

CINT 164
2

ESTUDIOS Y MONOGRAFIAS

No. 44

Ultimos títulos publicados en la serie Estudios y Monografías

- N° 41 Américo Plá Rodríguez: *La certificación de las calificaciones ocupacionales en el Uruguay.*
- N° 42 Cláudio de Moura Castro: *Financiamiento de la formación profesional en América Latina.*
- N° 43 Willi Maslankowski: *Calificación ocupacional en la República Federal de Alemania.*



María Angélica Ducci

PROCESO DE
LA FORMACION
PROFESIONAL
EN EL DESARROLLO
DE AMERICA LATINA

Un esquema interpretativo

Montevideo, 1979

18 DIC. 1979

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo (Cinterfor) 1979

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse breves extractos de las mismas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor acoge con beneplácito tales solicitudes.

Primera edición: 1979

Segunda edición, corregida: 1979

03484
15479

Hecho el depósito legal n° 136.496/79

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 las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor las apruebe.

Las publicaciones de Cinterfor puede obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

I N D I C E

La autora	Pág. 7
Presentación	9
Primera Parte. Los orígenes de la formación profesional en América Latina	
I. América Latina ante el impacto de la industrialización	13
II. La educación no tiene una respuesta satisfactoria	17
III. Germinan las ideas de formación profesional	21
IV. Las instituciones pioneras hacen escuela	25
V. El modelo inicial	28
VI. El aprendizaje: un punto de partida	32
VII. La formación profesional para los adultos	37
Segunda Parte. La formación profesional se hace fuerte	
I. Nacen nuevas instituciones	43
II. La consolidación técnica	48
III. Crecimiento y diversificación de los programas	52
IV. La cooperación horizontal	55
Tercera Parte. ¿La formación profesional sin fronteras?	
I. La preocupación social	61
II. La formación profesional ante el problema del empleo	64
III. Los sectores rezagados en la mira de las instituciones de formación profesional	67

IV. La pequeña y mediana empresa	71
V. El sector rural en una nueva óptica	76
VI. Los programas especiales	83
VII. Programas educativos	85
Cuarta Parte. Hacia una nueva concepción de la formación profesional	
I. El giro hacia el hombre	95
II. El imperativo de la coordinación y el enfoque de sistemas	102
III. Formación profesional y educación: caen las barreras	110
IV. Formación profesional, empleo y políticas de desarrollo	117
Bibliografía consultada	125

LA AUTORA

María Angélica Ducci es de nacionalidad chilena. Nació en Santiago, donde realizó sus estudios. Egresó con el título de socióloga de la Universidad Católica de Santiago de Chile, con una tesis de doctorado acerca de la situación laboral de los menores en su país. Trabajó de 1969 a 1975 en el Instituto Laboral y de Desarrollo Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, en el que llegó a desempeñar el cargo de subdirectora.

En 1975 fue contratada por la Organización de Estados Americanos para colaborar en el Proyecto 102 de Cinterfor, sobre la formación profesional de la mujer. Junto con su colega costarricense Ligia Chang, publicó: *Formación profesional para la mujer* (1976) y *Realidad del empleo y la formación profesional de la mujer en América Latina* (1977), dos libros que sirvieron de apoyo y fundamento para las reuniones y seminarios promovidos por el mencionado proyecto. Posteriormente, escribió *Nuevos enfoques para la formación profesional de la mujer* (1978), del cual existe traducción al inglés.

Desde febrero de 1979 pertenece al personal técnico de Cinterfor, donde sigue manejando el Proyecto 102. Colabora en otras actividades del Centro, tal como lo revela la presente monografía, especialmente escrita para el Proyecto 126.

INTRODUCCION

Esta monografía recoge el trabajo preparado como documento de referencia para el seminario sobre el papel de las instituciones de formación profesional ante los imperativos económicos y sociales del desarrollo, llevado a cabo en Tegucigalpa, Honduras, el 15 y el 16 de agosto de 1979, correspondiente al Proyecto 126 de Cinterfor.

La presente edición ha incorporado algunas modificaciones de forma a la versión original. Sin embargo, el texto se ha mantenido en su integridad, a fin de no restar vigencia al propósito que le dio vida: suscitar la reflexión en torno a temas tales como la evolución de las estructuras, procedimientos y criterios que conducen a las instituciones de formación profesional en la definición de sus campos y modalidades de acción, las tendencias y transformaciones que se vislumbran para ellas en el mediano plazo, las responsabilidades que les tocará asumir en los próximos años en el marco de las políticas educativas, laborales y sociales de sus respectivos países y las decisiones que deberán afrontar los organismos encargados de la formación profesional para dar respuesta a esos nuevos desafíos.

El documento pretende aportar una base para esa reflexión y con esa finalidad se eligió el camino de un análisis interpretativo del proceso histórico de la formación profesional en América Latina, desde comienzos de la década de 1940 hasta hoy. Esta versión panorámica está contemplada desde el contexto económico y social de la región a lo largo de casi cuarenta años, e intenta poner de manifiesto los cambios, a menudo profundos, que las instituciones de formación profesional fueron introduciendo en sus orientaciones y actividades a fin de dar respuesta a los renovados imperativos que la evolución económica, social, cultural y política de los países les fue planteando.

La primera parte de la monografía examina los orígenes de la formación profesional en América Latina, destacando aquellos aspectos que forjaron la respuesta inicial de los organismos pioneros que se encargaron de responder a las necesidades de capacitación de mano de obra para el proceso de industrialización que despuntaba en el escenario latinoamericano.

En la segunda parte se enfoca el período de consolidación y fortalecimiento de los organismos de formación profesional en los países de la

región, para ilustrar la adopción generalizada de un modelo institucional y operativo, que enfiló por caminos claros y con cometidos precisos a cumplir la tarea de la formación de los recursos humanos para el desarrollo.

La tercera parte plantea el interrogante respecto de las fronteras de una formación profesional que fue abordando progresivamente nuevos campos de competencia, poniendo cada vez más el acento en un cometido social que intentaba conciliarse con los objetivos primordialmente económicos de que se había empapado la formación profesional en su fase inicial y de consolidación organizativa y técnica.

La última parte de este trabajo sustenta la hipótesis de que cambios a menudo circunstanciales se fueron haciendo cada vez más recurrentes hasta traducir una modificación de fondo en la concepción misma de la formación profesional, de su significado y de sus proyecciones. El dilema ante el cual hoy nos enfrentamos es definir el alcance de estas modificaciones, lo que exige dilucidar el papel que cabe y cabrá a las instituciones de formación profesional en el concierto de esfuerzos desplegados en favor del progreso del hombre y de la sociedad. En el texto se han deslizado sugerencias que tienden a esbozar algunas indicaciones sobre las perspectivas y responsabilidades que aguardan, en los próximos años, a la formación profesional.

Ante diversas opciones para el tratamiento del tema, se prefirió el tono ensayístico y no el erudito. Aunque la bibliografía que cierra el libro es copiosa, se ha prescindido de las notas al pie, con el objeto de aligerar la lectura y dirigirla hacia lo que importa: la interpretación de los hechos. Algunos árboles están allí, a vía de ejemplo e ilustración, pero no han sido censados todos para no perder de vista el conjunto del bosque. No se trata, en consecuencia, de una historia, sino de una síntesis que se esfuerza en destacar los grandes tramos de una evolución y, sobre todo, de su significado.

Ensayo y reflexión, este trabajo no defiende, estrictamente hablando, ninguna tesis. Está meramente destinado a proporcionar los elementos esenciales para promover un intercambio de ideas en torno a la situación actual, las tendencias y las perspectivas de la formación profesional en esta parte del mundo. Si lo lograra, habría cumplido el objetivo que se propuso.

Primera Parte

**LOS ORIGENES DE LA FORMACION PROFESIONAL
EN AMERICA LATINA**

AMERICA LATINA ANTE EL IMPACTO DE LA INDUSTRIALIZACION

Corren los años cuarenta. Es el momento en que América Latina se debate en un paso crítico, de transición entre una economía basada en el crecimiento hacia afuera, sustentado sobre la base de sus exportaciones de materias primas, y una nascente industrialización. Este período habría de ser reconocido más adelante como la etapa de sustitución de importaciones.

El proceso adquirió un dinamismo inesperado. Comenzando por las industrias de transformación liviana, fue progresivamente cubriendo las áreas de la industria metalúrgica, eléctrica, de transportes y maquinarias.

Todo el sistema de mano de obra se conmovió. Las industrias de transformación que hasta entonces habían operado bajo la forma de un trabajo organizado artesanalmente, debieron enfrentar no sólo la necesidad de producir para un mercado interno; acostumbrado a consumir productos importados, sino también la de hacer incrementar su producción hasta el punto de permitirles competir en mercados externos. La oferta de productos manufacturados en el exterior se había restringido sensiblemente debido a que sus mayores productores se encontraban en un período de guerra que redujo de modo drástico su actividad económica y desvió gran parte de sus recursos productivos hacia la provisión de elementos bélicos. Los países de América Latina, y muy especialmente aquellos que ya contaban con un desarrollo industrial incipiente, arrojaron el problema de la introducción de técnicas más eficientes que les permitiesen producir la cantidad y variedad de bienes que el consumo demandaba, y en calidad acorde con las exigencias del mercado.

Las nuevas técnicas de producción exigían un personal calificado, capaz de hacer funcionar eficientemente las nuevas empresas industriales. Hasta entonces, el reclutamiento de la mano de obra se efectuaba sin mayores dificultades, aun en las empresas más dinámicas y estructuradas. Las migraciones europeas hacia América y el sistema educacional vigente proveían en buena medida los elementos básicos indispensables para la vida de trabajo; por otra parte, la empresa misma se encargaba, en la práctica, de la formación especial requerida por el trabajador.

La adquisición informal de calificaciones para el puesto de trabajo desempeñado era la pauta normal de familiarización de los trabajadores con su oficio. En la gran mayoría de las empresas, de tamaño reducido y organización artesanal, los patrones y capataces ejercían el papel de maestros que introducían de manera empírica a los jóvenes en las tareas de su oficio.

A una nueva escala, como la planteada por la industrialización, esos medios de formación de la mano de obra se evidenciaron claramente insuficientes e inadecuados.

En los albores de la década del cuarenta, la distribución de la mano de obra en el conjunto de actividades económicas de los países latinoamericanos, revelaba que una gran parte de la población económicamente activa se desempeñaba todavía en el sector primario. De acuerdo con los datos emanados de los estudios de la CEPAL, la proporción de personas que trabajaban en este tipo de actividades oscilaba entre el 36 % para Argentina y el 74 % para Colombia y Nicaragua; de los diez países que podían brindar cifras comparables, siete tenían más del 50 % de su población activa desempeñándose en aquel sector.

La industria de transformación absorbía una proporción relativamente pequeña de las personas activas, que se extiende desde 6,5 % en México hasta 17,1 % en Chile, país que por esa época mostraba uno de los más altos índices de industrialización de la región. La mayor parte de ellas laboran en las industrias de alimentos y de bebidas, así como en las industrias textiles y del vestido, siendo todavía poco importante el porcentaje captado por la industria de los metales y sobre todo por las industrias químicas. Sin embargo, estos dos últimos rubros crecían rápidamente en importancia y peso relativo en la distribución de la mano de obra, especialmente en Argentina y Chile.

Una de las características importantes del sector, destacada en el *Estudio económico de América Latina* preparado por CEPAL en 1948, es que a comienzos de la década, la proporción de asalariados en la industria de transformación era muy baja, lo que se explica por la estructura artesanal de esta rama de actividad, con alto número de jefes de talleres o trabajadores independientes.

Desde el punto de vista de las necesidades de formación de mano de obra, ello ofrecía algunas dificultades. En tanto la producción artesanal requería una formación completa para una elevada proporción de su mano de obra, la industria moderna que ya empieza a hacerse presente en el escenario latinoamericano necesitaba, al contrario, trabajadores capacitados para la ejecución de variadas labores especializadas y de alcance limitado, engranadas en un proceso productivo de mayor complejidad técnica. La formación exigida era entonces más específica, tendiente a otorgar una gran habilidad y precisión de ejecución.

La industria de la construcción acompañó en su crecimiento a la manufactura, aunque exhibía un grado de absorción de fuerza de trabajo muy inferior en el panorama general de la distribución de la mano de obra en los países de América Latina. Sin embargo, las necesidades de formación planteadas eran bastante similares a las de los obreros calificados de las industrias de la madera y de los metales, por lo que acompañaron a estas últimas al hacerse presente la respuesta de la formación profesional.

Los rubros de minería y transporte y comunicaciones estaban todavía en proporción importantísima en manos extranjeras. Siendo ramas de actividad demandantes de recursos humanos de variada calificación, las propias empresas se habían abocado por lo general a la formación de su personal, por lo que no llegaron (sólo lo harán más tarde) a ejercer una presión significativa sobre la formación sistemática de mano de obra en instituciones ajenas a ellas mismas.

El proceso de industrialización en que se embarcaban los países de América Latina se concentró en las grandes ciudades, generando flujos de migración de vastos contingentes de trabajadores rurales hacia las metrópolis, en busca de oportunidades de empleo en los sectores económicos que aparecían florecientes. Paralelamente al desarrollo de la industria, empezaba a fortalecerse una infraestructura de comercio y servicios diversos que constituían el apoyo normal y necesario al crecimiento del sector secundario. El terciario se constituyó así en importante fuente de empleo para la creciente población urbana: las ocupaciones del sector público se ampliaron cualitativa y cuantitativamente; la banca adquirió un peso cada vez mayor, acicateada por la renovada actividad financiera a que daba origen la expansión industrial; se multiplicaron los establecimientos vinculados al comercio exterior y dentro del mismo país; se amplió y diversificó la cadena de intermediarios actuantes en cada una de las etapas del intercambio comercial y los múltiples servicios a ellos vinculados. Todo ese conjunto dio origen a demandas cada vez más apremiantes de recursos humanos, que debían de algún modo ser resueltas en forma sistemática.

La agricultura tenía un lugar destacado, por cuanto a pesar de su escasa contribución a la renta nacional, absorbía un gran porcentaje de la mano de obra, y en ella descansaba todavía el grueso de las exportaciones, fuente estas últimas de las divisas que alimentaban el propio proceso de industrialización. Pero poca atención se prestó en aquel momento a la formación de la mano de obra agrícola como medio de incrementar la productividad de la tierra.

En consecuencia, es fácil comprender por qué las inquietudes por la calificación de los recursos humanos se identificaron más que nada con las necesidades urbanas, donde se situaba el foco del dinamismo económico; ello habría de contribuir a que las primeras ideas en torno a la organización de la formación profesional, proyectasen en

ese medio su práctica e iniciaran su tarea en la capacitación de mano de obra para el sector secundario y terciario de la actividad económica.

II

LA EDUCACION NO TIENE UNA RESPUESTA SATISFACTORIA

Una vez situados en la perspectiva de crecimiento económico en que se encontraba América Latina en la coyuntura de la segunda guerra mundial, es preciso dar un rápido vistazo a los fenómenos que caracterizaron el momento desde el punto de vista de la oferta de mano de obra. Dos hechos cobran a este respecto particular relevancia: por un lado, la estructura demográfica de la población y, por otro, el papel de la educación como formadora de recursos humanos.

La característica demográfica más notable es el vertiginoso crecimiento de la población. La tasa de crecimiento de la población de América Latina, que siguió un ritmo acelerado durante el último cuarto de siglo pasado, se elevó notablemente a partir de los años treinta: de un promedio de 18,6 % en el período 1930-1934, la tasa de crecimiento pasó a 24,2 en el período 1950-1954. De 1920 a 1956 la población latinoamericana se duplicó con creces, llegando a una cifra de 180 millones de habitantes.

La característica sobresaliente de la población de América Latina, además de su elevada tasa de incremento natural, radicaba en el alto porcentaje alcanzado por la población menor de 15 años; junto con una baja proporción de habitantes entre 15 y 59 años. Hacia 1950, con la sola excepción de Argentina, donde el grupo de menores de 15 años representaba el 30 % de la población total, en todos los países latinoamericanos entre el 36 % y el 44 % de la población tenía 14 años o menos.

Este solo hecho sometió a la educación a un desafío al que se mostró incapaz de responder eficazmente. A pesar de los grandes esfuerzos presupuestarios realizados por prácticamente todos los países de la región para aumentar la cobertura de sus programas educativos, hacia 1960 había 15 millones de niños de 7 a 12 años marginados de la escuela (UNESCO: *La situación educativa en América Latina*, París, 1960).

Las cifras disponibles ponen de manifiesto alarmantes tasas de deserción escolar, concentradas muy especialmente en los primeros años de educación regular. El efecto acumulado determinó que, hacia 1950, la mitad de la población en edad de trabajar no tuviera aprobado un año escolar completo, con lo cual las tasas de analfabetismo funcional excedieron con creces las tasas oficiales de analfabetismo absoluto.

El problema de índole cuantitativa se transformó así en uno de fuertes consecuencias cualitativas. Existía, es cierto, un fuerte potencial de mano de obra; pero dado su bajo nivel educativo se produjo un exceso de oferta de trabajadores en aquellos sectores de actividad que implicaban poca o ninguna formación, en detrimento de los sectores que requieren habilidades especiales o formación adelantada, en los cuales descansaba la pujanza del desarrollo.

Es indudable que los gobiernos de América Latina realizaron, por aquellos años, notables esfuerzos para reforzar las ramas de la enseñanza que se ocupaban de establecer vínculos más estrechos e inmediatos con el mundo del trabajo al cual el educando se enfrentaría fatalmente. Hasta entonces, el único sistema organizado de preparación para la vida de trabajo era la escuela, y aun cuando miles de niños y jóvenes quedaran fuera de su alcance, habría sido necesario fortalecerla y adecuarla a las nuevas exigencias.

En las áreas rurales, la escuela primaria tenía a su cargo casi por entero la preparación del niño para su vida futura, incluyendo su dedicación al trabajo agrícola, aunque este ingrediente fuera apenas rudimentario. Las escuelas vocacionales agrícolas creadas dentro del sistema de educación regular eran todavía pocas y de restringida cobertura; su localización y el modo como se organizaba su enseñanza favorecían en escasa medida la concurrencia de los jóvenes campesinos, compelidos desde temprana edad a afrontar las labores de la tierra, y sin posibilidades de desplazarse, por largos períodos, hacia los centros poblados en que funcionaba la escuela primaria. En los medios urbanos creció sustancialmente el número de escuelas profesionales — en algunos países concebidas como escuelas de artes y oficios —, en particular industriales y comerciales, de las cuales emergían los obreros calificados y los postulantes a las escuelas técnicas de nivel medio; pero ellas, aparte de ofrecer cursos para un reducido número de especialidades, atendían a una proporción mínima de los jóvenes que debían formarse para ingresar al empleo.

La posibilidad de la escuela profesional existía, en principio, para todos los jóvenes que egresaban de la enseñanza primaria; pero diversos factores contribuyeron a que fuera una probabilidad real para muy pocos. Por una parte, el número de establecimientos estaba muy por debajo de las necesidades; pero, por otra, tampoco la demanda por este tipo de educación presionó significativamente para aumentar su cantidad. El hecho de terminar la enseñanza primaria indicaba ya un gran privilegio y, por lo tanto, habiendo llegado el alumno a ese nivel, podía aspirar a continuar la educación media general con miras a la superior. Jóvenes provenientes de un medio social que hubiese aceptado más fácilmente prepararse para ocupaciones calificadas del primer nivel, no tenían por lo general la instrucción básica requerida para seguir los cursos de las escuelas profesionales; cuando lo tenían, con suma frecuencia abandonaban los estudios a mitad de camino para ingresar a un empleo, a fin de complementar el ingreso familiar.

En efecto, si la mayoría de los jóvenes se incorporaba a la fuerza de trabajo sin ninguna formación sistemática, adquiriendo de manera no metódica sus habilidades y destrezas en el ejercicio mismo del oficio, el hecho de haber cursado, aunque fuera parcialmente, estudios en una escuela profesional, daba mejores posibilidades en el mercado. Aquellos que terminaban el primer ciclo en la escuela profesional tendían a enrolarse en las filas de la enseñanza técnica o derivaban hacia ocupaciones no manuales e incluso ajenas al sector de actividad para el cual se habían capacitado.

La eficacia de la escuela profesional como formadora de recursos humanos calificados a nivel de ejecución se vio, pues, restringida por múltiples factores exógenos, emanados del panorama general de la educación en la época. La educación formal, como producto escaso, era altamente valorado, aun cuando no se ajustase de modo expreso a los requerimientos de un puesto de trabajo. Cualquiera fuera entonces el tipo de educación cursada, constituía un punto a favor para ocupaciones de mayor prestigio y remuneración.

Más allá de los citados factores exógenos que coartan el cumplimiento pleno de los objetivos de las escuelas profesionales, los argumentos que se oponían desde el lado de la demanda de mano de obra calificada, y muy especialmente desde la industria, redundaron en serias críticas a la formación escolar pura como preparación para el ejercicio de una ocupación.

La crítica fundamental a que la escuela profesional se hizo acreedora fue su falta de contacto con la realidad del mundo del trabajo. Esta deficiencia se hizo más aguda y deplorable en el caso de la industria, cuyas necesidades cambiaban mucho más rápidamente que las posibilidades de adaptación de la escuela industrial. El alejamiento del medio al que estaba destinada a servir fue la causa determinante de su fracaso. Sin embargo, le era difícil superar esa dificultad; sumida en las redes del sistema educativo formal, se enfrentaba a la excesiva dureza burocrática del mismo y a su incapacidad de ajustarse a nuevas situaciones. Desde el momento que era parte de un todo supeditado a los fines de la educación general, y una parte con escaso peso relativo, frecuentemente sus contenidos academicistas primaron sobre la práctica.

La agilidad requerida para la formación en las ocupaciones de los niveles de ejecución, en momentos de rápida transformación económica, no tuvo eco ni respuesta en la escuela profesional. Esta arrastraba ya imperfecciones derivadas de su localización y de su pobreza en cuanto a edificios, maquinaria, herramientas y material didáctico.

La incapacidad de la escuela profesional para adaptarse a los requerimientos cuantitativos y cualitativos de mano de obra calificada, creó un campo fértil para la búsqueda de nuevos sistemas de formación para el trabajo. Se requería un género de enseñanza que además

de plegarse con rapidez y flexibilidad a la variedad y cambio de las exigencias de calificación planteadas por el mercado, pudiera contemplar las diferentes condiciones iniciales de quienes deben capacitarse para trabajar como operarios. En ese conjunto es preciso incluir a los menores que no trabajan, menores que trabajan, adultos sin preparación alguna y adultos que precisan complementar sus conocimientos o perfeccionarse con miras a una promoción. Se abriría así el camino a una nueva concepción de la formación profesional

III

GERMINAN LAS IDEAS DE FORMACION PROFESIONAL

La idea de la formación profesional en los países de América Latina, que se concretaba en un momento de crecimiento dinámico de la economía, sustentado sobre la innovación tecnológica y la implantación de procesos modernos de producción, nació con toda naturalidad estrechamente ligada a la técnica. Se consideró que la formación era claramente diferente a la educación, que por entonces se valoraba como un fin en sí. En tanto la primera perseguía propósitos de aplicación inmediata y concreta, de contenido netamente pragmático para el desempeño de un oficio, casi siempre de tipo manual, la segunda se encargaba de moldear al hombre para su proyección cultural, espiritual y social en el mundo.

Desde el principio, la formación profesional se impregnó de un carácter netamente utilitario, puesto que se daba por sentado que la preparación para un oficio suponía la posibilidad de ejercerlo.

En este contexto, la racionalidad de una política de formación profesional se consideró basada casi exclusivamente en las necesidades de la actividad económica. Si la razón de ser de la formación profesional radicaba en la necesidad de proporcionar mano de obra calificada para las distintas ocupaciones que, cada vez más rápidamente, generaba el carácter dinámico y renovador de la economía, era lógico pensar que el objetivo estaría cumplido en la medida que se tratase de formar gente apta para su adecuado desempeño en las plazas que emergían en el mercado de trabajo. De allí que la preocupación de las entidades que se ocuparon de la tarea estuvo fuertemente matizada en sus comienzos por la insistencia en el conocimiento seguro de las necesidades reales de las empresas, sobre todo de las del sector industrial, pues lo esencial era capacitar personas para puestos existentes o altamente previsibles.

La formación profesional se entendió como un proceso de adaptación del hombre a las exigencias del aparato productivo, y su legitimidad descansó sobre la sólida base de una necesidad indiscutida. Su objetivo estaba centrado en la empresa, más que en el hombre; en la organización productiva, más que en el trabajador. Se suponía que en una economía dinámica como la que se vislumbraba en el futuro de América Latina, satisfacer a la empresa y acicatear su productividad no podía tener sino consecuencias positivas sobre sus trabajadores y,

en última instancia, sobre toda la sociedad. La preocupación por la empresa parecía llevar implícita, como consecuencia refleja, la preocupación por los trabajadores; en la medida que el mercado de trabajo latinoamericano se expandía y ofrecía más puestos de trabajo que los que podía apetecer la gran masa de mano de obra disponible, con restringidas o inadecuadas calificaciones, las ventajas que la formación profesional implicaba para el individuo que de ella se beneficiara aparecían prácticamente evidentes. La sola posibilidad de acceso a los nuevos puestos de trabajo, con mejores remuneraciones, mayores perspectivas de promoción y en estrecho contacto con las técnicas modernas, situaban al trabajador formado en una posición privilegiada frente al resto de la fuerza de trabajo. No cabía entonces inquietarse acerca de los eventuales efectos negativos que una formación profesional concebida en los términos descritos pudiera acarrear sobre los trabajadores.

Más adelante, ante la pérdida de dinamismo de la expansión económica, la concentración de sus beneficios en determinados sectores y la evidencia de grandes capas de población al margen de los frutos del progreso, el concepto de formación profesional iría evolucionando para armonizarse con las nuevas exigencias. La primera reflexión crítica se centró en el cuestionamiento de una capacitación para el trabajo que hacía del hombre una pieza más de la máquina, un engranaje perfectamente ajustado en el proceso de producción, pero hasta cierto punto cercado en su libertad creadora. Ello iniciaría la pugna con la educación y la convergencia hacia el concepto de formación integral; luego llevaría a las entidades responsables de la capacitación profesional a la búsqueda de nuevos caminos, para hacer de la formación profesional una herramienta para la promoción social. De este modo, las características básicas de la formación profesional desde el punto de vista teórico, y, como veremos más adelante, desde la perspectiva del curso real que siguieron los acontecimientos, son su dinamismo, su flexibilidad, su capacidad para madurar, para criticarse a sí misma y para innovar, en un propósito incesante de dar una respuesta adecuada a los renovados requerimientos que una sociedad en permanente cambio le planteaba.

Las inquietudes de los portavoces oficiales de los gobiernos, empleadores y trabajadores de los países americanos respecto de la formación profesional, circulaban en los foros internacionales ya por los albores de la década del 40. La 2a. Conferencia de Estados de América Miembros de OIT (La Habana, noviembre-diciembre de 1939) evocó incidentalmente este problema y la cuestión de la formación profesional quedó inscrita en la orden del día de la 3a. Conferencia (México, abril de 1946). Entretanto, en 1939 se aprobaba, por parte de la 25a. Conferencia Internacional del Trabajo, la Recomendación n° 57 sobre formación profesional, en la que se la definía como aquella acción encaminada a la "adecuación del hombre a un puesto de trabajo". En la anteriormente citada conferencia de México se adoptó una resolución de principio, que propuso un vasto programa para la organiza-

ción de sistemas nacionales de formación profesional. También fueron sugeridos métodos de colaboración regional con el objeto de estimular el desarrollo de la formación profesional.

Instaurar un sistema de formación profesional a nivel nacional era, sin duda, una tarea ímproba. Se trataba nada menos que de elegir un esquema institucional que se adecuase a los cometidos de formación de mano de obra hasta entonces insatisfechos; que gozase de agilidad y autonomía para que pudiera ajustarse a los cambios permanentes en materia de formación profesional; que estuviese cercano a las empresas por un lado y a las políticas de gobierno por otro; que velase por los intereses de los trabajadores; que se escapara de las trabas que habían impedido al sistema educativo regular responder a los imperativos de la actividad económica; que contase, en fin, con los recursos financieros, humanos y materiales que la tarea exigía.

Aparte de las dificultades técnicas, administrativas, financieras y operativas que era preciso superar, se planteaba el problema de la escasa valoración asignada a la técnica y sobre todo al trabajo manual, como campo de especialización para los jóvenes que optaban por tipos alternativos de enseñanza. El apego de la clase media a la cultura abstracta enfatizada por la educación tradicional, hacía temer por la receptividad que pudiese tener la formación profesional. Por otro lado, las elevadas tasas de analfabetismo existentes en casi todos los países de la región impedían, a gran parte de la población que hubiese necesitado la formación profesional, el acceso a cursos que debían partir de una base mínima de instrucción básica. Finalmente, la promoción de los trabajadores a niveles más altos de la estructura ocupacional no siempre operaba sobre la base de las calificaciones, ya que estaba fuertemente arraigado el patrón de ascenso por antigüedad; de esta manera, no teniendo perspectivas claras de mejoras salariales, los trabajadores adultos no parecían del todo inclinados a la formación profesional, salvo que les fuera indispensable para tener acceso a una ocupación que exigiera calificaciones específicas.

De esta manera, la solución institucional debió enfrentar el problema de conquistar un lugar y un prestigio para la formación profesional en un medio que no le era del todo propicio y que la contemplaba con cierto desdén, como el "pariente pobre" de la educación. Ello obligó a recurrir a formas inéditas de organización y operación.

La idea de un "plan nacional" de formación profesional fue tomando cuerpo poco a poco en los países de América Latina, al compás de la conjunción e interrelación de una serie de factores que intervinieron en su consolidación institucional. El hecho de que los diversos países de la región hayan gestado instituciones especialmente encargadas de llevar a cabo el plan nacional de formación profesional en un espacio de casi cuarenta años, pone claramente de manifiesto que las fuerzas subyacentes que favorecieron el surgimiento de cada una

de ellas se dieron en momentos muy distintos, y sin que pueda trazarse una línea nítida de causa-efecto que sirva de común denominador a todos los países. El nacimiento de instituciones de formación profesional dependió muchas veces de coyunturas económicas, políticas, culturales y sociales que les fueron favorables.

El grado de industrialización alcanzado por cada uno de los países y el ritmo y perspectivas de su expansión económica, son por cierto factores que ayudan a percibir con total claridad esta evidencia: sólo un sistema organizado de formación profesional puede, a partir de un momento dado, abastecer de manera adecuada los recursos humanos que el progreso exige. Pero influye también en este corolario la capacidad de respuesta que el sistema educacional ha puesto de manifiesto para proporcionar la mano de obra requerida. Juegan, a favor o en contra, las inquietudes del sector empresarial y la expresión y canalización de dichas inquietudes; la visión sindical respecto de la importancia de la formación profesional y la presión ejercida por hacer de ella una de sus reivindicaciones; la voluntad política, en último término, que hace viable la instauración de un organismo de formación profesional con posibilidades de fuerte impacto en el orden económico y social, en un momento determinado de la historia de un país. Cabe agregar que, una vez congregadas las condiciones propicias, y aun antes de ello, el efecto de demostración que surge de las experiencias vividas por países que crearon instituciones en época más temprana, constituirá un impulso decisivo para animar a sus seguidores.

