaterra por el Industrial Training Act que indica que cada consejo deberá

figurar a las empresas de la rama industrial correspondiente una tasa y el monto imponible, así como las exoneraciones. Estas últimas son de carácter excepcional.

La principal fuente de recursos de estos consejos es por concepto de cobro de las tasas, y el presupuesto se complementa con subvenciones estatales. El carácter restringido de cada consejo asegura a las empresas un retorno de sus aportes (en forma de capacitación) mucho más directo y seguro que en los otros sistemas.

37. Conviene agregar aquí una nota sobre el sistema italiano de financiación propuesto por la Cassa per il Mezzogiorno para los Centri Interaziendali di Addestramento Professionale nell'Industria (CIAPI) según el cual, asociado a cada "polo de desarrollo", se establece un CIAPI regido por una junta de empresarios locales en el que cada uno tiene un número de votos proporcional a sus aportes. Funciona, pues, como una sociedad por acciones, en la que la mayoría de los aportes (51%) se reserva la Cassa per il Mezzogiorno. El Director del CIAPI como representante del Estado preside la junta con derecho a veto y al desempate de mociones con igual cantidad de votos.

38. Las consideraciones expuestas sobre consecuencias financieras son evidentemente de carácter general. El análisis del tema de la financiación de la formación profesional en América Latina merece estudios serios y de largo aliento.

39. En esta ocasión, siguiendo el plan del proyecto, CINTERFOR encomendó la preparación de un documento (9) al Sr. Eduardo Martínez E., Jefe de la Oficina de Evaluación y Estudios del INACAP de Chile.

El autor ha encarado el tema desde el punto de vista de los ministerios de finanzas y las autoridades del planeamiento superior, pensando que este enfoque muestra facetas que conviene considerar al examinar este problema en toda su amplitud.

40. Del intento realizado, al tratar en forma general los problemas de financiación, ha quedado una clara conciencia de que lo fundamental es definir primero la política y los alcances de la labor de formación profesional y, establecidas las estrategias adecuadas, se podrá entonces intentar el estudio de modalidades concretas de financiación, en función de las estrategias adoptadas.

(9) Martínez, Eduardo.- Comentarios sobre el financiamiento de la formación profesional en América Latina.- CINTERFOR/SEM 055/DOCTRAB/2.4.

COMENTARIOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA
FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA

Eduardo Martínez E.

En este documento se intenta presentar un ensayo crítico en torno a las modalidades de financiamiento de más común aplicación en los servicios de formación profesional en América Latina.

Conviene advertir que en esta ocasión el problema no se ha enfocado, como es habitual, desde el punto de vista de las propias instituciones, en el entendido que cada cual conoce claramente los problemas financieros que enfrenta su propio desarrollo. Así entonces, quizás resulte más provechoso abordar el tema con la óptica de los ministerios de finanzas y las autoridades del planeamiento superior en cada nación. No cabe duda que en la medida que se conozca su pensamiento al respecto, será más fácil alcanzar un entendimiento entre ellos y los directivos de la formación profesional.

PRIMERA PARTE

EL VALOR DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL

1. La historia del planeamiento del desarrollo ha visto surgir y desaparecer una serie de pensamientos que han marcado verdaderas modas entre los especialistas; cabe citar, entre éstos, los que se refieren al papel del sector público en el proceso de crecimiento. En un comienzo se intentaba demostrar su importancia en el terreno de las infraestructuras. En seguida, y en un vuelco espectacular, se le presentó como un poder secundario, simple productor de bienes y servicios de consumo así como orientador de la iniciativa privada. Finalmente, el sector público ha vuelto a cobrar una importancia capital, y ahora gran parte de su actividad se justifica como "inversión en recursos humanos" (1). Como era de esperar, estos cambios conceptuales también se han reflejado en la actitud del planificador frente a la educación y la capacitación profesional.

(1) Véase, W.A. Lewis, "Development Planning". Ed. Harper & Row, New York 1966.

No parece necesario insistir en el valor intrínseco de la educación, salvo para señalar que, aún así, existe un límite a la expansión de estos servicios; límite que está impuesto por la disponibilidad de recursos y las otras necesidades que debe atender la economía. Parece, en cambio, conveniente examinar con más cuidado los argumentos en favor de su valor económico, y de este modo atemperar las esperanzas exageradas que algunos países parecen cifrar en esta función pública. Al respecto se está abriendo camino una idea bastante interesante, según la cual el valor económico de la educación y la capacitación profesional se explica de acuerdo con el siguiente principio de complementariedad: las formas tradicionales de inversión (o inversión en recursos físicos) pueden resultar estériles si no se hace paralelamente un esfuerzo de inversión en recursos humanos. A la inversa, el valor económico de la educación es reducido si no va acompañado, o no logra atraer, otras formas de inversión. En este sentido, la formación del hombre vale por las economías externas que genera. Así pues, de acuerdo con este principio de complementariedad de esfuerzos, el planificador debe buscar el equilibrio en la asignación de recursos entre ambas categorías de inversiones, tanto en su cuantía como en su estructura. Y en este punto conviene recordar que las funciones formativas de recursos humanos no sólo insumen factores productivos, sino también implican un drenaje de recursos bajo la forma de estudiantes fuera de la actividad económica. Estos son los conceptos de costo directos e indirectos de la educación.

2. En estos momentos la capacidad del sistema formativo, escolar y extraescolar, latinoamericano está siendo sometida a fuertes presiones que provienen tanto de la demanda social como de la demanda por parte de las actividades económicas, las cuales se muestran rápidamente crecientes. (Ver cuadro No.1)

Si en un futuro próximo no se resuelven estas tensiones que van en aumento, existe la amenaza de serios disturbios políticos, sociales y económicos en América Latina.

Las actuales circunstancias representan un desafío para el planificador de la educación y la formación profesional, quien no podrá enfrentarlo realísticamente a menos que comprenda que debe considerar de un modo simultáneo la demanda social y económica por estos servicios. El enfoque cultural y el de los recursos humanos ya no son alternativos. En las palabras de Lewis: "El verdadero problema (del planeamiento de la educación y la formación de mano de obra) no consiste en determinar cuántas ocupaciones requerirán adiestramiento, sino hasta qué punto es posible continuar expandiendo el sistema cuando ya existe un serio desempleo (y sub-empleo) entre los egresados". (2).

(2) Véase W.A. Lewis, "Development Planning". Ed. Harper & Row, New York 1966.

