

CINTERFOR
300

ESTUDIOS Y MONOGRAFIAS
Nº 61

Ducci, María Angélica

Formación profesional: vía de apertura.
Montevideo, Cinterfor, 1983.

102p. (Estudios y monografías, 61)

Bibliografía: p. 91-100.

Proyecto 1.1.1

Formación profesional.- Educación.-
Empresa.- Empleo.- América Latina.-
Caribe.-





MARIA ANGELICA DUCCI

FORMACION PROFESIONAL: VIA DE APERTURA

MONTEVIDEO, 1983

14 JUN 1983

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor) 1983

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: Montevideo, 1983

02528
19773

Hecho el depósito legal n°180.129/83

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 pueden 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.

MFN 06.01
6772 246

I N D I C E

PRESENTACION	Pág. 7
I. FORMACION PROFESIONAL Y EDUCACION	9
Concepto y ámbito de la formación profesional	
Hacia la superación de las barreras	10
Una nueva concepción educativa	11
Intersección e interdependencia	13
La juventud a la espera de soluciones	16
Algunas vías de enlace	18
Nexos y convergencias	21
II. EL MARCO ORGANIZATIVO DE LA FORMACION PROFESIONAL	25
Los rasgos distintivos	
Algunas variantes	26
Los rumbos del Caribe	28
De instituciones a sistemas	33
La experiencia de Brasil, Chile y México	34
Las dificultades del sistema	38
III. EL PAPEL DE LA EMPRESA EN LA FORMACION PROFESIONAL	41
Estímulos a la formación por la empresa	

Hacia una transferencia de responsabilidades	42
Los márgenes de discrecionalidad de la empresa	44
La responsabilidad de las instituciones de formación profesional	47
IV. FORMACION PROFESIONAL Y EMPLEO	51
El espacio de maniobra de las instituciones de formación profesional	
Las sendas transitables	53
El impacto tecnológico	56
Demandas diferenciales	59
Apreciación de eficacia	61
V. LAS ESTRATEGIAS DE LA FORMACION PROFESIONAL	65
Involucrando a la comunidad	
Sectorialización	68
La misión redistributiva	71
Gestión de la formación profesional	74
Desescolarización: el imperativo de la flexibilidad	78
Hacia nuevos horizontes metodológicos	82
Los recursos humanos para la formación	86
CONSIDERACIONES FINALES	89
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	91
Anexo. LISTA DE INSTITUCIONES MENCIONADAS, AGrupadas POR PAIS	101

P R E S E N T A C I O N

El presente estudio contiene una visión panorámica de la evolución reciente de la formación profesional en los países de América Latina y el Caribe, y de las tendencias que se perfilan en ella para el futuro próximo.

Su propósito inmediato es proveer una fuente de información compendiada y actualizada sobre el diagnóstico y proyección de la formación profesional en la región, y con tal motivo ha sido presentado como documento de referencia para el seminario sobre "Puntos críticos de la formación profesional hoy", realizado en el transcurso de la XXI reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor, en Kingston, del 19 al 23 de abril de 1983.

Los cinco capítulos del estudio abordan, respectivamente, los temas en que se han detectado cambios más significativos a lo largo de los últimos cinco años y los campos en que se vislumbran innovaciones más trascendentes para el porvenir de la formación profesional. Reflejan, además, aquellos ámbitos del quehacer de las instituciones y sistemas de formación profesional de los países americanos a los cuales sus dirigentes han asignado importancia prioritaria.

En efecto, el análisis recurrió a diversas fuentes de información, entre las cuales se incluyó los datos emanados de las entrevistas sostenidas con dirigentes de instituciones de formación profesional, de gobierno, de empleadores y de trabajadores, realizadas en el marco del estudio sobre la situación y tendencias de la formación profesional en el mundo, emprendido en 1982 por la OIT, con la participación de Cinterfor en los países de América.

Una acuciosa revisión de materiales bibliográficos permitió incorporar al estudio, hasta donde fue posible, las modificaciones e innovaciones implantadas tanto en el ámbito legal como en el de políticas, estrategias e instrumentos técnicos y metodológicos operados por las instituciones y sistemas de formación profesional de los países de la región. Sin embargo, en un campo de pronunciado dinamismo, es muy probable que no todas las últimas novedades hayan sido recopiladas. Más aun, en el afán de plasmar síntesis de un tema de gran amplitud en el que se abarcan realidades múltiples y disímiles, muchos datos, casos y ejemplos concretos no pudieron ser registrados, en aras de ordenar y concentrar las ideas en torno a los trazos dominantes.

Este escrito pretende, a mayor plazo, coadyuvar con las reflexiones en torno a los derroteros que habrá de seguir la formación profesional en el mañana.

I

FORMACION PROFESIONAL Y EDUCACION

CONCEPTO Y AMBITO DE LA FORMACION PROFESIONAL

Hablar de formación profesional implica el riesgo de referirse a un concepto ambiguo y difuso. Es un riesgo legítimo por cuanto no existe una plena concordancia sobre los tipos y modalidades educativos a que alude el término formación profesional y, por otra parte, su propia concepción y operacionalización han sufrido notables transformaciones.

A fin de evitar en esta oportunidad una larga y tal vez improductiva discusión sobre la definición del concepto formación profesional, adoptaremos la concepción preconizada por la Organización Internacional del Trabajo, plasmada en la Recomendación 150 y en el Convenio 142, ambos aprobados en 1975, relativos a "la orientación y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos".¹

De acuerdo con los citados instrumentos normativos, la orientación y formación profesionales tienen por objeto "descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos". Se aplica "tanto para los jóvenes como para los adultos, y respecto de todas las esferas de la vida económica, social y cultural, y de todos los niveles de calificación profesional y de responsabilidad".

La amplitud del concepto deja de lado toda posibilidad de enmarcarlo rígidamente en estructuras operativas diferenciadas y específicas. Traduce un ámbito de acción mucho más extenso que el estrictamente orientado al empleo vertido en la Recomendación 117 a la cual reemplaza

¹ La Recomendación 150 y el Convenio 142 que tratan sobre "la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos", fueron adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su sexagésima reunión, el 23 de junio de 1975.

z6.² De acuerdo con la anterior recomendación, la formación profesional era "aquella destinada a preparar o readaptar a una persona para que ejerza un empleo, sea o no por primera vez, o para que sea promovida en cualquier rama de actividad económica". Esta vez, al tratarse del desarrollo de aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria, el acento se pone en la orientación del esfuerzo educativo hacia la vida activa, esto es, hacia el trabajo concebido ampliamente, y no en términos de un mero puesto de trabajo, o empleo.

Bajo ese prisma, resulta difícil aislar conceptualmente a la formación profesional de la educación en general y aun mucho más de las expresiones educativas vertidas a través de la enseñanza técnica, o técnico-profesional. La separación analítica para fines del presente trabajo queda autorizada sólo por el hecho de que en América Latina las iniciativas de enseñanza ya identificadas respectivamente bajo los términos "educación técnica" y "formación profesional" han estado operativamente separadas, funcionando como esquemas paralelos e independientes, y asumiendo modalidades organizativas y curriculares distintas.

Operacionalmente, la línea divisoria que comúnmente se ha trazado para fines de análisis se ubica entre la educación profesional otorgada en el marco del sistema de educación regular y aquella externa a él. En ambos casos se excluye a la formación superior o de nivel universitario. Por lo tanto, si la primera categoría cubre a la enseñanza técnica y a la enseñanza media profesionalizante impartidas dentro del sistema regular o formal de educación, la formación profesional alude a todas aquellas modalidades de instrucción que, escolarizadas o no, formales o no, ocurren fuera del sistema educativo regular y no presentan carácter propedéutico, al menos en la mayoría de los casos.

HACIA LA SUPERACION DE LAS BARRERAS

Tal vez sea conveniente recordar que la organización de la formación profesional en los países de América Latina como esquema institucional independiente y al margen de la educación regular, se debe a que nació como una alternativa a la incapacidad atribuida a ésta para la formación de recursos humanos calificados en momentos de acelerada industrialización. Ese esquema institucional fue forjado por instituciones y sistemas nacionales de formación profesional, también llamados en algunos países de capacitación ocupacional o de formación de mano de obra. Por regla general, este sistema paralelo surgió al amparo de la empresa, estrechamente vinculado a sus necesidades, y siguió derroteros propios mostrando escaso contacto con la educación técnica y profesional impulsada dentro de los sistemas regulares de enseñanza.

² La Recomendación 117 sobre la formación profesional fue adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su cuadragésima sexta reunión, el 27 de junio de 1962.

Podría afirmarse que ha existido tradicionalmente una cierta resistencia mutua a deponer las barreras que los separan. Los respectivos rasgos diferenciales parecen haber primado sobre los elementos comunes, más allá de objetivos a menudo compartidos. Su vinculación institucional: ministerios de Educación por un lado y ministerios de Trabajo, en la mayoría de los casos, por el otro; su forma de financiamiento: presupuestos fijos del Estado y cotizaciones de las empresas; su engranaje en sistemas más amplios: una insertada en un sistema global y la otra como autosuficiente; la orientación temporal de sus acciones: la una de largo plazo, la otra como respuesta rápida de corto plazo. En fin, sería aventurado seguir enumerando los factores que han contribuido a un distanciamiento prácticamente ininterrumpido entre ambos sistemas. No obstante, resulta de interés identificar los posibles escollos a una vinculación mayor porque nos enfrentamos cada vez más con la imposibilidad de abordar eficazmente la formación de los recursos humanos, en su conjunto, desde compartimentos estancos.

La convergencia de las perspectivas doctrinarias de UNESCO y de OIT, la inminencia de la complementariedad de ambos sistemas en la práctica, la superposición de algunos de sus campos de acción, los contornos difusos de los cometidos de cada uno, aconsejan su interconexión, cualquiera sea la vía que se elija para ello. Los países de la región parecen estar tomando rápidamente conciencia de este imperativo.

Ello cobra aun mayor relevancia en una perspectiva de educación permanente a la cual ambos sistemas suscriben, y que se alza como una aspiración compartida que exige la superación de múltiples obstáculos y límites a la acción de ambos y de cada uno, en pos de un cometido común. Examinaremos más adelante algunas aristas en esta interdependencia.

De momento, vale la pena recalcar una vez más que la delimitación del campo objeto del presente análisis se circunscribe a los sistemas de formación profesional, llamados también parasistemas o sistemas paralelos de formación para el trabajo, lo que no refleja más que parcialmente lo abarcado por el concepto de formación profesional según lo enunciado más atrás.

Por ello, en una perspectiva integral de relación educación-trabajo, es un panorama trunco y en todo momento debe reconocérselo como tal. De cualquier manera, constituye un paso hacia la composición de una visión amplia y abierta de la formación de recursos humanos, a la cual aspiramos contribuir.

UNA NUEVA CONCEPCION EDUCATIVA

Aquello que se ha identificado tradicionalmente en los países de América Latina con la formación profesional se proyecta cada vez más claramente como una fórmula operativa de administrar formación para el

trabajo, que se inserta en un conjunto educativo global, del cual es claramente indisociable. Las propias instituciones y sistemas de formación profesional, si bien han funcionado de manera independiente y paralela a los sistemas de educación regular, reconocen en la actualidad que las separaciones y diferencias tienen cada vez menor fundamento en el plano teórico, y la filosofía subyacente enfatiza la inserción de la formación profesional en el engranaje total de la formación del hombre.

Más allá de ello, se intenta hoy dar vida a una nueva concepción de educación que reconoce e impulsa las más variadas formas de aprendizaje, prescindiendo de la escuela como vía única de adquisición de conocimientos y destrezas. Dicha concepción enfatiza la capacidad y derecho de todo hombre, en todo momento de su vida, de aprender a través de los más diversos medios. Es la concepción de la educación abierta, concomitante e inseparable de la de educación permanente, y que torna injustificables las divisiones y fronteras en las que se ha querido ceñir a la formación profesional por largos años.

Esta nueva concepción comienza a filtrarse en los distintos ámbitos educativos. Unos más, otros menos, avanzan pasos tentativos para ajustarse a las necesidades del momento, para dar cabida a la mayor cantidad de población, para animar y acicatear la capacidad de aprendizaje del ser humano, y para exprimir todas las fuentes susceptibles de plegarse al mejoramiento de la tarea educativa. El hombre que aprende pasa así a ser el gestor principal de su propio crecimiento en el saber, pues ante la avalancha de informaciones y destrezas cuyo manejo exige la sociedad de hoy, sólo potenciando la capacidad de cada cual para buscar y emprender su ruta de formación, se podrá cumplir con la aspiración de la educación abierta y permanente. La oferta educativa debe brindar los medios para que esa ruta sea asequible y transitable y para que el avance de la persona que se forma transcurre en la forma más ágil, enriquecedora y beneficiosa para sí mismo y para la sociedad.

Desde el lado de la formación profesional ya se advierte una postura renovada frente a los objetivos enunciados.³ Sus líderes evocan y reconocen la tarea imperativa de redefinir conceptos y alcances, y buscan las formas de instrumentar medios y modalidades de formación que ofrezcan las más abiertas y flexibles oportunidades de acceder a una educación orientada al trabajo, pero que no se agota en él, ya que tiene por meta el crecimiento del hombre como ser integral. La relación educación-trabajo se erige como el factor determinante de la interacción entre la persona y la naturaleza, y por ello, en la vía de despegue hacia el desarrollo del hombre y el progreso de la sociedad.

³ La más reciente formulación de este punto de vista la ejemplifica el SENA, cuyo director, Alberto Galeano Ramírez, acaba de publicar *Hacia una revolución educativa*, Bogotá, 1982.

El acento en el autodesarrollo genera la necesidad de explotar nuevas vetas de potenciación de las aptitudes humanas para un aprendizaje continuo, creativo y desencadenante de progresivas capacidades para enfrentar situaciones nuevas y para resolverlas. En esta óptica, la investigación educativa ha abierto caminos prometedores. Se ha llegado a conocer algo más de los intrincados derroteros del pensamiento humano y se estructuran teorías y prácticas que utilizan variadas tecnologías para aprovechar y explotar la energía de la inteligencia. La lógica, la motivación, son elementos que adecuadamente movilizados y combinados a través de estímulos educativos, constituyen un punto de arranque de fuerzas infinitamente amplificables.

La informática y los microprocesadores no pueden ya estar ausentes del esfuerzo educativo del futuro, porque son instrumentos que inclusive por razones de costos, están cada vez más al alcance de los países en vías de desarrollo y son imprescindibles para permitirles el salto tecnológico que les es imperativo para constituir válidos interlocutores en el mundo de hoy y de mañana.

En la práctica, son sin embargo múltiples los obstáculos que es necesario remover para concretar tales aspiraciones. Desde luego, los aparatos administrativos que tienen en sus manos la tarea educativa son pesados y están atados a una serie de trabas burocráticas que impiden que el movimiento creador se propague y cobre presencia y acción masiva. Además, la crónica insuficiencia de sus recursos y las dimensiones de sus cometidos, reducen la probabilidad de los entes educacionales (formales y no formales) para profundizar la investigación y experimentación que permita afianzar la implantación segura y rentable de estrategias innovadoras. A pesar de ello, es evidente que los sistemas educativos latinoamericanos han dado pasos de importancia, tanto desde el lado de la educación regular como de las instituciones de formación profesional. Y ello trasluce además, múltiples líneas de relacionamiento entre ambos.

INTERSECCION E INTERDEPENDENCIA

Los sistemas de enseñanza regular han mostrado en los últimos años una notable evolución en cuanto a la búsqueda de un mayor acercamiento de la educación al trabajo, procurando anticipar salidas ocupacionales en niveles de escolaridad en que sean aprovechables por una mayor proporción de la población. A su vez, la formación profesional ha ido abarcando un espectro mayor de niveles ocupacionales, con lo cual encuentra puntos de convergencia y superposición con esfuerzos procedentes del sistema educativo regular. Se suscita aquí un primer plano de interdependencia, ya que los contornos de ciertas modalidades de la enseñanza regular y de la formación profesional se desdibujan hasta confundirse en lo que a objetivos de formación para el trabajo se refiere.

Los campos más intersectados son los de la formación profesional con la educación técnica y, en menor medida, con la enseñanza profesionalizante que se imparte a nivel medio en los esquemas diversificados.

Es verdad que las poblaciones objeto de la educación técnica y de la formación profesional partieron siendo disímiles y aún lo son en la medida no despreciable. La formación profesional se concibió destinada a los desertores tempranos de la educación formal, como vía alternativa de alcanzar calificaciones para exhibir en el mercado de trabajo, sobre todo en los niveles de operarios calificados y semicalificados. La educación técnica, por su parte, constituyó la salida lateral para aquellos que, habiendo llegado a niveles más altos de escolaridad formal, previeron las dificultades de escalar largos períodos de formación superior para encontrar una profesionalización codiciada en el mercado de trabajo. La formación técnica les ofrecía la posibilidad de obtener grados intermedios con salidas claras hacia la estructura ocupacional.

Algunos estudios han examinado la procedencia económica y social de los estudiantes de la educación técnica y de la formación profesional.⁴ A través de ellos se aprecia que la primera sigue reclutando a su población fundamentalmente de la clase media, en tanto los seguidores de la formación profesional son en su mayoría hijos de obreros. Esto incide de alguna manera en las aspiraciones de los estudiantes para una vez terminada su formación.

En varios países se ha comprobado que los alumnos de la enseñanza técnica, cuando ésta tiene paso hacia la enseñanza superior, ven en ella un trampolín para atenuar y soslayar las dificultades para el ingreso a la universidad por la vía de la enseñanza media general o académica. Aunque la estrechez de cupos en la enseñanza universitaria hace que muchos de los egresados de la enseñanza técnica no puedan ingresar a aquella, su orientación durante el proceso de formación técnica sigue apegada a la enseñanza académica y consecuentemente, desvalorizando el trabajo manual que debiera estar intrínsecamente enlazado a la salida laboral previsible. El que la educación técnica tenga una salida posible a la universidad deja sobre ella la obligatoriedad de tener una carga de estudios académicos cercana a la de la enseñanza media general, lo que necesariamente aminora el contenido de ciencias aplicadas y prácticas.

La formación profesional, en cambio, está mucho más libre de estas presiones y ofrece una clara terminalidad que no permite aspiraciones ambiguas. El contenido está por definición francamente ligado al oficio para el cual prepara y la formación es preponderantemente tecnológica y práctica, con un mínimo de disciplinas teóricas.

⁴ Castro, C. de Moura.- *Technical education for whom?* Rio de Janeiro, CAPES, s.f. 9p.

Sin embargo, aquí también las diferencias se han ido templando. El avance tecnológico ha obligado a que numerosos oficios para cuya formación bastaba sólo con algunos rudimentos teóricos — por su carácter eminentemente manual — requieran en la actualidad un mayor componente cognoscitivo, incluyendo el manejo de conceptos y de disciplinas abstractas.⁵ La formación profesional ha intentado asimilar este imperativo y los currícula se han adaptado y perfeccionado, la mayor parte de las veces basándose en la posibilidad de desarrollar dichas capacidades a partir del contacto con situaciones concretas y con problemas prácticos asociados al desempeño del oficio para el cual se forma.

Ello se fundamenta en las nuevas teorías del aprendizaje, que realzan la posibilidad de aprehender el mundo de las ideas desde la racionalidad que impera en el mundo de las cosas, por medio de deducciones, asociaciones y abstracciones que conducen a la adquisición natural de la ciencia y la tecnología, en la forma en que la absorbería un niño a partir de su contacto con el entorno.⁶

Los minicomputadores personales, que comienzan a ser asequibles por su producción masiva y bajo costo, ofrecen posibilidades adicionales para instrumentar estas formas de aprendizaje; experimentos realizados en varias partes del mundo han demostrado sorprendentes resultados en niños de diferentes condiciones socioeconómicas y culturales, que asimilan el manejo de minicomputadores con la mayor naturalidad y desarrollan notables capacidades para plantear y resolver problemas que agudizan y desarrollan sus aptitudes y talentos.⁷

Desde el punto de vista de la formación profesional, tales exigencias se verían obviamente favorecidos por un mayor nivel educacional generalizado, y por una orientación de la escolaridad básica hacia el fomento y desarrollo de competencias como las señaladas. Nuevamente llegamos a un punto de interdependencia entre la formación profesional y la educación general.

Se ha debatido bastante el tema referido al nivel educativo — o más bien al grado de madurez — que puede considerarse el adecuado para iniciar un proceso de profesionalización en el individuo. Sin embargo, la elección ideal es un mero eufemismo ya que las decisiones se

⁵ Gómez Campo, V.M.- *Relaciones entre tecnología, división del trabajo y calificación ocupacional: implicaciones para la formación profesional*. Documento presentado al Seminario sobre Desafíos Actuales de la Formación Profesional en América Latina, Caracas, abril de 1982.

⁶ Una experiencia interesante a este respecto es la implantada en Estados Unidos con el nombre de Proyecto Khai, destinado a niños de 0 a 6 años para el desarrollo de sus habilidades y competencias.

⁷ Experimentos llevados a cabo por el Centro Mundial de Informática, París.

ven determinadas por la situación real de una proporción mayoritaria de personas que deben acelerar su ingreso a la fuerza de trabajo en etapas prematuras, o deficientes en materia de nivel de escolaridad y, si es del caso, optar por el camino más corto para una formación que les garantice o facilite una colocación aceptable en el mercado de trabajo.

Las opciones de formación entonces están condicionadas por el nivel de escolaridad alcanzado y la valoración que se asigna a cada una de ellas está frecuentemente en relación directa, más que con la salida ocupacional a que previsiblemente dará lugar, con los requisitos de escolaridad previa que plantea. Es este un reflejo más de lo que se ha denominado el fenómeno del credencialismo,⁸ que genera una presión permanente de expansión de los sistemas educativos hacia arriba, en vista de las crecientes exigencias de los empleadores por niveles educativos cada vez más altos para empleos para los cuales no son intrínsecamente condición indispensable.

LA JUVENTUD A LA ESPERA DE SOLUCIONES

En prácticamente todos los países latinoamericanos se ha alargado o se está en vías de alargar el período de formación general básica hasta ocho o nueve años, pretendiendo que la mayoría de la población alcance con ella un nivel aceptable para ingresar a la fuerza de trabajo o para que prosiga a partir de allí hacia una formación ocupacional. Lamentablemente, en la práctica todavía grandes contingentes de población abandonan el sistema educativo en los primeros años de escolaridad. Se produce allí la gran brecha representada por jóvenes que no están aún en edad de trabajar legalmente, ni pueden proseguir sus estudios.

A través del aprendizaje, se intentó por varios años ofrecer una solución combinada de formación y trabajo a estos jóvenes. Pero este tipo de programas ha ido perdiendo peso en las instituciones encargadas de conducirlo, tanto por su excesivo costo, y por ende la imposibilidad de hacerlo masivo, como muchas veces por la reticencia o mal uso en la aplicación del contrato de aprendizaje por parte de las empresas.⁹

En los últimos años, una nueva opción ha ido cobrando terreno en las instituciones de formación profesional de los países latinoamericanos.

⁸ Gómez Campo, V.M.- Credencialismo, dualismo laboral y desarrollo educativo. En: *Educación y realidad socioeconómica*. México, Centro de Estudios Educativos, 1979. p. 269-304.

⁹ Estudios de evaluación del aprendizaje llevados a cabo en varios países de América Latina en el marco del Proyecto 132 de Cinterfor, así lo demuestran. Ver: CINTERFOR. Reunión de Especialistas sobre Evaluación del Aprendizaje en América Latina, Montevideo, 1980. *In forme*. Montevideo, 1980. 59p.

Es conocida como sistema dual, que consiste en la formación profesional de jóvenes a través de un esquema combinado de cooperación entre las empresas y los centros de formación. Inspirado en la experiencia alemana de formación profesional de jóvenes, el sistema dual en su forma más pura, implica la asignación del joven a un puesto de trabajo en la empresa, que se encarga de formarlo en la práctica del oficio, durante dos o tres años, en tanto concurre alternadamente, por uno o dos días a la semana, a un centro de formación para la sistematización y complementación de su formación, y para la adquisición de los conocimientos teóricos y tecnológicos que dicha formación exige.

El CONET de Argentina, el SENA de Colombia, el SECAP de Ecuador, el INTECAP de Guatemala, el SNPP de Paraguay y el SENATI de Perú, entre otras instituciones latinoamericanas, han avanzado experiencias interesantes dentro del esquema dual.

La práctica acumulada y el deseo de ajustarse a las condiciones económicas, sociales y culturales de sus respectivos países, han contribuido para la búsqueda de formas cada vez más amplias y flexibles de cooperación formativa entre las empresas y las escuelas, y sin duda está allí la fuente de un considerable ímpetu a la capacidad formativa de la sociedad como un todo.¹⁰

En esencia, el sistema dual constituye una versión renovada y flexibilizada del tradicional aprendizaje consagrado en la legislación laboral de la mayoría de los países de América Latina y del Caribe. En la medida que a través de este nuevo enfoque sea factible dinamizar y capitalizar el potencial formador de la empresa hacia las nuevas generaciones que se incorporan a la actividad económica, se estará en presencia de una solución apta para resolver el problema de un número significativo de jóvenes, cuya formación pesa hoy casi exclusivamente sobre las escuelas técnicas y sobre las instituciones de formación profesional, y que por consiguiente, sobrepasa con creces las posibilidades reales de cobertura masiva.

Ello no obsta a que el mayor desafío recaiga sobre el sistema de educación regular que no se muestra capaz de retener a la mayor parte de la población escolar ni siquiera por los años de enseñanza obligatoria. De tal forma, las soluciones de profesionalización que sea dable encontrar para la juventud se restringen a las disyuntivas que emanen de una respuesta más satisfactoria en cuanto al nivel de escolaridad de la población que aspira a incorporarse a la fuerza de trabajo.

¹⁰ Ver informe de conclusiones y recomendaciones del Seminario sobre Sistema Dual de Formación Profesional. Bogotá, SENA/DSE, 1982.

ALGUNAS VIAS DE ENLACE

Se produce, en los hechos, un juego de vasos comunicantes entre el sistema de educación general y el de formación profesional, ya que los niveles de salida efectiva de la población en las gradaciones de la escolaridad formal determinan las características educativas de la clientela que deben absorber los sistemas de formación profesional, y condicionan los esfuerzos de nivelación previa de sus aspirantes para participar en los programas. En contrapartida, el paso por la formación profesional parecería generar en los participantes renovadas expectativas de mayor educación formal, ejerciendo una presión sobre este sistema para brindar mayores oportunidades de educación de adultos a lo largo de la vida activa.¹¹ En efecto, este último fenómeno ha sido apuntado por algunos estudios y sugiere no pocas reflexiones sobre la interdependencia de la oferta y demanda educativa en su conjunto.

