

*formación,
trabajo y
conocimiento*

*La experiencia
de América Latina y el Caribe*

Cinterfor/OIT

Oficina Internacional del Trabajo



Montevideo, 1999

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 1999

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/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

Primera edición: Montevideo, 1999

ISBN 92-9088-086-0

CINTERFOR

Formación, trabajo y conocimiento. Montevideo, 1999.
110 p. (Papeles de la Oficina Técnica, 7)

Documento presentado a CINTERFOR. Reunión de la
Comisión Técnica, 34, Montevideo, 1999.

ISBN 92-9088-086-0

/FORMACION PROFESIONAL/ /TRABAJO/ /CONOCIMIENTO
TECNICO/ /REVISION DE CONOCIMIENTOS/ /POLITICA DE
FORMACION/ /PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES/
/AMERICA LATINA/ /CARIBE//PUB CINTERFOR/

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido 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/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: dirmvd@cinterfor.org.uy, Fax: 902 13 05, Montevideo, Uruguay, página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

E-mail: dirmvd@cinterfor.org.uy

Página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>

Hecho el depósito legal núm. 309.449/99

Impreso en los talleres gráficos de Cinterfor/OIT

Indice

Introducción: Las expresiones del cambio	5
I. La formación: un hecho laboral, tecnológico y educativo	15
1. Formación y relaciones laborales	17
1.1. La formación en los acuerdos nacionales	20
1.2. La formación en los convenios colectivos de rama de actividad o industria	22
1.3. Las nuevas formas de acción del Estado en el campo de la formación profesional: el papel de los Ministerios de Trabajo	25
2. Formación y procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica	28
3. Formación y educación a lo largo de toda la vida	43
II. El nuevo panorama institucional de la formación americana	55
1. Acercamiento a una tipología de arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe	59
2. Ampliando las fronteras de la formación: arreglos que fortalecen su vínculo con los sistemas regulares de educación media técnica y tecnológica	68
3. La financiación de la formación profesional en América Latina y el Caribe: ¿Sólo un problema financiero?	71
III. Participación y descentralización	77
1. Las organizaciones de trabajadores y la formación profesional	79
2. Las organizaciones de empleadores y la formación profesional	88
3. La oferta privada y no gubernamental de formación y capacitación .	94

4. La gestión local de la formación: un espacio para más actores y oportunidades	98
IV. Conclusiones	107

Indice de recuadros

Brasil: CIET/SENAI, un observatorio de las transformaciones tecnoló- gicas y sus impactos sobre la formación profesional y el trabajo	34
Colombia: desarrollo tecnológico y formación	39
Brasil: los aportes del SENAC a la investigación y difusión de conocimientos relativos a la formación profesional	42
Brasil: desarrollo de la oferta de formación profesional superior	50
República Dominicana: proyección de una institución de formación profesional	58
Costa Rica: gestión de calidad en una institución de formación profesional	61
4 Jamaica: investigación y desarrollo técnico pedagógico para la capacitación de los recursos humanos de la formación	66
Perú: transformación institucional de una entidad de formación profesional	68
Argentina: gestión sindical de programas de formación	80
Brasil: sindicatos y formación profesional	83
Chile: gestión empresarial en la formación para el sector rural	90
México: formación para la micro, pequeña y mediana empresa	94
Argentina: Gestión local de la Formación Técnico Profesional	100

Introducción

Las expresiones del cambio

Desde su creación, en 1963, Cinterfor/OIT ha comprometido lo mejor de sus recursos y potencialidades humanas e institucionales en acompañar y aportar para la producción y adquisición de conocimientos en materia de formación, educación y trabajo. Para ello ha hecho de la investigación, reflexión y divulgación sobre políticas, estrategias, prácticas y experiencias relevantes latinoamericanas e internacionales en estos ámbitos uno de sus ejes programáticos fundamentales.

En un mundo signado por el vértigo del cambio y organizado en torno a la espiral del conocimiento, la cuantía y complejidad de las innovaciones, búsquedas y esfuerzos desarrollados por los múltiples actores que hoy actúan en el universo de la formación reclaman una sistematización constante -siempre amenazada de obsolescencia- si se los quiere aprovechar al máximo y recuperarlos para el aprendizaje y el caminar colectivo. Este documento es una nueva manifestación de este compromiso con la generación de sinergias entre países, instituciones y protagonistas de la formación profesional y la educación técnica y su propósito es el de describir y analizar lo que está sucediendo actualmente en América Latina y el Caribe en estos campos.

5

Ante este objetivo parecería que el recurso más sencillo fuera la comparación con el pasado. Sin embargo, apenas se inicia esa línea, resulta evidente que la pregunta organizadora ya no puede ser ¿qué ha cambiado en la formación profesional en la región? sino por el contrario: ¿qué no ha cambiado? Y es que, en verdad, son pocos los aspectos -en forma, contenido o concepto- que no han resultado alterados en el transcurso de los últimos 25 años. Más aun, ningún siglo en la historia ha vivido tantas y tan intensas transformaciones sociales como el siglo XX.

La sociedad, los ejes estructuradores de su desarrollo, su morfología y las coordenadas de espacio y tiempo son cuantitativa y cualitativamente diferentes. Ya no hay dudas acerca del rol que el conocimiento juega en el desarrollo. Las economías no están más basadas únicamente en la acumulación de capital físico y recursos humanos: hace falta un sólido cimiento de información, aprendizaje y adaptación. La investigación científica se concreta en innovaciones tecnológicas, aparecen nuevos productos, se sustituyen insumos, se descubren innovadoras técnicas de producción que permiten economizar recursos y reducir costos, etc. **El conocimiento pasa a ser la base del trabajo humano y tiene el poder de crear una nueva sociedad: la sociedad cognitiva o la sociedad del saber.**

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

6 Como consecuencia de ello la educación pasa a convertirse en el centro de la sociedad cognitiva y su funcionamiento y valores básicos deberán ser, en forma creciente, motivo de interés y de involucramiento de todos los actores sociales. Todo hace suponer que la apropiación del conocimiento en la sociedad del saber se asimilará a la tenencia de propiedades y riquezas en la sociedad capitalista. Paralelamente, el impulso tecnológico también ha permitido el desarrollo de modalidades pedagógicas no convencionales (diversas formas de educación a distancia, incluida: televisión, enseñanza interactiva, recursos multimedia, etc., que abren oportunidades de aprendizaje a millones de personas que, de lo contrario no tendrían acceso a una enseñanza satisfactoria.

Pero, al mismo tiempo, estas posibilidades están bien lejos de ser accesibles en forma igualitaria para todos y además exigen modificaciones radicales del tipo, la combinación y la calidad de los conocimientos necesarios. La intensidad en la extensión de la informática no puede ocultar la existencia de vastas zonas de nuestro continente que aún carecen de luz eléctrica y de agua potable o de escuelas donde la tiza y los libros son bienes escasos. Para los pobres, los frutos de la era de la información *-el conocimiento para todos-* siguen siendo inalcanzables. Las desigualdades en la capacidad de generar conocimientos son todavía mayores que las relativas al ingreso y lo que defi-

nitivamente distingue a los pobres de los ricos -sean personas o países- ya no sólo es que tienen menos capital sino también menos conocimientos y de peor calidad, o sea la diferencia de ingresos entre naciones e individuos obedece al mayor acierto con que se ha sabido adquirir y utilizar los conocimientos. El conocimiento en el mundo actual define las transacciones económicas, determina los intercambios comerciales, orienta los mercados, determina las tecnologías y los sistemas productivos pero también viabiliza la calidad de la vida y de los vínculos societarios. Los países pobres tienen menos instituciones y herramientas para recopilar y difundir la información sobre transacciones, tecnologías y perspectivas de mercado, certificar la calidad de sus productos pero también para asegurar la pertinencia y actualización de sus servicios educativos y de salud e incluso para generar y transmitir el conocimiento y la información que permitan la expresión libre de la voluntad ciudadana y el funcionamiento transparente de los mecanismos de control político.

No parece, por tanto, haber espacio para dudas acerca de que, en vísperas del nuevo milenio, la promoción del desarrollo económico, la elevación del nivel de vida de ciudadanos y países, el disfrute de una salud mejor, la habilitación a las jóvenes generaciones de una educación de mejor calidad y mayor pertenencia, la conservación del medio ambiente pasa por encontrar los recursos y las formas para lograr que **todos**, hombres y mujeres, jóvenes y adultos, países y regiones, puedan: *acceder, aprender y comunicar los conocimientos relevantes*. Para ello se requiere buscar y adaptar los conocimientos disponibles en otros lugares del mundo e impulsar la generación local; asegurar la educación básica universal y la creación de oportunidades de educación permanente así como la promoción de la educación terciaria y aprovechar todas las posibilidades de la tecnología de la información y las comunicaciones.

Por último, **el conocimiento, en su concreción tecnológica y en su multidisciplinariedad modifica radicalmente la morfología societaria, impulsando la irrupción de una “sociedad red” y altera las coordenadas del espacio y el tiempo, incorporando la cultura del espacio virtual y del tiempo atemporal**. Las redes, en cuanto conjuntos de organismos, centros, instituciones, aparatos, físicamente separados pero conectados entre sí, a partir de códigos de comunicación comunes y objetivos complementarios o articulables, se constituyen en las modalidades organizativas y/o los instrumentos apropiados para una economía basada en la innovación, la globalización y la descentralización o para las empresas que se sustentan en la flexibilidad y la adaptabilidad.

A 2.700 años del descubrimiento del alfabeto, que permitió el discurso racional y ensanchó el mundo, independizándolo de los objetos y de la relación entre los hablantes, la televisión permitió la integración de texto, imagen y sonido en un mismo sistema y, en la segunda mitad de los años noventa, la multimedia trae la fusión de los medios de comunicación de masas con el poder de la interactividad y extiende el ámbito de la comunicación electrónica a la vida cotidiana, el trabajo, la escuela, el ocio, etc. El resultado: la transformación radical y definitiva de la cultura y el desdibujamiento de las fronteras entre materialidad y virtualidad, entre ayer, hoy y mañana.

La división y la naturaleza del trabajo se han transformado. El impacto esperado de la automatización, la computación, la robótica y el desarrollo de las telecomunicaciones ha desencadenado la «tercera revolución industrial», que coexiste con un alto desempleo mundial. Se estima que, solamente en los EE.UU., noventa millones de puestos de trabajo están en vías de ser sustituidos por máquinas en el futuro inmediato. Pero el impacto tecnológico no sólo se circunscribe a la industria, sino que la biotecnología transforma radicalmente el agro y las telecomunicaciones y la informática al sector servicios. Asistimos a la articulación entre la tecnología de la información y las Ciencias de la Vida, y un buen ejemplo de ello es la aparición de un nuevo campo -llamado «*pharming*»- habilitado a partir de la clonación y que, al introducir genes en el código genético de los animales, los transforma en fábricas químicas.

8

Esta fusión entre informática y biotecnología cuestiona el trabajo de masas que fue distintivo de la revolución industrial y tiene una capacidad productiva tan grande que cada vez resulta más difícil encontrar una demanda efectiva para ella, especialmente si además el poder adquisitivo y la cantidad de trabajadores baja permanentemente. A ello se le suma la tendencia a la disminución de la integración vertical, a través de la externalización de los servicios de apoyo a la producción -anteriormente realizados internamente a la empresa y por su personal regular- e incluso de partes del proceso productivo. Por tanto, los límites entre los tradicionales sectores de la economía y, por ende, la propia división del trabajo se alteran y todo indica que continuarán haciéndolo de manera impredecible.

En la segunda mitad del siglo XVIII, en Europa, los economistas e ingenieros, con la figura de Adam Smith a la cabeza, definían al trabajo como la realización de un conjunto de operaciones elementales de producción que podían ser objetivadas y definidas en forma precisa, independientemente de la persona que las realizara. Esta definición del trabajo rompió violentamente

con la forma en que la actividad profesional era vivida y practicada por los artesanos que integraban el producto con el saber adquirido y puesto en funcionamiento por el individuo. Esta definición del trabajo como secuencia de operaciones generó una ruptura radical entre un objeto llamado trabajo y otro llamado trabajador, definido como una fuerza de trabajo dotada de cierta energía y habilidad, capaz de asumir la realización de esas operaciones. En este esquema, la calificación del trabajador no era más que su capacidad de ajustarse a las operaciones que debía realizar como asalariado, subordinado a un empleador. Esta doble definición de trabajo y trabajador condujo a la noción de construcción de la productividad del trabajo: productividad física -velocidad de la realización y rapidez en el encadenamiento de las operaciones- y productividad económica, que se traduce en una baja del valor unitario de cada mercadería así producida.

Frederick W. Taylor, ingeniero economista, dio una forma práctica a esta elaboración conceptual y todo el llamado «sistema taylorista», basado en la división entre concepción y ejecución del trabajo operario, no es sino una aplicación instrumental de las ideas de Adam Smith. Por organización taylorista se entiende la organización racional de la industria en serie que busca definir y dividir, con el máximo de precisión, los puestos de trabajo y las tareas de manera de controlar el trabajo prescrito. Es un sistema que busca prescindir del trabajo como sujeto.

Mientras la evolución creciente de la demanda, que caracterizó a las épocas pasadas, permitía la estandarización productiva -economía de escala- y comercial -redes de distribución- hoy, la creciente diferenciación exigida y la imposibilidad de sostener existencias o *stocks* considerables de productos heterogéneos, reclama la producción a medida. Ésta requiere una ajustada articulación entre el avance tecnológico -que ofrece respuestas y soluciones a estas nuevas exigencias- y la modernización de la gestión operativa y comercial. Entre los múltiples cambios que este proceso requiere, se puede proclamar la sustitución de la racionalización de tipo fordista-taylorista y su sustitución por un nuevo modelo de producción industrial cuyos fundamentos son la flexibilidad y los nuevos métodos de organización de los trabajos adaptados a mercados siempre cambiantes y heterogéneos o tecnologías blandas. Este «nuevo paradigma de organización industrial» exige una doble lectura del cambio tecnológico. Desde el punto de vista diacrónico es necesario tener presente que dicho cambio no se da de manera súbita ni generalizada, las nuevas maquinarias se vuelven pronto obsoletas pero, además, no se implantan en forma instantánea e integralmente sino que conviven con los sistemas de producción antiguos generando desequilibrios y desniveles en el proceso de moderniza-

ción industrial. A su vez, una lectura sincrónica muestra que las consecuencias de dichos cambios en la organización y calificación del trabajo son diferentes según las categorías de trabajadores, el sexo, el nivel de calificación que posean, pero también según se trate de países altamente industrializados o en vías de desarrollo.

10 Todo ello conduce a un cambio radical del perfil ocupacional, a la exigencia de nuevas competencias y aptitudes- hasta ahora desconocidas o desvalorizadas- que acercan la formación del trabajador a la formación del ciudadano y a la inexistencia de un determinismo tecnológico. La configuración y el contenido de las ocupaciones se han vuelto más complejos, los empleos requieren más conocimientos y menos habilidades físicas, se ha enriquecido el contenido de los trabajos y se amplía la gama de funciones desarrolladas por todos los trabajadores. El esquema de gestión de la fuerza de trabajo de la industria fordista se caracterizó por la parcelación extrema de la tareas y el uso extensivo de mano de obra no calificada. Por el contrario, el nuevo paradigma se caracteriza por la realización de varias series cortas al interior de un abanico de productos distintos (automatización flexible) y su gestión ha venido acompañada de nuevas modalidades organizativas tales como *just-in-time*, *kanban*, producción en equipo o grupos de trabajo, subcontratación de tareas o servicios e incluso algunas formas de flexibilidad laboral (trabajadores a tiempo parcial, jornada reducida para todos los trabajadores o para grupos específicos, contratación por tareas, etc.). Cuando de modalidades de control se trata, se incorporan control estadístico de calidad, mejora continua, calidad total, programas cero defecto. Ello entraña modificaciones sustanciales en el ámbito y en las condiciones de trabajo que deberían estar destinados a generar cambios actitudinales profundos y a modificar las prácticas de los trabajadores y el requerimiento de competencias en competencias cognitivas y herramientas a las que se accede por un mayor nivel de educación general. Pero, además, las nuevas formas de organización del trabajo reclaman de competencias comportamentales y disposiciones sociomotivacionales que faciliten la integración en equipos.

Ante estas transformaciones a nivel mundial la pregunta inevitable refiere a cómo éstas se han procesado en América Latina y el Caribe y qué caminos está teniendo el ajuste entre estas nuevas exigencias y las realidades formativas de la mano de obra. La transformación económica y la modernización tecnológica en el continente se ha caracterizado por intensos desequilibrios y heterogeneidades. Por su lado, a nivel micro, se registran comportamientos contrapuestos y todavía es posible detectar sectores de actividad o empresas que -manteniendo una organización productiva casi artesanal- logran encon-

trar circunstancialmente nichos de mercado exitosos que les aseguran una sobrevivencia cuya continuidad es difícil de prever. A su vez, si bien durante la crisis de los ochenta continuó aumentando el capital educativo de la población, América Latina y el Caribe aún no han conseguido que una importante proporción de su población alcance los niveles requeridos por aquellas ocupaciones que permiten mejores ingresos y niveles altos de productividad. Y lo que es aún más significativo, la expansión cuantitativa de la matrícula atentó contra la calidad de la educación y agudizó la diferencia entre los educandos según su capital económico y cultural de origen. En ese contexto la gestión del capital humano y, en especial, de su cualificación debería constituir el punto de encuentro, el espacio de articulación, entre el deseo y la realidad. Cuando la mirada se focaliza en ese ámbito, nos encontramos con que:

Ha cambiado la concepción de la formación. Si ella siempre fue considerada como un hecho educativo, lo cierto es que durante mucho tiempo mantuvo un diálogo más fluido con el mundo de la producción y el trabajo que con el escolar y académico. Hoy se enfatiza este carácter educativo de la formación a medida que confluye, junto a otras modalidades y ramas de la enseñanza, en el desafío de dar cuenta de la necesidad de las personas de acceder a una formación y educación a lo largo de toda la vida.

La formación, al estar estrechamente vinculada con el trabajo productivo, siempre fue un dato presente al interior de los sistemas de relaciones laborales de nuestros países. Pero esta presencia fue durante mucho tiempo discreta y poco valorada por los propios actores productivos y laborales. Hoy en día ella aparece como un componente central dentro de las estrategias de incremento de la productividad y mejora de la competitividad de las empresas. Se asocia a su vez con el salario y con las oportunidades de participación en la gestión de la producción. Es materia de negociación y aparece cada vez con mayor frecuencia en los convenios colectivos y en la legislación laboral. Empresarios y trabajadores, así como sus organizaciones representativas, presionan para tener poder de decisión en materia de formación y, a la vez, encuentran insospechadas oportunidades de cooperación y diálogo. El problema del desempleo, instalado como punto número uno de la agenda de prioridades a resolver, comienza a ser atacado mediante **una nueva generación de políticas activas de empleo, dentro de las cuales la formación aparece como un componente central, estratégico e imprescindible.**

Hablar de formación ha sido también, y desde siempre, referirse a la entrega de conocimientos, habilidades y destrezas vinculados con un oficio y, lógicamente, al manejo de una determinada tecnología. Se trataba, sin duda,

de una transferencia tecnológica hacia los individuos que atravesaban el proceso de aprendizaje. Manteniéndose este elemento básico, lo cierto es que hoy **el vínculo entre formación y tecnología se ha vuelto mucho más extenso, profundo y complejo que en el pasado.** El ritmo de las innovaciones se acelera y ya no sólo son los aprendices quienes deben familiarizarse con una (para ellos) nueva tecnología. Los empresarios, los mandos medios y técnicos, los gerentes, los profesionales, las empresas mismas en tanto organizaciones, deben actualizarse permanentemente, requieren orientación e información, se procuran espacios donde realizar ensayos y pruebas a efectos de tomar la decisión de incorporar o no determinada innovación. La formación comienza entonces a diversificar sus públicos, y ya no es sólo el trabajador individual sino también otro tipo de personal y las empresas quienes solicitan servicios de formación y actualización en materia tecnológica. Al renovarse rápidamente la tecnología aplicada a la producción, la formación también comienza a transformarse, perdiendo importancia relativa los esfuerzos pedagógicos dirigidos a manejar tecnología específica –como un determinado tipo de torno, o cierta técnica de soldadura- para incrementarse la importancia de la formación para manejar y relacionarse con una tecnología en permanente cambio. Esta nueva situación ha hecho que, en América Latina y el Caribe, en las instancias más actualizadas y eficaces de atención a las empresas y los trabajadores, ya no se hable y se trabaje pensando exclusivamente en la formación como tal, sino en ella integrada a un conjunto de servicios, fundamentalmente tecnológicos, que buscan dar respuesta integral a las necesidades globales de las empresas.