IV

LAS INSTITUCIONES PIONERAS HACEN ESCUELA

En 1942, el gobierno de Brasil, convencido de las ventajas de organizar un plan nacional de formación profesional y de la responsabilidad que en ello incumbe a las empresas, instituyó un impuesto especial sobre ellas, a efectos de crear y mantener centros de formación de tiempo parcial, destinados a proporcionar instrucción técnica obligatoria a los menores de 18 años, empleados por las empresas con carácter de aprendices en una ocupación calificada, y a ofrecer posibilidades de formación, más o menos completa, por una parte a los jóvenes asalariados y, por otra, a las personas adultas de las empresas. La cuantía del impuesto (1 % del total de la nómina salarial) proporcionó fondos importantes para el desarrollo de dichos medios de formación. En 1942 la Confederación Nacional de la Industria y, en 1946, la Confederación Nacional del Comercio, recibieron el encargo de organizar y administrar estos nuevos medios de enseñanza, dando cuenta de su gestión al ministro de Educación y Sanidad.

Así nacieron las dos primeras instituciones especializadas en formación profesional de América Latina: el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC).

Entre tanto, en Argentina, el Ministerio de Trabajo y Previsión recibió, en 1944, atribuciones en materia de formación profesional. Se creó así, como un organismo especial dependiente de dicho ministerio, la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), que tenía la responsabilidad de organizar medios de formación para facilitar a la economía nacional la mano de obra que necesitaba y la de aprobar y controlar los medios creados por las empresas y por las asociaciones de empleadores. Especial atención merecía la formación de adolescentes, que comenzaba a operar bajo el reciente reglamento de aprendizaje de menores. La CNAOP tenía un presupuesto especial proveniente del impuesto de aprendizaje, que debían pagar, a razón del 1 % de la nómina de sueldos y salarios, todas las empresas industriales del sector privado.

La creación de estas tres instituciones, que constituyen los hitos fundamentales de la formación profesional latinoamericana en la década del 40, señalan el punto de partida en que habrían de inspirarse progresivamente el resto de los países del continente al concretar

el surgimiento de sus instituciones especializadas de formación profesional.

Sin embargo, pasaron casi quince años antes de que Colombia diera vida al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), creado en 1957, y dos años más para que Venezuela siguiera el camino con la fundación del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), en 1959.

El SENA nació en Colombia como culminación de las inquietudes que removían al Ministerio de Trabajo, a instancias de organizaciones de trabajadores, para instaurar un sistema de formación profesional que diese respuesta a las crecientes exigencias del desarrollo industrial. La colaboración de la OIT y la estrecha vinculación con las experiencias del SENAI de Brasil, habían contribuido a tornar viable esa entidad, que adquirió así muchas de las características de sus inspiradores. El SENA nació, al igual que sus predecesores, decididamente orientado al aprendizaje de menores, aunque su ley orgánica dejaba sentado como propósito adicional, la capacitación de trabajadores adultos, fundamentalmente a través de la complementación, en todos los niveles de la jerarquía ocupacional. La nueva institución colombiana, dependiente del Ministerio de Trabajo, se financiaba con un impuesto del 1 % sobre la nómina salarial pagada por las empresas, pero introducía una novedad: sus servicios abarcaban los tres sectores de la economía, con lo cual todas las empresas sobre un mínimo prefijado de capital y de trabajadores, cotizaban al SENA. También el INCE de Venezuela tuvo, desde un principio, la atendible ambición de promover la formación profesional de los trabajadores de todos los sectores económicos del país.

El INCE surgió enlazado jerárquicamente al Ministerio de Educación y, por ello, sus cometidos se encontraron más ligados a la labor educativa propiamente tal, según indica su propio nombre. En la ley de creación del INCE quedaron estampados objetivos tales como los de luchar contra el analfabetismo y contribuir al mejoramiento de la enseñanza primaria.

Pese a esta declaración inicial, el INCE se concentró en su primera etapa en aquella actividad reconocida e indiscutida hasta entonces como correspondiente a la formación profesional, dando preferencia al aprendizaje; pero tenía ya en su mano la base legal que daría plena legitimidad a los programas no tradicionales que emprendió especialmente en su segunda etapa, esto es, de 1974 en adelante.

El INCE adoptaba además la fórmula ya tradicional de financiamiento, pero agregándole una contribución de los propios trabajadores. Se sumaba así al aporte de las empresas, que alimentaba el grueso de su presupuesto, la obligación financiera del sector laboral. Cuenta además con una contribución directa del Estado, cuyo peso relativo es de escasa cuantía.

Pese a todo lo que las diferenciaba entre sí, las cinco instituciones pioneras que tomaron a su cargo la ejecución de programas de formación profesional en sus respectivos países, pusieron de manifiesto ciertas características comunes, que contribuirían a generar un modelo de institución que más tarde sería la pauta bajo la cual habría de emerger, con modalidades diversas, el resto de las instituciones de este género en la región.

Aun cuando la distancia en años que separa a las instituciones brasileñas y a la argentina de las surgidas en Colombia y Venezuela es bastante considerable, vale la pena acogerlas como un conjunto, a fin de esbozar los rasgos comunes de las primeras experiencias institucionales de la formación profesional en esta parte del mundo.

EL MODELO INICIAL

Una de las características que habrían de marcar el primer período de estas instituciones y luego a sus seguidoras, es que concibieron la formación profesional como un cometido de impacto netamente urbano. Las necesidades surgidas de los sectores secundario y terciario coparon prácticamente toda su capacidad inicial. Más aun, salvo en el caso del SENAC, que tuvo su campo específico en la formación para el comercio y luego para los servicios, las instituciones restantes se centraron por sobre todo en los requerimientos del sector secundario de la actividad económica. Esta orientación, que habría de mantenerse por bastante tiempo, tiene raíces en la circunstancia de que era en la industria manufacturera, la construcción, los transportes y las comunicaciones, donde proliferaban y proliferarían los puestos de trabajo que reclamaban nuevas calificaciones. Además estas áreas de actividad constituían los pilares básicos sobre los cuales se sustentaría el crecimiento económico acelerado al que se lanzaban los países latinoamericanos. Si bien esta última premisa se probó verdadera, no es menos cierto que la dinámica de generación de empleo en el sector industrial, y sobre todo en la manufactura, habría de verse más tarde seriamente cuestionada.

El SENAI y la CNAOP se abocaron por entero a la capacitación para el sector industrial, en cumplimiento de sus mandatos. El SENA y el INCE, con competencias en los tres sectores económicos, dieron por largo tiempo primacía al sector secundario, seguido, cada vez más de cerca, por el terciario. El agropecuario, en cambio, sería abordado de lleno mucho más tarde, una vez que las instituciones habían acumulado experiencias en el medio urbano, y cuando se hicieron sentir presiones en favor del desarrollo de las zonas rurales.

Otra característica que distingue a las primeras iniciativas en materia de formación profesional, es que estuvieron preeminentemente dirigidas hacia la capacitación de trabajadores para el desempeño de puestos de trabajo en los niveles de ejecución, esto es, para las ocupaciones calificadas y semicalificadas.

A pesar de que las deficiencias en los cuadros técnicos medios y superiores eran acentuadas, el costo que habría implicado crear un sistema de formación de recursos humanos altamente calificados, más el tiempo que se tardaría en obtener resultados y el relativamente

escaso número de puestos que ofrecía para ellos el mercado, aconsejaron en aquel momento recurrir a una política de inmigración selectiva, o de perfeccionamiento en países extranjeros de los técnicos nativos. La responsabilidad de dar una respuesta de fondo a la formación de profesionales de este nivel quedaría así librada al sistema de educación regular.

Las instituciones de formación profesional comprendieron desde el principio que la formación de capataces y supervisores era condición sine qua non para la buena marcha de la empresa y para el efectivo aprovechamiento de las calificaciones de los trabajadores de base. Por ello, acometieron, aunque no en forma permanente, la formación de este personal de nivel medio; pero la tarea fundamental se ciñó a la capacitación de los trabajadores para los puestos de trabajo que entonces se clasificaron como de primer nivel.

Las presiones hacia la capacitación de los trabajadores provenían lógicamente de aquellos sectores de actividad económica donde las carencias de mano de obra calificada se mostraron más agudas, esto es, de las empresas que incorporaban rápidamente nuevas tecnologías y renovadas formas de organización de la producción. Ello condujo a que las instituciones de formación profesional volcaran prácticamente todo su esfuerzo hacia la preparación de recursos humanos para lo que después habría de recibir la denominación de sector moderno de la economía. Eran las empresas de este sector, tanto en el ámbito industrial como en el del comercio y los servicios, y luego — aunque por fuertes restricciones — en la agricultura, las que pugnaban por alcanzar mayores índices de productividad en sus trabajadores, acordes a las inversiones de capital que originaron su intenso ritmo de modernización. Eran ellas, además, quienes ofrecían las nuevas plazas en el mercado y, por lo tanto, sus necesidades marcaban el rumbo del quehacer de las nacientes instituciones, firmemente decididas a que sus beneficiarios encontrasen, en sus respectivos empleos, campo fecundo para aprovechar las calificaciones adquiridas.

Tal vez el rasgo más evidente de las primeras instituciones de formación profesional, que sería luego adoptado por aquellas que florecieron con posterioridad, fue el que se iniciaron centradas en el aprendizaje de menores. Es comprensible, ya que la estructura de edades en la población de estos países indicaba un predominio de las generaciones jóvenes. Sin embargo, mirando desde la perspectiva actual, sorprende en cierta medida que, a pesar de las deficiencias que acusaba el personal ya empleado, de las necesidades presentes e inminentes de calificación para nuevos puestos de trabajo, de las oportunidades prácticamente nulas de capacitación que se ofrecía a los trabajadores adultos, y de la fuerte preocupación de las autoridades educativas por modificar la enseñanza escolar en pro de las necesidades de la actividad económica, el norte que orientó el surgimiento de las instituciones haya estado hasta tal punto centrado en el aprendizaje de menores.

Podría decirse que, en buena medida, las instituciones de formación profesional se dedicaron, en sus comienzos, a paliar las deficiencias de la escuela profesional, más que las carencias de la población trabajadora en su conjunto, respecto de las necesidades del aparato productivo.

Otra característica común a estos servicios reside en la firme voluntad, expuesta en los textos que los crean, de asegurar, para su buen funcionamiento, la colaboración del Estado, los empleadores y los trabajadores. Este principio, alentado insistentemente por la Organización Internacional del Trabajo y consagrado por la Conferencia Internacional y las conferencias de Estados americanos miembros de OIT, se concretó en las instituciones de formación profesional mediante el establecimiento de órganos ya de dirección, ya de consulta, ya de funcionamiento interno, en los que participan representantes de los sectores interesados no sólo del gobierno, sino de los empresarios y de los trabajadores, beneficiarios indirectos y directos de la formación profesional. Así, el SENAC y el SENAI son confiados por el Estado a las confederaciones nacionales de empleadores del comercio y la industria respectivamente; la CNAOP está integrada por representantes del Estado, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores; el SENA cuenta en su Consejo Nacional con representantes de las organizaciones de empleadores de los tres sectores económicos y la confederación sindical que acredite tener el mayor número de sindicatos afiliados a ella; el Consejo Nacional Administrativo del INCE incorpora representantes de las organizaciones de campesinos, obreros y empleados, y de las cámaras agrícolas, industriales y del comercio.

Tomaba así forma una corriente institucional que habría de afianzar los lazos del tripartismo en los órganos conductores de la formación profesional, haciendo efectivo un vínculo permanente de enlace con el mundo al cual estaban destinadas a servir.

La originalidad que se puso de manifiesto en el sistema de financiamiento utilizado por las primeras, y luego por la gran mayoría de las instituciones de formación profesional en América Latina, constituyó uno de los elementos básicos que van a explicar más tarde el éxito que alcanzaron en el cumplimiento de sus funciones. Como el nuevo esquema nacía al margen del sistema educativo formal, se trataba de encontrar una fórmula que, por un lado, otorgase a las instituciones suficiente autonomía financiera y de decisión, y por otro, les permitiese un permanente y automático ajuste a las variaciones en la demanda de mano de obra calificada. Era lógico; pues, alejarse de la idea de un presupuesto fijo y llegar a una fórmula que estuviese en relación con la expansión de la actividad económica. La cotización de las empresas en proporción a la nómina de sueldos y salarios que pagan a sus trabajadores cumplía así el propósito de guardar continua relación con las demandas que ellas mismas generarían en virtud de su crecimiento; además, implicaba el reconocimiento de-

finitivo de la responsabilidad de las empresas con respecto a la capacitación de la mano de obra nacional.

El surgimiento de las instituciones descritas, con el del SENAI a la cabeza, abrió una brecha de la que más tarde se beneficiarían todas las instituciones. Su arraigo institucional, la índole de su financiamiento y la visión con que fueron concebidas, les dio la libertad de no sujetarse en absoluto a las normas, imperativos y valores consagrados que animaron a la educación tradicional. Se trataba de atender una necesidad distinta, una deficiencia palpable y un tipo de alumno que no pretendía obtener de la formación profesional sino una calificación adecuada para desempeñarse en una ocupación determinada en el mercado de trabajo.

Ninguna escuela se había ocupado hasta entonces de este tipo de clientela y era válido, por lo tanto, experimentar iniciativas novedosas, sin que pesase sobre ellas el juicio crítico enmarcado en los parámetros clásicos de la evaluación de la educación. Si el propósito del nuevo esquema de formación profesional era a corto plazo, casi inmediato, los errores detectados a poco andar podían enmendarse fácilmente y no era necesario para ello redefinir el entorno institucional ni la filosofía misma del proceso de formación profesional; no existió el temor, como en el caso de la educación, de que un fracaso o un cambio pudiese transferir secuelas negativas a próximas generaciones. Esa enorme libertad, de la que nunca pudo preciarse el sistema educativo regular, llevó a concebir a las instituciones de formación profesional con una mentalidad netamente empresarial, y a incorporar en su gestión nociones que hubieran sido juzgadas como demasiado utilitarias en el ámbito de los sistemas educativos nacionales. La formación profesional reconoció desde un principio su alcance limitado y no pretendió invadir el campo de la educación. Sólo una vez que, andado ya mucho camino, las instituciones cobraron, por su propio éxito, un peso, prestigio y consideración en el quehacer público de los países, entrarían, confiadas en su capacidad, en terrenos de acción que aunque no tan nítidamente ligados a su cometido inicial, se le ofrecían como viables. Y fueron al desafío, impulsadas por el mismo propósito que determinó su surgimiento: hacer lo que otros no hacen.

VI

EL APRENDIZAJE: UN PUNTO DE PARTIDA

A diferencia de los países industrializados, donde las propias empresas habían asumido la mayor responsabilidad del aprendizaje de los jóvenes que ingresaban al empleo, en América Latina sólo en raras oportunidades fueron ellas quienes organizaron, en forma metódica y sistemática, la capacitación de la nueva mano de obra. El adiestramiento de los jóvenes en el mismo empleo se veía entorpecido por la falta de capataces y supervisores que pudieran hacerse cargo, con relativo éxito, de la formación adecuada de los nuevos contingentes. Cuando esta modalidad operó, no siempre tuvo los resultados esperados y, si los tuvo, tardaron en manifestarse; eso era poco estimulante para el empleador. Fueron contadas las empresas que montaron programas de aprendizaje para su personal y su funcionamiento quedó al arbitrio de las necesidades circunstanciales del empresario.

Sin embargo, algunas experiencias, tales como la de las empresas ferroviarias en São Paulo (el Centro Ferroviario de Enseñanza y Selección Profesional), que habrían de tener un papel ejemplarizador para el montaje de servicios de formación profesional, pusieron en evidencia las bondades del aprendizaje metódico en las propias empresas, por sobre la formación común e informal en el ámbito de trabajo, pauta rectora, por entonces, de la familiarización del trabajador con un oficio. Si las escuelas profesionales no satisfacían las demandas de la empresa a la escala y en la calidad requeridas, y si tampoco las empresas acometían por sí mismas la tarea, las instituciones de formación profesional estimaron que su responsabilidad ineludible era la creación de modalidades de formación destinadas a los menores que no podían concurrir a la escuela profesional de horario corriente. Era preciso que se conciliaran, en el proceso de formación, las ventajas propias del medio escolar con las ventajas del ambiente de trabajo, gracias a un régimen de asistencia alternada. Ello traía aparejada la obligatoriedad, impuesta por ley a los empleadores, de contratar una cierta cantidad de menores en calidad de aprendices, los que percibirían salario durante todo el proceso de aprendizaje, incluidos los períodos de práctica en el trabajo y aquellos en que se recibía la instrucción.

De esta forma, se recogía parte del excedente no atendido por las escuelas profesionales, se daba una oportunidad a los jóvenes que debían percibir un salario, y se proveía a las empresas de la forma-

ción específica de la mano de obra que requerían para su proceso de producción, de acuerdo con sus prioridades.

El argumento de índole demográfica estaba subyacente en la opción por el aprendizaje de menores. Ante la pirámide poblacional descrita en páginas precedentes, pareció lógico dar preferencia a las generaciones jóvenes. Por otra parte, los cuellos de botella que pudieron haber enfrentado las empresas en lo que a calificación del personal se refiere, provenían más del reclutamiento de nueva mano de obra, el que se pensaba más factible entre los jóvenes, que del perfeccionamiento o especialización de los obreros más antiguos, hasta cierto punto moldeables a una adaptación progresiva dentro de la misma empresa.

El hecho de que las instituciones hayan sido concebidas como servicios de aprendizaje no implica que descuidasen la formación y perfeccionamiento de trabajadores adultos, pero determina sí el que este último tipo de acción haya sido en sus comienzos una labor de tipo más bien residual y no el verdadero eje de la formación profesional. Físicamente, las instituciones aparecieron bajo la forma de escuelas de aprendizaje, con talleres modernamente equipados, dotados a imagen y semejanza de las empresas que patrocinaban a los aprendices.

Se explica así por qué los primeros años de vida de estas instituciones exigieron grandes esfuerzos y recursos para construir y proveer de equipo a los centros destinados al aprendizaje de las diversas especialidades, verdaderas escuelas montadas para aquellos oficios cuya demanda se juzgó de previsible permanencia. Fuertes partidas presupuestarias debieron ser destinadas al establecimiento de estos centros a través del territorio nacional, y de acuerdo con las necesidades específicas de cada una de las regiones que habían de ser atendidas en forma prioritaria.

Desde el momento que el proceso de aprendizaje de menores era de duración relativamente larga, cercana por lo general a los tres años alternados entre la escuela y la empresa, y entendido como una acción de formación en profundidad, su costo era elevado, y limitada la capacidad de absorción de aprendices.

Los cursos para trabajadores adultos eran en cambio acciones en extensión, de corta duración y circunscritos a áreas de conocimientos, habilidades y destrezas muy específicas. Se prestaban, por lo demás, admirablemente bien para la utilización de los talleres, instructores y materiales en los horarios que los aprendices dejaban libres. Ello contribuyó a que el número de trabajadores adultos atendidos fuese varias veces superior al de aprendices. Pero ello no debe llevar al equívoco de pensar que esta fuese la vena principal de la acción de las recientemente creadas instituciones de formación profesional.

Empeñadas en dar una respuesta certera a las necesidades del mercado, las instituciones se abocaron al estudio de las demandas de mano de obra. Los estudios más profundos se llevaron a cabo en el sector industrial, ámbito en el que habría de desplegarse el grueso del aprendizaje.

Se trataba de determinar cuáles serían los rubros de actividad a que habría que otorgar preferencia inicial y, dentro de ellos, las especialidades que merecían la mayor urgencia para la creación de centros de aprendizaje. A la vez, tales investigaciones permitieron escudriñar los oficios y detectar cuáles de ellos acreditaban una formación metódica y la duración exigida para el aprendizaje de cada uno. De los análisis efectuados por el SENAI, por ejemplo, pudo deducirse que, a pesar de su importancia relativamente escasa desde el punto de vista del empleo, la industria de los metales debía ocupar una plaza predominante en los programas nacionales de aprendizaje. Esto se explica por varias razones; en primer lugar, el carácter especialmente calificado de las operaciones propias de este tipo de industria y la variedad considerable de los oficios y especializaciones cuyos servicios exige; en segundo, sus perspectivas de expansión; y en tercer lugar, su carácter auxiliar respecto de todos los demás rubros industriales en los que se utiliza equipo mecánico.

El aprendizaje para ocupaciones de la industria se expandió sobre todo para los oficios calificados ligados a la mecánica y a la electricidad, por cuanto todas las empresas, cualquiera fuese su ramo industrial, tenían un problema común: el mantenimiento, reparación y ajuste de sus equipos, máquinas, instalaciones, vehículos y herramientas. Siguió en orden de prioridad la mano de obra destinada al sector de la construcción; vinieron luego las ocupaciones relacionadas con la industria de la madera y el sector de las industrias gráficas, cuyas necesidades son especialmente cualitativas y abarcan una variada gama de ocupaciones. En otros rubros de la industria de transformación la demanda de mano de obra incidía especialmente sobre ocupaciones que podían ser objeto de formación dentro del mismo empleo. Es el caso de las ocupaciones específicas de las industrias de alimentación, textil, vestuario, cuero y calzado, química y farmacéutica, vidrio y cerámica y otras. Conviene resaltar que para atender estas demandas sectoriales, algunas instituciones de formación profesional crearon centros especializados para la formación correspondiente.

En el sector terciario, que acusaba un fuerte desarrollo en cada uno de los países que se iniciaban en la formación profesional, no tardó en comprobarse que el proceso de aprendizaje ya experimentado en las empresas industriales, puede cumplirse siguiendo pautas muy aproximadas para diversas ocupaciones del comercio y los servicios. Por otra parte, el costo de las instalaciones era menor y, por lo tanto, las inversiones para el aprendizaje de estos oficios se mostraba altamente rentable. Es por ello que, además del SENAC, mayormente dedicado en sus orígenes al aprendizaje para este sector, institucio-

nes como el INCE y el SENA vertieron considerable atención hacia el sector terciario.

La inclusión del sector primario como campo de acción para las flamantes instituciones de formación profesional de Colombia y Venezuela abrió una veta hasta entonces inexplorada. A pesar de que en los países latinoamericanos que se habían lanzado en la empresa de la formación profesional, la mayor parte de la población habitaba las zonas rurales, poca atención habían recibido allí las necesidades de capacitación de los trabajadores agrícolas. Las dificultades que implicaría desarrollar acciones sistemáticas de formación profesional para una población dispersa, el desconocimiento de los reales requerimientos de capacitación del sector y el escaso contacto con los problemas fundamentales de la actividad agropecuaria, así como con el propio campesino, inhibieron a las instituciones para penetrar más decididamente en la formación profesional rural. Portadores de una novel experiencia en el campo de la formación profesional industrial, los pasos iniciales en el sector primario en la modalidad aprendizaje constituyeron apenas una transposición, a la nueva clientela, de los cánones que regían el aprendizaje para la industria, la construcción y los transportes. Así tenemos que las primeras especialidades de aprendizaje impartidas en las zonas rurales fueron aquellas relacionadas con la mecanización agrícola, con el mantenimiento de maquinaria y, en general, con la introducción de técnicas de operación que repetían, en cierta medida, el cuadro de incremento de la productividad en que estaban empeñados los sectores industriales, basándose en la utilización intensiva de equipos mecánicos.

A pesar de que las leyes de creación del SENA y del INCE les otorgaban claros mandatos frente a la formación profesional del trabajador agrícola y al mejoramiento de su productividad, los ambiciosos programas que estas instituciones se propusieron en pos de esa meta no pudieron ser cumplidos más que en mínima proporción. El SENA, por ejemplo, planeó atender, en los primeros cinco años de su existencia, a un alumnado que estuviese compuesto en un 40 % por elementos provenientes del sector primario. Sin embargo, a pesar de su empeño, los sectores secundario y terciario coparon el 90 % del alumnado, lo que indica que el SENA no acometería de frente, sino hasta varios años después, los problemas de la formación profesional rural.

La concentración en el aprendizaje de menores, de la que hicieron gala las instituciones pioneras de formación profesional en América Latina y, en sus etapas iniciales, prácticamente todas las que las siguieron, consumió una importante proporción de los recursos financieros de que disponían. Debieron así enfrentar, gradualmente, problemas derivados de la excesiva duración del proceso, altos índices de desertión, dificultad de absorción por parte de las empresas, obsolescencia creciente de los equipos y consiguientes necesidades de renovación, alto costo de creación y mantenimiento de centros y talleres, etcétera. De esta manera, aquellas instituciones que fueron ga-

nando madurez y experiencia irían progresivamente cuestionando esta modalidad de formación, redefiniendo sus características, limitando sus esfuerzos en la línea del aprendizaje tradicional y abriendo y fortaleciendo nuevos caminos para la capacitación de los recursos humanos.

VII

LA FORMACION PROFESIONAL PARA LOS ADULTOS

El estrecho contacto que las instituciones de formación profesional establecieron con las empresas para determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de mano de obra calificada, llevó como consecuencia natural a la certeza de que los medios de formación, creados y proyectados en base al aprendizaje de los menores, no bastaban para responder de manera rápida y adecuada a los requerimientos planteados, fundamentalmente en las empresas de los sectores secundario y terciario de la economía.

Las instituciones, guiadas por la convicción de que sus acciones sólo podían ser útiles en la medida que se ajustasen estrictamente a las necesidades del mercado, dedicaron gran parte de su tiempo, de su personal y de sus recursos técnicos y financieros al estudio cuidadoso de la mano de obra disponible, de los puestos de trabajo existentes y previsibles y de las deficiencias de calificación acusadas por los trabajadores para ajustarse a los requisitos exigidos para el desempeño de las diferentes ocupaciones y oficios. Introdujeron técnicas, como el análisis ocupacional, que permitieron una programación óptima de los cursos, para llegar en el mínimo de tiempo y con el máximo de rendimiento a los estándares de calificación que las empresas precisaban. Permanecieron atentas a los cambios tecnológicos y a las innovaciones que las empresas asimilaban para aumentar o variar su producción o para maximizar la productividad. Convencidas de que el aislamiento del medio de trabajo sería causa inevitable de su fracaso, demostraron gran creatividad y eficiencia para establecer, estrechar y estimular vínculos con lo que en ese momento constituía su razón de ser: la empresa.

Todo ello no haría sino enfrentarlas a la realidad de que, por muy grande que fuese su rendimiento cualitativo, la modalidad de aprendizaje dejaba fuera a un número considerable de trabajadores llamados a ejercer ocupaciones calificadas, y a la gran masa que se desempeñaba en ocupaciones semicalificadas, amén de que no daba solución a los ajustes requeridos por la mano de obra para ponerse al día con los cambios tecnológicos.

La formación profesional de adultos se inició con lo que parecía más sencillo: la formación complementaria de los trabajadores ya empleados que, adoleciendo de insuficiencias técnicas o requiriendo califi-

caciones suplementarias o especiales para ascender en la escala ocupacional, podían ser atendidos utilizando, con pequeñas variaciones, los elementos que formaban parte del aprendizaje.

En el caso del SENA, por ejemplo, la formación complementaria prácticamente antecedió al aprendizaje. Empeñado en la realización de estudios en profundidad y en la preparación de la infraestructura necesaria para instaurar este último sobre bases sólidas, aprovechó entre tanto su capacidad para solventar las necesidades inminentes de las empresas. Implícita en esa preocupación del SENA está la formación de supervisores y capataces, en función de los cuales organizó varios cursos, ya en 1959.

El SENAI y la CNAOP tuvieron también experiencias interesantes en formación complementaria, aun cuando sus respectivas orientaciones fueron diferentes. En tanto el SENAI siguió concentrado en la formación para niveles operativos, la CNAOP estableció cursos de complementación de larga duración encaminados a un adiestramiento para niveles técnicos medios o superiores, mucho más cercanos a la forma escolar de la enseñanza técnica, que a la formación profesional propiamente dicha.

Aun así, el gran problema de la formación de adultos no estaba resuelto. Se lo pensaba, en cierta manera, como un problema transitorio ya que su magnitud podía derivarse del hecho del déficit acumulado de calificación básica de los trabajadores ya incorporados a la fuerza de trabajo. En la medida que el aprendizaje pudiera extenderse en función de las necesidades, al cabo de algunas generaciones todos los trabajadores, o gran parte de ellos, habrían adquirido en su juventud las calificaciones necesarias para los oficios de los niveles de ejecución, y el problema de la formación de adultos se reduciría a ajustes de variada envergadura para adecuarse a los cambios tecnológicos o para permitir a los trabajadores el acceso a niveles superiores, o el cambio de ocupación.

Había otros factores en juego. El acelerado grado de crecimiento que experimentaban las ciudades latinoamericanas, atrajo hacia el mercado de empleo urbano a una gran cantidad de trabajadores, provenientes de las zonas rurales, que no traían calificación alguna para los puestos de trabajo que se ofrecían en los sectores secundario y terciario. Además, la fuerte, aunque asincrónica, expansión de la economía se traducía, desde el punto de vista del empleo, en creación de nuevas industrias, en iniciación de grandes obras, o en la aparición de imprevistas actividades a ellas vinculadas.

La formación de adultos se convertía así en un cometido insoslayable para las instituciones de formación profesional. Estaba por entonces muy en boga la corriente de la formación profesional acelerada, que había dado espectaculares resultados en Europa y Estados Unidos para capacitar a la mano de obra para la reconstrucción de posguerra,

tras la merma provocada por el conflicto bélico mundial. América Latina, que por causas distintas se veía ante la necesidad de generar rápidamente mano de obra calificada y semicalificada, absorbió el esquema de la formación profesional acelerada y las instituciones especializadas descubrieron en él la fórmula ideal para capacitar a los trabajadores adultos, que hasta el momento habían quedado fuera de sus programas.

La aplicación de la formación profesional acelerada fortaleció aún más los lazos de las instituciones con las empresas. Para dar una formación intensiva, dentro de ciertos límites y en un corto período de tiempo, era necesario conocer muy bien las exigencias de las ocupaciones especializadas y semicalificadas que los trabajadores beneficiarios estaban llamados a desempeñar.

A estas alturas, las empresas pasaron, de ser colaboradoras de las instituciones de formación profesional de cuyas acciones se beneficiaban directamente, a protagonistas activas en la formación de su propio personal. Ya en el aprendizaje habían adquirido experiencia y confianza en que podían ser un medio idóneo para la adquisición de calificaciones afinadas a la organización específica de su trabajo. Los empresarios asumieron su responsabilidad en la materia y fueron a las instituciones de formación profesional en busca de orientación y ayuda para concebir y realizar, con sus propios medios, programas de formación sobre una base permanente, de acuerdo con sus necesidades.