Algunas vías de enlace entre ambos sistemas han sido abiertos a través de la orientación e información profesional, así como de la certificación, aun cuando los logros obtenidos hasta ahora no son del todo satisfactorios.

La orientación e información profesional asume un papel clave en la conjunción de esfuerzos entre la educación regular y la formación profesional y, por encima de ello, del cometido educativo global en función de facilitar las decisiones ocupacionales de la población. De acuerdo con el Convenio 142 y con la Recomendación 150 de OIT, anteriormente citadas, "la información y la orientación profesional deberían abarcar la elección de una ocupación, la orientación profesional y las oportunidades educativas conexas, la situación y perspectivas de empleo, las posibilidades de promoción, la seguridad e higiene en el trabajo, y otros aspectos de la vida activa en los diversos sectores de la actividad económica, social y cultural y a todos los niveles de responsabilidad".¹²

En tales términos, la orientación e información profesional en los países de América Latina tiene escasas manifestaciones. Los resultados de un estudio recientemente emprendido por Cinterfor¹³ en diez países de la región, muestran que las experiencias de orientación pro

¹¹ Castro, C. de Moura.- Assis, M. Pereira de y Oliveira, S. Furtado de.- *Enseñanza técnica, rendimiento y costos*. Montevideo, Cinterfor, 1978. 235p. (Estudios y monografías, 35)

¹² Conferencia Internacional del Trabajo, 66. reunión, Ginebra, 1980. *Memoria del Director General*. Ginebra, OIT, 1980. 169p.

¹³ Agudelo Mejía, S.- *La orientación profesional en América Latina: un estudio en diez países*. Montevideo, Cinterfor, 1982. 70p. cuads. (Estudios y monografías, 58)

fesional, circunscritas en su mayoría a iniciativas del sistema de educación regular en los niveles de enseñanza media — y menos frecuentemente primaria — así como de las instituciones de formación profesional, se han limitado principalmente a explorar las preferencias ocupacionales, las aptitudes específicas y los conocimientos generales básicos necesarios para el ejercicio de las profesiones. Predomina, en consecuencia, una orientación unilateral basada de manera preferencial en el conocimiento de las potencialidades individuales y que otorga importancia secundaria a los factores externos relativos al mundo del trabajo en que el individuo va a actuar, debido a que las entidades que prestan tales servicios no disponen de una información amplia, objetiva y sistematizada del medio laboral, en lo referente a la demanda de mano de obra.

El énfasis de los servicios existentes se encauza a indicar las posibilidades de continuar o iniciar estudios en las diversas modalidades de educación y formación profesional, con el fin de encaminar a las personas hacia aquellas ocupaciones en que se presume tendrán éxito profesional; pero ello se circunscribe a los alumnos de los últimos años de la enseñanza media o a los ya aspirantes a cursar estudios profesionalizantes. Por lo tanto, se excluye, en su mayoría, a quienes concluyen la enseñanza primaria, a los que abandonan la escuela prematuramente y, en general, a quienes buscan empleo o se encuentran en situación de desempleo, los que representan una porción significativa de la población.¹⁴

Tanto los sistemas de educación regular como los de formación profesional tienen una responsabilidad ineludible frente a la orientación e información profesional, componente esencial de toda planificación de recursos humanos; en efecto, una elección apropiada en el campo ocupacional afecta no solamente al individuo que la realiza, sino que repercute también en toda la sociedad, cuyo funcionamiento depende, en cierto grado, de la distribución y canalización acertada de las capacidades y talentos de su población. Siendo un campo de interés y competencia común, no se ha llegado aún a reconocerlo y explotarlo conjuntamente como tal, y a menudo se constituye en un factor más de cierre del sistema sobre sí mismo, ya que cada uno orienta e informa dentro de la gama de caminos que él mismo ofrece. Así, las opciones profesionales son frecuentemente producto de las circunstancias y el paso del mundo de la educación al del trabajo constituye todavía un choque violento.

Un tema que ha dado pie para innumerables deliberaciones es el de la certificación. Tomada en su acepción metodológica, como instrumento de reconocimiento y acreditación de conocimientos y/o competencias,

¹⁴ Agudelo Mejía, S.- La orientación profesional en América Latina. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 78, abr.-jun. 1982. p. 7-27.

la certificación de calificaciones puede ser aplicada en distintos ámbitos y con fines mutuamente independientes.¹⁵

Es así como se la utiliza para validación de conocimientos asimilables a determinados niveles de escolaridad y adquiridos fuera del proceso normal de educación regular, dentro de este sistema. Las instituciones de formación profesional la han implantado también como instrumento de reconocimiento y acreditación de las calificaciones ocupacionales adquiridas a través de múltiples vías, inclusive en forma autodidacta, para estructurar sus propios programas de formación y complementación, y fundamentalmente como base para montar un sistema modular. Una proyección adicional es la certificación habilitante que avala los conocimientos y capacidades de un trabajador para su desempeño ocupacional. Pero la proyección que mayormente incide en el tema de la interrelación entre educación y formación profesional, y específicamente entre los sistemas institucionalizados de una y otra, es aquella conducente a un orden de equivalencias entre la educación formal y la no formal. Aun cuando esta perspectiva no es sino una de las aplicaciones de la certificación, es la que mayormente afecta a la interrelación entre ambos sistemas educativos, pues abre las posibilidades de transferencias del uno al otro a través del reconocimiento de los estudios cursados o de las competencias adquiridas en el sistema paralelo.

No es dable aquí dilucidar este complejo problema, frente al cual subsisten encontrados puntos de vista. Sin embargo, es efectivo que en una perspectiva de educación abierta y permanente, y sobre la base de una visión prospectiva global e integrada del esfuerzo educativo, la posibilidad de transferencias entre los diversos subsistemas — si hay tal reordenamiento organizativo se llegara — es condición necesaria para la real movilidad de los individuos a través de las distintas posibilidades educativas que la sociedad les ofrece.

Niveles específicos de formación en los distintos sistemas han sido conciliables hasta el punto de permitir el reconocimiento formal, por parte del sistema de educación regular, de determinados procesos formativos seguidos en instituciones de formación profesional para fines de continuación de estudios en el marco del primero. El caso más claro y reciente lo exhibe Venezuela, país en el cual el Ministerio de Educación expidió una resolución por medio de la cual se acreditan los estudios del programa nacional de aprendizaje del INCE con los equivalentes a educación básica, educación media diversificada y profesional, en determinados términos y condiciones que se especifican en el citado instrumento legal, previendo la complementación de las asignaturas no acreditadas, para fines de equivalencia.¹⁶

¹⁵ Para una amplia información bibliográfica sobre el tema, ver: CINTERFOR. *Serie bibliográfica*, Montevideo, n. 31, abr. 1978. 32p. (Proyecto 128 sobre certificación ocupacional)

¹⁶ Venezuela. Leyes, decretos, etc. *Resolución n. 172 y 123 del Ministerio de Educación*. Caracas, 1982. 8h.

Sin embargo, parece difícil la implantación de un plan de equivalencias y transferencias normadas entre ambos sistemas, salvo en niveles puntuales. Más allá de las orientaciones diferenciales que subyacen a cada uno — y que oponen una valla de trasfondo — las modalidades de formación profesional no formal son en su mayoría no propedéuticas y la certificación correspondiente se orienta a *probar* las competencias alcanzadas y no a *aprobar* los grados obtenidos, como pase a un nivel superior.

En todo caso, es necesario investigar con mayor dedicación las posibilidades y la factibilidad de un sistema de certificación y de equivalencias, así como sus dificultades y bemoles, con miras a facilitar la efectiva operación de un enfoque educativo como el que se plantea en la actualidad en los países de la región.

NEXOS Y CONVERGENCIAS

Tanto la educación técnica como la formación profesional han experimentado un incremento importante en los últimos años y de acuerdo con las políticas enunciadas en varios países, crecerán en importancia relativa en el futuro próximo.¹⁷ Los argumentos, sobre todo del lado de la educación técnica frente a la educación general, son aliviar la presión sobre la universidad y canalizar los recursos humanos de manera más armónica, racional y realista hacia la estructura ocupacional. El primer propósito no se ha logrado convincentemente hasta ahora, desde el momento que la educación técnica sigue siendo un camino abierto hacia la universidad y, lo que es más grave, más oneroso que el de la educación media general. El segundo enfrenta necesariamente el obstáculo ancestral de la escasa valoración asignada al trabajo manual frente al intelectual, que hace que la enseñanza técnica y la formación profesional sean consideradas de segunda categoría y deseables para los que han fracasado en la carrera por mayores niveles de educación académica.

Se ha criticado a la educación en general, e incluso a la enseñanza media profesionalizante y a la educación técnica, su tendencia excesivamente academicista, reforzadora de la tradicional división entre el trabajo manual y el intelectual, y escasamente ligada al mundo productivo. También que ella genera expectativas de trabajo dependiente y escasa capacidad de creación tecnológica, amén de robustecer la presión hacia niveles superiores de la educación. Si bien los esfuerzos de las reformas educativas de hace algunos años en la región tuvieron como común denominador la introducción de modificaciones que apuntaban a la solución de estos problemas, los resultados hasta ahora obtenidos no son demasiado alentadores.

¹⁷ Magendzo, A.- Barra, N. y González, L.E.- *Estudio comparado sobre cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1981. 151p.

Como reacción, en México se ha encaminado las últimas decisiones reguladoras de la educación hacia la apertura de líneas terminales orientadas al trabajo en varios niveles de la enseñanza formal, como freno al impulso a la búsqueda de caminos ascendentes a través de las ramas de la educación técnica.¹⁸ En Brasil, luego de un intenso debate sobre los resultados de la implantación generalizada de la enseñanza media profesionalizante hace diez años, se ha llegado recientemente a derogar la obligatoriedad de la misma¹⁹ y a reforzar las modalidades de la enseñanza técnica que, si bien no cierran el camino hacia niveles superiores de educación, la condicionan a períodos intermedios de trabajo productivo que atenúen la presión propedéutica. En Venezuela se reabrieron a partir de 1977 las escuelas técnicas terminales, coexistiendo un sistema de enseñanza media diversificada.²⁰

Del lado de la educación técnica se han iniciado en países como México, Brasil y Chile, profundas alteraciones conducentes a abrir las máximas posibilidades de ofrecer salidas efectivas de las escuelas al mercado ocupacional, impulsando la interacción con la empresa y buscando la alternancia entre períodos escolares y laborales, estos últimos haciéndose esenciales para una eventual continuidad hacia mayores grados, siempre en la línea elegida de formación técnica. Especialmente en México, la decisión se orienta hacia la búsqueda de modalidades de carácter terminal en la educación técnica, estrechamente vinculadas a un destino ocupacional específico.²¹ En Chile, las escuelas técnicas pasan progresivamente a ligarse a los sectores empresariales correspondientes²² y en Brasil se organizan experiencias pilotos de centros de desarrollo y formación tecnológica que combinan los esfuerzos de las escuelas técnicas federales, instituciones de formación profesional, empresas y comunidad.²³

¹⁸ Gómez Campo, V.M. y otros: *Educación técnica y formación profesional extraescolar en México: evolución histórica y tendencias*. México, Fundación Javier Barros Sierra, 1981. 112p. anexos.

¹⁹ En agosto de 1982 el Presidente de la República Federativa de Brasil envió al Congreso Nacional un proyecto de ley reformando los artículos 1, 4, 5, 6, 8, 12, 16, 22, 30 y 76 de la Ley n. 5.692 de 1971, derogando la obligatoriedad de la enseñanza profesionalizante para las escuelas de segundo grado, el que fue aprobado.

²⁰ CERPE. *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Venezuela*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1980. 110p.

²¹ Gómez Campo, V.M.- *Educación técnica y ...*, op. cit.

²² Chile. Innovaciones en materia de educación y formación profesional. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 74, abr.-jun. 1981. p.87-97.

²³ Tal vez el ejemplo más nítido es el del Centro Federal de Educação Tecnológica do Parana (CEFET-PR) en Curitiba, Brasil.

Parecería existir un consenso respecto de que la educación general debe incluir un mayor componente de formación tecnológica no necesariamente con criterio profesionalizante, pero sí de descubrimiento y encauce de aptitudes hacia el trabajo, intentando una revalorización de lo técnico y del trabajo manual. La educación técnica y la formación profesional actuarían entonces ofreciendo las respuestas profesionalizantes más específicas, y en la empresa se completaría el proceso de capacitación para ocupaciones concretas.

En cuanto a la formación profesional, las críticas han girado en torno a su excesivo pragmatismo y determinismo ocupacional, coartados a la vez en sus perspectivas por un mercado de trabajo altamente fluctuante, heterogéneo y segmentado, cuyo dinamismo no es seguido suficientemente de cerca por las instituciones formadoras. El avance tecnológico y los vuelcos impredecibles de la actividad económica tornan cada vez más difícil el brindar una formación plenamente ajustada a los requisitos de calificaciones que el mercado exige o exigirá a partir de un momento dado para determinados puestos de trabajo. Más aún, la especificidad de las calificaciones requeridas para un puesto de trabajo es tan relativa como esporádica y la formación supeditada totalmente a tales determinantes corre el riesgo de la caducidad a breve plazo.

He aquí un plano en el que se camina hacia una mayor polivalencia en la formación, ofreciendo una base de salidas múltiples que entregue al que se forma un elenco más amplio de posibilidades para guiarse y ubicarse en el mercado ocupacional, inclusive a través de pasos sucesivos de formación agregada.

Se ha dicho también que la formación profesional, a semejanza de la educación formal, se ha constituido en elitista, exigiendo niveles cada vez más altos de escolaridad previa a sus participantes. Si bien ello es cierto para ciertas líneas de acción desplegadas por las instituciones — y que tienen que ver principalmente con la formación de técnicos de nivel medio, gerentes y supervisores, y personal de mando en general — es también constatable que la formación profesional en los países de la región se presenta en la actualidad mejor dotada para actuar en la formación de los trabajadores de los sectores y niveles rezagados de la economía, principalmente constituidos por desertores tempranos de la escolaridad formal. Aún queda por resolver el problema de la profesionalización de la población analfabeta, joven y adulta, que constituye un porcentaje significativo de la clientela potencial de las instituciones formadoras, y en favor de las cuales no se ha llegado a fraguar metodologías y estrategias acertadas y viables. Como es indudable, estos grupos de población demandan con igual o mayor urgencia los aportes de la educación general, y aquí se presenta un plano adicional de refuerzo mutuo.

Estas y otras connotaciones acercan más y más a la educación formal con la formación profesional, y sitúan el problema de la orientación

y planeamiento educativo en una perspectiva global, sobre todo en lo que se refiere a la relación educación-trabajo. En la actualidad, el esfuerzo de investigación en la región se plantea a la educación como un conjunto, y la guía hacia una visión integral en la que sus diferentes expresiones son interdependientes. Se cuestiona asimismo las bases teóricas e ideológicas de la educación para el trabajo y se discute su alineación a teorías contradictorias como la del capital humano o la de los mercados segmentados de trabajo.²⁴

Las respuestas recientes de la formación profesional a la demanda de recursos humanos y, más aun, a la relación educación-trabajo en una perspectiva amplia de progreso humano y de desarrollo económico y social, se proyectan necesariamente en ese horizonte y, aunque excede a las posibilidades de este trabajo profundizar un análisis de esa naturaleza, es preciso buscar allí la línea interpretativa que conduzca a la comprensión del verdadero alcance y prospectiva de la formación profesional en los países de la región.

La articulación efectiva entre la formación profesional y las distintas modalidades y niveles de la educación regular, está aún lejos de abrirse paso. Dificultan aun más el proceso de complejidad de ambos sistemas y los límites difusos de las competencias de cada uno. No obstante, nos hallamos en un punto en que al menos se han disipado las barreras de orden conceptual que fortalecieron su mutua separación y en que surgen iniciativas aisladas pero recurrentes de coordinación, complementariedad, transferencias y convergencias, augurando pasos promisorios hacia una progresiva integración.

²⁴ Salm, C.L.- *Escola e trabalho*. Campinas, São Paulo, 1980. 104h.

II

EL MARCO ORGANIZATIVO DE LA FORMACION PROFESIONAL

LOS RASGOS DISTINTIVOS

Se ha llegado a hablar de un modelo latinoamericano de organización e institucionalización de la formación profesional. Si bien definir ciertos rasgos del modelo puede llegar a facilitar una aproximación a las características dominantes de los esquemas adoptados, no es menos cierto que, tras cuarenta años de iniciada la vida de la formación profesional institucionalizada en la región, es necesario reconocer que el modelo ha evolucionado y se ha diversificado, a la vez que no llegó a plasmarse en tales términos en todos los países, que por diversas razones adoptaron caminos distintos.

Sin pretender ahondar en las variantes aparecidas, es posible describir en trazos gruesos la fisonomía distintiva de aquel modelo inicial y anotar sucintamente las desviaciones más flagrantes al mismo.¹ El punto de partida en la conformación de esquemas institucionales especializados de formación profesional, e independientes de los sistemas de educación regular, lo dio la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en 1942, seguido de muy cerca por el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en 1946, ambos en Brasil.² Estas organizaciones fueron creadas bajo la égida de las respectivas confederaciones patronales de los sectores de la industria y el comercio. Su financiamiento fue resuelto a través de una fórmula novedosa que resguardaba la autonomía de las nacientes instituciones y que auguraba permitir un ajuste permanente y automático a las variaciones en la demanda de mano de obra calificada. Se optó en consecuencia por una cotización de las empresas, fijada y regida por ley como una proporción de las nóminas de sueldos y salarios por ellas pagadas a sus trabajadores.

¹ Para mayores informaciones ver: Ducci, M.A.- *Proceso de la formación profesional en el desarrollo de América Latina: un esquema interpretativo*. Montevideo, Cinterfor, 1979. 135p. (Estudios y monografías, 44)

² Brasil. Leyes, decretos, etc. Decreto-ley n. 4.048 del 22.1.42 que crea el SENAI. Decreto-ley n. 862 del 10.1.46 que dispone sobre la creación del SENAC.

Esta característica en la financiación de las instituciones haría escuela en Latinoamérica y, aunque en algunos casos se concibieron aportes complementarios del Estado y de los trabajadores,³ la empresa aparece claramente como responsable máximo y natural del sostenimiento de la tarea de calificar recursos humanos para su propia expansión y desarrollo. Este factor daría un tinte particular a la orientación y manejo de la formación profesional en la región y engendraría connotaciones interesantes a la evolución que fueron tomando sus actividades para responder a los cambios económicos y sociales de los países.

Es cierto que la mayoría de las instituciones que siguieron en el tiempo a las brasileñas adquirieron un nuevo arraigo institucional, marcando una variante trascendental: las continuadoras, si bien inspiradas en el modelo inicial, fueron vinculadas directamente al Estado, la mayor parte de las veces como organismos autónomos y descentralizados. Es más, salvo la excepción del INCE de Venezuela, en los países americanos de habla hispana todas ellas se ubicaron conectadas a órganos distintos de los ministerios de Educación, quedando en su mayoría adscritas a los de Trabajo. Esta característica las definió desde un comienzo como entidades estrechamente vinculadas al mundo de la producción y netamente independientes — aun en el caso venezolano — de los sistemas regulares de enseñanza.

Otra innovación la constituyó la de asegurar la participación tripartita — Estado, empleadores y trabajadores — en los órganos ya de dirección, ya de consulta, ya de funcionamiento interno, para velar por la permanente interacción entre estos sectores con miras a servir de enlace con el mundo del trabajo, a través de sus diversas fuerzas sociales. Es así como en la actualidad prácticamente todas ellas cuentan con Consejos o Juntas Directivas integradas en forma tripartita.

ALGUNAS VARIANTES

A lo largo de cuatro décadas, la gran mayoría de las naciones latinoamericanas ha acuñado esquemas de formación profesional con las características anteriormente anotadas. Se desvían, sin embargo, de la norma dos países en que la formación profesional fue anexada a entida

³ La mayoría de tales instituciones se financian fundamentalmente con aportes de las empresas, fijados por ley como una proporción de su nómina salarial; dicha proporción oscila entre el 5 % y el 2 % del total de remuneraciones pagadas a sus trabajadores. Tal es el caso de instituciones como CONET, FOMO, SENAC, SENAI, SENA, INA, SECAP, INTECAP, INFOP, SNPP, SENATI, e INCE. Algunas instituciones perciben además aportes directos del Estado en forma regular (FOMO, SENAR, INA, SECAP, INTECAP, SNPP, e INCE) o a través de convenios específicos (SENAC, SENAI, SENA). INFOTEP e INCE reciben, de acuerdo con la ley, aportes de los trabajadores, deducibles de las utilidades y bonificaciones a que tienen derecho.

des de enseñanza técnica de larga trayectoria, pertenecientes al sistema regular de educación. Ellos son Argentina, donde el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) asumió la formación profesional y Uruguay, en donde lo hizo la Universidad del Trabajo (UTU). En ambos casos, la formación profesional se organizó como un subsistema dentro de los entes citados y que, si bien guarda alguna relación con el sistema global de enseñanza técnica, mereció estructuras internas diferenciadas, con objetivos claramente separados.

En la perspectiva de un esquema integrado de educación técnica y de formación profesional sólo anotamos en la región a Cuba, donde existe un sistema unificado de formación de recursos humanos dependiente del Ministerio de Educación, y en el cual las actividades formativas específicas de adaptación al trabajo se dan de manera asistemática en los propios centros de trabajo, sobre la base de una formación integral adquirida por los trabajadores en el sistema unificado de educación.⁴

Orientaciones similares fueron adoptadas en Perú, a partir de 1982 con la Reforma Educacional que concibe a la formación profesional como una modalidad educativa y que la incorpora a un sistema único de enseñanza. Recientemente y en virtud de la nueva Ley General de Educación promulgada en 1982⁵ la llamada educación ocupacional es proporcionada por: a) los centros de educación ocupacional escolarizados y de gestión estatal dependientes del Ministerio de Educación; b) los servicios sectoriales de educación ocupacional, regidos por normas de sus respectivos ministerios u organismos públicos descentralizados, dentro del marco establecido por el Ministerio de Trabajo; y c) los programas de educación ocupacional en los centros laborales, ejecutados por las propias empresas. En la práctica y en tanto se operacionaliza la nueva ley, los varios institutos sectoriales de cobertura nacional⁶ creados a partir de 1971, funcionan bajo la égida coordinadora del Ministerio de Trabajo, sin lograrse un pleno engranaje de sus acciones en el marco educativo global. La búsqueda de una mayor integración es actualmente objeto de profundas deliberaciones inter-institucionales en el país.

⁴ Gómez Campo, V.M.- Hermet Goulard, G. y Munguía Espitia, J.- *Relaciones entre educación técnica, formación profesional: análisis comparativo internacional*. México, Fundación Javier Barros Sierra, 1981. 27h.

Cuba. Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social. *La capacitación técnica en Cuba*. La Habana, 1982. 40h.

⁵ Perú. Leyes, decretos, etc. *Nueva Ley General de Educación* n. 23.384. Lima, 18 de mayo de 1982.

⁶ En la actualidad existen los siguientes institutos especializados de formación profesional vinculados al Poder Ejecutivo a través de los ministerios que se indican:

.../...

México constituye un caso particular que fue configurándose progresivamente a partir de experiencias empresariales de algunos sectores de la actividad económica hasta llegar a perfilar con nitidez sus rasgos actuales, que marcan una de las tendencias recientes en los esquemas institucionales de la formación profesional. Además, en este país buena parte de la formación inicial de mano de obra corre a cargo de la educación formal en sus variadas ramas de enseñanza profesionalizante, tanto a nivel medio básico, como a nivel medio superior.

LOS RUMBOS DEL CARIBE

Los países y territorios de habla no hispana del Caribe presentan una situación particular que adquiere características propias y distintas, y que marca una notoria evolución a lo largo de los últimos años. En los países de habla inglesa y holandesa de esta subregión americana⁷ se conformaron fuertes sistemas nacionales de educación

../...

- Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), creado mediante la Ley n. 13.771 del 19.12.61. Perteneció al Ministerio de Industria, Turismo e Integración.
- Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), creado por el Decreto-ley n. 21.067 del 7.1.75. Es un organismo público descentralizado del Sector Vivienda y Construcción.
- Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL), creado por el Decreto-ley n. 19.020, Ley General de Telecomunicaciones del 9.11.71. Organismo público descentralizado del Sector Transportes y Comunicaciones.
- Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR), creado por el Decreto-ley n. 22.155 del 4.3.78. Es un organismo perteneciente al Sector de las Empresas Asociativas.
- Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA), nace de la fusión del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) y del Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA) (Decreto-ley n. 21.295 del 28.10.75) y del Servicio Nacional de Maquinaria Agrícola (SENAMA). El INIPA es creado por el Decreto-ley n. 21 del 15.7.81. Perteneció al Ministerio de Agricultura.

⁷ Antigua, Antillas Holandesas, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts, St. Lucía, St. Vincent, Suriname, y Trinidad y Tabago.

regular, tradicionalmente orientados hacia una enseñanza académica.⁸ A partir de los años sesenta, comenzó un movimiento de estos sistemas hacia la inclusión de asignaturas profesionalizantes en los currículos y hacia el establecimiento de variados tipos de escuelas técnicas y vocacionales. En algunos de ellos, se constituyeron tempranamente consejos de capacitación industrial (Boards of Industrial Training)⁹ para la formación de aprendices, pero al terminar la Segunda Guerra Mundial dichos consejos declinaron y el número de aprendices resigrados no llegó a ser significativo en términos de las necesidades del mercado de trabajo.¹⁰

La influencia de la metrópoli inglesa se manifestó en las colonias británicas hasta el punto de que los certificados de competencia ocupacional eran otorgados por el sistema City and Guilds del Institut de Londres, ante el cual los aprendices registrados en los consejos de capacitación industrial debían rendir sus exámenes. Si bien en Trinidad y Tabago se estableció en los años sesenta un consejo examinador nacional para reemplazar al foráneo, subsistieron, en la mayor parte de las islas, patrones de evaluación de competencias que poco tenían que ver con los requisitos que planteaba la situación local.

Entre 1967 y 1974, el Ministerio de Trabajo de Jamaica creó 21 centros de formación industrial en el país, hecho que marcó el paso más notable en la región hacia la constitución de un esquema nacional de formación profesional.

Dicho programa fue apoyado con el establecimiento del Vocational Training Development Institute (VTDI) cuyas principales funciones fueron consignadas en torno a la formación de instructores, al desarrollo de materiales didácticos y a la clasificación y certificación ocupacional.