Se ha reorientado la composición sectorial de la oferta formativa. La economía de los países, tanto en términos de generación de producto como de distribución del empleo se ha transformado radicalmente. Hace tres décadas, los sectores vinculados con la producción industrial tenían un mayor peso relativo y todo hacía presuponer que dicha participación en la economía de los países se incrementaría sostenidamente. En forma congruente con ello, la mayor parte de la oferta institucional de formación profesional estaba fundamentalmente dirigida a ocupaciones del sector secundario de la economía. Durante las últimas dos décadas, América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo, conoció una pérdida relativa de la importancia del sector industrial en materia de participación en el producto, pero sobre todo en lo que hace a la generación de empleo. Acompañando a ello, se ha incrementado la importancia del sector servicios, aportando una proporción cada vez mayor del producto y pasando a un primer lugar en materia de generación de empleo, absorbiendo en buena medida mucha de la mano de obra que paulatinamente quedaba excedente en el sector secundario. Se explica así que muchas de las

entidades de formación de la región han reorientado su oferta buscando darle un mayor peso a las ocupaciones del sector terciario, a la vez, que surge y se desarrolla una nueva oferta, tanto pública como privada, dedicada de modo específico a atender los requerimientos de este sector en expansión.

La formación: un hecho laboral, tecnológico y educativo

La relevancia de la formación, al interior de los sistemas de relaciones laborales en América Latina y el Caribe, es hoy un hecho indiscutible. Basta para ello considerar los antecedentes de pactos o acuerdos nacionales o sectoriales tripartitos sobre empleo, productividad, relaciones laborales que introducen propuestas sobre formación; el creciente número de convenios colectivos que explícitamente incorporan a la formación y a la capacitación dentro de las cláusulas acordadas; el desarrollo de la legislación laboral que hace referencia tanto al derecho a la formación como a su operativización, o bien la aparición de diversas instancias de diálogo y concertación -bipartitas y tripartitas- en este campo. Los vínculos de la formación con temas como productividad, competitividad, salarios, salud ocupacional, condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad social, empleo y equidad social, hacen que ella sea cada vez más un elemento clave dentro de los actuales sistemas laborales en la región.

15

Otro tanto es posible afirmar de la importancia de la formación como un componente central y estratégico dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. Muchas de las instituciones de formación profesional, así como otras instancias surgidas más recientemente y que actúan en este campo, no se limitan a desarrollar una oferta formativa pura. A lo largo y ancho de la región ya es frecuente encontrar diversas experiencias de centros o servicios tecnológicos que estas mismas entidades montan para ofrecer una gama de servicios más amplia e integral, tanto a las empresas como a la comunidad en general: laboratorios de ensayos de materiales, servicios de certificación de productos y procesos, eventos de divulgación tecnológica, publicaciones especializadas, bancos de datos de recursos tecnológicos y de consultores en diversas áreas, servicios de asistencia técnica y consultoría,

entre otros. De otra parte, algunos institutos tecnológicos han pasado de centrarse en la problemática de la investigación -desarrollo y adaptación de tecnología «dura», como materiales, herramientas y equipos; y «blanda» como la información y los programas informáticos- a considerar también todo lo relativo a la gestión, desarrollo y formación de recursos humanos. Dicha confluencia no es en absoluto resultado de la casualidad. Resulta ya parte del sentido común en la esfera productiva que el «capital humano» es un componente central y definitorio dentro de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas y sectores económicos. La formación aparece entonces, en este escenario, como una herramienta fundamental tanto para desarrollar esta nueva tecnología como para aprovechar y utilizar eficazmente cualquiera otra.

16 Cuando se observa el accionar actual de diversas entidades de formación de la región se comprueba, entre otros aspectos, que se ha venido desarrollando una amplia y flexible oferta de formación. Es dable encontrar, dentro de la oferta curricular de estas instituciones, desde cursos de formación inicial, pasando por cursos medios y superiores, y llegando a ofertas de actualización que pueden interesar incluso a profesionales universitarios. Y, como si esto fuera poco, surgen innumerables ejemplos de cooperación con otros organismos públicos, como los Ministerios de Educación en los campos de la enseñanza media técnica, tecnológica no universitaria, y la educación de adultos, con empresas y entidades colaboradoras, con sindicatos, con organizaciones no gubernamentales, y tantas otras variantes imposibles de ser consignadas de forma exhaustiva en este documento. Vale decir, entonces, que la formación ha venido reforzando un componente educativo que siempre tuvo, tanto a través de la propia oferta de las instituciones especializadas como mediante la búsqueda de una mayor articulación y cooperación con otras entidades, organismos y modalidades de enseñanza que trabajan en esta esfera.

Por lo tanto, relaciones laborales, tecnología y educación son dimensiones fundamentales de la realidad actual de la formación y, además, espacios donde ésta juega un rol decisivo. Para analizar más en profundidad dichas dimensiones y campos de actuación de la formación, se abordarán seguidamente cada uno de ellos: formación y relaciones laborales; formación y procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica; formación y educación a lo largo de toda la vida

1. Formación y relaciones laborales

La formación es hoy un componente central y estratégico de los sistemas de relaciones laborales. Así lo confirma el interés y el creciente involucramiento de empresas y trabajadores, de las organizaciones representativas de unas y de otros, de los Ministerios de Trabajo a través de sus unidades especializadas en el tema, sus programas de formación y capacitación y las nuevas políticas activas de empleo, la más reciente legislación laboral y el incremento de convenios colectivos que contienen acuerdos referidos a formación.

De hecho, la formación siempre ha estado estrechamente vinculada con las relaciones de trabajo. Aun en la etapa preindustrial, cuando la producción tenía características artesanales, existían ya las figuras del maestro de taller y del aprendiz, donde el primero iba permitiendo y estimulando una progresiva acumulación de saberes y habilidades por parte del segundo que, a la larga, se transformaba en portador y continuador de la tradición del oficio. Es decir que ya en ese momento, el proceso de aprendizaje estaba absolutamente integrado dentro de aquellas primarias relaciones laborales y formaba parte de las «reglas del juego» de la producción y el trabajo de la época.

El desarrollo y auge de la era industrial, en cambio, marchó conjuntamente con las tendencias a la especialización y mayores niveles de la división del trabajo en la sociedad. Si bien el aprendizaje nunca dejó de acontecer como algo importante en los centros de trabajo, en cierto momento la responsabilidad por la formación de quienes habrían de desempeñarse en determinados puestos comenzó a ser deslocalizada hacia esos otros espacios, tanto físicos como institucionales, que pasaron a ser los centros de formación.

Esta última tendencia se produjo, en América Latina y el Caribe, paralelamente a los primeros esfuerzos industrializadores, mediante el surgimiento de instancias especializadas que pasaron a encargarse de la función formativa. El aprendiz es, típicamente en dicha etapa, una persona, generalmente un joven que concurre a cursos de formación en una institución durante cierto período de su vida y que se convierte en trabajador al ser finalmente contratado y ubicado en un puesto de trabajo donde pasa a aplicar los conocimientos, habilidades y destrezas previamente adquiridos. Cabe aclarar, sin embargo, que esto se trató de una situación predominante pero no absoluta. De hecho, ya a mediados de la década de los años setenta, algunas de las instituciones de formación profesional como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica, y Cinterfor/OIT mismo, comenzaron a preocuparse por delinear y

aplicar estrategias que permitiesen certificar a aquellos trabajadores que, a través de su propio desempeño laboral, hubiesen alcanzado niveles de calificación que merecieran un reconocimiento formal.

Haciendo referencia, entonces, a la etapa de industrialización que tuvo lugar al influjo del modelo desarrollista, podría decirse que, de modo general, la formación tuvo desempeñado un papel en cierta medida disimulado dentro de los sistemas de relaciones laborales de la época. Siendo en cualquier lugar y circunstancia la calificación un componente importante de la producción, lo cierto es que durante dicha etapa cuando se hacía referencia a las «relaciones laborales», se hablaba básicamente de los hechos y procesos de negociación y/o conflicto en torno a temas tales como el salario, la estabilidad y las formas de promoción en el empleo, la extensión de determinados beneficios sociales, etc.

18 En dicho contexto, la formación fue una actividad que rara vez era objeto de negociación; por lo tanto conocía escasas menciones dentro de los convenios colectivos de trabajo, y en la legislación laboral tenía sólo algunas referencias básicamente declarativas o bien que especificaban el ámbito institucional en el marco del cual debía resolverse su ejecución (normalmente una entidad de carácter público y nacional). En varios países las organizaciones de trabajadores y de empleadores mantuvieron un interés importante, pero al fin y al cabo limitado al participar mediante delegados en las instancias directivas de las instituciones de formación profesional.

Se trató, en definitiva, de sistemas de relaciones laborales insertos en un contexto donde:

- a) El Estado jugaba un rol central en varios órdenes, entre ellos en el de la negociación colectiva, en el de la producción y prestación directa de servicios, y en la protección mediante barreras arancelarias de la producción nacional.
- b) Las empresas se desarrollaron justamente en un contexto fuertemente proteccionista, orientadas al mercado de consumo interno, y no tenían por tanto grandes presiones ni desde los consumidores, ni desde la competencia.
- c) Los trabajadores y sus organizaciones luchaban por una extensión y profundización de sus derechos, asumiendo un supuesto básico que también asumía el Estado y los empresarios: la producción y el empleo ha-

brían de crecer sostenidamente, más allá de eventuales crisis cíclicas. Los sindicatos eran, además, organizaciones en proceso de fortalecimiento, en la medida en que también se creía que, tanto la producción industrial como los contratos basados en salarios, crecerían indefinidamente y por tanto también su base de representación y su poder.

- d) Como consecuencia de la misma estrategia de desarrollo «hacia adentro», el imperativo de la innovación y desarrollo tecnológico se vio morigerado, los ciclos de vida de los productos eran más bien largos, y las exigencias de calificación y sobre todo de recalificación de la mano de obra, no resultaban tan altas en términos de actualización con nuevas técnicas, herramientas, materiales o formas de organización del trabajo. El desafío era en todo caso cuantitativo: proveer en número suficiente personal calificado y semicalificado para las industrias.

En los últimos veinte años esta realidad ha cambiado de modo radical en prácticamente todos sus aspectos provocando, entre otras consecuencias, una revalorización de la formación dentro de los sistemas laborales y un interés creciente de los distintos actores en ella. ¿Por qué?

Primero, porque **han cambiado las estrategias de inserción internacional de las economías de la región**. Ya sea a través de políticas de apertura comercial unilateral, o en el contexto de procesos de integración regional, de forma más o menos drástica la producción nacional comienza a verse expuesta a otro tipo de reglas que exigen medidas urgentes para mejorar su competitividad. Esto ha generado una intensificación del ritmo del cambio tecnológico aplicado a la producción, una disminución de los ciclos de vida de los productos y, por tanto, también de la calificación, generando presiones constantes por su actualización.

Segundo, **la importancia relativa del «factor conocimiento» dentro de las nuevas formas de organización de la producción y el trabajo se ha incrementado notablemente**. El control de la información y el conocimiento pasa entonces a ser estratégico, tanto como antaño fue el control de la tierra o de los medios de producción. La capacidad de generar conocimiento y gestionarlo bajo el concepto de las organizaciones que aprenden, está considerado como una fortaleza clave para la competitividad y ha desembocado en una revalorización del talento humano. De ahí que el interés de los diferentes actores en acceder a la toma de decisiones en materia de diseño, ejecución o financiamiento de la formación se torne también algo vital.

Tercero, **el supuesto de crecimiento sostenido e indefinido de la producción y el empleo -o más bien de la relación directa entre ambos- se ha revelado a la postre como sin validez.** Si bien la producción puede seguir creciendo, como de hecho lo hace, la generación de empleo no sucede correlativamente y, en muchos casos, se asiste al nuevo y preocupante fenómeno del crecimiento económico y productivo con aumento del desempleo. El crecimiento del empleo en aquellos sectores con mayor dinamismo económico no alcanza a compensar, en muchos casos, el despido originado por la nueva relación capital-trabajo, afectada por la introducción de innovaciones tecnológicas, y por los cierres que se producen en sectores incapaces de contrarrestar la competencia de bienes del exterior. En el antiguo contexto, alcanzaba con aplicar durante los períodos de crisis políticas de tipo compensatorio, como el seguro de desempleo o los programas de empleo de emergencia. Actualmente ha surgido una nueva generación de políticas activas de mercado de trabajo que, invariablemente consideran a la formación y a la capacitación como su elemento más central y estratégico.

En este nuevo contexto, el posicionamiento de los actores productivos y laborales cambia, la negociación se vuelve más compleja y comienza a ser cada vez más difícil abordar temas como el salario o la estabilidad laboral de manera independiente. Se presta ahora mucho más atención a las relaciones entre empleo, salario, productividad, producción, competitividad, calidad, etc.

20 Es dentro de este nuevo estado de cosas que la formación aparece revalorizada y comienza a percibirse como un tema estratégico. Ella es incorporada a un creciente número de convenios colectivos y también se incluye dentro de la legislación laboral. Surgen y se multiplican experiencias de diálogo social y concertación en el campo de la formación, que demuestran tener una capacidad de desarrollo y de sostenibilidad muy grande, aun en contextos de alta conflictividad.

1.1. La formación en los acuerdos nacionales

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

En **Argentina** son ejemplos de ello: el «Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad social», suscrito el 25 de junio de 1994 entre las partes sociales y el gobierno; y el «Acta de Coincidencias», acordada el 9 de

mayo de 1997 entre la CGT y el gobierno. La cláusula de esta última, rotulada «Participación en la formación profesional» establece que «se fomentará la formación profesional permanente y continua, así como la de los desocupados. En ambos casos con la participación activa de los actores sociales para aumentar la eficiencia y dirección del gasto y de las políticas».

En **Chile**, el Acuerdo Marco de 1990, y Acuerdo Nacional Tripartito de 1991 son los dos antecedentes de mayor importancia en la materia. En el último, se acordó desarrollar, en una agenda de interés común, iniciativas sobre políticas de capacitación y formación profesional, creando órganos consultivos para el Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica que gestiona el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Más recientemente, en 1998, se promulgó el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo que, luego de un profundo proceso de consulta y debate a nivel político y social, introduce modificaciones de importancia en varios planos, entre ellos en lo que tiene que ver con la creación de nuevas fórmulas de gestión de la capacitación a nivel de empresa, estimulando la participación de los trabajadores en los Comités Bipartitos de Capacitación. También se crea la Comisión Nacional de Capacitación, con integración tripartita.

En **Colombia**, a través del «Acuerdo de Productividad, precios y salarios», del 19 de diciembre de 1994, de carácter tripartito, se ocupa en su capítulo VII de establecer acuerdos y definiciones en materia de productividad. Tras afirmar que entre los diversos factores que inciden negativamente sobre aquélla, se destaca la falta de calificación de la mano de obra, el atraso tecnológico y las deficiencias de las políticas de ciencia y tecnología. Se define a la capacitación y calificación de la mano de obra como un instrumento fundamental, en el cual deben trabajar conjuntamente con el gobierno, los trabajadores y los empleadores, de modo de alcanzar los objetivos propuestos. Las partes asumen un compromiso en tal sentido, realizando una declaración programática en cuanto a que las tres partes desarrollarán programas conjuntos para promover el incremento de la productividad, entre otros factores, a través de la capacitación.

En **México**, país con larga tradición en este tipo de acuerdos, se suscribió el 16 de julio de 1990 el «Acuerdo Nacional de Productividad», con declaraciones referentes a la realización de un esfuerzo educativo a través de acciones desarrolladas por programas nacionales orientados a la modernización educativa y a la capacitación y productividad. En 1992 se celebró el «Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad» (ANECAP), por

el que se estima indispensable promover, dentro de las empresas y con el concurso de los trabajadores y sus organizaciones, políticas de capacitación permanente a todos los niveles, programas de readiestramiento de la mano de obra, programas de inducción al puesto, nuevas modalidades de capacitación en el sector rural y en las medianas y pequeñas empresas y el establecimiento oficial de nuevas formas de registro y dictamen de programas de capacitación, con el fin de promover su mayor descentralización y más amplia información. El Acuerdo denominado «Alianza para la recuperación económica» alcanzado en 1995, en su capítulo VII establece acciones concretas en materia de capacitación: ampliación de los programas de «Becas para trabajadores desempleados» y de «Calidad Integral y Modernización», así como indicaciones para el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral». Finalmente, el acuerdo denominado «Diálogo Obrero-Empresarial hacia una Nueva Cultura Laboral», del 13 de agosto de 1996, de carácter tripartito, contiene también importantes y explícitas referencias a la formación.

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

22

1.2. La formación en los convenios colectivos de rama de actividad o industria

Un reciente estudio sobre formación profesional en la negociación colectiva, realizado por Cinterfor/OIT, establece como primera conclusión *la procedencia del ingreso de la negociación colectiva a la formación profesional*. Afirma además que *las circunstancias de ser la formación un derecho subjetivo del trabajador y una obligación del empleador, y de entrar en relación directa con los otros derechos laborales y condiciones de trabajo, conllevan la posibilidad -y la conveniencia- de ser regulada por la autonomía colectiva*. Como una reseña no exhaustiva del relevamiento que ese mismo estudio realiza, es posible citar una serie de ejemplos concretos en la región.

En **Argentina**, el Convenio colectivo del sector Gas -por ejemplo- refiere a la capacitación como vinculada a mejorar las habilidades de los trabajadores y a mantener la calidad del servicio. En relación con los recursos movilizados para promocionar la capacitación, la norma es el financiamiento de las activi-

dades a cargo de la empresa, surgiendo como dato significativo la fijación de cláusulas de cumplimiento referidas al aporte empresario con destino a Fondos Sindicales para la Capacitación o sostén de Centros de Formación Profesional, en todos los casos que fueron analizados. El Acuerdo Marco del Sector Seguros No. 191/92, celebrado entre las organizaciones profesionales de empresarios y la de trabajadores (Sindicato del Seguro), incorpora en la cláusula denominada Comité de Capacitación Laboral, un mecanismo participativo realmente innovador, tendiente a lograr la participación activa de las partes en la definición de políticas de capacitación en el ámbito sectorial orientadas a la calificación y recalificación del personal.

En **Brasil**, la Convención Colectiva Bancaria, si bien no estipula mecanismos concretos de formación, entre las regulaciones de contenido económico prevé el pago a los empleados de una retribución con fines educacionales, llamada “salario-educación”, compensatoria de los gastos de su educación de primer grado, y la de sus hijos, en establecimientos pagos, entendiéndose además que este rubro no posee carácter salarial. Por otra parte también se regula la concesión de licencias especiales por razones de estudio, sobre la base de considerarse esas jornadas como de trabajo efectivo. En los últimos años, entre las experiencias relevantes ensayadas en ese país, resulta ineludible señalar el ámbito de Acuerdo Sectorial Automotriz, que comprende la negociación colectiva desarrollada en Brasilia (febrero de 1993), entre las empresas privadas y entidades profesionales de empleadores por un lado, y las organizaciones de trabajadores representadas por la CUT, por Fuerza Sindical y la Federación de Metalúrgicos de San Pablo, por otro. Esta convención tiene la particularidad de haber incluido también como tercer partícipe al Gobierno Federal, interesado en promover la inversión productiva y el empleo, a través de facilidades y garantías reconocidas al sector privado. En la nómina de temas acordados y que incluyen el aumento de los niveles de producción, de la oferta de empleos, de los niveles salariales y de la comercialización, así como la rebaja de impuestos, de los márgenes de ganancia de la cadena productiva y la disminución de los precios al consumidor, a través del instrumento que se comenta, se incorporan algunas regulaciones en materia de tecnología, calidad y productividad. Para ello se parte de la base de ampliar el espacio del sector automotriz en el “Programa Brasileño de Calidad y Productividad”, especialmente en lo que refiere a la capacitación y reciclaje de la mano de obra empleada. A través de la creación de una entidad técnico-científica sectorial, o de la transformación de alguna de las entidades ya existentes, se procura una normalización técnica, la certificación de la calidad y la implementación de programas de calidad, productividad y tecnología, en el ámbito nacional, incluyendo en el Consejo Deliberante del Programa la repre-

sentación de los trabajadores. A este organismo se le asigna la tarea de gestionar e integrar los recursos y calificaciones de las entidades de tecnología y calidad existentes. Entre los grupos de trabajo que se crean para desarrollar el acuerdo y promover una agenda de continuidad, uno de ellos incluye aspectos relativos a la tecnología y la calidad.