CUADRO I

Algunos antecedentes demográficos, económicos y educacionales
de América Latina.

1. Matrícula primaria (a)	33 millones
Matrícula media (a)	5.2 millones
Matrícula superior (b)	780 mil
2. Egresados primaria (a)	2 millones
Egresados media (a)	560 mil
Egresados superior (b)	71 mil
3. Gasto público en educación como % del PIB (a)	3.5
4. Crecimiento del gasto público en educación (c)	3.7 % anual (min) 21.5 % anual (max)
5. Crecimiento del PIB (c)	1.4 % anual (min) 7.7 % anual (max)
6. Crecimiento de la población estimado para 1962 (c)	2.3 % anual
7. Matrícula en % de población en edad escolar (d)	20.0 (min) 63.0 (max)
8. Matrícula en % de población en edad escolar (d) (países con ingreso anual per cápita sobre 1.500 U\$S)	54.0 (min) 91.0 (max)
9. Ingreso anual per cápita en América Latina (d) (en U\$S)	73.0 (min) 833.0 (max)

Nota: Los términos (min) y (max) corresponden a los valores más bajos o altos observados entre los países de la región.

(a) 1965. Fuente: Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina". Ed. 1968.

(b) 1965. Fuente: E. Lederman, "Hacia una política de los recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina". Ed. 1968.

(c) 1960-1964. Fuente: Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina, "Edificios para la educación media en América Latina". Ed. 1968.

(d) 1964. Fuente: id (c).

3. Ahora bien, considerando la disponibilidad de recursos generales de cada país, cabe preguntarse acerca de las fórmulas susceptibles de aplicación para garantizar el futuro equilibrio entre demanda y oferta por educación y formación profesional.

En lo que atañe al campo educacional, y al menos en teoría, existen dos vías básicas y posibles de solución: a) aumentar la cuantía de los recursos adjudicados al sistema formativo de los recursos humanos y b) aumentar la eficiencia del sistema como un todo. (3)

En la práctica, sin embargo, hay que declarar que la solución (si la hay) probablemente descansará cada vez más en la segunda de estas posibilidades, que ha de neutralizar en parte las crecientes presiones financieras que el ritmo de expansión de estas actividades está generando en América Latina.

SEGUNDA PARTE

LA EFICIENCIA DEL SISTEMA

4. Tomando en cuenta las probables dificultades en la conquista de recursos adicionales para la educación y la capacitación profesional en el futuro, parece poco sensato desdeñar la posibilidad de mejorar la "eficiencia" del sistema como una fórmula de solución alternativa. No sería extraño que, a la larga, éste se revele como el camino más provechoso.

Por eficiencia aquí se entiende la capacidad del sistema formativo para atender una demanda social y económica dadas, sin tener que expandir el volumen de recursos disponibles. De este modo, la eficiencia descansa en:

- a) la reasignación de los recursos dentro del sistema provocando, así, cambios cualitativos en la operación y resultados de la educación y la formación profesional.
- b) el aumento del rendimiento operacional de cada uno de los mecanismos componentes del sistema.

5. La reorientación de los esfuerzos, como uno de los dos factores básicos de una mayor eficiencia en el sistema, prácticamente se reduce a identificar y desarrollar mejores instituciones, modalidades de enseñanza, programas

(3) Igualmente, se puede pensar en actuar sobre los factores de la demanda por educación y formación profesional. En este sentido, las posibilidades, más o menos manejables, consisten en reducir y/o reorientar la demanda social y/o económica que pesa sobre estos servicios, nivelándola con la capacidad del sistema formativo.

de estudio y elementos humanos y materiales que intervienen en el proceso pedagógico.

La experiencia latinoamericana de los últimos años muestra el brote espectacular de nuevas formas institucionales y pedagógicas que contrastan marcadamente con la escuela técnica tradicional. Ante el fenómeno cabe preguntarse acerca de las circunstancias que han motivado su aparición, y que pueden resultar determinantes en su futuro desarrollo. No son pocos los que piensan que se trata de una reacción ante la crisis de la enseñanza técnica escolar en América Latina. Harbison y Myers lo expresan en los siguientes términos:

"en muchos casos las escuelas profesionales son poco más que costosos productores de mano de obra técnica, cuyo dudoso aporte consiste en ofrecer una pobre educación general a aquellos estudiantes que no pueden conseguir otra mejor dentro de la enseñanza media". (4).

Empero, el problema va más allá de las implicaciones de costo (directo y de oportunidad) y calidad de estos servicios, mirado desde el punto de vista estricto de las necesidades de preparación de ciertas categorías de mano de obra. En este terreno, las nuevas instituciones, comúnmente conocidas como "servicios extraescolares de formación profesional", ofrecen también otras ventajas que conviene destacar. (5). En primer lugar, su flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes del mercado ocupacional; la flexibilidad radica principalmente en su relativa autonomía administrativa y, en muchos casos, también financiera. En segundo lugar, la rapidez para producir resultados, tanto porque los cursos son comparativamente cortos, como porque se aprovecha el entrenamiento anterior, empírico o sistemático, que trae el participante adulto, ubicándolo inmediatamente en el curso del nivel que le corresponda. Finalmente, hay que señalar los elementos de justicia social que contiene esta clase de enseñanza, al permitir el acceso de adultos, normalmente al margen de los sistemas tradicionales de educación, a los beneficios que puede deparar una mejor capacitación profesional.

6. En lo que se refiere a eficiencia operacional, interesa lograr un mayor rendimiento de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos (know how), aplicados dentro de una estructura institucional dada.

Existe la creencia generalizada de que todavía queda bastante por hacer en este sentido. La aplicación de mejoras en los sistemas administrativos o de gestión es una de las principales recomendaciones que emanan de diversos estudios e informes. A este respecto cabe citar las expresiones contenidas en un reciente documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

(4) Véase, F. Harbison y Ch. Myers, "Education, Manpower and Economic Growth". Ed. Mc. Graw-Hill, New York. 1964.

(5) Véase, J. Levens, "Enseñanza técnica o formación profesional" documento presentado al seminario sobre formación profesional y desarrollo. Universidad de Stanford U.S.A. 1967.

"Aunque la baja eficiencia no es un fenómeno exclusivo de los servicios educacionales (incluidos los de formación profesional), parece acentuarse como consecuencia de la falta de un sentido de economía o de "rendimiento" en la administración de estos servicios. Concebir la educación como un fin en sí mismo, lo que en parte es sin duda legítimo, suele derivar hacia el rechazo de cualquier criterio de medición y evaluación de los resultados de operación del sistema, y a una calificación del gasto educacional como naturalmente ajeno a toda relación con la idea de productividad".