La cooperación técnica corría por cuenta de las instituciones, portadoras de un cúmulo de experiencias que las hizo acreedoras de la confianza de los empleadores. Por regla general, este auxilio consistía en la prestación de los servicios de los técnicos que iban a las empresas a realizar el análisis ocupacional de los puestos de trabajo para los cuales se crearían medios de formación, la preparación de programas ajustados a los análisis ocupacionales realizados, la formación o perfeccionamiento del personal encargado de brindar u organizar la formación en la empresa, la elaboración del material didáctico que será utilizado en el proceso de capacitación y el asesoramiento permanente para resolver los problemas que surgen durante el desarrollo de las actividades de formación.

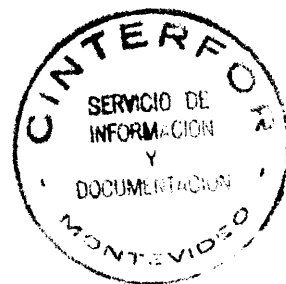
La formación en la empresa emergió como modalidad que habría de ser obligadamente parte del quehacer de todas las instituciones que brotaron hasta hoy en los países de América Latina.

No obstante, no llegó, en la dimensión que se había esperado; a generalizarse entre las empresas, ni a constituir una fuente suficiente de capacitación para sus propios recursos humanos. Numerosas y variadas causas contribuirían a desalentar más adelante a las empresas en su política de capacitación; ellas serán analizadas a lo largo de páginas posteriores, en el intento de comprender la evolución segui-

da en los campos de competencia que se atribuyeron las instituciones de formación profesional, y la trayectoria seguida por la distribución de responsabilidades entre éstas y las empresas.

En el umbral de la década del sesenta, las instituciones pioneras habían marcado un rumbo, el mismo que seguirían luego todas sus seguidoras. Habían hecho suyas varias modalidades de operación, y habían ganado un prestigio, sobre todo en el ámbito empresarial, que les permitiría ampliar su margen de libertad. Impulsadas tras la meta inicial del aprendizaje de menores, pronto abrieron su abanico y se ocuparon de la formación complementaria, de la formación acelerada de adultos, de la formación en la empresa, de la formación de supervisores y, por supuesto, de nutrir sus propios cuadros profesionales y técnicos, dando especial prioridad a la formación de instructores.

Al detenernos con cierto detalle en los primeros años de evolución de las instituciones más antiguas, no hemos querido sino esbozar, en trazos simples, el camino claro, no por eso menos complejo, que surcaron las instituciones de formación profesional en América. Serán ellas y otras de particular dinamismo que nacieron más tarde pero que crecieron en cortos años, las que llegadas a su plena madurez, traerán al mundo de la formación nuevas inquietudes y ensayarán sendas originales.



Segunda Parte

LA FORMACION PROFESIONAL SE HACE FUERTE

I

NACEN NUEVAS INSTITUCIONES

En la vida de la formación profesional en América Latina, la década de los años sesenta puede considerarse un período de trascendental importancia. Las instituciones de formación profesional que se habían creado años antes en Brasil, Colombia y Venezuela, se hacen fuertes, se consolidan técnicamente, definen un campo de acción que les pertenece y ganan un lugar reconocido y destacado en sus respectivos países. A su vez, se generaliza la impresión de que las soluciones que habían encontrado estos países para calificar la mano de obra con arreglo a las exigencias de su desarrollo, constituyen un modelo que vale la pena difundir e imitar. De este modo, la creación de órganos especializados de formación profesional de gran autonomía y de cobertura nacional se convierte en una aspiración latente en muchos países de la región. Varios gobiernos ven fructificar sus esfuerzos durante esos años y crean, bajo diversas fórmulas de institucionalización, entidades dedicadas a la formación profesional. Más adelante serían seguidos por otros, que dieron vida a instituciones de este tipo en los primeros años de la década del setenta.

Sin duda, la Organización Internacional del Trabajo funcionó como elemento catalizador en estas decisiones. Desde hacía varios años, misiones de expertos habían colaborado con los gobiernos latinoamericanos en la ejecución de proyectos que incluían como componente importante, si no primordial, la formación profesional, normalmente para sectores determinados de actividad que eran considerados por los respectivos países como estratégicos para su desarrollo. Estas experiencias, sumadas a la acción ejemplarizadora de instituciones como el SENAI y el SENAC, el SENA y el INCE, contribuyeron a convencer a los gobiernos que era preciso organizar la formación profesional sobre una base sistemática. De tal manera, además de dar una respuesta rápida y eficiente a las carencias de mano de obra calificada que entorpecían de manera ya flagrante la marcha del desarrollo, sería posible planificar la formación de los recursos humanos a mediano y largo plazo.

La mayor parte de los países optaría por una institución especializada concebida fuera de los marcos del sistema de educación regular. Si debiera hablarse de un modelo latinoamericano de formación profesional que tuvo vigencia hasta épocas recientes, tendríamos que señalar como su característica más clara, el hecho de que se haya conso-

lidad en instituciones especializadas que nacieron y prosperaron mucho más vinculadas al mundo del trabajo que al de la educación. Escapan a este rasgo distintivo y determinante los modelos elegidos por Argentina y Uruguay, países donde la formación profesional fue anexada a la educación técnica, de tal modo que instituciones dedicadas a esta última absorbieron las funciones que en los demás países merecieron la creación de entes especializados.

En Argentina, se reorganizaron la formación profesional y la educación técnica en 1959 y se creó el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). Se asignó a ese organismo la misión de satisfacer en cantidad y en calidad las necesidades de recursos humanos a nivel de técnicos medios y operarios calificados, brindando no sólo la formación técnico-profesional sino además la educación integral de sus educandos. Quedaba así superada la antigua CNAOP y la formación profesional se adosaba a la educación técnica, con una perspectiva mucho más escolarizada.

Un patrón semejante databa ya desde 1942 en el Uruguay, bajo la forma de la Universidad del Trabajo (UTU). En ambos casos se trataba de entes descentralizados o autónomos funcionalmente relacionados con los ministerios de Educación y que asumieron la formación profesional como una acción complementaria de la de educación técnica, que constituyó, y constituye hasta hoy, su quehacer fundamental.

Es notable que, en el cuadro latinoamericano, sólo estos dos países hayan optado por una fórmula como la descrita. Diversos factores pueden haber influido en ello. Por una parte, tanto Argentina como Uruguay recibieron desde el siglo XIX grandes contingentes de inmigrantes europeos, que significaron para ambos una fuerza de trabajo por lo general ya calificada y que asumió un papel protagónico en la actividad industrial del país.

Por otra parte, el panorama educativo de estos países lucía caracteres diferentes a los de la mayoría de los países latinoamericanos. En primer lugar, los niveles de escolaridad alcanzados por la población superaban con creces al promedio latinoamericano; en segundo lugar, la amplia cobertura de los sistemas de educación regular y los niveles relativamente altos de ingresos en la población permitieron a los gobiernos del Plata extender y universalizar la enseñanza primaria; en tercer lugar, la educación se convirtió en un instrumento de movilidad social y se la consideró (quizá con cierto optimismo) como uno de los motores del desarrollo económico. En consecuencia, incluir la formación profesional en la educación regular pudo haber sido la manera sensata de acercar hacia el trabajo manual a una población que lo desdeñaba. Asociada a la educación técnica, la formación profesional se dignificaba ante una clientela ávida de educación, como vehículo de ascenso social. Además, la enseñanza técnica, a diferencia de lo que sucedía en otros países, estaba al alcance de muchos y, por lo tanto, se la consideraba la forma lógica y asequi-

ble de capacitarse para las ocupaciones calificadas, quedando a la formación profesional un campo residual de perfeccionamiento, especialización y reconversión.

La tendencia prevaleciente en la mayoría de los países emanaba a las claras de las instituciones creadas en Brasil, Colombia y Venezuela, las cuales daban ya un espectro más o menos amplio de posibilidades que, bajo distintas combinaciones, influirían en las opciones que eligieron países como Perú, Costa Rica y Chile en la primera mitad de la década del sesenta, y luego Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay en los umbrales del setenta.

En 1961 se creó, en Perú, el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI). En la línea establecida por el SENAI, el SENATI se circunscribió por definición al sector industrial, pero bajo el carácter de una institución pública, dependiente del Ministerio de Industrias. El objetivo primordial perseguido fue el aprendizaje de menores, función que tenía por meta proporcionar a la industria peruana la nueva mano de obra que estaba requiriendo. La formación de adultos se mantuvo por bastante tiempo supeditada a los espacios y tiempos libres que dejaba el aprendizaje, y fue organizada como labor complementaria. Años después, en 1974, el SENATI, por expreso mandato legal, absorbió también la formación para el turismo; pero ello sólo perduró hasta la nueva modificación de 1977, fecha en que vuelve a concentrarse en forma exclusiva en el sector industrial.

El SENATI adoptó la pauta de financiamiento que ya hacía escuela en las instituciones de formación profesional, salvo que en su caso las empresas aportantes pertenecían solamente al sector industrial, ya que eran las únicas beneficiarias de la mano de obra formada. A su vez, incorporó a su Consejo Directivo representantes del sector laboral y, sobre todo, del sector empleador, a través de la Sociedad Nacional de Industrias, órgano al cual la labor del SENATI estaría fuertemente asociada.

En 1962 El Salvador creó el Departamento Nacional de Aprendizaje dentro de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, destinado inicialmente al aprendizaje para el sector industrial. Más adelante se convirtió en Departamento Nacional de Mano de Obra y se le asignó competencias más amplias en materia de formación profesional y de colocación de mano de obra.

Costa Rica estableció, en 1965, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), institución pública semiautónoma de características organizativas muy similares a las del SENA de Colombia. En los aspectos formales, lo distingue del SENA su vinculación orgánica con el Poder Ejecutivo, la cual se da a través de la Presidencia de la República y no del Ministerio de Trabajo como es el caso de la institución colombiana; se diferencia además porque las empresas del sector agropecuario están exentas de contribuir al financiamiento de la entidad.

Sin embargo, la cobertura del INA alcanza a los tres sectores económicos. Ello planteó un interesante fenómeno de redistribución de ingresos, que poco a poco iría generalizándose en las diversas instituciones de formación profesional de América, en favor del sector agropecuario, hasta entonces escasamente atendido por entidades ocupadas en dar respuesta a crecientes demandas de los sectores secundario y terciario.

El INA surgió como la respuesta del gobierno de Costa Rica a las insatisfechas demandas de mano de obra calificada para abastecer el proceso de industrialización que planteó la política de integración centroamericana y, más concretamente, la incorporación del país al Mercado Común Centroamericano. En este sentido, Costa Rica fue el primer país de América Central en organizar la formación profesional. Los propósitos originales del INA, centrados en el aprendizaje como modalidad operativa, se orientaron lógicamente al sector industrial, y esta situación prevaleció hasta comienzos de la década del setenta, cuando se efectuó una reformulación de la política institucional que marcó renovados caminos en materia de campos de competencia.

En Chile se había creado, en 1960, el Departamento de Formación Profesional del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), dependencia de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), como un primer paso hacia la creación de un organismo permanente y nacional de formación profesional; en cuanto tal, el SERCOTEC fue el precursor del Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), que vio la luz en 1966.

El nuevo organismo fue financiado por el presupuesto nacional, canalizado a través del Ministerio de Economía; se estableció, así, una modalidad distinta a la puesta en práctica por las instituciones de formación profesional existentes en la región. Si bien el INCE y el INA contaban con un aporte adicional del Estado, y el INCE incluso con una contribución de los trabajadores, el INACAP es — si se exceptúan el CONET y la UTU — el primer organismo de formación profesional directamente costado por el sector público para atender las necesidades de capacitación de los tres sectores de actividad económica. El gobierno reconoce, a través de la CORFO, su responsabilidad en la formación de recursos humanos calificados y, de esta manera, INACAP nace vinculado a una agencia de fomento al desarrollo, que tiene que ver con la planificación económica y que canaliza sus esfuerzos fundamentalmente a través de la promoción de la industria. Ello daría a INACAP un sello distintivo que se tradujo en un estrecho lazo con las políticas de desarrollo impulsadas por el gobierno, y en una atención preferente al sector manufacturero, punto de relieve en la expansión de la economía chilena.

INACAP recogió los desafíos de sus antecesores en otros países de América y abordó las tres líneas de trabajo que ya se hacían tradicionales: aprendizaje de menores, formación de trabajadores adultos

y formación en la empresa. Pero, a diferencia de ellas, estableció desde sus comienzos un programa para la formación de técnicos de nivel medio con equivalencias en el sistema de educación regular, con lo cual se vinculaba de un modo funcional a la enseñanza superior.

II

LA CONSOLIDACION TECNICA

Las instituciones de formación profesional habían llegado a su adolescencia. Habiendo demostrado una notable capacidad de respuesta a los desafíos que se plantearon en su etapa inicial, se habían convertido en entidades dignas de confianza y prestigio en los medios empresariales, acreedoras de eficiencia y eficacia ante los trabajadores, y reconocidas en las esferas gubernamentales, que vieron compensadas con creces sus expectativas en cuanto a la formación de recursos humanos.

Las líneas de acción que guiaron sus primeros pasos se afianzaban, y contaban en su haber con una sólida base de conocimientos y experiencias, ganadas a través de un trabajo de alto contenido técnico. Entraban ahora en la etapa de su consolidación y perfeccionamiento, así como en la de ampliación de sus actividades.

Resueltos ya en forma clara sus problemas de orden institucional, se lanzaron a reformar y ajustar los resortes organizativos y técnicos de la formación profesional, dando énfasis a sus mecanismos de planificación y evaluación. Entidades que crecían rápidamente, alimentadas por sólidos y crecientes recursos, se enfrentaban con el imperativo de su expansión territorial. Nacidas en el seno de las ciudades más importantes de sus respectivos países, se habían esforzado por regionalizar su estructura, por determinar las áreas geográficas en las cuales habrían de concentrar su atención y desde las que irradiarían su impacto, que en esta etapa se configura en los hechos como de alcance nacional.

Una de las características más destacadas en este momento histórico en la vida de las instituciones, consiste en el afán y la dedicación que todas ellas brindaron al estudio, en profundidad y en amplitud, de la demanda cuantitativa y cualitativa de mano de obra en sus respectivos países. Se trató de basar la acción sobre un máximo conocimiento de la realidad y planificar con altos índices de racionalidad y eficiencia, fijándose una línea de prioridades; los estudios de las necesidades de la industria, principalmente, hicieron entrever la existencia de sectores no atendidos, de gran prioridad nacional, que requerían la construcción de centros y talleres especializados. Se planteó entonces el problema de definir la localización de estos centros en la zona geográfica de mayor influencia con respecto al ru

bro de actividad económica que se deseaba atender, y de resolver el modo más eficiente de financiar la edificación de centros de elevado costo.

A estos efectos las instituciones recibieron con frecuencia la colaboración financiera y técnica de diversos países de Europa. La gran mayoría de los centros fueron construidos según convenios especiales con diferentes países industrializados, en virtud de los cuales surgieron centros de formación profesional modernamente equipados y ajustados a las más avanzadas normas técnicas. Equipos y normas provenían directamente de los países desarrollados que patrocinaban o donaban dichos centros.

La asistencia de OIT ocupa también un lugar destacado en la etapa de consolidación técnica de las instituciones. Cada una de ellas contó con la participación de expertos en los proyectos que las mismas instituciones definieron en sus campos más necesitados de refuerzo técnico. Esta vía tuvo además el efecto de enlazar las experiencias de las distintas instituciones de formación profesional existentes en la región, ya que OIT llevaba y recogía ideas y procedimientos en cada uno de los países a los que vertió su asesoramiento.

La formación profesional exigía una metodología de enseñanza de nuevo corte, que no encontró inspiración en los métodos aplicados por la enseñanza regular. Objetivos distintos y educandos distintos, no podían sino obligar a las instituciones a crear su propia metodología. Recurrieron a la ya muy avanzada experiencia acumulada en países de Europa y Estados Unidos y tras un continuo esfuerzo de readecuación e imaginación, fueron abriendo nuevos cauces metodológicos.

En el momento de su consolidación técnica, las instituciones establecieron unidades especiales encargadas del estudio y diseño de metodologías de formación y definieron los trazos estructurales de los métodos que han de aplicar a la formación de aprendices, a la habilitación y formación complementaria de trabajadores adultos y a la formación en la empresa, que constituían en ese momento las modalidades principales de su acción.

Paralelamente, las instituciones se ocuparon de la elaboración del material de enseñanza que las metodologías en uso exigían. El campo virgen en el que les tocaba actuar las enfrentó a la inexistencia casi absoluta de ayudas didácticas que pudieran apoyar el proceso formativo, lo que se agravaba por la variedad de especialidades que las instituciones debían atender. Poco a poco, las instituciones fueron conformando un refinado procedimiento para elaborar el material didáctico que requerían, el cual no sólo debía ser basado en cuidadosos y detallados análisis de los puestos de trabajo y de las operaciones que los constituyen, de manera de ordenar el aprendizaje en un proceso de dificultades crecientes, sino que debía adaptarse a una población poco familiarizada con el estudio sistemático, de esca

so nivel de instrucción previa y sumido en el mundo del trabajo, poco propicio a la disposición mental y a la disciplina que exige la enseñanza.

Asimismo, las instituciones se vieron enfrentadas con la necesidad de disponer de un personal docente encargado de dictar los cursos de formación profesional acorde con las exigencias del mercado de trabajo. En algunos casos acudieron a profesores procedentes de la educación técnica o del sistema educativo regular; ello ocurrió principalmente para las llamadas materias relacionadas o correlacionadas. Pero como hecho más destacado cabe señalar, en este sentido, que el reclutamiento de los instructores se caracterizó porque los mismos eran en su gran mayoría trabajadores con experiencia y conocimientos en su ocupación, a los que las instituciones capacitaban en cursos especialmente diseñados para formarlos como instructores. En estos cursos se ponía énfasis en los aspectos pedagógicos y psicológicos que entraña todo tipo de acción capacitadora.

El SENAI y el SENAC contaban ya con una sólida experiencia en materia de metodología de la enseñanza y de elaboración de material didáctico. El INCE y muy especialmente el SENA, y luego todas las demás instituciones, se apoyaron en los avances logrados por las instituciones más antiguas y retocaron, adaptaron, ampliaron e innovaron de acuerdo con sus propias inquietudes y prioridades.

La proliferación de centros fijos de formación proporcionó la cara visible de las instituciones. Constituyó la muestra fehaciente de su crecimiento y centralizó gran parte de su acción. Los períodos lectivos del aprendizaje se realizaban en los centros, en un régimen de tiempo completo y las instalaciones se utilizaban en la noche para formar adultos. Sin embargo, las instituciones captarían tempranamente que no toda su acción formativa podía ser llevada a cabo a través de estas grandes fábricas de formación profesional para trabajadores alumnos. Aun cuando se crearon centros distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, nuevas modalidades de formación cuya necesidad se hizo sentir no podían operar sobre la base de centros fijos. Se reforzó, entonces, la formación en la empresa, esto es, en el mismo puesto de trabajo; pero ello tampoco fue suficiente.

Por diversas razones, las instituciones de formación profesional habrían de llegar a la creación de un nuevo medio de formación que les permitiese aumentar el volumen de sus beneficiarios, desplazarse hacia puntos geográficos hasta entonces no accesibles, cubrir necesidades coyunturales de formación sin tener que realizar grandes inversiones en recursos físicos, humanos y materiales, y lograr el máximo de flexibilidad en su operación. La solución que encontraron fue la de las unidades móviles.

En el caso del SENAC, las unidades móviles tuvieron la misión de expandir y diversificar las acciones formativas intensivas y de corta duración; el INCE las utilizó para ampliar los alcances del programa

de capacitación de jóvenes que se inició en 1964, a fin de atender zonas de escasa población, o actividades económicas dispersas, que no justificaban la creación de centros fijos.

En Chile, el INACAP instauró, a partir de 1966 unidades móviles para la zona sur del país, especialmente en los oficios de la construcción y de mantenimiento eléctrico. A raíz de la gran demanda de capacitación originada desde 1967 por la reforma agraria, las acciones móviles se generalizaron en el sector agrícola.

En el SENA y el INA las acciones móviles surgieron ante la necesidad de dar creciente atención al sector agropecuario, al enfatizarse la capacitación de trabajadores agrícolas adultos que no podían abandonar su puesto de trabajo.

III

CRECIMIENTO Y DIVERSIFICACION DE LOS PROGRAMAS

La multiplicación de centros, el fortalecimiento de la formación en la empresa y la iniciación de acciones móviles no podían sino incidir en una notable expansión del número de personas capacitadas por las instituciones. La eficiencia técnica y organizativa contribuían, además, a una racionalización máxima del proceso de formación, con lo cual las instituciones operaban colmando su capacidad; se propendía de ese modo a capacitar a más personas en el mínimo de tiempo.

El aprendizaje, aun cuando sufrió modificaciones debidas por lo general a la necesidad de acortar su duración y alterar las modalidades de alternancia entre el centro y la empresa, continuó exigiendo un tiempo y espacio que consumía una proporción considerable de la capacidad de las instituciones y, por ende, de su presupuesto. En cambio, la formación de adultos se expandía cada vez más; con ello el número de beneficiarios sobrepasaba en espiral ascendente al de aprendices. La formación de adultos se tornó así una veta de alto rendimiento y eficacia que poco a poco irá identificando a las instituciones de formación profesional, nacidas, por el contrario, con el acento puesto en el aprendizaje de menores.

Confiadas en su capacidad técnica, las instituciones, ya sólidas, estaban en posición favorable para ampliar el espectro de sus actividades hacia campos de la actividad económica a los que todavía no habían podido atender en la medida de sus aspiraciones.

Hasta épocas muy cercanas, el grueso de sus esfuerzos se había volcado al sector industrial. La inmensa gama de oficios y ocupaciones que este sector abarca, y la compleja organización del trabajo en que estructura su acción, determinaban un lento y minucioso proceso de diseño y ejecución de programas de formación profesional altamente diversificados. Subyacía, de más está repetirlo, el dinamismo de las empresas industriales que, a un ritmo acelerado de innovación tecnológica, planteaban continuos cambios en el contenido de las ocupaciones, exigiendo una reformulación permanente de los programas.

Las ocupaciones que conservan la atención prioritaria son aquellas relacionadas con la mecánica, la electricidad, la metalurgia, la ebanistería, la confección, el cuero y calzado, la industria textil y la industria alimentaria. Paralelamente, la construcción se convier

te en un campo de múltiples responsabilidades y las instituciones crean a tales efectos una diversificada línea de especialidades de formación.

El sector terciario manifestaba, sin embargo, un crecimiento superior en términos de empleo, y demandaba progresivas calificaciones a las que instituciones de formación profesional tales como el SENAC, el INCE, el SENA, el INACAP y el INA no tardaron en dar respuesta. Incursionaron en el campo del comercio, la banca, los servicios públicos y personales, el personal de oficinas, la hotelería y el turismo. A este último rubro atiende también temporalmente el SENATI, que acoge, a partir de 1974 y hasta 1977, el mandato de brindar formación profesional para la hotelería y el turismo.

Las instituciones aplicaron cuantiosos esfuerzos a la formación para las ocupaciones del sector terciario y buena parte de las especializaciones impartidas tenían una duración relativamente inferior a la mayoría de las especialidades calificadas de la industria. Eso obligó a que las instituciones debieran multiplicar su capacidad y atender a un número de participantes que a veces superaba al de los egresados de cursos para las actividades del sector secundario.

Cabe señalar que por esta época las instituciones habían ya comenzado a dar creciente importancia a la formación agropecuaria. Restringida desde un comienzo a un lugar meramente marginal en el conjunto de acciones emprendidas por las instituciones de formación profesional, la capacitación agrícola empieza a ganar terreno, sobre la base de las posibilidades de expansión con que ahora contaban las instituciones. En un primer momento no existía todavía conciencia plena acerca del papel crucial que el desarrollo rural iría a tomar, toda vez que la expansión industrial y el desarrollo global de los países de América Latina empezaban a mostrar crudamente sus limitaciones.

Desde sus pasos iniciales las instituciones habían intentado trasponer a la actividad agropecuaria los esquemas de formación que se habían probado eficientes en los sectores económicos atendidos con prioridad. Comenzaron así por el aprendizaje en especialidades agrícolas de trazos muy similares a la preparación para oficios industriales, sobre todo del área de mecánica y electricidad. Pero pronto habrían de extender sus acciones a los trabajadores adultos, utilizando el mismo patrón tradicional, e incorporando, a manera de innovación, actividades de capacitación coyunturales, de corta duración, que podrían ser desplegadas más allá de los centros regionales de formación.

La característica destacada del momento era, en consecuencia, el impulso hacia las especialidades típicas y distintivas del trabajo de la tierra. Se dio impulso a la modalidad de capacitación por producto, lo que implicó un cambio significativo en el esquema que hasta entonces había regido la formación agropecuaria. Las instituciones

procedieron a analizar las categorías de producción de las distintas áreas geográficas y llevaron a cabo acciones formativas de gran flexibilidad, que se desplazaban hasta el lugar del cultivo o de cría, en las épocas y los momentos que su proceso productivo exigía y en concordancia con las necesidades especiales de producción de que se tratara.

Entidades como el SENA, el INCE, el INACAP y el INA encararon una variada gama de especialidades que versaban sobre los cultivos típicos del país respectivo y diversos según las zonas geográficas cubiertas. Atendían, sobre todo, a la población asalariada agrícola. En este sentido, la formación agropecuaria trasladó la pauta que seguía vigente en el medio urbano, esto es, orientarse hacia la capacitación de recursos humanos para el sector más dinámico de la economía, para la empresa organizada y normalmente mecanizada, que ha incorporado tecnología moderna al proceso de producción agropecuaria.

Esta línea de acción, altamente innovadora para el quehacer de las instituciones, exigió de ellas un profundo esfuerzo de readaptación técnica y organizativa. Era preciso reenfocar todo el procedimiento técnico, crear una metodología acorde al nuevo tipo de capacitación, elaborar los materiales didácticos correspondientes, proceder a un serio estudio de las formas organizativas de las empresas agropecuarias, y de sus demandas de mano de obra capacitada.

Pero la tarea que emprendían estaba aún muy distante de lo que llegaría a ser años más tarde cuando, tras el contacto con una realidad rural, las instituciones fueron obligadas a provocar vuelcos trascendentes en su forma de abordar una nueva clientela. La formación agropecuaria dejaría de ser tal y cobraría fuerza un nuevo concepto: el de formación profesional rural.

IV

LA COOPERACION HORIZONTAL

Hasta ese momento había existido una fuerte corriente de comunicación informal entre las instituciones de formación profesional de la región. Huérfanas de adecuados precedentes institucionales en sus propios países y palpando una similitud de intereses que traspasaba las fronteras, las entidades, ya conscientes de su peso, se empeñaron en seguir muy de cerca la trayectoria de sus colegas y en compartir experiencias para ayudarse mutuamente en una tarea que exigía constante innovación.

Las instituciones más antiguas colaboraron directa o indirectamente con las instituciones hermanas en sus primeros pasos. Les abrieron sus puertas para traspasar su experiencia, facilitaron un intercambio mutuo de personal y les brindaron asistencia técnica directa para la solución de problemas de diversa índole.

En los albores de los años sesenta se hizo sentir en la región la necesidad de canalizar esta corriente de cooperación a través de un órgano regional encargado de promover la formación profesional. Nació así en 1964, el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor), bajo la forma de una agencia especializada de la OIT que actuaría como agente catalizador de las inquietudes y experiencias de las instituciones de formación profesional de América y como foco propulsor de flujos permanentes de información y contacto entre ellas.

La creciente actividad de Cinterfor y la variedad, cada vez mayor, de asuntos y modalidades operativas que fue paulatinamente incorporando a su labor, contribuyeron a dinamizar en grado notable el crecimiento y madurez de las instituciones de formación profesional. Sobre la base de los esfuerzos de las instituciones que ya contaban con una trayectoria, las instituciones más nuevas quemaron rápidamente las etapas y avanzan con pasos acelerados hacia su consolidación.

Utilizando el conducto natural que ofrecía Cinterfor, se constituyó un verdadero sistema de cooperación basado en la hermandad de las instituciones de formación profesional de la región, factor determinante de su incesante desarrollo y de la propagación de nuevas ideas, métodos operativos y recursos técnicos que fortalecieron su vida institucional.

Las pautas de asistencia técnica extranjera que habían prevalecido en épocas pretéritas, daban paso ahora a la colaboración entre países de la misma región. Los expertos europeos de antaño son suplantados por técnicos provenientes de instituciones más adelantadas de los países de América Latina. Para la capacitación del personal de las nuevas instituciones se recurre a los países hermanos de la región y las ambiciones de renovación encuentran horizonte en ellos, restando interés a las experiencias menos próximas de Europa y Estados Unidos.

La pujanza de las instituciones y la corriente de solidaridad existente entre ellas serían un factor más para decantar las inquietudes que ya compartían prácticamente todos los países de la región que aún no contaban con órganos especializados de formación profesional a nivel nacional, para darles vida. Aparece así, en el concierto latinoamericano, una serie de nuevas instituciones de formación profesional, cuyos pasos iniciales datan de las postrimerías de la década del sesenta y comienzos de la siguiente.

El Ecuador creó, en 1966 el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), que inició sus actividades dos años más tarde. Le siguió Nicaragua, con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), creado en 1967; luego Bolivia, con el Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO), de 1972; y a fines del mismo año Honduras establece el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP).

Guatemala contaba desde 1961 con el Centro Nacional de Desarrollo, Adiestramiento y Productividad (CENDAP), cuya labor capacitadora se consideraba insuficiente; se creó así, en 1972, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). Paraguay estableció, en 1971, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). Panamá traspasó en 1973 el Departamento de Formación Profesional, hasta entonces dependencia del Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y, en abril de 1979, dicho Departamento se transformó en el Servicio Nacional de Formación Profesional.

En México, la organización nacional de la formación profesional no llegó a consolidarse hasta 1978, en que se creó en el seno de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA). Hasta entonces, la capacitación para el trabajo operaba bajo un esquema de tipo sectorial, sin coordinación entre sí, con entidades como el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA) y el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra en la Industria (ARMO).

A mediados de la década del 70 quedó prácticamente completo el cuadro de instituciones nacionales de formación profesional en los países americanos. Las entidades recientemente creadas tienen todas en común el hecho de ser entidades públicas vinculadas al Poder Ejecutivo

vo a través de los respectivos ministerios de Trabajo, arraigo institucional que parecía estar dando buenos resultados en la región. Algunas de ellas siguen la pauta de financiamiento proveniente de las empresas (INFOP, SNPP), otras la de un aporte mixto entre el Estado y las empresas (INTECAP, FOMO, SECAP), en tanto que otras son de cargo total del Estado (INA de Nicaragua). Todas instauran el tripartismo en sus órganos rectores.