Entretanto, en la mayor parte de los países y territorios la tendencia fue hacia la creación de colegios técnicos ligados al sistema de educación regular, que no llegaron a integrarse plenamente a las acti

⁸ Lequay, A.L.- *Vocational training in the Caribbean countries*. s.n.t. Documento presentado al Seminario de Cinterfor sobre Políticas y Estrategias de Formación Profesional para los Países del Caribe, Paramaribo, 1980.

⁹ La primera Board of Industrial Training se constituyó en Trinidad y Tabago en 1906.

¹⁰ Alleyne, A.B.- *Coordination of technical/vocational education with occupational training in the English-speaking Caribbean and Suriname*. Washington, OEA, 1979. 36h. (Proyecto 139) (Documento presentado al Seminario de Cinterfor sobre "Coordination of Vocational Training and Vocational and Technical Education", Bridgetown, 1979).

vidades industriales, comerciales y agrícolas. Esta es la situación que prevalece en los llamados *Lesser Developed Countries* (LDC's), en la mayoría de los cuales la formación ocupacional es provista a través de cursos de dos años a tiempo completo y de cursos a tiempo parcial de duraciones variables en institutos técnicos o colegios estatales (State Colleges) bajo la jurisdicción y control del Ministerio de Educación.

De esta forma, hasta épocas recientes, la formación profesional no consiguió plasmar una imagen propia en la región caribeña y, consecuentemente, las empresas, fundamentalmente de la industria, asumieron en gran medida la formación de la mano de obra que fueron requiriendo, de una manera sistemática y discontinua. Más aun, al contrario de lo que sucedió en los países latinoamericanos, se intentó buscar las respuestas adecuadas para la preparación de mano de obra calificada a través de sucesivas modificaciones dentro del esquema de educación regular, procurando un mayor acercamiento de la enseñanza al empleo, sobre todo del sector industrial cuya expansión se enfatizaba.

Ello no ayudó a alejar la acentuada tendencia hacia la valoración casi exclusiva de la formación académica y superior, en desmedro de toda vía de formación para el trabajo que no alcanzara grados comparables de certificación por parte del sistema educativo. El fenómeno del *credencialismo* a que antes nos referimos, es visto en el Caribe como uno de los escollos más fuertes y perseverantes para la implantación de un sistema efectivo de capacitación para el trabajo.¹¹

Este síntoma es compartido por Haití, país donde la formación profesional ha logrado escaso desarrollo en relación a las flagrantes necesidades de mano de obra calificada para coadyuvar al proceso de implantación y desarrollo de proyectos industriales y agrícolas previstos por los servicios nacionales de planificación.

Hacia finales de la década del sesenta se crearon en Haití dos entidades responsables de la formación profesional, ambas en la órbita del Ministerio de Educación: el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFP) y el Centro Piloto de Formación Profesional (CPFP). El primero tendría a su cargo las funciones de estudios, metodologías, diseño de programas y formación de instructores, en tanto el segundo constituiría un modelo operacional, que fue vertido a la calificación para determinadas ramas consideradas prioritarias para la economía haitiana. Los gastos de funcionamiento de ambas entidades fueron resguardados a través de una tasa de aprendizaje, pero ha sido el Estado quien los ha solventado en mayor medida.

¹¹ Así lo demuestran las opiniones recogidas a través del *In-depth review of vocational training* en la región, llevado a cabo por Cinterfor en nueve países de América Latina y el Caribe, en setiembre de 1982.

Al igual que en los demás países del Caribe, y también de América Latina, las empresas y variadas fuerzas privadas han desarrollado acciones de formación profesional directamente, para paliar o suplir las deficiencias de cobertura institucional. Ha pasado así a imponerse una vez más la necesidad de la coordinación, que en Haití deberá comenzar por la unificación de las dos entidades ejes de la formación profesional — INFP y CPFP — cuya administración continúa separada.

El mecanismo que es sentido como más idóneo para el establecimiento de la formación profesional en los países del área parece ser el de la constitución de National Training Boards, con representación tripartita de empleadores, trabajadores y gobierno. Dichos Consejos se han delineado como instancias de organización y/o coordinación de la formación profesional, tenga esta lugar en instituciones especializadas o en las propias empresas. Hasta ahora, seis países del Caribe de habla inglesa y holandesa han optado por este esquema de organización.

En Jamaica, la National Industrial Training Board (NITB) fue establecida provisionalmente en 1969 bajo el Ministerio de Trabajo y funcionó hasta 1972, año en que cayó en la inactividad. Varios intentos se han llevado a cabo en los últimos años para formalizar la existencia de la NITB y se está a la expectativa de que ello sea aceptado por el Parlamento.

Desde 1977, la responsabilidad principal por la formación profesional realizada fuera del sistema regular de educación fue transferida al Ministry of Youth, Sports and Community Development, a través de su división de formación profesional, con el fin de aunar esfuerzos a los impulsados por los Youth Training Centres que venían operando bajo el citado ministerio jamaicano.

En Suriname, la National Vocational Training Board (NVTB) fue establecida bajo el Ministerio de Trabajo y Vivienda para liderar el Programa Nacional de Formación Profesional (National Vocational Training Programme - NVTP) a partir de 1977, y tras un período inicial de dificultades, recobró nueva fuerza a partir de 1980. A partir de ese momento, la formación profesional en dicho país enfrentó un hecho de importancia, cual fue la creación, en noviembre de 1980, de la Foundation for Labour Mobilisation and Development, relacionada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y conducida por una Junta Directiva con participación de variados entes estatales. La Fundación heredó dos centros de formación profesional preexistentes, y se constituyó en un aparato paralelo al de la educación formal, con cebido para dar oportunidades de formación profesional a los desertores del sistema regular de enseñanza.

En Trinidad y Tabago, se creó la National Training Board (NTB) en febrero de 1972, a instancia de una comisión tripartita convocada por el Gobierno en mayo de 1969. Dicha Junta cuenta con veinte miembros

representantes de diversos sectores gubernamentales, empleadores, trabajadores y la universidad; luego de varios años de funcionamiento, se ha demostrado activa, habiendo ganado creciente aceptación en el país. Opera a través de siete Standard Committees especializados por áreas, lo que le ha valido una penetración bastante fuerte en los distintos sectores de actividad económica. Es financiada en su totalidad por el Estado.

En Barbados, por medio del Occupational Training Act de 1979, se creó la National Training Board en la órbita del Ministry of Labour and Community Services como un órgano asesor que inició sus funciones en marzo de 1980. Como entidad de vida reciente, la NTB ha abordado la tarea de su propia consolidación institucional, de introducir y aplicar nuevos conceptos relacionados con el sistema de aportes instaurado por el Occupational Training Act, y simultáneamente de desarrollar su capacidad técnica para cumplir las funciones que le competen y para estimular y generar las nuevas actividades de formación sobre una base continua.

En la actualidad Guyana está en vías de establecer una National Industrial Training Commission (NITC) que asumirá las funciones de las previamente existentes Board of Industrial Training y National Advisory Council on Technical Education and Vocational Training. En dicho país, todas las actividades de formación profesional se ubican en el ámbito de los dos ministerios de Educación con que cuenta el país: el Ministry of Education, Social Development and Culture, responsable de la formación profesional institucional y, desde hace algún tiempo, del programa de aprendizaje que le fuera transferido desde el Ministerio de Trabajo; y el Ministry of Higher Education, recientemente creado y que, por sus atribuciones en lo referido a la educación formal y no formal de adultos, asumirá probablemente el grueso de la responsabilidad por la formación profesional.

En St. Lucia el Draft Labour Code de 1976 propuso el establecimiento de una Training and Manpower Development Commission (T&MDC) como un cuerpo colegiado para promover y regular la formación profesional, pero hasta la fecha dicho cuerpo no ha cobrado vida activa.

En suma, el marco organizativo de la formación profesional en los países del Caribe no ha decantado rasgos nítidos y, si bien se advierte una tendencia bastante generalizada hacia el establecimiento de Juntas o Consejos, por lo general de representación tripartita, así donde dichos cuerpos existen no han logrado un abordaje definitivo y comprensivo de los variados esfuerzos de formación profesional.

El anclaje de la enseñanza técnica y profesional en los sistemas de educación regular ha contribuido a desdibujar su fisonomía propia y es, hasta hoy, fuerte de vacilaciones relativas al arraigo institucional que las Juntas o Consejos deben tener, de tal manera que las ya creadas lo son en equilibrado número de casos a los ministerios de Educación y de Trabajo.

La falta de una fuente regular e importante de financiamiento para la formación profesional ha impedido que ella adquiriera un porte significativo en los países de la región. Los únicos países que han instaurado un sistema de aportes tributarios de las empresas para tales fines son Jamaica y Barbados. En el primero, por medio del Human Employment and Ressources Training Act, de 1982, se legisló sobre este dispositivo financiero y se creó un Corporate Trust en el Ministry of Finance, responsable de la promoción del empleo y del financiamiento de las actividades de formación a través del impuesto antes citado. En Barbados, el Occupational Training Act de 1979 estableció la aplicación de un impuesto del 0,5 % sobre la nómina salarial de las empresas. Las respectivas National Training Boards son las responsables de reglamentar la utilización de tales fondos. En los restantes países, se discute la conveniencia de establecer mecanismos de financiamiento por la vía impositiva, sin que haya aún pronunciamientos claros al respecto.

DE INSTITUCIONES A SISTEMAS

En la mayoría de los países latinoamericanos, la figura predominante de la institución hegemónica de formación profesional con las características anteriormente señaladas, ha experimentado alteraciones importantes.

La más frecuente de estas innovaciones fue la de aproximarse a la constitución de "sistemas" de formación profesional. Ello derivó del reconocimiento de que, al margen de las instituciones tradicionales de formación profesional, se desarrollan múltiples acciones de capacitación para el trabajo provenientes de las empresas, de entes gubernamentales, institutos capacitadores privados y variados agentes que, como objetivo específico o como componente colateral de sus actividades, capacitan a sus propios trabajadores y a otros.

La necesidad de coordinar esta diversidad de iniciativas y el deseo de llegar a la concepción y operacionalización de políticas nacionales de formación profesional que orientasen y englobasen a esa suma de esfuerzos, fueron decisivas para la formulación de un nuevo tipo de esquema institucional.

Si pretendiéramos hacer una tipología de las soluciones adoptadas para vivificar los mencionados sistemas, podríamos indicar que ellas se ubican básicamente en dos corrientes: por una parte, aquella que pretende establecer un sistema impulsado desde las instituciones nacionales de formación profesional; por otra, la que implanta sistemas coordinados desde fuera de las instituciones ejecutoras, en instancias gubernamentales especialmente asignadas a tal efecto,

En el primer caso, instituciones tradicionales de formación profesional de corte hegemónico extienden sus funciones y pasan a ser — ade—

más de ejecutoras de acciones de capacitación — promotoras y orientadoras de las iniciativas externas a ellas. Este esquema si bien inspira la evolución de varias instituciones, como el SENA de Colombia, el INA de Costa Rica, y el SECAP de Ecuador, no ha llegado a cristalizar plenamente. En función de los planes nacionales de desarrollo y de las necesidades de formación detectadas, las instituciones definen una política de formación profesional que cumplen directamente y estimulan iniciativas ajenas a ellas, pero no ejercen supervisión o control sobre estas últimas. Sin embargo, es notorio el interés creciente de estas instituciones por mantener estrechos vínculos con los agentes externos de capacitación, incluidas las empresas, con miras a racionalizar y articular sus acciones dentro del conjunto. En este esquema, la presencia de la institución central sigue siendo preeminente, actuando en la totalidad de los sectores económicos y en calidad de responsable ante el Estado por la formación profesional a nivel nacional.

Una variante de este esquema la constituye la aproximación a la implantación de un sistema nacional a través de la sectorialización de la propia institución matriz de formación profesional. Es el caso del INCE de Venezuela que ha creado nueve "Inces" especializados, conocidos como Institutos Sectoriales.¹² De esta manera, el INCE concentra la responsabilidad nacional de la formación profesional y se constituye, en sí mismo, en una especie de sistema, aunque no tiene atribuciones normativas o de supervisión sobre iniciativas de formación profesional ajenas al propio INCE y a sus institutos sectoriales.

El esquema organizacional de un sistema de formación profesional centrado en la institución nacional ejecutora ha animado a las entidades de formación profesional más recientes en la región, como es el caso de INFOTEP de República Dominicana, y a las que se encuentran en vías de creación en El Salvador y en Nicaragua.

LA EXPERIENCIA DE BRASIL, CHILE Y MEXICO

La segunda corriente queda claramente ejemplificada con los casos de Brasil, Chile y México. La tónica fundamental en estos tres países es la de realzar el papel del Estado como impulsor, orientador y controlador de la formación profesional, minimizando su papel como ejecutor. A su vez, insiste en la responsabilidad de la empresa en la capacitación de sus trabajadores y reconoce a variados organismos de ejecución, dejando a la iniciativa privada un papel preponderante y

¹² Tales institutos sectoriales son: INCATUR (Turismo), INCAPEN (Penitenciario), INAGRO (Agrícola), INSBANCA (Bancario), INSPROSEG (Seguros), INCATEX (Textil), INAPET (Petrolero y petroquímico), INASALUD (Salud), INCECONSTRUCCION (Construcción).

un amplio rango de posibilidades para impartir formación profesional. Otra característica de importancia en este modelo organizacional es que reserva al Estado mecanismos para actuar directamente en la capacitación de sectores residuales que no son cubiertos por la iniciativa privada.

Algunos factores comunes a los tres países mencionados contribuyeron a este paso organizacional:

- La idea de sistema avanzó y se instituyó más rápidamente en aquellos países donde existía una cierta división de fuerzas entre las instituciones nacionales de formación profesional. En el caso de Brasil, por ejemplo, el hecho de contarse con instituciones especializadas por sector de actividad económica (SENAI para la industria, SENAC para el comercio y los servicios, y SENAR para el sector rural) más una variedad de iniciativas de formación procedentes de organismos diversos, incidió para hacer más evidente la necesidad de coordinación a nivel global de la actividad económica. En el caso de México, ciertas ramas más poderosas y organizadas de la producción contaban con institutos sectoriales de formación profesional, funcionando independientemente (ICIA para la industria azucarera, ICIC para la construcción, CATEX para los textiles); el deseo de proyectar esas experiencias a otros sectores en que se hacía necesario, y de estimularlos a tomar un papel más activo en la capacitación de trabajadores, llevaría naturalmente a la concepción de un sistema. Chile, por su parte, si bien contaba con INACAP como institución central de formación profesional actuando en todos los sectores de la actividad económica, a partir del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo de 1976,¹³ lo constituye en un órgano ejecutor más de la formación profesional, al lado de una variedad de otros agentes capacitadores que son reconocidos dentro del sistema en condiciones competitivas.
 - La formalización de sistemas nacionales de formación profesional surgió asociada a la promulgación de fórmulas legales que adjudicaron responsabilidad directa a las empresas como ejecutoras de programas de formación profesional para sus trabajadores. Así, en los tres países en que se erigió el sistema de formación profesional como esquema organizacional, se dictaron entre 1975 y 1978 leyes que establecieron estímulos financieros a la formación profesional por parte de la empresa (Brasil y Chile) o que sancionaron la obligatoriedad de la empresa a brindar capacitación a sus trabajadores (México). Por lo tanto, la concepción de sistema nace unida a la voluntad de reconocer y estimular el papel de la empresa como formador.¹⁴
- ¹³ Chile. Leyes, decretos, etc. Decreto-ley n. 1.446 del 8 de mayo de 1976 que aprueba el Estatuto de Capacitación y Empleo, y Decreto Supremo del 10 de junio de 1977, que lo modifica.
- ¹⁴ Mayores informaciones sobre la legislación correspondiente en los tres países aludidos se encuentran en el capítulo III.

- En los tres países citados, las instituciones de formación profesional más poderosas estaban ligadas al sector privado. En Brasil, por lo menos SENAI y SENAC lo estaban a las confederaciones de empleadores, aunque SENAR se entronca al Ministerio de Trabajo. En México, las instituciones funcionaban también asociadas a las cámaras empresariales de rubros específicos de la actividad económica. En Chile, si bien INACAP nació como una institución de derecho público, a raíz de la promulgación del Estatuto Social de la Empresa en 1975, del Estatuto de Capacitación y Empleo en 1976, y del Decreto con Fuerza de Ley n. 5 de 1981 que modifica el papel de las instituciones de capacitación, inició un proceso de modernización política, institucional y administrativa. Pasó así a desligarse del financiamiento del Estado y a actuar en condiciones semejantes a las de los demás organismos técnicos de ejecución reconocidos por la autoridad gubernamental.¹⁵

sector privado, orientando, registrando y controlando sus iniciativas y autorizando el uso de los recursos que el Estado otorga a las empresas, a través de deducciones tributarias, para que capaciten a sus trabajadores. La instancia ejecutora aparece fuera de la órbita pública, a reserva de acciones específicas de capacitación para sectores rezagados, sea a través de órganos gubernamentales especializados como en el caso de Brasil¹⁷ y México,¹⁸ sea a través de recursos financieros traspasados al sector privado para tales fines, como lo es el sistema de becas en la modalidad chilena.¹⁹

En el caso de Brasil, el Consejo Federal de Mano de Obra, cúspide del sistema, ha buscado con ahínco la formulación de una política nacional de formación de mano de obra que legitime su papel orientador frente a las poderosas instituciones privadas. En Chile, tal preocupación no es primordial y la conducción del proceso se deja a las fuerzas del mercado. En México el papel que asume el Estado es de orden fiscalizador del cumplimiento de la obligatoriedad constitucional y estimulador de su puesta en ejecución. En todos los casos se asigna a la entidad gubernamental eje del sistema, la responsabilidad de facilitadora del proceso de formación profesional por parte de la iniciativa privada y proveedora de informaciones e insumos técnicos de utilidad para todos los componentes del citado sistema.

..//...

En México, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA) específicamente a través de su Dirección de Capacitación y Adiestramiento, es la dependencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social creada en 1978 con el fin de organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, así como registrar constancias de habilidades laborales.

¹⁷ En Brasil fueron creadas dos instituciones gubernamentales con ese cometido específico: el Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra (PIPMO), por el Decreto n. 53.324 del 18 de diciembre de 1963, y posteriormente ligado al Ministerio de Trabajo por Decreto n. 75.081 del 12 de diciembre de 1974; y el Servicio Nacional de Formación Profesional Rural (SENAR), por el Decreto n. 77.354 del 31 de marzo de 1976 y que funciona bajo la órbita del Ministerio de Trabajo; en 1982 PIPMO fue asimilado por SENAR.

¹⁸ En México la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuenta con dos entidades para tales fines: ARMO e INAPRO (antes CENAPRO), fusionadas y ubicadas a partir de 1977 en la órbita de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁹ La ley de creación del SENCE establece que uno de sus objetivos es otorgar capacitación ocupacional en las 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 o que buscan trabajo por primera vez, mediante la concesión de becas.

LAS DIFICULTADES DEL SISTEMA

Los objetivos pretendidos a través de este modelo institucional no han logrado, sin embargo, una plena operatividad. Por una parte, la debilidad de las estructuras estatales en que se ha radicado el eje del sistema no permite que éste funcione efectivamente como tal. Por lo general, estas instancias gubernamentales carecen de los recursos humanos y/o financieros y de la infraestructura técnica que las ubique como líderes del proceso. En segundo lugar, las instituciones formadoras privadas, en proporción directa a su peso relativo en el conjunto del sistema, se defienden y resisten ante una pérdida de autonomía. En tercer lugar, las posibilidades reales de controlar la acción de las empresas en materia de capacitación son bastante remotas y exigirían una pesada burocracia que los países no están dispuestos ni deseosos de implantar. Además, ello implicaría el riesgo de frenar su iniciativa, contradiciendo los principios de la legislación orientada deliberadamente a impulsarla.

La capacidad del Estado para actuar directamente en aquellos sectores no cubiertos o insuficientemente atendidos por las instituciones de formación profesional o por las propias empresas, es bastante limitada, lo cual dificulta la consumación del papel gubernamental en la distribución de responsabilidades dentro del sistema. Queda así afectado el cumplimiento de los objetivos globales del referido sistema de función de una política nacional de formación profesional que normalmente vela por la atención equilibrada de los diversos sectores, de acuerdo con las necesidades económicas y sociales, y en concordancia con las prioridades asignadas por los planes nacionales y regionales de desarrollo de los países.

La propia formulación de una política nacional de formación profesional y de establecimiento de prioridades en el corto, mediano y largo plazo, se complica en un momento de particulares dificultades económicas en el cual los ministerios de Trabajo deben necesariamente dar preferencia a la solución de los problemas de empleo y salarios, que quedan investidos de mayor urgencia dentro de un marco de reactivación de la actividad económica.

En consecuencia, el sistema se constituye más bien a un nivel formal que operativo. Implica, sin embargo, un paso importante para una concepción y proyección global de los esfuerzos de formación profesional acudiendo a la utilización de las diversas potencialidades existentes en la sociedad. Propone la posibilidad de su integración y equilibrio con miras al cumplimiento de un fin común de beneficio para toda la sociedad, pero su efectividad está limitada hasta el umbral en que un mayor poder rector y contralor del Estado restrinja la flexibilidad y libre iniciativa de las fuerzas privadas. Desde el momento que las tres modalidades organizacionales aludidas propician el sistema basado en dichos agentes capacitadores privados, la eficacia del conjunto dependerá de la voluntad de éstos para empalmar en la línea tra

zada por el Estado, de la competencia gubernamental para instaurar mecanismos innovadores que favorezcan dicho empalme por la vía de ali-
ciente, de su solvencia técnica frente a los ejecutores del sistema
y de su capacidad para actuar subsidiariamente en los sectores no
atendidos en forma satisfactoria.

Cualquiera de las vías elegidas para la constitución de sistemas orga-
nizados de formación profesional refuerza en cierta medida el parale-
lismo entre éste y el sistema de educación formal escolarizada. Los
límites de su cobertura llegan hasta allí donde comienza la tuición
del sistema educativo regular, aun cuando se trate de modalidades de
este último que se asemejan y hasta confunden, en la práctica, con
las de la formación profesional. El problema de la articulación in-
tersistémica debe aún ser resuelto y una mayor consolidación al inte-
rior de cada uno de los sistemas puede facilitar esa articulación en
términos de complementariedad; pero eventualmente puede constituir un
escollo para la integralidad del conjunto de los esfuerzos de forma-
ción de recursos humanos.

III

EL PAPEL DE LA EMPRESA EN LA FORMACION PROFESIONAL



ESTIMULOS A LA FORMACION POR LA EMPRESA

El rasgo más nítido en los esquemas actuales de formación profesional en varios países de la región se encuentra, tal vez, en la creciente responsabilidad que se asigna a la empresa en la capacitación de sus propios trabajadores.

La empresa, desde los inicios de la institucionalización de la formación profesional en los países latinoamericanos, asumió prácticamente la totalidad del financiamiento de la formación profesional, desde el momento en que las instituciones especializadas, aun siendo gubernamentales en la mayoría de los casos, se nutrieron por norma general de las contribuciones de las empresas, obligadas por ley a cotizar un porcentaje del monto total de su nómina salarial. Además, es indudable que la empresa, aun en forma asistemática y muchas veces no deliberada, ha desempeñado un papel importantísimo en la formación en el propio lugar de trabajo. No obstante, la tendencia generalizada en América Latina fue la de delegar en las instituciones de formación profesional, la responsabilidad de formar a los nuevos contingentes de mano de obra que ingresaban al mercado de trabajo y de reciclar, perfeccionar y especializar a los trabajadores ya empleados.

Cabe resaltar aquí que en la ley de creación de varias de esas instituciones se previó la posibilidad de que, mediante convenios específicos y bajo ciertas condiciones, las empresas pudieran deducir de sus aportes — hasta un límite determinado — los gastos efectuados directamente por ellas en formación profesional. Esta pauta fue iniciada por SENAI y SENAC, y seguida luego por INCE y recientemente por INFOTEP. En cierta forma, la implantación de estos instrumentos ha sido una vía de incentivos fiscales a la formación por la empresa.

Sin embargo, a partir de 1975, con la promulgación en Brasil de la ley de incentivos fiscales a las empresas para la formación profesional, se inició una fuerte corriente para estimular y aun obligar constitucionalmente, como en el caso de México, a las empresas para emplear por sí o por intermedio de otros programas de formación de sus trabajadores. A la iniciativa de Brasil siguió la chilena, luego la de México y finalmente la argentina.

Si bien los instrumentos legales que norman dichos estímulos son diferentes, el principio subyacente es similar. En Brasil la Ley n. 6.297 del 15 de diciembre de 1975 autorizó a las empresas a descontar del lucro tributable a los efectos del impuesto a la renta, hasta el doble de los gastos realizados en proyectos de formación profesional, con un límite del 10 % del referido lucro tributario. En Chile, el Decreto-ley n. 1.446 del 8 de mayo de 1976 que aprobó el Estatuto de Capacitación y Empleo, permite a las empresas descontar del impuesto a la renta los gastos destinados al financiamiento de programas de capacitación ocupacional de los trabajadores hasta la concurrencia del 1 % de las remuneraciones imponibles pagadas a su personal. En México, la reforma constitucional de enero de 1978 estableció la obligación de las empresas de proporcionar capacitación o adiestramiento a sus trabajadores. Dicha obligación quedó reglamentada en la Ley Federal del Trabajo, capítulos I y III bis, este último incorporado el 28 de abril de 1978. Posteriormente, el 19 de marzo de 1982 se publicó el decreto por el cual se establecen estímulos fiscales para el fomento de la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores en actividades prioritarias y aquellas que se determinen específicamente. Dichos estímulos cubren parcialmente los gastos realizados por las empresas en capacitación y se circunscriben a empresas que reúnen determinadas condiciones, con miras a favorecer a las actividades industriales consideradas prioritarias para el país, a la pequeña industria y a la desconcentración territorial.¹

En Argentina, la Ley n. 22.317, promulgada el 31 de octubre de 1980, establece un régimen de "crédito fiscal" destinado a la cancelación de obligaciones impositivas para las empresas industriales que sostengan cursos de educación técnica, hasta un límite de 8 ‰ de la suma total de sueldos y salarios pagados al personal en ellas ocupado. Dicho crédito fiscal se instrumenta mediante certificados asignados por el CONET, en función directa a los costos de los cursos aprobados. Aunque el citado régimen se refiere a la educación técnica, incluye a las actividades de formación profesional organizadas por las empresas; en cualquier caso, se restringe a los establecimientos industriales.