"De ahí que parezca natural que el esfuerzo financiero se otorgue a las instituciones e individuos sin otro compromiso que el de utilizarlos en tareas educativas, sin sujeción a patrones razonables en cuanto a su eficiencia". (6).

Asimismo, la utilización más intensiva de los recursos constituye sin duda otro de los resortes promisorios para elevar la productividad de estos sistemas. Son alarmantes los indicios de ociosidad entre el personal docente, fenómeno muchas veces provocado por las propias rigideces administrativas de los servicios. Igualmente, no es raro encontrar costosos equipos que ni siquiera son utilizados en un turno normal; para no hablar de una clase más sutil de ineficiencia, bajo la forma de exagerados stocks de materiales de consumo.

En seguida, y muy ligado al fenómeno de la baja utilización de los recursos, hay que señalar que aún se hallan lejos de agotarse las posibilidades de obtener "economías de escala" en la operación de los servicios de educación y formación profesional. Los convenios para el uso compartido de equipos y personal docente, así como los programas coordinados de investigación, preparación de maestros y elaboración de material didáctico, son algunas de las medidas que se están comenzando a aplicar para evitar instituciones sobredimensionadas y/o duplicación de trabajos.

Por último, no se puede olvidar al problema de la deserción y los retardos (o repeticiones). Ambos fenómenos esterilizan gran parte de la capacidad material de los sistemas de educación y formación profesional, sin producir ningún alivio en la carga financiera que demanda su operación. A título ilustrativo, se pueden dar algunas cifras sobre el orden de magnitud de la situación en el sistema escolar. Supóngase que no existieran desertores ni repetidores en las escuelas; en ese caso, la relación entre el número de alumnos matriculados y los egresados (o alumnos en el último curso) sería igual al número de años que demora un alumno en egresar del sistema (igual a la duración teórica del proceso). Ahora bien, la deserción y los retardos tienen por efecto aumentar el valor de esta relación, lo que equivale a aumentar el número de años y, consecuentemente, los costos unitarios de la educación. Así, en la enseñanza primaria, con una duración teórica de seis años en general, la duración real

(6) Véase, Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina". Ed. New York. 1968.

de los estudios es de 13 años para el Uruguay, 14,4 para el Salvador y 30 para la República Dominicana. En el ciclo secundario, alrededor de 20 años para el Uruguay contra seis de duración teórica, y 26,6 en El Salvador contra 5 de duración teórica y algo semejante sucede con los estudios superiores. (7).

No resulta fácil encontrar información adecuada en esta materia referida a los servicios extraescolares de formación profesional, pero hay indicios de que también tienen estos problemas, aunque en menor magnitud.

TERCERA PARTE

OBSERVACIONES EN TORNO AL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE FORMACION PROFESIONAL EN AMERICA LATINA

7. Los comentarios de los capítulos precedentes han girado en torno a la cuantía de recursos reales asignados a la educación y la formación profesional, señalándose que el problema debe ser considerado en el contexto general de la asignación de recursos para el desarrollo. No obstante, este cuadro debe completarse con algunas notas acerca del fenómeno de la captación de los recursos financieros requeridos.

En una región que actualmente moviliza alrededor de 3.200 millones de dólares por año para estos efectos, y que atiende anualmente una cantidad próxima a los 39 millones de personas dentro del sistema escolar y 450 mil en la formación profesional, no se pueden pasar por alto las implicaciones del financiamiento de estas actividades. Aún más, el problema se agrava a paso acelerado, ya que se prevé que las necesidades hacia 1980 se triplicarán alcanzando a los 11.000 millones de dólares. Así, los gastos públicos de la región, en educación y formación profesional, representarán no menos del 5.5 % del PIB, (8), contra el 3.5 % actual. Los cuadros No. 2 y 3 aportan mayores antecedentes sobre esta materia.

8. Es difícil estimar con exactitud en estos momentos la cuantía de los recursos financieros que concurren a los servicios extraescolares de formación profesional en la región, tanto por la diversidad de orígenes como por los distintos criterios y formas de llevar los registros contables. Sin embargo, se puede construir a título ilustrativo una lista que incluya algunas de las fuentes más importantes y comunes tales como: a) asignaciones presupuestarias fiscales; b) financiamiento externo (incluida asistencia internacional y créditos); c) Contribuciones voluntarias de los empleadores más directamente interesados; d) venta de bienes y servicios a terceros; e) donaciones. y f) subsidios. En esta diversidad de fuentes se destacan las dos primeras, que se des-

(7) Véase, Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina". Ed. New York, 1968.

(8) Véase, Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina". Ed. New York, 1968.

tinan, preferentemente, a la financiación de gastos recurrentes y de capital, respectivamente.

I. Financiamiento interno

9. En relación al financiamiento interno, existen dos mecanismos básicos para canalizar fondos hacia los organismos de la formación profesional latinoamericanos: el financiamiento fiscal directo, a través de impuestos especiales o tasas preestablecidas sobre los ingresos fiscales. Es, por ejemplo, la fórmula aplicada preferentemente por IFARHU, INA, INCE, SECAP, SENA y SENAI. b) el financiamiento fiscal indirecto, como asignaciones anuales variables con cargo al presupuesto fiscal general. Es el camino seguido por CONET, INACAP Y UTU, entre otros.

Ahora bien, ambas fórmulas tienen, en general, limitaciones y ventajas comparativas que conviene señalar. Así, por ejemplo, en el orden administrativo interno, la vía del financiamiento indirecto es manifiestamente incómoda, ya que cada año demanda un gran esfuerzo a las instituciones para negociar las asignaciones presupuestarias con las autoridades fiscales de la nación y esta situación crea, además, un clima de incertidumbre poco propicio para su desenvolvimiento.