Merced a las fluidas redes de comunicación entre las instituciones de formación profesional de la región, las recién llegadas recogen las experiencias de sus predecesoras en momentos en que éstas han ya evolucionado notablemente. Asimilan así muchas de las preocupaciones a las que las instituciones más antiguas habían llegado tras un largo proceso de estudio, ensayo y error. Se comprende entonces fácilmente el amplio espectro de necesidades a las que se propusieron dar respuesta las nuevas entidades. Cuentan ante sí con un panorama ambicioso: desean estructurar el aprendizaje de menores y cubrir una variada gama de modalidades de formación de adultos; se exigen, todas, una actuación en la totalidad de los sectores económicos; algunas como el INFOP y el INTECAP se fijan metas de capacitación en todos los niveles de la estructura ocupacional; la formación en la empresa constituye preocupación fundamental del SNPP y del INFOP. Por último, se atribuyen la misión de impartir formación a sectores de población que inquietaban a las instituciones grandes, enfrentadas a nuevos desafíos de orden económico y social.

Evidentemente, a pesar del gran adelanto que significaba el contar con la experiencia de otros, las nuevas instituciones se abocaron en sus inicios a realizar, en su contexto, lo que las anteriores habían hecho a través de largos años: determinación de necesidades de formación, planificación de actividades, organización administrativa y técnica, etc. Poco a poco, irán avanzando, algunas más rápidamente que otras y en función de las coyunturas políticas, económicas y sociales en que les tocó crecer, pero siempre con el mismo criterio de solidez técnica y afán innovador que es ya carácter inherente a la formación profesional en América Latina.

Tercera Parte

¿LA FORMACION PROFESIONAL SIN FRONTERAS?

I

LA PREOCUPACION SOCIAL

Durante su etapa inicial y la de consolidación institucional, las entidades de formación profesional se habían trazado un camino claro, orientado a cometidos definidos que surgían de los imperativos creados por un proceso de desarrollo, fundamentalmente de tipo económico, al que se habían lanzado los países de América Latina. Su fuerza se había cimentado en su capacidad de respuesta ante la necesidad indiscutida de formar mano de obra calificada y semicalificada para abastecer ese proceso de desarrollo. Habían hecho suyo un campo hasta entonces por nadie abordado en forma sistemática, y habían demostrado una extraordinaria habilidad para crear mecanismos ágiles y eficientes para cumplir su labor. En cierto sentido, funcionaron sobre esta base como instituciones prácticamente autosuficientes, con objetivos precisos y procedimientos idóneos, que rigieron sus destinos sin mayores presiones, convencidas de que su forma de operar implicaba una gran posibilidad de captar las demandas que su entorno les planteaba; y en efecto, supieron asimilar, con notable prontitud y eficacia, las necesidades cambiantes que su medio de acción les fue presentando.

Sin embargo, el proceso de desarrollo industrial que había originado y alimentado su engrandecimiento, tropezó con escollos que no podían sino repercutir de manera decisiva en el rumbo previsto por las instituciones de formación profesional. La evolución de las condiciones económicas y sociales de los países de la región se hicieron cada vez menos fluidas y la dinámica del crecimiento no es hoy suficiente para sustentar un proceso armónico de mejoramiento global de las sociedades latinoamericanas.

Los países de la región habían registrado, entre 1950 y 1960, tasas importantes de crecimiento económico. Pero, con igual certeza, se había comprobado que la abundante oferta de mano de obra no estaba siendo absorbida paralelamente con este crecimiento; que en tanto los sectores modernos de la economía prosperaban vigorosamente, la mayor parte de la población no tenía acceso a ellos, permaneciendo al margen de los frutos del progreso; que el sector rural seguía postergado en el estancamiento, alejándose progresivamente de las pautas de modernización que parecían invadir las ciudades; que estas últimas mostraban cada vez más dramáticamente síntomas de pobreza extrema en vastos sectores de población; que las distancias sociales se

agrandaban en lugar de disminuir; que los países de América Latina, en último término, no habían logrado desprenderse de sus lazos de dependencia con las metrópolis del mundo desarrollado.

El síntoma social más agudo de esta compleja situación se focaliza en el empleo. Se pensaba anteriormente que el problema del empleo radicaba fundamentalmente en la falta de calificaciones de la población para llenar los puestos de trabajo que generaba la expansión de la actividad económica.

Sin embargo, era ya evidente que, a pesar de los esfuerzos realizados en la materia, los problemas generados por el desempleo y el subempleo se hacían cada vez más patentes y las soluciones no podían venir exclusivamente del lado de la adecuación cualitativa de la oferta de mano de obra a la demanda. Se planteaba así un dilema de vastas proporciones, que tocaría hasta sus mismas raíces la crítica a un patrón de desarrollo que no había dado los frutos esperados.

Las instituciones de formación profesional, llamadas a solucionar un problema que hasta entonces tenía causas aparentemente claras a las cuales atacar, se ven así enfrentadas a la necesidad de reexaminar su papel económico y social, de abrirse a su contexto y de flexibilizar su acción hasta responder a los nuevos imperativos que les planteaba el propio dinamismo de la sociedad en que estaban inmersas.

Su cometido tradicional no perdía vigencia, por cuanto la capacitación de mano de obra en ocupaciones calificadas y semicalificadas para los sectores modernos de la economía seguía siendo indispensable para sustentar la expansión de la actividad económica que continuaba y debía continuar. Pero, paralelamente a ello, las instituciones de formación profesional emprendieron una nueva línea de actividades, en la cual prima la dimensión social sobre la dimensión económica, hasta entonces preponderante. Esto las condujo a nuevos campos de competencia a los cuales aplicaban, con un voluminoso y profundo esfuerzo de innovación y adaptación, los conocimientos y experiencias de su quehacer tradicional. Hacia 1970 y aun antes, las instituciones de formación profesional incursionaron en ámbitos que hasta entonces no habían merecido su atención. Tras los primeros pasos, adelantaron y retrocedieron hasta encontrar el verdadero camino. Muchas de ellas se encuentran aún en ese proceso y es difícil, a poco andar, examinar con objetividad el grado en que las nuevas líneas de acción llegan a conformar un cuadro remozado de las instituciones. Es indudable que muchas de ellas enfrentan hoy el mundo que las circunda en forma diferente a como lo hicieron ayer; sin embargo, la perspectiva de observación es todavía demasiado cercana y hacen falta algunos años más para evaluar hasta qué punto se trata de un proceso de redefinición profunda de su cometido económico y social.

La fórmula de financiamiento con que fueron concebidas las instituciones de formación profesional habría de darles, con todo fundamento, una pauta de dedicación prioritaria a la capacitación de la mano

de obra para las empresas del sector moderno o formal de la economía. Por lo demás, la sola fijación de la línea divisoria entre las empresas que debían y no debían cotizar a las instituciones, dejaba a cargo de las empresas grandes y hasta medianas, la financiación casi total de los servicios de formación profesional. No hay que olvidar que los órganos directivos de todas las instituciones cuentan con la representación de empleadores y trabajadores que, lógicamente, provienen del sector moderno de la economía, por lo que ha existido un relativo consenso entre ambas partes referente al género de actividades que las instituciones debían desarrollar.

Los gobiernos, a cuyo cargo está, por regla general, la conducción de las instituciones, estuvieron por mucho tiempo convencidos de que el cometido de la formación profesional era proveer recursos humanos adecuados y en forma oportuna para sustentar el proceso de desarrollo económico en que estaban empeñados. Lejos estaban de pretender que las instituciones se ocuparan entonces de los sectores menos dinámicos, que poco o nada podían contribuir a fortalecer y acelerar ese desarrollo. Incluso luego que las políticas de gobierno se vuelcan hacia los sectores rezagados de la economía y que las presiones sociales se hacen sentir debido a una población mayoritariamente ubicada al margen del sector moderno, es claro que el grueso del presupuesto y de los recursos técnicos de las instituciones sigue dedicado a la clientela preferencial, que fue quien dio a ellas vida y fuerza.

Cifras proporcionadas por el SENA indican que en la actualidad, pese a la creciente importancia que han adquirido sus programas dedicados al sector informal de la economía, un 80 % de los recursos se destina todavía a satisfacer las necesidades del sector moderno.

Por lo tanto, los cambios operados en los campos de competencia de las instituciones deben considerarse todavía como de carácter más bien cualitativo y no como una reorientación radical de su acción hacia un nuevo tipo de clientela. En sus rasgos generales, la línea central de actividad sigue enmarcada en los patrones clásicos que adoptaron desde su nacimiento; sin embargo, acciones no tradicionales van siendo emprendidas cada vez con mayor frecuencia y adquieren paulatinamente un mayor peso relativo, lo que nos lleva a pensar que, poco a poco, se está llegando a una redefinición de los objetivos de las instituciones.

Por otra parte, aun en su línea de acción tradicional, las instituciones abordan la formación profesional con un sentido diferente, que se traduce tanto en la planificación de sus actividades, otorgando prioridades basadas en nuevos criterios, como en el contenido de la formación impartida, orientado cada vez más hacia el hombre, concebido como un ser integral.

II

LA FORMACION PROFESIONAL ANTE EL PROBLEMA DEL EMPLEO

En los años 50 cobró todo su dramatismo, especialmente en las grandes ciudades de los países de mayor adelanto industrial de la región, la incapacidad del sector dinámico de la economía urbana, propulsor del crecimiento, para absorber mano de obra en el grado que lo había venido haciendo hasta entonces. La ampliación de las oportunidades de empleo en las industrias modernas y en las ocupaciones urbanas de productividad relativamente alta del sector terciario había sido apreciable; pero, a pesar de ello, quedaba a la zaga del crecimiento de la población urbana, acrecentada ésta por los efectos de la migración del campo a las ciudades. El rezago se debía, en gran parte, a que las empresas del sector moderno, bajo la influencia de las técnicas de producción implantadas en los países altamente industrializados, adoptaban tecnologías destinadas a ahorrar mano de obra. Una tecnología intensiva en capital y con bajo contenido de mano de obra permitía una producción eficiente, además de una manera de salvar los obstáculos que oponía a la empresa la onerosa seguridad social, la falta de capacitación y estabilidad de los trabajadores urbanos y el temor ante un movimiento sindical fuerte. Sin embargo, el camino escogido no permitió impulsar un crecimiento sostenido y armónico, cuyos resultados afectarían positivamente a gran parte de la población, dándole a ésta, al tiempo que bienestar social, poder de consumo que expandiera los mercados internos sobre los cuales descansaban las posibilidades de ampliar la producción de bienes y servicios.

Fuertes contingentes de población rural desempleada seguían desplazándose hacia las ciudades en busca de una oportunidad de trabajo. Pero, ante la falta de plazas en el mercado, se vieron obligados a canalizar su potencial de trabajo hacia servicios personales y actividades de escasa productividad y generadoras de mínimos ingresos. Proliferaron así diversas ocupaciones entre las cuales se cuentan algunos servicios e industrias en pequeña escala, conformadas al margen de las normas que rigen el sector moderno de la economía. El proceso se visualizó en los cinturones de miseria de las ciudades y en la generalización progresiva de la pobreza, fuertemente enlazada con el problema del empleo.

La pobreza rural prolonga y transfiere buena parte del problema ocupacional del campo a las ciudades, incidiendo así en la pobreza urbana. Estudios de CEPAL y PREALC concluyen que, en los inicios de la

década del 70, casi la mitad de la población activa de la región tiene problemas de empleo, con la contrapartida lógica de que una significativa proporción de los hogares latinoamericanos estén en una situación de pobreza, correspondiendo en la mayoría de los casos a familias que habitan zonas rurales.

El problema del empleo reviste diversas formas y acusa variaciones de significación en extensión y gravedad entre los distintos países de la región. La preocupación primera de casi todos los países se centró en el desempleo; pero pronto giró hacia el subempleo que, bajo formas encubiertas, era el mayor responsable de la pobreza crónica que afectaba a vastos sectores de población en los países latinoamericanos.

Ello determinaría que las instituciones de formación profesional asumieran una nueva responsabilidad frente a la capacitación de los desempleados y los subempleados, tema que hasta entonces había estado casi enteramente fuera de su cometido principal.

La formación profesional había nacido y se había fortalecido estando vinculada con el trabajador empleado; ya se tratase de aprendices o de trabajadores adultos que siguen cursos de complementación o de formación en la empresa, su característica común es que tienen un puesto de trabajo. Si bien muchas instituciones habían instaurado modos de formación inicial abiertos a trabajadores adultos, o programas de reconversión ocupacional para aquellos que requerían nuevas calificaciones para cambiar de empleo, su dedicación frontal a la capacitación de desempleados se inició tras decisiones políticas que emanaron muchas veces de las autoridades gubernamentales.

En general, la mayoría de los programas no tradicionales que emprenden las instituciones de formación profesional están vinculados estrechamente al problema del empleo. Algunos de ellos revisten la característica de definirse explícitamente como orientados hacia los desempleados y los subempleados; otros contribuyen al mismo propósito a través de acciones directamente centradas en la capacitación de ciertos grupos sociales, que padecen bajo distintas formas los problemas del desempleo y subempleo. Tal es el caso de los programas orientados hacia la pequeña y mediana empresa, hacia el sector informal urbano, hacia el sector rural tradicional, hacia las mujeres, hacia los trabajadores migrantes, hacia los trabajadores cesantes de determinados rubros de actividad económica sujetos a contracción, hacia los minusválidos y, en general, hacia los grupos de población que habían permanecido en desventaja frente a los alcances de la formación profesional.

La atención de estos nuevos grupos sociales opera bajo esquemas distintos. Las instituciones de formación profesional, que en su quehacer tradicional habían actuado con su solo peso institucional, se ven ahora abocadas a la necesidad de coordinar sus esfuerzos con los

de la variada gama de instituciones que de alguna manera se ocupaban ya de la promoción social de los grupos que constituyen la nueva clientela de la formación profesional. Salen así de su propia órbita, crean vínculos con las entidades de promoción y extensión social y establecen muchas veces pautas de acción integrada para hacer de la formación profesional un componente clave de los programas promocionales para determinados grupos de población. Por ello, muchos de los programas no tradicionales que emprenden las instituciones van a operar sobre la base de convenios y acuerdos con tales entidades, lo que contribuiría a darles un amplio margen de movilidad entre el con cierto de agencias gubernamentales y privadas que se desempeñan en campos conexos a los de la formación profesional. Las instituciones de formación profesional se enlazan así en forma mucho más fuerte y flexible a su entorno, y proyectan su radio de acción a un medio eco nómico y social que trasciende con creces las fronteras que tácitamente se habían fijado hasta entonces.

III

LOS SECTORES REZAGADOS EN LA MIRA DE LAS INSTITUCIONES DE FORMACION PROFESIONAL

Venezuela captó hacia 1960 la gravedad de su problema de desocupación juvenil. Sobre la premisa de que entre los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, una proporción importante no lo encontraría debido a que carecen de calificación suficiente, el gobierno venezolano tomó cartas en el asunto y en 1964 encomendó al INCE el programa para la juventud desocupada, destinado a capacitar sesenta mil jóvenes en un plazo de cuatro años. El programa se inició haciendo especial hincapié en la eficacia y utilidad inmediatas de una formación acelerada; los cursos son así breves, intensivos y utilizan un material didáctico especialmente destinado a esos fines; su objetivo consiste en enseñar un mínimo para que los egresados puedan ser contratados de inmediato posibilitándoles proseguir su formación más adelante, una vez que obtengan un empleo y conozcan las demandas de calificación que éste les planteará.

En 1970 el programa extraordinario de formación de jóvenes desocupados se integró al quehacer regular del INCE y, aunque mantuvo los mismos objetivos, la formación se diversificó y el número de especializaciones aumentó considerablemente. Los esfuerzos realizados por el INCE para cumplir con este nuevo cometido fueron de envergadura; dispuso la construcción de diez centros de formación en las ciudades más importantes del país, habilitó un centro dependiente del Ministerio de Trabajo y coordinó con el Ministerio de Educación un Plan Combinado por el que se utilizan durante la noche los recursos internos de veintiuna escuelas industriales. Además, estableció un vasto programa de acciones móviles para dar a la nueva tarea la dimensión territorial que exigía.

A partir de 1976, y como respuesta a la contribución que el INCE debió prestar a la puesta en marcha del V Plan de la Nación, a través de una cuota de formación que ascendía a 450.000 personas en cinco años, la institución impulsó cuatro programas especiales que en gran medida se orientaron hacia los sectores rezagados de la economía venezolana: a) Alfabetización y Educación Primaria; b) Formación de Pequeñas Empresas; c) Promoción en los Barrios; d) Habilitación Ocupacional.

Si bien los dos primeros serán tratados con mayor detalle en páginas siguientes, puede afirmarse desde ya que el programa de promoción en

los barrios y el de habilitación ocupacional constituyen nuevas formas de acercamiento hacia los sectores marginales, el primero concentrado en las áreas urbanas y el segundo abarcando también las áreas rurales. El programa de promoción en los barrios puede considerarse un enfoque metodológico mediante el cual se establecen prioridades para ulteriores acciones de capacitación, con la cooperación de la propia gente del barrio, a las que deberá darse respuesta a través de cualquiera de los otros tres programas especiales. La habilitación ocupacional pretende capacitar en forma rápida a desocupados o subempleados para el acceso a una actividad productiva más digna. En estas dos líneas de actividad el INCE adquiere una posición central, abocándose a la tarea prácticamente por sí solo; sin embargo, en los dos primeros programas es posible apreciar la pauta que se hace cada vez más frecuente en la región, de recurrir a otras entidades especializadas que actúan frente a los grupos especiales de población a los que se quiere atender, aunando esfuerzos en pro de una tarea mancomunada.

En 1968, el Decreto 3123 del gobierno de Colombia reorganizó el SENA, definiéndolo como organismo público encargado de cumplir la política social del gobierno en el ámbito de la promoción y de la formación de los recursos humanos del país. Bajo esta nueva directiva, el SENA adecuó sus actividades a los planes de desarrollo nacionales, en los cuales se asignó especial prioridad al problema del desempleo y del subempleo. Se inició así oficialmente un ambicioso plan de capacitación para desempleados y subempleados de las áreas urbanas, tomando como punto de partida aquellos sitios donde existen mayores problemas ocupacionales.

La nueva acción del SENA contó con un respaldo financiero especial, emanado de disposiciones legislativas que, en 1968, autorizaron a la entidad a emplear hasta el 10 % de sus recursos en este rubro, comprometiéndose el gobierno a aportar otro tanto. El SENA pudo, por lo tanto, planificar estas acciones con una financiación equivalente al 20 % de sus recursos.

Los programas adoptaron la denominación de Programas de Promoción Profesional (PPP) y se canalizaron tanto hacia las áreas urbanas (PPPU) como hacia las áreas rurales (PPPR), con el fin de atenuar los índices de desempleo y contribuir "a la solución de la problemática de la población en edad de trabajar mediante una formación que incluye los factores técnicos, humanos y sociales que hagan posible la promoción integral de las personas, el desarrollo de la comunidad a que pertenecen y la incorporación real de ésta a la sociedad..."

A pesar de los esfuerzos realizados, los nuevos programas tropezaron con variados obstáculos; por una parte, no se dispuso de una metodología especial para atender a los sectores rezagados y los primeros intentos, nacidos en virtud de una trasposición, a escala reducida, de los modos y métodos clásicos empleados por el SENA para la aten-

ción del sector moderno, no dieron los frutos esperados; por otra, el gobierno no aportó la contrapartida prometida para la financiación de los programas.

El SENA se abocó entonces a una readecuación de sus estructuras técnicas, administrativas y de recursos humanos para realizar una labor más eficaz, la que culminaría algunos años más tarde en un sólido programa de formación profesional para el sector informal de la economía.

Para la orientación de sus programas el SENA distingue, dentro del sector informal o no moderno, dos subsectores: el tradicional, que agrupa actividades productivas como la producción artesanal, y el marginal, que agrupa actividades no productivas, como los servicios personales, ventas callejeras, etc.; en ambos casos se trata de personas que pueden definirse como ocupadas, pero que perciben niveles muy bajos de ingreso, trabajan esporádicamente y muestran así todas las características del subempleo. Paralelamente existe la masa de los desempleados, constituida a su vez por las víctimas del desempleo friccional, que giran en torno a las oscilaciones y ciclos del sector moderno, o del desempleo residual, conformado por trabajadores absolutamente cesantes.

Las primeras acciones que desplegó el SENA en favor de la capacitación para el sector informal se orientaron por sobre todo a la capacitación de mano de obra de los sectores rezagados para que se incorporasen al sector moderno de la producción. Pero la lenta expansión del empleo, las dificultades metodológicas enfrentadas para capacitar rápidamente a los marginados, la dificultad de que el subsector tradicional se incorporase con facilidad a la economía moderna y la experiencia acumulada, llevaron a una transición gradual de los programas, en la cual el SENA distingue tres etapas: enseñanza y capacitación, introducción de algunas formas asociativas, y programas intermedios de organización económica y social para el subsector tradicional. Estas tres labores se acumulan, por lo que actualmente constituyen líneas paralelas de ataque a la promoción del sector informal por parte de la institución.

Los programas del SENA para el sector informal se inspiran así en dos grandes estrategias, que la entidad ha denominado *incorporativa* y *promocional* respectivamente, y que funcionan sobre supuestos distintos y con grupos sociales también diferentes. La primera intenta capacitar mano de obra del sector informal, de manera que pueda movilizarse hacia el sector formal; la segunda capacita fuerza de trabajo para actividades propias del sector informal.

En 1974, los PPPU y los PPPR se convirtieron en Programas Móviles Urbanos (PMU) y Programas Móviles Rurales (PMR), que, aun cuando conservaron un componente de enseñanza y capacitación, dieron mayor énfasis a la promoción de asociaciones de producción y/o comercializa-

ción, y al desarrollo empresarial. Es decir, dichos programas se centraron en la estrategia promocional que finalmente resultó la más viable para subsanar a corto plazo los problemas de ingreso y ocupación del sector informal.

Dentro de este esquema, en la programación de la entidad cobró progresivo vigor la movilización de los sectores tradicionales y marginados hacia la creación y fortalecimiento de cooperativas y asociaciones, con el fin de resolver con mayores ventajas el abastecimiento de insumos y la comercialización de los productos; son los programas de Desarrollo Social Empresarial (DSE) y de Capacitación Empresarial Campesina (CEC), que se canalizan respectivamente hacia el sector urbano y hacia el rural. Los programas DSE se iniciaron en 1976 y están dirigidos a dos tipos de trabajadores: para aquellos que carecen de todo capital (marginados), los DSE buscan crear puestos de trabajo en forma independiente o asociativa y capacitan al trabajador para elaborar un artículo que pueda ser vendido de inmediato; con los productores artesanales y los pequeños empresarios urbanos (tradicionales) los DSE pretenden aumentar la eficiencia de la producción ya en marcha.

El programa CEC se inició el mismo año, orientado a dar una capacitación centrada en la gestión de los pequeños y medianos productores agrícolas, a través de la aplicación de una novedosa metodología que permite detectar los cuellos de botella enfrentados por los pequeños empresarios en el proceso productivo completo, concebido de una manera integral, para luego abordarlos con acciones de capacitación y asesoramiento de gran flexibilidad.

La característica de la acción del SENA hacia el sector informal, comprendiendo tanto al de las áreas urbanas como rurales, es que se plantea no ya orientada hacia la capacitación para el ejercicio de un oficio, sino con una concepción mucho más integral del hombre, como sujeto de esa acción. El objetivo fundamental es elevar el nivel de vida de los grupos humanos involucrados, lo cual implica lograr un aumento de los ingresos derivados del mejoramiento de la productividad, del ejercicio de oficios semicalificados, o inclusive del bienestar producido por las actividades de autoconsumo.

La acción del SENA se inserta así en una política redistributiva de amplio alcance, en el cual la institución de formación profesional es una pieza más en la compleja red de agencias que movilizan medidas diversas en favor de los sectores postergados; ello le plantea grandes posibilidades de éxito, al actuar en consonancia con los demás instrumentos gubernamentales, pero también limitaciones derivadas del grado en que se lleva a cabo una estrategia sincronizada de rescate de estos sectores.

IV

LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Una de las vías a través de la cual se pretende atacar el problema del desempleo y subempleo desde las instituciones de formación profesional es el asesoramiento a la pequeña y mediana empresa que, a partir de las experiencias del SENA y del SENATI, cobra paulatino vigor en las restantes instituciones de la región.

La arteria vital de la acción de las instituciones en el seno de las empresas se había orientado hacia el montaje de unidades de capacitación permanente en las empresas que tenían suficiencia económica, administrativa y organizativa para abordar una tarea de esa importancia, lo que equivale a decir que se dirigían fundamentalmente a las grandes empresas del sector moderno. Durante la década del setenta, varias instituciones cristalizaron las inquietudes que ya se venían planteando con respecto a su papel frente a la pequeña y mediana empresa y, sobre la base de algunas experiencias piloto que ya contaban en su haber, se entregaron a la tarea de estructurar servicios de asesoría integral a la empresa, cimentada sobre pilares radicalmente diferentes.

Bajo diversas formas y con variadas connotaciones, la atención a la pequeña y mediana empresa se hace presente ante la certeza de que la mayor parte de la población económicamente activa se desempeña en este tipo de establecimientos, sin posibilidades claras de ingreso al sector moderno de la economía.

Es por lo tanto necesario reforzar, revitalizar, tecnificar y hacer competitivamente productivas a las pequeñas y medianas empresas de tipo artesanal, en las cuales radica un fuerte potencial de absorción de mano de obra.

El problema de la pequeña y mediana empresa se encuentra íntimamente ligado a la elección de tecnologías apropiadas que permitan su funcionamiento con niveles de productividad aceptables, pero sujetos a patrones de organización productiva fundamentalmente distintos a los que rigen en las empresas del sector moderno. Si el elemento escaso es el capital y el abundante la mano de obra, se trata de aplicar una tecnología compatible con la utilización de la mayor cantidad posible de mano de obra por unidad de capital.

Acostumbradas a trabajar con el sector moderno de la economía, los esquemas de las instituciones de formación estaban forjados por el molde de las necesidades de las grandes empresas. Por lo tanto, las instituciones debieron esforzarse por renovar sus modelos y procedimientos de formación.

La lógica subyacente a casi todos los programas de capacitación y asesoría a la pequeña y mediana empresa, es la necesidad de abordar cada unidad productiva de una manera integral, teniendo presente la trama de problemas de variada índole que limitan su eficiencia y productividad. De ello emana la conciencia clara de las instituciones de que no es posible pretender la revitalización de la pequeña y mediana empresa desde el solo punto de ataque de la formación profesional. Es necesario, por el contrario, recurrir a la acción complementaria y simultánea de las entidades que tienen en su mano la apertura de mayores posibilidades para estas empresas a través del financiamiento, el mercadeo, los incentivos fiscales, etcétera.

En ocasiones las instituciones de formación profesional llegan a abarcar por sí solas parte de estas acciones complementarias, tal vez a causa de las dificultades para concertar sus actividades conjunta y coordinadamente con las de algunas agencias gubernamentales. Las más de las veces establecen líneas de cooperación de alta operatividad que proveen mayores proyecciones a la tarea de la capacitación y asesoría que emprenden las instituciones en ese contexto integral, en el cual juegan variadas entidades.

Una de las características más relevantes de la corriente seguida por las instituciones con respecto a la pequeña y mediana empresa, es su centralización en la capacitación gerencial, eje alrededor del cual se desencadena una dinámica de mejoramiento progresivo de la gestión empresarial, que redunda en beneficios extensibles a la empresa en su conjunto.

La capacitación gerencial se acompaña, por regla general, con una labor de asesoramiento técnico que cubre todo el proceso productivo, focalizándose en aquellas fases que constituyen puntos de estrangulamiento en los cuales se atasca la eficiencia del proceso productivo en su conjunto.

Las experiencias de algunas instituciones de formación profesional de la región ilustran la forma de abordar la capacitación y asesoría a la pequeña y mediana empresa que pusieron en práctica, algunas de ellas centrándose en las áreas urbanas, otras otorgando también atención al sector rural.

La necesidad de las pequeñas y medianas empresas del Perú de contar con un organismo que les otorgase asistencia integral en los aspectos de capacitación técnica, gestión administrativa, financiera y de dirección, de obtención de créditos, adquisición de insumos, venta

de productos y racionalización de la producción, llevaron al SENATI a crear, conjuntamente con el Instituto Técnico Peruano-Alemán (ITEPCA), el Instituto para el Desarrollo Industrial y Profesional de la Pequeña y Mediana Empresa (IDINPRO). La idea consiste en el establecimiento de una fábrica modelo de tamaño medio, en el sector metalmecánico, en la que se dictan cursos regulares bajo la forma de instrucción/producción, en los que el participante interviene, a través de la capacitación teórica y práctica, en todo el proceso productivo, característico de una empresa de esta naturaleza. Se contribuye así a la generación de nuevas empresas de tamaño pequeño o mediano, otorgándoseles, de manera complementaria, asistencia técnica y económica hasta que comiencen a producir eficientemente. La acción se extiende hacia el asesoramiento integral a las pequeñas y medianas empresas ya establecidas, con lo cual las repercusiones del IDINPRO se amplifican. El asesoramiento se inicia, las más de las veces, en el área técnica, para luego expandirse hacia el área organizativa y económica, incluyendo esta última la asistencia para la comercialización y para la financiación, aspectos que con frecuencia constituyen puntos críticos en la gestión empresarial. En el área técnica, el IDINPRO otorga crucial importancia a la transferencia de tecnología adecuada, ofreciendo a las empresas servicios de apoyo tales como la elaboración de diseños industriales, fabricación de prototipos, piezas especiales de maquinaria, matrices, herramientas, pequeñas máquinas, etcétera.

Si bien la experiencia del IDINPRO es muy reciente y exigió, en sus comienzos, un gran esfuerzo de organización y detección de necesidades, que impidieron una acción extensiva a gran número de empresas, la evaluación de sus logros permite alentar fundadas esperanzas en que el medio elegido es de alta eficacia para la atención integral a las pequeñas y medianas empresas y para estimular la creación de nuevas unidades de producción que permitan absorber la abundante mano de obra afectada en el Perú por el desempleo y el subempleo.

La acción del SENA con relación a la pequeña y mediana empresa se inserta en buena proporción en el vasto programa de capacitación para el sector informal de la economía, al cual nos referimos con algún detalle en páginas precedentes. Los primeros intentos en esta materia habían sido fundamentalmente una extensión de la capacitación profesional en, con y por medio de la empresa. En 1967, el SENA comenzó, de manera dispersa, a asesorar a algunas empresas, entendidas éstas como núcleos de producción; el asesoramiento apuntaba al nivel gerencial de las empresas pequeñas y medianas, a fin de desarrollar técnicas de administración y gestión empresariales.