HACIA UNA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES

Los instrumentos legales citados traducen una transferencia de responsabilidades entre el Estado y las empresas en materia de formación profesional, con importantes consecuencias. Se trata de una tendencia a la privatización operativa, por asignar a la empresa la responsabilidad de ejecutar los programas de formación profesional para sus

¹ México. Leyes, decretos, etc. Decreto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el que se establecen estímulos fiscales para el fomento de la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores en actividades prioritarias y aquellas que se determinen específicamente. México, *Diario Oficial*, 19 de marzo de 1982.

trabajadores, con la obligación del Estado de asumir la compensación financiera por los gastos en ella efectuados, con grados variables de control sobre la iniciativa empresarial.

Ello constituye una profunda innovación en el esquema latinoamericano, cuya tendencia predominante fue captar financiamiento proveniente de las empresas para sustentar instituciones públicas ejecutoras de la formación profesional. De cualquier manera ambos esquemas pueden coexistir, basados en el principio de subsidiariedad.

De hecho, en ninguno de los países en que se dio la modalidad de estimular a la empresa para que ejecute acciones de formación profesional, existió previamente el sistema de institución gubernamental financiada principalmente con aportes de la empresa. En Brasil, si bien las empresas industriales y comerciales cotizan una proporción de su nómina salarial para el sostenimiento de SENAI y SENAC, estas instituciones siguen siendo privadas, dependientes de las respectivas confederaciones patronales. En Argentina, el CONET se financia fundamentalmente del presupuesto general de la nación;² en México no existe un sistema de cotización obligatoria de las empresas para la formación profesional y en Chile INACAP fue anteriormente alimentado por el fisco y, a partir de 1979, se autofinancia.

En suma, sólo en el caso de Brasil habría una cierta tendencia contradictoria: por un lado las empresas aportan por ley al sostenimiento de instituciones nacionales de formación profesional; por otro, el Estado las estimula financieramente, traspasándoles recursos para que asuman directamente esa función. El significado real es que no se exonera a las empresas de su responsabilidad en el esfuerzo nacional de costear la formación, pero el Estado entra progresivamente a compartir con ellas su financiamiento a partir de otras fuentes.

Se podría acotar que, en resumidas cuentas, todo el esfuerzo financiero de la formación profesional proviene del Estado, desde el momento en que, ya sea de su presupuesto general, o de impuestos específicos destinados a la formación profesional, o de descuentos o reembolsos de tributaciones diversas, los recursos en dinero son desembolsados por el Estado. No obstante, la diferencia clave estriba en que, en el primero de los casos, el monto total de recursos asignados responde a la discreción de las autoridades públicas, ya que no es fijado en proporción a criterios de pagos, o de gastos, o de capacidad financiera o de cualquier otro índice de actividad de las empresas. En el segundo, los tributos de las empresas sancionados por las leyes correspondientes, son destinados específica y exclusivamente a los fines de la formación profesional realizada por entidades claramente individualizadas y, por lo tanto, la intervención financiera del Estado,

² El CONET, sin embargo, percibe también una cotización de las empresas industriales, que representa aproximadamente el 10 % del aporte estatal.

cuando la hay, se reduce a la recaudación y traspaso de fondos. En el último caso apuntado, el Estado ve disminuidos los aportes tributarios de las empresas al autorizarles descontar, o al reembolsarles, los gastos por ellas efectuados en capacitación de sus trabajadores.

Desde otro ángulo, puede también defenderse el argumento de que todos los fondos destinados oficialmente a la formación profesional provienen de la población en su conjunto, pues en el circuito económico los gastos que asumen las empresas son transferidos a los productos, o los que asume el Estado son captados de la tributación pública.

Sin embargo, las formas y canales a través de los cuales se realizan los aportes a la formación profesional, y las fuentes inmediatas de las cuales se recaudan los fondos para ella, inciden definitivamente en la distribución del peso relativo de su financiamiento entre los distintos entes sociales, y definen el margen de atribuciones que cabe a las entidades para la captación y/o destinación de los recursos.

LOS MARGENES DE DISCRECIONALIDAD DE LA EMPRESA

La privatización del ejercicio de la formación profesional, con recursos del erario nacional a través de incentivos fiscales, plantea la necesidad de la difícil tarea del control. Las legislaciones respectivas prevén minuciosos controles; sin embargo, el aprovechamiento de tales incentivos fiscales se reduce en proporción directa a la complicación de los trámites y controles a que deben ser sometidos los programas. Por contrapartida, sólo a través de ellos se puede garantizar el cumplimiento de los objetivos que inspiraron a los correspondientes instrumentos legales.

El esquema de otorgar la iniciativa de la formación a la empresa acarrea inevitablemente una serie de riesgos. En primer lugar, es lógico que primen los criterios inmediatistas y particularistas de las empresas, y más específicamente de los empleadores, en las decisiones respecto al tipo y contenido de la formación a impartir, a los niveles ocupacionales que de ella se benefician, al manejo de las oportunidades de capacitación para los trabajadores, a la calidad de las actividades de formación, a la distribución en la utilización de los recursos y en último término, al sentido y orientación que se otorgue a los objetivos de la capacitación.

En segundo lugar, es altamente probable que sólo las empresas con mayor grado de organización, generalmente las grandes y en menor medida las medianas, sean quienes se beneficien mayormente de los incentivos fiscales. Estas empresas de alguna manera ya poseían instrumentos y prácticas de capacitación de sus trabajadores en la medida que les fuese necesaria. Por otra parte, varios estudios han demostrado que las prácticas más frecuentes de contratación de la gran empresa son nutrirse de personal ya experimentado de la mediana y pequeña empresa,

al cual se le otorga una formación en el trabajo que constituye más bien una adaptación a los nuevos contenidos del puesto.

Indudablemente, la organización capitalista de la producción favorece una división social del trabajo, acrecentada por la incorporación de tecnologías que sustituyen progresivamente a la mano de obra por capital (capital variable por capital fijo). Sin detenernos en este momento sobre las consecuencias de este fenómeno en la distribución del conocimiento y en la conformación de la estructura ocupacional, baste mencionar que la incorporación de tecnología simplificadora del trabajo redundante en una tendencia hacia la polarización de dicha estructura, con una cúspide altamente calificada encargada de la concepción, organización y control de la producción, y una base constituida por trabajadores de escasa calificación que ejecutan tareas simples para las cuales se requiere un mínimo de formación.

Desde el momento que la gran empresa es la que incorpora en mayor grado tecnología moderna, ahorradora de mano de obra y simplificadora del trabajo de base, las necesidades de capacitación para estas empresas lógicamente se concentrarán en la cima de su estructura ocupacional.

La racionalidad de la empresa indica que la formación deberá estar en función directa a un aumento de la productividad del trabajador, medida en términos de los beneficios para la empresa. En este predicamento el trabajador no tiene un margen de negociación para extraer beneficios para sí mismo.

El grado en que estos y otros riesgos para el conjunto de la sociedad y para los trabajadores en particular se han concretado, es difícil de constatar por la falta de estudios que permitan un análisis para los países involucrados en esta experiencia. En Brasil, sin embargo, se ha debatido extensamente el tema y se llevó a efecto, en 1981, un estudio sobre el impacto de la Ley n. 6.297.³ De sus resultados emerge la indicación de una concentración de sus usuarios en las regiones de mayor desarrollo relativo (São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais), en los sectores industrial y bancario, en las grandes empresas (siendo muy poco significativa en las empresas pequeñas y medianas), así como en los niveles superiores de la jerarquía ocupacional (proporcionalmente al número de empleados por nivel). La ley permitió un aumento importante en el volumen de las actividades de formación; sin embargo, la mayor parte de las empresas que hicieron uso de ella contaban ya con unidades propias de formación.

Aunque no es posible aquí entrar en mayores detalles, existe suficiente evidencia para afirmar que hasta ahora se ha efectuado una utilización selectiva de la ley que tiende a concentrar sus beneficios en

³ Brasil. Ministério do Trabalho. Secretaria de Mão-de-Obra. *Principais impactos da formação incentivada na empresa*. Brasília, OIT, 1981. 20h.

los sectores, áreas y niveles ya privilegiados dentro del conjunto, contribuyendo a acentuar su distancia que éstos mantienen con el resto. Así comprobado, el Consejo Federal de Mano de Obra de Brasil ha planteado iniciativas destinadas a introducir algunas modificaciones a la operatividad de la ley, a fin de lograr una distribución más equitativa de sus beneficios.

Un estudio recientemente realizado en Chile⁴ arroja resultados notablemente similares al efectuado en Brasil, sobre todo en lo referente a la concentración — tanto en términos de gastos efectuados como en número relativo de capacitados — en los estratos más altos de la pirámide ocupacional y en las áreas administrativas; revela asimismo que los usuarios mayoritarios son las grandes empresas y que la proporción de horas de capacitación sobre el total de horas trabajadas es comparativamente mayor para los niveles jerárquicos más altos que para los trabajadores de base, cuyo índice promedio respectivo es significativamente inferior. Al igual que en el caso brasileño, estas constataciones han llevado al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) a impartir nuevas instrucciones para el otorgamiento de franquicias tributarias para la capacitación.

Más allá del control y conducción gubernamental sobre el uso que se haga de las iniciativas de formación de las empresas, es posible introducir mecanismos de participación de los trabajadores que permitan equilibrar las decisiones de los empleadores en provecho del conjunto. México optó por este camino al establecer las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento en las empresas y los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento por rama de actividad económica, integradas en forma paritaria por empleadores y trabajadores, y con la función de actuar en los planos de información, consulta, codecisión y fiscalización relativos a la formación profesional por iniciativa de la empresa.⁵ En Brasil se examina en estos momentos la posibilidad de introducir mecanismos participativos en las empresas, con cometidos semejantes.

⁴ Barrera, M. y Selamé, T.- La actual política de capacitación ocupacional en Chile. *Estudios sociales*. Santiago de Chile, n. 31, en-mar. 1982. p. 147-168.

⁵ De conformidad con la Ley Federal del Trabajo por Oficio n. 01-4197 de enero de 1979 se fijan criterios para la formación y operación de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento en todas las empresas del país, compitiendo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuidar de la oportuna integración y funcionamiento de las mismas. Hasta setiembre de 1982 se habían registrado 85.682 Comisiones Mixtas con lo cual se integran al sistema de capacitación y adiestramiento un total de 3.422.620 trabajadores. Asimismo, en marzo de 1979 se hizo una convocatoria para la constitución de Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento por rama industrial o actividad económica.

Las leyes que estimulan la formación por cuenta directa de la empresa, proporcionando en grados variables financiamiento del Estado para ello, se basan en el principio de la rentabilidad de la inversión realizada en formación profesional a los efectos de un aumento de la productividad y de la valorización de los recursos humanos. En este sentido, se está sobre la fundamentación ideológica impulsada por la teoría del capital humano.⁶ Independientemente de la postura que se asuma frente a ella, asunto que no es dable discutir aquí, es evidente que, en la medida que los empleadores monopolicen el poder sobre la formación profesional, se corre el inminente peligro de que los resultados de la misma se conciban y utilicen en forma unilateral. Si el Estado, además, asume los costos de dicha formación, le compete absolutamente velar porque la rentabilidad de su inversión se distribuya equitativamente entre los distintos sectores económicos y sociales, dando particular preferencia a aquellos menos favorecidos. De allí que la mayor preocupación actual en los países que han instaurado este sistema sea la de encauzar el cumplimiento de las leyes en esta dirección e imponer los paliativos o correctivos para que el conjunto del sistema de formación de recursos humanos satisfaga las reales necesidades de la sociedad en su conjunto, desde una perspectiva no sólo económica, sino primordialmente social.

LA RESPONSABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE FORMACION PROFESIONAL

El énfasis reiterado en la responsabilidad de la empresa sobre la capacitación de sus trabajadores tiene una clara influencia sobre la acción de las instituciones de formación profesional. Independientemente de que se haya impulsado legalmente la formación profesional por la empresa, existe en la actualidad la concepción generalizada de que es necesario aprovechar, en la forma más orgánica y sistemática posible, la capacidad que ofrece la empresa como ambiente propicio para la capacitación de los trabajadores.

Ello se ha plasmado en la importancia creciente asignada por las propias instituciones de formación profesional a la capacitación en la empresa. Si bien este tipo de modalidad de formación se implantó desde un comienzo en el conjunto de actividades de las instituciones especializadas, ella ha sido retomada con nueva fuerza a partir de los últimos años y se ha constituido en uno de los pilares fundamentales de varias de ellas, que así lo han explicitado en sus políticas y planes operativos.⁷

⁶ Cortes Romero, C.- *A Lei 6297/75: um incentivo à formação ou à re-produção?* Departamento de Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 1981.

⁷ La encuesta de opinión realizada recientemente por Cinterfor en nueve países de América Latina revela que los dirigentes de las instituciones de formación profesional entrevistadas, sin excepción, pretenden implantar en el futuro próximo la formación en la empresa como uno de sus programas fundamentales de acción.

En ambas situaciones, formación por o en la empresa, las instituciones asumen un papel crucial, en cuanto poseedoras de una reconocida capacidad técnica y organizativa de la formación profesional. Se convierten así en las asesoras idóneas de las empresas para las distintas fases del proceso de formación profesional, desde la determinación de necesidades, la formación o prestación del personal docente, las metodologías, los materiales didácticos, y hasta la ejecución y evaluación de los programas, pasando por la organización de la función de capacitación y desarrollo de los recursos humanos dentro de las empresas.

Hasta ahora, la prestación de su *know-how* a las empresas para que acometan directamente la formación, si bien asciende en importancia, no ha aligerado la tarea de las instituciones de formar paralelamente al personal ya ocupado. En primer término, porque la mayoría de las empresas no ha incorporado sistemáticamente la formación de los trabajadores a su quehacer; luego, porque aparentemente son pocas las que poseen la capacidad de hacerlo en el volumen y calidad que se requeriría; tercero, porque, a no ser que reciba incentivos fiscales para ello, es más económico y seguro para la empresa acudir a los servicios de las instituciones especializadas, principalmente si prestan servicios gratuitos, y con mayor razón cuando la empresa aporta a su sostenimiento. Otro factor es que, salvo para las ocupaciones más simples en que un adiestramiento en el lugar de trabajo por un tiempo relativamente corto es suficiente, o cuando se trata de dosis limitadas de especialización, perfeccionamiento o complementación para trabajadores, la formación requiere un proceso complejo y disciplinado, bastante tecnificado, que con frecuencia no puede ser absorbido satisfactoriamente ni económicamente por la empresa, a pesar de contar para ello con la posibilidad de asistencia técnica.

Si bien la empresa como medio de formación ofrece grandes ventajas, primordialmente por la identificación entre el proceso de enseñanza-aprendizaje y la situación concreta de trabajo, la formación impartida por las instituciones especializadas no puede ser sustituida plenamente, ni siquiera en lo referido a los trabajadores ocupados en aquellas empresas que sí realizan programas de formación.

Sin embargo, el máximo aprovechamiento de la potencialidad formativa de la empresa es de extrema importancia para permitir a las instituciones liberar recursos y dedicación para la atención prioritaria de aquellos sectores que fatalmente quedan al margen de toda iniciativa de la empresa. De partida, las instituciones asumen una creciente responsabilidad frente a los desempleados y a los subempleados, a los trabajadores autónomos y a la pequeña y microempresa. Además, la formación inicial de la mano de obra que se incorpora a la actividad económica descansará necesariamente en ellas, habida cuenta de que la demanda social por ese tipo de formación es creciente. Subsisten y subsistirán sectores de la actividad económica y segmentos de la estructura empresarial, más estancados, que no propenderán desde dentro a la formación profesional.

Las instituciones de formación profesional, sobre todo cuando son instrumentos públicos, deben balancear el peso de la formación en y por la empresa, promoviéndola y garantizando su calidad, detectando los vacíos que ella va dejando, complementando sus actividades y utilizando hasta donde sea posible la infraestructura física y humana que ésta posee, para aliviar los costos y para ajustar los contenidos de la formación a la situación real. Son ellas las que pueden, a través de la asistencia técnica a las empresas para la formación, o por medio de su acción directa, resguardar una formación integral y no puramente instrumental al servicio de la empresa.

Las instituciones oficiales de formación profesional enfrentan, a pesar de sus esfuerzos, ciertas limitaciones para servir los propósitos anteriormente citados. Por una parte, las dificultades para desarrollar paralelamente acciones en múltiples planos, la inercia y resistencia natural de pesadas maquinarias técnicas y administrativas para poner en marcha las innovaciones que ello requiere, y el peso de la influencia empresarial en la mayoría de ellas. Respecto de este último punto, cuando las instituciones son financiadas por las empresas, y fundamentalmente por las grandes y medianas, éstas seguramente esperan ser las primeras beneficiarias de la acción de las instituciones.

La empresa, estimulada o no, puede también prescindir de los servicios de las instituciones nacionales de formación profesional y, o no capacitar, o capacitar directamente sin su asistencia técnica, o contratar los servicios de una institución privada con o sin fines de lucro. Aquí la empresa asume un rango mucho mayor de libertad y su acción capacitadora sólo puede ser controlada internamente si existen mecanismos participativos, o por el Estado, si éste posee la voluntad y las instancias y mecanismos competentes para ello.

El papel determinante que la empresa ha ido asumiendo en la capacitación de los trabajadores plantea una serie de interrogantes en cuanto a su impacto y consecuencias, por lo menos en dos planos: el de la empresa particular y el de la sociedad en su conjunto. Lo que es bueno para una no necesariamente lo es para el todo. Bajo el supuesto de la racionalidad de la empresa, ésta seguramente hará capacitación en la medida que la considere imprescindible y, en este sentido, capacitará en función de sus necesidades, pero los criterios envueltos en este juicio son probablemente muy subjetivos e inmediatistas. De tal manera, la iniciativa de la empresa no permite garantizar las ventajas para el conjunto de la sociedad, ni mucho menos el equilibrio y justa distribución de dichas ventajas. Por eso se justifica el toque de alerta ante la transferencia a la empresa del grueso del esfuerzo total de formación de recursos humanos, así como la conveniencia de buscar el equilibrio y la coparticipación en la tarea formativa.

IV

FORMACION PROFESIONAL Y EMPLEO

EL ESPACIO DE MANIOBRA DE LAS INSTITUCIONES DE FORMACION PROFESIONAL

El empleo constituyó siempre una preocupación fundamental de la formación profesional. Desde luego, no puede entenderse a la formación profesional desligada del empleo. Sin embargo, la connotación circunscrita del "concepto empleo" ha evolucionado hacia la concepción panorámica del "problema empleo". Las instituciones de formación profesional nacieron con el objetivo de capacitar mano de obra calificada para abastecer puestos de trabajo disponibles o previsibles en el mercado, en momentos en que se pensaba que las asperezas del empleo emanaban de la falta de oferta de mano de obra calificada para satisfacer a la demanda del aparato productivo.

De allí el énfasis de las instituciones en el estudio de necesidades cuantitativas y cualitativas de calificaciones por parte del mercado, con la consiguiente tecnificación de los procesos de diagnóstico de oferta y demanda, análisis ocupacional, definición de objetivos de formación, selección de contenidos, determinación de medios y estrategias instruccionales y, en suma, todos aquellos que contribuían al logro de la mayor eficiencia de la formación, dando por sentado que la eficacia estaba determinada por la existencia de un puesto de trabajo para ser ocupado, en un mercado supuestamente fluido.

El empleo entendido entonces en términos de "enganche" en un puesto de trabajo cede paso a una concepción global del problema del empleo, en el cual la demanda social por puestos de trabajo por parte de la población económicamente activa supera con creces a la de personal calificado por parte del aparato productivo. Las instituciones de formación profesional están sumidas en esta visión de conjunto y han mostrado sorprendente sensibilidad y agilidad para debatirse en el complejo y difícil panorama actual. Por demás, estuvieron y continúan acicateadas para ello por su propio deseo de sobrevivencia y crecimiento, al ver cerrarse o limitarse el empleo en sus campos tradicionales de acción.

A pesar de la importancia creciente de las instituciones de formación profesional en el concierto nacional y del reconocimiento extensivo del impacto de sus acciones en el desarrollo de los recursos humanos

(y, a través de ese medio, de su contribución al alivio de los problemas económicos y sociales) ellas no han llegado a tener un peso decisivo en los rumbos de la política económica y social. Sus órganos directivos son, por lo general, ampliamente constituidos con representantes de las diversas fuerzas envueltas en esa conducción.¹ Sin embargo, ellas no participan de manera relevante en las instancias en que se definen las políticas económicas, de empleo, de adopción tecnológica, y de desarrollo en general. En consecuencia, las instituciones y sistemas de formación profesional son necesariamente seguidores de esos rumbos y su margen de operación se circunscribe a los espacios que la línea rectora de la política nacional les señala. Es necesario reconocer, no obstante, que las instituciones de formación profesional han intentado — y en buena medida logrado — aprovechar esos espacios y han realizado serios y permanentes esfuerzos por equilibrar las tensiones y cerrar las brechas, desplegando una acción imaginativa de importancia. Es cierto que, por las razones expuestas, el impacto puede tal vez no superar el rango de paliativo de las deficiencias y baches del sistema imperante. Pero cabe destacar el constante desvelo de dichas instituciones por ir adelante y por proyectar su acción al futuro.

La coyuntura económica por la que atraviesan los países de la región es el resultado, reflejo y amplificación de la crisis mundial que viene a marcar los inicios de la década de los 80 con un dramatismo cercano y comparable al de la crisis generalizada de los años 30. En efecto, la incuestionable dependencia de los países en vías de desarrollo, los sume en los violentos colatazos de la recesión mundial, debilitando su capacidad de reacción y reanimación de su actividad económica y tornando más remoto su poder de negociación con las potencias líderes.

Exclusivamente en términos de empleo, las consecuencias aparecen ya como devastadoras y, lo que vaticina para el futuro, es aun peor. Desde el momento que los países industrializados afrontan un serio problema de desempleo de su propia fuerza de trabajo — fenómeno por demás novedoso para ellos en la época contemporánea — los mercados externos que absorberían las exportaciones de los países latinoamericanos y del Caribe se contriñen, brindando pocas esperanzas para un estímulo a la producción local de la región. Ello, sumado a los problemas de desocupación y subutilización de la fuerza de trabajo que ya arrastrábamos desde décadas anteriores, viene a postrar a la región en un paroxismo ante el cual se requiere un denodado esfuerzo de imaginación.

¹ Podemos citar como ejemplo algunas instituciones de formación profesional que tienen en sus consejos directivos representantes de ministerios de Trabajo y/o Educación, Planificación, Economía, etc.: SENAC, SENAI, SENA, INACAP, INTECAP, INFOP, ARMO, ICIA, SNPP, SENATI, INCE.

Las cifras recientes de desempleo en los países de América Latina tienen escaso precedente y varios de ellos se acercan o sobrepasan a la tasa de 15 % de desocupación, llegando en algunos casos a superar la insostenible proporción de un desempleado por cada tres personas que aún conservan u obtienen empleo. La evidente influencia que este hecho tiene sobre nuestra capacidad como mercado interno es desalentadora en términos de las expectativas de los países latinoamericanos para salir del atolladero sobre la base de su propia potencialidad regional, más aun cuando se revelan cifras exorbitantes de deuda externa en prácticamente la totalidad de los países.

En este panorama, es incontestable la gravedad y profunda repercusión del problema del desempleo, que reanima el círculo vicioso de la pobreza en que se debaten los países del Tercer Mundo.

Aun en medio de este deprimente escenario, el acicate al empleo, mediante los evidentes resortes de reactivación económica, constituye la preocupación fundamental de las más recientes políticas sociales de los países de la región; y la que inclusive, por su urgencia y profundidad, pareciera atenuar la importancia de otras complementarias y colindantes encaminadas a satisfacer necesidades humanas tan nobles como aquélla, pero postergables tal vez en momentos de alarma.

La formación profesional sufre en cierta medida esa relegación. No obstante, es justamente demostrando su capacidad de incidir efectivamente sobre el problema capital del empleo, que podrá recabar el estímulo y apoyo que requiere para dar, a su vez, las respuestas adecuadas que actúen como una inyección a la potencialidad y creatividad de los recursos humanos.

LAS SENDAS TRANSITABLES

Ante la situación descrita, las instituciones de formación profesional han agudizado sus estrategias para lograr un positivo impacto sobre el empleo. Como era de esperar, han encontrado no pocos obstáculos. Por su permanente interacción con la estructura productiva y en virtud de variados — y frecuentemente sofisticados — procesos de determinación de necesidades de formación, las instituciones pueden tener una percepción aproximada de las necesidades inmediatas y, hasta a corto plazo, de las necesidades de recursos humanos calificados, por lo menos en el sector más estructurado de la economía. Por medio de sondeos paralelos de oferta de formación procedente de diversos medios, complementan las informaciones y proyecciones de demanda, lo que les permite planificar sus actividades para responder a ellas con razonable grado de eficacia.² No obstante, la visión prospecti-

² Métodos de determinación de necesidades utilizados por diversas instituciones de formación profesional de la región fueron presentados y analizados en la reunión técnica convocada por Cinterfor

va para anticiparse a las evoluciones y movimientos del aparato productivo se ven dificultades por la falta o inadecuación de investigaciones y estudios a nivel global, y por la escasa claridad y coherencia de las políticas nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo, así como por la continua alteración de sus rumbos en el escenario político latinoamericano y caribeño.

En circunstancias de crisis, se pone en peligro la validez y confiabilidad de las previsiones, y se entorpece la visión a un plazo más largo. De tal manera, es imperativo ampliar la óptica de interpretación del dinamismo de la actividad económica y ello exige a las instituciones afinar y agilitar sus contactos con los entes de decisión de política económica, y muy especialmente con los de planificación nacional, regional y local, en sus más diversas manifestaciones. Especialmente con las empresas — que son las que día a día resuelven los caminos a seguir — los vínculos deben urgentemente ser afianzados.

Aun así, sería una veta insuficiente. La complejidad y envergadura del problema del empleo en la totalidad de los países ha condicionado cada vez más a la formación profesional al imperativo de hurgar más allá de las fuentes de trabajo previsibles. Sus respuestas no deben ser sólo el eco de la estructura actual del empleo, sino que su acción debe insistir en la apertura de nuevas fuentes de trabajo.

Es indudablemente difícil pretender que a partir del esfuerzo de la formación profesional pueda llegarse a una ampliación de las oportunidades de empleo. Más bien, el linde de la formación estaría dado por las posibilidades de formar para empleos existentes; pero la experiencia ha demostrado que efectivamente estrategias adecuadas de formación pueden contribuir a estimular la absorción de mano de obra, sobre todo cuando ellas van ligadas a los componentes de crédito y asistencia técnica, cuando están fundadas sólidamente sobre situaciones y posibilidades reales de expansión, y cuando sus logros se apoyan y en truncan con políticas integrales de fomento y estímulo a la conservación y generación de fuentes de trabajo.