A su vez, el financiamiento directo tiende a crear rigideces en el mecanismo de la planificación general del desarrollo. En las palabras de CEPAL:

"No cabe duda que los ingresos asignados a fines determinados continuarán siendo importantes para la educación (incluida la formación profesional), pero no conviene que esta importancia aumente. La proliferación de ingresos cuyo producto se destina a fines determinados se contrapone a los sanos principios de la hacienda pública y es la antítesis de la planificación". (9)

10. Por otra parte, si bien es cierto que el manejo de las finanzas dentro de las instituciones de la formación profesional se desenvuelve en forma especialmente ordenada, es posible que no se haya prestado suficiente atención a las repercusiones externas de los asuntos financieros; repercusiones que se manifiestan en una serie de fenómenos de particular importancia en América Latina, como son el empleo, la producción, el nivel de precios y la distribución de los recursos. En la medida que se tome conciencia de estas interrelaciones, será posible aquilatar en forma más realista las posibilidades y la conveniencia de una expansión de estos servicios.

11. El financiamiento de los organismos de la formación profesional es, en gran parte, un problema de política fiscal y, como tal, cabe examinarlo

(9) Véase, Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina". Ed. New York, 1968.

CUADRO II

América Latina: Estimación de los recursos asignados a la educación, 1965 (Millones de dólares de 1960)

	Total	Gastos corrientes	Inver- siones	Otros gastos
Formación universitaria	650	560	30	60
Formación media	930	890	30	10
a. Secundaria general		510		
b. Profesional		260		
c. Normal		120		
Formación primaria	1.520	1.380	120	20
Formación extraescolar	100	.		
Total	3.200	2.830	180	90

Fuente: Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina. New York, 1966.

CUADRO III

América Latina: Estimaciones del número de alumnos y de los
costos unitarios, 1965.

	Número de alumnos (miles)	Gasto anual por alumno ^a (dólares por alumno)
Formación universitaria	800	700
Formación media	5.100	175
a. Secundaria general	3.300	155
b. Profesional	1.240 ^b	210
c. Normal	560	210
Formación primaria	32.900	42
Total o promedio	38.800	73
a) Incluye el gasto corriente, pero no las inversiones y otros gastos b) Excluida la matrícula en enseñanza femenina semi-profesional (costura, economía doméstica, etc.). Fuente: Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina." New York. 1966.		

bajo las ópticas habituales, considerando: a) el efecto sobre la asignación de los recursos entre las diferentes actividades económicas; b) el efecto sobre la distribución de la renta nacional, y c) el efecto sobre la estabilidad de la economía, especialmente de ciertas variables socioeconómicas como el empleo, la producción y los precios. (10)

Asignación de recursos

12. Cualesquiera que sea el mecanismo para la transferencia de recursos financieros del sector privado al sector público en general, y de éste hacia los servicios de formación profesional en particular, es indudable que el fenómeno equivale a una movilización de recursos reales hacia actividades de capacitación en desmedro de otras alternativas, ya se trate de otras formas de inversión, consumo o simplemente ocio. En consecuencia, cabe preguntarse si la asignación final de los recursos que resulta, es la más conveniente desde el punto de vista de los objetivos generales del desarrollo, sean estos los que fueren.

Quando se trata de distribuir recursos entre actividades económicas sometidas a las leyes del mercado (por ejemplo la producción de bienes en la industria privada) es relativamente fácil reconocer los límites de su expansión. Lamentablemente, no es éste el caso de ciertos servicios públicos, como la formación profesional, donde no existe un mecanismo de precios controlando su crecimiento. Para ellos, sólo cabe recomendar una estricta y permanente evaluación de sus planes y resultados. Indicadores sobre la colocación de egresados han demostrado ser valiosos aliados en la tarea de establecer sanas políticas de desarrollo para estas instituciones.

Empero, el tema se puede examinar también desde el punto de vista del origen de los ingresos fiscales. En este sentido, por ejemplo, el financiamiento fiscal directo corresponde, en muchos casos, a un impuesto sobre el trabajo que tiende a generar los tres clásicos efectos de cualquier aumento de precios en los factores productivos; a) el efecto sustitución, que induce al empleador a reemplazar el factor encarecido por otro; en este caso, por capital probablemente; b) el efecto escala, que presiona en favor de una reducción en la escala de producción de cada firma individual, y c) el efecto industria, que desplaza fuera del mercado a las empresas de menor eficiencia comparativa que, con su estructura y nivel de costos antes del impuesto, ya se hallaban en el margen.

Distribución de la renta

13. Los servicios de formación profesional constituyen instrumentos redistributivos de cierta significación, ya que permiten el acceso (gratuito o ca-

(10) Véase, R. Musgrave, "The theory of public finance", Ed. Mc Graw-Hill. New York. 1959.

si gratuito y, en ciertos casos, subvencionado) de grandes masas populares más bien desposeídas al goce de los beneficios de una mejor preparación para el trabajo. No obstante, es obvio que la condición de gratuidad no asegura una igualdad de oportunidades. Si los organismos de la formación profesional aspiran a ser verdaderamente democráticos, tendrán que contemplar la concesión de becas en mayor escala, ya que la importancia de los costos de oportunidad y los costos complementarios (textos de estudio, vestuario, útiles de trabajo, etc.) de la educación hoy en día sin duda tienen un efecto selectivo sobre la clientela de estos servicios.

Por otra parte, los canales específicos por los que se obtienen fondos para la formación profesional también tienen ramificaciones en el campo de la justicia distributiva. Dejando de lado el fenómeno de la traslación tributaria, considérese, por ejemplo, quién debería soportar la carga tributaria impuesta a estos servicios públicos. En esta materia, sólo cabe aplicar dos principios: a) que paguen los que poseen mayor ingreso o riqueza, independientemente de los beneficios que pudieran percibir del gasto de estos fondos, o b) que pagan las personas y las instituciones en la medida que se ven favorecidos por el gasto público. En el caso de la formación profesional, aparentemente existe un predominio del primero de estos principios, por razones prácticas de recaudación, ya que es muy difícil, por no decir imposible, establecer cómo quedan repartidos los beneficios en cuestión entre toda la comunidad. Si bien nadie puede discutir que estos principios tienen una sólida base moral, en la práctica no es raro encontrar algunas desviaciones regresivas. Por ejemplo, en el caso de un impuesto sobre la nómina, indiscriminado, es incuestionable que la carga tributaria resulta comparativamente más pesada para las empresas pequeñas y menos mecanizadas, donde el costo de la mano de obra incide notablemente en el costo total. Asimismo, puede señalarse el caso de empresas que están en condiciones de trasladar la carga tributaria al precio de bienes y servicios de consumo popular.

Estabilidad

14. Ya se ha visto cómo el impuesto sobre la nómina puede afectar al volumen de empleo, a través de los efectos de sustitución, de escala y de industria.