En **México**, el convenio colectivo celebrado en 1996 por Ford Motor Company S.A. (Planta de Estampado y Ensamble de Hermosillo) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la empresa incluye disposiciones especiales sobre formación. Las partes asumen el compromiso de impulsar el desarrollo profesional de los trabajadores a través de programas de capacitación y adiestramiento, proporcionando los medios adecuados, dentro y/o fuera de las horas de trabajo. A estos fines, se promueve la rotación de personal en las diferentes operaciones en las áreas de trabajo, dentro o fuera de línea. Se crea una Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, la que debe establecer los programas de capacitación y adiestramiento, para fomentar especialmente la habilidad y la observancia de las normas de seguridad industrial, debiendo proporcionarse instalaciones y equipos adecuados para impartir las acciones de capacitación.

24 En **Paraguay**, el convenio colectivo de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), de 1993, constituye una de los primeros y más completos convenios colectivos celebrados en el ámbito de una empresa estatal de ese país. En el capítulo sobre “Capacitación y Desarrollo”, se consagran algunos principios centrales en torno al instituto, destacándose la enunciación de que la capacitación es, al mismo tiempo, un *derecho del trabajador y una obligación del empleador*. Al respecto, en una de sus cláusulas se expresa textualmente que “las partes convienen en la importancia de la capacitación del personal de la institución, por lo cual se establece como derecho de los trabajadores y obligación de la empresa, la continuidad de la capacitación del personal, actualizándola tecnológicamente y administrativamente en todas sus formas». Se prevé, asimismo, la creación de centros de adiestramiento, bibliotecas, laboratorios de investigación, cursos y becas encaminadas a la formación y capacitación permanente de los trabajadores. El convenio también establece la participación del Sitrando (Sindicato de Trabajadores de ANDE) en la gestión de capacitación y acuerda un régimen de tiempo para la capacitación, a través del reconocimiento de licencias destinadas a la formación profesional de los trabajadores.

En **Perú** se suscribió, en 1995 en el ámbito de la empresa cuprífera Magma Tintaya S.A. que opera en el Departamento de Cuzco, un acta de entendi-

miento entre la compañía y el sindicato de obreros, a través de cuya negociación colectiva se crea un Comité Conjunto Sindicato-Gerencia como proyecto de participación compartida en la gestión, entre cuyos objetivos se destaca la estabilidad en el empleo y el mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo, dentro de un marco de relacionamiento que posibilite operaciones productivas y con costos competitivos. Con ese fin se procura adoptar acciones comunes que impliquen desde la reubicación del personal afectado y la oportunidad de capacitación para los nuevos puestos de trabajo, hasta un eventual servicio de colocación cuando no se encuentre otra posibilidad.

En **Uruguay**, el convenio colectivo del sector, de fecha 27 de junio de 1997, acordado por las partes empleadora y trabajadora, fue creada la **Fundación para la Capacitación de los Trabajadores de la Industria de la Construcción**, de carácter paritario, tiene por cometido: a) financiar acciones e instrumentos que permitan la capacitación profesional de los trabajadores y empleadores del Sector Construcción, y; b) emitir por sí o por quienes designe, un «certificado de aptitud» que acredite la aprobación del curso de capacitación por parte del trabajador. Su financiamiento corresponde a los aportes paritarios de empleadores y trabajadores: 0,5 por mil a cargo de los empleadores sobre los salarios líquidos del sector y 0,5 por mil a cargo de los trabajadores sobre los salarios líquidos, así como a donaciones, proyectos de cooperación y recuperación de costos por servicios prestados. También en este país, se puede citar un ejemplo en el sector de la celulosa y papel, donde en una importante empresa, la **Fábrica Nacional de Papel (FANAPEL)**, se acordó entre empresa y sindicato desarrollar un programa de formación y desarrollo de recursos humanos, basado en el enfoque de competencia laboral.

25

1.3. Las nuevas formas de acción del Estado en el campo de la formación profesional: el papel de los Ministerios de Trabajo

Como un fenómeno que se inscribe dentro de un proceso más general de reestructura y replanteamiento del rol del Estado en la vida social y económica, pero también de la mencionada revalorización de la formación en el campo de las relaciones laborales, resulta un hecho cada vez más generalizado el protagonismo asumido por los Ministerios de Trabajo (Mintrab) en el escenario de la formación profesional de América Latina y el Caribe, fundamentalmente en lo que se refiere a la definición de los lineamientos de políticas.

Del viejo rol de mediación en la relación capital-trabajo, centrado en los aspectos de remuneraciones, estabilidad y condiciones de trabajo, estos Ministerios amplían su competencia abordando, en este sentido, la dimensión de la formación desde la perspectiva de políticas activas de empleo. Esto se expresa tanto en materia de la normativa, como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios que atienden específicamente a la formación profesional y su relación con los demás aspectos laborales.

El origen de esa cada vez mayor incumbencia encuentra su génesis, precisamente, cuando las carteras laborales entienden que **la formación profesional constituye un elemento protagónico en la formulación y puesta en marcha de políticas activas de empleo.**

26 A mediados de los años setenta en Chile; aproximadamente diez años después en México, y sobre todo desde inicios de la presente década en otros países: Argentina, Brasil y Uruguay, por citar algunos, los Mintrab desarrollan ambiciosos proyectos que les dan un mayor involucramiento en el campo de la generación de políticas públicas de empleo. Estos programas, financiados con recursos propios en casi todos los casos, reforzados en otros por créditos de la banca internacional, no sólo reconocen la relevancia de la formación profesional en el logro de los resultados, sino que también dan inicio a una reformulación de su tradicional institucionalidad: los sistemas de formación que se comienzan a generar procuran definirse a partir de una mayor atención a la **demanda de formación** del aparato productivo. Este enfoque se concibe con vistas a superar, de alguna manera, la rigidez verificada en algunas instituciones nacionales que se habían apegado a una estructura organizativa y programática demasiado ajustada a la oferta capacitadora disponible.

Por ello, puede decirse que la formación ocupa un espacio central dentro de las políticas activas de empleo que comienzan a impulsarse desde los ministerios laborales. Dentro de esta orientación, la concepción desarrollada pasa por un papel centrado en el diseño de políticas y estrategias, generación de mecanismos de financiamiento y supervisión, monitoreo y evaluación de las acciones de capacitación, delegando la función de ejecución de dichas acciones a otros agentes, tanto públicos como privados.

Como ya se expresó, la trascendencia otorgada a estas políticas se evidencia en los importantes volúmenes de recursos financieros asignados a la concreción de los diversos programas y proyectos. Estos recursos provienen de distintas fuentes: fondos públicos para capacitación establecidos por ley;

recursos extraordinarios provenientes del erario público; fondos de desempleo; así como por la capacidad que tienen los Ministerios de Trabajo de asumir el endeudamiento público en el campo de la formación profesional (proyectos junto al BID y al Banco Mundial, entre otros). A modo de reseña parcial, pueden mencionarse, entre otros ejemplos, los siguientes:

- En **Brasil**, la Secretaría Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) cuenta con el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administrado por un Consejo Deliberativo (CODEFAT) de carácter tripartito y paritario.
- **Chile** cuenta con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), a cargo de la administración de diversos programas como los que involucran la utilización de franquicias tributarias, capacitación y empleo de jóvenes (Chile Joven), entre otros.
- **México**, por su parte, ejecuta proyectos dirigidos a desarrollar la demanda de capacitación a través de ingeniosos mecanismos de fortalecimiento y consolidación de la micro, pequeña y mediana empresa, así como importantes recursos volcados a través de programas de becas para desocupados y un importante esfuerzo nacional dirigido a establecer un sistema de normalización y certificación de competencia laboral.
- **Uruguay**, a su vez, desarrolla acciones a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), del MTSS, y la tripartita Junta Nacional de Empleo (JUNAE), responsables de la asignación de los recursos del Fondo de Reconversión Laboral.

27

Adquieren también trascendencia instancias tripartitas que, coordinadas por los Ministerios, incorporan a empleadores y trabajadores a la discusión y la toma de decisiones sobre las políticas consideradas.

Pero de modo especial merece destaque el papel que los Mintrab vienen desempeñando, a través de las ya mencionadas **políticas activas de mercado de trabajo**. En la medida en que dichas Secretarías tienen participación en la definición de los grandes lineamientos nacionales que hacen a las estrategias de desarrollo y transformación productiva, a la vez que comienzan a actuar también en el campo del fortalecimiento y modernización de la oferta formativa, tienen la posibilidad de actuar simultánea y en forma congruente sobre las distintas y principales caras del problema.

La decisión de intervenir en el mercado de trabajo a través de políticas de empleo, responde a diversas razones: atender problemas de la transición en el proceso de apertura económica; responder a situaciones de riesgo social mediante instrumentos de redistribución; corregir fallas de mercado, tanto en el terreno de la vinculación entre oferta y demanda laboral como en materia de capacitación.

Dentro del nuevo concepto de políticas activas de mercado de trabajo, un campo donde los Mintrab tuvieron, y tienen, acciones de gran envergadura e importancia, es en los programas y proyectos de capacitación y empleo de jóvenes. Dirigidos a jóvenes en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste estructural y de apertura al comercio internacional de las economías de la región, con sus correspondientes procesos de reorganización de los servicios sociales estatales. A través de un proceso concentrado e intensivo de servicios de capacitación, formación por competencias transversales de tipo psicosocial, nivelación escolar y práctica laboral, los programas apuntan a elevar las oportunidades de inserción laboral de esta población. Algunas de sus características principales son: la adopción como indicador de la pertinencia de la capacitación a la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas; la autofocalización de la población objetivo; y la ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado.

28

Los Ministerios de Trabajo de la región, en resumen, están actuando decisivamente en el campo de la formación profesional y contribuyendo a su integración en función de estrategias superiores y nacionales, relacionadas con la transformación productiva, los desafíos de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y las economías, de modo de asegurar un crecimiento económico ambiental y socialmente sustentable.

2. Formación y procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica

Las más innovadoras experiencias a nivel regional en materia de formación, conciben a ésta como parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, adaptación e innovación. Esto está marcando un viraje tanto conceptual como metodológico en la acción de instituciones, centros de formación y unidades de educación tecnológica.

En términos conceptuales, estas experiencias se caracterizan por poseer cierto grado de especialización hacia sectores económicos determinados (metalmecánico, celulosa y papel, cuero y calzado, química, construcción, etc.) lo cual les permite, entre otros beneficios, un mayor grado de actualización tecnológica en máquinas, equipos y materiales, pero también en conocimientos y técnicas aplicados a la producción. Dicha actualización, complementada con nuevas estrategias de acercamiento y colaboración con el sector productivo está posibilitando ofrecer una serie de servicios que vienen a complementar la tradicional oferta de formación.

Ya sea como una conceptualización previa a estos cambios, o como resultado práctico de ellos, lo cierto es que se modifica también la noción de cuáles son los sujetos de atención de estas unidades, servicios y centros. Si antes la principal población atendida consistía básicamente en trabajadores individuales, principalmente jóvenes, a los cuales se procuraba transmitir de una forma sistemática un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas vinculadas con una ocupación, hoy día estas nuevas experiencias conciben también a las unidades productivas (empresas de diverso tamaño y características), sus formas de encadenamiento productivo y organizaciones, y los propios sectores económicos, como parte de su público prioritario.

Se procura además, que este nuevo público pueda ser atendido de forma más integral que en el pasado. De esta forma, en casos como los Centros Nacionales de Tecnología, del SENAI, y los Centros Federales de Educación Tecnológica, dependientes de la Secretaria de Educación Media y Tecnológica, de Brasil; los Centros de Servicios Tecnológicos del SENA; los Núcleos Tecnológicos del INA; además de las acciones que SENCICO y SENATI ofrecen en Perú a las empresas con el propósito de que accedan a prestaciones no sólo de formación y capacitación, sino también de investigación y desarrollo, asistencia técnica y consultoría, o información tecnológica.

Si bien esta diversificación de los servicios institucionales posee un componente de búsqueda de financiamiento alternativo, se trata en muchos casos de componente aún incipiente. Su mayor potencialidad reside en los procesos de fortalecimiento de la actualización, pertinencia y calidad de la propia formación. La articulación en un ambiente apropiado de formación y educación, trabajo y tecnología, permiten estructurar mecanismos mediante los cuales se adquieran, además de sólidos conocimientos técnicos y tecnológicos, los valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias que las actuales circunstancias históricas requieren de los trabajadores, técnicos y profesionales.

Una característica fundamental de esta nueva concepción de la formación, radica en la incorporación de contenidos y metodologías propios de lo que se ha dado en llamar «educación tecnológica». De modo breve, ésta consiste en *registrar, sistematizar, comprender y utilizar el concepto de tecnología, histórica y socialmente construido, para hacer de él un elemento de enseñanza, investigación y extensión, en una dimensión que exceda los límites de las simples aplicaciones técnicas: como instrumento de innovación y transformación de las actividades económicas, en beneficio del hombre como trabajador y del país.*

30 La propia tecnología ha superado hoy la dimensión puramente técnica del desarrollo experimental o la investigación de laboratorio; abarca cuestiones de ingeniería de producción, calidad, gerencia, mercadeo, asistencia técnica, compras, ventas, entre otras, que la convierten en un vector fundamental de expresión de la cultura de las sociedades. Podría decirse que el propio proceso tecnológico es, en sí mismo, un ejercicio de aprendizaje que modifica la forma de «ver» el mundo, marcado por teorías, métodos y aplicaciones. También es conocimiento y mantiene, por lo tanto, la constante exigencia del «espíritu de investigación» sobre los hechos que son generados, transmitidos y aplicados. Surge entonces la necesidad de una más estrecha aproximación entre las conquistas del conocimiento científico y técnico y el saber de los «aplicadores» de tecnologías, sean ellos estudiantes, instructores, investigadores o trabajadores, a fin de informarlos sobre su papel en la transformación técnica de la producción y el trabajo.

En las concepciones más integrales a este respecto puestas en práctica en la región, se procesa un distanciamiento de las nociones restringidas de un adiestramiento, formación y preparación de mano de obra hecha en función de las necesidades inmediatas del mercado de trabajo. Por el contrario, ellas buscan transmitir al trabajador dimensiones distintas capaces de tornarlo apto como agente de las evoluciones científico-tecnológicas del mundo moderno y, de ese modo, permitirle aportar su inteligencia, creatividad y empeño al interior de la unidad productiva.

Un somero relevamiento de lo que viene aconteciendo en la región permite ver, por un lado, que buena parte de las instituciones de formación, tanto públicas como privadas, vienen acometiendo el desafío de vincular más estrechamente a la oferta formativa con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. Pero, por otro lado, también se constata una tendencia por la cual, institutos tecnológicos y organismos vinculados a organismos empresariales sectoriales, comienzan a abordar simultáneamente los te-

mas tecnológicos y de formación y desarrollo de recursos humanos. A continuación se presentan, a título ilustrativo, algunas de las múltiples y ricas experiencias actualmente en curso en la región que vienen a dar cuenta de los enfoques antes mencionados.

El SENAI, de Brasil, viene diversificando de forma significativa su misión institucional, ampliando los límites de su actuación como institución de educación profesional y pasando a ser reconocido, también, como un instrumento de generación y difusión de tecnología. Incubadoras tecnológicas, islas de tecnología de integración de la producción y sistemas de transporte de información digital son, entre otras, algunas de las iniciativas institucionales destinadas a consolidar esa función. Los proyectos de incubadoras son vistos como medios para acelerar la modernización, no sólo creando empresas nuevas, de tecnología o no, sino también para superar rápidamente las actuales estructuras que tienen dificultades para implantar los conceptos impuestos por los actuales paradigmas de la sociedad del conocimiento. La propuesta básica es facilitar la larga y cara travesía entre el prototipo de laboratorio y la cabeza de serie industrial. De ahí la importancia de la infraestructura fortalecida y de las actividades asociadas al soporte de instrumentación, mercadeo, comercialización y divulgación. Una incubadora coloca a disposición de las empresas emergentes espacio físico, apoyo de servicios -teléfono, fax, reproducción gráfica, secretaría, administración, apoyo contable, apoyo de informática- recursos humanos, servicios especializados, capacitación, apoyo tecnológico, etc. Los mecanismos de instrumentación, de capacitación y de apoyo tecnológico desarrollados por el SENAI, sirven para dar base y capacitación a los empresarios para que enfrenten con mayor seguridad los obstáculos que se interponen entre el mundo de la investigación y la realidad empresarial, donde la competitividad -calidad, productividad y precio- es el factor determinante del éxito.

31

Pero tal vez una de las principales estrategias del SENAI la constituye el modelo de los Centros Nacionales de Tecnología. Concebidos a partir de la certeza de que el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas industriales está condicionado por la realización de inversiones en tecnología, éstos Centros se tornan en polos de generación, absorción, adecuación y transferencia de tecnología, y trabajan en el sentido de agregar valor a la información.

El sistema de evaluación para la obtención del Título de Centro Nacional de Tecnología (Cenatec) fue concebido con base en el Premio Nacional de Calidad (PNQ) que, a su vez, está estructurado a partir del "Malcolm Baldrige

National Quality Award”. El sistema de evaluación Cenatec presenta tres versiones distintas:

i) La utilizada para la atribución del Título en la Categoría Bronce, que consiste en la versión simplificada del PNQ, resultante de la reducción del grado de abarcatividad de los ítems que componen cada una de las siete categorías de evaluación: liderazgo, información y análisis, planeamiento estratégico, desarrollo y gestión de recursos humanos, gestión de procesos, resultados de negocio, foco en el cliente y su satisfacción.

ii) La utilizada para el otorgamiento de la categoría Plata presenta un sistema de evaluación con mayor complejidad y extensión mayores, ya que, además de aumentar el nivel de exigencias en Gestión de Calidad, introduce también los ítems de evaluación referentes al Contenido Tecnológico del Cenatec y sus resultados, con un padrón mínimo de puntuación a ser alcanzado, además de los ítems “Servicios de Apoyo” y “Desempeño de Facilitadores”.

iii) Finalmente, para la tercera versión, la titulación en la Categoría Oro, se utilizan los Criterios de Excelencia del PNQ, en su versión vigente, complementado con el ítem referente al Contenido Tecnológico.

32 Se procura de este modo instituir un sistema de evaluación de complejidad y exigencias crecientes, con la meta de introducir en las unidades del SENAI un esfuerzo constante para la mejora de su padrón de calidad, sin establecer a pesar de eso plazos u obligatoriedad de participación en las tres categorías.

Los Centros Nacionales de Tecnología (Cenatec), en reciprocidad con el sector productivo, con las universidades y con las instituciones de investigación, ejercen simultáneamente las funciones de educación, asistencia técnica y tecnológica e investigación aplicada. El SENAI cuenta hoy con 32 Centros ya certificados, implantados en 11 Estados de la Federación, en las regiones Sur, Sudeste y Nordeste del país, y actúan en 23 áreas tecnológicas.

Los Centros capacitan técnicos medios industriales a la vez que desarrollan prácticas de extensión tecnológica, consultoría de empresas, difusión de información tecnológica, certificación de calidad y de desarrollo experimental de productos y de procesos, dirigidos a un sector de actividad industrial en su área de competencia. Sin embargo, existen ya actividades pioneras donde, a través de algunos Centros, el SENAI incursiona en la educación superior, como en el caso de su curso de Ingeniería Industrial Textil.

La filosofía básica de actuación de los Cenatec contempla la multidisciplinariedad, rapidez en la circulación de información tecnológica –con fuerte presencia de sistemas informatizados de fácil acceso- flexibilidad en la utilización de instrumentos pedagógicos, contenidos programáticos y currículos pensados en función de la interacción permanente entre las prácticas tecnológicas de las empresas y las actividades de formación.

A partir de la experiencia acumulada mediante el sistema de evaluación y acreditación de calidad de los Cenatec, el SENAI también viene impulsando una estrategia de expansión a todas sus unidades operacionales de la adopción de los modelos de excelencia gerencial. En 1997, se creó el certificado de «Centro Modelo de Educación Profesional» (CEMEP), conferido en las tres categorías referidas a las unidades del SENAI que se destaquen por la calidad de sus servicios. La expectativa es que este sistema pueda constituirse en un instrumento eficaz para la mejoría de los estándares de calidad y del desempeño operacional de la mayoría de las unidades de la institución. Su principal objetivo es desarrollar programas con metodologías de enseñanza-aprendizaje innovadoras y la organización curricular flexible adecuadas a las exigencias de la educación permanente, con énfasis en la formación integral del ciudadano. Pero el proceso del CEMEP, además de innovar en la educación profesional, busca también mejorar la calidad de la asistencia técnica y tecnológica que la unidad presta a sus clientes. En conjunto con el Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (SENAI/CIET) y los Centros Nacionales de Tecnología, los CEMEP constituyen la Red Nacional de Tecnología del SENAI.