Las instituciones se han esmerado por pesquisar los sectores y tipos de actividad que, en cada país, región o localidad, presentan algún potencial de expansión — o por lo menos de sobrevivencia — que ofrezca cierta garantía de absorción de mano de obra que de otra manera es

../...

sobre el tema en Montevideo, setiembre de 1981. Ver: CINTERFOR. Reunión Técnica sobre Determinación de Necesidades de Formación Profesional, Montevideo, 1981. *Informe*. Montevideo, 1981. 76p. (Cinterfor-Informes, 108); y Retuerto, E.- *Propuesta de un esquema metodológico para la determinación de necesidades de formación profesional*. Montevideo, Cinterfor, 1981. 75p.

taría ociosa. Y a través de canales bastante afiatados, han logrado pulsar la vitalidad empresarial, sobre todo en las organizaciones productivas más estructuradas de la economía.

Las dificultades son mayores frente a la mediana empresa y especialmente frente a la pequeña y microempresa, con bajos niveles de estructuración. Aquí la tarea formativa se convierte en un golpear puerta a puerta, pues se trata de estimular y hacer sensible en dichas unidades la necesidad de la formación, de sondear los cuellos de botella del proceso productivo que pueden ser resueltos por su intermedio, y de estructurar las respuestas adecuadas, concebidas y ejecutadas a la medida de sus reales necesidades.

El énfasis puesto en las pequeñas empresas se debe a que en ellas reside el más vasto potencial de puestos de trabajo. La pequeña empresa constituye en América Latina más de las tres cuartas partes de los establecimientos productivos, y absorbe, en promedio, a la mitad de la población económicamente activa. Por causas estructurales y coyunturales, será sin duda la que continuará predominando y, por ende, no podrá estar ausente ni relegada en las pautas de acción de las instituciones formadoras. Resultado de esto es la fuerza ascendente de los programas dedicados a la pequeña y mediana empresa, que constituyen una piedra angular de la acción de las instituciones y función prioritaria en las políticas recientes de la mayoría de ellas.³ Varias han enfatizado particularmente la expansión de los programas para las microempresas, como vía de atención al nivel informal de la economía. Esta línea se complementa con los programas destinados al sector autónomo, constituido por los trabajadores independientes.

Existe abundante información sobre las estrategias y programas adelantados por las instituciones en esta materia⁴ sea con fines incorporativos o promocionales, para utilizar el lenguaje de la institución que difundió tal diferenciación conceptual.⁵ En el primer caso, se intenta movilizar la mano de obra desempleada o subempleada hacia puestos disponibles en el sector moderno o estructurado, por medio de la formación; en el segundo, la tónica predominante es rescatar la ac-

³ Así lo demostró el *In-depth review of vocational training* que Cinterfor llevó a cabo en los países de América Latina y del Caribe.

⁴ CINTERFOR. *Pobreza, marginalidad y formación profesional*. Montevideo, 1982. 233p. (Estudios y monografías, 57)

⁵ El SENA introdujo la concepción de estrategias incorporativas y promocionales para identificar dos vías de ataque al nivel informal de la economía. Ver: Gutiérrez Luque, F.- *La estrategia promocional para la capacitación y el desarrollo en el nivel informal urbano de la economía*. Bogotá, SENA, 1981. 15h. (Documento presentado a la Reunión Consultiva de Cinterfor sobre Educación y Formación Profesional para Grupos Marginales Urbanos, Quito, 1981).

tividad de alguna manera ejercida o susceptible de ser ejercida por esta clientela y, a través de la formación profesional adosada con medidas de fomento en un marco integral, remontarla a niveles razonables de productividad.⁶

No se dispone aún de datos suficientes y fidedignos para apreciar en qué medida las acciones destinadas a estos sectores ocupan la capacidad de las instituciones, ni estudios que permitan evaluar su contribución efectiva a la generación de empleo. Como en prácticamente todos los países de la región las empresas del sector moderno asumen gradualmente una mayor cuota de la formación de sus trabajadores a través de la acción directa, es en los sectores rezagados donde la tarea de las instituciones es insustituible, y allí se sitúa la insoslayable prueba de su competencia para enfrentar el futuro.

EL IMPACTO TECNOLÓGICO

El tema del impacto tecnológico sobre la organización productiva, la división del trabajo y la calificación laboral en los países de América Latina comienza a ser estudiado con denodado interés, ante la evidente tendencia de nuestras economías a absorber a pasos cada vez más rápidos tecnología importada, la mayor parte de las veces altamente sofisticada, lo que acarrea inminentes estremecimientos sobre nuestra vida económica y social.⁷

Aunque sería imposible en esta oportunidad abocarnos a un análisis del grado e impacto de la penetración tecnológica en la región, fenómeno que por lo demás no ha sido investigado de manera concluyente, podemos señalar que surgen por lo menos dos corrientes teórico-ideológicas de interpretación de sus consecuencias: una que enfatiza sus aspectos positivos sobre la calidad del trabajo, sobre el empleo y sobre la calificación laboral; y una segunda, opuesta, que fundamenta las implicaciones negativas de la automatización sobre la organización y división del trabajo, y sobre la calificación de los trabajadores.⁸ La primera se inscribe en la teoría económica neoclásica, en

⁶ Vega Bezanilla, G.- *Orientaciones para la formulación de políticas, estrategias y programas de formación profesional para grupos marginales urbanos*. Montevideo, Cinterfor, 1981. 44p. (Documento de referencia)

⁷ Ver: Gómez Campo, V.M.- *Relaciones entre tecnología, división del trabajo y calificación ocupacional ... op. cit.*

Salm, C.L.- *Op. cit.*

Küller, J.A. y Franco, L.A. Carvalho.- *Impacto do avanço tecnológico sobre a administração das instituições de formação profissional*. São Paulo, CENAFOR, 1982. 45h. (Documento presentado al Seminario de Cinterfor sobre Gestión de la Formación Profesional, Asunción, 1982).

⁸ El citado trabajo de V.M. Gómez Campo ofrece un análisis más profundo sobre dichas interpretaciones teóricas.

tanto la segunda lo hace en la del socialismo científico, constituyendo respectivamente un enfoque técnico-económico y uno de orden sociopolítico.

Por cierto que las ventajas del avance tecnológico y de la automatización que plantea la primera corriente de pensamiento contribuirían a una mejor calidad de vida del hombre, desde el momento que permitirían liberarlo de ocupaciones y tareas pasadas y desagradables, rutinarias y embrutecedoras, cediendo tales deberes a la máquina; también el trabajo humano podría ser más gratificante y altamente calificado pues se concentraría en los niveles de creación y control tecnológico, a la vez que habría mano de obra disponible para nuevos trabajos valiosos y necesarios para la sociedad, ya que el excedente económico global generado por la mayor productividad, potenciada por las máquinas, permitiría la creación de múltiples puestos de trabajo.

Sin embargo, en el modelo de producción capitalista vigente en las sociedades latinoamericanas estas ventajas se tornan difíciles de concretar.

El avance tecnológico ha suscitado complicaciones desde el punto de vista del empleo. La tecnificación acelerada de los sectores más dinámicos de la producción está ya descargando una profunda influencia sobre la estructura ocupacional, así como sobre la naturaleza del trabajo y del problema del empleo. Dentro del sector moderno, que es el que principalmente y con mayor velocidad incorpora nuevas tecnologías, ello se traduce en una creciente automatización que, al exigir nuevas formas de organización y división del trabajo, genera efectos derivados sobre los niveles y tipos de calificación requerida de la fuerza de trabajo.

Asistimos ya al desplazamiento de un número importante de trabajadores — en su mayoría manuales — por la implantación de máquinas que su plen o reducen el desempeño del hombre, lo que evidentemente redundará en un desempleo creciente. Supuestamente, el avance tecnológico contribuiría a la generación de nuevos y distintos puestos de trabajo; pero algunas constataciones que emanan de los países desarrollados nos indican que frecuentemente el número de nuevos puestos creados es sustancialmente inferior al de los eliminados de las líneas de producción a consecuencia de la incorporación de equipos de avanzada tecnología.⁹ Aunque no se dispone de cifras que ilustren esta situación en los países de América Latina, es probable que la relación de sustitución de puestos de trabajo sea menor, por cuanto el saldo tecnológico es a menudo más violento en estos países.

⁹ Rode, C.A.F.- *Problemas estructurales en las economías desarrolladas y sus consecuencias para la educación técnica y profesional*. Documento presentado al Seminario Internacional sobre Educación Técnica, Formación Profesional y Desarrollo Socioeconómico, Asunción, 1982, organizado por el Programa Paraguayo-Alemán de Educación y Desarrollo.

Al impacto cuantitativo en términos de disminución de puestos de trabajo disponibles para una fuerza laboral vigorosamente en aumento, se agrega el cambio cualitativo de las ocupaciones, con una tendencia progresiva a la polarización de la estructura ocupacional, caracterizada por una concentración del conocimiento científico y tecnológico en su cúspide, y una mayoría de trabajadores desempeñándose en tareas simples y repetitivas en su base.¹⁰

En términos de calificaciones requeridas, ello implica una profunda alteración de los perfiles ocupacionales, ya que los cambios tecnológicos frecuentemente no se limitan a agregar la necesidad de nuevos conocimientos o destrezas, o de tornar obsoletas y superfluas otras, sino que modifican la esencia misma de las habilidades y dominios cognitivos y actitudinales de quienes han de desempeñar las nuevas tareas.

Por contrapartida, la implantación de procesos cada vez más mecanizados y automatizados de producción conducirá naturalmente a acelerar el ritmo de simplificación, fragmentación y rutinización de las tareas operativas, con la consiguiente descalificación progresiva de la fuerza laboral mayoritaria que se sitúa en la base de la pirámide ocupacional. La formación de estos trabajadores, entonces, se reduce, para las exigencias de su trabajo, a un breve adiestramiento que puede llevarse a cabo dentro de la misma empresa.

Por cierto que las innovaciones tecnológicas no se incorporan de manera ordenada ni continua al aparato productivo, ni siquiera en el sector moderno de la economía. En el total de las economías latinoamericanas y caribeñas la heterogeneidad en el tipo de tecnología empleada en la producción y en el ritmo de introducción de nuevas tecnologías es notable y poco se ha investigado aún sobre este particular.

En todo caso, es de prever que en el sector menos estructurado de la economía, incapaz de absorber tecnología en grado comparable, los efectos internos sobre la organización del trabajo serán probablemente menores. Sin embargo, la carrera tecnológica de los sectores más avanzados redundará en un mayor deterioro de las posibilidades de competencia de la pequeña y microempresa en el mercado, lo que arriesga enfrentarlos a un inconveniente aun mayor, que es el de su propia sobrevivencia.

Desde el punto de vista de la formación profesional, el estudio de las consecuencias de los rápidos y asincrónicos cambios tecnológicos debe merecer la más esmerada atención, ya que no sólo inciden en el contenido de las acciones formativas que las instituciones capacitadoras habrán de poner en marcha para adelantarse a los requerimientos del futuro, sino que vienen a conmover los propios objetivos y orien-

¹⁰ Braverman, H.- *Trabajo y capital monopolista*. 4. ed. México, Nuestro Tiempo, 1981.

taciones de los actuales esfuerzos de educación para el trabajo, y hacen tambalear inclusive algunas de las bases fundamentales sobre las cuales se construyó todo un aparato institucional abocado a la formación de la mano de obra.

El profundo impacto tecnológico — por demás multifacético y heterogéneo — plantea una de las más serias exigencias a las instituciones, desde el momento que ellas son trasmisoras y propagadoras de tecnología por una parte, y que su producto debe ajustarse a los requisitos tecnológicos del mercado, por la otra. Es flagrante la necesidad de investigaciones que, además del impacto directo de la tecnología sobre la estructura ocupacional, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, analicen y proyecten sus consecuencias indirectas sobre el mercado de empleo: los nuevos puestos de trabajo a que ha dado y dará lugar, los contenidos de las ocupaciones, los caminos de adopción tecnológica, sus efectos económicos y sociales en términos de desocupación, subocupación, descalificación, salarios, estabilidad en el empleo, promoción, reivindicaciones sindicales, etc. Sólo sobre esa base la formación profesional podrá atenuar o reencaminar los posibles efectos deformantes del avance tecnológico, y contribuir al máximo aprovechamiento de sus indudables beneficios.

DEMANDAS DIFERENCIALES

Si efectivamente el sector moderno incorpora aceleradamente tecnología, si en ese contexto la mayoría de los trabajadores requerirá cada vez calificaciones menos complejas y más específicas, y si el índice de expansión de dicho sector en términos de puestos de trabajo es limitado, la deducción lleva a imaginar que ese campo de acción no crecerá significativamente en cuanto demanda cuantitativa para las instituciones de formación profesional. A ello podemos agregar el hecho de que las empresas allí comprendidas asumen cada vez más por su propia cuenta la capacitación de sus trabajadores, limitada frecuentemente a las habilidades y destrezas esenciales para el desempeño productivo de un puesto de trabajo determinado y cuyo requisito primordial es la adaptación a las condiciones tecnológicas y organizativas específicas del trabajo en esa empresa particular.

La demanda crítica del sector moderno sobre las instituciones de formación profesional se sitúa entonces en el plano cualitativo. Como formadoras de recursos humanos, las instituciones no pueden quedarse atrás en el progreso tecnológico. Sin embargo, la extrema heterogeneidad en la tecnología de producción y de procedimientos les exige un esfuerzo que está más allá de la capacidad de las instituciones. Por una parte, sólo ponerse al día en la tecnología de punta les implica destinar inmensa cantidad de recursos a los implementos y equipos necesarios para la capacitación, con el agravante de que probablemente en un corto plazo se tornarán obsoletos. En segundo lugar, se amplifica el esfuerzo del análisis ocupacional, de la elaboración de

materiales didácticos, de la actualización del personal técnico-docente, y así sucesivamente, para responder a la diversidad casi infinita de situaciones.

El camino que han encontrado las instituciones para zanjar esta dificultad es asociarse a las empresas para compartir la responsabilidad formativa y complementar sus esfuerzos. Muchas de ellas establecen convenios con empresas o grupos de empresas de un determinado sector, para realizar conjuntamente la capacitación de los recursos humanos que éstas precisan: las instituciones aportan la metodología y la asistencia técnica para el diseño y ejecución de los programas de formación y las empresas ponen a su disposición la infraestructura física, equipos, herramientas y materiales, y los componentes tecnológicos que insumirán los contenidos de la capacitación; los recursos humanos y financieros son aportados en proporciones variables por ambas partes.

Otra respuesta se basa en dejar a las empresas la formación especializada de su personal, concentrando el quehacer de las instituciones en una formación polivalente que constituya la base para una ulterior formación específica en el puesto de trabajo. Esta ha sido la veta más socorrida en los últimos años; más aun cuando ella otorga la posibilidad de formar hombres polivalentes capaces de ubicarse con mayor flexibilidad en un mercado de trabajo estrecho y difícil.

Las instituciones enfrentan serios impedimentos para prepararse para las futuras demandas tecnológicas. La conexión con centros de investigación científica y tecnológica y el establecimiento de puentes fluidos para la transferencia de informaciones, instrumentos y equipos constituye una necesidad sentida por los dirigentes actuales de la formación profesional. Varias instituciones han creado en su interior divisiones de desarrollo tecnológico, cuyo papel fundamental es el acopio, adecuación y difusión de tecnologías, con el acento en tecnologías apropiadas para ser impulsadas en las empresas a través de la formación. Pero está lejos de sus posibilidades captar y experimentar tecnologías previamente a su implantación, como sería deseable dado el plazo requerido para la formación.

Aquí el papel de las empresas modernas es insustituible, pues normalmente son ellas las que están a la vanguardia de la información tecnológica y las que toman anticipadamente decisiones acerca de las innovaciones que llevarán a cabo. En la medida que ellas, para su propio abastecimiento de recursos humanos, acudan a la cooperación de las instituciones formadoras, sólo podrán exigirles una mano de obra capacitada de acuerdo con sus requerimientos si les transfieren sistemáticamente la información tecnológica correspondiente. A su vez, las instituciones de formación profesional, al tanto de las decisiones tecnológicas que se implantarán en el futuro en el medio empresarial, podrán actuar como cámara de acumulación y difusión de las nuevas prácticas de producción, y la formación que otorguen podrá correr más pareja con las transformaciones que irán ocurriendo en el aparato económico.

En los sectores rezagados que difícilmente podrán seguir el ritmo del avance tecnológico y cuyo distanciamiento progresivo del sector moderno será probablemente mayor, la tecnología de procedimientos es un filón de ricas perspectivas. A ella se han abocado fundamentalmente varias instituciones de formación profesional, desarrollando fuertemente la capacitación gerencial, sobre todo para las pequeñas y microempresas. La gestión ha sido claramente identificada como el punto de estrangulamiento en la mayoría de las actividades productivas del sector no estructurado de la economía. Tanto en las áreas urbanas como rurales, el escollo de la pequeña empresa está más en sus dificultades para financiar, administrar y comercializar su producción que en la producción misma. La formación en estos aspectos se entiende como un medio de robustecer a la pequeña empresa, mayoritaria en el escenario empresarial latinoamericano y factor esencial para la expansión de fuentes de empleo, pues es ella quien incorpora mayor número de puestos de trabajo por unidad de capital.

Frente a las intrincadas aristas de la dependencia tecnológica, y a las delicadas consecuencias que viene a descargar sobre la estructura productiva de los países en vías de desarrollo, se está en la actualidad en la línea de que la formación profesional debe coadyuvar a estimular y generar en los que se forman la capacidad de crear, discernir y manejar tecnología, con el fin de fortalecer el florecimiento de una tecnología endógena, más acorde con nuestras necesidades y posibilidades, y más coherente con la solución de los problemas económicos, sociales y culturales de nuestros países.

La creatividad pasa así a ser un imperativo nuevo para la formación profesional, congruente con la filosofía de autodesarrollo del trabajador que se pretende impregnar al enfoque actual de las acciones formativas, y a la cual se confía el hallazgo de soluciones originales más eficaces.

APRECIACION DE EFICACIA

Un último aspecto de la relación entre formación profesional y empleo no debiera ser pasado por alto. Se ha debatido intensamente sobre la eficacia de la formación profesional en términos de la colocación de sus egresados en el mercado laboral, y más aun, en los puestos para los cuales fueron calificados. A pesar de los estudios de seguimiento y evaluación que periódica aunque limitadamente realizan las instituciones, es difícil medir el impacto real de la formación profesional en dichos términos y hasta llegar a un acuerdo sobre los criterios con los cuales se debe medir tal impacto. En el corto plazo los estudios de seguimiento parecerían indicar una mayor facilidad relativa de los egresados para incorporarse al mercado de trabajo, en ocupaciones cercanas o emparentadas con la que fue motivo de formación inicial. Pero se transforma en una tarea inabordable — y hasta cierto punto innecesaria por la escasa confiabilidad y significación de los datos — seguir la trayectoria de los formados, en el mercado.

Lo que sí se ha podido apreciar a través de los diversos estudios de seguimiento es que los empleadores se han manifestado frecuentemente satisfechos con los egresados de las instituciones de formación profesional. Se destacan igualmente los efectos indirectos que la formación profesional parece tener sobre el estímulo a un permanente deseo de mayor formación y superación por parte del trabajador formado, lo que implicará una contribución de la formación profesional para desatar la capacidad de aprender a aprender.¹¹

Los beneficios de la formación profesional se han medido también a través de la llamada "curva de aprendizaje", de acuerdo con la cual se mide el aumento de la producción de un profesional en el transcurso de su vida activa. Se ha comprobado, a través de constataciones empíricas no concluyentes pero indicativas, que la tasa de perfeccionamiento durante el tiempo para el personal formado es más elevada que para el no formado sistemáticamente, lo cual indica que su productividad aumenta a un ritmo mayor a lo largo de su vida profesional, demostrándose así la rentabilidad de la formación recibida.¹²

Los métodos tradicionales de evaluación de costo-beneficio de la formación profesional pierden hoy la dimensión real, desde el momento que la eficacia de una acción formativa se diluye en diversos planos, máxime cuando el enfoque de la formación es integral y encajado en una perspectiva de educación abierta y permanente, cuyos resultados se supone deben trascender a los meramente ocupacionales.

Por cierto que la formación profesional debe, siempre, contribuir a una mayor competencia laboral y, en lo inmediato, a un aumento de la productividad del trabajador. Pero ello poco significa si no allana el camino para logros de mayor envergadura en el plano humano y social. Y en este sentido, es prácticamente imposible aislar los efectos de la formación profesional con respecto de toda otra acción de formación del ser humano en su sentido más amplio.

Si nos concentramos en algunas evidencias del efecto inmediato de la formación profesional sobre la inserción ocupacional de los formados, los resultados no son del todo alentadores. Un punto que a este respecto merece especial reflexión es el relativo al lugar que ocupa la formación profesional recibida, entre los criterios utilizados por los empleadores para contratar y promover personal.

¹¹ Castro, C. de Moura.- Assis, M. Pereira de y Oliveira, S. Furtado de.- *Enseñanza técnica, rendimiento y costos*, op. cit.

¹² Ammann, P.- La curva de aprendizaje. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 78, abr.-jun. 1982. p. 57-63.
Barreto Fontes, L.- Evaluación de los resultados del aprendizaje. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 78, abr.-jun. 1982. p. 49-55.

Dos estudios recientes, uno en Paraguay¹³ y el otro en Brasil,¹⁴ han puesto de manifiesto que, aunque variando según sector económico, tipo de empresa, nivel ocupacional y naturaleza de la ocupación, la formación profesional ocupa frecuentemente un lugar bastante postergado a los efectos de selección y promoción; priman por sobre ella criterios relativos a rasgos de personalidad y hasta características físicas del postulante, como también los niveles de escolaridad formal alcanzados por el candidato, a los cuales parece atribuirse mayor valoración que a la formación específica para el trabajo.

Tampoco ha podido afirmarse hasta ahora con suficiente seguridad que la formación profesional acarrea ventajas comparativas en términos salariales, ya que las variables intervinientes desdibujan toda correlación.

En suma, la evaluación del impacto de la formación profesional es un tema controvertido y que merece aún mucho más estudio. Más todavía, reviste crucial importancia en la presente coyuntura de recesión económica, determinar qué se entiende por beneficio de la formación profesional, esto es, cómo debe ser medida su eficacia. Se ha llegado prácticamente a un consenso sobre el hecho de que la formación profesional aumenta la productividad del trabajador. Pero más allá de la productividad individual de un trabajador en el marco de una empresa, existe un problema económico y social de dimensiones alarmantes en el momento actual y la relación de costo-beneficio de la formación profesional sólo puede entenderse en ese contexto amplio. Por lo demás, tampoco puede entenderse el impacto de la formación profesional considerada aisladamente porque sólo adquiere sentido en la medida en que se la concibe y juzga como un componente del conjunto de esfuerzos en pro de la formación del hombre, del progreso económico y del desarrollo y justicia social. Ello insta a buscar nuevos y más certeros instrumentos de evaluación de impacto en la relación educación-trabajo, partiendo de la base de que siempre habrán de subyacer juicios de valor que se ligan más a concepciones ideológicas que a meros índices económicos de costo-beneficio.

¹³ Paraguay. Ministerio de Justicia y Trabajo. Dirección General de Recursos Humanos. *Características cualitativas de la demanda de operarios y artesanos calificados*. Asunción, s.f. 57h.

¹⁴ Agarez, I. Carneiro.- *O comportamento da demanda de mão-de-obra e o papel do treinamento: constatações empíricas*. Versión preliminar. s.l. s.e., 1980. 24h.

LAS ESTRATEGIAS DE LA FORMACION PROFESIONAL

INVOLUCRANDO A LA COMUNIDAD

Los sistemas de formación profesional han debido abocarse a un arduo esfuerzo para racionalizar al máximo su operación, de manera de responder en la forma más eficiente y eficaz a la satisfacción de la demanda de recursos humanos de sus respectivos países, dentro de una perspectiva de contribución al logro de objetivos más trascendentes de desarrollo económico y social.

Ello se refleja en interesantes innovaciones que las instituciones y sistemas han impulsado en el ámbito de sus políticas generales, de su estructuración organizacional, de sus relaciones internas y con el ambiente externo, de la investigación y planeamiento, de la gestión técnica y administrativa, así como de las modalidades, medios y métodos utilizados para la formación.

En las páginas anteriores se ha indicado que la tendencia prevalente es a la implantación de sistemas, con grados variables de organicidad interna, para englobar a la formación profesional como un conjunto articulado de iniciativas que provienen de distintos entes ejecutores. Este solo hecho planteó la necesidad de establecer vías de articulación y distribución de responsabilidades dentro del sistema, lo que favoreció una apertura de las instituciones más importantes.

Hemos recalcado también que la formación profesional es parte del esfuerzo educativo global y que se enlaza a él a través de múltiples conexiones de interdependencia. Vale la pena tal vez insistir en la importancia de las relaciones de la formación profesional con el mundo del trabajo al cual está destinada a servir directamente; sus lazos con las empresas, empleadores y trabajadores, constituyen la vía a través de la cual las instituciones se nutren para animar su actividad. Más aun, al reconocérseles su significación en el devenir económico y social, tales instituciones se insertan en una trama de intrincadas relaciones con diversas entidades gubernamentales y privadas en cuyo cauce la formación profesional ha de fluir.

Este encadenamiento de la formación profesional a los más variados ámbitos suscitó con creciente urgencia la necesidad de una apertura de las instituciones especializadas hacia el medio en que les correspon-

de desenvolverse, como forma de lograr una real aproximación a la realidad.¹

Es evidente que, como entes sociales, las instituciones mantuvieron siempre permanentes contactos con el entorno circundante y fundamentalmente con las empresas. De las necesidades de éstas surgió su razón de ser y cumplir con el cometido asignado implicaba satisfacer a una clientela con la que forzosamente había que mantener vigorosas alianzas.

Sin embargo, la idea de la ligazón con las empresas ha ido evolucionando de tal manera que hoy se la concibe no sólo con la finalidad de atender mejor las necesidades de la producción que éstas plantean, sino como una asociación de fuerzas para el mejor y más pleno cumplimiento de los fines económicos y sociales del trabajo. La empresa, más que un establecimiento de producción, constituye una organización social compleja en la cual juegan intereses de distintos grupos humanos, cuya actividad se pretende encauzar hacia el cumplimiento de objetivos que no son puramente económicos, sino también sociales.