En el SENA el asesoramiento a la empresa incrementó su racionalidad a partir de 1971, momento en que empezó a distinguirse claramente las funciones divergentes que implica la atención a las empresas grandes por un lado y a las pequeñas y medianas por otro. A este último grupo se ofreció un servicio integral, que parte del desarro-

llo gerencial y abarca los tópicos de relaciones industriales, contabilidad, finanzas, producción y comercialización, compras y almacenes, etc.; una línea de formación y desarrollo de mandos, de mayor resonancia para la mediana empresa; y un asesoramiento en crédito de fomento que ataca los problemas financieros de las pequeñas y medianas empresas.

Poco a poco cobró mayor importancia la atención a las pequeñas y medianas empresas del sector tradicional, así como a las microempresas del sector marginal, con lo cual el asesoramiento funciona asociado a los programas móviles que permiten instrumentar la política del SENA hacia el sector informal. Fragan así iniciativas como las anteriormente descritas del Desarrollo Social Empresarial (DSE) en los sectores urbanos, y de Capacitación Empresarial Campesina (CEC) en los rurales.

El INCE, por su parte, acometió en 1975 el programa INCE/CORPOINDUSTRIA con el objetivo de promover y desarrollar la artesanía, a través del financiamiento del artesano y la asistencia técnica en producción y mercadeo. Este programa se convirtió luego en la Dirección de Pequeñas Empresas, encargada de prestar un servicio, especialmente en las áreas de formación y entrenamiento, financiamiento, mercadeo y asesoramiento. La acción de esta división se extendió poco a poco hacia las empresas industriales, de servicios y agropecuarias, fomentando la creación de empresas en diversos rubros y sustentando su proceso de consolidación y crecimiento a través de un acompañamiento permanente, de modo de brindar la asistencia técnica o financiera en los momentos críticos de su desarrollo.

El INA de Costa Rica acometió, a través de su Departamento de Formación en la Empresa, un programa de capacitación profesional para las empresas industriales pequeñas y medianas. El programa, una vez más, se estructuró para dar un tratamiento integral a la problemática de las pequeñas empresas, cediendo a otras instituciones estatales interesadas en el fomento de la pequeña industria, aquellos problemas que corresponden a áreas que no pueden ser resueltos por la vía de la capacitación. El programa tiene por objeto contribuir al desarrollo de la capacidad gerencial en la pequeña y mediana empresa industrial, por medio de la difusión de técnicas modernas de administración y gestión; sus beneficiarios directos son los gerentes o propietarios de las pequeñas industrias, en cuyas manos recae la casi totalidad de las funciones administrativas. En las empresas medianas, los sujetos son los mandos medios o superiores. En ambos casos, se procede previamente a un estudio de diagnóstico sobre las necesidades de la empresa en materia de capacitación y los requerimientos de los trabajadores de niveles distintos del gerencial se canalizan hacia otros servicios del INA que actúan armónicamente con el programa de capacitación gerencial, a fin de dar un beneficio integral.

Cabe destacar también la acción de INACAP en materia de capacitación y asesoramiento a la pequeña y mediana empresa industrial y comer-

cial, orientada, al igual que en el INA y en el SENA, a los niveles gerenciales. Aun cuando en un primer momento el énfasis fue otorgado por INACAP a la pequeña empresa industrial, los programas evolucionaron con rapidez hacia la agricultura, la pesca e incluso la minería. En la agricultura, la capacitación se orientó a fomentar la creación de pequeñas empresas agroindustriales para aumentar las oportunidades de trabajo, contribuir al incremento de la producción a un bajo costo y frenar la migración del campo hacia la ciudad; la capacitación así otorgada, se relaciona preferentemente con la calificación técnica del personal de dirección y de producción de estas nuevas empresas, pero incluye acciones de asistencia técnica para obtener créditos, comprar equipos y maquinarias, establecer planes de explotación, etcétera.

En el área pesquera, las acciones de INACAP en favor de la pequeña empresa se centran en el impulso de la pesca artesanal, a través de la capacitación y asistencia para la creación de nuevas unidades de producción y consolidación de las ya existentes.

De alguna manera, prácticamente todas las instituciones de formación profesional de la región se han interesado en el apoyo a la mediana y pequeña empresa: el SECAP a través del Programa Nacional de Asesoría a las Empresas; el SENAC, por medio del programa especial de capacitación y asesoramiento técnico iniciado en 1976 como programa especial; el SENAI asignando especial prioridad a la capacitación y asistencia tecnológica a la pequeña y mediana empresa en sus directrices de planeamiento para el trienio 80-83; e instituciones como el INFOP, el INTECAP y el SNPP que contemplan en sus programas la iniciación de acciones sistemáticas en el campo de la pequeña y mediana empresa.

V

EL SECTOR RURAL EN UNA NUEVA OPTICA

Una de las innovaciones más importantes que se observa en las instituciones de formación profesional de la región, ya a partir de mediados de la década del 60, y con mayor ímpetu en la siguiente, es el vuelco hacia el sector agropecuario, que hasta entonces sólo había merecido un lugar modesto en el espectro de preocupaciones de la formación profesional.

Imbuídas de su vocación inicial, prioritariamente urbana, las instituciones habían crecido, y las más nuevas se habían formado, sobre la base de su resonancia en los sectores secundario y terciario. Eran éstos, por lo demás, los que habían acaparado la atención de los gobiernos, en su afán de crecimiento económico y modernización. La industrialización había sido la gran esperanza de América Latina para saltar hacia el desarrollo integral, y recibió así, tácita o explícitamente, el apoyo decidido de las esferas gubernamentales, que acompañó y propugnó la iniciativa privada en la época de la sustitución de importaciones.

Pero una vez que los economistas, sociólogos y pensadores ponen el dedo en la llaga y lanzan la idea de que el crecimiento industrial está lejos de ser la panacea del desarrollo latinoamericano, las expectativas defraudadas se orientan hacia las posibilidades que ofrecen los sectores de actividad que habían permanecido hasta cierto punto olvidados en la preocupación pública, librados a su propia dinámica.

Entre 1960 y 1970, la participación de la agricultura en el producto nacional bruto de la región disminuyó del 18,5 % al 15,2 %; su ritmo de crecimiento fue del orden del 3,3 % anual, mientras que el del sector industrial había alcanzado a un 6,8 por ciento.

Ante esta evidencia, comienza a difundirse la idea de que el desarrollo asincrónico entre las zonas rurales y urbanas es fuente de serios desequilibrios desde el punto de vista económico y social; que la base de las exportaciones sigue radicando en la producción agropecuaria; que las industrias requieren materias primas provenientes de la tierra; que la migración del campo a las ciudades, como resultado del estancamiento del agro, impide la armonía en la prosperidad urbana; que las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rura-

les se alejan cada vez más de las de los pobladores de las ciudades, en la medida que estas últimas han monopolizado virtualmente los beneficios del crecimiento; que los países latinoamericanos, con vastas extensiones de tierra productiva, no son capaces de alimentarse a sí mismos y tienen que afrontar la sangría permanente de la importación de alimentos; por último, que no habrá verdadero desarrollo para estos países en la medida que este proceso no sea global e integral, y que el crecimiento nada significa si no es acompañado por el mayor bienestar de todos los latinoamericanos.

Las instituciones de formación profesional no tardaron en reaccionar. Las iniciativas aisladas que hasta entonces habían desplegado en el campo fueron examinadas y evaluadas, para acuñar una nueva política de atención a las zonas rurales, y enlazada a una política global de fomento al desarrollo rural.

La tarea exigía una cuota de recursos muy superior a la que hasta entonces las instituciones de formación profesional habían destinado al sector rural. Si bien habían creado diversas líneas de capacitación agropecuaria, la sola concepción de una formación profesional *rural* excedía con creces el campo de cobertura fijado en torno a las actividades netamente agrícolas y pecuarias, y dentro de los márgenes del sector rural moderno.

Por otra parte, la asignación proporcional de recursos entre los diversos sectores de actividad económica había respondido más a una política de conmutatividad que de redistribución. Esto es, cada sector económico recibía una cuota de formación profesional en cierta medida acorde a la magnitud de los aportes realizados a la institución; de esta forma, era lógico que el sector primario, magro aportante a las cajas de recaudación de las instituciones de formación profesional, recibiera una atención significativamente menor a la captada por el secundario y el terciario.

El ejemplo del SENA ilustra este hecho. Desde 1957, las reglamentaciones legales de la entidad estipulaban que los fondos recaudados en las distintas regiones serían contabilizados separadamente según el sector económico de procedencia, para destinarlos al desarrollo de los programas de formación profesional del respectivo sector. Más adelante, en 1964, se incluyó una modificación que obligó a las regionales a remitir el 20 % de sus recaudaciones a la Dirección Nacional. Con esos fondos, el 20 % del presupuesto global autorizado a partir de 1968 para ser destinado al sector informal y en virtud de progresivos mecanismos redistributivos introducidos a lo largo de la vida del SENA, la entidad aumentó sustancialmente sus posibilidades de canalizar mayores recursos hacia el sector rural.

A través de vías diversas, muchas de las instituciones impulsaron medidas redistributivas en favor de los sectores menos favorecidos de la población, lo que incluía una atención progresiva al sector rural

que en prácticamente todos los países comenzó a tomar más y más importancia. Muchos de los países contemplaron, durante este período, esquemas de cambios estructurales en las zonas rurales, bajo denominaciones diversas: reforma agraria, colonización, desarrollo rural integrado, etc. Estos esquemas tienen en común el deseo de crear explotaciones económicamente viables, donde los recursos humanos y naturales sean aprovechados al máximo y donde se reordenen las relaciones de tenencia de la tierra con el objeto de aplicar programas de modernización y dinamización del sector agropecuario, sin consecuencias negativas sobre el empleo.

Ante esta nueva perspectiva, la atención vino a centrarse en los estratos rurales más desposeídos. El sector rural tradicional, que proporciona el grueso del empleo agrícola en América Latina, había permanecido a la sombra de un crecimiento proveniente del sector agrícola dinámico, estrechamente ligado a la modernización de la agricultura, a la utilización de tecnologías altamente sofisticadas y ahorrativas de mano de obra y enfocado hacia la producción para la agroindustria y la exportación de materias primas; en síntesis, con características muy similares a las del sector formal urbano.

Las instituciones de formación profesional habían desempeñado un papel importante en la capacitación de trabajadores para aquel segmento del sector agropecuario estructurado a imagen y semejanza del sector formal urbano; sin embargo, la mayor responsabilidad hacia la formación agrícola había descansado en manos de otras instituciones, a menudo vinculadas a los ministerios de agricultura y ganadería, a los de tierras y colonización, a los de educación, y a diversas entidades públicas y privadas cuya acción estaba centrada por definición en el desarrollo del sector primario y en la promoción de la población rural. Las instituciones de formación profesional habían colaborado ocasionalmente con ellas, pero la mayor parte de su acción hacia el sector primario era todavía una acción concebida aisladamente del concierto de iniciativas hacia el agro, como una colaboración adicional, por la vía de la capacitación del trabajador agrícola asalariado, a incrementar la productividad de la explotación de la tierra.

Al hacerse ineludible la necesidad de abocarse con mayor intensidad a la formación profesional rural, nació un nuevo enfoque: en primer lugar, la acción de la formación profesional no puede sino concebirse engarzada en una estrategia de desarrollo rural multifacético y de amplio alcance; en segundo lugar, aquellos que mayormente requieren la formación profesional son los campesinos del sector rural tradicional, en cuyo atraso radica en gran parte el estancamiento de la producción agropecuaria y la pobreza que afecta a la mayoría de los habitantes de las zonas rurales.

Paralelamente, una evolución del pensamiento en materia de economía agraria se puso entonces de manifiesto. La organización de la agricultura y de la ganadería con miras a la producción bruta perdió vi-

gencia. Los planificadores agrícolas comenzaron a considerar que, si bien el producto es importante, no lo son menos las condiciones en las que se lo produce, distribuye, utiliza y comercializa. Para el sector rural tradicional, conformado en su gran mayoría por pequeñas empresas agrícolas, productoras de los alimentos de consumo local y funcionando en gran medida como unidades económicas de subsistencia, su incapacidad de despegue radica frecuentemente allí. En términos de formación profesional no se trata entonces ya de un problema de capacitación del trabajador como productor de un determinado rubro agrícola o ganadero, sino de capacitar al campesino para la gestión integral de la empresa.

La experiencia más acabada en materia de capacitación para los pequeños empresarios agrícolas la ostenta sin duda el SENA, entidad que a partir del año 71 colocó el eje de su acción hacia el sector agropecuario en la formación profesional de los agricultores del sector tradicional. El programa de Capacitación Empresarial Campesina (CEC), descrito en páginas precedentes, fue un avanzado en la región e inspiró a muchas otras entidades ya inquietas por el problema del sector tradicional rural. La idea de una capacitación integral, que acoge al trabajador como un ser de proyecciones económicas y sociales, miembro y sostén de una familia enteramente inmersa en el proceso productivo, como gestor y conductor de una empresa, sitúa a la formación profesional en una dimensión concomitante con los demás esfuerzos realizados en materia de promoción económica y social del campesino, con la responsabilidad de proveer los conocimientos, habilidades y destrezas que permitan a éste superar los escollos que encuentra para llevar adelante su empresa en forma rentable y productiva, y para elevar su nivel de vida y el de su familia.

Hacia 1970 el INA de Costa Rica procuró dar respuesta a las prioridades planteadas por el gobierno de la República, entre las cuales el desarrollo rural tuvo un lugar destacado, ya que se asignó al sector agropecuario uno de los más altos porcentajes de creación de empleo productivo. Se inició así el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares a través del cual el INA se unió al esfuerzo conjunto de los ministerios de Educación, de Agricultura, de Salud, de Trabajo y de otras agencias especializadas que se abocaron a aliviar, de manera integral, los problemas que pesan sobre el sector rural. Al INA correspondió la capacitación técnica de la población de escaso desarrollo relativo, con miras a que los afectados pudieran superar su condición de desocupados, subocupados o marginados, a aumentar la productividad familiar mediante el uso y conservación racional de los alimentos y el uso de técnicas modernas de cultivo, y a aumentar el ingreso familiar mediante la capacitación de las mujeres en labores de artesanía y confección para el hogar.

El programa, que se extendió en 1976 a los grupos marginados de las áreas urbanas, es financiado por el Estado con el fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares constituido por aportes de los

empleadores públicos y privados, equivalente a un 5 % de los salarios que pagan mensualmente. De esta forma, es la expresión clara de una voluntad redistributiva del gobierno en favor de los sectores más desposeídos.

Paralelamente, el INA reforzó sus propios programas para el sector rural, a través de cursos de complementación, para corregir deficiencias o aumentar conocimientos teórico-prácticos de los trabajadores que ya se encuentran incorporados al proceso productivo, y de habilitación para formar nueva mano de obra a nivel de ocupaciones semicalificadas, incluyendo cursos de pequeña industria casera, tipo artesanal, o de economía familiar para mujeres. El Programa Móvil Agropecuario está destinado a la capacitación a través de acciones móviles desarrolladas en las áreas no contempladas en el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según estudios de necesidades de formación profesional que realizó el INA; opera a través de convenios con el ministerio de Agricultura y con el Instituto de Tierras y Colonización, por lo que también se concibe en términos de acción cooperativa entre diversas agencias gubernamentales.

Cabe destacar que el hecho de que el INA esté dando una alta prioridad a la acción en el sector agropecuario significa en sí una canalización redistributiva de gran alcance en favor de este sector. En efecto, la institución se financia con el aporte de las empresas dedicadas a las actividades industriales, comerciales, de minería y de servicios que ocupan por lo menos a cinco trabajadores, pero están exentas de contribución las empresas dedicadas a actividades típicamente agropecuarias. Si bien los aportes especiales del Estado se destinan en gran medida a los programas en favor de los sectores sociales más postergados, sin duda existe una derivación de fondos recaudados en los sectores secundario y terciario, hacia el primario.

El INACAP trabaja, desde 1965, en capacitación agrícola, fundamentalmente a través de centros fijos distribuidos a lo largo del país y de programas móviles, con el fin de capacitar obreros agrícolas y empresarios agrícolas. En 1973 puso en funcionamiento el programa de comunidades rurales, emprendido a través de proyectos de desarrollo integral de localidades de difícil acceso y atraso crítico por medio de cursos directos y cursos de Radiovisión. El programa se orienta a lograr, en una primera etapa, el mejoramiento de la pequeña explotación agropecuaria de modo de asegurar la autosuficiencia del grupo familiar, tanto en su alimentación como en los niveles de bienestar y cultura; en una segunda etapa, y de acuerdo con las posibilidades de la zona y la evolución de este pequeño productor, se trata de aumentar su productividad hasta el punto de que pueda incorporarse al mercado en términos más ventajosos.

En varios de los países de la región, comunidades étnicas indígenas subsisten enclavadas en el sector rural, manteniendo relaciones esporádicas y tangenciales con la sociedad nacional, pero sumidas en un

virtual aislamiento, con subculturas claramente diferentes de la cultura dominante que constituye su entorno. El hecho de que los miembros de estas comunidades indígenas hablen un distinto idioma, con decenas de dialectos diferentes aun entre comunidades de una misma raza, es ya indicativo de la distancia cultural que los separa del resto de los habitantes de un país.

Ello ha tenido por resultado el que estas comunidades queden prácticamente al margen de toda acción deliberada y exógena en pro de su desarrollo económico y social. Las pocas iniciativas que llegaron hasta algunas de ellas han fracasado por falta de comprensión de una realidad diferente y por el rechazo hacia la intromisión de un factor externo de cambio de que son objeto. Lo mismo ha sucedido en el caso de la formación profesional, especialmente importante en un sistema de producción que se ha mantenido atado a la tradición ancestral y cuyo nivel de productividad compite con demasiadas desventajas en un mundo externo invadido de adelantos técnicos.

De allí la inquietud de diversas instituciones de formación profesional, y especialmente en los países con mayor proporción de poblaciones indígenas, por buscar caminos adecuados para prestar sus servicios a esta clientela de particulares características y difícil acceso.

Dado que el sistema de producción de las comunidades indígenas está fuertemente enlazado con la tradición, la tarea inicial de entidades que, como el SENA, han incursionado en esta tarea, ha consistido en encontrar los métodos para identificar los procesos productivos utilizados, la división u organización del trabajo, los líderes bilingües que puedan servir de intermediarios entre el factor externo de formación profesional y la comunidad, los elementos de capacitación que es necesario proporcionar, su orden de prioridad y los medios a través de los cuales es más factible obtener resultados satisfactorios, a fin de no violentar el medio de vida de la comunidad ni destruir los valores de esa cultura.

La diversidad del medio rural ha exigido de las instituciones de formación profesional la creación de variadas líneas de acción, muchas de las cuales se encuentran aún en una etapa de lanzamiento experimental, cuyos resultados sólo podrán ser apreciados en un mayor plazo. Sin embargo, todas aquellas que tenían en su mano la posibilidad de atender al sector rural, se encargaron de la tarea con una notable amplitud de miras, dispuestas a detectar los puntos de estancamiento en los cuales la formación profesional podía prestar un aporte significativo, y a darles curso en forma original.

En Brasil, la creación del Servicio Nacional de Formación Profesional Rural (SENAR), en 1976, puso de manifiesto la preocupación gubernamental frente a la ausencia de un órgano abocado a la formación profesional rural, en tanto el sector industrial y el de comercio y

servicios contaban desde hacía treinta años con sólidos organismos para la capacitación de sus recursos humanos. La nueva institución, adscrita al Ministerio de Trabajo, tiene por misión ser, por una parte, agente directo de formación profesional y, por otra, órgano catalizador de las iniciativas descoordinadas de diversas entidades que vienen ocupándose de la capacitación de los trabajadores del agro en el país. Pese a que la juventud del SENAR impide tener una visión clara de las proyecciones de su acción en el sector rural del Brasil, el solo hecho de su creación evidencia la prioridad creciente que adquiere el sector y la responsabilidad que se asigna a la formación profesional para acelerar su desarrollo.

VI

LOS PROGRAMAS ESPECIALES

Es sintomático de la época actual la creación de diversos programas, en el seno de las entidades de formación profesional, tendientes a atender necesidades de grupos de población muy específicos a los que las entidades se abocan, impulsadas por el deseo de rescatarlos de sus deterioradas condiciones económicas y sociales. La institución que les asignó el nombre de Programas Especiales es el INA de Costa Rica, pero con denominaciones variables preocupaciones similares circulan por el resto de las entidades colegas de América Latina.

Tal vez el más inclusivo de esos grupos de población es el conformado por las mujeres. Las entidades de formación profesional, nacidas para atender las demandas de la industrialización, habían prestado poca atención a la capacitación de mujeres, quienes constituían una minoría entre los participantes en sus programas, salvo cuando se trataba de especialidades típicamente desempeñadas por manos femeninas en el mercado ocupacional. A mediados de la década del 70 la preocupación por una progresiva inclusión de las mujeres en los programas de formación profesional apareció en toda la región, y varias de las entidades de formación profesional establecieron políticas, crearon mecanismos operativos y estructuraron programas especiales, con el fin de dar mayor cabida a la población femenina.

Atención similar han merecido también los programas de rehabilitación de minusválidos, de reconversión de cesantes y para trabajadores migrantes, que tienen como común denominador el que se moldean según las características socioeconómicas de los beneficiarios de los programas.

Si bien todos los programas no tradicionales que emprendieron las instituciones de formación profesional a partir de los años setenta tienen carácter más social que económico, los programas que hemos denominado especiales se dirigen a una clientela especial, cuyas situaciones deficitarias se enfrentan casi a nivel individual. Es el caso de las acciones de capacitación e información profesional emprendidas por el INA de Costa Rica, orientadas a contribuir en los procesos de rehabilitación de minusválidos, enfermos alcohólicos, reclusos en centros penitenciarios y prostitutas, ejecutados en consonancia con las principales instituciones públicas ocupadas de cada grupo especial.

En esta perspectiva se sitúa también el programa que inició el SENA en varias ciudades de Colombia para la rehabilitación de *gamine*s, es decir, de menores abandonados, para lo cual desarrolla una programación conjunta de acciones con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

VII

PROGRAMAS EDUCATIVOS

Las instituciones de formación profesional incursionaron desde un comienzo en actividades de formación general que, no teniendo una vinculación directa e inmediata con la capacitación para un oficio en el mercado de trabajo, se asemejaban en su contenido a lo que en aquel momento era terreno indiscutido del sistema de educación formal. Fue así que concibieron programas que bajo la denominación general de nivelación previa, tuvieron por propósito proporcionar a los postulantes a los programas de formación profesional una instrucción básica que les permitiese situarse en condiciones de asimilar los contenidos de los cursos especializados. Esta acción, bastante generalizada entre las instituciones, era considerada como un mero paliativo a las deficiencias educacionales de los participantes en los cursos y las instituciones la acometieron forzadas por las circunstancias y con el fin exclusivo de lograr una homogeneidad de conocimientos básicos entre los beneficiarios, que los hiciese aptos para obtener el máximo rendimiento de los programas de formación, cuidadosamente diseñados y exigentes de un cierto nivel de formación general previo. Los programas de nivelación incluyeron así materias de lenguaje, matemáticas, dibujo, expresión, etc., según la naturaleza de los cursos a los cuales posteriormente ingresarían los postulantes.

El aprendizaje incluía, por otra parte, una buena dosis de enseñanza general. Pero la característica inherente a las instituciones de formación profesional seguía siendo un aporte directo al mercado de trabajo, bajo la forma de una calificación específica requerida por una determinada ocupación.

A medida que las instituciones ampliaron la cobertura social de sus programas, tanto en sentido horizontal como vertical, el emprender líneas de acción que bordean el campo de la educación general se fue haciendo más y más recurrente, hasta el punto de que nuevos programas, no exclusivamente orientados hacia la capacitación para un oficio, pasaron a ocupar un lugar de importancia en la gama de actividades de las instituciones.

La dinámica que las instituciones siguieron a este respecto se enlazó directamente con la evolución de la situación educativa en los diversos países de América Latina y dependió, en gran parte, de la vo-

luntad política de los gobiernos que vieron, en las instituciones de formación profesional, instrumentos útiles para colaborar en una tarea de envergadura, que el sistema educativo regular no podía cumplir en plenitud.

El estado de la educación hacia mediados de la década del sesenta era considerado crítico en todos los países de América Latina. Hasta entonces, los gobiernos, imbuidos de las ideas de igualitarismo y democratización, se habían plegado sin restricciones a la idea de que la educación era un derecho de todos y, en cuanto tal, la puerta más directa a la igualdad de oportunidades en la sociedad. Ello implicaba la convicción de que correspondía al Estado la obligación de asegurar a todos los ciudadanos una educación básica, que por entonces se llamó primaria. Congruente con ello, el norte de los sistemas educativos regulares se había situado en la expansión de la enseñanza primaria, y a este fin destinaron crecientes recursos, que redundaron en un notable aumento de la matrícula. Pero los esfuerzos no lograron ponerse a tono con las demandas. Por una parte, grandes masas de población seguían al margen de los servicios educativos; por otra, la educación no estaba dando una respuesta satisfactoria a los imperativos del desarrollo.

Se esperaba mucho, casi todo, de la educación; ésta se había convertido en uno de los valores más preciados en América Latina y las esperanzas se volcaban en pleno hacia el sistema educativo regular.

Ante la insuficiencia y la inadecuación de los resultados alcanzados, era corriente, en los umbrales de la década del 60, la idea de la educación como factor de desarrollo, inspirada en las teorías del capital humano nacidas y bien recibidas en los países industrializados de Europa y Norteamérica. La concepción de la educación como un fin en sí y como un derecho social, cedió paso a una de corte mucho más economicista, que valora a la educación en cuanto inversión social, que aumenta la tasa de crecimiento; de ser una carga para los presupuestos fiscales, se transformaba así en un esfuerzo rentable, destinado a la provisión de los recursos humanos que permitirían acelerar el proceso de desarrollo económico.

Esta nueva perspectiva habría de desplazar el foco de atención desde la educación primaria, hacia los niveles secundario y superior. A pesar de que en teoría todos aceptaban la prioridad que debía concederse a la alfabetización y a la enseñanza primaria, las inversiones en educación se reorientan, al compás de las nuevas ideas educativas, hacia aquellos niveles o ramas de la educación formal que podían tener, desde el punto de vista económico, rendimientos más elevados. Surgió así la idea del planeamiento educativo, centrada en los niveles escogidos de enseñanza, al tiempo que florecía en América Latina la corriente de la planificación del desarrollo, para enlazarse con una perspectiva mucho más global, que entroniza a la educación en el propio meollo del desarrollo: la educación ya no es más un fin en sí, sino el instrumento que forja los recursos humanos que el país necesita para crecer.

El concurso de organismos internacionales contribuiría en medida no desdeñable a que la enseñanza de nivel secundario y superior monopolizara el grueso de la atención. Los bancos internacionales de desarrollo se abocaron en varios países a financiar proyectos de envergadura. La UNESCO, pese a que seguía interesada en la universalización de la enseñanza, no lograba acompañar sus intenciones con recursos presupuestarios, que venían, en cambio, del lado de los favorecidos de los niveles medio y superior.

Algunas cifras ilustran la magnitud a que llegó la preferencia otorgada a los niveles medio y superior de enseñanza. Entre 1955 y 1965, estimaciones de la UNESCO señalan que la matrícula aumentó en un 120 % en las escuelas secundarias, y en un 114 % en las instituciones de enseñanza superior en los países de América Latina. Entre tanto, la matrícula en la enseñanza primaria creció sólo en un 72 %. No obstante, es preciso reconocer que esta tendencia no fue el reflejo exclusivo de las políticas educativas del sector público; sobre todo en el nivel medio, la iniciativa privada contribuyó enormemente al incremento de la matrícula, de tal forma que, hacia 1962, el 50 % de los alumnos de este nivel se educaban en colegios privados; no así en el caso de la enseñanza superior, nivel que es absorbido casi enteramente por los establecimientos del Estado.

El año 1966 marcó una pausa importante en la orientación educativa de la región. En la Conferencia de Ministros de Educación realizada en Buenos Aires bajo los auspicios de UNESCO, pasó a segundo plano la insistencia tradicional en metas cuantitativas de ampliación de la enseñanza y el énfasis se centró en la discusión acerca de la calidad de la enseñanza y en las necesidades de la adecuación de sus contenidos a los requisitos del desarrollo.

Si bien ello no significaba excluir de la preocupación a la enseñanza básica, era evidente que las mayores críticas a la calidad se hacían pesar sobre la enseñanza media, nivel del que se esperaba que la mayoría de los educandos egresasen para incorporarse al mercado de empleo. Ello daría pie a la reflexión que condujo más tarde a reformas educativas centradas alrededor de la enseñanza media y que, a través de este eje, irradiaron una nueva concepción de la educación que afectó también a la enseñanza básica.

Pese a que las nuevas preocupaciones en torno a la educación se centran en el sistema educativo formal, existe ya conciencia de la fuerza que han ganado en la región iniciativas de organismos ajenos a él, entre los cuales ocupan un lugar preponderante las instituciones de formación profesional. Estas, nacidas casi todas al amparo de entidades distintas del Ministerio de Educación, y siempre como entidades al margen de los vaivenes del sistema educativo regular, comienzan a ser reconocidas como elementos que han ganado importancia, en parte debido a los vacíos que los sistemas regulares iban dejando.

Gracias a la flexibilidad y agilidad que las caracterizó desde muy temprano, las instituciones de formación profesional se hicieron cargo de esos vacíos y, en la medida de sus posibilidades, acometieron algunas de las tareas que no pudieron ser cumplidas en toda su plenitud por quien estaba llamado a darles respuesta, vale decir, por el sistema educativo regular. Sin embargo, no fue sólo un afán expansionista el que llevó a las instituciones de formación profesional por estos nuevos senderos; en diversas ocasiones los gobiernos les encomendaron responsabilidades especiales, confiados en la adaptabilidad y eficiencia para cumplir nuevas tareas que ya habían mostrado antes.