33

El INACAP, de Chile, posee una serie de centros tecnológicos donde se brindan servicios de capacitación a trabajadores, técnicos y profesionales, así como servicios tecnológicos de diversa índole a empresas y otras entidades vinculadas a la producción tanto de bienes como de servicios. Entre los centros tecnológicos del INACAP, se destaca el Centro Internacional de Capacitación en Telecomunicaciones (CINCATEL). Los cursos de capacitación que este Centro diseña y ejecuta están comprendidos en la amplia variedad de especializaciones que se están desarrollando en el campo de las telecomunicaciones, basados en la demanda del mercado y en la factibilidad de contar con recursos humanos, materiales y tecnologías que permitan ofrecer un servicio de capacitación que cumpla con las demandas de sus clientes. CINCATEL cuenta con laboratorios de Conmutación Digital, Transmisión PCM, Transmisión por Fibra Óptica, Microondas Digitales, Planta Externa de Fibra Óptica, Computación e Internet, y Comunicaciones. Posee tanto la infraestructura como

los recursos humanos necesarios para brindar servicios de asesoría e ingeniería tanto al sector privado como al sector gubernamental.

**Brasil: CIET/SENAI,
un observatorio de las transformaciones tecnológicas
y sus impactos sobre la formación profesional y el trabajo**

El Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (CIET), es una iniciativa conjunta del CNI/SENAI y UNESCO, actúa a nivel nacional e internacional, como un observatorio de los efectos y transformaciones producidos por las nuevas tecnologías sobre los sistemas de formación profesional, sobre la absorción y difusión de tecnologías y sobre las calificaciones de los trabajadores.

Se realizan en este Centro investigaciones en las cuales se analizan las consecuencias de los cambios tecnológicos y las nuevas tecnologías de la información sobre el trabajo, la educación y los sistemas de desarrollo tecnológico. En su carácter de observatorio de las transformaciones en curso, el Centro reúne y desarrolla información tendiente a hallar soluciones compatibles con la realidad brasileña y, particularmente, con la del sistema de formación profesional del SENAI.

Las actividades están organizadas en torno a grupos; cada uno de los ellos desempeña tareas dentro de un área específica de interés del CIET. El Grupo de Información es responsable del estudio del impacto de las nuevas tecnologías de la información y procesos de comunicación sobre la sociedad, y especialmente sobre los procesos productivos. En este sentido, se pueden mencionar actividades como: la capacitación de personal técnico en el acceso a bases de datos nacionales e internacionales y a Internet, la instalación de redes electrónicas y la recopilación de información en bases de datos.

El Grupo de Educación recopila y produce información concerniente a la educación, tanto en el Brasil como en el exterior, contribuyendo a esclarecer las complejas relaciones entre la formación profesional y la actividad productiva. A través de este esfuerzo ayuda a mejorar el entendimiento del sistema educativo brasileño y a hallar vías alternativas para su mejoramiento.

Con relación al trabajo se identifican tareas de seguimiento de las transformaciones que afectan los requerimientos en materia de capacitación en los segmentos organizados de la economía, particularmente en la industria, así como la estructura del desempleo y estudios sobre el llamado sector informal. El monitoreo de estos cambios provee información que puede ser utilizada en la formulación de políticas públicas y en estrategias de formación profesional. ♦

Como ejemplos de entidades gremiales e institutos tecnológicos que desarrollan esfuerzos convergentes con los realizados por las instituciones de formación, es posible mencionar, entre otros:

El de la **Cámara Chilena de la Construcción (CCC)**, entidad que, a la par de sus funciones normales como organismo gremial empresarial, cuenta con la Corporación de Desarrollo Tecnológico la cual desarrolla servicios de: *difusión tecnológica*, mediante publicaciones, encuentros y seminarios, y establecimiento de relaciones con centros de investigación y desarrollo tecnológico de otros países; *transferencia tecnológica*, mediante la detección de oportunidades tecnológicas, la articulación de negocios de base tecnológica, asesoramiento en la obtención de fondos concursables para la innovación tecnológica, y ciclos de transferencia tecnológica; *coordinación de grupos de intereses tecnológico*, para la elaboración de documentos técnicos e informativos, documentos normativos, el impulso a la investigación relacionada y la gestión de proyectos de transferencia tecnológica; *promoción de estudios tecnológicos*, estudios técnicos, análisis sectoriales y estudios de factibilidad. Esta acción de la CCC en el campo tecnológico, se complementa con el desarrollo de una iniciativa tendiente a establecer los perfiles de competencia requeridos en la industria de la construcción chilena, como forma de orientar tanto a las empresas en sus políticas de selección, capacitación y promoción de recursos humanos, como al sector educativo y el sistema de capacitación en su oferta curricular.

El **SENA**, de Colombia, ha tenido, en sus más de cuarenta años de vida, una relación creciente con el desarrollo tecnológico productivo. Desde el punto de vista de esta institución, su función principal: impartir la formación profesional integral para los trabajadores del país, puede ser definida como transferencia de tecnología en un ambiente formativo, para ser aplicada a los procesos productivos de las empresas de todos los tamaños y complejidades tecnológicas.

Entre los campos específicos de acción del SENA que tienen un enfoque explícito de apoyo al desarrollo tecnológico se destacan los servicios en esa materia: el apoyo a los acuerdos sectoriales de competitividad; la investigación aplicada en asociación con otras entidades; y los convenios especiales de cooperación. Estas actividades son ejecutadas principalmente por 21 centros de formación y servicios tecnológicos que cuentan con ventajas comparativas para adelantar actividades de desarrollo tecnológico, donde se invierte una parte importante de los recursos del presupuesto regular de la entidad. Estos centros poseen una infraestructura en equipos e instalaciones que se pueden aprovechar en alianzas estratégicas con las empresas y centros de desarrollo tecnológico y de productividad para impulsar acciones en el marco de la innovación y el desarrollo tecnológico.

Actualmente esa responsabilidad se ha visto incrementada por la orientación de una parte importante de sus ingresos parafiscales hacia proyectos de desarrollo tecnológico productivo, según lo dispuesto en la Ley 344 de 1996. Con la aplicación de estos recursos se busca:

36

- Incrementar la competitividad de los sectores productivos con la finalidad de fomentar las exportaciones, mejorar las capacidades innovativas y elevar el nivel de aprendizaje de empresarios y trabajadores, como apoyo a las estrategias básicas de generación de empleo y de mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.
- Impartir en el país una formación profesional que responda a las necesidades del sector productivo, de tal manera que sea flexible, de buena calidad y pertinente.
- Modernizar los sistemas de gestión de los centros de formación profesional del SENA.
- Iniciar la articulación del Sistema Nacional de Formación Profesional con el Sistema Nacional de Innovación, estableciendo enfoques y estrategias comunes, que permitan elevar la calidad de la educación técnica y profesional, impulsar la innovación tecnológica en los sectores productivos y crear una nueva cultura institucional para la competitividad de largo plazo en la sociedad colombiana.

De modo general, en Colombia se ha procurado estructurar los esfuerzos en materia de ciencia y tecnología en un proceso que se inicia con la aprobación de la Ley 29, de 1990, por la cual se dictan disposiciones para el fomento

de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias para entre otros objetivos, modificar los estatutos de las entidades oficiales que cumplen funciones de ciencia y tecnología, incluyendo las de variar sus adscripciones y vinculaciones y las de crear los entes que sean necesarios. Dicha Ley ha sido ampliada y especificada en 1996 mediante tres decretos: uno, por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías; otro por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS); finalmente, el decreto por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.

Este marco jurídico ha dado una base importante para el reforzamiento de las actividades en materia de investigación y desarrollo tecnológico de parte de entes descentralizados como el SENA, así como también de las universidades y otros institutos vinculados con el tema. En tal contexto, el papel asignado a la formación profesional, y concretamente al SENA, en la política de competitividad es muy importante no sólo como proveedor de servicios de capacitación sino también como financiador de proyectos de desarrollo tecnológico. Juntos, SENA y COLCIENCIAS conforman la Comisión Nacional de Proyectos de Desarrollo Tecnológico, la cual tiene, entre otros, los propósitos de: proponer acciones específicas para la articulación entre el Sistema Nacional de Innovación y el Sistema de Formación Profesional, de acuerdo con la política general y orientaciones que establezcan el CONPES y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y, analizar los proyectos y los conceptos de los evaluadores y expertos y pronunciarse sobre la viabilidad de las iniciativas que cumplan con los criterios de pertinencia, calidad, compromiso empresarial e innovación tecnológica.

Una de las expresiones concretas de los resultados de esta estrategia son los Centros de Desarrollo Tecnológico, en algunos casos gestionados directamente por el SENA y en otros por el sector privado con apoyo de esta institución. Los Centros con que actualmente cuenta el SENA en distintas regiones y ciudades de Colombia son: Centro ASTIN de Asistencia Técnica a la Industria; Centro Colombo-Alemán, orientado a los procesos y control de calidad de la soldadura; Centro de Metalurgia, que se ocupa del campo de la modelería y moldeo de fundición, fusión de metales ferrosos y no ferrosos; Centro Colombo Italiano, en sistemas de diseño y manufactura asistidos por computadora, aplicados a procesos y productos metalmecánicos; Centro de Gestión Industrial, en los campos de ensayos de materiales para el control de calidad

metalmecánico, tratamientos térmicos y análisis metalográfico, así como en el de programación, planeación y control de procesos industriales y de mantenimiento, y química industrial; Centro Colombo Canadiense de la Madera y el Mueble; Centro Textil; Centro de Confecciones; Centro Tecnológico del Calzado; Centro de Hotelería, Turismo y Alimentos; Centro para la Gráfica y Afines (SENIGRAF); Centro de Gestión Comercial y Mercadeo; Centro Latinoamericano de Especies Menores, en la actividad pecuaria. A efectos de mostrar con mayor detalle la realidad de estas experiencias, se tratan a continuación dos ejemplos de Centros Tecnológicos del SENA y dos de Centros Tecnológicos privados:

38

- El Centro SENA Colombo-Italiano «Américo Vespucci» de Automatización Industrial, en Bogotá. Los sectores de influencia de este Centro, debido a su experiencia, conocimiento, y manejo de políticas industriales del país son: Bienes de Capital, Automotriz en el campo de las autopartes, electrodomésticos e industria del mueble y bienes de equipo. Las áreas tecnológicas base son en: diseño, manufactura y producción para la realizar las investigaciones y de metrología y calidad como soporte a la infraestructura de servicios tecnológicos.
- El Centro de Asistencia Técnica a la Industria, ASTIN, de Cali, surgido como resultado de un convenio entre el SENA y GTZ, de Alemania. Con un esquema organizativo similar al del anterior, se diferencia en sus áreas operativas: electrónica y automatización; matricería; plásticos; y servicios tecnológicos.
- El Instituto de Capacitación e Investigación del Plástico y del Caucho (ICIPC), cuenta entre una amplia gama de socios adherentes a asociaciones gremiales, empresas, escuelas de administración, lo cual le han permitido ir ampliando su base de inserción y relacionamiento con diversos sectores productivos y científico-tecnológicos. Los servicios ofrecidos por el ICIPC se resumen en: capacitación abierta y cerrada; asesoría y consultoría; servicios de laboratorio; formación avanzada; encuentros profesionales; investigaciones y publicaciones.
- El Instituto de Formación Técnica para la Industria Gráfica (IFTAG) funciona como un área operativa de la gremial empresarial de ese sector (ANDIGRAF), pero se inscribe dentro de una estrategia de complementación con el SENA en materia de financiamiento, infraestructura y recursos humanos. Ofrece cursos por demanda y una especialización en gerencia, así como también servicios de consultoría que incluyen visitas

a las plantas con una metodología conocida como «auditaje técnico de planta».

Colombia: desarrollo tecnológico y formación

Para apoyar al sector empresarial colombiano en su propósito de modernizarse tecnológicamente y alcanzar niveles adecuados de eficiencia, calidad y productividad, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ha reorientado la actividad de sus centros especializados para convertirlos en infraestructuras de soporte técnico a la producción nacional -los Centros de Formación Profesional y Servicios Tecnológicos- mediante la prestación de servicios tecnológicos y realización de actividades de investigación.

Uno de estos Centros es el Colombo Italiano «Américo Vespucci» de Automatización Industrial. Surgido en 1988 a través de un convenio de cooperación con el gobierno italiano, tuvo en sus orígenes el objetivo de impartir programas de formación profesional en el área de procesos de automatización industrial. Más tarde éste se amplió a la prestación de servicios tecnológicos y a actividades de investigación tecnológica aplicada.

Actualmente los focos de concentración de su oferta son:

- Cadenas productivas y sectores objeto de los acuerdos sectoriales de competitividad.
- Cadenas productivas con alta dinámica tecnológica e impacto sobre el empleo.
- Cadenas productivas con impacto sobre la calidad de vida.
- Areas de nuevas tecnologías con impacto transversal sobre la competitividad y productividad de los sectores productivos.

El patrimonio tecnológico del Centro está compuesto por la experiencia y conocimiento del capital humano y sus líneas tecnológicas en: diseño CAD/CAE, manufactura CNC/CAM, y robótica con tecnologías para el aseguramiento de calidad y metrológico. ♦

INA, de Costa Rica, ha asumido tareas de asesoría y apoyo a productores de distintos sectores, tareas éstas que han sido organizadas en la figura de los Núcleos de Formación y Servicios Tecnológicos. Dichos núcleos poseen un enfoque sectorial y tienen por objetivo fortalecer los sectores productivos de bienes y servicios, proporcionando a las empresas opciones de capacitación, transferencia de tecnología, asistencia técnica, información tecnológica, desarrollo de proyectos y prototipos, entre otros, con el propósito de contribuir a incrementar sus niveles de calidad, productividad y competitividad. Se trata de unidades desconcentradas técnicamente que facilitan la convergencia de diferentes actores y recursos, facilitando el diálogo y la cooperación, a la vez que habilitar un conocimiento más profundo y sistemático de la realidad sobre la cual se pretende actuar.

SENCICO, de Perú, además de brindar servicios de capacitación en el área de la construcción, asume otras tareas:

- 40
- en *investigación*, buscando nuevas tecnologías de construcción y mejoramiento de tecnologías nativas y desarrollando estudios relacionados con la edificación, la habilitación urbana y el mejoramiento del hábitat en general;
 - en *normalización*, elaborando y actualizando, a través de Comités Técnicos Especializados, normas para el diseño y construcción, que son incorporadas al Reglamento Nacional de Edificaciones. Los Comités están conformados por representantes de diversas instituciones de investigación, Universidades y otras instituciones vinculadas a la vivienda y a la construcción.
 - El *Laboratorio de Ensayo de Materiales* tiene como objetivo el apoyo académico a algunas carreras vinculadas al sector de la construcción, y también brinda servicios a usuarios en la ejecución de ensayos de control de calidad de materiales y estudios de suelos para la construcción civil.
 - Se realizan asimismo investigaciones en el campo de los materiales de construcción y la geotecnia.

SENATI, también en Perú, ha adoptado una estrategia de diversificación de sus servicios hacia el área tecnológica metodológicamente diferente a la de otras instituciones. Sin contar propiamente con centros tecnológicos, desarrolla acciones de asesoría e información tecnológica. Lo primero a través de la

conformación de equipos de asesoría *ad hoc* a las demandas presentadas por empresas o grupos de empresas y que se constituyen tanto por los instructores de la institución, como por consultores externos de los cuales se tiene un registro actualizado y depurado. La información tecnológica se ha venido encarrando mediante la realización de eventos, dentro de los cuales el más importante es el recientemente creado «Congreso Internacional de Tecnología Industrial» donde se presenta a empresarios, profesionales, técnicos, trabajadores, estudiantes e instructores, las principales innovaciones tecnológicas surgidas para los distintos sectores productivos.

INCE, de Venezuela, recientemente ha puesto en marcha una innovación institucional tendiente a la conformación de Centros de Formación Profesional y Servicios Tecnológicos. Dichos Centros se plantean como «reductores de la variabilidad» de la demanda tecnológica de los sectores productivos, permitiendo el posicionamiento del Instituto para sus públicos interno y externo, teniendo para ello en cuenta las demandas provenientes del universo regional de empresas, así como la utilización intensiva de su capacidad instalada. En términos de investigación y desarrollo, el INCE se plantea que estos Centros desarrollen actividades de investigación aplicada; desarrollo experimental; adecuación-adaptación; diseño; simulación; desagregación tecnológica, y; estudios o diagnósticos tecnológicos. En la línea de prestación de servicios tecnológicos, se ofrece: asistencia técnica; consultoría; servicio de información, documentación y difusión; pruebas y ensayos de laboratorio; diseño y estandarización de métodos de análisis y muestreo; especificación, selección, prueba y puesta en marcha de equipos; e intermediación.

41

Las **empresas del grupo SIVENSA**, también en Venezuela, constituyeron a mediados de 1976 la **Fundación FUNDAMETAL**. Orientada básicamente a la formación, capacitación, desarrollo y asesoría a las empresas en materia de recursos humanos, esta Fundación ha venido extendiendo su acción a todo el país en lo que se denomina el área de las tecnologías «blandas» aplicadas a la organización, administración y gestión del trabajo productivo. Entre otros servicios la Fundación brinda asesoría a empresas que buscan certificarse bajo las Normas ISO 9000, un área de acción abordada también por algunas de las instituciones de formación que han obtenido, a su vez, su certificación internacional.

Brasil: Los aportes del SENAC a la investigación y difusión de conocimientos relativos a la formación profesional

Es notorio, en el ámbito regional de la formación profesional, cierta (bienvenida) avidez por los aspectos de investigación, teóricos y tecnológicos. Entretanto resulta dificultoso cuantificar una posible insuficiencia de tal producción intelectual, es bueno insistir sobre algunas actividades que se han convertido en modelo de lo que se reclama, con la realización y publicación de investigaciones y textos de alto contenido teórico.

Un ejemplo a destacar es el «*Boletim Técnico do SENAC*», publicación sobre la cual se admite que se ha constituido, a lo largo de más de 25 años de difusión, en «una referencia obligada para todos los interesados en la articulación de la formación y el trabajo en la región; ha sabido mantener un nivel de reflexión, seriedad profesional, presentación gráfica y difusión de ideas que le permite destacarse con personalidad propia entre las publicaciones de formación profesional de la región». Se le ha reconocido, además, su capacidad de asumir «un enfoque crítico de las temáticas clave de la articulación entre lo pedagógico y el trabajo, que le permite integrar corrientes sociológicas contemporáneas de escasa difusión en el contexto de la formación profesional y que enriquecen su aporte». Ese enfoque crítico y teórico, y la reflexión sobre la peculiaridad del sector terciario -sector difícil de abordar por su heterogeneidad- le permiten al *Boletim* encarar un grupo de temáticas de avanzada, centrales en la consideración de las decisiones sobre el futuro de la formación profesional.

En esas consideraciones ha quedado ubicada claramente la función del *Boletim Técnico do SENAC*. Ellas destacan, además de los ajustados juicios sobre su factura gráfica o calidad editorial, una planificada tarea en materia de publicaciones que, legítimamente orientada hacia objetivos bien definidos se ha constituido en un aporte de significación en materia de investigación, reflexión y diseminación de la tarea pionera del SENAC en el sector terciario que, primero la propia institución, y luego toda la comunidad regional de la formación, celebra y agradece.

Cinterfor procura postular para sus instituciones adherentes -y el ejemplo aludido parece señalar el camino- que además de la convergencia en la acción, ella abarque también los aspectos teóricos basados en el conocimiento de la realidad regional y en la particular de cada país. ♦

3. Formación y educación a lo largo de toda la vida

La formación constituye, en última instancia, una actividad eminentemente educativa, y tanto su historia como su actualidad en la región de América Latina y el Caribe así lo confirman. En los períodos iniciales casi todas las IFP de la región realizaron importantes esfuerzos encaminados, por un lado, a la atención prioritaria de jóvenes no incorporados por el sistema educativo regular, a través de la modalidad de aprendizaje. Más aun, las primeras instituciones que surgieron en la región tuvieron el propósito expreso y principal de estructurar y administrar la modalidad de aprendizaje que hasta entonces se llevaba de manera casuística y débilmente reglamentada en algunos sectores de la industria en expansión. El aprendizaje fue claramente concebido para los jóvenes entre 14 y 18 años de edad que terminaban la enseñanza primaria y no tenían posibilidades o aspiraciones de continuar en el sistema educativo formal. Fue por lo tanto una opción alternativa a la enseñanza de nivel medio, y se concibió inicialmente para los hijos de los obreros cuyas aspiraciones eran seguir la profesión de sus padres.