De ahí el realce que han adquirido los múltiples mecanismos de participación de empleadores y trabajadores en la formación profesional, en procura de una verdadera injerencia de estos grupos en el diario quehacer de la formación, superando las meras representaciones de cúpula que a menudo pecaron de excesiva formalidad.²

La mayoría de los medios instituidos de relacionamiento con la empresa se estructuran sectorial o subsectorialmente, intentando encontrar en la agrupación de empresas por intereses relativamente homogéneos, interlocutores válidos para sentir sus necesidades y ofrecer respuestas adecuadas.

Los enlaces se realizan tanto con los empleadores, a través de sus cámaras y asociaciones de empresarios, como con los trabajadores, por la vía de sus organizaciones gremiales. Sin embargo, se pretende ir aun más allá y la concertación y el diálogo con cada empresa o grupo de empresas — comprendidos empleadores y trabajadores — es un desafío aceptado por las instituciones, y que ha exigido la iniciativa de estas últimas para ir en su busca.

¹ El SENA, por ejemplo, explicitó claramente este propósito en sus políticas institucionales a partir de 1980. Ver: Galeano Ramírez, A. *Comprometámonos con el futuro*. Bogotá, SENA, 1982. 103p.

² Cabe mencionar como ejemplo las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento y los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de México, los Comités de Enlace por actividad económica de Costa Rica, las Comisiones Internas de los Centros de Trabajo en Cuba, los Comités de Empresa en Colombia, y los Consejos Sectoriales en Venezuela.

La coordinación interinstitucional, que se ha tornado perentoria, abarca un espectro de conexiones de la más variada índole. La formación profesional se halla firmemente empeñada en superar todo resabio de aislamiento y se reconoce a sí misma como un componente más de cualquier esfuerzo integral de promoción y desarrollo del hombre; ello ha obligado a las instituciones a esmerarse por incitar a una gama de entidades que realizan acciones colindantes o de refuerzo a la formación, para actuar en conjunto, armonizando sus respectivas actividades de suerte de lograr un impacto coherente y consistente. Ello cobra especial importancia cuando se trata de atender sectores rezagados de la población, actividades deprimidas, grupos humanos carentes, territorios alejados, zonas de emergencia o cualquier otra situación que manifieste deficiencias en variados planos.³ Sobre todo cuando se trata de programas destinados a la microempresa, al sector informal o a grupos especiales de población (mujeres, minusválidos, reclusos, jóvenes, ancianos), la efectiva articulación y trabajo conjunto con la propia comunidad beneficiaria es también condición fundamental para el éxito de los programas. Esto ha permitido y obligado a las instituciones a movilizar la participación y cooperación de diversas fuerzas sociales.⁴

La conveniencia de incluir a la formación profesional en acciones de corte integral no es del todo aquilatada y a menudo se tiende más a incorporar asistencia curativas que medidas preventivas para los problemas económicos y sociales subyacentes a las situaciones críticas que se intenta abordar. Es necesario publicitar y hacer comprender el aporte que la formación profesional puede otorgar como forma de suscitar un desarrollo autosustentado de la persona y de los grupos humanos, y la importancia de incluirla sistemáticamente en acciones que propendan al mejoramiento económico y social de tales grupos. Así, por ejemplo, el impulso y fomento a la pequeña empresa sólo será redituable si a los componentes de crédito, asistencia técnica, comercialización, estímulos tributarios, etc., va asociado un componente de formación que afirme las bases de la gestión y producción de las empresas atendidas, y viceversa. La atención a los pobladores margi-

³ La coordinación interinstitucional constituye uno de los aspectos más críticos y cruciales para la acción integral en las comunidades deprimidas, dentro de la cual la formación profesional se incluye como componente. Así lo estimaron los especialistas reunidos por Cinterfor en Quito, marzo de 1981. Ver: CINTERFOR. Reunión Consultiva sobre Educación y Formación Profesional para Grupos Marginales Urbanos, Quito, 1981. *Informe*. Montevideo, 1982. (Cinterfor-Informes, 111)

⁴ Cabe aquí citar el ejemplo altamente ilustrativo de una experiencia de cooperación comunal llevada a cabo entre 1977 y 1980 en el Municipio de Boa Esperanza, Espírito Santo, Brasil, para la búsqueda de soluciones integrales a los problemas económicos y sociales de una comunidad rural. En: *A comunidade no poder: experiências do Município de Boa Esperança, 1977 a 1980*.

nales urbanos probablemente no tendrá efecto si paralelamente a la formación no se encaminan soluciones de vivienda, saneamiento y agua potable, salud, educación general, que converjan y permitan un despegue de las familias implicadas. En el sector rural, los trabajado-res de la agricultura tradicional, de las pequeñas empresas campesinas, granjas, villorios y poblados distantes, requieren formación profesional; pero poco incremento en sus niveles y calidad de vida se logrará si sus múltiples problemas no son resueltos o aliviados de manera simultánea y entrelazada. Se ha planteado, por eso, la urgente necesidad de articular, coordinar y concertar acciones no sólo como intención en las políticas y planes de cada una de las entidades involucradas, sino en la operación misma de los programas para concretar acciones integrales destinadas a grupos específicos.⁵

La formación profesional es una perspectiva de educación abierta y permanente como la sustentada en páginas precedentes, deberá realizar el esfuerzo por abrirse hacia el sistema educativo, ya que no es pretexto válido esperar de éste una aproximación global a las instituciones capacitadoras. En todos los niveles educativos dicha interrelación es conveniente y necesaria: desde la alfabetización hasta la enseñanza técnica y profesional pasando por las gradaciones medias y abarcando también a los planteles universitarios, cuyos productos de investigación y docencia deben necesariamente alimentar la actuación de las instituciones de formación profesional y recibir de éstas sus informaciones y experiencias.

Por último, y obviando la enumeración de la serie casi inagotable de entidades y agrupaciones hacia las cuales las instituciones reclaman apertura, cabe destacar la cooperación internacional, que es ya una tradición de firmes raíces entre las instituciones hermanas de América Latina y del Caribe, y en la cual ha resaltado también la presencia de países de fuera de la región con los que las entidades de formación profesional mantienen y renuevan lazos de colaboración. La cooperación internacional proyecta la imagen del camino recorrido por dichas instituciones, permite la reflexión y la transferencia de tecnologías y experiencias en este campo, alentando la integración regional.

SECTORIALIZACION

Una de las estrategias que ha ganado creciente aceptación en los países de la región es la de la sectorialización de las actividades de formación profesional. Varios de ellos han plasmado un marco organizativo de la formación profesional sustentado sobre estas bases, como forma de facilitar una mayor identificación de las necesidades es

⁵ Varias experiencias de esta naturaleza en los países de la región han sido compendiadas por Cinterfor en la publicación *Pobreza, marginalidad y formación profesional*, op. cit.

pecíficas de un sector, subsector o rama de actividad económica, y la posibilidad de respuestas más ágiles a ellas.

La sectorialización asume diversos grados de independencia. Por ejemplo, en el caso venezolano, los institutos especializados o sectoriales se crean por convenios entre organizaciones empresariales del sector y el INCE, y son financiados fundamentalmente con un 60 % de los aportes que las empresas de ese sector aportan al INCE, y que éste revierte hacia ellos: se mantienen como filiales especializadas del INCE. En Perú, en cambio, los institutos sectoriales están vinculados a los respectivos ministerios y se financian por los aportes de las empresas del sector correspondiente, con lo cual su gestión es considerablemente más independiente de una institución coordinadora. La figura brasileña de instituciones sectoriales se ensambla a través del sistema nacional de formación de mano de obra, pero a diferencia de los esquemas venezolano y peruano, la cobertura de cada una abarca sectores amplios de la actividad económica (primario, secundario, terciario) y en tanto SENAI y SENAC están en la órbita de las respectivas confederaciones patronales, SENAR lo está en la gubernamental. Las instituciones sectoriales mexicanas están directamente vinculadas a las empresas correspondientes y funcionan también en forma mutuamente independiente.

Aun en aquellos países que ejemplifican la existencia de instituciones hegemónicas de formación que cubren todos los sectores de la actividad económica, el énfasis en el tratamiento sectorial se ha impuesto. Es indudable que la complejidad y heterogeneidad de la actividad económica aconseja la especialización de las instituciones; inclusive los mecanismos de contacto con las empresas se han estructurado sobre esta base, como se anotó anteriormente.

Al planificar sectorialmente las actividades de formación se juega la posibilidad de priorizar las necesidades no sólo dentro de cada uno, sino entre ellos, bajo una visión panorámica de la dinámica global de la actividad económica nacional. Así, mientras la cobertura de una institución se limite a un sector, subsector o rubro específico de actividad, se estará probablemente en mejores condiciones para detectar en profundidad sus exigencias concretas y para distribuir los recursos disponibles en correspondencia. Por otro lado, la cobertura plurisectorial brinda tal vez superiores aptitudes para equilibrar los grados de atención entre los distintos sectores, respondiendo a un esquema de prioridades en el marco global del país, región o localidad.

Las investigaciones de oferta y demanda de mano de obra que realizan las instituciones, así como los estudios macroeconómicos de los cuales alimentan sus informaciones, ofrecen indicadores de interés para tales efectos, pero las prioridades del futuro son difíciles de identificar. Para ello, se propende cada vez más al acoplamiento de los planes institucionales a las directrices de los planes nacionales y regionales de desarrollo.

Existe una conciencia bastante clara en las instituciones acerca de las áreas y sectores prioritarios de actividad económica a atender en el futuro próximo.⁶ Muchos de sus dirigentes señalaron la importancia que adquiere el sector rural, y en particular la producción y procesamiento de alimentos tanto para el consumo interno como para exportación, por su trascendencia para el equilibrio de la balanza comercial de los países de la región, consuetudinarios exportadores de materias primas agropecuarias y, a pesar de ello, con una importante sangría de divisas por concepto de importación de alimentos. Respecto de la actividad del agro, se enfatiza la necesidad de formación para la distribución y comercialización de productos así como para la agroindustria, escollos crónicos en el aprovechamiento de la abundante producción local. Lo mismo se aplica para los productos del mar.

La explotación minera y los grandes proyectos que han iniciado varios países en esta área, reclaman asimismo la destinación de considerables esfuerzos.

En el sector secundario, las jerarquías indicadas resaltan la importancia de la producción energética y las emergentes necesidades de formación para los proyectos hidroeléctricos, petroquímicos, carboníferos y de fuentes renovables de energía a que los países de la región están abocados.

La construcción es considerada mayoritariamente un área primordial dada su capacidad de absorción de mano de obra. No obstante, el carácter variable de esta actividad, tanto en lo referido a obras públicas como a vivienda, plantea el problema de la capacitación acelerada de personal y, luego, el de su eventual reconversión a otras áreas ocupacionales.

La industria manufacturera abarca una diversificada gama de actividades, cuyos rubros prioritarios varían de país a país. Existe, en todo caso, la certeza de que la tecnificación creciente de esta actividad amerita un consistente esfuerzo de actualización, a fin de robustecer el proceso de industrialización regional, pieza clave en la reducción de la dependencia económica del exterior.

Transporte y comunicaciones constituyen también áreas vitales para el desarrollo nacional y regional, y están fuertemente ligadas a las actividades del sector terciario que han adquirido un peso significativo en la totalidad de los países. En este ámbito, hotelería y turismo fue señalado una prioridad para varios países, y en especial para los del Caribe. El comercio de pequeña escala y los servicios gubernamentales, son igualmente campos de importante dedicación para varias instituciones de formación profesional.

⁶ La encuesta llevada a cabo por Cinterfor en el marco del *In-depth review* recogió la visión que sobre este particular tienen los directivos de tales instituciones en nueve países de la región.

Se detectan necesidades críticas de formación en especialidades vinculadas a múltiples áreas de actividad y que, por lo tanto, trascienden el enfoque puramente sectorial. Aquí se ubican campos tales como la reparación y mantenimiento de todo tipo de instalaciones, maquinarias, instrumentos y equipos, factor indispensable para la implantación y operación adecuada de nuevas tecnologías, y pie para aminorar la dependencia tecnológica. También se encuentran la electrónica y la informática, que han introducido cambios sustantivos en la organización del trabajo y en las calificaciones requeridas para las más diversas actividades.

LA MISION REDISTRIBUTIVA

En el panorama analizado de la formación profesional en la región y en las tendencias previsibles para el futuro próximo se destacan como rasgos innovadores el papel notorio que asume la empresa en la capacitación y la creciente sectorialización de la formación profesional, sea como producto de la aparición de instituciones especializadas por sector de actividad económica creadas a imagen de las entidades que constituyeron los pilares iniciales de la formación profesional institucionalizada, sea basada en la libre iniciativa de cada empresa o grupo de ellas.

Las dos tendencias anotadas podrían interpretarse como una concentración de los beneficios de la formación profesional en aquellos sectores y estratos más privilegiados de la estructura productiva.

En el primer caso, porque las empresas que más ejercitan la capacitación son las más poderosas y porque quedan al margen de la formación por la empresa no sólo los trabajadores de las empresas más débiles, sino los desempleados, los que aún no ingresan a la fuerza de trabajo y los trabajadores autónomos. En el segundo, porque los sectores más dinámicos de actividad darán vida a institutos vigorosos con amplias posibilidades de ofrecer servicios de capacitación en calidad y cantidad muy superiores a los de los sectores y ramas de actividad más estancados.

El cometido de contrarrestar esta concentración de beneficios es una responsabilidad que actualmente descansa en las instituciones coordinadoras del sistema. En el esquema de instituciones gubernamentales hegemónicas, su misión redistributiva se plantea en varios planos. Desde luego, en el impulso creciente que se ha otorgado a los programas para los sectores y niveles rezagados de la economía, especialmente hacia las pequeñas y microempresas y hacia el sector informal urbano y tradicional rural.

En la generalidad de las fórmulas de financiamiento de dichas instituciones, las empresas cotizantes son las de más de cinco o diez traba-

jadores.⁷ Hasta ahora no se cuenta con datos estratificados de los aportes según tamaño de empresa y es sumamente difícil obtener una apreciación válida de la distribución de los recursos de las instituciones según destinación a cada uno de esos estratos. Ello sería de gran interés para examinar en qué medida existe realmente una redistribución de recursos desde las grandes empresas hacia las pequeñas y medianas. Pero todo lo que se hace para la microempresa, para desempleados y para el sector autónomo constituye por definición una transferencia de recursos en favor de los sectores más postergados.

Otro ejemplo radica en que varias instituciones no reciben aportes de las empresas del sector rural (INCE, INA, SENAR), aun cuando despliegan un volumen importante de actividades de formación para dicho sector; es otra forma de redistribución.⁸ Por último, algunas tienen establecida reglamentariamente una fórmula de redistribución de recursos desde las regiones o estados más ricos hacia los más pobres, actuando la dirección nacional como cámara de compensación para ello. Este es el caso del SENA y también para instituciones no gubernamentales como SENAI y SENAC en Brasil.⁹

⁷ Algunos ejemplos son los siguientes:

- al SENAI cotizan los establecimientos industriales encuadrados en la Confederación Nacional de Industria. Los de más de 500 empleados aportan una contribución adicional del 20 %;
- al SENAC cotizan las empresas industriales y comerciales con diez o más trabajadores permanentes;
- al SENA aportan todas las empresas con diez o más trabajadores permanentes (o con un capital de más de \$ 50.000);
- al INA contribuyen las empresas con cinco o más trabajadores, excepto las dedicadas a actividades agropecuarias;
- al INTECAP lo hacen las empresas industriales y de servicios con más de cinco trabajadores y las empresas agropecuarias con más de diez trabajadores permanentes;
- al INFOP, las empresas que ocupen más de cinco trabajadores o aquellas que tengan menos de cinco trabajadores pero con un capital en giro mayor de 20.000 lempiras;
- al INCE los establecimientos industriales y comerciales con personal de cinco o más trabajadores.

⁸ Está en estudio un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del INA de Costa Rica, en el que se pretende incluir a las empresas agrícolas entre las que deben aportar para los fondos de la institución. Pero en atención a la preocupación de no afectar la economía de los pequeños productores agrícolas y de no incidir negativamente sobre los precios internos de los productos del agro, se limitará la obligación a las grandes empresas que producen para exportación.

⁹ - El Decreto n. 3.123 del 26.12.68 de creación del SENA establece en su artículo 11 que compete al Director General presentar para .../...

En el esquema de sistemas nacionales coordinados desde instancias gubernamentales distintas de las instituciones ejecutoras, el impulso a la redistribución de beneficios de la formación profesional se ejerce a través de políticas e incentivos para que las instituciones actúen en proporciones crecientes en favor de los sectores más postergados, y/o a través de programas gubernamentales que atienden las necesidades no cubiertas por dichas instituciones. También se ha utilizado la modalidad de que el Estado transfiera recursos a las instituciones especialmente para este tipo de acciones.

En el caso de México, los programas de capacitación emprendidos por INAPRO y ARMO, así como por el Instituto Mexicano de Seguridad Social están fundamentalmente destinados a los estratos sociales de menores recursos. Así también los de varias otras entidades gubernamentales que realizan capacitación como parte de programas más amplios de promoción social. En Brasil el Ministerio de Trabajo ha venido atendiendo a la población de bajos ingresos principalmente a través del Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra (PIPMO), recientemente asimilado al SENAR. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile otorga, con fondos del Estado, becas para la capacitación de los trabajadores de escasos recursos, utilizando para su formación a cualquiera de los órganos ejecutores privados.

Normalmente, por lo demás, las instituciones ejecutoras de dichos sistemas se han impuesto una responsabilidad creciente en la redistribución de beneficios hacia los sectores menos privilegiados, sobre todo cuando el poder directo de acción capacitadora del Estado es muy reducido. SENAI y SENAC ejemplifican claramente esta tendencia.

Algunos institutos sectoriales despliegan actividades que contribuyen a la redistribución de beneficios en favor de los sectores más postergados. Un ejemplo reciente lo constituye el SENCICO que, a través de un convenio con el Gobierno capacita a hombres y mujeres de los pueblos jóvenes para la autoconstrucción. Ciertos institutos especializados del INCE trabajan también en esa línea.

.../...

la aprobación del Consejo Directivo Nacional el proyecto de distribución de los fondos provenientes del 20 % del aporte que realizan las regionales en la parte destinada a auxiliar las regiones y sectores económicos que lo requieran.

- El Decreto-lei n. 8.621 del 10.01.46, artículo 4^a, inciso 2^a dice: "*A arrecadação das contribuições será feita pelas instituições de aposentadoria e pensões e o seu produto será posto a disposição do SENAC, para aplicação proporcional nas diferentes unidades do País, de acordo com a correspondente arrecadação, deduzida a quota necessária às despesas de caráter geral. ...*"

La preocupación de evitar la concentración de los beneficios de la formación profesional ha ido ganando presencia en los esquemas organizativos latinoamericanos y del Caribe y, más aun, varios de ellos se plantean como cometido esencial la promoción y desarrollo integral del hombre, y en particular, de aquel que milita en los grupos sociales más desfavorecidos; la propia sensibilidad de las instituciones nacionales de formación profesional ha contribuido a ello. Pero es evidentemente el Estado quien se encarga de velar por una efectiva redistribución. Por ello, en la medida que el Estado apoya o realiza aportes financieros a las instituciones, estos aportes están destinados prioritariamente a los sectores desfavorecidos económica y socialmente. Dependiendo del énfasis que el Estado otorgue a las bondades de una redistribución, impondrá mecanismos de presión y control y/o dispondrá de recursos para actuar directamente, corrigiendo y compensando las desviaciones que puedan producirse dentro del sistema.

GESTION DE LA FORMACION PROFESIONAL

Las instituciones de formación profesional de la región han desarrollado una notable capacidad de respuesta a los desafíos que les plantea la amplia y diversificada tarea de suministrar calificaciones ocupacionales a la fuerza de trabajo nacional, habiendo implantado para ello estructuras técnicas y administrativas complejas y modalidades de gestión que les otorgan una reconocida eficiencia y eficacia. Si bien en algunos países este proceso es más reciente, en varias de las instituciones de la región se han instaurado técnicas y procedimientos muy atinados de gestión.

No obstante, ante los renovados campos de acción en que les toca desempeñarse, la evolución de sus estructuras y de su organización, y el volumen de recursos que han llegado a manejar, se erige con especial relevancia la presión hacia el permanente perfeccionamiento de la gestión institucional, tanto en sus aspectos políticos, como técnicos y administrativos.

Las desarrolladas teorías y prácticas de gestión manejadas por los estudiosos de la racionalidad organizacional han dado jugosos frutos y ellos han pasado a incorporarse poco a poco a la conducción y funcionamiento de las instituciones formadoras.¹⁰ Se dispone de varias técnicas de gestión y de avanzadas concepciones de gerencia que — guardadas las reservas hacia su transferencia envasada — podrían y han podido aplicarse con éxito a entidades de tal naturaleza. El estilo gerencial adoptado en cada una depende de la estructura social y del trasfondo de identidad cultural sobre la cual se asienta, y por ello los caminos escogidos son únicos.

¹⁰ Extensa bibliografía sobre este tema puede encontrarse en: *Serie bibliográfica*, Cinterfor, Montevideo, n. 41, may. 1982. 31p. (Seminario sobre Gestión de la Formación Profesional, Asunción, 1982).

En el plano político, parece haber una práctica ya consagrada en la región acerca de la formulación periódica de políticas de acción, asunto que en un comienzo no pareció imprescindible, o permaneció tácito. Hoy, unas instituciones más detalladamente, otras menos, explicitan sus políticas y definen palmariamente los marcos orientadores de su acción, lo que constituye la base de una gestión con objetivos claros.

Desde el punto de vista técnico, se revela una esmerada búsqueda y experimentación de nuevas estrategias operativas y metodologías; con ello se busca disponer de soluciones acordes con las características específicas de los distintos grupos de población que se intenta atender por medio de los diversos programas, así como adecuadas al logro de la mayor calidad en la formación para responder con eficacia a las exigencias del aparato productivo. El amplio radio de acción de las instituciones y la diversificación considerable de las modalidades y medios que utilizan, las obliga a establecer criterios fundamentados para la elección de las estrategias para cada situación particular, de entre una batería de recursos técnicos que es necesario manejar y actualizar constantemente. La gestión técnica es tal vez el aspecto que más se enfatizó y desarrollado en el manejo de las instituciones de formación profesional de la región; aun así, persisten deficiencias y se generan nuevos retos que subrayan la importancia de continuar por esa senda.

La gestión administrativa y financiera, en cambio, ha constituido una zona de mayores dificultades.

Las instituciones de formación profesional en la mayoría de los países de América Latina crecieron a un ritmo acelerado, basadas en un presupuesto que se incrementó proporcionalmente a la medida en que se expandió la nómina salarial de las empresas. Esta fórmula de financiamiento, al menos teóricamente, garantizaba una expansión de las instituciones congruente con el ritmo de aumento de las demandas del mercado de trabajo. No obstante, estas demandas no fueron sólo cuantitativas ni provinieron exacta ni exclusivamente de aquellos sectores que cotizan para el sostenimiento financiero de las instituciones. Como ya se ha dicho, éstas se vieron obligadas a desplegar un espectro mucho más amplio de actividades, cubriendo las necesidades de capacitación de las pequeñas y microempresas, del sector informal de la economía, de los trabajadores autónomos y, por otra parte, fueron compelidas a tecnificar sus fórmulas operativas a fin de adecuarse a los cambios cualitativos del mercado ocupacional.

Estas tareas no previstas demostraron la insuficiencia de los recursos recabados por la vía del aporte empresarial y suscitaron a menudo una provisión adicional de fondos por parte del Estado para hacer frente a los crecientes costos. Además, las instituciones impulsaron medidas para recuperar gastos y hacer más rentables sus inversiones.

A pesar de las evidentes ventajas del esquema de cotización compulsoria por parte de las empresas, las instituciones enfrentan no pocas dificultades para la recaudación de tales fondos. En primer lugar, subsisten sectores y estratos empresariales evasores que son prácticamente imposibles de controlar. En segundo, en varios países los aportes destinados a las instituciones de formación profesional son colectados por instancias gubernamentales diversas o por la vía impositiva general, lo que en la práctica resulta en una merma, a veces sustancial, de los fondos efectivamente puestos a disposición de las instituciones, pues el tesoro público debe atender con urgencia diversos compromisos.

La eficiencia interna y el uso óptimo y controlado de los recursos financieros, así como de las instalaciones y bienes de las instituciones, ha requerido particular atención. La mantención y reposición de instalaciones y equipos plantea costos elevados, que se incrementan aun más por la temprana obsolescencia desatada por el cambio tecnológico y por las continuas exigencias de modernización y diversificación. Se han elaborado sistemas de control y asignación de gastos especialmente adaptados a las actividades de la formación profesional, pero falta aún mucho camino por andar para lograr una mayor racionalización y agilidad administrativa y financiera.¹¹ Los controles burocráticos a que son sometidas instituciones de tal envergadura consumen una cantidad apreciable de sus energías y traban sus movimientos, pero a la vez son inobjectables.

La formación profesional es reconocida como una modalidad educativa clara y las instituciones especializadas de la región movilizan una masa importante de recursos. De acuerdo con las informaciones recogidas por Cinterfor, en 1980, 23 instituciones de países latinoamericanos¹² realizaron operaciones por un valor aproximado de mil millones de dólares, aunque estas cifras son apenas indicativas y no permiten un análisis de su significación en términos de resultados.

La administración por objetivos y la elaboración de presupuestos por proyecto son procedimientos ya incorporados a la gestión de varias instituciones. También se han elaborado estándares de utilización de espacios pedagógicos y de tiempos docentes (particularmente de ins-

¹¹ Constenla Veloso, J.L.- *Aspectos del sistema de costos y financiamiento de la educación técnica*. Santiago de Chile, INACAP, 1982. Documento presentado al Seminario Internacional organizado por el Programa Paraguayo-Alemania de Educación y Desarrollo, Asunción, 1982.

¹² Las instituciones incluidas, únicas que entregaron datos al respecto son: CONET, FOMO, CENAFOR, SENAC, SENAI, SENAR, SENA, INA, INACAP, SENCE, INFOTEP, INTECAP, INFOP, CATEX, ICIA, ICIC, UCECA, SENAFORP, INCE, INAPET, INCAPEN, INCATUR, INSPROSEG. En: *Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina, 1980*, Cinterfor, Montevideo, 1982. 306p.

tructores) para las distintas modalidades formativas, con el ánimo de impulsar el máximo aprovechamiento de los recursos. Ello se complementa con diversos mecanismos de control que retroalimentan el proceso.