El ejemplo de Venezuela pone de relieve el papel que fue asignado al INCE en un campo de competencia del sistema educativo regular. En cierta medida, esta entidad, al haber sido creada como un centro de "cooperación educativa", tenía en sus manos el contribuir a paliar las deficiencias del sistema educativo venezolano. Con todo, su acción fundamental se había centrado en las crecientes demandas de formación profesional que el país le planteaba; las tareas de educación general fueron subordinadas, como en el resto de los países, a las necesidades emanadas de los propios participantes en los cursos de formación profesional, esto es, bajo la forma de nivelación previa. Sin embargo, a partir de 1974, esta línea comenzó a desdibujarse en el INCE, para tomar un nuevo cariz. El Plan de la Nación, que consideraba a la educación como el factor básico para mejorar las condiciones económicas y sociales del pueblo venezolano, encomendó al INCE la responsabilidad de atacar el alto índice de analfabetismo para luego capacitar y mejorar la mano de obra especializada. Se rescató así una competencia relegada del INCE, pero que emergía de su ley de creación. Para cumplir este cometido, la institución creó, en 1976, la Dirección de Alfabetización y Educación Primaria, la cual absorbió y amplió las funciones de la Coordinación de Alfabetización y Educación Primaria que venía operando adscrita a la Dirección de Formación en Empresas. La tarea de alfabetización y de extensión cultural, que hasta entonces se había limitado a los trabajadores de las empresas a fin de permitirles el acceso posterior a la formación profesional, cobró vida propia y se convirtió en una línea de trazo grueso. En 1976 el INCE inició una intensiva labor de alfabetización a nivel experimental, utilizando el método Labor Alfabetizadora INCE (LAI), diseñado para reducir a corto plazo el índice de analfabetismo nacional. Cerca de 30.000 personas participaron ese año en los cursos de alfabetización.

Al mismo tiempo, las instituciones se lanzaron hacia niveles más altos de formación. Atentas a la crisis que enfrentaba la educación media y adelantándose al proceso de revisión a que se abocaron los sistemas educativos regulares de varios países de la región hacia comienzos de la década del 70, algunas de ellas abordaron la formación de técnicos de nivel medio y aun de nivel post-secundario.

Las instituciones de formación profesional, ágilmente vinculadas a los medios empresariales y laborales, no tardaron en darse cuenta de que la enseñanza técnica que proporcionaba el sistema educativo formal no constituía una respuesta satisfactoria para las necesidades del mercado. Instituciones como INACAP se ocuparon desde el primer momento de ofrecer una "segunda vía" para la capacitación de técnicos de nivel medio, incluso articulada con el sistema educativo regular. El SENAI de Brasil realizó, además de programas de formación de técnicos de nivel medio, cursos de nivel post-secundario, para candidatos poseedores del certificado que se otorga al término de la enseñanza media; colaboró también con la enseñanza superior, facilitando pasantías o estadias de nivel superior para egresados del Instituto Euvaldo Lodi, ya sea en las propias unidades del SENAI o en empresas industriales en las que la institución actúa. El INTECAP de Guatemala se ocupó de la formación de técnicos como una línea vital de su quehacer; realizó formación en carreras técnicas cortas de un año de duración en seis especialidades vinculadas a la formación industrial, para adultos con experiencia en el trabajo.

El SENA instauró un programa de promoción, originalmente orientado a ofrecer justamente una línea de promoción a los aprendices o adultos calificados por la institución, que no tenían oportunidad de seguir sus estudios dentro del sistema formal; consiste, en esencia, en un programa de formación de técnicos en los campos de análisis, supervisión y control de la producción, que pronto se abre a bachilleres de seños de una carrera más corta e intensiva que las que ofrece la educación superior. Otra línea creada por el SENA en 1976 consiste en la formación de técnicos altamente calificados para los procesos de tecnología avanzada empleados en las empresas industriales del sector moderno; iniciado en el área metalmecánica, el programa se extendió luego hacia otros sectores, como parte del programa de desarrollo tecnológico que emprende el SENA.

El INCE-Superior nació en la institución de formación profesional venezolana como un programa destinado a la formación de especialistas de alta calificación tecnológica aplicada, en áreas y ocupaciones identificadas como prioritarias en las estrategias de desarrollo nacional. Pueden beneficiarse de este programa los bachilleres del sistema formal de educación, los aprendices egresados de los institutos de formación profesional, con experiencia laboral, y los trabajadores en servicio; estas dos últimas categorías de postulantes al INCE-Superior son sometidos previamente a un módulo vestibular de complementación o nivelación. Al egresar del INCE-Superior los beneficiarios pueden seguir el camino ocupacional que lleva a las empresas o el orientado hacia la prosecución de estudios superiores en el sistema de educación formal. Esta segunda línea apunta a la aspiración de relacionar los sistemas de formación y de educación formal, tónica que se advierte cada vez con mayor fuerza en los diversos países de América Latina, y que será tratada más adelante, con mayor detalle.

La formación de técnicos por parte de las instituciones cobró auge en momentos en que la educación regular se debatía en un proceso de reformulación de la enseñanza media, que tiene por común denominador el intento de cerrar la brecha entre una enseñanza media general demasiado academicista y encauzada casi unilinealmente hacia la educación superior, y una enseñanza técnica de escaso prestigio, menguada cobertura y nulas posibilidades de prosecución hacia niveles educativos más altos.

Surgió el convencimiento de que es necesario acercar la enseñanza de nivel medio hacia los reales requerimientos del mercado ocupacional, para lo cual se requiere una profunda reformulación de su orientación y, por ende, de sus contenidos. Nació, bajo distintas vestiduras, la enseñanza profesionalizante: la implantación de los Institutos de Enseñanza Media Diversificada, en Colombia, 1969; el ciclo diversificado de la enseñanza media en Venezuela, en el mismo año; la reforma de la enseñanza de segundo grado en Brasil, en 1971; y la reforma educacional de 1972 en Perú, que creó las Escuelas Superiores de Educación Profesional.

Podría aventurarse que estas inquietudes en los ámbitos educativos cristalizan acicateadas no sólo por la evidencia de los propios resultados de su gestión a lo largo de los años, sino también ante la demostración concreta que ha venido del lado de las instituciones de formación profesional, que obtuvieron buenos frutos de una formación técnica nacida libre de prejuicios y encaminada a satisfacer las demandas de un mercado de trabajo, y que fue capaz de acercarse poco a poco a una formación más integral del hombre. La educación, por el contrario, con una tradición intelectual y academicista, se enfrentaba ahora a la urgencia de preparar efectivamente a sus educandos para la vida de trabajo, y debía hacerlo a niveles que permitiesen su usufructo por la mayor parte de la población estudiantil.

La formación profesional que otrora se había asociado a los niveles básicos de la estructura ocupacional, se ha prestigiado hasta el punto de hacerla aceptable para sectores medios que a menudo prefieren los cursos ofrecidos por las instituciones, con salida directa en el mercado de trabajo, a una educación técnica de mayor duración y menor vinculación con el empleo posterior. Ello no podía sino urgir la reacción de los sistemas educativos regulares.

Huelga tal vez apuntar que de ninguna manera las iniciativas emprendidas por las instituciones en materia de educación, ya se trate de los niveles más elementales, tomando como punto de partida la alfabetización o la complementación de la instrucción básica, o bien en los niveles superiores relacionados con su área de especialización, la técnica, pueden considerarse como intentos de sustitución parcial del sistema educativo regular. Cabe consignarlas más bien como iniciativas complementarias a una acción insuficiente de parte del sistema educativo regular, cuyas consecuencias se hacían sentir con to-

da fuerza en la clientela de las instituciones y, por tanto, directamente palpables en su diario quehacer. Con vocación de adaptabilidad a demandas variables, las instituciones aportaron por sí mismas la cuota de colaboración que estaban en condiciones de abordar, para subsanar aquellas deficiencias del sistema educativo que más de cerca le tocaban.

Cuarta Parte

HACIA UNA NUEVA CONCEPCION DE LA FORMACION PROFESIONAL

EL GIRO HACIA EL HOMBRE

La década del setenta presenció, en América Latina, cambios profundos en los esquemas de formación profesional hasta entonces vigentes. Fuertes instituciones de formación profesional existen en casi todos los países de la región, y el espectro de actividades a que se abocaron evidencia organismos que han andado ya mucho camino desde su fijación inicial de objetivos.

Al compás de una evolución gradual, producto de su permanente interacción con el medio económico y social en que les tocó desenvolverse, habían abarcado progresivamente nuevos campos de competencia y habían llegado a un giro revelador. Partiendo de una formación profesional centrada en el puesto de trabajo al cual el postulante debía adecuarse, llegaron a la concepción del hombre como el sujeto fundamental de la formación profesional, y a la convicción de que esta última cumple el propósito de promoción social del trabajador, a través de una calificación profesional que le permita incorporarse en forma ventajosa a la actividad económica, ascender en la escala ocupacional, plasmar sus deseos de autorrealización y buscar un camino profesional que lo conduzca hacia la elevación integral de su nivel de vida y el de su familia.

La formación profesional, concebida originalmente en torno a la empresa y a las demandas de calificación ocupacional planteadas por las empresas de mayor dinamismo y complejidad, fue dando paso a una formación profesional orientada a satisfacer las necesidades de grupos de población que requieren una calificación para plegarse a la corriente de la actividad económica nacional o, por lo menos, para resistir con relativo éxito los embates de un desarrollo que no da lugar a la integración positiva a su construcción y a sus frutos, a todos los habitantes de un país.

La formación profesional adquiere así proyecciones de mayor alcance y las instituciones a ella abocadas vienen a ocupar un lugar clave en el engranaje de acciones realizadas en pro de un desarrollo armónico e integral, en virtud de las cuales el progreso del hombre es puesto por encima del crecimiento económico de la sociedad. El crecimiento económico se entiende sólo en función del ser humano en la medida que éste es susceptible de gozar, en base a aquél, de mejores condiciones económicas, sociales, culturales, políticas, educativas y de toda índole.

La mayor parte de las instituciones de formación profesional de la región incorporaron explícitamente a sus políticas esta nueva orientación de su quehacer. Los ejemplos más claros son tal vez los del SENA de Colombia y del INA de Costa Rica.

Desde 1968, la primera de estas instituciones había sido declarada, por voluntad gubernamental, el organismo encargado de cumplir la política social del gobierno en el ámbito de la formación de los recursos humanos; al hablarse de política social, se ponía el acento en los problemas vinculados al desempleo y al subempleo y en el retraso de vastos sectores de población que se mantenían al margen del sector moderno y dinámico de la economía colombiana, aspectos que merecieron la atención primordial del plan de desarrollo del gobierno. Estas inquietudes cristalizaron con toda nitidez a partir de 1974, en que el SENA, congruente con la política gubernamental, decidió atender en forma prioritaria al "50 % más pobre" de la población del país. Desde entonces, el SENA funcionó sobre la base explícita de su política de promoción socioeconómica del pueblo colombiano; su labor adquirió un carácter netamente popular y la programación y ejecución de actividades no se guían ya estricta y exclusivamente por las demandas del aparato productivo moderno, sino que enfilan a capacitar personas en actividades que, aun cuando no tengan cabida en los ámbitos más dinámicos de la actividad económica, proporcionan a los beneficiarios la posibilidad de canalizar y elevar el potencial productivo de su trabajo, mejorar sus ingresos, generar empleo para sí mismos y para otros, y otorgarles herramientas que les faciliten la asociación bajo nuevas formas de producción que les reporten mejores perspectivas económicas y sociales.

De esta manera, la capacitación tiene un cometido primordialmente social, que opera a través del aumento de la capacidad económica de los grupos sociales más desfavorecidos. El impacto socioeconómico de la formación profesional tiende así a estrechar el círculo de causa-efecto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, y a aminorar la distancia que separa al sector moderno del sector informal.

La institución de formación profesional costarricense daba, hacia 1974, el gran paso de su redefinición de objetivos, que se tradujo en una política orientada a la promoción socioeconómica de los trabajadores, haciendo énfasis en la movilización, a través de la capacitación, de los estratos bajos de la sociedad hacia actividades de mayor productividad, con mejores repercusiones sobre el bienestar individual y colectivo. El eje de la política promocional del INA se enmarca en un sistema de educación permanente y consiste en dotar a los habitantes del país de una formación que les permita ingresar al mundo del trabajo y, una vez en él, mejorar sus calificaciones progresivamente, sin desvincularse del empleo y con posibilidades de ascenso en la escala profesional. El sistema nacional de promoción profesional concebido por el INA, estrechamente coordinado con el

sistema de empleo y con la rama técnico-profesional del sistema educativo formal, pretende proveer una línea efectiva de promoción de los trabajadores en función de la estructura del empleo, esto es, abrir cauces para que los trabajadores puedan progresar en el desempeño de su actividad profesional, de acuerdo con sus capacidades y aspiraciones.

Los tres pilares técnicos sobre los cuales descansa la actividad del INA para la puesta en práctica de esta política promocional, son la modulación ocupacional, los itinerarios profesionales y la certificación ocupacional, diseñados en función del análisis ocupacional.

Si bien es cierto que la aplicación de estas técnicas se ajusta mejor a la estructura ocupacional de los sectores modernos de la economía, donde es más probable definir itinerarios profesionales, la política promocional del INA ha llevado a la institución a desplegar buena parte de su acción en los sectores rezagados de la economía, donde la promoción equivale al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de producción, y en función de la cual la formación profesional se estructura sobre la misma base de módulos acumulativos.

La actual política de formación profesional del INA define a la entidad como parte del Sistema Nacional de Educación y Formación de Recursos Humanos del país; es decir, lo inscribe en un sistema de educación permanente, en el que la acción del INA debe ser recuperativa y estar articulada con el sistema de educación formal, con el objeto de lograr una flexibilidad y movilidad suficientes para permitir a todas aquellas personas con capacidad y vocación, el acceso a los niveles profesionales superiores. Este aspecto de la política institucional del INA apunta a una preocupación que, a partir de mediados de la década del 70, comienza a esparcirse y a cobrar adeptos en el ámbito de la formación profesional en varios de los países de la región. La institución de formación integra un amplio conjunto de instituciones que cumplen la tarea de formar y educar al hombre y está llamada a articularse con esas otras a fin de concebir su acción en el marco de la formación integral y engranada en una perspectiva de educación permanente.

Estas preocupaciones dieron gran fuerza a la corriente de pensamiento respecto de la coordinación de la formación profesional con los sistemas de educación, con las políticas de empleo y con las políticas de desarrollo, por un lado, así como a la articulación de las múltiples iniciativas de formación profesional que, provenientes de variadas agencias públicas y privadas, de las propias empresas y de los diversos ministerios, se sumaban a la actividad capacitadora de las instituciones nacionales de formación profesional, que hasta entonces se habían ocupado más que nada de su propio quehacer. Ello dio origen y vigencia, en algunos países, al concepto de sistema de formación profesional, al cual nos referiremos más adelante con mayor detalle.

Las inquietudes que habían rondado en las instituciones de formación profesional y que las habían conducido a buscar nuevos caminos para abordar las responsabilidades cambiantes que su entorno económico y social les planteaba, eran ya objeto de debate en el escenario mundial y fueron plasmadas con extraordinaria fuerza en la 60a. Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1975. En esa oportunidad fueron aprobados la Recomendación 150 y el Convenio 142 sobre orientación y formación profesional, instrumentos normativos en los cuales se decantaba la nueva concepción de la formación profesional. La Recomendación 150 venía a reemplazar a la 117, de 1962, frente a la cual presenta innovaciones de importancia. La evolución conceptual que se aprecia entre una y otra recomendación, formuladas al mundo con trece años de distancia temporal, es el vivo reflejo de las experiencias acumuladas que fueron, año a año, reorientando el planteamiento de las instituciones de formación profesional.

La Recomendación 117 se refería a la formación como medio de desarrollar las aptitudes profesionales de una persona, teniendo en cuenta las posibilidades de empleo. La Recomendación 150 establece, por su parte, que la orientación y la formación profesionales tienen por objeto "descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria, así como mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos". Este solo punto de partida enfoca el alcance de la formación profesional con una proyección mucho más humanista, en el cual se asigna al hombre el papel fundamental en las relaciones con su medio de trabajo, papel activo y crítico que enfatiza la capacidad creadora del trabajador.

La nueva recomendación supera el campo de aplicación previa de la formación profesional, desde el momento que ya no se trata tan solo de preparar para un empleo, sino de la orientación y de la formación respecto de "todas las actividades económicas, sociales y culturales, sin distinción, y para todos los niveles de calificación profesional y de responsabilidad". La inclusión de estos últimos niveles constituye otra novedad, puesto que la Recomendación 117 excluía "la formación para desempeñar puestos de dirección o de personal dirigente superiores al grado de capataz en la industria, o para desempeñar puestos equivalentes en otras ramas de actividad económica".

Las fronteras de la formación profesional se abren así tanto en forma horizontal como vertical. En dirección horizontal, el campo se torna prácticamente irrestricto, pues la vida activa de una persona supone mucho más que una relación laboral en un momento dado; ello implica la necesidad de establecer prioridades que indiquen el camino a seguir por las instituciones encargadas de brindar formación profesional, para determinar qué aspectos de esa vida merecen atención preferencial desde el punto de vista de la capacitación y qué grupos sociales manifiestan necesidades prioritarias para canalizar

hacia ellos el mayor esfuerzo de respuesta de parte de la formación profesional.

En sentido vertical, la formación profesional no sólo despeja sus límites hacia la cumbre de la pirámide ocupacional, sino que adquiere responsabilidades determinantes con la base de la estructura social en su conjunto. Ambos predicamentos de la nueva recomendación habían sido ya puestos en práctica por las instituciones de formación profesional de los países de América Latina, cuyas experiencias en materia de formación de gerentes, supervisores, empresarios y técnicos de nivel medio por un lado, así como en la capacitación de sectores rezagados de la sociedad, por el otro, son una muestra fehaciente de que, en los hechos, ya habían dado el paso hacia una nueva concepción de su labor.

La Recomendación 150 hace especial hincapié en la formación profesional para determinadas zonas o ramas de actividad económica, tales como las zonas rurales, las ramas de actividad económica que utilicen técnicas y métodos de trabajo anticuados, las industrias y empresas en decadencia o en trance de reconversión, y las nuevas industrias. La preocupación común que subyace a esta enumeración es su posición desmedrada con respecto al concierto de empresas prósperas del sector moderno de la economía, cuyo personal puede, hasta cierto punto, considerarse como una élite privilegiada dentro del conjunto global de los trabajadores, que en su mayor parte se ubican en actividades económicas de menor envergadura e incierto futuro.

La prioridad otorgada a las zonas rurales traduce un nuevo criterio, ya que trasciende la tradicional mención de la formación profesional para la agricultura al reconocer en el concepto "rural" la importancia de todo un modo de vida y de organización económica y social que se contrapone al medio urbano, y que engloba, para la formación profesional, no sólo a sus beneficiarios clásicos, los trabajadores agrícolas, sino a todas las "personas empleadas en ocupaciones no agrícolas y, en particular en la educación, las comunicaciones, transportes y otros servicios, y en la artesanía".

Este criterio había ya cobrado vigencia y realidad en la constelación de actividades que las instituciones de formación profesional de América habían llevado a la práctica o estaban en vías de ejecutar, bajo el concepto de formación profesional rural, ya acuñado en la región.

El sector informal, tanto en el campo como en las ciudades, constituía también una clientela a la que las instituciones de formación profesional habían acogido en sus programas.

Los campos no tradicionales de actividad que hemos apuntado en páginas precedentes son entonces la prueba tangible de la consonancia entre la evolución de los puntos de vista de las instituciones america

nas de formación profesional y la recomendación que entraba en el es cenario mundial a través de OIT.

Pero hay más. Las instituciones, como consecuencia de su devenir histórico, traslucían una posición filosófica subyacente, congruente con el propio fondo de la concepción que lanzaba la Recomendación 150 y el Convenio 142. De tal forma, su posición no sólo emerge a la luz pública a través de las acciones no tradicionales que fueron emprendiendo, sino que impregna hasta aquellas actividades que constituyeron siempre la médula de la acción de las instituciones y que permanecieron aparentemente incólumes en su esencia, a través del tiempo. La capacitación de la mano de obra para el sector moderno de la economía ha continuado siendo una parte esencial de la tarea de las instituciones, y es pieza vital para la constante expansión y consolidación de la actividad económica. Sin embargo, también ella se otorga hoy con un sentido preeminentemente humanista, que pretende hacer del trabajador no un mero engranaje más en la producción, sino el factor decisivo al cual la capacitación puede aportar mejores posibilidades para el acceso a un empleo productivo, para la promoción y desarrollo de su espíritu creador, dinamismo e iniciativa, como protección contra el desempleo y el subempleo, y contra los riesgos profesionales.

La inclusión progresiva de elementos de cultura general, seguridad e higiene del trabajo, legislación laboral y otras materias relacionadas en los contenidos de los cursos de formación profesional impartidos por las instituciones, traducen el deseo de humanizar la formación profesional y contribuir a la formación integral del hombre. Por otra parte, cuidadosos análisis del mercado ocupacional tienen por fin no solamente evitar que se dilapiden recursos por parte de las instituciones, formando mano de obra que no es requerida, sino impedir la frustración de trabajadores que, tras esforzarse por cumplir ciertas etapas en la formación profesional, encontrarán cerrado su camino en el mercado ocupacional, por falta de plazas adecuadas al ejercicio de las calificaciones adquiridas.

La efectividad de la formación profesional no es juzgada ya bajo el utilitarismo de los primeros días, en que se intentaba medir el costo-beneficio de las acciones de formación profesional sobre la base de su impacto en el mejoramiento de la productividad, altamente mensurable, de las unidades económicas estructuradas, que incorporaban la mano de obra formada por las instituciones de acuerdo a sus requisitos específicos. Las implicaciones sociales de la formación profesional restan nitidez a su impacto económico, pero cobran una relevancia mucho mayor frente al cometido esencial de los esfuerzos del desarrollo: el bienestar del hombre.

Desde el momento que los contornos de la formación profesional se desdibujan, mimetizándose con acciones que provienen desde los más diversos ángulos del quehacer económico y social, su identidad se ve

enfrentada al peligro de la incomprensión. En tanto algunos sectores reconocen el nuevo papel que la formación profesional está llamada a cumplir en un contexto amplio, en que hay tanto por hacer y pocos que puedan hacerlo a cabalidad, otros permanecen fieles a la concepción inicial, poniendo en tela de juicio la orientación de las instituciones de formación profesional hacia competencias que han pertenecido a otros y que amenazan desplazar los cometidos que fueron base sólida de su nacimiento, crecimiento y prestigio.

II

EL IMPERATIVO DE LA COORDINACION Y EL ENFOQUE DE SISTEMAS

La existencia de zonas de competencia no definidas entre el conjunto de organismos encargados en los distintos países de formar a los hombres y mujeres para su vida de trabajo, puso de actualidad el tema de la coordinación. Se observaban ya ciertas fricciones entre unos y otros, especialmente en el ámbito del quehacer público, emanadas de la duplicación de esfuerzos que parecía advertirse en determinadas áreas de intersección entre las actividades desplegadas por cada uno. A la vez, la dimensión de la tarea de formar a hombres y mujeres para el trabajo destacaba la necesidad de planificar en forma racional las acciones emprendidas por las distintas agencias, de manera de obtener máximos resultados, complementando los campos de competencia de cada una y canalizando las prioridades respectivas hacia la consecución de una meta común, a la cual cada una podía aportar desde ángulos distintos.

La coordinación se hacía indispensable a distintos niveles. Por una parte, las instituciones de formación profesional a las que nos hemos venido refiriendo eran apenas un actor más en el conjunto de iniciativas para la capacitación de mano de obra en cada país; por otra, su quehacer, y el propio concepto de formación profesional que ahora sustentaban, se acercaba cada vez más al nuevo concepto de educación resultante de años de evolución por parte de los organismos internacionales y de las autoridades de los sistemas educativos de cada uno de los diversos países. Como consecuencia de ello, eran imprescindibles mejores canales de articulación entre la formación profesional, normalmente acogida al ámbito de los ministerios de Trabajo, y la educación regular, cobijada en los ministerios de Educación.

El imperativo de la coordinación constituye tal vez el rasgo más determinante de las preocupaciones de la formación profesional de hoy. En la medida que podamos ya hablar de un sistema de formación profesional (o de capacitación para el trabajo, como se lo denomina en algunos países de la región), que se erige paralelamente a la existencia de un sistema de educación regular, los niveles de coordinación apuntados se refieren en primer lugar a la coordinación intrasistema, o entre los diversos entes que imparten formación profesional, y a la coordinación intersistema, esto es, entre el sistema de formación profesional y el sistema de educación regular. Ambos niveles de coordinación se vinculan y, conforme a la modalidad adoptada en

algunos países, hasta se integran en un solo sistema nacional de formación de recursos humanos.

La preocupación por la coordinación que tentativamente hemos denominado intrasistema, vino a dar un impulso radical al modelo institucional hasta entonces vigente en el ámbito de la formación profesional en muchos países de la región. En cada uno de ellos, la formación profesional se había proyectado a través del modelo de una institución única, responsable de la tarea de la formación profesional a nivel nacional, y por lo general para los tres sectores de la actividad económica; si bien Brasil puede considerarse como una excepción en el sentido de que ya existían tres instituciones nacionales de formación profesional, el caso no escapa a la tendencia general, por cuanto la distinción se basa en una delimitación de responsabilidades sectoriales entre cada una de ellas, sin afectar el modelo institucional básico que sigue siendo similar al del resto de los países de la región.

El paso decisivo consiste en el reconocimiento de que, pese a que esas instituciones desempeñan un papel protagónico en el campo de la formación profesional, existen a su lado otros entes que, sea como objetivo fundamental o bien como actividad de extensión a su propósito específico, imparten capacitación para el trabajo. Por diversas razones, muchos ministerios y dependencias públicas han optado por capacitar directamente a su personal; las empresas han tomado un papel activo en la formación de sus contingentes y hay grandes empresas que disponen de verdaderas escuelas de formación profesional; proliferan las academias e institutos de capacitación que, con o sin fines de lucro, acogen a un considerable número de aspirantes a trabajadores y aun a trabajadores adultos; por último, variados programas de iniciativa pública o privada incluyen, como componente fundamental, el de la capacitación de las personas involucradas.

De esta manera, en el escenario de la formación profesional los actores se han multiplicado y la conciencia de esta multiplicidad, unida al deseo de una coordinación efectiva y racional entre ellos, conducida desde un eje central, culminó en la concepción de un nuevo modelo institucional: el de un sistema de formación profesional.

Desde años muy lejanos, el vocablo sistema venía siendo usado, con acepciones diversas, en la formación profesional. Sin embargo, es ante la evidencia de un cometido de vastas proporciones y de importancia crucial que excede las posibilidades de instituciones únicas de formación profesional, que se configura en este ámbito el enfoque de sistema, aun cuando no siempre incluya todos los componentes que son inherentes al concepto de sistema en la elaborada teoría organizacional actual.

Lo importante del enfoque de sistema en el campo de la formación profesional radica en la relevancia de relaciones dinámicas e interde-

pendientes entre sus diferentes partes. Lo reciente y novedoso de este enfoque no permite tener aún una idea clara de su verdadero significado, ni autoriza de manera alguna para analizarlo en profundidad. Sin embargo, el ejemplo que proporciona el establecimiento de sistemas de formación profesional en algunos países, así como la orientación de las inquietudes a este respecto en la mayoría, esclarecen en alguna medida el vuelco trascendental que el enfoque de sistema implica sobre la concepción y organización de la formación profesional en la región.

Brasil es el país cuyo enfoque actual de la formación profesional más se acerca al ideal de sistema. En abril de 1976, se creó en el Ministerio de Trabajo el Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra (SNFMO), concebido como un órgano coordinador y supervisor de las actividades de formación profesional que se cumplen en el país. El sistema está constituido por un nivel directivo, el Consejo Nacional de Mano de Obra (CNMO), un nivel de apoyo técnico constituido por la Secretaría de Mano de Obra del Ministerio de Trabajo y por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Federal de Mano de Obra, y un nivel operativo compuesto por el conjunto de agencias públicas y privadas que proporcionan oportunidades de calificación, perfeccionamiento, especialización y formación profesional al trabajador en todos los niveles de la jerarquía ocupacional. En este conjunto entran, al lado de SENAC, SENAI y SENAR, una variada gama de entidades de capacitación para el trabajo que deben ser reconocidas y autorizadas por el CNMO, y además las propias empresas, llamadas a tomar un papel determinante en la capacitación de su personal, sobre todo tras el impulso emanado de la Ley de Incentivos Fiscales promulgada en 1975. Dicha ley dispone la deducción, a los fines del impuesto a la renta de las personas jurídicas, del doble de los gastos realizados en proyectos de formación profesional; de esta manera, todas las empresas y organismos con personalidad jurídica reciben un poderoso estímulo para desarrollar, bajo la supervisión y control del SNFMO, programas que tienen por objeto la preparación inmediata para el trabajo de individuos, mayores y menores, a través del aprendizaje metódico, de la calificación profesional y del perfeccionamiento y la especialización técnica, en todos los niveles.

La creación de un sistema como el establecido en Brasil, apunta, en lo medular, a la elaboración de una política nacional de formación de los recursos humanos que sea congruente con las necesidades del crecimiento económico y que acelere el desarrollo social del país. Ello involucra un arduo esfuerzo de fijación de metas y articulación de responsabilidades entre las distintas instituciones que conforman el nivel operativo del sistema. Enfrenta, en su punto de partida, la dificultad operacional de consolidar, en el seno del Ministerio de Trabajo, los niveles directivos y técnicos del sistema, además de la capacidad ejecutiva que el propio Ministerio intenta destinar a la capacitación directa de los sectores sociales desatendidos, en un momento histórico en que las instituciones de formación profesional

cuentan con una sólida tradición, abundantes recursos y una libertad no trabada por el freno burocrático.

En todo caso, las tres entidades poderosas de formación profesional del país, SENAC, SENAI y SENAR, están integradas al órgano directivo del sistema, ya que forman parte del Consejo Federal de Mano de Obra, junto a representantes gubernamentales y de los sectores empleador y trabajador.

En Chile, la promulgación, en mayo de 1976, del Estatuto de Capacitación y Empleo, dio vida al Sistema Nacional de Capacitación, bajo la dirección y coordinación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado y vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En virtud del mencionado estatuto, las actividades de capacitación ocupacional son de responsabilidad de las empresas o, en subsidio, del SENCE, entidad a cuyo cargo está la supervisión y control de las acciones de capacitación realizadas por las empresas o por los organismos técnicos de ejecución que impulsan o realizan acciones de capacitación en el marco del estatuto.

Existe, al igual que en el caso del Brasil, el deseo de entregar la responsabilidad de la capacitación de los trabajadores a las empresas, las que pueden realizar directamente sus programas de capacitación o recurrir para ello a organismos de formación profesional de variada índole, reconocidos o autorizado por el SENCE, entre los cuales el INACAP cumple un papel destacado. Las empresas podrán compensar los gastos que realicen en actividades de capacitación, con deducciones sobre sus obligaciones tributarias. El SENCE se reserva la facultad de administrar un programa de becas que tiene por objeto promover la capacitación ocupacional en aquellas áreas de mayor interés para el país o donde ella no sea realizada por las empresas, dando especial énfasis a la atención de aquellas personas cesantes, que buscan trabajo por primera vez o que son trabajadores independientes.

El programa de becas es financiado directamente por el SENCE y los cursos quedan a cargo de los organismos técnicos de ejecución con los cuales el SENCE contrata los programas de formación profesional. El programa de becas cumple así una función de redistribución de beneficios en favor de aquellas personas que no están atendidas por la empresa en sus necesidades de capacitación, de aquellas que pertenecen a los sectores rezagados de la economía o que están en situación de desempleo, y de los trabajadores independientes, especialmente en el sector agropecuario.