43

Esta oferta no tuvo originalmente ningún reconocimiento o correspondencia para equivalencias con niveles de la enseñanza formal. Fue concebido netamente como un sistema independiente de formación para el trabajo, sin pretensiones de paralelismo con el sistema regular. Sin embargo, la evolución de la situación y cobertura del sistema de educación regular sí tuvo efectos importantes en la formación profesional. Durante sus primeros años, casi todas las IFP se vieron compelidas a proporcionar cursos introductorios de «nivelación previa» para impartir los conocimientos elementales de lecto-escritura y matemáticas que diesen a los participantes los rudimentos necesarios para aprovechar la formación ofrecida. Aun más, en muchos casos las IFP se dedicaron a la implementación de programas de alfabetización y educación de adultos, ya éstos fueran propios o a través de los esfuerzos realizados por los Ministerios de Educación. En otras palabras: **la experiencia acumulada con la atención de los sectores en desventaja, más el mandato recibido desde las más altas esferas de los gobiernos, hicieron posible que las insti-**

tuciones de formación profesional se constituyesen entre los primeros organismos públicos sectoriales a ser convocados para la promoción de las políticas sociales formuladas para lograr la equidad y superar la pobreza, a través de un esfuerzo educativo.

Como producto de una mejora sustantiva de los niveles de escolaridad de la población en general, las IFP fueron paulatinamente disminuyendo sus esfuerzos hacia la implementación de programas de nivelación previa y de educación de adultos, llevando sus labores hacia aspectos más relacionados con su misión específica y originaria: la formación para el trabajo productivo. En tal sentido, la expansión de la cobertura de los sistemas regulares de enseñanza en los niveles primario y secundario permitió a estas instituciones modificar gradualmente los requisitos de escolaridad de los postulantes a sus programas, sobre todo a aquellos más formalizados, y mover hacia arriba sus niveles de formación.

44 No obstante ello, aún prevalecen en muchos programas formativos de las instituciones de la región, contenidos relacionados con matemáticas y lenguaje, que en ocasiones se tratan de los mismos que deberían impartirse en los programas educativos regulares requeridos como mínimos para ingresar a la formación profesional. De hecho, los problemas de enfoque, de baja calidad o de insuficiencia en el ámbito educativo formal se reflejan a la hora de la aplicación práctica de la formación profesional.

El carácter educativo de la formación no se agotó, sin embargo, en la mera circunstancia de su relación con el sistema de educación regular. La formación impartida por las instituciones no se restringió nunca a una mera formación para el puesto de trabajo. Por el contrario, ella tendió siempre a la comprensión del significado del trabajo y del ambiente en que se desarrolla contribuyendo, además, a una toma de conciencia y una valorización del trabajo productivo, mediante el desarrollo del gusto por la ocupación aprendida, así como el sentido de dignidad y orgullo profesional.

Hoy en día, tanto el sistema de educación regular como los diversos sistemas de formación se encuentran enfrentados a un nuevo contexto que plantea desafíos de gran envergadura. Dentro de éstos, probablemente el mayor sea el de adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas a los nuevos perfiles laborales surgidos como consecuencia de las transformaciones acontecidas en el mundo productivo y la nueva realidad del empleo.

Sin duda se trata ésta de una situación que viene a afectar más a los sistemas regulares de educación que a la formación, históricamente más vinculada al devenir productivo y laboral. Esa es una de las causas del progresivo acercamiento que se constata entre ambos sistemas, así como también del surgimiento de algunas de las más innovadoras iniciativas que tienen lugar en la región tendientes a normalizar la oferta de formación y educación con base en los actuales perfiles de competencia laboral.

En todo caso, existe hoy un extenso consenso, tanto a nivel político como de la sociedad, en el sentido de que es preciso reestructurar la oferta de educación y formación en términos suficientemente flexibles como para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación. Nadie puede esperar hoy que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige una actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse. La educación y la formación, efectivamente, están en mutación; en todos los ámbitos se observa una multiplicación de las posibilidades de aprendizaje que ofrece la sociedad fuera del ámbito escolar, y la noción de especialización en el sentido tradicional viene siendo reemplazada en muchos sectores modernos de actividad por la de competencia evolutiva y adaptabilidad.

Se trata éste de un cambio básicamente cualitativo. Si antes alcanzaba con transmitir determinados conocimientos técnicos y ciertas habilidades manuales para que los individuos se incorporaran a un empleo que los estaba esperando, ahora es preciso entregar toda una gama de competencias que anteriormente no eran suficientemente enfatizadas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Estas han de ir acompañadas, además, por las nuevas competencias técnicas requeridas que son relativamente menos específicas que en el pasado: idiomas, informática, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Resulta entonces prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional: encontrar un primer empleo, buscar uno nuevo, iniciar un emprendimiento empresarial, recalificarse a través de cursos, y formarse permanentemente: ocupado o desocupado, en su casa o en su lugar de trabajo. **En lo que parece un juego de palabras, a la par que se produce la extinción del “empleo para toda la vida”, emerge el concepto de “formación a lo largo de toda la vida”.** Este

giro, tanto conceptual como práctico de la formación, conlleva una serie de consecuencias que es preciso resaltar:

- En primer lugar, al contrario de unas décadas atrás cuando la tendencia dominante era hacia la especialización, hoy parece cada vez más necesario contar con una serie de competencias básicas y generales, que sirven tanto para actuar en ambientes de trabajo con menor grado de control y más situaciones imprevistas que deben resolverse sobre la marcha, como para “navegar” en un mercado de empleo difícil y competitivo. La formación específica, que sigue siendo necesaria es, cada vez más, adquirida en el propio trabajo y las empresas prefieren tomarla a su cargo. Las entidades de formación, y muchos programas, comienzan a operar un acercamiento, tanto a nivel de contenidos como institucional, con la esfera de la educación general o regular. Como ésta también se encuentra en proceso de reforma, se beneficia de este acercamiento en la medida en que la formación profesional le proporciona experiencia en materia de relacionamiento con el sector productivo. Dicho de otro modo, una sinergia beneficiosa para ambas tradiciones e institucionalidades.
- En segundo término, la responsabilidad por la formación comienza a ser compartida y se transforma necesariamente en un espacio de concertación y cooperación. Si las personas ya no se forman exclusivamente en los centros de estudio, sino que lo hacen además en sus casas y en sus trabajos, entonces la responsabilidad por la formación la comparten las entidades de formación, los empresarios, los gobiernos y los propios individuos (y las organizaciones en que participan y los representan). Se revitaliza así la gestión tripartita y se favorece también el surgimiento de nuevas formas de gestión de la formación. Ellas no reconocen modelos únicos: podemos estar hablando de acuerdos sociales o políticos que permiten, por ejemplo, el desarrollo de modalidades de alternancia o formación dual, como se puede hablar también de centros de formación producción cogestionados por cámaras empresariales o sindicatos. Se encuentran fundaciones gestionadas por los sindicatos que cuentan con financiamiento de origen empresarial, así como sistemas nacionales con conducción tripartita. Pero cualquiera sea la forma que se adopte, lo cierto es que se incrementan los casos en que se busca establecer las alianzas que permitan aprovechar los recursos que las sociedades poseen a través de los diversos actores, con el fin de utilizarlos más eficientemente y al servicio de la formación permanente e integral de los ciudadanos.

-
- En tercer término, surge de su propia naturaleza que, para que la formación permanente sea posible, debe existir una oferta sumamente flexible y dinámica. La progresiva difuminación de las fronteras entre ramas productivas en el nivel de las competencias básicas, hace que existan infinitas posibilidades en cuanto a los itinerarios que los individuos recorren para llegar a un mismo tipo de empleo. Las demandas posibles de esas personas son difíciles de estandarizar y la oferta de formación, para estar a la altura de esos requerimientos debe ser una suerte de “menú de auto-servicio” donde cada cual pueda satisfacer sus necesidades de calificación en las más diversas circunstancias y tiempos, así como con diversos grados de profundidad y distintos contenidos. De otra parte, las demandas de formación también se han extendido y diversificado en función de factores tales como: la mayor importancia relativa del factor conocimiento dentro de la producción; el ingreso de grandes contingentes a la vida activa (sobre todo en los países menos industrializados); la reducción del empleo público; los trabajadores desplazados de empresas en proceso de reconversión o desaparecidas; o la emergencia de nuevas formas de empleo y autoempleo. Atender a toda la población activa, ocupada y desocupada, del sector moderno y de los sectores más atrasados, formales e informales, jóvenes y adultos, no es una tarea que pueda ser atendida eficazmente por un solo actor aun cuando cuente con grandes recursos financieros (situación infrecuente por demás). No existe otra alternativa, también aquí, de buscar la articulación de esfuerzos mediante acciones concertadas entre diversos actores que, desde su propia especificidad y con sus propios recursos, contribuyan a estructurar un sistema de formación lo suficientemente amplio, flexible y diverso como para atender a una demanda crecientemente heterogénea de formación continua.

47

En **Argentina** comenzó a desarrollarse en 1996 una reforma a nivel de la educación técnica que ha dado como resultado la instrumentación de los denominados «**Trayectos Técnicos Profesionales**» (TTP) que constituyen ofertas formativas de carácter opcional para todos los estudiantes o egresados de la educación polimodal. Su función es formar técnicos en áreas ocupacionales específicas cuya complejidad requiere el dominio de competencias profesionales que sólo es posible desarrollar a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación. El propio diseño de los TTP constituye un ejemplo interesante y actual de la búsqueda por una integración entre los diversos sistemas educativos y formativos:

- *Con la educación polimodal*, porque ésta se constituye en un conjunto de alternativas de formación orientada a grandes campos del conocimiento y

del quehacer social y productivo (en un total de cinco modalidades) y cuya elección permite al estudiante consolidar competencias fundamentales de dichas modalidades en función de problemáticas vinculadas con sus intereses y motivaciones, obtienen mediante los TTP una opción diferente y adicional. Se trata, en éste último caso, de iniciarse profesionalmente a través de una formación que prepara para desempeñarse en áreas ocupacionales determinadas que exigen el dominio de competencias tecnológicas y profesionales específicas.

- *Con la formación profesional*, porque los TTP complementan una oferta que aparece, en Argentina, como orientada a desarrollar las competencias requeridas para desempeñarse en ocupaciones determinadas y/o como componente de políticas activas de empleo orientadas a promover la inserción laboral y social de grupos con necesidades específicas.
- *Con la formación permanente y superior*, dado que la función de los TTP es introducir a los estudiantes en una trayectoria de profesionalización garantizando su acceso a una base de conocimientos y habilidades profesionales que les permitan iniciarse en un primer trabajo dentro de un campo profesional determinado y continuar aprendiendo durante toda su vida activa. Se busca entonces que la formación impartida mediante los TTP se complemente con otras alternativas educativas para permitir ulteriores niveles de evolución, especificación, reorientación, y -eventualmente- reconversión de la profesionalidad inicial.

48

En **Brasil**, con la apertura al mercado internacional, han aumentado las exigencias de altos niveles de calidad de los productos y, por tanto, de las calificaciones de los trabajadores. La **Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR), del Ministerio del Trabajo** conjuntamente con la OIT, desarrollan un proyecto de diseño de un sistema de certificación. La variedad en la oferta formativa y la interacción de múltiples actores en un escenario en que la formación está siendo ejecutada no solo desde el ámbito institucional del «sistema S» (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT) sino también a través de una gran cantidad de otras instituciones privadas vinculadas a comunidades o sectores, generan un ambiente en el cual la certificación ocupacional puede aportar transparencia y facilitar la movilidad de los trabajadores y el mejoramiento en la calidad de la formación.

La propuesta para el sistema está considerando las múltiples experiencias en el ámbito de la formación profesional que existen y se operan desde organizaciones no gubernamentales, sindicatos y el «sistema S». La introducción

del enfoque de competencia laboral es uno de los aspectos neurálgicos de la posible propuesta; al efecto se han analizado diferentes modelos internacionales y se han identificado y divulgado también experiencias en empresas brasileñas.

El proyecto trabaja con base en un grupo de consulta en el que participan representantes del gobierno (SEFOR y Secretaría de Educación Media Tecnológica -SEMTEC-), de los trabajadores (CUT, Fuerza Sindical, CGT), del SENAI y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI).

Este grupo, con el apoyo de consultores externos y mediante la organización de diversos *workshops*, para analizar las experiencias nacionales e internacionales, está estudiando ya un esquema de certificación propuesto. En el presente año se espera terminar la propuesta y, a la par, desarrollar algunas experiencias piloto y documentar otras experiencias existentes antes de formular un diseño final.

Una característica especial en esta experiencia nace de la participación de SEMTEC, con lo cual se produce un acercamiento a las propuestas de la enseñanza media técnica y la educación profesional. El marco creado por la nueva Ley de Directrices Básicas de la Educación facilitó que SEMTEC inicie un trabajo con referencia a la certificación y a la introducción del enfoque de competencias. Los objetivos desde la óptica de la educación y del trabajo tienen mucho en común y el accionar conjunto está facilitando su armonización.

49

También en Brasil se encuentra otro ejemplo de integración entre el sistema de formación profesional y el de educación superior con la creación, en 1997, del Curso de Ingeniería Industrial Textil, a través del Centro de Tecnología de la Industria Química y Textil (CETIQT) del SENAI de Río de Janeiro. Esta innovadora oferta se propone formar profesionales especializados y capacitados para la rápida evolución del conocimiento, el trabajo en equipos multidisciplinarios y el ejercicio del liderazgo bajo el enfoque de acción emprendedora y gerencial, además de la percepción de la importancia del control ambiental y la comprensión de las organizaciones y los negocios.

El curso añadió a su currículo algunos aspectos novedosos: gestión, medio ambiente, calidad, humanidades, normas técnicas, seguridad, sociología, política y legislación. Su creación va al encuentro de las aspiraciones del empresariado de la cadena textil: desde el productor rural a los fabricantes y distribuidores, que procuran la modernización y la ampliación de la productividad y competitividad del sector en los mercados interno y externo.

Al curso de Ingeniería Industrial Textil se agregó, durante 1998, el de Tecnología Gráfica. A través de la Escuela SENAI «Theobaldo de Nigris», de São Paulo, este curso, también pionero en Brasil, va a formar profesionales con una sólida capacitación científica y tecnológica que les permita actuar en la gestión de la producción, administración y negocios del área gráfica. Con

Brasil: desarrollo de la oferta de formación profesional superior

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil, está actualmente consolidando su actuación en el nivel superior de la educación tecnológica, a través de la realización de cursos de nivel superior, como el de Ingeniería Textil, realizado por el Centro Nacional de Tecnología de la Industria Química y Textil (CETQT), el de Artes Gráficas y Tecnología Mecatrónica, conducidos por el SENAI de São Paulo.

El SENAI de Santa Catarina, a través del Centro de Tecnología en Automatización e Informática (CTAI), ha sido autorizado por el Consejo Nacional de Educación para implementar el curso de Tecnología en Automatización Industrial. El SENAI de Minas Gerais y el Instituto Euvaldo Lodi (IEL) iniciarán, en el segundo semestre de 1999, el curso de Maestría en Diseño Automotriz. Esta iniciativa pionera en América Latina, está siendo desarrollado en cooperación con la empresa Fiat y la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Las aulas se situarán en el Centro de Diseño y Tecnología Gráfica del SENAI, en la Escuela de Diseño de la UFMG, y en las instalaciones de la Fiat.

Otros cursos de nivel superior, desarrollados por iniciativa propia o en colaboración con universidades, aguardan la aprobación del Ministerio de Educación. Las áreas abarcadas son: Tecnología del Vestuario, Formación de Docentes, Gestión Ambiental, Mobiliario, Cuero y Calzado.

Todas estas iniciativas son el resultado de un cuidadoso proceso de formulación de políticas corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de posicionar al sistema CNI-SENAI en la vanguardia de los cambios, atendiendo a las demandas del sector productivo y de la sociedad, en la búsqueda permanente de innovaciones y mejores calificaciones profesionales. ♦

una duración de tres años y una carga de 3.200 horas, el proyecto fue elaborado a partir de los modelos europeos y norteamericanos de formación de ingenieros gráficos. En esta misma línea, el SENAI se prepara para lanzar nuevos cursos superiores, en las áreas de calzado, papel y alimentos.

En **Honduras**, el Programa de Educación para el Trabajo (POCET) constituye un ejemplo centroamericano de ese acercamiento entre los sistemas educativos regulares, y especialmente el de la educación de adultos y la formación en una perspectiva de educación a lo largo de la vida. Se trata de una de las primeras y más ricas experiencias de integración entre tradiciones históricamente poco vinculadas y, a la vez, una experiencia de diálogo de dichas tradiciones con los nuevos debates y paradigmas que han involucrado transversalmente a las esferas de la educación y de la formación profesional, dentro de lo cual cabe resaltar muy especialmente las nuevas ideas en torno a una educación/formación permanentes o a lo largo de la vida. Se ha producido en este caso una acción integrada entre la Secretaría de Educación Pública, de Honduras, y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), incorporando a la vez enfoques metodológicos que las más de las veces sólo es posible hallar entre las organizaciones no gubernamentales.

En tal sentido, el programa POCET es un referente central para toda una tradición formada en torno a los principios de la educación de adultos, con su impronta asistencialista y orientada a la alfabetización. POCET marcó un camino hacia la integración de los aportes que en su momento realizaron todos aquellos vinculados con diversas formas de educación popular, con otras corrientes –como la de la formación profesional– con larga experiencia en materia de educación para el trabajo productivo. Estas últimas, también sumidas en profundos debates a resultas tanto de la emergencia de los nuevos paradigmas de la producción y el trabajo y los cambios en los mercados de empleo, como de la persistencia de grupos y de sectores que padecen situaciones de exclusión.

En el caso de **México**, se inició en 1995 la experiencia del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER); la iniciativa de mayor envergadura y alcance en el campo de las competencias laborales en la región. Ella responde al interés gubernamental de lograr la participación, entre otros mecanismos, de los actores, aplicando estímulos a la demanda con el propósito de apoyar la conformación y desarrollo de una formación basada en normas de competencia y a su certificación.

El sistema de competencia laboral que se ha venido aplicando consta de los siguientes componentes principales:

- Definir normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad o grupo ocupacional, por parte de los actores sociales y con apoyo gubernamental.
- Establecer mecanismos de evaluación, verificación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma en que los hayan adquirido, siempre y cuando cumplan con las normas técnicas de competencia.
- Transformar la oferta de capacitación en un sistema modular flexible, basado en normas de competencia para permitir a los individuos transitar entre los módulos, de acuerdo a sus necesidades.
- Crear estímulos a la demanda, para promover el nuevo sistema entre la población y las empresas y buscando la equidad en la distribución de oportunidades de capacitación y certificación, atendiendo también a las necesidades de la población marginada.

52 A partir de la creación de un sistema de cobertura nacional, se pone mayor énfasis en la definición de normas para las funciones de mayor generalidad en las distintas ramas económicas, lenguajes tecnológicos y áreas ocupacionales.

En última instancia, esta iniciativa está concebida en la perspectiva de encontrar una alternativa válida para vincular las diferentes modalidades de educación y capacitación con las demandas de empleo en el país. El desafío es encarar la modernización de los sistemas de educación y capacitación para el trabajo, no sólo para que respondan a las exigencias de adaptación a las nuevas condiciones de la economía y la tecnología, sino sobre todo para atender la necesidad de poner a la educación y la formación al alcance de todos los sectores de la población, con contenidos adecuados y pertinentes y con la calidad requerida por el mercado laboral. Actualmente funcionan en México 45 Comités de Normalización de Competencia Laboral, se desarrollan 57 casos piloto en empresas de distintos sectores de la actividad económica para fomentar la capacitación y la formación de personas, y se han acreditado siete organismos certificadores y nueve Centros de Evaluación. El 13 de diciembre pasado, fueron entregados por primeros 120 Certificados de Competencia Laboral.

En **Uruguay**, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), con la cooperación del BID, lleva adelante un proyecto dirigido a estudiar, diseñar y preparar la implementación de un sistema de normalización, formación y certificación en competencias laborales. Para ello, el proyecto prevé la puesta en funcionamiento de un registro único de entidades capacitadoras y trabaja en torno a cuatro grandes líneas: estudio comparativo de los sistemas de competencias desarrollados en otros países a los efectos de establecer su posible aplicación práctica en Uruguay; realización de acciones de información y capacitación a todos los actores sociales; desarrollo de experiencias pilotos de normalización de competencias en distintos sectores de la economía; diseño de una propuesta técnica y de posibles estrategias de implementación de un Sistema Nacional de Competencias.