Un componente prácticamente universal en la gestión interna de las instituciones es el de la descentralización operativa, conservando para las direcciones nacionales la centralización de las políticas.

La descentralización o regionalización en la gestión operativa de las instituciones se aprecia, en las más poderosas y de larga trayectoria, por una autonomía creciente de las direcciones o gerencias regionales. En las instituciones más nuevas, ella se traduce en un esfuerzo de creación de dependencias locales y regionales que distribuyen e irradian la presencia de la institución hacia la totalidad del territorio nacional.

Fundamenta esta orientación en la gestión el deseo de hacer cada vez más flexibles y adecuadas las respuestas de la formación profesional a las necesidades locales. Se está en pleno convencimiento de las disparidades regionales, de las vocaciones diferenciales de las distintas comunidades, de las variabilidades culturales entre unas y otras, y de sus condiciones y potencialidades económicas y sociales disímiles. La heterogeneidad del aparato productivo — ya dentro de una misma región — es a veces de tal envergadura, que difícilmente pueden concebirse y planificarse actividades de formación desde la distancia de una dirección central. Por ello la descentralización se impulsa actualmente a todos los niveles, transfiriéndose gradualmente una mayor autonomía hacia los agentes ejecutores directos. Ello sin embargo enfrenta no pocas dificultades, debido a la pugna entre las distintas instancias para fijar los límites de dicha autonomía.

La tónica emergente en la gestión institucional es hacia la implantación, a todos los niveles de autoridad, de una actitud gerencial en la más moderna acepción de la palabra; vale decir, el ejercicio de una autoridad abierta, motivadora, participativa, educadora.

La tarea de la formación profesional exige más que idoneidad técnica a su personal; plantea la necesidad de involucrarse plenamente y de creer en la misión que se cumple. Sobre todo ante la perspectiva que adquiere la formación profesional en el contexto económico y social de hoy y de mañana, las personas que en ella trabajan deben compartir objetivos e ideas y deben sentir, en su propio trabajo, que una concepción más humana y satisfactoria del trabajo es posible y alcanzable, y que la formación profesional es un camino para hacerla realidad. La gerencia educadora, a todos los niveles, es imprescindible para hacer aflorar esa forma de pensar y sentir, y para hacer a todos los trabajadores de la formación profesional partícipes no sólo de un fragmento, sino de la totalidad del cometido que compete a sus instituciones.

Los riesgos tantas veces estudiados de los aparatos burocráticos amenazan y hasta golpean a las instituciones formadoras, en la medida que crecieron y se hicieron más complejas. Si realmente se quiere hacer de la formación profesional una realidad fiel a los principios que la inspiran, es necesario luchar contra tales riesgos y la estrategia más viable es la gerencia motivadora y participativa.

DESESCOLARIZACION: EL IMPERATIVO DE LA FLEXIBILIDAD

A medida que la formación profesional institucionalizada fue asentando sus bases y consolidando sus estructuras y soportes técnicos y metodológicos, ese esfuerzo educativo que pretendía escapar a las rigideces y limitaciones operativas de los sistemas de enseñanza regular, fue cayendo inevitablemente en una formalización y escolarización de sus actividades.

Se acuñó una representación externa de la formación profesional asociada a centros de formación — o escuelas — a cursos con contenidos y duraciones determinadas, al proceso de enseñanza más que al de aprendizaje, acentuando el papel del instructor por sobre el del alumno, al aula de clases y al pizarrón, y en fin, a todo aquello que se quería obviar a través de formas innovadoras de formación para el trabajo. En su fuero interno, sin embargo, las instituciones persiguieron — y enfatizaron desde épocas recientes — la ruptura de los marcos estrechos en que a su pesar se habían ido encuadrando y que amenazaban envarar su capacidad de respuesta a los cambios.

Tanto es así que la flexibilidad de la formación es un imperativo reconocido hoy unánimemente y encaminado ya con bastante éxito en las instituciones formadoras. Ya no puede hablarse de un curso tipo o de un programa modelo; el énfasis actual está en la formación a la medida, impartida a través de programas establecidos y ejecutados de acuerdo con las clientelas específicas a que están destinados, y diseñados sobre la base de diagnósticos de situación y de necesidades sobre cada caso particular.

Se insiste en la conveniencia de desescolarizar hasta donde sea posible la formación. Y ello implica mucho más que hacer salir la formación de los centros fijos que, a pesar de haber sido equipados y estructurados a imagen y semejanza de la empresa, fueron aproximándose al estereotipo de la escuela. La tendencia inicial hacia la construcción de centros ha ido perdiendo terreno y hoy, tanto por motivos de costos como por imperar una nueva concepción de la formación profesional, ha cedido paso al impulso de aquellos medios que van hasta la población objeto de formación, procurando la máxima identificación del lugar y ambiente de formación con el lugar y ambiente de trabajo.

A pesar de ello, el último estudio de situación y tendencias de la formación profesional realizado por Cinterfor¹³ reveló que, en 1980, para el conjunto de las 18 instituciones que informaron al respecto, un 59 % de su matrícula total se focalizaba en programas impartidos en centros, cuyo número ascendía en ese momento a 899 unidades. Inclusive varias instituciones se encontraban construyendo nuevos centros: SENAI 22, CONET 5, SENA 4, SENAC 2; esta última informó que desarrollaría 14 proyectos de ampliación y reforma de centros ya existentes. Las instituciones más jóvenes, que no han alcanzado aún una infraestructura de cobertura nacional, se encuentran empeñadas en la construcción y equipamiento de centros regionales (SENAR, FOMO, SNPP, INTECAP).

Los centros fijos siguen cumpliendo los propósitos de formación metódica de mayor duración o prácticas específicas en talleres y laboratorios. Pero su concepción ha variado y se los concibe hoy no como simples escuelas-taller, sino como ejes de irradiación de un conjunto de actividades que no necesariamente se realizan dentro de sus instalaciones físicas. Se constituyen así en núcleos de intercambio con la comunidad, abiertos, flexibles, en una actitud de servicio a las empresas, a los trabajadores y a la comunidad en general, para que todos ellos tengan acceso a la formación, investigación, experimentación y reflexión que fluye del centro.

Entendidos en estos términos, los centros pueden ser los propios gestores de la desescolarización, desde el momento que son el punto de encuentro de la formación profesional con la comunidad local y no meras escuelas de instrucción.

La modalidad de formación en centros es entonces una más de las varias que se impulsan y coordinan desde un centro. Se adjudica igual o mayor vigor a modalidades que utilizan infraestructura y medios que superan o prescinden de las instalaciones físicas del centro.

La formación en la empresa es sin duda una de ellas, firmemente exaltada por todas las políticas institucionales de la región. Por las razones ampliamente señaladas en las páginas anteriores, la empresa se alza con un potencial formador que decididamente se intenta aprovechar al máximo, y es probablemente la modalidad que sufrirá un mayor aumento relativo en el futuro próximo, pues no se requiere para ello de más infraestructura física y técnica que la que ya se tiene. Basta con la decisión política y la depuración de las estrategias que la hagan factible.

¹³ Dannemann, R.N.- *Inquérito sobre as atividades das instituições de formação profissional da América do Sul en 1980*. Inédito, 1980.

Las unidades o programas móviles han mostrado su conveniencia y varias instituciones se encuentran abocadas a aumentar su dotación.¹⁴ Es evidentemente una modalidad que permite gran flexibilidad en el desplazamiento, pudiendo llegar hasta zonas alejadas o cuyas demandas de formación en determinadas especialidades no justifican el montaje de infraestructuras de formación más definitivas. Entendidas como acciones móviles, ellas no siempre requieren el traslado de equipos y vehículos complejos, ya que en ciertos casos basta con el desplazamiento del instructor y sus herramientas básicas. Si las limitaciones a un mayor impulso a los programas móviles radica en la carencia de recursos para sofisticados talleres móviles, debe tenerse en cuenta que la comunidad puede ofrecer locales, equipos y herramientas que suplan tal carencia, y tal vez con algunas ventajas en cuanto a la motivación y resultados para los participantes.

Un ejemplo inédito de montaje de acciones móviles lo constituye el barco-escuela Samaúma que en Brasil recorre el río Amazonas llevando programas de varias instituciones de formación profesional, en una acción integrada (SENAC, SENAI, SENAR, SMO), hasta regiones apartadas.

Se trata de utilizar variadas opciones para atacar el problema de cobertura numérica y territorial para cuya solución se busca con empeño modalidades y medios adecuados. En esta línea, es sin duda la formación a través de medios telemáticos la que concita la mayor atracción en la actualidad.

La formación a distancia, utilizando los medios que ofrecen la radio, la televisión, los video-cassettes, la correspondencia y otros por imaginar, abren un espacio de alcances inusitados. Varias instituciones poseen ya experiencias importantes en materia de formación a distancia (SENA, INA, INCE, SENAC, INACAP y otras) pero se carece aún de las bases técnicas, metodológicas y didácticas para lanzar una acción maciza bajo esta modalidad en el futuro inmediato. Ello demandará un denodado esfuerzo de las instituciones para solventar la puesta en marcha de la estrategia de formación a distancia que ha sido subrayada como la distintiva del porvenir de la acción formativa. Y ofrece, además, un campo fecundo para la cooperación interinstitucional.

Las debilidades de la formación a distancia radican en la impracticabilidad de basarse sólo en medios no presenciales para impartir la

¹⁴ Algunas instituciones, sobre todo aquellas que actúan en proporción importante en el sector rural, han hecho de esta modalidad la prioritaria: en SNPP el 74 % de los cursos ejecutados en 1981 correspondieron a acciones móviles (SNPP: *Memoria 1981*). SENAR en 1980 contaba con 182 unidades móviles lo que, a pesar de no ser mucho para la extensión territorial del Brasil, es significativo dada la corta vida de la institución (Dannemann, R.N., *op. cit.*).

formación. Se requiere una combinación de medios y la interacción, al menos periódica, de instructor y discípulo, ya que no todos los contenidos de la formación pueden omitir la relación humana y el contacto es ineludible tanto para el aprendizaje como para la evaluación de los cambios operados en el comportamiento de quien se forma.

Desde luego que ella puede convertirse en un complemento importante de otras modalidades formativas y en particular, una vía válida para la actualización o complementación de conocimientos, habilidades y destrezas específicas.

Sus claras ventajas en cuanto al alcance numérico y espacial la hacen, sin embargo, digna de ser ubicada en una jerarquía preferencial. En varios países la decisión institucional de acometer con renovado brío la formación a distancia se apoya en políticas de gobierno que la rubrican como un instrumento de democratización de la enseñanza. Tal es el caso del SENA que ha lanzado recientemente su programa Senafad;¹⁵ de acuerdo con las previsiones del proyecto, en 1983 se incorporarán al programa un total de 126 instructores que deberán atender a 75.600 alumnos en las áreas rurales y urbanas. Dicho proyecto se enmarca en la reciente ley de educación a distancia promulgada por el Gobierno y en la cual se síndica al SENA como una de las entidades responsables para realizarla.¹⁶

En el intento de involucrar a más personas con la capacitación y de llegar hasta aquellos grupos de población que sin un esfuerzo deliberado de parte de las instituciones permanecerían alejadas de sus servicios, se ha propiciado algunas iniciativas particularmente innovadoras, la mayor parte de las cuales se encuentran aún en fase experimental y sujetas a una atenta evaluación para examinar sus posibilidades de proyección — con las debidas adecuaciones — a una implantación generalizada.

Varias de ellas giran en torno a la idea de una modalidad combinada de formación-producción, pensada para brindar una oportunidad de formación a quienes no podrían disponer de tiempo ni ingresos para someterse a un proceso de capacitación pura.

¹⁵ Nace el Senafad. *Enlace*, SENA, Bogotá, v. 4, n. 36, nov. 1982.

¹⁶ Colombia. Leyes, decretos, etc. Decreto n. 2.412 del 19 de agosto de 1982 por el cual se reglamenta, dirige e inspecciona la educación abierta y a distancia y se crea el Consejo para tales efectos.

Las empresas asociativas como modalidad impulsada por el SENA,¹⁷ y los talleres públicos puestos en marcha por el INA son dos ejemplos.¹⁸ El SENA, a través de la citada experiencia, adopta una estrategia promocional para constituir empresas a partir de trabajadores de niveles informales, que en virtud del crédito, la asistencia técnica y la formación como componentes indisociables, deben superar las condiciones negativas y establecerse sólidamente; el acento en este caso está puesto en la producción. Lo contrario podría decirse de los talleres públicos del INA, donde la iniciativa se centra en la formación, pero estimula la producción y permite a los participantes la posibilidad de recibir ingresos por su producción dentro del proceso formativo; los talleres son de asistencia libre y horarios flexibles y los usuarios pueden utilizarlos en forma total o parcial para actividades productivas que les proporcionan ingresos, recibiendo formación y perfeccionamiento durante el proceso productivo.

Las presentadas y otras que no es posible citar aquí, son las modalidades estratégicas de las instituciones de formación profesional en la actualidad y las bondades y limitaciones de cada una se juzgan a la luz de situaciones concretas y en función de objetivos; ninguna se invalida de lleno, ni suprime a otras, y la virtud está en la elección acertada. El rango es amplio, pues el imperativo de la flexibilidad que se enarbola como bandera de vanguardia, ha estimulado la creatividad, y aun las modalidades tradicionales adquirieron nuevos contornos.

HACIA NUEVOS HORIZONTES METODOLOGICOS

Los exigentes cometidos de la formación profesional de hoy y de mañana demandan una profunda innovación en los enfoques del proceso de enseñanza-aprendizaje. Nada de lo que se ha dicho en las páginas precedentes podría llegar a concretarse si las instituciones no se hubiesen abocado a la investigación y experimentación permanente de metodologías y técnicas de formación que provean las fórmulas operativas prácticas en las que se pueda plasmar dicho proceso.

¹⁷ Colombia. SENA. *Características de las empresas asociativas*. Bogotá, 1981. 27p. (Lecturas de referencia, 1) Cooperación Técnica SENA-Holanda.

¹⁸ Costa Rica. INA. *Proyecto para la capacitación de grupos de población en condiciones de marginalidad y la creación de talleres públicos*. San José de Costa Rica, 1981. 65p.
Jiménez Veiga, D.- *El papel de las instituciones de formación profesional en coyuntura de crisis: el caso de Costa Rica*. San José de Costa Rica, 1982. 22p. Documento preparado para el Seminario de Cinterfor sobre Desafíos Actuales de la Formación Profesional en América, Caracas, 1982.

Los avances de la tecnología educativa y de las teorías psicológicas han puesto al alcance de las instituciones una verdadera revolución metodológica y se aprecian a estas alturas diversas innovaciones en las formas de organización curricular, en los métodos de transmisión de conocimientos y de desarrollo de aptitudes y destrezas, en la combinación de elementos cognoscitivos, actitudinales y prácticos, en los estímulos a la inteligencia creativa, en la evaluación de rendimientos por desempeño y, lo que es más, en una revisada concepción de la ordenación de contenidos de formación para su más ajustado calce con las necesidades y cambios del mercado ocupacional, y con la esencia de la naturaleza y proyección humana en el nuevo ordenamiento económico-social que se avecina.

Una de las manifestaciones más notables en materia de metodología aplicada por las instituciones es el enfoque modular de los programas. Es esta una experiencia que, tras los primeros pasos dados en 1975 por el INA de Costa Rica, ha avanzado con particular vigor en instituciones como el SENAI y el SENA y se expande con rapidez por otras instituciones de América Latina. Tanto es así que hoy se habla de sistema modular como un enfoque organizativo que constituye una nueva forma de abordar la formación y que se basa en la ordenación de etapas sucesivas de calificación profesional dentro de una familia ocupacional, a fin de facilitar a los participantes opciones de formación con salidas laterales, intermedias y finales susceptibles de ser elegidas de acuerdo con las disponibilidades efectivas de plazas ocupacionales en el mercado de trabajo.¹⁹

El sistema modular se sustenta en factores de orden ocupacional y de orden pedagógico. En el primero, se asocia el análisis ocupacional, a la certificación ocupacional y a los itinerarios profesionales; y en el pedagógico, a la formación individualizada, a la autoinstrucción y a la personalización del proceso de enseñanza-aprendizaje.

El análisis ocupacional, para los fines de modulación, examina un área o familia ocupacional, en lugar de una ocupación previamente determinada. La lista de ocupaciones de la familia es establecida *a posteriori*, con base en el análisis de los puestos de trabajo encontrados en la realidad de las empresas. Esto permite detectar y definir no sólo las transformaciones de las ocupaciones ya conocidas, sino también identificar las que surgen, en función de las transformaciones del mercado de trabajo y del desarrollo tecnológico. Por otro lado, las ocupaciones identificadas en la familia son analizadas en sus relaciones recíprocas, en términos de actividad, conocimientos, habilidades y prerrequisitos comunes o específicos, para su ejercicio.

¹⁹ CINTERFOR. Reunión de Expertos sobre el Sistema Modular en la Formación Profesional, San José de Costa Rica, 1982. *Informe resumido*. San José de Costa Rica, INA/Cinterfor, 1982. 37h. anexos.

Con base en estos insumos, es posible establecer un currículum flexible y abierto, que permite tanto la formación monovalente como la polivalente, de manera continuada o por etapas, ofreciendo salidas intermedias para ocupaciones bien definidas en el mercado de trabajo y entradas para la complementación profesional en ocupaciones de niveles superiores.

El análisis ocupacional proporciona los insumos necesarios para describir los perfiles ocupacionales, identificar los módulos ocupacionales y el itinerario de la formación profesional. Cada perfil ocupacional, como representación descriptiva de las características laborales de una familia ocupacional o de una ocupación, debe ser verificado y comprobado con una periodicidad relativamente corta, debido a que el progreso tecnológico genera distintas subdivisiones del trabajo y alteraciones cualitativas en los puestos y cargos.

El módulo ocupacional que surge del análisis, corresponde siempre a funciones útiles desempeñadas en los puestos de trabajo de las empresas. Un programa de formación profesional elaborado para atender específicamente un módulo ocupacional debe inevitablemente conducir al egresado a una función útil existente en el mercado de trabajo.

La modulación ocupacional permite a la institución de formación profesional establecer currículos abiertos y flexibles, que abren a los aspirantes la posibilidad de integrarse al proceso de formación e incorporarse al mercado de trabajo en cualquier momento y colocarse en el peldaño o etapa que les da derecho a tener su experiencia laboral debidamente certificada. Esta flexibilidad del proceso formativo se logra mediante la estructuración de itinerarios de formación profesional, los cuales consisten en rutas o caminos alternativos de formación a partir de un módulo básico.

Estos caminos presentan múltiples entradas, salidas y reconversiones de tal manera que el trabajador, a través de módulos de corta duración, pueda habilitarse para el desempeño de puestos de trabajo específicos y conducirlo a niveles de mayor especialización, mediante la agregación de esos módulos. De esta manera, los principios de la formación profesional continua alcanzan su plena aplicación, ya que el aspirante puede ingresar al sistema de formación y al mundo del trabajo con idas y venidas sucesivas. Por su parte, la certificación ocupacional viabiliza el proceso mediante el reconocimiento de las calificaciones ocupacionales de los trabajadores, independientemente de la forma como éstas fueron adquiridas.

La implantación del enfoque modular se ve favorecida bajo el aspecto pedagógico por la aplicación de una metodología de enseñanza individualizada que posibilite a cada participante estudiar y progresar de acuerdo con sus capacidades personales y su ritmo de aprendizaje, a la vez que la conformación de un derrotero propio de formación.

La formación individual traduce una personalización del proceso de enseñanza-aprendizaje, que puede inclusive — pero no necesariamente — recurrir a la autoinstrucción. Nos hallamos pues en presencia de una verdadera reformulación de las bases mismas del concepto de enseñanza-aprendizaje y que viene a entroncar de lleno en la filosofía de la educación abierta y permanente que se abre paso hacia el futuro.

La adopción del sistema modular y de la formación individualizada debe ser considerada como una innovación de profundas consecuencias que tiende a ser difundida por las instituciones de formación profesional de América Latina y del Caribe. Ello es signo de una característica denotada de las instituciones de formación profesional de la región: su tesón por la experimentación permanente de nuevas estrategias, métodos, técnicas y procedimientos, y el afán por la búsqueda infatigable de soluciones más eficientes y eficaces. En este camino, aunque hayan encontrado no pocos tropiezos y fracasos, han obtenido frutos valiosos que son un acicate al continuo perfeccionamiento de la propia formación profesional y de la educación para el trabajo en general.

Es preciso, sin embargo, plantear desde ya que el sistema modular tiene limitaciones y que debe continuarse los estudios sobre hasta dónde es aplicable, cuán rentable es la importante inversión — sobre todo inicial — que exige, si es o no generalizable a toda la formación, así como fundamentalmente cuán posible y útil puede resultar en un mercado de trabajo con las características de los de los países de América Latina y el Caribe.

Los nuevos desafíos que enfrentan las instituciones de formación profesional, urgidas a capacitar recursos humanos en un proceso de cambio permanente y acelerado en la organización de la producción y del trabajo, y compelidas a proveer un instrumento de promoción y desarrollo a las poblaciones desfavorecidas en lo económico y social, generan la necesidad de reforzar su capacidad operativa para otorgar respuestas eficientes y eficaces. Como hemos anotado, el proceso de tecnificación creciente que ha emprendido la formación profesional en la región para tales efectos, se ha traducido en la creación de nuevas estrategias y en la implantación de metodologías educativas innovadoras. Unas y otras se apoyan en la disponibilidad de medios y materiales didácticos adecuados.

Los materiales didácticos constituyen los elementos físicos tangibles que reflejan el contenido curricular de los programas, que lo hacen transferible, que concretan la organización de los contenidos instruccionales y que sirven de apoyo y medio a la aplicación de las metodologías educativas. Son los continentes de la información que debe ser transmitida y asimilada a través del proceso de enseñanza-aprendizaje y por ello reflejan el producto de la acción interrelacionada de los varios agentes técnico-docentes que intervienen en la programación y ejecución de las acciones de capacitación: analistas ocupacionales, programadores, diseñadores curriculares, instructores.

Dado el papel que desempeñan en el citado proceso de enseñanza-aprendizaje, son un vehículo de apoyo a la relación educador-educando. Son además, instrumentos padronizados y concretos de los contenidos programáticos, reproducibles y movilizables, mutables y adaptables de acuerdo con las necesidades de la clientela objeto de formación y de los objetivos específicos de los programas. Por todo ello, los materiales didácticos son el producto en que convergen todos los medios de instrumentación de la formación profesional y son los que permiten que la experiencia de la formación profesional se vaya sistematizando a los efectos de hacerla repetible, adaptable y ajustable a un número creciente de situaciones y de beneficiarios, aumentando la capacidad de cobertura de las instituciones que lo aplican.

A pesar del empeño desplegado en el diseño, elaboración y aplicación de medios instruccionales adecuados a las nuevas metodologías, hay palpables deficiencias en la región y faltan los recursos financieros, humanos, materiales y técnicos para alcanzar a ponerse al día con las múltiples y variadas necesidades en este campo. Es preciso buscar tácticas aptas y oportunas a fin de robustecer la capacidad regional para disponer de los recursos instruccionales que le son indispensables. Es éste entonces, un nuevo ámbito en que la cooperación y el trabajo mancomunado abren caminos promisorios.

Las múltiples posibilidades que ofrece el avance tecnológico ponen al servicio de la formación medios y materiales didácticos sobre cuya potencialidad aún no existe conciencia generalizada. Ya no es remoto pensar en las impresionantes posibilidades que tiene el uso de la computadora, el desarrollo de los medios de información y comunicación visual, auditiva y hasta sensorial, los descubrimientos médicos y biológicos sobre las interrelaciones de lo fisiológico, lo físico y lo psicológico y de todo ello con la bioquímica; estos y otros factores, por sí solos y más aun combinados, prometen transformaciones de tal envergadura en el aprendizaje humano que la formación profesional sólo podrá dar respuestas acertadas en la medida en que se aboque a un denodado esfuerzo de investigación, imaginación y creación. La formación profesional deberá recurrir forzosamente a los instrumentos y recursos metodológicos y didácticos que la ciencia, la tecnología y la producción ya le ofrecen, y asimilarlos a su tarea en función del futuro.

LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA FORMACION

Los cambios anotados en la formación profesional de hoy, y los que se auguran para un futuro cercano, son y serán la obra de los hombres y mujeres comprometidos en esa tarea. Por ello, la piedra angular de todo dinamismo de las instituciones y sistemas de formación se asienta en la visión, actitudes, conocimientos y formas de actuar de su personal. La formación profesional, como disciplina académica, no se aprende en ninguna parte. Es la resultante neta de la experiencia de

la reflexión y de la imaginación de las personas que la forjaron y que la llevaron adelante. Toda la capacidad técnica, organizativa y operativa que las instituciones y sistemas de formación profesional de la región poseen, es la suma de su propia historia, nutrida naturalmente del entorno en que les correspondió vivir.

El esfuerzo por registrar y sistematizar esa historia es una función reconocida, y valorada como fuente de referencia y alimentación del impulso siempre renovado de las instituciones y sistemas para enfrentar los nuevos desafíos que se van planteando. La memoria y proyección de la formación profesional debe ser transferida no sólo para vivir en el contexto que constituye su medio de acción, sino para asegurar la formación de los nuevos contingentes que en ella han de militar, y para mantener palpitante la misión de los que allí han venido y continúan trabajando. La formación y reciclaje de sus recursos humanos es entonces un cometido esencial de las instituciones y sistemas de formación profesional y ello los ha inducido a instaurar mecanismos diversos para cumplirlo.

La mayoría de ellas ha creado sistemas internos de formación, perfeccionamiento, actualización y especialización de su personal técnico y, en menor medida, de su personal administrativo y de apoyo. Los argumentos erigidos son que el sistema educativo formal no provee los recursos humanos necesarios para la formación profesional. Por regla general, las instituciones reclutan a su personal técnico, y fundamentalmente al personal docente, en las propias empresas, pues se defiende el principio de que la formación debe estar íntimamente ligada al desempeño de un oficio y que la práctica en el mismo es requisito indispensable para impartir adecuadamente la formación. En consecuencia, los componentes metodológicos para la instrucción son los que priman en los programas de capacitación de personal técnico-docente.

Sin embargo, las necesidades de formación y reciclaje no se reducen a los instructores, aunque allí estriba generalmente uno de los mayores estrangulamientos de personal adecuadamente calificado. A todos los niveles, incluido el directivo, la rotación de personal es frecuente y ello agudiza las necesidades de inducción y de formación, aunque presenta el aspecto positivo de inyectar sangre fresca en la institución. El propio tamaño y extensión de las instituciones crea el menester de amparar la información permanente entre sus distintas dependencias y personas, so riesgo de atomizar las tareas de cada cual hasta perder el sentido del conjunto.