En 1977, ante la preocupación de que las pequeñas y medianas empresas quedasen limitadas para el aprovechamiento de las franquicias creadas por la ley de capacitación ocupacional, y teniendo en cuenta las dificultades para emprender las acciones de capacitación en el sector rural, se modificó el Estatuto; se crearon así órganos técni-

cos intermedios, sectoriales o regionales, destinados a promover, organizar y supervisar programas de capacitación tendientes a satisfacer las necesidades de estos sectores, bajo la coordinación del SENCE.

La implantación del nuevo sistema de capacitación ocupacional en Chile significa un cambio de trascendencia en la política seguida por el Estado en materia de responsabilidad en la formación profesional. El INACAP, que hasta entonces era el organismo estatal encargado de la formación profesional a nivel nacional, pasa a ser uno de los tantos organismos de ejecución reconocidos y autorizados por el SENCE y, en cuanto tal, asume el desafío de autofinanciarse por medio de la realización de servicios de capacitación para las empresas. Se llega así a una privatización de los organismos de formación profesional y el ente gubernamental, el SENCE, se desliga del nivel operativo que hasta entonces había asumido el Estado a través de INACAP, para cumplir un papel normativo y supervisor, a la vez que redistributivo.

El caso de México se enmarca también en el enfoque de sistema, aunque se ha implantado tan recientemente que todavía no es posible entrever las modalidades que adquirirá tras sus primeros pasos. El gobierno mexicano consideró necesario modificar la Constitución para establecer la más encumbrada garantía legal para consagrar el derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento. La reglamentación de este precepto constitucional involucra a los más diversos actores sociales para aunar esfuerzos en la tarea de la formación profesional, de tal forma que el Consejo Consultivo de Capacitación y Adiestramiento que preside el sistema cuenta con representantes de diversas entidades públicas vinculadas a la formación y educación del hombre para su vida de trabajo, y de las organizaciones nacionales de trabajadores y de empleadores. En el seno de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se creó la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), que tiene por misión organizar y supervisar la capacitación y el adiestramiento, paralelamente con la de promover la generación de empleos y la colocación de trabajadores, así como el registro de las constancias de habilidades laborales. Para garantizar la aplicación del precepto constitucional y la efectividad de las acciones, el sistema prevé la creación de Comités Nacionales de Capacitación por rama industrial y también el establecimiento, en cada empresa, de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, responsables de vigilar el cumplimiento de la ley y el ejercicio del derecho.

En otros países también se ha planteado la inquietud por estructurar sistemas de formación profesional que articulen iniciativas dispersas y provenientes de los más variados agentes, y que impriman un rumbo racional e integrado a las acciones de formación profesional, con arreglo a una política nacional. El INA de Costa Rica ha preparado un proyecto de ley que implanta un sistema, con base en la propia institución de formación profesional; Uruguay se encuentra en la etapa de organización del Consejo de Capacitación Profesional, esta vez

vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura, con iguales objetivos de coordinación, planificación y supervisión de programas de formación profesional, y la tarea adicional también común a algunos, de ejecutar directamente programas en las áreas en carencia; El Salvador se encuentra abocado también a implantar un sistema sobre bases semejantes a las de los países anteriormente citados; el SECAP de Ecuador evoluciona gradualmente hacia un sistema nacional de capacitación, cuyo germen estaba en la propia ley de creación de SECAP, a través de la cual se le asignaba la responsabilidad de dirigir, coordinar y asesorar la ejecución de los programas de capacitación y formación profesional realizados por entidades públicas y privadas.

La frecuencia y difusión de estas inquietudes indicaría que el modelo de sistema es el que define en gran medida el enfoque organizativo actual de la formación profesional en América Latina. En algunos países el sistema se conforma por otras vías o bajo distintas modalidades. Tal es el caso de Perú y Venezuela.

En Perú, bajo la Ley General de Educación de 1972 que puso en funcionamiento la Reforma Educacional, la formación profesional se concibe como una modalidad educativa que recibe el nombre de Calificación Profesional Extraordinaria, cuya responsabilidad recae sobre todos los sectores y las empresas o centros de trabajo. Los programas de Calificación Profesional Extraordinaria, que se realizan en los Centros de Calificación Profesional Extraordinaria (CENECAPEs) y en las Unidades de Instrucción de las Empresas o por otros medios, están sujetos a las normas establecidas por el Ministerio de Educación. El enfoque sectorial de la capacitación se traduce en que cada sector, por medio del elemento permanente de coordinación respectivo (cada uno de los Ministerios está representado en el órgano normativo ad hoc constituido en el seno del Ministerio de Educación) se encarga de coordinar la formulación y la ejecución de los programas específicos de capacitación destinados a su sector. De esta manera, en el esquema peruano el sistema educativo engloba al de formación profesional, constituyéndose un único sistema, que provee las bases para una coordinación interna entre la formación profesional y la educación general.

Venezuela tiene de alguna manera algo en común con la experiencia peruana, dado que el sistema opera bajo la sectorialización de la formación profesional; pero la gran diferencia es que esta sectorialización se produce dentro de la misma institución nacional de formación profesional. Se crearon así, a partir de 1976, los INCE especializados, que funcionan bajo la dirección del presidente de esa misma institución y que cuentan con un Consejo Directivo integrado por representantes del sector correspondiente. Así, funcionan actualmente el INAPET (petróleo), INCE Agrario, INSBANCA (bancario), INSPROSEG (seguros), INCATUR (turismo), INCAPEN (penitenciario), INCE FETRA (transporte), el INCE Salud, el INCE Construcción y el INCE Militar.

De esa forma, el INCE concentra la responsabilidad nacional de la formación profesional y se constituye, en sí mismo, en una especie de sistema; pero el esquema organizativo adoptado no tiene atribuciones normativas o de supervisión sobre iniciativas de formación profesional ajenas a la propia institución.

La corriente que se advierte en la mayor parte de los esquemas adoptados por los países mencionados y que giran en torno a la idea de sistema, subraya la importancia asignada al papel de la empresa en la formación profesional. Esta observación adquiere una relevancia inusitada, toda vez que la tendencia observada en el pasado y en la mayor parte de los países latinoamericanos, fue dejando progresivamente en manos de las instituciones de formación profesional la capacitación de los trabajadores en servicio. Si bien la formación en la empresa había sido fuertemente enfatizada por las propias instituciones de formación profesional, las empresas, por diversas razones, dejaron con suma frecuencia la responsabilidad total de los programas de capacitación para sus trabajadores a las instituciones especializadas.

Sin embargo, la empresa ofrece un medio ideal para la capacitación de sus trabajadores, sobre todo cuando se trata de una empresa moderna, estructurada y dinámica; algunos de los puntos a favor son, por ejemplo, su responsabilidad de formar al personal para puestos de trabajo específicos y conforme a las modalidades particulares bajo las cuales dichos puestos de trabajo funcionan en la realidad; en segundo lugar, están disponibles los equipos y maquinarias que en la propia empresa se utilizan, por lo cual puede obtenerse el máximo de adecuación práctica y tecnológica del trabajador al puesto de trabajo para el que se forma; en tercer lugar, se conocen los posibles canales de movilidad vertical en la propia empresa, por lo cual la complementación opera sobre bases mucho más ciertas y en el sentido preciso en que se requerirá para el ejercicio de un nuevo puesto de trabajo. El resultado de una capacitación realizada "a la medida" por la propia empresa, con el eventual auxilio de las instituciones de formación profesional, permite una adecuación mayor, al menos en el plano inmediato, entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada.

No obstante, reviste una particular importancia las funciones de planificación a mediano y largo plazo desde un órgano centralizador, que vele por el equilibrio global de la actividad económica, prevea las necesidades del futuro, encauce las acciones de formación profesional en favor de su satisfacción y asegure las posibilidades de todas las personas de tener acceso a la formación profesional que requieren o desean, sin depender exclusivamente de las facilidades que las empresas ofrecen al personal por ellas empleado.

Habría que preguntarse hasta qué punto el papel de la empresa puede aliviar a las instituciones de la pesada carga que significa para

ellas la capacitación de trabajadores empleados en el sector moderno de la economía. Si las empresas asumieran en forma cabal la responsabilidad de formar a su mano de obra, al menos en los aspectos más específicos del puesto de trabajo para el cual se la recluta, las instituciones de formación profesional podrían dedicarse a dar una formación inicial más polivalente y que ofreciera a sus beneficiarios un espectro mayor de posibilidades ocupacionales al egreso de los cursos. Más adelante, existiría siempre para el trabajador la posibilidad de volver a las instituciones para los retoques de calificación que requiera ante la realidad concreta de un puesto de trabajo en el cual ha logrado ubicarse, en caso de que la empresa no le ofrezca directamente esa capacitación específica.

Evidentemente, que las empresas realicen directamente acciones de capacitación releva hasta cierto punto a las instituciones de formación profesional del gran peso que significa la modernización constante de sus equipos y talleres, ya que las propias interesadas pueden proporcionar el medio didáctico que se requiere para la formación. Sin duda, las instituciones de formación profesional no pueden quedar al margen de la evolución tecnológica, pero deben decidir cuántos recursos pueden seguir destinando a la capacitación que se brindará al sector más avanzado tecnológicamente. Reforzar la infraestructura técnica y metodológica para asesorar a las empresas y diseñarle programas específicos de capacitación en función de sus demandas, puede ser mejor inversión que el equipamiento de centros a su imagen y semejanza, a la vez que permitirá liberar mayores recursos para la formación profesional directa en aquellas especialidades, ramas de actividad, sectores empresariales de pequeñas dimensiones y grupos sociales en desventaja, que requieren absolutamente de las instituciones de formación profesional para la capacitación de sus contingentes humanos.

III

FORMACION PROFESIONAL Y EDUCACION: CAEN LAS BARRERAS

A lo largo de este trabajo hemos visto cómo la formación profesional, tanto en sentido teórico como en la práctica de las instituciones especializadas de los países de América Latina, fue poco a poco evolucionando hasta confundir sus fronteras con la educación, en algunos puntos de cruce. No ha escapado a este recuento el hecho de que la formación profesional se inserta, en el modo de pensar actual, en un proceso de educación permanente en el cual confluyen esfuerzos diversos que tienen en común el poner al alcance tanto del hombre como de la mujer, la posibilidad de educarse y formarse durante toda la vida y haciendo uso de todas las facilidades y de todos los medios que la sociedad les ofrezca con ese fin.

En esta perspectiva convergen las doctrinas de la OIT, del lado de la formación profesional, y de la UNESCO, del de la educación. En la Recomendación 150 de la OIT, la orientación y la formación profesionales deben llenar sus cometidos en unión con las diferentes formas de educación. Para el aludido instrumento normativo, la enseñanza, la formación profesional y el empleo no pueden ser consideradas como etapas sucesivas y separadas; los beneficiarios de la enseñanza y de la formación profesional deben ser ayudados para recibir instrucción o formación complementaria o para iniciar la actividad profesional y proseguir su instrucción y formación durante toda su vida, al tiempo que los trabajadores activos, los desempleados o los que intentan cambiar de ocupación sean ayudados al optar por una ocupación, a planear y recibir la enseñanza o la formación correspondiente.

Por su parte, la Recomendación aprobada por la 18a. Reunión de la Conferencia General de la UNESCO (Paris, 1974), hace hincapié en la idea de educación permanente, vale decir, "un proceso continuo que no se agota en un determinado número de años de estudio sino que dura toda la vida y abarca una fase de formación inicial, otra de formación continua, que relacione, durante toda la vida del interesado, su participación en un trabajo productivo con la búsqueda de su formación física, intelectual y cultural...." Para la UNESCO la formación profesional, así como la educación técnica, integran un sistema global de enseñanza.

La convergencia doctrinaria que se advierte en los organismos internacionales citados con respecto a la formación profesional y a la educación regular, se detecta también en la realidad de los países latinoamericanos. La mayor parte de ellos emprendió reformas educativas tendientes a dar flexibilidad a los sistemas de educación regular, intentando hacer realidad el ideal de educación permanente y reconociendo, como pieza clave para ello, las modalidades no escolarizadas y los medios no formales de educación. A la vez, existe una tendencia a reconocer la multiplicidad de medios y agentes educativos y formativos que coexisten en la sociedad, y la necesidad de lograr la articulación de sus actividades para que se complementen y refuercen. Se busca la unidad de la enseñanza media, eliminando la distinción tajante entre enseñanza general y enseñanza técnica; se busca también profesionalizar el nivel medio de educación a través de su diversificación, pero siempre bajo el principio de la movilidad horizontal y vertical en el sistema educativo. De tal manera, se hace inevitable afrontar la coordinación entre sistemas que, otra vez, claramente separados e independientes, se acercan hasta tocarse.

El problema de la coordinación entre la formación profesional y la educación no se circunscribe, sin embargo, a una mera información mutua entre los órganos normativos o administrativos de cada uno de ellos; nominalmente, ese problema había sido en cierta forma resuelto desde el lado de la formación profesional, a través de la representación, en todos los países, del Ministerio de Educación en los consejos directivos de las instituciones de formación profesional, o aun en aquellas que constituyeron el eje de los sistemas de formación profesional cuando éstos fueron creados. La dificultad está en superar la autonomía que cada uno tiene, lo cual enfrenta el escollo de una definición conceptual, por un lado, y de campos de competencia, por el otro.

Pero la armonización — no se discute — es un imperativo, ya que constituye la única forma a través de la cual puede cobrar vigencia operacional el concepto de educación permanente, al que ambos sistemas adhieren.

La dificultad radica en que cada uno de los sistemas intenta cubrir sus cometidos en forma integral, sin tener que depender absolutamente de la complementariedad del otro para lograr sus fines. Cada uno está consciente de las limitaciones del otro y de los vacíos que, pese a la acción de ambos, no son cubiertos. Pero hay cierta resistencia de cada cual a supeditarse o subordinarse a las orientaciones que el otro sistema imponga. En los países de América Latina existen diversas formas de relación entre ambos sistemas, que van desde el paralelismo hasta la subordinación del sistema de formación profesional al educativo o, por el contrario, de la parte técnica y profesionalizante de éste al sistema de formación profesional. Subsiste, en muchos casos, la preferencia por una coordinación informal en virtud de la cual ambos intentan complementarse con miras a evitar du-

plicaciones y vacíos, pero sin establecer lazos formales conducentes a algún grado de subordinación.

En tanto exista insuficiencia de educación y formación para los pueblos latinoamericanos, el problema de los campos de competencia se resuelve en cierta medida bajo el pretexto de que, aun cuando los dos sistemas operen en un mismo campo, la suma de la acción de ambos será de todos modos deficitaria. El problema en este caso radica más bien en la forma de abordar la actividad de cada cual, de manera que se orienten en sentido paralelo o convergente, y ojalá complementario, pero no contrario ni superpuesto.

Sin embargo, en el largo plazo no es posible soslayar esta definición. Y ello constituye uno de los desafíos de la formación profesional actual. Entró en juego en un momento en que todo se esperaba del sistema de educación formal, al cual se asignaba la responsabilidad total de la preparación de los recursos humanos para el desarrollo; y tras llenar a satisfacción demandas concretas de capacitación de mano de obra calificada, continuó llenando otros y progresivos vacíos del sistema regular, a la vez que corrigiendo sus distorsiones, hasta el punto de enfrentarse a él como una alternativa paralela, que tiene en sus manos grandes posibilidades de contribuir en forma eficaz a la solución de los problemas a los cuales la educación regular no puede dar satisfacción a plenitud.

Existen temas de interés común en los cuales el diálogo ha sido más fácil y constructivo: el de los contenidos mínimos de formación general que debe incluir todo programa de formación profesional en vistas de la formación integral del hombre, y el de la certificación de los conocimientos y calificaciones adquiridos fuera del sistema de enseñanza regular, a fin de lograr reconocimiento para acceder a otros niveles dentro del sistema regular.

El tema de la certificación ha encontrado cada vez más adeptos en América Latina, advirtiéndose diversas corrientes en su puesta en práctica. Mientras en países como Costa Rica se utiliza la certificación como la herramienta técnica indispensable para instrumentar la promoción del trabajador a través de los itinerarios profesionales, en otros adquiere la connotación habilitante para el ejercicio de determinados oficios y profesiones de especial responsabilidad. En un tercer grupo la certificación establece una especie de vasos comunicantes entre el sistema de educación regular y el de formación profesional, lo que se justifica diciendo que la calificación para un oficio puede ser adquirida bajo múltiples formas y a través de variadas agencias — incluida la experiencia y la formación autodidacta — y que lo que importa y habilita para el ejercicio del oficio o para continuar la educación o la formación, es el nivel de calificación alcanzado y no el medio utilizado para obtenerlo.

Tanto la educación regular como la formación profesional afrontan hoy problemas que en alguna medida se relacionan.

Se ha criticado a la educación regular su incapacidad para solventar las necesidades educativas mínimas de toda la población. Pese a la expansión de los sistemas regulares latinoamericanos y las proporciones crecientes de los presupuestos nacionales a ellos destinados, grandes masas permanecen al margen de sus alcances, lo que ha llevado a valorar cada vez más las formas no escolarizadas de educación, identificadas normalmente bajo el amplio concepto de "enseñanza no formal". Para impulsar las modalidades no escolarizadas, el sistema regular parece no tener la organización ni los instrumentos necesarios, lo que lo ha conducido a requerir la acción de otras agencias, entre las cuales cabe un papel importante a las instituciones de formación profesional.

La concentración de recursos de los sistemas educativos, durante los últimos años, en los niveles medio y superior de enseñanza, ha llevado a sobrevalorar la educación en el mercado, lo que equivale a una devaluación general de la educación ante las exigencias de los empleadores. Los egresados de los niveles altos de educación se ven obligados a aceptar empleos que requieren una formación inferior a su grado de escolaridad; la contrapartida lógica es la influencia hacia una baja general de salarios para las ocupaciones que sí requieren esa calificación, para llenar las cuales existe una sobreabundancia de personas con mayor calificación que no tienen cabida en los niveles ocupacionales que les corresponden.

La excesiva valoración de la educación por parte de la población frente a la imposibilidad actual del mercado ocupacional para absorber a los contingentes más educados, trae por consecuencia el desempleo ilustrado y la fuga de cerebros hacia el exterior, que ha dado tanto que hablar en los países latinoamericanos.

Las instituciones de formación profesional no han escapado tampoco a este problema; la abundancia de calificaciones ocupacionales en determinadas áreas de su competencia fue justamente una de las razones que impulsaron a las instituciones a buscar nuevos caminos y abrir su espectro de actividades para restringir la formación para las ocupaciones calificadas del sector moderno de la economía a aquellas áreas realmente requeridas en el mercado. No hay calificaciones para las ocupaciones del sector moderno, pero se trata de una carencia selectiva y no generalizada, por lo que se requiere la mayor racionalización de las actividades desplegadas en función de este sector. De otro modo, los empleadores continuarán exigiendo niveles cada vez más altos de calificación para todas aquellas ocupaciones para las cuales sobra personal hipercalificado.

Los vacíos dejados por el sistema educativo regular en los niveles sociales más bajos, han obligado a las instituciones de formación

profesional que se propusieron canalizar hacia ellos gran parte de su acción, a cubrir áreas de la enseñanza general ya sea porque eran imprescindibles para la absorción de los beneficios de la capacitación para el trabajo propiamente tal, o porque se la consideró ineludible como parte de una formación profesional integral que se ocupa del hombre y no puramente del trabajo. De esta manera, la formación profesional ha entrado en dichos sectores incluyendo elementos de formación general, pero no intentando hacer de ello sustitución de la enseñanza general básica de cargo de los ministerios de Educación, sino un paliativo a sus deficiencias fundamentales. En la práctica, en todo caso, ello rebaja la presión de los sectores atendidos sobre la demanda de educación general, ya que están recibiendo lo que les es más urgente: una formación que les permita sobrevivir y progresar.

No han faltado las críticas a una solución de esta naturaleza. Se dice que al promover una mayor productividad de los grupos más pobres, sin otorgarles mayor poder de crítica, se está legitimando la situación privilegiada de los estratos superiores de la población, y creando una suerte de educación de segunda clase para los pobres.

En tanto se siga esperando todo del sistema de educación formal, aun en la enseñanza básica, varias generaciones pueden quedar sacrificadas. La enseñanza no formal y la formación profesional pueden contribuir a salvar la brecha. No reemplazarán a la enseñanza básica, pero pueden ayudar a los adultos que ya perdieron esa opción, a formarse profesionalmente en el nuevo sentido que hoy tiene este concepto, lo que no es sino cumplir a cabalidad su más pleno y verdadero objetivo. Aun cuando el núcleo de la formación profesional siga estando constituido por la capacitación para el trabajo, la incursión en el terreno de la educación se plantea como una complementación efectiva, ya que de otro modo la posibilidad de la formación profesional para los grupos más desvalidos será ilusoria.

En los estratos ocupacionales más altos, el papel de la formación profesional es también complementario del de la educación ya que la capacitación gerencial y el perfeccionamiento del personal de dirección en general, escapa a las posibilidades del sistema educativo tradicional. Las entidades que imparten formación profesional y las propias empresas que hoy asumen creciente importancia en esta materia, son las que están en mejor posición para identificar los problemas de gestión y conducción y para satisfacer sobre la marcha las necesidades constatadas de capacitación, las más de las veces de tipo complementario, que se dan a este nivel.

Si bien la educación superior provee los recursos humanos de mayor calificación para el mercado de trabajo, el personal que se desempeña en los niveles de dirección y gerencia de las empresas adolece, muchas veces, para el ejercicio de sus funciones, de la falta de conocimientos y habilidades que no pueden ser proporcionados por las universidades a través de las distintas disciplinas que imparten,

por cuanto son demasiado específicas para integrar los programas académicos y científicos superiores, concebidos por fuerza con criterios más universalistas. Por lo demás, buena parte de las personas que se desempeñan en los niveles superiores de las empresas se han formado en el trabajo y no han egresado de los niveles educativos superiores. Respecto de ellos, la formación profesional tiene responsabilidades ineludibles, e incluso más cuando se trate de pequeños empresarios o trabajadores independientes que conducen sus unidades productivas sin ningún tipo de formación sistemática, guiados por el criterio que les brinda su experiencia e intuición.

Un campo en el que las instituciones de formación profesional han de mostrado sobrada capacidad, es el de la creación y puesta en práctica de una tecnología educativa flexible y adaptable a los más variados requerimientos de la heterogénea clientela que conforman sus beneficiarios. Inspirados muchas veces en los avances logrados en esta materia en países más desarrollados, las instituciones han dedicado gran esfuerzo a adaptar, innovar, reacondicionar e inventar métodos de transmisión de conocimientos, habilidades y destrezas que permitan alcanzar los niveles de formación esperados en el mínimo de tiempo, la máxima oportunidad, el menor costo y la mayor adecuación a las características de aquellos que se forman en cada uno de los programas impartidos.

Se debaten hoy en el ámbito de la formación profesional temas como el de la utilización de medios de comunicación masiva, de la formación a distancia, de la autoformación, de la formación individual, de la formación para analfabetos, de la instrucción programada y muchos otros que resumen una combinación de modalidades, métodos y técnicas de formación susceptibles de ofrecer soluciones para responder a la necesidad de expandir los alcances cuantitativos y cualitativos de la formación profesional.

Frente a ello, los establecimientos de la educación regular se enfrentan sin duda con mayores dificultades para poner en práctica las innovaciones resultantes. El esfuerzo de los planteles educacionales latinoamericanos por la investigación educativa y pedagógica ha sido notable y ha nutrido en buena parte las preocupaciones de las entidades de formación profesional; pero el sistema regular carece de la libertad y agilidad necesarias para implantar a corto plazo innovaciones de esa trascendencia.

Por otra parte, el carácter inherente al sistema educativo es su homogeneidad y extensión, particularmente en el nivel de enseñanza básica. Criterios comunes deben ser aplicados a todo el territorio nacional, a través de cada una de las escuelas, y para todos los educandos, sin discriminación. De tal forma, se dificulta incluso la posibilidad de experimentación de nuevas tecnologías educativas; mucho más aún, su implantación generalizada.

La formación profesional está llamada a contribuir a la generación de una tecnología educativa acorde a las necesidades de cada uno de los países de América Latina, y a los distintos sectores sociales que dentro de ellos requieren formación. Ha de buscar e instaurar, además, la utilización de esa tecnología de la manera más conveniente y racional. En ello puede prestar fecundo auxilio al sistema de educación regular, del cual a su vez recibe abundantes conocimientos, inquietudes y soluciones derivadas de la investigación y la experimentación.

Dentro del concierto de las múltiples agencias que hoy conforman los llamados sistemas de formación profesional, las instituciones especializadas que constituyen su piedra angular, y a cuyo papel nos hemos venido refiriendo a lo largo de este trabajo, ofrecen la posibilidad de hacer de la tecnología educativa una línea capital de su quehacer, cuyos resultados podrán amplificarse hacia todo el sistema y, más allá de éste, hacia el de educación regular, como una forma de respuesta a las crecientes demandas de educación y formación, y como garantía para facilitar el acceso a su beneficio de los sectores sociales más postergados.

IV

FORMACION PROFESIONAL, EMPLEO Y POLITICAS DE DESARROLLO

Los crecientes índices de desempleo y subempleo en muchos de los países de América Latina durante los últimos años, hicieron ganar terreno al convencimiento de que era necesario formular políticas de empleo como una parte medular de los planes de desarrollo económico y social. Cuando los ministerios de Trabajo logran decidir en esta materia, ganan mayor fuerza y prestigio. Trascienden así su labor de protección de los trabajadores con respecto al empleo, para desempeñar un papel en la formulación de las políticas de empleo y realizar diversas funciones tendientes a atenuar los obstáculos que, tanto del lado de la oferta como de la demanda de mano de obra, se interponen en la solución de los problemas del empleo.

Es evidente que los ministerios de Trabajo no pueden actuar solos en esta materia y que la efectividad de su labor en el campo del empleo depende del grado de articulación que mantengan con los demás organismos involucrados en la planificación económica y social.

Pero la tarea de vincular el sector trabajo con los organismos de planificación nacional no siempre ha sido fácil; los propios ministerios muchas veces permanecen al margen de la formulación de las políticas de empleo, y se limitan a realizar diversas acciones destinadas, aunque sea en forma parcial y hasta atomizada, a limar las asperezas del desempleo.

La mayor parte de las veces han actuado desde el lado de la oferta de mano de obra, campo en el cual gozan de mayor autonomía para ejercer su papel. Las dos líneas fundamentales que han atacado a este respecto son la de la formación profesional y la de los servicios de colocación.

Las instituciones de formación profesional, vinculadas en su mayoría a los ministerios de Trabajo, asumieron una progresiva responsabilidad en la capacitación de desempleados y subempleados para movilizarlos hacia plazas ocupacionales más productivas y mejor remuneradas. Cuidaron con esmero las variaciones tecnológicas que amenazaban el desplazamiento de trabajadores ocupados, a través del énfasis en el perfeccionamiento y complementación de sus calificaciones para responder a las innovaciones en los modos de producción. Emprendieron atentos estudios de demanda de mano de obra y determinación de nece-

sidades de formación profesional para orientar la planificación de sus programas en estrecho contacto con la realidad. Reaccionaron, en fin, contra los nuevos desafíos que los problemas sociales — girando en buena medida en torno al empleo — les fueron planteando, y buscaron formas inéditas de responder a ellos desde el punto de vista de la formación profesional.

A pesar de esto, la magnitud global del subempleo y del desempleo no ha disminuido. Además de la dificultad de alcanzar en plenitud los ambiciosos cometidos que las instituciones de formación profesional se propusieron, la imposibilidad de aminorar los problemas del empleo sólo gracias a la formación profesional radica en la limitación intrínseca que supone actuar desde el lado de la oferta de mano de obra, respecto de la solución del problema. A pesar de todo lo que se ha insistido acerca de la incidencia de la educación y de la formación sobre el nivel de empleo y la reducción de la desocupación, son las acciones y medidas tomadas desde el lado de la demanda de mano de obra las más susceptibles de ejercer un impacto decisivo sobre el problema del empleo. Ambas perspectivas son complementarias y a la formación profesional corresponde un papel de suma importancia, sobre todo en lo que se refiere a atenuar la subocupación y a incrementar la productividad — y por tanto el nivel de ingresos — de los ya empleados. Pero su influencia queda supeditada, en términos del nivel general de empleo a la generación de nuevos puestos de trabajo, condición sine qua non para que los desempleados beneficiarios de la formación profesional puedan volcar sus calificaciones hacia el mercado ocupacional.

Se atribuye todavía excesiva responsabilidad a la formación profesional frente al problema del empleo; pero, sin duda, la adopción de políticas de formación profesional tendientes a acoger esta competencia puede contribuir de manera significativa a elevar los resultados de las medidas impulsadas desde el lado de la demanda de mano de obra. La acción desplegada por las instituciones especializadas de formación profesional da prueba de ello y, conforme a lo que hemos venido sugiriendo a lo largo de las páginas precedentes, en la medida que ella se va enlazando cada vez más a los planes de desarrollo, promete dar los frutos esperados.

Hemos visto que la promoción social del trabajador es un componente implícito en las políticas de la mayor parte de las instituciones de formación profesional. Pero, a nivel individual, la posibilidad de la promoción social radica en la de tener un empleo, por lo que la acción de las instituciones es eficaz en la medida que se esté formando para un empleo existente o previsible, y con posibilidades de remuneración. De esta forma, las políticas de formación profesional deben estar relacionadas con las de empleo y salarios. Aunque por sí misma la formación profesional no genere empleo, al ceñirse a las metas a las cuales propenden las políticas de empleo o que emanan, en términos de mano de obra, de los planes nacionales y regionales

de desarrollo, ella constituye el instrumento capaz de hacer viables tales metas.

La inclinación hacia esta creencia ha redefinido incluso las demandas de información que requieren las instituciones para planificar su actividad; al énfasis en las informaciones sobre el mercado de empleo y, en particular, sobre el mercado de calificación, se agrega hoy la urgencia de conocer las necesidades y características de los grupos de personas que requieren formación profesional.

Ante la situación general de carencia de oportunidades de empleo, las instituciones de formación profesional se ven obligadas a explorar el camino de la preparación para el autoempleo y para la constitución de formas asociativas de producción, incluyendo en los programas destinados a los desempleados y a los subempleados, contenidos que conduzcan a engendrar, en los beneficiarios, la capacidad de generar nuevos puestos de trabajo, para sí mismos y para otros. Para ello se requiere abarcar un campo bastante más amplio del tradicional para las instituciones: se trata no solamente de enseñar el oficio, sino de entregar conocimientos sobre las condiciones en que es posible ejercerlo y las implicaciones legales, financieras, tributarias y demás que conlleva el trabajo por cuenta propia o en forma cooperativa. Implica la tarea de motivar a los beneficiarios para la creatividad y el riesgo que requiere el autoempleo y exige un esfuerzo considerable de diseño y organización de los programas de formación profesional de acuerdo con las características de los participantes. Pero la rentabilidad social y económica de este esfuerzo vale la pena, por lo que merece el apoyo de otras entidades de crédito, asistencia técnica, distribución de productos, etc., para que ofrezcan su cuota de ayuda a las actividades productivas de los trabajadores independientes, de modo de afirmar su desenvolvimiento, garantizando el aprovechamiento de la formación que han recibido.