Además, frente a esta clase de tributación, los empresarios se sentirán tentados a trasladar la carga impositiva al precio de los bienes y servicios que producen; y lo podrán hacer cuanto más inelástica sea la demanda por estos bienes. Desafortunadamente, esto es frecuente entre los productos de consumo esencial y popular.

Por otra parte, conviene reconocer que esta reacción sobre los precios en ciertos casos atenúa el efecto sobre la producción y el empleo y, además, no desata forzosamente un movimiento inflacionario con alzas persistentes y generali-

zadas. El aumento de precios en cuestión puede, si se toman las debidas precauciones, producirse por una sola vez, alcanzándose la estabilidad a un nuevo nivel más alto.

15. El tipo de análisis anterior no es susceptible de aplicarse para el caso de financiamiento fiscal indirecto ya que, por definición, es imposible identificar una fuente específica, como sucede con los tributos especiales; a menos que se puedan prever los cambios en la política fiscal que resultarían de una expansión o contracción de los servicios de formación profesional. Puede pensarse, por ejemplo, en un importante efecto fiscal marginal de estas instituciones cuando, en una economía con presupuesto fiscal desequilibrado, el volumen de fondos que absorben los servicios de capacitación profesional equivale precisamente a la magnitud del déficit.

II. Los préstamos externos

16. El financiamiento de la formación profesional por la vía de préstamos externos no está tampoco exento de riesgos (11). En primer lugar, la inyección de poder de compra adicional (cuando el crédito es en divisas que hay que convertir a moneda local) dentro de los mercados internos, genera presiones inflacionarias que pueden propagarse en la medida que la oferta de bienes y servicios sea rígida; por ejemplo, cuando la capacidad de producción ya está plenamente utilizada. Puede ser interesante ilustrar cómo funciona este mecanismo. La entrada de dólares, u otra moneda extranjera, normalmente debe ser convertida a moneda nacional a través de algún organismo emisor central, de acuerdo a las disposiciones legales que ya son habituales en América Latina. A su vez, el Banco Central vende estas divisas en el mercado interno creando por medio de estas transacciones, un flujo de moneda nacional desde y hacia el organismo emisor. Así pues, el balance entre entradas y salidas de divisas a la banca central afectará a la contracción o expansión del circulante nacional produciendo presiones descendentes o alcistas en los precios internos.

En segundo lugar, por lo general los préstamos especiales (y también las donaciones) están condicionadas al financiamiento de algunos gastos especiales, por ejemplo, adquisición de equipos. En estas circunstancias, su concesión se convierte en un motivo adicional para que los organismos de la formación profesional demanden nuevos recursos internos. Esta condición de "presente griego" la expone CEPAL en los siguientes términos:

"Los préstamos y donaciones se destinan de ordinario a proyectos determinados y exigen gastos nacionales que equivalen, por lo menos, a la contribución externa" (12).

(11) Véase, OECD, "Financing education for economic growth". París. 1966.

(12) Véase, Naciones Unidas, "Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina". Ed. New York, 1968.

Por último, existe el problema del servicio de estas deudas. Las inversiones en educación y capacitación profesional pueden ser incapaces de canalizar hacia el gobierno los fondos suficientes para cubrir los correspondientes gastos de amortización e intereses, aunque se trate de créditos a largo plazo. El gobierno participará del ingreso adicional generado por la aplicación de estos préstamos en la medida en que perciba mayores ingresos tributarios por tal concepto. Supóngase, por ejemplo, que una inversión de 100 millones de dólares en educación (incluida la formación profesional) sea capaz de dar origen a un incremento anual del ingreso nacional equivalente a 20 millones de dólares. En estas condiciones, si la tasa marginal de impuestos sobre la renta nacional es del orden del 15 a 20 %, el gobierno obtendrá cada año un ingreso tributario adicional de sólo 3 a 4 millones de dólares; lo que resulta probablemente insuficiente para servir cualquier deuda en menos de treinta años. (13)

CONCLUSIÓN

De toda la argumentación precedente emana una recomendación para los directivos de la formación profesional en América Latina. Es necesario que el problema de los costos y el financiamiento de estos servicios vaya más allá de una simple estimación del dinero requerido para financiar las expansiones deseadas por las propias instituciones. Las consecuencias de estas decisiones son complejas y se extienden al campo de toda la economía. En la medida que se comprendan estas interrelaciones será posible para los servicios de formación profesional entenderse y negociar en forma realista con las autoridades fiscales y del planeamiento en cada nación.

(13) Véase, OECD, "Financing education for economic growth". Paris. 1966.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN JAPÓN

Agustín Alberti

No es fácil hablar sobre Japón, un país donde la lógica funciona según esquemas distintos a los nuestros. No pretendo, tampoco, realizar una historia de ese país ni lo que fue la renovación de la Era Meiji. Quiero, en cambio, recordar una observación de Paulo Novaes, quien dijo que Japón, a través de toda su historia, siempre ha sabido reaccionar ante los desafíos externos como una unidad sin fisuras. No es la originalidad lo que caracteriza a los japoneses sino una facilidad asombrosa para asimilar y sintetizar, de acuerdo con su tradición y cultura, todo lo que pueden captar del exterior, particularmente -en los últimos cien años- la tecnología occidental.

La población de Japón supera ya los cien millones de habitantes, pero crece a una velocidad extremadamente baja, no más allá del 1 %. No obstante, su densidad de población es muy alta, cerca de 250 personas por kilómetro cuadrado. Una cosa son las cifras y otra su vivencia: esa densidad de población es tal que me animaría a decir que el único momento en que uno no ve japoneses cuando viaja por tren es cuando se pasa por un túnel.

En cuanto a la distribución de la población por sectores, de 1920 a 1960 el sector primario se mantuvo prácticamente igual en cifras absolutas; en cambio el sector secundario superó el cien por ciento de aumento y el terciario casi se triplicó. Se puede afirmar, entonces, que hubo una transferencia de personas del sector primario al secundario y terciario.

El sistema educacional japonés fue decisivo para el desarrollo económico. En 1900 habían desaparecido los analfabetos del país. En el Libro Blanco sobre la educación, publicado en 1962, se lee lo siguiente: "En el comienzo de la Era Meiji, cuando comenzó la modernización de Japón, se creó el sistema educacional moderno para todos y la educación superior para formar dirigentes. El sistema se expandió durante los años siguientes en los cuales se desarrolló una economía nacional basada en la industria ligera, principalmente la hilandería, y se sentaron las bases de la fundación de una industria pesada. Como resultado del desarrollo de la educación elemental, se promovió la educación secundaria, junto con el desarrollo de la enseñanza profesional y la de mujeres. Cuando creció aun más la industria pesada y la economía japonesa alcanzó su madurez, el sistema de enseñanza siguió expandiéndose y la educación superior se desarrolló siguiendo el ritmo de difusión de la educación secundaria.