La interrelación de la formación profesional con el ambiente en que se desenvuelve torna también apremiante la captación y difusión entre su gente de los estímulos externos y de su impacto efectivo y previsible sobre la obra que se ejecuta.

Estos y otros llamados a una formación profesional permanente han contribuido a clarificar y organizar cada vez con mayor cuidado la pers-

pectiva interna de la labor que constituye la razón de ser de las instituciones hacia el mundo externo. La conexión entre ambas líneas de formación es innegable y se refuerzan mutuamente.

En el marco institucional de los sistemas, la función de capacitar recursos humanos para la formación profesional ha sido estipulada frecuentemente como responsabilidad de los entes coordinadores, pero en la práctica son las propias instituciones ejecutoras las que la asumen. En Brasil se creó en 1969, un ente especialmente dedicado a la preparación y perfeccionamiento de docentes, técnicos y especialistas en formación profesional: el CENAFOR. Vinculado a la órbita del Ministerio de Educación, CENAFOR fue pensado para abastecer de recursos humanos a la formación profesional entendida en su sentido más amplio, esto es, originada indistintamente en el sistema regular de enseñanza o en el sistema de formación de mano de obra.

La modalidad de convenios con entidades diversas para la formación de sus recursos humanos es una práctica que progresivamente gana terreno en las instituciones.²⁰ Los proyectos multilaterales o bilaterales de cooperación técnica pasan a poner más y más el acento en el componente de capacitación, perfeccionamiento y actualización del personal de las instituciones.

A nivel regional Cinterfor ha activado un constante intercambio de experiencia entre las instituciones y sistemas de formación profesional, contribuyendo a la actualización y reciclaje del personal y al estímulo de la cooperación recíproca entre países e instituciones, con la finalidad de perfeccionar las diversas fases del proceso de formación profesional.

Los vínculos fuera de la región se perfilan también con particular intensidad en momentos de búsqueda de nuevas y mejores experiencias e innovaciones. Aquí los organismos internacionales — y en particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT) — han cumplido un papel dinamizador y están llamadas a acrecentarlo en el futuro.

Tal vez más que en otros ámbitos educativos, el activo intercambio y diálogo a nivel internacional ha constituido un sello característico de la formación profesional, que sin duda ha contribuido a propagar y estimular el avance permanente de su concepción, organización e instrumentación en los países. Los retos que se abren al mañana nos obligan a depositar en la cooperación solidaria un voto de confianza y esperanza para el encuentro de las respuestas que anhelamos.

²⁰ El ejemplo más reciente que conocemos sobre este particular es el convenio de cooperación con el Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica de Costa Rica, que el INA firmó recientemente, a los efectos de capacitar a sus funcionarios. Se han previsto tres cursos, a los que asistirán 120 técnicos del INA. Las dos instituciones costarricenses encaran, además, actividades conjuntas de investigación.

CONSIDERACIONES FINALES

El repaso panorámico que hemos vertido en las páginas precedentes sobre las respuestas recientes de la formación profesional en los países de América Latina y el Caribe, y el intento de atisbar las exigencias que se ciernen sobre ella para enfrentar el futuro, constituyen apenas el comienzo de una reflexión que se torna dramáticamente necesaria.

La formación profesional podría aparecer como un campo circunscrito del acontecer total de la vida de la sociedad. Pero no lo es, y cada día lo será menos, desde el momento en que la relación del hombre con la naturaleza y con la sociedad se canaliza y expresa en el trabajo. Educar, formar para el trabajo es entonces una pieza vital para armar el hombre de mañana para lidiar con un mundo cuyo ritmo de transformación se acelera. Prever las respuestas es tarea difícil y depende de una multitud de fuerzas externas que las condicionan y determinan. Sin embargo, la misión formadora es por definición anticipadora y preparatoria; por ello no podrá resignarse a seguir los pasos marcados por el presente sino que habrá de adelantarse aun a costa de penosos esfuerzos.

No es la primera vez que esa disyuntiva se plantea a la formación profesional, y ella tiene hoy probablemente mayor fuerza interna para resolverla. Lo importante es aquilatar la dimensión y significado que ella adquiere en el momento actual, que bordea una metamorfosis mayor.

Las perspectivas que se abren al futuro son inmensas. Asistimos a un momento en que el agotamiento de las formas de producción que caracterizaron a la sociedad industrial y de las fuentes de energía que posibilitaron su crecimiento e implantación generalizada en el mundo, nos enfrenta a una redefinición de profundas raíces en el modo de vida laboral, económico, social, cultural, político e ideológico y hasta familiar y personal.

La conciencia de este inminente surgimiento de un orden humano de características distintas de las vigentes debe estar presente en todo esfuerzo educativo que prepara al hombre para enfrentar el mañana. Si bien sus rumbos no están todavía claros, es nuestra responsabilidad histórica y el legado que dejaremos a las generaciones futuras, estar alerta hacia lo que habrá de venir y reflexionar, aun en medio

de los resabios de eras que se desvanecen, sobre hacia dónde vamos y qué mundo deseamos construir para la humanidad que nos seguirá.

La agitación de nuestra vida diaria no puede enturbiar la proyección y trascendencia que los pasos que estamos dando cernirán sobre épocas posteriores; es necesario insistir en ello por obvio que parezca, pues sólo recordándolo día a día seremos capaces de asumir esa actitud de preparación que frecuentemente parece asfixiarse ante urgencias que sólo tienden a solucionar problemas que resultan de las huellas del pasado. Si ellas nos dejaron esa herencia, tendremos que acudir a un nuevo prisma para interpretar y encarar la vida social y humana.

Los países en vías de desarrollo aún no han completado los ciclos de progresos que estaban destinados a alcanzar en una sociedad industrial que ya muestra señales de debilitamiento y extinción. Pero ello, lejos de situarnos en una posición desmejorada, nos alienta a buscar los atajos hacia la sociedad del mañana, sorteando los obstáculos que los rectores actuales del mundo enfrentaron a pesar de sus logros comparativos.

La real probabilidad de encontrar, al menos para nuestra región, esos derroteros radica eminentemente en nosotros mismos, los latinoamericanos y caribeños de hoy, y en la fuerza, convencimiento e independencia con que asumamos la tarea.

Ese imperativo rige también, y muy especialmente, para la formación profesional. Aunque aparentemente ya estamos retrasados, mientras antes nos comprometamos con el futuro, mejores rastros dejará nuestro paso por la historia.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. Agarez, I. Carneiro.- *O comportamento da demanda por mão-de-obra e o papel do treinamento: constatações empíricas*. Versión preliminar. s.l., s.f., 1980. 24h.
2. Agudelo Mejía, S.- La orientación profesional en América Latina. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 78, abr.-jun. 1982. p. 7-27.
3. —. *La orientación profesional en América Latina: un estudio en diez países*. Montevideo, Cinterfor, 1982. 70p. cuads. (Estudios y monografías, 58)
4. Alleyne, A.B.- *Coordination of technical/vocational education with occupational training in the English-speaking Caribbean and Suriname: technical document*. Washington, OEA, 1979. 36h.
5. Ammann, P.- La curva de aprendizaje. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 78, abr.-jun. 1982. p. 57-63.
6. Andrade, A. Cabral de.- *Articulación de los sistemas escolar y extraescolar de enseñanza técnica y profesional: 4. Brasil*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1980. 20p.
7. *Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina: 1979*, Cinterfor, Montevideo, 1981. 161p. anexo.
8. *Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina: 1980*, Cinterfor, Montevideo, 1982. 306p.
9. Argentina. Leyes, decretos, etc. *Régimen de crédito fiscal*. Buenos Aires, CONET, 1981. 54p.
10. Barbagelata, H.-H.- *Digesto legislativo de la formación profesional en América Latina y el Caribe*. Montevideo, Cinterfor, 1981. 5v.
11. —. *Exposición de motivos para la presentación del proyecto de ley de reformas de la ley orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica*. San José de Costa Rica, s.e. 1982. 23h.

12. Barbagelata, H.-H.- *La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano*. México, UCECA, 1981. 81p.
13. Barrera, M. y Selamé, T.- *La actual política de capacitación ocupacional en Chile*. *Estudios sociales*, CPU, Santiago de Chile, n. 31, en.-mar. 1982. p. 147-168.
14. Barreto Fontes, L.- *Evaluación de los resultados del aprendizaje*. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 78, abr.-jun. 1982. p. 49-55.
15. Beyer Esparza, J.E.- *Mecanismos de participación de empleadores y trabajadores en la planificación, diseño, ejecución y evaluación de programas de formación en la empresa: las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en México*. México, UCECA, 1982. 18h. anexos. cuads.
16. Blaug, M.- *Economics of education*. Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1968. 2v.
17. Boclin, R. Guimarães.- *O modelo SENAI de instituição: aspectos conjunturais: síntese de uma reflexão*. Rio de Janeiro, SENAI, 1982. 32p. grafs.
18. Brasil. Leyes, decretos, etc. *Incentivos fiscais para a formação profissional nas empresas: lei n. 6.297 de 15 de dezembro de 1975; decreto n. 77.463 de 20 de abril de 1976; decreto n. 86.652 de 26 de novembro de 1981; resolução CFMO n. 007 de 26 de novembro de 1981; manual de orientação; formulários*. Rio de Janeiro, Ministério do Trabalho/SENAI, 1982. 41p. anexos.
19. -. *Incentivos fiscais para a formação profissional nas empresas: lei n. 6.297 de 15/12/1975; decreto n. 77.463 de 20/04/1976; lei n. 6.542 de 28/06/78; portaria interministerial n. 3.396 de 11/10/78; decreto n. 86.652 de 21/11/1981; resolução CFMO n. 007 de 26/11/1981, manual de orientação e formulários*. Brasília, Ministério do Trabalho, 1982. 43p.
20. Brasil. Ministério do Trabalho. Conselho Federal de Mão-de-Obra. *Política nacional de formação de mão-de-obra*. Brasília, 1982. 23p.
21. Brasil. Ministério do Trabalho. Secretaria de Mão-de-Obra. *Principais impactos da formação incentivada na empresa*. Brasília, OIT, 1981. 20h.
22. -. *Sistema nacional de formação de mão-de-obra*. Brasília, 1979. 74p. (Formação de mão-de-obra)
23. Brasil. SENAC. Administração Regional de São Paulo. *Educação e trabalho*. São Paulo, 1980. 63p. (Debates, 5)

24. Brasil. SENAC. Administração Regional de São Paulo. *Lei 5.693: uma década de ensino profissionalizante*. São Paulo, 1980. 88p. (Debates, 6)
25. Braverman, H.- *Trabajo y capital monopolista: la degradación del trabajo en el siglo XX*. 4. ed. México, Nuestro Tiempo, 1981. 513p.
26. Buttari, J.J.- *Unemployment in Latin America: priority areas for international action in the 1980s*. Santiago de Chile, OIT/PREALC, 1981. 27h. (Trabajo ocasional, 42)
27. Carnoy, M.- *Segmented labor markets: a review of the theoretical and empirical literature and its implication for educational planning*. Paris, IIPE, 1978. 182p.
28. Casas Hernández, J.C.- *La formación profesional en la empresa: la experiencia del INCE en Venezuela*. Caracas, INCE, 1982. 13p.
29. Castro, C. de Moura.- *Technical education for whom?* Rio de Janeiro, CAPES, s.f. 9p.
30. Castro, C. de Moura.- Assis, M. Pereira de y Oliveira, S. Furtado de.- *Enseñanza técnica, rendimientos y costos*. Montevideo, Cinterfor, 1978. 235p. (Estudios y monografías, 35)
31. Centro de Estudios Educativos, México. *Educación y realidad socioeconómica*. México, 1979. 562p.
32. Centro de Estudios Turísticos, La Habana. *Recursos humanos*. La Habana, 1982. 38h.
33. Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica, Montevideo. *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Uruguay*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1979. 8lp.
34. CEPADES/IIK. *Trayectorias laborales de egresados de la enseñanza técnica y profesional: algunos aspectos de la demanda y oferta de los recursos humanos en contexto de los actuales requerimientos de la estructura productiva paraguaya*. Asunción, 1982. 60p.
35. CEPAL y OIT.PREALC. *Dinámica del subempleo en América Latina*. Santiago de Chile, 1981. 101p. (Estudios e informes, 10)

36. CERPE. *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Venezuela*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1980. 110p.
37. CINTERFOR. *Pobreza, marginalidad y formación profesional*. Montevideo, 1982. 233p. (Estudios y monografías, 57)
38. —. *Vocational training in-depth review*. (Inédito)
39. CINTERFOR. Reunión Consultiva sobre Educación y Formación Profesional para Grupos Marginales Urbanos, Quito, 1981. *Informe*. Montevideo, 1982. 52p. (Cinterfor-Informes, n. 111)
40. CINTERFOR. Reunión de Especialistas sobre Evaluación del Aprendizaje en América Latina, Montevideo, 1980. *Informe*. Montevideo, 1980. 59h.
41. CINTERFOR. Reunión de Expertos sobre el Sistema Modular en la Formación Profesional, San José de Costa Rica, 1982. *Informe resumido*. San José de Costa Rica, INA/CINTERFOR, 1982. 37h. anexos.
42. CINTERFOR. Reunión Técnica sobre Determinación de Necesidades de Formación Profesional, Montevideo, 1981. *Informe*. Montevideo, 1981. 76p. (Cinterfor-Informes, 108)
43. CINTERFOR. Seminario sobre Políticas de Certificación, Caracas, 1976. *Informe*. Montevideo, 1977. 111p. (Cinterfor-Informes, 77)
44. Coddou Vivanco, O.— *Una nueva estructura de administración de la formación profesional*. Santiago de Chile, INACAP, 1982. 24h. anexos.
45. —. *Política de gobierno y responsabilidades de la empresa en la capacitación*. Santiago de Chile, INACAP, 1982. 29p.
46. Colombia. Leyes, decretos, etc. Decreto n. 2.412 del 19 de agosto de 1982, de la Presidencia de la República, por el cual se reglamenta, dirige e inspecciona la educación abierta y a distancia y se crea el Consejo de Educación Abierta y a Distancia.
47. Colombia. SENA. *Características de las empresas asociativas*. Bogotá, 1981. 27p. (Lecturas de referencia, 1)
48. —. *Políticas, estrategias y programas del Servicio Nacional de Aprendizaje*. Bogotá, 1982. 103h.
49. Conferencia Internacional del Trabajo, 66. reunión, Ginebra, 1980. *Memoria del Director General*. Ginebra, OIT, 1980. 169p.

50. Constenla Veloso, J.L.- *Aspectos del sistema de costos y financiamiento de la educación técnica*. Santiago de Chile, INACAP, 1982.
51. El Convenio y la nueva Recomendación sobre orientación y formación profesionales. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 41, set.-oct. 1975. 47p.
52. Cortez Romero, C.- *A lei 6.297/75: um incentivo à formação ou à reprodução?: dissertação de mestrado*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1981. 137p.
53. Costa Rica. INA. *Proyecto para la capacitación de grupos de población en condiciones de marginalidad y la creación de talleres públicos*. San José de Costa Rica, 1981. 65p.
54. Covre, A.- *A comunidade no poder: experiências do município de Boa Esperança*. s.n.t. 32p.
55. Cuba. Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social. *La capacitación técnica en Cuba*. La Habana, 1982. 40h.
56. Chile. Leyes, decretos, etc. *Decreto-ley n. 1.446 del 8 de mayo de 1976 que aprueba el Estatuto de Capacitación y Empleo, y Decreto Supremo n. 137 del 10 de junio de 1977, que lo modifica*.
57. Dannemann, R.N.- *Inquérito sobre as atividades das instituições de formação profissional da América do Sul em 1980*. (Inédito)
58. De Simone, J.A.- *El desarrollo de los subsistemas de educación técnica y profesional en América Latina*. Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1982. 18p.
59. Ducci, M.A.- *Proceso de la formación profesional en el desarrollo de América Latina: un esquema interpretativo*. Montevideo, Cinterfor, 1979. 135p. (Estudios y monografías, 44)
60. *Economía de América Latina*, CIDE, México, n. 6, en.-jun. 1981.
61. Franco de Machado, C.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Colombia*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1979. 80p.
62. Galeano Ramírez, A.- *Comprometámonos con el futuro*. Bogotá, SENA, 1982. 103p.
63. -. *Hacia una revolución educativa*. Bogotá, SENA, 1982. 98p.
64. -. *El SENA, la formación profesional y el desarrollo. Formación profesional y desarrollo*, SENA, Bogotá, en.-mar. 1980. p. 2-8.

65. Gómez Campo, V.M.- *Relaciones entre tecnología, división del trabajo y calificación ocupacional: implicaciones para la formación profesional.* México, s.e., 1982. 17h.
66. Gómez Campo, V.M.- Hermet Goulard, G. y Munguía Espitia, J.- *Relaciones entre educación técnica, formación profesional: análisis comparativo internacional.* México, Fundación Javier Barros Sierra, 1981. 27h.
67. Gómez Campo, V.M. y otros.- *Educación técnica y formación profesional extracurricular en México: evolución histórica y tendencias.* México, Fundación Javier Barros Sierra, 1981. 112p. anexos.
68. González Cosío, A.- *Formulación y aplicación participativa de una política nacional de formación de mano de obra con énfasis en la responsabilidad de la empresa: el caso de México.* México, UCECA, 1982. 15h.
69. González de Zavala, C.- *La formación profesional en el Perú.* Lima, s.e., 1979. 82p.
70. Gusso, D.A.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Brasil.* Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1980. 75p. anexos.
71. Gutiérrez Luque, F.- *La estrategia promocional para la capacitación y el desarrollo en el nivel informal urbano de la economía.* Bogotá, SENA, 1981. 15h.
72. Hallack, J. y Caillods, F.- *Education, formation et secteur traditionnel.* Paris, IIPE, 1981. 150p.
73. Harbison, F. y Myers, Ch.A.- *Education, manpower and economic growth: strategies of human resource development.* New York, McGraw Hill, 1964. 229p.
74. Herrera Pérez, C.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Panamá.* Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1979. 73p.
75. *Innovaciones en materia de educación y formación profesional en Chile.* Boletín Cinterfor, Montevideo, n. 74, abr.-jun. 1981. p. 87-97.
76. Institut International de Planification de l'Education. *Education, travail et emploi.* Paris, UNESCO, 1981. 2v.

77. Jiménez Veiga, D.- *El papel de las instituciones de formación profesional en coyuntura de crisis: el caso de Costa Rica*. San José de Costa Rica, INA, 1982. 22p.
78. -. *Políticas de gobierno y responsabilidad de la empresa en la capacitación*. San José de Costa Rica, INA, 1982. 42p.
79. Küller, J.A. y Franco, L.A. Carvalho.- *Impacto do avango tecnológico sobre a administração das instituições de formação profissional*. São Paulo, CENAFOR, 1982. 45h.
80. Lequay, A.L.- *Vocational training schemes in the Caribbean countries: abridged version*. Port-of-Spain, ILO/CINTERFOR, 1980. 19h.
81. Magendzo, A.- Barra, N. y González, L.E.- *Estudio comparado sobre cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1981. 151p.
82. Magendzo, A. y Barra, N.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1978. 86p.
83. Melgarejo Rodríguez, J.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Cuba*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1979. 70p.
84. México. Leyes, decretos, etc. Decreto por el que se establecen estímulos fiscales para el fomento de la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores en actividades prioritarias y aquellas que se determinen específicamente. *Diario Oficial*, México, 19 de marzo, 1982. p. 2-5.
85. Muñoz Bustos, A.- *Asesoría a las empresas para el montaje de servicios de capacitación*. San José de Costa Rica, INA, 1982. 79h. anexos.
86. -. *Mecanismo de participación de empleadores y de trabajadores en la planificación, diseño, ejecución y evaluación de programas de formación profesional*. San José de Costa Rica, INA, 1982. 25h. anexos.
87. OIT. PREALC. *Planificación del empleo*. Santiago de Chile, 1982. 292p. cuads.
88. -. *El sector informal urbano y la formación profesional*. Santiago de Chile, 1981. 18h. (Trabajo ocasional, 36)

89. Paraguay. Ministerio de Justicia y Trabajo. Dirección General de Recursos Humanos. *Características cualitativas de la demanda de operarios y artesanos calificados*. Asunción, s.f. 57h.
90. Paraguay. SNPP. *Memoria 1981*. Asunción, s.f. 27p.
91. Perú. Leyes, decretos, etc. *Nueva Ley General de Educación: ley n. 23.384, del 18 de mayo de 1982*.
92. Perú. SENCICO. *El SENCICO como elemento necesario en la capacitación*. Lima, 1981. 16p.
93. Piña Riquelme, C.- *Sector informal: estrategias ocupacionales y orientaciones ideológicas*. Santiago de Chile, OIT/PREALC, 1981. 84p. (Monografías, 20)
94. Programa Paraguay-Alemán de Educación y Desarrollo. *Trayectorias laborales de egresados de la enseñanza técnica y profesional*. Asunción, 1982. 63p. (Documento de trabajo, 18)
95. *Progreso económico y social en América Latina: el sector externo: informe 1982*, BID, Washington, 1982. 44lp.
96. Retuerto, E.- *Propuesta de un esquema metodológico para la determinación de necesidades de formación profesional*. Montevideo, Cinterfor, 1981. 75p.
97. Rode, C.A.F.- *Problemas estructurales en las economías desarrolladas y sus consecuencias para la educación técnica y profesional*. (Documento presentado al Seminario Internacional sobre Educación Técnica, Formación Profesional y Desarrollo Socio-económico, Asunción, 1982)
98. Salm, C.L.- *Escola e trabalho*. Campinas, São Paulo, s.e., 1980. 104h.
99. Seminario Internacional de Formación Dual, Bogotá, 1982. *Conclusiones y recomendaciones*. Bogotá, SENA/DSE, 1982. 211h. apéndice.
100. Seminario Regional sobre la Articulación entre los Sistemas de Carácter Formal y no Formal de Enseñanza Técnica y Profesional, México, 1980. *Informe final*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1980. 134p.
101. *Serie bibliográfica*, Cinterfor, Montevideo, n. 31, 1978. 32p.
102. *Serie bibliográfica*, Cinterfor, Montevideo, n. 41, 1982. 31p.

103. Sierra, C. de.- *Las clases sociales, los sectores sociales de status socio-económico más bajo y marginal en América Latina, frente al desarrollo y la educación*. Paris, UNESCO, 1981. 53p.
104. Simões, L.- *Pesquisa sobre os efeitos da lei 6.297*. Brasília, Ministério do Trabalho, 1981. sin paginar. (Documento de trabalho, 19)
105. —. *Pesquisa sobre os efeitos da lei 6.297*. Brasília, Ministério do Trabalho, 1981. 54h. anexo. (Documento de trabalho, 20)
106. Suasnávar García Salas, R.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1979. 52p.
107. Talavera Goiburú, R.- *Medios masivos de comunicación para la formación gerencial de la pequeña empresa rural*. Ginebra, OIT, 1981. 44p.
108. Toffler, A.- *La tercera ola*. 4. ed. Barcelona, Plaza y Janes, 1981. 494p.
109. Trejos S., F.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Costa Rica*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1979. 67p.
110. UNESCO. *Recomendación sobre la enseñanza técnica y profesional. Profesiones y empresas*, Madrid, v. 6, n. 58, en.-mar. 1979. p. 19-36.
111. UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *Módulos sobre competencias para administradores de la educación técnica y profesional*. Santiago de Chile, 1981. 8p.
112. Vega Bezanilla, G.- *Orientaciones para la formulación de políticas, estrategias y programas de formación profesional para grupos marginales urbanos*. Montevideo, Cinterfor, 1981. 44p. (Documento de referencia)
113. Venezuela. *Leyes, decretos, etc. Resolución n. 296 del 6 de septiembre de 1982 del Ministerio de Educación, por la cual se acreditan los estudios del Programa Nacional de Aprendizaje del Instituto Nacional de Cooperación Educativa con los equivalentes a Educación Básica y Educación Media Diversificada y Profesional*.

114. Verástegui, L. y Robles, J.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: Perú*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1978. 98p. anexos.
115. Wiñar, D.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: República Argentina*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1978. 40p. cuads.
116. Zúñiga Molina, L. y otros.- *Estudio de cambios e innovaciones en la educación técnica y la formación profesional en América Latina y el Caribe: México*. Santiago de Chile, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1980. 93p.

LISTA DE INSTITUCIONES MENCIONADAS,
AGRUPADAS POR PAIS

Argentina	CONET	Consejo Nacional de Educación Técnica
Barbados	NTB	National Training Board
Bolivia	FOMO	Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra
Brasil	CENAFOR	Centro Nacional de Perfeccionamiento de Personal para la Formación Profesional
	PIPMO	Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra
	SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
	SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
	SENAR	Servicio Nacional de Formación Profesional Rural
	SMO	Secretaría de Mano de Obra
Colombia	SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
Costa Rica	INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Chile	INACAP	Instituto Profesional y Centros de Formación Técnica
	SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
República Dominicana	INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
Ecuador	SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
Guatemala	INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
Haití	CPFP	Centro Piloto de Formación Profesional
	INFP	Instituto Nacional de Formación Profesional

Honduras	INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
Jamaica	NITB	National Industrial Training Board
México	ARMO	Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria
	CATEX	Centro de Capacitación Textil
	ICIA	Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera
	ICIC	Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción
	INAPRO	Instituto Nacional de Productividad (ex CENAPRO)
	UCECA	Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento
Panamá	SENAFORP	Servicio Nacional de Formación Profesional
Paraguay	SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
Perú	SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
	SENCICO	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
St. Lucia	T&MDC	Training and Manpower Development Commission
Suriname	NVTB	National Vocational Training Board
Trinidad y Tabago	NTB	National Training Board
Uruguay	UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
Venezuela	INCE	Instituto Nacional de Cooperación Educativa
	INAPET	Instituto Nacional de Adiestramiento Petrolero y Petroquímico
	INASALUD	Instituto Nacional de Capacitación y Adiestramiento del Sector Salud
	INCAPEN	Instituto de Capacitación Penitenciario
	INCATEX	Instituto de Capacitación Textil
	INCATUR	Instituto de Capacitación Turística
	INSBANCA	Instituto de Capacitación Bancaria
	INSPROSEG	Instituto de Formación Profesional de los Trabajadores de Seguros

700.3.83

El n° 61 de Estudios y monografías
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor
en Montevideo, marzo de 1983