Por otro lado, en este mismo país, a partir de 1995 se ha encarado una reforma educativa integral cuyos ejes estructuradores son la búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad. En la educación técnico-profesional, la reforma se propone el logro de una educación técnica y tecnológica coherente, articulada y de calidad que, al mismo tiempo que atienda sus cometidos específicos (brindar una formación eficiente y polivalente que colabore con la transformación de las estructuras productivas y mejore las condiciones de vida de los trabajadores) se articule y complemente con la Educación Secundaria en el esfuerzo por dotar a la población de una educación básica y media integral. Para ello, el **Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU)**, está reestructurando y reformulando su oferta educativa, siendo las principales novedades la implementación del Ciclo Básico Tecnológico y del Bachillerato Tecnológico. El primero consta de dos modalidades, agraria y técnica, y se propone internalizar en los adolescentes la cultura tecnológica y desarrollar las competencias que habrán de servirle de base para una posterior y complementaria opción vocacional más amplia y moderna. Los bachilleratos tecnológicos, de tres años de duración, con la doble finalidad de ser una instancia de educación media terminal y otorgar el certificado de Auxiliar Técnico, están destinados a constituir la base intelectual, técnica y de habilidad manual que integre contenidos y enfoques interdisciplinarios y transversales, en torno a un eje o núcleo organizador que responde a los principales campos de desarrollo de la economía nacional y se estructura en torno a familias ocupacionales. Así se han implementado, en 1997, las siguientes orientaciones: Química Industrial y Básica, Termodinámica, Mantenimiento y Procesamiento Informático, Administración y Servicios y Tecnología Agraria. Los bachilleratos habilitan tanto al ingreso a la Universidad como a continuar estudios técnicos de especialización, en el propio CETP, con los que se busca atender

la formación de técnicos medios y superiores según las demandas formativas de los sectores productivos.

Los objetivos de esta reforma son muy explícitos en cuanto a desarrollar en los jóvenes una educación general sólida, con buenas bases científicas y tecnológicas y los conocimientos, habilidades y destrezas que les permitan flexibilidad y rápida adaptación al cambio y al aprendizaje permanente. Se parte de concebir a Uruguay como un pequeño país, en proceso de desarrollo, e inserto en un mundo sujeto a cambios económicos, científicos y tecnológicos constantes. Se entiende que el desafío educativo es el de preparar a sus recursos humanos y a su economía para vivir en la incertidumbre. Es así como se considera que los lenguajes simbólicos cuyo dominio se requiere, van más allá de la capacidad de expresión y comunicación oral y escrita, incluyen la computación, la telemática, la lengua extranjera y la valoración crítica de los mensajes audiovisuales. También que se vuelven indispensables el dominio de métodos y conocimientos científicos para poder comprender, interpretar y manejar los fenómenos naturales y sociales; la adquisición de competencias matemáticas para adquirir metodología y dominio de estrategias para identificar problemas y solucionarlos; la modificación de las competencias sociohistóricas desde que los límites culturales y la geografía mundial se vuelven imprecisos y las comunicaciones vía satélite modifican radicalmente el manejo de la información. Y, por último aunque no menos importante, se impone el aprendizaje de una cultura tecnológica que facilite la integración de los jóvenes en el mundo de la producción y el trabajo y la comprensión de sus dimensiones técnicas y sociales.

El nuevo panorama institucional de la formación americana

Cualquier intento de describir las formas en que la formación se viene estructurando y organizando actualmente en América Latina y el Caribe es inevitablemente más complejo y difícil que en el pasado. Hasta al menos dos décadas atrás, una tipología con sólo tres categorías alcanzaba para presentar, *grosso modo*, lo que sucedía en materia de formación en la mayoría de los países. Dicha tipología era la siguiente:

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

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

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

56

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

De forma análoga, surgía en Brasil, también en los años setenta, en el ámbito del MTb, la Secretaria de Mano de Obra (SMO) -continuada hoy por la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR)- buscando también desarrollar una nueva forma de acción del Estado, estimulando a través de diversos programas tanto a la oferta -pública y privada- de formación como

a su demanda. Rápidamente comenzaron a surgir en las órbitas de los Mintrab unidades y servicios que pasaron a ocuparse específicamente del tema.

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

A partir de estos dos fenómenos, comienza a trastocarse profundamente la tipología anotada. Si aquellas instituciones de formación cumplían a la función de orientar a nivel nacional la política en materia de formación y desarrollo de recursos humanos y, a la vez, eran las ejecutoras hegemónicas de acciones formativas, ambas áreas de competencia exclusiva comienzan a verse cuestionadas. Por un lado, los Ministerios de Trabajo asumen, en algunos casos desplazando totalmente a la institución y en otros coexistiendo con ella, un papel directriz en materia de formación y capacitación, con lo cual el papel rector resulta cuando menos relativizado. Por otro, en la medida en que surge una oferta privada de capacitación, también es cuestionado el carácter hegemónico de la institución en materia de ejecución de acciones formativas.

57

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

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

timula el desarrollo de proyectos de capacitación por parte de otros actores (como los sindicatos), de forma simultánea a las acciones que continúan desarrollando las instituciones de formación (SENAI, SENAC, SENAR o SENAT).

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

58

**República Dominicana:
proyección de una institución de formación profesional**

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional -INFOTEP- la entidad oficial más importante en la materia en República Dominicana, tiene desde su fundación en 1980 entre otros objetivos, el de *organizar un Sistema Nacional de Formación y Promoción Técnico Profesional de Trabajadores con el esfuerzo conjunto del Estado, de los trabajadores y de los empleadores*. Dicha «vocación sistémica» del INFOTEP tomó particular impulso durante los años noventa, desembocando a partir de 1995 en el desarrollo de un Plan Estratégico denominado INFOTEP 2000.

Dentro de sus estrategias fundamentales, el Plan INFOTEP 2000 adopta las siguientes:

- Poner especial énfasis en la eficacia y eficiencia del Sistema Nacional de Formación Ocupacional.

- Con ciertas excepciones, y cuando sea posible, pasar a los Centros Colaboradores la capacitación masiva directa de mano de obra y empresarios, dedicándose principalmente a las funciones imprescindibles.
- Preservar los centros de INFOTEP como medio para la Formación Técnica y Metodológica de docentes para la formación ocupacional; demostración de experticia en métodos de enseñanza y difusión de nuevas tecnologías en relación con las ocupaciones predominantes en la economía.
- Mantener la ejecución de los programas de formación ocupacional hasta que se haya demostrado su viabilidad, para luego transferir su implementación a los ejecutores directos.

Es así que INFOTEP, a la vez que reconoce la existencia de otras entidades privadas y públicas que ofrecen capacitación, asume frente a ellas la responsabilidad de colaborar con su desarrollo, estimularlas e, incluso, dado su prestigio, servir de entidad intermediaria para que las demás logren, mediante la cooperación internacional, proyectos que contribuyan a mejorar sus capacidades operativas. El Sistema Nacional de Formación Ocupacional comprende entonces según el INFOTEP, a todas las entidades y grupos que tienen interés común con respecto a su misión. En tal sentido, el Instituto procura la creación de un foro de intercambio y cooperación para el beneficio de los integrantes, en el marco de una estructura que permita optimizar la eficiencia y eficacia de dicho Sistema. Asimismo reconoce que la participación ha de ser voluntaria y motivada. ♦

59

1. Acercamiento a una tipología de arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe

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

Abstraer implica, además, asumir una serie de criterios que permitan reunir los ejemplos de diferentes países con base en características comunes que hacen justamente a las formas de organización de la formación a nivel nacional. Dichos criterios, para ser útiles a los fines de una tipología, resultan necesariamente restrictivos

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

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

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

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

Costa Rica: gestión de calidad en una institución de formación profesional

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, invita en estos días a la Primera Convocatoria de Acreditación a las empresas que brindan cursos, seminarios o programas de capacitación y formación profesional. El objetivo de este servicio a nivel nacional es la de asegurar que las condiciones bajo las cuales se desarrollan acciones de capacitación, cumplen con los estándares de calidad establecidos por el sistema.

La historia de esta iniciativa pionera, se remonta a 1996, cuando en el marco de una nueva estructura que conllevó grandes cambios en las actividades del Instituto, se puso especial énfasis en la incorporación del concepto de calidad y servicio al cliente. En tal sentido se lanzó, a la par del Programa de Aseguramiento de la Calidad, el Proyecto de Certificación del Sistema de Acreditación. Dicho proyecto contó con la colaboración del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica para su desarrollo y seguimiento, eligiéndose como ente certificador a la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR). Después de varias etapas de intenso trabajo, la Unidad de Acreditación del INA obtuvo en enero de este año la certificación extendida por INTECO y AENOR de acuerdo a los estándares establecidos en la norma ISO 9002.

La concreción de este paso, constituye además la primera etapa de un camino orientado a obtener la certificación total de los procesos y servicios del INA. Con él, el Instituto ha quedado legitimado como instancia acreditadora para las acciones formativas que los diversos oferentes privados realizan actualmente en Costa Rica. Sin embargo, el presentarse a un proceso de acreditación por parte del INA no constituye una obligación para las entidades privadas de capacitación. Por el contrario, y como en otros campos de actividad, optar por obtener este tipo de certificados es algo voluntario. Pero tal decisión permite acceder a una serie de beneficios, tales como prestigiar la propia oferta de formación mediante un certificado que acredita que cumple con las normas de garantía de calidad, ganar solidez y credibilidad ante la sociedad y, en este caso, contar con un diagnóstico gratuito sobre la calidad de las acciones de capacitación que se ejecutan. ♦

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

- Primero, la distinción entre dos niveles, que existen en cada uno de los arreglos: (a) el nivel de las decisiones sobre políticas y estrategias de formación, y; (b) el nivel operativo o de ejecución directa de acciones formativas.
- Segundo, la especificación de cuáles son los actores que en definitiva asumen la responsabilidad por las funciones comprendidas en cada uno de los anteriores niveles.

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

62 También es necesario señalar dos precisiones respecto de la forma final de la tipología y de la distribución de los distintos países en cada una de ellas. En primer lugar, en ningún caso se presenta aquí una visión valorativa que pretenda indicar qué tipo de arreglo es «mejor» y cual «peor». Los contextos sociales, económicos y políticos en que cada uno de esos arreglos surgen, son demasiado complejos como para adelantar juicios que serían, al menos, temerarios. Los diferentes tipos de arreglos que serán presentados aquí, han mostrado, según los casos, ventajas y desventajas, errores y aciertos que no es del caso abordarlos en esta parte. En segundo lugar, existen una serie de dimensiones que aquí no son aquí consideradas y que, sólo por enumerarlas, se señalarán algunas: calidad de las acciones realizadas; carácter público o privado de las instancias que asumen las diferentes responsabilidades; configuración de cada modalidad de gestión particular (tripartita, bipartita, estatal, empresarial, sindical); esquemas de financiamiento; descentralización administrativa y funcional; etc. Surgen al menos dos razones de peso que justifican tal exclusión: una, incluirlas significaría -de nuevo- construir una tipología que habría de requerir una categoría para cada caso, volviéndose por tanto inútil a los fines de una clasificación; dos: todas estas dimensiones son abordadas en otros lugares de este mismo documento, allí donde su consideración resulta más pertinente, o bien en las aclaraciones puntuales que se realizarán para justificar la inclusión de ciertos casos en determinadas categorías. Las cuatro categorías resultantes son:

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

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

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

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

63

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

Como ejemplo de arreglos que pueden ser incluidos en esta categoría, están los representados por: HEART, en Jamaica; INFOTEP, en República Dominicana; SENA, en Colombia; e INA, en Costa Rica.

Hasta cierto punto, esta categoría constituye una especificación de la anterior, en la medida en que cada una de estas instituciones es el actor

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

C. Casos de coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno, normalmente asociado a los Ministerios de Trabajo, donde éstos, mediante instancias especializadas, asumen el rol de definir políticas y estrategias sin ejecutar, en ningún caso, acciones de formación, función ésta última que es asumida por una multiplicidad de oferentes y actores. Otro, asociado a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, que pueden responder a las características descritas para los tipos de arreglos (A) o (B).

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

64

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

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

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

D. Arreglos en los cuales el nivel de definición de políticas y estrategias en materia de formación, es completamente asumido por el Ministerio de Trabajo a través de instancias especializadas, las cuales no ejecutan acción directa de formación alguna, sino que dicha tarea es asumida por múltiples oferentes y actores.

65

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

Tanto en Argentina como en Chile, existen sendas instancias especializadas a nivel del respectivo Ministerio de Trabajo que tiene entre otros cometidos el de fijar las «reglas del juego» en materia de oferta y demanda de capacitación. Si bien difieren los mecanismos de financiamiento, en ambos casos se procura una estrecha vinculación de las acciones formativas ofrecidas por el mercado con las políticas activas de empleo. Por un lado, estimulando a la demanda de capacitación por parte de las empresas, ya sea que ésta se concrete a partir de recursos internos o me-

dian­te con­tra­ta­ción de ser­vi­cios con or­ga­nis­mos eje­cu­to­res. Por otro, se es­ta­ble­cen, fi­nan­cian y ges­tio­nan pro­gra­mas de for­ma­ción, ca­pac­i­ta­ción y em­pleo di­ri­gi­dos a gru­pos es­pe­cí­fi­cos, ta­les co­mo tra­ba­ja­do­res de­se­m­plea­dos, jó­ve­nes, mi­cro­em­pren­sa­rios, tra­ba­ja­do­res ru­ra­les, mi­no­rías étni­cas, en­tre o­tro­s.

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

**Jamaica: investigación y desarrollo técnico pedagógico
para la capacitación de los recursos humanos de la formación**

66

El Instituto de Desarrollo de la Formación Profesional (VTDI) de Jamaica, es la instancia del HEART/NTA encargada de formar y desarrollar los recursos humanos para todo el sistema de formación profesional y educación técnica de este país. El VTDI tiene por misión influir, promover y sostener un alto nivel de desempeño y profesionalismo al interior del sistema de formación profesional y educación técnica de Jamaica. Para lograr su cometido, apuesta al suministro de profesionales (instructores, administradores, etc.) competentes, calificados y altamente motivados, que estén comprometidos con la tarea de forjar y mantener una mano de obra calificada y productiva que responda a las demandas del mercado de trabajo.

El VTDI cuenta con una serie de programas de capacitación, de los cuales el más antiguo es el *Programa de Formación de Instructores*. Este programa busca preparar nuevos instructores de formación profesional para entrar el mercado laboral y proveer formación complementaria y certificación a aquellos instructores que han sido contratados antes de obtener certificación. Este programa está al servicio de la totalidad del sistema de formación profesional y educación técnica, comprendiendo al sistema formal de enseñanza, a los programas del HEART, así como los programas del sector privado y no gubernamental.

El *Programa de Desarrollo de Gerentes y Administradores de Instituciones de Formación Profesional* busca formar personal gerencial y administrativo que conozca a fondo al sistema de formación profesional y educación técnica: sus operaciones, sus principios y prácticas; y que tenga capacidad de gerencia para poder conducir eficientemente una institución o programa de formación profesional.

El *Programa de Formación de Formadores* ha sido desarrollado e implementado para personas que tienen, como parte de su trabajo gerencial o de supervisión, una función formativa o de capacitación.

En su carácter de institución líder en materia de tecnología aplicada a la formación, el VTDI está constantemente investigando y experimentando con tecnología novedosa. Actualmente está dirigiendo un programa de enseñanza a distancia, enfocado a la formación y desarrollo de directores del centro, tanto del propio HEART como de otras entidades de capacitación de Jamaica. ♦

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

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

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

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

2. Ampliación de las fronteras de la formación: arreglos que fortalecen su vínculo con los sistemas regulares de educación media técnica y tecnológica

Existen, como ya se mencionó, diversas posibilidades y alternativas en orden a intentar describir lo más fielmente posible qué acontece en el escenario de la formación en la región. En el apartado inmediatamente anterior se

Perú: transformación institucional de una entidad de formación profesional

El Servicio Nacional de Aprendizaje Técnico Industrial (SENATI) es una entidad creada en 1961 a iniciativa de la Sociedad Nacional de Industrias. Orientada a la formación profesional del personal de la industria manufacturera del Perú, la institución se financiaba, hasta 1992, en un 90% por medio de la contribución obligatoria de las empresas industriales con más de 5 empleados, en un orden del 1,5% del total de las remuneraciones de los trabajadores. A partir de ese año, sin embargo, esta situación cambió radicalmente: se fijó una escala de reducción progresiva de los aportes de las empresas que terminó significando, desde 1997, un 0,75% de contribución obligatoria de las empresas con más de 20 trabajadores. Adicionalmente, se estableció que los gastos administrativos de la institución deberían ser inferiores al 10% del presupuesto de egresos.

Obviamente estos, y otros cambios que se le plantearon al SENATI, significaron un desafío de gran envergadura, que sólo era posible acometer mediante una profunda transformación institucional. Esta incluyó, en primer lugar, una simplificación del organigrama institucional, con una reducción de niveles jerárquicos. En segundo término, se amplió significativamente la participación empresarial en el Consejo Nacional, los consejos zonales y los comités de apoyo. El personal administrativo pasó de representar un 39,1% del total de personal en 1992, a un 15,4% en 1997. Los niveles de eficiencia alcanzados fueron tales, que aun con la reducción de sus ingresos financieros, el SENATI logró crear más unidades operativas (de 4 en 1985, a 40 en 1997), elevó el nivel profesional y la experiencia de sus instructores, implementó nuevos programas (entre ellos el de formación de ingenieros en ejecución), y multiplicó la matrícula total de 39.000 participantes en programas de capacitación en 1990, a 128.700 en 1997. ♦

planteó un esfuerzo preliminar en procura de plasmar una tipología de los arreglos organizativos que se planteando a la formación en sí. En esta parte se busca, además, complementar la anterior visión con un acercamiento a otro tipo de arreglos que, incluyendo a los anteriores, son sin embargo ejemplos de una articulación mayor entre la formación y los sistemas regulares de educación media técnica y tecnológica.

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

Si efectivamente se desea construir los andariveles que permitan la actualización y perfeccionamiento a lo largo de la vida, con entradas y salidas del proceso formativo y reconociendo los distintos espacios y prácticas que facultan y estimulan la incorporación y apropiación de nuevas prácticas y de conocimientos innovadores se requieren arreglos suprainstitucionales que operacionalicen esta nueva conceptualidad.

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

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

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

Un primer antecedente regional de este tipo de esfuerzo lo constituyó el **Proyecto sobre Educación Tecnológica y Modernización de la Capacitación** impulsado en México a partir de 1993. Desde su inicio contó con los esfuerzos mancomunados y la co-responsabilidad en su gestión de las Secretarías de Educación Pública y la del Trabajo y Previsión Social. El proyecto contó, además, y desde sus inicios, con la participación de los sectores obrero y empresarial.

La modernización de la educación tecnológica y la capacitación formaron parte de la estrategia general para la reforma integral de la educación en México. Se había detectado, ya en ese entonces, la necesidad de introducir cambios profundos y de largo alcance en el sistema educativo nacional, dentro de los cuales se consideraba el establecimiento de un sistema de capacitación cualitativamente diferente, que permita atender con oportunidad y eficiencia las necesidades de calificación de los recursos humanos del país, mediante servicios viables, flexibles y de mayor calidad.

70

Una de las manifestaciones actualmente más estructurada de esta misma tendencia se encuentra en el recientemente implementado **Sistema Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (SINETEC) de Costa Rica** que se propone integrar el accionar de los colegios secundarios técnicos, el Instituto Tecnológico, las distintas universidades, el INA, las organizaciones empresariales con interés y práctica formativa con el objetivo final de mejorar la competitividad de los hombres y mujeres costarricenses. Antes de plasmarse en esta organización suprainstitucional, Costa Rica ya había transitado otras formas de complementación y articulación como por ejemplo la contribución financiera del INA con los colegios técnicos o la formación de docentes técnicos por parte de entidades de educación superior.

Otra forma de expresión de este camino hacia la configuración de un sistema integral se encuentra en **Colombia, Jamaica y República Dominicana** a través de los esfuerzos sistemáticos de sus grandes instituciones de formación para rebasar los límites tradicionales de la formación profesional y compartir emprendimientos y responsabilidades tanto a nivel de desarrollo curricular como de formación docente y asesoramiento tecnológico con la

educación técnica y con la educación tecnológica de nivel superior. También, como se vio en el capítulo anterior, aunque con menor nivel de estructuración y sin que todavía se plantee una concepción sistémica, apuntan hacia esta dirección, la implementación de cursos superiores de sólida formación científico-tecnológica del **SENAI** y las reformas de la educación media en **Argentina** y **Uruguay** donde el énfasis se está poniendo en el desarrollo de una educación media tecnológica y en la articulación con las universidades para la implementación de carreras cortas de nivel superior con una fuerte articulación con las necesidades y demandas del sector productivo .