Después de la segunda guerra mundial, cuando la economía japonesa entró en el período durante el cual se desarrollaron las industrias pesada y química, creció el sector terciario y aumentó la renta nacional; la enseñanza secundaria del segundo ciclo y la educación superior avanzaron mucho bajo el nuevo sistema educativo. De esta manera, en el Japón se observan en general estrechas relaciones entre el desarrollo económico y el desarrollo de la educación en cada nivel".

Aunque en el gobierno existe una Agencia Económica de Planeamiento, el Japón no tiene una economía planificada sino predominantemente de empresa privada. El gobierno interviene en algunas actividades, pero básicamente reina una economía de mercado altamente competitiva, casi diría despiadada. En ese contexto, sin embargo, las relaciones del trabajador con la empresa tienen un carácter muy peculiar. Yo diría que se parecen mucho al sistema feudal: el trabajador pone lealtad y el empresario protección.

Esto tiene mucho que ver con la formación profesional. Los trabajadores de la empresa SONY me dijeron que era un honor trabajar para ella, que ellos se sacrificaban estudiando, produciendo y perfeccionándose, sin pretender deducir de ahí beneficios directamente proporcionales al esfuerzo, vale decir, sin esperar nada que no estuviera dentro del espíritu de la empresa. Visité seis empresas japonesas y casi podría jurar que jamás vi a dos japoneses con versando con aire de perder el tiempo. Si hablaban era porque estarían dando órdenes o recibiendo instrucciones. Jamás un operario abandona su máquina y todos demuestran una concentración que yo no había visto en ninguna parte del mundo.

La empresa, por su parte, responde a esta devoción protegiendo al empleado. En una empresa japonesa el empleado sólo es despedido por causas delictuales. La productividad, la eficiencia, el subempleo no parecen interesar a las empresas. Hay un compromiso y se cumple, aunque el empleado haya pasado la edad útil y disminuido su productividad. Estos criterios nuestros, un tanto neuróticos a veces, de productividad y racionalización, que desesperan a medio mundo, en Japón funcionan en otro sentido porque la empresa tiene alta productividad. Si ustedes me preguntan cuál es la fórmula, tengo que decir sinceramente que la ignoro.

La economía japonesa logró recuperar en 1955 el nivel de preguerra y desde entonces hasta 1964 vivió en sostenido crecimiento con una tasa anual del 10 % y con una inversión sobre el producto bruto que normalmente se sitúa en el 30 %, lo que ya es bastante alto; en algunos casos ha llegado hasta el 42,5 %, lo que es asombroso. Esta expansión se ha efectuado especialmente en el sector secundario, en la industria pesada y química. Japón es un país extremadamente pobre en recursos minerales y aún en recursos naturales. Casi no hay minas, hay muy poco carbón, carece de petróleo, tiene algunas caídas de agua. Debe producir energía termoeléctrica, para lo que depende de las importacio-

nes de materia prima y por eso se muestra tan activo en los países subdesarrollados, donde hace inversiones en el sector primario.

En 1955, el 40 % de las personas empleadas pertenecía al sector primario. En 1967 esa cifra disminuyó a la mitad. El sector secundario, que poseía el 24 %, pasó al 34 %; a su vez, el sector terciario trepó del 35 % al 45 %. Este crecimiento de la economía, que no lleva miras de detenerse (Japón produce ya, por ejemplo, el 52 % del tonelaje mundial de barcos), ha provocado una notoria demanda de personal calificado. Se presentan tensiones, también, a causa de la aguda competencia entre las empresas, y de las quiebras, que provocan problemas de desempleo, transferencia y reconversión de mano de obra.

En 1958 el Ministerio de Trabajo formuló un plan de diez años para la formación profesional, lapso durante el cual se propuso formar 1.550.000 trabajadores, perfeccionar 1.400.000 trabajadores calificados y, además, capacitar a 420.000 supervisores. Se dictó, así, una ley de formación profesional que contiene 37 artículos. Cuando me encontraba en Japón, se presentó a la Dieta un nuevo proyecto de ley sobre formación profesional, que consta de 108 artículos. Desgraciadamente, no dispongo aún de una traducción accesible de su texto, aunque conozco sus principios generales.

El sistema de formación profesional se desarrolla en dos sentidos. El primero amplía las oportunidades de trabajo para quienes carecen de calificación y experiencia, entregándoles la destreza necesaria para emplearla en determinado sector. La ley vigente rige la formación profesional en el sector industrial; el nuevo proyecto, en cambio, la extiende a todos los sectores. El segundo objetivo consiste en elevar el nivel general de calificaciones.

La ley actualmente en vigencia dispone una estrecha coordinación entre los programas de formación profesional de los servicios públicos y de las empresas, así como una estrecha asociación entre la formación profesional y el sistema regular de enseñanza. Sospecho, sin embargo, que esa coordinación existe más en el papel que en la realidad. En las empresas que pude visitar, encontré algunas que obedecían el precepto legal; otras, en cambio, me dejaron la impresión de que no sólo no lo obedecían, sino que además no les importaba ni tenían el menor interés en ello. Son las empresas gigantes, que poseen capitales cuantiosos y tienen bajo sus órdenes a cien mil hombres; forman un mundo aparte y se comportan como verdaderos estados.

En cuanto a la formación en los sistemas regulares de enseñanza y los sistemas de formación profesional que están bajo la tuición del Ministerio de Trabajo, y en condiciones muy particulares, debo decir que tampoco pude descubrir bien esta relación. No hay transferencia, es decir, una persona que sigue la vía de la formación profesional no logra encontrar un retorno al sistema educacional; no hay, por supuesto, un sistema de formación profesional como el establecido en Chile y otros países. En consecuencia, la vinculación entre los sistemas regulares de enseñanza y los sistemas de formación es un tanto teórica.