La exigencia se repite en el caso de los pequeños y medianos empresarios, a los cuales las instituciones de formación profesional han prestado creciente atención durante los últimos años. Si la insuficiencia de los puestos de trabajo existentes es flagrante, el apoyo a la pequeña y mediana empresa es ineludible, ya que es justamente este tipo de organización productiva el que absorbe mayor cantidad de empleo por unidad de capital. Desde un punto de vista nacional, la mayor parte de la población económicamente activa se encuentra empleada en este tipo de empresas, cuyo número es notablemente superior al de las grandes empresas. Por lo tanto, ampliar su potencial de absorción de más trabajadores y contribuir a la creación de nuevas unidades de pequeña escala es un punto de ataque favorable. Las instituciones de formación profesional cuentan con una cierta madurez en la atención de la nueva clientela y sus perspectivas se abren prometedoras en este campo, siempre y cuando exista un trasfondo alentador para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, provenientes de las demás entidades gubernamentales que intervienen en la planificación económica.

La formación profesional para los sectores modernos exige la adecuación tecnológica de los equipos y talleres que intervienen en el proceso de aprendizaje, amén de un diseño de los contenidos programáticos en estricto acuerdo con las más sofisticadas técnicas de producción utilizadas en el mercado. Por otro lado, las instituciones de formación profesional pueden asumir la importante cuota de responsabilidad que les cabe en la búsqueda y divulgación de una tecnología nacional apropiada, normalmente de tipo intermedio, que contribuya a combatir las influencias negativas que emanan de una transferencia tecnológica indiscriminada desde los países desarrollados, culpable, en buena medida, del estrangulamiento de las oportunidades de empleo en los sectores más dinámicos de las economías latinoamericanas.

El tema de la tecnología apropiada es hoy, como muchos otros lo fueron en el pasado, el que monopoliza las esperanzas de los países en vías de desarrollo para franquear el umbral hacia una aceleración de este proceso, y para permitir una participación efectiva de los estratos socioeconómicos bajos en los beneficios de ese desarrollo.

La tecnología intermedia viene a ser la respuesta equilibrada que permite el balance entre métodos de producción con uso intensivo de mano de obra que no sean ni tan rudimentarios que impidan a los pequeños empresarios tradicionales mejorar sus niveles de producción e ingreso, ni tan costosos y sofisticados que eliminen su posibilidad de acceso a los sectores pobres.

La incursión de la formación profesional en el terreno de la movilización de los sectores económicos tradicionales y rezagados implica entonces resolver opciones de transferencia tecnológica que tienen alta incidencia sobre los niveles de empleo y de productividad; la formación profesional podría desenvolverse en este sentido en una doble dirección: por una parte, adaptarse a las condiciones tecnológicas imperantes en esta clientela, y propender a su mejoramiento dentro de los márgenes posibles; por otra, irradiar, a través del medio óptimo que tiene en su mano como es el de la capacitación y asesoría, el uso de tecnologías intermedias, apropiadas a las condiciones de la pequeña empresa.

Las instituciones han comprendido este imperativo y recurrido a soluciones diversas para convertirse en vehículos efectivos de transmisión de tecnologías apropiadas. Las más de ellas se nutren de las orientaciones emanadas de fuentes externas ocupadas del problema de la transferencia tecnológica, pero algunas han desarrollado en el propio seno de la institución, programas tendientes al estudio, análisis y desarrollo de tecnologías para el sector tradicional.

El ya descrito programa IDINPRO del SENATI, y el programa de desarrollo tecnológico puesto en marcha por el SENA a partir de 1977, son dos ejemplos contundentes. Con el objetivo de mejorar la productividad de las pequeñas empresas, promover y sistematizar la captación,

análisis y difusión de tecnologías, y constituir a la formación profesional en elemento dinamizador de la transferencia tecnológica en el país, el SENA ha abordado estudios e investigaciones que, iniciados en simbiosis con la capacitación empresarial campesina y con la capacitación artesanal, se extienden progresivamente hacia el sector tradicional urbano.

Este programa del SENA cubre también investigación tecnológica especializada, conectada con la formación de técnicos medios, en rubros avanzados del sector moderno, especialmente de la industria metalmeccánica. Ello permite la difusión paralela de las tecnologías más adelantadas en la materia y la adecuación permanente de los programas de formación profesional para el sector moderno, a la evolución tecnológica de las empresas.

La élite industrial ha contribuido no poco a la autosatisfacción de sus propias necesidades de técnicos bien capacitados. Las empresas multinacionales han desarrollado una importante labor de formación de su propio personal, de acuerdo con los esquemas prácticamente universales que imponen en los distintos países, y en estricta concordancia con la tecnología por ellas utilizada, a veces en forma exclusiva y aislada del medio circundante.

Los empleadores parecen no valorar en demasía la adecuación exagerada de la formación profesional a los requerimientos tecnológicos específicos de los puestos de trabajo. Reconocen muchas veces las dificultades que ello trae para las instituciones de formación profesional, desde el momento que existen muchas maneras de organización tecnológica en los medios productivos, y aceptan el deber de proporcionar a sus trabajadores la enseñanza práctica requerida por las características particulares del puesto de trabajo en una determinada empresa, sobre la base de una formación tecnológica general, de cargo de las instituciones de formación profesional.

Ello no libera a las instituciones de la investigación tecnológica y de la permanente puesta al día con los avances de las empresas en la materia. Pero las releva de una parte del peso que significa adoptar generalizadamente las tecnologías más sofisticadas, permitiéndoles desviar mayores recursos hacia las tecnologías intermedias, cuya repercusión socioeconómica puede ser más extensiva y para las cuales se cuenta con menos apoyo de otros sectores.

Las vastas proyecciones que adquiere hoy la formación profesional la insertan imperativamente en el meollo de una estrategia de desarrollo que cualquiera sea el modelo adoptado por el país que la formula, tiende a conciliar el crecimiento económico con la satisfacción de las necesidades esenciales de todos los habitantes de un país. En este sentido, la formación profesional es uno de los componentes esenciales de una política de recursos humanos que desea algo más que la mera incorporación de los trabajadores calificados a la es-

estructura ocupacional para aumentar la producción en base a su mayor productividad. Ella se convierte en elemento de enlace capaz de asociar el crecimiento económico con la disminución del desempleo y del subempleo, con una distribución más justa del ingreso y con una participación social que acoja los sectores hasta ahora más ajenos a la marcha del desarrollo.

Los cometidos que la formación profesional debe hacer suyos en cada país dependerán entonces de las prioridades que fijen los planes nacionales de desarrollo; de allí la necesidad de crear canales fluidos entre éstos y las instituciones que tienen a su cargo la formación profesional. El camino natural se da a través de las políticas de empleo y recursos humanos, que traducen al campo de la formación profesional las demandas de mano de obra calificada que deben ser satisfechas para abastecer en forma adecuada y eficaz la concreción de tales planes.

Las instituciones de formación profesional, portadoras de experiencias alentadoras en materia de promoción social del trabajador a través de la capacitación y convencidas de la responsabilidad que les cabe con respecto a los sectores sociales más postergados, se sitúan en una posición crucial para contribuir a hacer efectivos los postulados de políticas de desarrollo que hoy se definen como de orientación social.

Inquieta a todos el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos que, a pesar de su dinamismo, no ha sido capaz de generar una distribución más equitativa del bienestar en el pueblo. Los países de la región crecieron económicamente en las tres últimas décadas, pero aumentaron paralelamente los problemas del subempleo, de la desocupación abierta, de la pobreza urbana y del atraso rural.

La culminación de estas inquietudes ha redundado en la formulación de la estrategia de desarrollo centrada en las necesidades esenciales, cuyas bases se fundan sobre un afán redistributivo que insiste en la necesidad de introducir, deliberada y explícitamente en las políticas nacionales de desarrollo, las medidas capaces de hacer fluir, hacia las capas sociales menos favorecidas, los beneficios del crecimiento económico.

El concepto de necesidades básicas pone el énfasis en la pobreza, ya que ubica el punto crítico en las deficiencias que acusan los grupos sociales más desamparados, quienes no alcanzan hasta ahora los niveles de vida que les permitirían satisfacer sus necesidades más apremiantes. Las necesidades básicas son, evidentemente, contextuales, ya que son relativas al punto de partida que constituye el grado de satisfacción de ellas alcanzado en una sociedad dada, y se enmarcan en los objetivos de las políticas nacionales de desarrollo que pretenden darles respuesta.

De ahí que el papel que corresponde jugar a la formación profesional tenga un amplio margen de variabilidad, en función de los medios elegidos para lograr las metas propuestas; pero dentro de este marco se orienta con toda claridad por la atención prioritaria de los grupos sociales menos favorecidos, para quienes la formación profesional puede constituir el impulso de despegue hacia un nivel de vida más digno. Desde el momento que el empleo es el vehículo ineludible para proveer a la persona de un ingreso que le permita alcanzar mejores niveles de satisfacción de sus necesidades, la formación profesional, en la medida que le prepare para desempeñarse en un puesto de trabajo y para canalizar su potencial productivo a través del ejercicio de un oficio que le reporte una mejor remuneración, es un instrumento clave para abordar la promoción de los sectores sociales desposeídos hasta de un empleo.

La filosofía que ha venido animando desde hace algunos años a las instituciones de formación profesional de los países de la región se manifiesta plenamente congruente con esta nueva óptica del desarrollo, y permite alentar prometedoras expectativas respecto del papel que le cabrá cumplir ante los imperativos económicos y sociales que plantea hoy el desarrollo integral de los países de América. El camino que se abre al futuro es, sin embargo, difícil y controvertido, y por ello se hace necesario reflexionar sobre las responsabilidades que se avecinan sobre los hombros de las instituciones de formación profesional, a fin de prepararse para enfrentar los nuevos desafíos.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Aguiar Beltrán, C.A.- Necesidades básicas: ¿nuevo enfoque del desarrollo? *Servicio de documentación social*, Montevideo, v. 4, n. 3, set.-nov. 1978. p. 123-135.
- Altimir, O.- *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, 1978. 117p. (E/CEPAL/L. 180)
- Alleyne, A.B.- *Coordination of technical/vocational education with occupational training in the english-speaking Caribbean and Suriname: technical document*. Washington, OEA, 1979. 36h.
- Andrade, A. Cabral de.- *Coordinación del sistema formal de educación con el de formación profesional en países de América Latina*. Montevideo, Cinterfor, 1978. 173p. (Estudios y monografías, 34)
- La formación profesional y la educación en las estrategias y políticas de empleo. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 30, nov.-dic. 1973. p. 3-32.
- Los ministerios de trabajo y la política de empleo: notas preliminares. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 54, nov.-dic. 1977. p. 3-30.
- Andrade, A. Ferreira de.- *Vocational, technical educational and training in Brazil: a big challenge for today*. Paris, IIEP, 1979. 103h.
- Anker, D.L.W.- Problemas y estrategias en materia de desarrollo rural. *Revista internacional del trabajo*, Ginebra, v. 88, n. 6, dic. 1973. p. 507-534.
- Argentina. CONET. *Organización, actividades y tendencias de la formación profesional*. Buenos Aires, 1978. 57p.
- Auroi, C.- *Le Service National d'Apprentissage (SENA) de la Colombie*. Genève, Université de Genève. Institut d'Etudes du Développement, 1977. 92h.
- Ayoub, S.- *ILO and training: thirty years of experience*. Geneva, ILO, 1979. 25h.

- Banco Mundial. Creación de empleos a través del desarrollo de las pequeñas empresas. *Desarrollo y cooperación*, Bonn, n. 3, 1978. p. 15.
- *Educación: documento de política sectorial*. Washington, 1975. 87p.
- *Report of the external advisory panel on education*. Washington, 1978. 36p.
- Bedoy, H.G.— Crítica al pensamiento de José Medina Echavarría sobre el papel de la educación en América Latina. *Revista latinoamericana de estudios educativos*, México, v. 9, n. 1, 1979. p. 83-105.
- Blaug, M.— *La educación y el problema del empleo en los países en desarrollo*. Ginebra, OIT, 1974. 103p.
- Bologna, I.— *Formação profissional na indústria*. Rio de Janeiro, SENAI, s.f. 92p.
- Preparación de mano de obra para la industria. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 23, set.-oct. 1972. p. 3-15.
- Brasil. Ministério do Trabalho e Ministério da Justiça. *Projeto: formação profissional para os sentenciados 1977/1979*. Brasília, 1977. 65h.
- Brasil. SENAI. *Diretrizes e estratégias para a formulação do I Plano Integrado do SENAI: período 1980/82*. Rio de Janeiro, 1979. 6h.
- *Modelo brasileiro de formación profesional para la industria*. Rio de Janeiro, 1978. 14h.
- Brasil. SENAR. *Acciones y unidades móviles*. Brasília, 1978. 19h.
- *SENAR em ação*. Brasília, 1979. 124p. (Formação de mão-de-obra, 32)
- *Unidades móveis SENAR*. Brasília, 1979. 72p. (Formação de mão-de-obra, 34)
- Capacitación empresarial campesina. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 53, set.-oct. 1977. p. 47-59.
- Centro Latinoamericano de Economía Humana. *América Latina y el nuevo orden económico internacional*. Montevideo, 1976. 61p. (Estudios, 3)
- CEPAL. *América Latina y la estrategia internacional de desarrollo: primera evaluación regional. Primera parte*. Santiago de Chile, 1973. 219p. (E/CN/12/947/Rev. 1)

CEPAL. *La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina*. Santiago de Chile, 1966. 108p. anexo.

— *Industrias de transformación de hierro y acero en países seleccionados de América Latina*. Santiago de Chile, 1955. 162p.

— *El proceso de industrialización en América Latina*. New York, 1965. 279p.

CINTERFOR. *Cinterfor 1964-1973*. Montevideo, 1974. 52p.

— *Estudio prospectivo sobre la formación profesional en América Latina y el Caribe*. Montevideo, 1975. 2v. (Estudios y monografías, 17)

— *Orígenes de Cinterfor*. Montevideo, 1974. 2v.

— Reunión Consultiva sobre Creación de un Centro Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en el INCE, Caracas, 1977. *Informe*. Montevideo, 1979. 98p. (Infomes, 84. Proyecto 114)

— Seminar on Vocational Training in the Caribbean Countries, Kingston, Jamaica, 1972. *Report*. Montevideo, 1973. 92p. (Reports, 47. Project 115)

— Seminario sobre Capacitación Profesional en la Pequeña y Mediana Empresa Industrial y Comercial, Lima, 1977. *Informe*. Montevideo, 1978. 2v. (Informes, 81. Proyecto 129)

— Seminario sobre Políticas de Formación Profesional Rural, Asunción, 1977. *Informe*. Montevideo, 1977. 2v. (Informes, 79. Proyecto 141)

Colombia. SENA. *Capacitación para marginados: promoción profesional popular urbana*. Bogotá, s.f. 217p.

Colombia. SENA. División Desarrollo Social. *Caracterización de la población objeto del Programa Móvil Urbano: bases para la programación operativa*. Bogotá, 1976. 19p.

— *Planteamiento sobre la acción de los programas móviles en comunidades indígenas*. Bogotá, 1976. 13p.

— *Procesos productivos del sector informal: proyecto*. Bogotá, 1976. 40h.

Conferencia Internacional del Trabajo, 59., reunión, Ginebra, 1974. *Desarrollo de los recursos humanos: orientación profesional y formación profesional*. Ginebra, 1973. 75p. (Informe VIII(1)

— Ginebra, 1974. 96p. (Informe VIII(2)

El Convenio 142 y la Recomendación 150 sobre orientación y formación profesionales: un análisis comparativo. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 41, set.-oct. 1975. p. 3-14.

Convenio sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos: el Convenio 142. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 41, set.-oct. 1975. p. 15-18.

Cortázar, R.- *Necesidades básicas y extrema pobreza*. Santiago de Chile, OIT/PREALC, 1977. 50p. (Investigaciones sobre empleo, 5)

Corvalán V., O.- *Vocational training in Latin America: a comparative perspective*. Vancouver, The University of British Columbia. Centre for Continuing Education, 1977. 100p. (Monographs on comparative and area studies in adult education)

Costa Rica, INA. *La formación profesional en el programa de desarrollo social y asignaciones familiares de Costa Rica*. San José de Costa Rica, 1977. 60h.

- *Organización, actividades y tendencias de la formación profesional en Costa Rica*. San José de Costa Rica, 1978. 121h.

Costa Rica, INA. Departamento de Planificación. *Expansión de la formación profesional: Programa Nacional Extraordinario*. San José de Costa Rica, 1978. 89p.

- *Proyecto capacitación de grupos especiales de población*. San José de Costa Rica, 1978. 30h. (Programa de desarrollo y asignaciones familiares)

Court, D. y King, K.- *Education and production needs in the rural community: issues in the search for a national system*. Paris, IIEP, 1978. 82p. (IIEP/RP/24/10A(Prov))

Cox, R.W.- *Educación para el desarrollo*. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 2, may. 1969. p. 23-47.

Chile. INACAP. *Formación profesional en Chile*. Santiago de Chile, 1978. 76p.

Delgado Jr., I.- *Concepto teórico de capacitación y adiestramiento*. (En: Seminario sobre Capacitación y Adiestramiento de Recursos Humanos, México, 1978. *Memoria*. México, Asesoría Jurídica Integrada, 1978. p. 1-12)

Down to basic reflections on the basic needs debate. *IDS Bulletin*, Sussex, v. 9, n. 4, jun. 1978. 44p.

Ducci, M.A.- *Nuevos enfoques para la formación profesional de la mujer*. Montevideo, Cinterfor, 1978. 115p. (DOCREP/SEM 102/1)

Ducray, G.- La formación profesional en la actualidad: evolución de las relaciones entre formación y empleo. *Revista internacional del trabajo*, Ginebra, v. 98, n. 2, abr.-jun. 1979. p. 183-200.

Efrén Domínguez, J.- El derecho social de los trabajadores a la capacitación. (En: Seminario sobre Capacitación y Adiestramiento de Recursos Humanos, México, 1978. *Memoria*. México, Asesoría Jurídica Integrada, 1978. p. 1-46)

FAO. *Estudios de la FAO sobre economía y estadística agrícolas 1952-1977*. Roma, 1978. 438p.

La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina. CEPAL. *Boletín económico de América Latina*, Santiago de Chile, v. 11, n. 2, oct. 1966. p. 169-223.

La formación profesional en Honduras. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 45, may.-jun. 1976. p. 41-52.

La formación profesional en Nicaragua. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 45, may.-jun. 1976. p. 53-57.

Friedmann, S.I. y Lomnitz, L.- *Development of Latin America: the rural poor: can the haves help?* s.n.t. paginación varia.

Furter, P.- *El INCE y la formación técnica profesional en Venezuela*. París, UNESCO, 1978. 123p. (Experiencias e innovaciones en educación, 35)

Gaitán Durán, E.- La nueva acción del SENA. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 53, set.-oct. 1977. p. 5-14.

— *El SENA promotor del desarrollo colombiano*. Bogotá, SENA, 1976. 18h.

Galeano Ramírez, A.- *Las acciones del SENA para la pequeña y mediana industria*. Bogotá, SENA, 1978. 14h.

Gordon, L.E.- Políticas de desarrollo actuales y pretéritas. *Perspectivas económicas*, Washington, n. 3, 1978. p. 8-13.

Graciarena, J.- La educación y el proceso de democratización. UNESCO. *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Boletín de educación*, Santiago de Chile, n. 13, en.-jun. 1973. p. 17-22.

— *La estrategia de las necesidades básicas como estilo alternativo de desarrollo nacional e internacional: sus posibilidades en el contexto latinoamericano*. Santiago de Chile, CEPAL. División de Desarrollo Social, 1978. 30p. (CEPAL/DS/Versión preliminar/177)

- Guatemala. INTECAP. *El qué y el porqué de INTECAP*. Guatemala, 1973. 4lp.
- Hallak, J.- *Investigación: educación y empleo: marco metodológico*. París, IIEP, s.f. 7h.
- Honduras. INFOP. *Exposición de la formación profesional en Honduras*. Tegucigalpa, 1978. 6h.
- INCE: estrategias para responder a los requerimientos del V Plan de la Nación. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 55, en.-feb. 1978. p. 17-30.
- Incentivos fiscales para que las personas jurídicas inviertan en formación profesional. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 49, en.-feb. 1977. p. 7-17.
- El INFOP y el FOMO: dos nuevas instituciones de formación profesional. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 26/27, mar.-jun. 1973. p. 51-56.
- Jiménez Veiga, D.- *Evolution and development of education in Costa Rica since 1971*. Paris, IIEP, 1979. 12p. (IIEP/S55/8A)
- *Organización y administración de los sistemas de formación profesional en América Latina*. Montevideo, Cinterfor, 1978. 42p. (DOCTRAB/SEM 151/1/AL y C)
- Kilsdonck, C. van.- *Programa y organización de cursos por radiovisión en San Juan de la Costa, Provincia de Osorno, para los años 74-75*. Santiago de Chile, INACAP, 1973. 19p.
- King, K.- El sector informal y sus relaciones con el sistema nacional de formación profesional en África Oriental y Central. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 59, set.-oct. 1978. p. 19-32.
- Latapí, P.- Algunas prioridades de investigación en el campo de la enseñanza técnica y la formación profesional en América Latina. OEA. *Revista interamericana de educación de adultos*, Washington, v. 1, n. 4, 1978. p. 572-582.
- Lescanne, G.- *Elementos para una política de formación profesional rural*. Montevideo, Cinterfor, 1977. 32p. (DOCREP/SEM 141/6)
- *Treinta años de formación profesional rural en América Latina*. Montevideo, Cinterfor, 1978. 32p. (DOCTRAB/SEM 151/2/AL y C)
- Lisk, F.- Las estrategias convencionales de desarrollo y las necesidades esenciales. *Revista internacional del trabajo*, Ginebra, v. 95, n. 2, mar.-abr. 1977. p. 187-207.

- Lizano P., F.- El INA de Costa Rica: una experiencia de redefinición de objetivos y desarrollo institucional. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 34, jul.-ag. 1974. p. 3-15.
- Lucio A., R.- 20 años del SENA con Colombia 1957-1977. Bogotá, SENA, 1978. 259p.
- Maertens, E.- *Cinterfor: un instrumento de cooperación técnica entre países en desarrollo*. Montevideo, Cinterfor, 1978. 71p. (DOCREF/SEM 151/5/AL y C)
- Martínez Alvarez, J.- Implicaciones de los acuerdos y enlaces institucionales. *INET informa*, México, v. 1, n. 5, set.-oct. 1978. p. 3-8.
- Martínez E., E.- El valor económico de la formación profesional en Chile. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 5, nov. 1969. p. 3-18.
- Martínez Espinosa, J.- El enfoque de sistema en la formación profesional de América Latina. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 58, jul.-ag. 1978. p. 3-20.
- Medina Echavarría, J.- *Filosofía, educación y desarrollo*. México, Siglo XXI, 1967. 323p. (Teoría y práctica)
- *Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva*. Santiago de Chile, CEPAL, 1976. 47p.
- Mehdeff, N.G.- *Le SENAC - ses caractéristiques et potentialités, ses relations avec l'enseignement conventionnel du Brésil*. Genève, Université de Genève, 1975. 92h.
- Metodología de planificación de la educación para el desarrollo integrado de zonas rurales. UNESCO. *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Boletín de educación*, Santiago de Chile, nos. 23/24, en.-jun.-dic. 1978. 93p.
- Montecinos, M.V.- Cómo ampliar las oportunidades de capacitación a los trabajadores del sector informal. *Capacitación y empleo*, Santiago de Chile, v. 1, n. 2, ag. 1978. p. 17-21.
- Morgan, R.P.- Perspectivas sobre tecnologías apropiadas. *Perspectivas económicas*, Washington, n. 2, 1979. p. 14-20.
- Los nuevos métodos del SENA. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 53, set.-oct. 1977. p. 61-70.
- OEA. *Orientaciones programáticas 1980/81 del Programa Regional de Desarrollo Educativo y comentarios formulados por el Comité Interamericano de Educación en su XXI Reunión*. Washington, 1979. 43h.

- OIT. *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial*. Ginebra, 1976. 198p.
- *La formación profesional en América Latina*. Ginebra, 1951. 324p. (Nueva serie, 28)
 - *Formación profesional y desarrollo*. Ginebra, 1971. 68p.
 - *Nueva estrategia internacional para el desarrollo*. Ginebra, 1979. 12p. (GB.209/IO/2/1)
 - *La OIT y los progresos encaminados a instaurar un nuevo orden económico internacional*. Ginebra, 1979. 16p. (GB.210/6/5)
 - *Los recursos humanos para la industrialización*. Ginebra, 1971. 270p. (Nueva serie, 71)
- OIT. PREALC. *Diagnóstico, políticas y planificación del empleo y las necesidades básicas*. Santiago de Chile, 1978. paginación variable. (PREALC/162)
- Oliveira, C.- Evolución de la enseñanza técnica y de la formación profesional en Brasil. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 59, set.-oct. 1978. p. 3-17.
- Palacios Herrera, O.- El INCE hoy: una exposición general. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 16, jul.-ag. 1971. p. 1-17.
- Palissy, E. de Barros.- La formación profesional en el Brasil. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 57, may.-jun. 1978. p. 31-40.
- Panamá. Dirección General del Empleo y Formación Profesional. Departamento de Formación Profesional. *Informe evaluativo del programa de formación profesional, 1976*. Panamá, 1977. paginación variable.
- Paraguay crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 16, jul.-ag. 1971. p. 39-41.
- Parra, H.- El INCE en la formación de los recursos humanos para la Venezuela de hoy. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 55, en.-feb. 1978. p. 3-15.
- Peñalver, L.M.- *La educación y el desarrollo latinoamericano*. Caracas, Ministerio de Educación, 1975. 74p.
- Pérez Román, A.- Formación profesional a nivel superior: una experiencia venezolana. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 60, nov.-dic. 1978. p. 25-32.
- Pinto, A.- y Di Filippo, A.- *Desarrollo y pobreza en América Latina. Estudios sociales*, Santiago de Chile, v. 4, n. 18, 1978. p. 11-27.

- PREALC: realidad y perspectivas del empleo en América Latina. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 39, may.-jun. 1975. p. 15-33.
- Prebisch, R.- Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, primer semestre, 1976. p. 7-73.
- Los primeros veinte años del SENA. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 53, set.-oct. 1977. p. 3-4.
- El programa de becas. *Capacitación y empleo*, Santiago de Chile, v. 1, n. 1, abr. 1978. p. 23-25.
- El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI): hacia la promoción del agricultor tradicional. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 53, set.-oct. 1977. p. 19-29.
- El Programa de Desarrollo Tecnológico. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 53, set.-oct. 1977. p. 71-82.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Anti-poverty strategies of the United Nations family*. New York, 1977. 14p.
- Los programas móviles del SENA. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 53, set.-oct. 1977. p. 31-45.
- Rama, G.W.- *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/PNUD, 1977. 61p.
- *Educación y cultura*. Santiago de Chile, UNESCO/CEPAL/PNUD, 1978. paginación varia.
- Ramírez de Arellano, J.D.- *Aportes al debate sobre educación no formal*. Santiago de Chile, CLEA, 1977. 36p.
- Recomendación sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos: la Recomendación 150. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 41, set.-oct. 1975. p. 19-47.
- Reunión Técnica CEPAL/FAO sobre Desarrollo Social Rural en América Latina, Montevideo, 1978. *Desarrollo social rural en América Latina*. Montevideo, CEPAL/FAO, 1978. 87p. (CEPAL/FAO/78/2)
- Reunión y Seminario sobre el INA y las Experiencias de Coordinación de la Formación Profesional en América Latina y los Estados Unidos, San José de Costa Rica, 1978. *Informe*. San José de Costa Rica, INA, 1978. 154p.
- El SENAR: Servicio Nacional de Formación Profesional Rural. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 49, en.-feb. 1977. p. 19-21.

El SENATI pasa al "sector trabajo". *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 16, jul.-ag. 1971. p. 49-51.

El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, de México. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 58, jul.-ag. 1978. p. 67-74.

Simmons, J. y otros.- *Investment in education: national strategy options for developing countries*. Washington, BIRF, 1975. 213p. (Working paper, 196)

Simone, J.A. de.- Tendencias y perspectivas de la educación técnica y la formación profesional en América Latina. UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *Boletín de educación*, Santiago de Chile, n. 13, en.-jun. 1973. p. 52-58.

El Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 49, en.-feb. 1977. p. 5-6.

Sobel, I.- The human capital revolution in economic development: its current history and status. *Comparative Education Review*, New York, v. 22, n. 2, jun. 1978. p. 278-308.

Solari, A.- Desarrollo y política educacional en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, primer semestre 1977. p. 61-94.

- *Estudios sobre educación y empleo*. Santiago de Chile, ILPES, 1973. 95p. (Cuadernos del ILPES, Serie II, n. 18)

Souza, P.R. y Tokman, V.E.- Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas. Separata de *El trimestre económico*, México, v. 45, n. 179, jul.-set. 1978. p. 737-766.

Thebaud, S.- L'évolution des transferts technologiques en Amérique Latine. *Notes et études documentaires*, Paris, nos. 4443-4445, dic. 1977. p. 17-32.

Trinidad y Tabago. National Training Board. *The organisation, activities and aims of vocational training in Trinidad and Tobago*. Port-of-Spain, 1978. 13h. anexos.

UNESCO. *Revised recommendation concerning technical and vocational education*. Paris, 1974. 18p.

- *La situación educativa en América Latina: la enseñanza primaria: estado, problemas, perspectivas*. París, 1960. 295p.

Las unidades móviles en el sistema SENAC. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 26/27, mar.-jun. 1973. p. 31-40.

Las unidades móviles en Venezuela. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 51, may.-jun. 1977. p. 19-51.

Uruguay. UTU. *Evolución de la formación profesional en el Uruguay*. Montevideo, 1978. 37h.

Wolfe, M.- Educación, estructuras sociales y desarrollo en América Latina. UNESCO. *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Boletín de educación*, Santiago de Chile, n. 2, jul.-dic. 1967. p. 5-27.

- *La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL, 1976. 56p.

NOTA: También han sido consultadas las leyes de creación y sus modificaciones legales de las diferentes instituciones de formación profesional de América Latina, así como los informes y memorias anuales respectivos.

El n° 44 de Estudios y Monografías
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor
En Montevideo, setiembre de 1979