3. La financiación de la formación profesional en América Latina y el Caribe: ¿sólo un problema financiero?

Otra forma de intentar describir cuál es el panorama actual de la formación profesional en la región, además de hacerlo mediante el análisis de sus arreglos organizativos y de sus vínculos con los sistemas regulares de educación, es a través del estudio de los esquemas de financiamiento que hoy existen.

Durante la década de los noventa, y especialmente en los últimos años, el financiamiento de la Formación Profesional se ha convertido en un asunto de gran relevancia en la agenda de políticas públicas de la región latinoamericana. Hasta la década anterior éste no era un tema prioritario, por varias razones:

- Se habían consolidado dos grandes sistemas públicos de formación profesional y/o educación media técnica: a) el de las Instituciones de Formación Profesional, con su régimen tripartito y su mecanismo de financiamiento por la vía de la contribución parafiscal; y, b) el de las áreas de Educación Media Técnica (EMT) integradas en los sistemas educativos formales, con sus respectivas variaciones entre países y evoluciones en el tiempo. Estos dos sistemas coexistían en la mayoría de los países, con predominancia de uno u otro según el caso. Ambos eran (y aún lo son) financiados con recursos públicos, sea mediante aportes de los presupuestos nacionales, provinciales o municipales en el caso de la EMT, o a través de las contribuciones parafiscales de las IFP que -independientemente de su fuente y de la mayor o menor injerencia de los sectores privados (empresarios y trabajadores) en su administración- son entidades oficiales, que actúan en la esfera pública y fueron creadas por el Estado mediante actos gubernamentales y/o legislativos.(caso atípico, más por

razones históricas y de tradición jurídico-cultural nacional, pero que no invalida el planteamiento general, sería el «Sistema S» brasileño.

- Si bien, como siempre ha sido el caso, se advertía el esfuerzo directo de las empresas en la formación de sus trabajadores, la relativa estabilidad de las bases tecnológicas y de las estructuras organizacionales de los aparatos productivos de la época hacían que ella fuese una actividad de carácter más bien secundario, con predominancia de las prácticas informales y sin involucrar, en general, inversiones significativas.
- También existían, desde entonces, ofertas privadas de servicios de educación técnica y capacitación laboral, pero su magnitud e incidencia eran menores y también, por lo tanto, en términos agregados tenía relativa significación, tanto la inversión realizada para crear esa oferta como la de los clientes que pagaban por esos servicios.
- Las ofertas ya consignadas eran en lo fundamental suficientes y adecuadas para las demandas de calificación de la fuerza laboral de economías cuyas dinámicas de cambio tecnológico no eran muy intensas y estaban bien protegidas por barreras arancelarias de la presión competitiva del comercio internacional. También eran suficientes para atender la demanda poblacional por servicios de formación y capacitación laboral, dado que si bien la expansión demográfica estaba en pleno vigor, la presión por servicios educativos se concentraba sobre la educación básica general y, por otra parte, crecían las ofertas de las IFP y de los sistemas formales de EMT.

72

Pero, como ya se ha señalado, en los últimos dos lustros la situación ha cambiado fundamentalmente; no es necesario volver a detenerse en los factores que determinaron tal cambio: la internacionalización del comercio, la aceleración del cambio tecnológico y organizacional, la flexibilización de los mercados laborales, la emergencia de la formación permanente como paradigma en las trayectorias laborales de los trabajadores y en los procesos de desarrollo productivo, etc.

Estos factores han colocado a la formación de recursos humanos -y específicamente a la formación profesional- en uno de los primeros lugares de la agenda de políticas de desarrollo, lo que a su vez ha puesto en cuestión la capacidad, pertinencia y relevancia de los aparatos públicos tradicionales de formación para el trabajo y ha propiciado la emergencia de otras modalidades de oferta, algunas ya existentes en pequeña escala, otras novedosas y surgidas

al compás del cambio económico, técnico y social. Todo ello, naturalmente, conduce al replanteo del tema del financiamiento de la formación.

A la par del cuestionamiento de la capacidad de los tradicionales sistemas públicos centralizados, para responder con eficiencia, pertinencia y oportunidad a las necesidades del aparato productivo y de las demandas poblacionales, corre el reconocimiento de la emergencia de un mercado de competencias laborales en el que concurre una variedad de oferentes -algunos públicos, pero la mayoría privados- que generan una oferta desconcentrada y descentralizada: las instituciones de capacitación no formal privadas, los cada vez más importantes aparatos de formación en la empresa o en instituciones de origen empresarial, los centros de desarrollo tecnológico, que integran innovación y transferencia de tecnología por la vía de la capacitación; las ONG que actúan en la materia, etc.

Esto quiere decir que mientras continúan las grandes inversiones de recursos públicos en los aparatos tradicionales, la inversión privada crece en volumen y diversidad (aunque es de lamentar que no haya estudios confiables que la cuantifiquen por lo menos aproximadamente). En cualquier caso, no parece que falte sino, por el contrario, crece el esfuerzo económico hecho por el Estado, las empresas y los trabajadores en la formación profesional, inicial o continua. Así, invierte:

- El Estado en el financiamiento de sus aparatos de EMT y -en el caso de las IFP- en la aplicación de los recursos provenientes de la contribución parafiscal.
- Las empresas, en la formación interna, mediante contratación externa o en mecanismos de *outsourcing*
- Los oferentes privados de servicios de formación
- Las personas que compran servicios en el mercado privado

De este razonamiento se desprendería la conclusión de que el problema fundamental al abordar el tema de financiamiento de la formación profesional no es tanto de volumen -ni de fuentes de recursos- sino de la racionalización de esa inversión agregada. Ello pasa por la racionalización de la oferta, incluyendo por supuesto la reforma de sus aparatos tradicionales.

Pero esta reforma no es asunto interno de los sistemas tradicionales: lo es de las articulaciones y sinergias con los nuevos oferentes, y a que debe extender su ámbito al de sus articulaciones con sistemas que fueron relativamente independiente como el de la educación básica y el de la tecnológica postsecundaria. En otras palabras, se está afirmando que el problema del financiamiento es subsidiario al problema de los arreglos institucionales organizativos que se adoptan en materia de formación, y que ello a la vez exige un replanteamiento de sus actores.

Pueden hacerse muchos acercamientos a este problema, y cada uno de ellos se expresará de manera diferenciada en cada contexto nacional. En América Latina emergen varios abordajes, que se plantean a continuación de manera puramente exploratoria. Pueden llegar a constituir modelos diferenciados para tratar la cuestión del financiamiento en el contexto más sistémico de la oferta nacional de formación para el trabajo:

74

- A. Subsiste el sistema de financiación pública para la formación en la empresa con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica. No siempre esta destinación es directa y exclusiva para la formación profesional, sino que en algunos casos se dirige a temas como la readaptación laboral de trabajadores despedidos de sus empleos por procesos de reestructuración industrial o modernización estatal, que incluyen acciones de recalificación profesional, y que administran ahora nuevos actores, tales como los Ministerios de Trabajo.
- B. Subsiste también el modelo de financiación pública para la formación en las empresas con recursos generales del Estado. A través de los sistemas formales de EMT. En este caso, el fenómeno emergente es el del papel creciente que asumen las administraciones descentralizadas (estados, provincias, departamentos o municipios) en la financiación de este servicio; sea con recursos propios, sea por aplicación de transferencias del presupuesto nacional por efecto de políticas de descentralización.
- C. Surge el sistema de incentivos tributarios, por el cual la empresa recupera sus gastos después de presentar su declaración de impuestos. Es el caso de Chile, donde las empresas gastan en capacitación y pueden recuperar sus gastos al declarar el impuesto a la renta, con un tope equivalente al 1 % de la masa salarial.

D. Aparece también una serie de combinaciones, sobre todo en los casos de las IFP que exploran mecanismos de apertura y flexibilización: por ejemplo, las empresas brasileñas pueden celebrar acuerdos de exención con el SENAI para, en lugar de contribuir a dicha entidad, usar directamente parte de su contribución. Pero ello debe ser autorizado por el SENAI y dicha parte sólo puede utilizarse contratando cursos de esta institución. En Colombia, las empresas pueden cofinanciar con el SENA planes internos de formación, pudiendo en virtud de ello recibir un reintegro de hasta un 50 % de los aportes realizados como contribución parafiscal.

En general, de diversos modos, comienza a aparecer en la región lo que se perfila como una de las estrategias de financiamiento más promisorias, por cuanto se adapta a las nuevas circunstancias y requerimientos socioeconómicos e institucionales. De ellos se destacan tres fenómenos centrales:

- La constitución de alianzas o asociaciones del Estado con organismos privados, ejecutores o intermedios, de apoyo a la formación. De ese modo, las empresas que usan la exención tributaria, (en el caso chileno), las IFP, las autoridades administradoras de la EMT, u agentes estatales responsables de programas de formación dirigidos a poblaciones especiales como Ministerios de Trabajo, redes de Solidaridad Social, y otros, tienen libertad de contratar los servicios de capacitación en toda la amplia gama de organismos proveedores de capacitación antes referidos. Esto rompe con la fusión, ya prevaleciente, entre financiación y ejecución de servicios de formación, y conduce a la separación y autonomía de los organismos que regulan, los que financian y los que proveen servicios de capacitación. En resumen, lleva a un replanteamiento profundo de los tradicionales esquemas de roles entre lo público y lo privado en la formación para el trabajo.
- La diversificación de agentes estatales vinculados con la formación profesional: ya no son sólo los Ministerios de Educación y las IFP, sino nuevos, como los Ministerios de Trabajo, las Secretarías de Bienestar Social, los Fondos de Solidaridad o Compensación Social quienes se convierten en fuentes públicas de financiamiento. Facilitado esto por la tendencia a la contratación de agentes públicos y privados, con lo que no parece necesario realizar las tradicionalmente grandes inversiones necesarias para la instalación de servicios de formación, sino que se aprovechan la iniciativa y los recursos privados, sean ellos con o sin ánimo de lucro.
- El incremento del protagonismo de las empresas como inversionistas y/o ejecutores directos en la formación de sus trabajadores

Todo esto conduce a la creación de verdaderos mercados de capacitación y formación, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados. Esta tendencia es muy favorable para estimular la pertinencia, flexibilidad y eficiencia de la formación, pero también se corre el riesgo de que los mismos mecanismos de mercado, así como el mayor protagonismo de las empresas, conduzcan a una oferta de formación concentrada en los que pueden pagar y en las necesidades inmediatas de las mismas empresas, o bien de baja calidad y sin el suficiente agregado de valor ni acumulación propia de la formación entregada por las instituciones.

Por ello, y por la necesidad de introducir racionalidad a estos mercados, orientándolos en consonancia con las necesidades estratégicas de formación integral de la fuerza de trabajo, es indispensable que el Estado asuma un papel muy activo, aunque completamente diferente al tradicional: ya no necesariamente debe ser el financiador y proveedor de la formación, sino que debe cumplir tres roles básicos:

- 76
- El financiamiento de todo el esfuerzo formativo que conduce a la provisión de la formación profesionalizante básica y transversal que, en el juego del mercado, difícilmente será asumida por agentes privados.
 - La organización, regulación, asistencia técnica y control de calidad del conjunto de la oferta formativa.
 - La creación y fomento de verdaderos sistemas integrales de formación para el trabajo, que se incorporen sinérgicamente a la ya referida variedad de oferentes y de fuentes de financiamiento de la formación.

Todo ello anterior supone cambios profundos en la institucionalidad de la formación, concretamente en las IFP. Pero también destaca la importancia de que esos cambios sean orientados y conducidos por una institucionalidad pública que –aunque renovada– asegure el cumplimiento de metas estratégicas de desarrollo nacional y la atención a las necesidades de las poblaciones vulnerables, en aplicación de principios de solidaridad y equidad social.

Participación y descentralización

Los cambios que en la organización, gestión y concepción de la formación profesional en la región se han reseñado a lo largo de este documento están directamente relacionados con las transformaciones operadas en los contextos en que ella actúa.

Así sucede con los fenómenos anotados en el capítulo I, sobre los escenarios de la formación, donde se muestra que ésta ha venido adecuándose al nuevo concepto de la educación a lo largo de la vida, a las formas y el ritmo con que actualmente ocurren los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología; o al surgimiento de sistemas de relaciones laborales diferentes y complejos.

77

En la aproximación realizada en el Capítulo II, en torno a una tipología de la formación regional, se observa que la formación se halla hoy inserta en una geografía de actores más variada y heterogénea, y que ello ha influido notoriamente en los arreglos organizativos que se vienen desarrollando.

Resulta obvio, por otra parte, que las transformaciones educativas, tecnológicas, laborales, así como las relacionadas con la modificación de los roles de los actores históricos de la formación y el surgimiento de otros nuevos, están en función, a su vez, de cambios de carácter más global. Determinan, no sólo a la nueva realidad de la formación, sino prácticamente a todas las áreas del quehacer político, social, económico y cultural de nuestras sociedades. En tal sentido, es imposible al menos dejar de mencionar el avance en los procesos de globalización e internacionalización de la economía; las consecuentes modificaciones operadas en las estrategias de desarrollo de los países de la

región; y al ritmo con que se van incrementando los flujos de información, conocimientos y tecnologías y su incidencia en las nuevas formas de producir y trabajar.

A este escenario de múltiples e interdependientes transformaciones, acuden otras dimensiones en las cuales es posible detectar tendencias de cambio en la formación que se lleva a cabo en la región. De ellas interesa destacar dos fundamentales y complementarias: **a) existen hoy niveles de descentralización en cuanto a la gestión de los programas e instituciones mayores que los experimentados en el pasado; b) esta situación, a su vez, estimula y posibilita mayores niveles de participación de cada vez más y más variados actores.**

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

78 Cualquiera sea el tipo de arreglo que predomine en un país, es factible encontrar numerosos casos donde se desarrollan procesos de descentralización en la acepción territorial. Muchas instituciones de formación han comenzado a entregar mayores niveles de responsabilidad a sus departamentos regionales, estatales o provinciales. Del mismo modo, los lineamientos de política establecidos por las instancias especializadas en el tema de los Ministerios de Trabajo, se traducen y adaptan en función de políticas activas de empleo con componentes de formación y capacitación a nivel región o estatal. En Brasil, los planes de empleo y educación profesional impulsados por varias secretarías estatales de trabajo son un ejemplo de ello, como también lo son los altos grados de autonomía que gozan los departamentos regionales del SENAI, SENAC o SENAR respecto de sus departamentos nacionales. Importa señalar que, en este país, ha tenido lugar un gran debate en virtud del cual se adoptado en los últimos años, en forma amplia y consensuada, el concepto de «educación profesional», definida como un componente esencial de un nuevo modelo de relaciones capital-trabajo, fundado en la negociación, y colocado dentro del proceso de democratización de la sociedad, como un elemento estratégico para el rescate mismo de la ciudadanía.

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

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

Del mismo modo, se multiplican los ejemplos de descentralización en términos sectoriales. Por contraste con las antiguos centros que albergaban un grande y diverso número de especialidades, es dable encontrar hoy centros, y aun instituciones, focalizadas en sectores como: construcción, textil, automotriz, gráfico u hotelero. Las ventajas derivadas de dicha focalización en términos de actualización tecnológica y de diversificación de los servicios prestados al sector productivo, ya fueron mencionadas en el Capítulo II. Sin se anotan otras ventajas adicionales que radican precisamente en la habilitación de nuevos y fecundos espacios para la participación, tanto de empresarios como de trabajadores y sus respectivas organizaciones.

79

Plasmar de forma exhaustiva la riqueza y diversidad de las experiencias que surgen a partir de dichos procesos parece imposible en un documento de las características de éste. Se intentará sin embargo, realizar una aproximación general a las formas y contenidos que asume la participación de una amplia gama de actores cuya acción no fue relevada en los anteriores capítulos. Ellos son: la oferta privada de capacitación, la acción de las organizaciones no gubernamentales, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Finalmente se dedicará un apartado a la dimensión local en la gestión de la formación.

1. Las organizaciones de trabajadores y la formación profesional

En América Latina y el Caribe el interés, compromiso y participación de las organizaciones de trabajadores en la formación profesional hoy es notoriamente más alto que dos décadas atrás, en particular si se observa, por un lado,

el empeño y rigor puesto en el tratamiento del tema, y las modalidades y espacios de participación, por otro. En rigor, habría que decir que estas organizaciones siempre han adoptado, como un aspecto central dentro de su agenda reivindicativa, el de extender el acceso a la educación de toda la población como un mecanismo para asegurar una mejor distribución de oportunidades en materia de empleo, ingreso y desarrollo personal y social. Las organizaciones de trabajadores también han sostenido un marcado protagonismo a lo largo de la historia de la formación profesional de la región. Sin embargo, en éste último campo, la participación sindical ha conocido altibajos que tuvieron directa relación con los contextos políticos, sociales y económicos por los cuales atravesaron tanto la formación profesional como las organizaciones sindicales. Éstas fueron parte fundamental de los esfuerzos pioneros en la región, que resultaron en el surgimiento de gran parte de las instituciones de formación profesional nacionales y continuaron acompañando su desarrollo a través de su participación en las instancias directivas de muchas de esas entidades.

80

Argentina: gestión sindical de programas de formación

Un claro ejemplo del papel que las organizaciones de trabajadores pueden alcanzar en el campo de la formación profesional, lo constituye la Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción, vinculada a la Unión de Obreros de la Construcción y Ramas Afines (UOCRA). Esta Fundación es hoy la principal y más sólida oferta de formación para el sector en Argentina. Surgida en 1992, actualmente ella ejecuta los fondos comprendidos en el Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad para la Industria de la Construcción (FICS), de acuerdo a un convenio paritario establecido entre la UOCRA y las Cámaras Empresariales del sector. Las principales líneas de acción de la Fundación son:

- Actividades de gestión, cogestión y/o supervisión de diferentes centros de formación profesional, exclusivos para el sector de la construcción, en el marco del proceso de descentralización de las instituciones educativas del nivel nacional al provincial o municipal.
- Plan de capacitación a través de unidades móviles, desarrollando acciones formativas en lugares donde no existe una infraestructura educativa básica.

-
- Participación como instituto de capacitación en el Proyecto Joven y el Proyecto Microempresas, impulsado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
 - Convenios específicos de capacitación con empresas, generando proyectos dirigidos puntualmente a satisfacer demandas genuinas de empleo y capacitación, subvencionados directamente por las empresas participantes, y con la asistencia, según el caso, de organismos estatales y otras instancias.
 - Areas de asesoramiento técnico y capacitación en los temas de Medio Ambiente, Asistencia Empresarial e Informática.

Como puede verse, la Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción se trata de una muestra no sólo de los niveles que puede alcanzar la iniciativa sindical en materia de formación profesional, sino también del grado de confianza que dicha iniciativa puede generar en los sectores empresarial y gubernamental, los cuales canalizan a través de esta entidad buena parte de sus demandas formativas. ♦

Dicho compromiso se vio, sin embargo, afectado a partir de mediados de los años setenta por diversos factores: en primer lugar, los retrocesos observados en varios países en materia de libertades públicas en general y de libertades sindicales en particular, afectaron la capacidad de acción de estas organizaciones en varios planos.

En segundo término, el cambio en las formas de inserción internacional de las economías nacionales, mediante políticas de apertura comercial, trastocó profundamente las características de los mercados de trabajo y de las relaciones laborales. Si hasta entonces la base de representación de estas organizaciones estaba constituida básicamente por asalariados industriales, urbanos y de sexo masculino, a partir de estos procesos comenzó a producirse una pérdida de la importancia relativa del sector industrial en términos de empleo; se incrementó la participación de la mujer en la fuerza de trabajo; y también el peso de nuevas formas contractuales creciendo, a la vez, el autoempleo, la informalidad y el desempleo. Este cúmulo de situaciones llevó a que muchas organizaciones sindicales encontraran serias dificultades para adecuar sus formas de acción y su propia organización a las nuevas condiciones, a la vez que

disminuyeron de modo sustancial sus márgenes de negociación en varios sentidos.

En tercer término, junto con las anteriores transformaciones, se difundieron en la región nuevas concepciones acerca de las estrategias de desarrollo económico y de la gestión del trabajo y la producción que diferían profundamente de los anteriores paradigmas productivos. Ellas, si bien ponían fuerte énfasis en los temas de tecnología y calificación, tendieron a situar la capacitación como un vector vinculado casi de modo exclusivo a las estrategias de productividad y competitividad, objetivos normalmente ligados a la perspectiva empresarial. Este hecho llevó a que, en no pocas oportunidades, los sindicatos tendieran a visualizar la formación para el trabajo como una herramienta más al servicio del capital y que impartirla debía ser, en todo caso, responsabilidad de las empresas más que de los trabajadores.