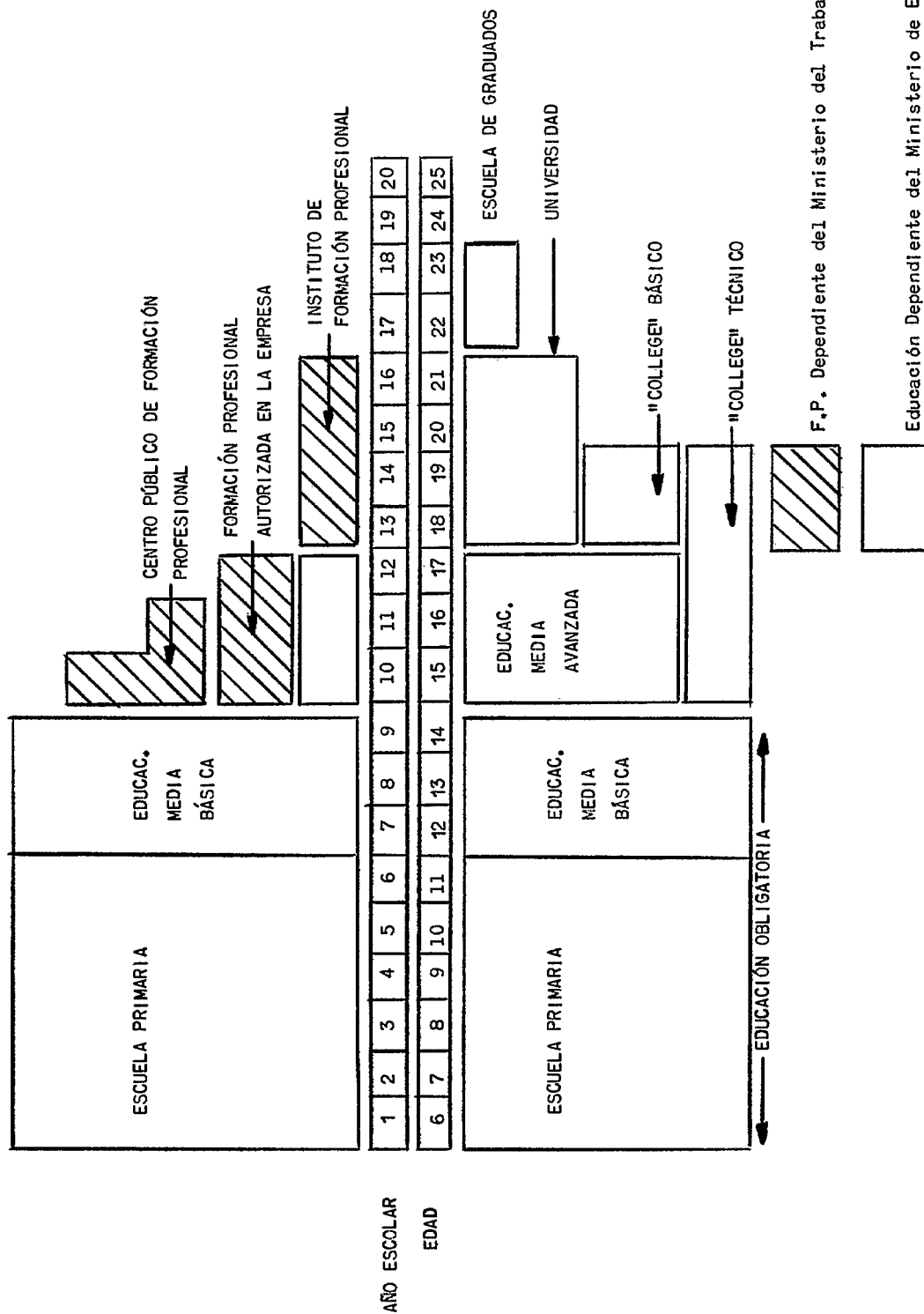
La ley establece la tutela o jurisdicción del Ministerio de Trabajo sobre el sistema de formación profesional, pero los centros mismos dependen de los gobiernos prefecturales o provinciales. Como fórmula de descentralización y aún manteniendo la tutela del Ministerio de Trabajo, los japoneses colocan dichos centros bajo la dirección de corporaciones para la formación en el empleo, que son entidades autónomas de derecho público. La ley estipula, entonces, que el gobierno central y las prefecturas deben realizar un esfuerzo positivo para colaborar con los empleadores que realizan formación profesional para su personal. En la pequeña y mediana industria, se establece que el estímulo debe ejercerse por medio de un esquema unitario que facilita la aplicación de los programas. El sistema de exámenes y calificaciones es el oficial. Hay, además, consejos que tienen atribuciones para estudiar, discutir y promover planes básicos a largo plazo y a distintos niveles de financiamiento.

El nuevo proyecto de ley, a estudio de la Dieta, extiende la formación profesional más allá del sector secundario, es decir, más allá de la industria, y lo lleva al sector agrícola, al pesquero, los servicios, etc. En otras palabras, universaliza la formación profesional. Establece, en seguida, nuevas modalidades administrativas internas del esquema, ya que los distintos tipos de formación estarán administrativamente separados. Luego se procura establecer equivalencias entre los sistemas de formación profesional de las empresas con los del Ministerio de Trabajo, y marca vinculaciones más precisas con la formación que proporciona el Ministerio de Educación. El adiestramiento será íntegramente gratuito, incluyendo libros, materiales, ropa de trabajo e internado. Cambia las condiciones de trabajo de los instructores en materia de remuneraciones y jornadas de trabajo; en la actualidad, los instructores trabajan cuarenta y cuatro horas semanales, lo que es bastante exagerado. Habrá, también, una dirección tripartita más equilibrada entre el gobierno, empresarios y trabajadores; hoy la participación sindical es notoriamente débil. El financiamiento del sistema seguirá siendo estatal.

La formación profesional en Japón debe ser contemplada en relación con las empresas y con el sistema educativo. El cuadro de la página siguiente despliega ese panorama. Hay allí una escuela primaria de seis años, una escuela media básica de tres y una escuela media avanzada también de tres, que es diferencial. Se abren entonces varias posibilidades: o se va a la universidad y después a la escuela de graduados, o se va a cierto tipo de escuelas técnicas superiores, o si no a escuelas de tipo femenino, de economía para el hogar.

La escuela media avanzada tiene en la actualidad 4.000.000 de alumnos. De ellos, la parte general, es decir, la formada por aquellos que han de seguir a la universidad, posee 2.400.000. A la escuela industrial asisten 500.000, a la de agricultura 200.000, a la de comercio 700.000, a la de pesca 20.000 y a la femenina, de economía para el hogar, 220.000. Son cifras importantes, ya que la formación profesional no atiende a más de 150.000 personas. Esto vendría a demostrar, un tanto empíricamente, que las grandes empresas reclutan su personal del sistema educacional y lo capacitan dentro de su propio sistema.

FORMACIÓN PROFESIONAL Y EDUCACIÓN TÉCNICA



Visité dos escuelas dependientes del Ministerio de Educación, una de ellas en Tokio, de carácter industrial. Puedo afirmar que no vi otra mejor en mi vida. Me impresionaron: la atención con que los alumnos seguían la palabra del profesor, el despliegue de material didáctico y el equipamiento, todo de primera y utilizado con inteligencia.

Deseo describir uno de los talleres, por su originalidad. Es una gran nave que tiene en el centro un pasillo elevado con oficinas para instructores y divisiones para separarlos por especialidades. Los instructores suben y bajan, y cuando se encuentran arriba pueden seguir vigilando el trabajo de los talleres.

La otra escuela era de agricultura, que tiene una dependencia dedicada a la jardinería. La jardinería en Japón es algo muy serio, un verdadero arte que se enseña según los cánones de una tradición milenaria.

Retrocedo. Hay, entonces, centros generales, públicos, de formación profesional, que dependen del Estado pero a través de las prefecturas; son, en total, unos 300. En ellos los cursos duran entre dos meses y un año. Para los muchos es un año y para los adultos menos; con éstos se forman grupos especiales y se les proporciona un adiestramiento individual. Hay, después, centros especializados de formación profesional, 75 en total, donde los cursos duran dos años. Hay centros de rehabilitación de lisiados, para ancianos y personas con defectos físicos.

Visité el Instituto de Formación Profesional, que forma instructores y realiza investigaciones. Se inició en 1961 y tiene un sistema flexible de cursos. Se egresa de él a los cuatro años, pero si la persona tiene experiencia el egreso puede reducirse a seis meses. Las investigaciones que allí emprenden versan sobre el impacto de las innovaciones tecnológicas en la enseñanza, aptitudes vocacionales, habilidad manual, evaluación de los resultados de la capacitación y otros similares.

Este sistema de formación profesional dispone de 407 establecimientos y puede impartir enseñanza en 2.200 oficios o tareas distintas. Capacita aproximadamente a 130.000 personas y cuenta con 5.876 instructores. Las personas que han recorrido los nueve años de educación obligatoria pueden ingresar a los centros de formación, excepto para ser instructores, para lo cual se requiere la educación media avanzada completa. Para los trabajadores cesantes hay condiciones especiales, tanto económicas como para el ingreso, ya que precisamente se tiende a favorecerlos.

El 59 % de los postulantes es admitido. De ellos, la mayoría son jóvenes de dieciséis y diecisiete años, pero hay también un gran tramo entre los diecisiete y los treinta y cuatro años. Hay una mujer cada siete hombres. Los participantes gozan de diversos privilegios: rebajas en la locomoción, seguro

de desempleo, subsidio, etc. El 95 % de los egresados trabaja en aquello para lo cual fue formado. El 60 % se coloca en empresas de menos de 100 trabajadores y el 38,8 % en empresas que tienen de 100 a 500 trabajadores. En otras palabras, el 99 % de los egresados de la formación profesional encuentra ubicación en empresas con menos de 500 trabajadores.

El sistema de aprendizaje cubre tres años, de los quince a los dieciocho, y combina el trabajo productivo, de taller, con la enseñanza teórica. Muy a menudo la enseñanza se encuentra en manos de ingenieros. Vi funcionar el sistema en fábricas textiles y de herramientas.

Hay unas 410 empresas grandes con sistemas de formación profesional, en las que se capacitan alrededor de 35.000 personas; hay, además, 600 sistemas cooperativos que reúnen a 44.000 empresas pequeñas con unas 100.000 personas. Visité una empresa que fabrica equipo eléctrico pesado y donde rige un sistema de aprendizaje de tres años que se encuentra bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo, aunque éste permite actuar a la empresa con mucha independencia y autonomía.

Para terminar, desearía formular algunas conclusiones. La primera es que en Japón la formación profesional es uno de los tres elementos que intervienen en la capacitación de la mano de obra; de los tres, sin embargo, es el menos importante. Las empresas tienen más peso, están muy organizadas y su estilo de trabajo es la producción en masa. En segundo lugar, la formación profesional depende del Ministerio de Trabajo, a diferencia de otros sistemas; hay, además, una delegación de operaciones en las prefecturas y en la mencionada corporación autónoma. En tercer término, esta formación profesional está calculada para adecuarse a los ajustes de empleo y desempleo que se producen en las economías dinámicas. En cuarto lugar, la formación profesional que depende del Ministerio de Trabajo nutre especialmente a las empresas medianas y pequeñas, es decir, a las que tienen menos de 500 personas. En quinto término, el acento se pone en lo económico, pese a que en el curriculum hay materias de formación general; no se advierte el espíritu social que interesa a nuestras instituciones. Por ejemplo, no se interesan por los sistemas promocionales propiamente dichos; les importa la capacitación para el trabajo, para que éste sea productivo y engrane en la gigantesca máquina de producción japonesa, que ocupa el tercer puesto en el mundo. En cuanto a equipamiento, instructores y material didáctico, son de los mejores que yo he visto.

550.3.70
jev

Las publicaciones de CINTERFOR pueden obtenerse directamente en el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, Casilla de Correo 1761 - Montevideo - Uruguay, o en las siguientes direcciones:

Oficina regional de la OIT para las Américas

Mariscal Miller 2621

Apartado Postal 3638

LIMA, San Isidro (PERÚ)

Argentina: Oficina de la OIT

Avenida Córdoba 333, piso 3

BUENOS AIRES

Brasil: Bureau International do Trabalho

Escritório no Brasil

Rua da Glória 190, apto. 201

RIO DE JANEIRO

Chile: Oficina de Enlace de la OIT con CEPAL

Concepción 351

Casilla 2353

SANTIAGO DE CHILE

Costa Rica: Oficina de la OIT

Avenida Central y 6a. Calle

Edificio Raventos, 7o. piso

Apartado Postal 10170

SAN JOSÉ

México: Oficina de la OIT en ciudad de México

Avenida Juárez 42

Edificio B, piso 10

MÉXICO 1, D.F.

Estados Unidos: International Labour Office

Washington Branch Office

666 Eleventh Street, N.W.

WASHINGTON, D.C. 20001