Es así que se constata un punto de inflexión por el cual, lo que hasta mediados de los años setenta había sido una participación pareja de los actores empresariales y sindicales (aunque en contextos de fuerte intervención del Estado), se transformó en un paulatino distanciamiento de las organizaciones de trabajadores de decisiones y acción en materia de formación profesional, a la vez de constatar un creciente protagonismo empresarial en este campo. Dicho panorama comenzó a modificarse, en un sentido positivo, durante los últimos años en virtud de una serie de factores que conviene enumerar:

82

- Se produce un nuevo giro conceptual que restituye a la formación y a la capacitación su lugar dentro del escenario educativo, acercando a sus actores y arreglos a los sistemas de educación regular, y propendiendo a la construcción de una nueva idea: la de educación a lo largo de toda la vida. En la medida en que se le reconoce a la formación su carácter de hecho educativo, se visualiza también en ella a un instrumento para la construcción de una ciudadanía moderna y democrática.
- La emergencia de las nuevas formas de organización del trabajo y la producción que colocan al factor conocimiento en el centro de las estrategias de competitividad y productividad, han hecho también que la calificación sea una clave fundamental en el acceso al empleo. Si bien la formación no parece asegurar de modo directo la creación de más empleo, sí es posible actuar en el sentido de que se produzca un acceso equitativo a las oportunidades de formación y, por esa misma vía, se contribuya a alcanzar mayores niveles de equidad social en lo que tiene que ver con el acceso al empleo, el ingreso y el desarrollo personal y social.

-
- El vínculo explícito que en los nuevos sistemas de relaciones laborales asume la capacitación y la formación con temas como el empleo o el ingreso, hace que se abra un espacio de acción a las organizaciones sindicales que les permita destrabar una situación donde progresivamente iban perdiendo margen de negociación. Conocer más de cerca cuáles son los desafíos y problemas actuales de la empresas y las economías nacionales y qué papel desempeñan allí las políticas de formación, otorga a las organizaciones de trabajadores mayor información y, por lo tanto, mayor poder, para incidir activamente en los diversos ámbitos de negociación, sean éstos a nivel de empresa, de rama, nacionales, y aun internacionales.

Brasil: sindicatos y formación profesional

Los sindicatos brasileños cuentan ya con una importante trayectoria en materia de acciones en el campo de la formación profesional. Actualmente son varios los ejemplos que podrían citarse de actuación tanto en el nivel de ejecución de programas y proyectos de formación, como en la formulación de propuestas y su presentación y debate dentro de diversos espacios de negociación y diálogo. Entre otras experiencias, vale la pena hacer referencia a las Escuelas de Trabajadores, llevadas adelante por diversos sindicatos nucleados en una de las principales centrales sindicales del país, la CUT, y que constituyen un antecedente importante, tanto por sus innovaciones conceptuales y metodológicas, como por la extensión que han venido alcanzando. Ideadas como una respuesta a los problemas originados por las nuevas técnicas de producción y el nuevo contexto económico, tales escuelas son reconocidas por los organismos educativos competentes, mantenidas con los recursos de los sindicatos y han venido pasando por procesos de reestructuración y redimensionamiento a partir de profundas discusiones sobre su naturaleza y función. Creadas a partir de 1989, estas escuelas integran el Consejo de las Escuelas de Trabajadores y son actualmente siete: Norte I; Norte II «Chico Mendes»; Nordeste; Centro-Oeste; Sudeste «7 de octubre»; São Paulo; y Sur.

Otros ejemplos destacables de la acción sindical en materia de formación, son los siguientes:

Proyecto Formación Profesional e Interacción: iniciado en 1996 por el Sindicato de los Metalúrgicos de Piracicaba (Força Sindical) y la

empresa Caterpillar del Brasil, sus actividades principales son acciones complementarias a la escuela, en los campos de formación profesional, nivelación educativa y formación personal y social.

Escuela de Calificación Profesional del Sindicato de los Metalúrgicos de São Paulo (Força Sindical): fundada en 1992, la escuela capacita y forma trabajadores empleados, desempleados y jóvenes, y cursos para hijos de metalúrgicos. Además de su oferta de formación profesional, la escuela ofrece enseñanza suplementaria de primer y segundo grado, ésta última a través del sistema Telcurso 2000, en convenio con la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP).

Proyecto Negociación de Competencias: impulsado por la Força Sindical, tiene por objetivo definir, en forma negociada, las nuevas competencias para el sector metalmecánico, como resultado de la construcción e implantación de un programa de educación profesional, también negociado. Este Proyecto pretende capacitar a líderes sindicales de la Central para la negociación con el empresariado y el gobierno en materia de las nuevas competencias profesionales. Está dividido en seis etapas: sensibilización; diagnóstico sectorial; capacitación de líderes; diálogo con gobierno y empresariado; negociación de los programas, y; calificación y recalificación profesional de trabajadores.

Programa Integrar de Formación y Recapitación Laboral - Proyecto São Paulo: iniciado en 1996 por parte de la Confederación Nacional de los Metalúrgicos (CNM/CUT), es financiado por el Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT). Se orienta tanto a trabajadores empleados como a desocupados, mediante acciones de formación profesional, de educación de primer grado y formación sindical.

Proyecto de Formación Profesional para Bancarios: iniciado en 1992, es una iniciativa del Sindicato de los Bancarios de Río de Janeiro (CUT), que también financia y da la certificación de los cursos.

Además de éstos y otros proyectos que están siendo desarrollados por las organizaciones sindicales en Brasil, importa también mencionar el crecimiento de la inclusión de la capacitación para el trabajo como un ítem de las pautas de negociación sindical con los patrones. ♦

Este mayor involucramiento de las organizaciones sindicales en los espacios institucionales relacionados con la formación y la capacitación, se revela tanto en términos de avances conceptuales como en el plano de la acción. Se comprueba un notorio incremento de instancias especializadas en el tema en las diversas organizaciones sindicales de la región; se realizan diagnósticos e investigaciones y se producen documentos de análisis y de propuesta sindical en el tema. Cada vez más se organizan talleres, foros y seminarios sindicales donde se aborda el tema de la formación en sí, y en sus vinculaciones con otros temas estratégicos para el sindicato. Las actividades de formación sindical incorporan también el tema de la formación profesional y se comienza también a discutir cuál debe ser el vínculo entre uno y otro tipo de formación.

En términos de participación sindical en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones de formación, es posible identificar una amplia gama de experiencias -incipientes unas y, otras, más desarrolladas- pero que demuestran en todos los casos que el actor sindical está decidido a constituirse en protagonista en el campo de la formación. A continuación se detallan, de modo sucinto, algunas de las principales formas que actualmente asumiendo la participación sindical en materia de formación:

- La incorporación del tema de la formación profesional en los convenios colectivos -ya vista en el capítulo I- ha sido en buena medida el resultado de la preocupación sindical por el tema y su consecuente presión en las negociaciones para incluir cláusulas que aseguren el acceso a la formación por parte de los trabajadores.
- Otro tanto puede decirse sobre la nueva legislación del trabajo, donde la consagración de la formación profesional como derecho fundamental de todos los ciudadanos responde, en muchos casos, a la activa participación y presión del actor sindical.
- La revitalización de la participación sindical en las instancias directivas de las IFP de varios países, estimulada en gran parte por los procesos de focalización sectorial de estas instituciones, facilitan la participación de niveles intermedios, como las federaciones de los sectores respectivos. Eso es comprobable en los comités de cúpula y los comités de enlace existentes en el INA, de Costa Rica; y en las instancias decisorias de muchas instituciones de formación profesional de la región: INFOTEP (República Dominicana), INAFORP (Panamá), INFOP (Honduras); INATEC (Nicaragua); INTECAP (Guatemala); SENA (Colombia); SNPP (Paraguay); INCE (Venezuela); SENAR (Brasil), entre otras.

-
- El surgimiento de experiencias de gestión directa de instituciones, fundaciones y programas de formación profesional de parte de los sindicatos. Son ejemplos de ello, en Argentina, la Fundación de Capacitación para la Construcción dependiente del sindicato de la construcción (UOCRA), así como los emprendimientos en los sindicatos de comercio y servicios, seguros, mecánicos, etc. En este país las organizaciones de trabajadores que llevan a cabo actividades sustantivas de formación institucionalizadas se nuclean en torno al «Foro Sindical para la Capacitación Integral de los Trabajadores» que actúa en el ámbito del Instituto Arturo Jauretche de la Confederación General del Trabajo (CGT). En Brasil, las tres principales centrales de ese país (CUT, Força Sindical y CGT), llevan adelante programas de formación, tanto a nivel central como a través de los sindicatos de rama afiliados. Resulta muy importante el peso que han llegado a alcanzar dentro de la oferta total de formación las experiencias gestionadas por los sindicatos. Esto es particularmente claro en Argentina, donde la oferta de formación profesional que han desarrollado los sindicatos ha sido la única que ha alcanzado en el país una permanencia y una cobertura significativa. De hecho, y aun cuando todavía existía el CONET, la oferta de los sindicatos superaba en matrícula a la oferta pública total de formación profesional.
 - La participación de representantes sindicales en instancias tripartitas generadas a nivel de los Ministerios de Trabajo y que se ocupan, entre otros temas, de la formación y la capacitación. Ejemplos de ello son, entre otros: la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) instancia tripartita que funciona en la órbita del MTySS (Uruguay); la participación sindical en los Consejos de Administración del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT) en los niveles nacional, estadual y municipal (Brasil); la participación en el Consejo Nacional de Capacitación, de conformación tripartita, cuyo objeto es asesorar al MTyPS, de Chile, en la elaboración de la política nacional de capacitación.
 - En México se ubica otra experiencia tripartita, que también incorpora la participación de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, y de Educación Pública, es el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), que responde al interés por lograr la participación de todos los actores y apoyar la conformación y desarrollo de una formación basada en normas de competencia y a su certificación.
 - El surgimiento de las primeras experiencias de gestión bipartita de la formación en la región, dentro de las cuales importa destacar la constitu-

ción, en Uruguay, de la Fundación de Capacitación de los Trabajadores y Empresarios de la Construcción.

- La participación en nuevas instancias bipartitas creadas a nivel de empresa y reglamentadas legalmente: las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, de México, y los Comités Bipartitos de Capacitación, establecidos en Chile a partir del mencionado Estatuto de Capacitación y Empleo, que instituye que los programas acordados con el comité bipartito de la empresa, darán derecho a ésta a acceder al beneficio de descontar hasta un 20 % adicional al monto del gasto imputable, además del monto de los gastos de capacitación.
- Algunas centrales sindicales han logrado, además, desarrollar instancias institucionales que, entre otros, se ocupan de la investigación en el campo de la formación y temas conexos, producen y alimentan conceptualmente a los sindicatos sobre el particular en este tema, y son en cierta medida «usinas» de propuestas para estas organizaciones que buscan incidir activamente en los ámbitos donde se discute y negocia en materia de formación profesional. Ejemplo de ello son: el Instituto Arturo Jauretche, de la CGT argentina; el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIESSE) de las tres principales centrales sindicales brasileñas; y el Instituto de Altos Estudios Sindicales (INAESIN) de la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV).
- A nivel internacional, las dos principales organizaciones sindicales regionales, la **Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT/CIOSL)** y la **Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)** han puesto en el tapete de la actual discusión sindical el tema de la formación, tanto en el discurso de sus dirigentes principales como mediante las acciones de formación sindical y de sensibilización que se desarrolla en los últimos tiempos.

Esta enumeración es sólo una parte de los ejemplos que, en una descripción más exhaustiva, sería dable citar, pero los ejemplos insertos en ella ya ponen de manifiesto el gran esfuerzo que el actor sindical desarrolla en América Latina y el Caribe para involucrarse crecientemente en el campo de la formación profesional. Esto es algo auspicioso y positivo para las organizaciones sindicales; pero también lo es, y fundamentalmente, para la propia formación. La participación de los sindicatos contribuye significativamente a equilibrar el juego de intereses dentro de la formación, de por sí tensionada por los diferentes objetivos a los cuales debe contribuir. Entre otros aspectos,

los sindicatos pueden aportar en el sentido de desarrollar concepciones y prácticas integradoras que contribuyan a reducir el riesgo de polarización de nuestras sociedades; esto se refiere tanto a las personas como a las empresas. A las personas: para evitar que se profundice la separación entre las que tienen acceso al conocimiento y al empleo y aquellas que están condenadas a la exclusión social. A las empresas: contribuyendo a que no se consolide una situación en la cual unas cuentan con buenas políticas de recursos humanos y hacen de la flexibilidad y la competitividad un lema transversal en todos sus ámbitos, mientras que otras no invierten, se rigidizan, no se modernizan y están condenadas a desaparecer en un mercado competitivo, aumentando así el problema del desempleo.

2. Las organizaciones de empleadores y la formación profesional

Actualmente, en todos los países de la región, los empleadores son estimulados a asumir una posición preponderante en varios planos y, entre ellos, en el de la formación profesional. En éste, la situación se entronca con una dilatada trayectoria de participación empresarial.

88

En términos históricos, el movimiento de creación de las instituciones de formación profesional de la región tiene un punto de partida claro en la creación de dos entidades brasileñas asociadas a las organizaciones de empleadores: el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial -SENAI- en 1942, y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial -SENAC- en 1946. Estas instituciones, que como experiencias pioneras forjaron una profunda huella en la región, fueron desde su nacimiento adscritas a las respectivas confederaciones y federaciones de empleadores de los sectores industrial y comercial, carácter que mantienen hasta el día de hoy.

A lo largo de las décadas siguientes, el sector empresarial continuó teniendo un marcado protagonismo en el campo de la formación profesional, y si bien la mayoría de las instituciones que posteriormente se fueron creando no siguieron el esquema de gestión adoptado aquellas entidades brasileñas, optaron por mecanismos tripartitos donde el sector empresarial aportó de forma permanente a su desarrollo y fortalecimiento.

Los cambios ya anotados en cuanto a las formas de inserción internacional de las economías de la región, a través de estrategias de apertura comercial, trajeron como consecuencia nuevos imperativos y desafíos. Entre ellos importa destacar los relacionados con los ritmos de innovación tecnológica y

las demandas de adecuación y actualización en términos de las calificaciones requeridas. Así la capacitación aparece como un elemento central dentro de las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad empresarial. Esto llevó a que las empresas y sus organizaciones incrementaran aun más su involucramiento en temas como la gestión, el financiamiento, y las metodologías de la formación, participando de modo más activo en las instituciones de formación profesional. Y, liderando también, procesos por los cuales muchas de las antiguas entidades públicas pasaron a ser directamente gestionadas por las organizaciones de empleadores o, como en otros casos, donde se produjo el surgimiento de instancias dedicadas a la formación y capacitación desde las propias organizaciones empresariales.

En todo caso, y cualquiera sea el carácter de las entidades de formación (público o privado), aquellas que han logrado mayor vigencia y adecuación al actual contexto productivo, laboral y tecnológico, deben en todos los casos su éxito a un permanente diálogo e interacción con las empresas, las cuales han pasado a constituirse como sujetos prioritarios de atención de tales entidades.

Al margen de estas iniciativas y esfuerzos de carácter corporativo, existe también una extensión de las prácticas de formación y capacitación desarrolladas por las propias empresas. En algunos casos apelando a la contratación de servicios externos y, en otros, desarrollando su propia capacidad endógena, generando un fenómeno cada vez más extendido a la vez que empíricamente asociado a las estrategias más exitosas de competitividad.

89

El interés empresarial por la formación supera, por otro lado, al concepto de una herramienta destinada exclusivamente a la elevar la calificación de los trabajadores. Muy por el contrario, ella es entendida como un instrumento que también debe contribuir a la elevación de las capacidades del personal intermedio, superior y aun de los propios empresarios.

Pero la influencia del actor empresarial en la formación alcanza todavía a más aspectos que los directamente relacionados con su gestión, financiamiento y ejecución. Las organizaciones empresariales han logrado también imprimir sus propias concepciones y visión de la formación en los más variados ámbitos de discusión en el tema, sea que se hable de acuerdos nacionales o sectoriales, tripartitos o bipartitos, o de la negociación a nivel de empresa. Probablemente sea en este aspecto donde se constata un mayor nivel de asimetría entre la influencia alcanzada por las organizaciones empresariales y la lograda por los sindicatos de trabajadores, asimetría que sólo en los últimos años comienza a mostrar algunos signos de moderación, en virtud de las nuevas

Chile: gestión empresarial en la formación para el sector rural

Un ejemplo de la directa participación del sector empresarial en la formación profesional es el de la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER), denominada ahora Corporación Educacional Sociedad Nacional de Agricultura, aunque mantiene aquella sigla. Es una filial de la más que centenaria Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), de Chile, y fue establecida en 1976 con el propósito de «colaborar con el mejoramiento de las condiciones educativas, culturales y de capacitación técnica y laboral de las personas vinculadas con la actividad rural; promover, organizar y coordinar acciones de capacitación ocupacional en beneficio de los trabajadores del agro; facilitar la asistencia técnica, de salud e higiene y contribuir al mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población rural, procurando su desarrollo integral y su efectiva incorporación a la comunidad nacional».

Esos objetivos venían de lejos: fundada la SNA en 1838, poco después su Junta General, al cabo de un análisis sobre la importancia del trabajo como factor principal de la producción de bienes, añadió otra responsabilidad gremial a las determinadas en su fundación: *«mejorar al hombre de los campos, instrumento principal de la labranza, sin cuya operación los esfuerzos de la Sociedad serían vanos e infructuosos sus trabajos y meditaciones»*.

Las actividades de CODESSER se concentran en la educación silvoagropecuaria y agroindustrial en los niveles medio y superior, y en la capacitación de jóvenes, empresarios y trabajadores de toda el área rural de Chile. Los establecimientos que administra (16 liceos a través de los cuales operan 19 unidades educativas) abarcan 90 % del territorio cultivable del país y su acción educativa está dirigida a: estudiantes de enseñanza media y superior; empresarios interesados en actualizar conocimientos, renovar tecnologías y mejorar la gestión de los negocios agrícolas; jóvenes desempleados; hombres y mujeres acogidos a programas de capacitación del SENCE; y trabajadores agrícolas interesados en especializarse de acuerdo con las necesidades de su propia actividad. El quehacer institucional de la Corporación se desarrolla en cuatro grandes áreas: gestión, educación, producción y vinculación con la comunidad. El área de educación abarca cuatro tipos de servicios: educación formal, capacitación, perfeccionamiento docente y transferencia tecnológica.

Esta institución ha sido reconocida por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) como organismo técnico de ejecución (OTE) y está acreditada por el Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) como entidad ejecutora de perfeccionamiento docente. Es la institución encargada de la coordinación nacional de los grupos de transferencia tecnológica (GTT) que utilizan como sede operativa los establecimientos que la Corporación Educativa de la Sociedad Nacional de Agricultura administra en todo el territorio chileno.

En cuanto a su proyección al futuro, CODESSER se propone concentrar sus esfuerzos en la educación formal y el perfeccionamiento docente; incorporar un mayor número de empresarios a la educación; y, el fortalecimiento de sus escuelas como centros de vinculación con el mundo rural. Sobre este último punto, pretende expandir el proceso educacional a todo el entorno de los establecimientos que administra modificando los procesos de selección de alumnos de modo de dar mayores oportunidades a quienes provienen de sectores rurales apartados, poseen una educación más deficiente pero tienen una verdadera vocación por el trabajo agrícola, agroindustrial o forestal. ♦

iniciativas desarrolladas por los sindicatos a que se hacía referencia en el apartado anterior.

Entre otros ejemplos de participación e iniciativa empresarial en el campo de la formación profesional en América Latina y el Caribe, se pueden mencionar los siguientes:

- Algunas instituciones de formación profesional pasaron a ser gestionadas directamente por las cámaras empresariales. Ya lo eran SENAI y SENAC de Brasil, pero acompañadas desde hace algunos años por ICIC (México), INACAP (Chile), INFOCAL (Bolivia), SENATI (Perú), SENAT (Brasil) y CIED (Venezuela), entre otras. Esto ha dotado a las organizaciones empresariales de un instrumento sumamente poderoso tanto en términos de infraestructura y cobertura, como de la acumulación previa de capital humano, metodología, materiales didácticos y conocimientos.
- Diversas cámaras sectoriales despliegan esfuerzos en orden a ampliar la gama de servicios que ofrecen a sus afiliados. Entre otras, se advierte la

incursión en las áreas de investigación y desarrollo, y formación y capacitación. Sólo a modo de ejemplo cabe mencionar:

- En Chile, los servicios que desarrolla la **Cámara Chilena de la Construcción**, a través de tres corporaciones (Corporación de Investigación de la Construcción; Corporación Educacional de la Construcción; y Corporación de Capacitación de la Construcción); la acción de los empresarios del sector agrícola nucleados en la **Sociedad Nacional de Agricultura**, que a través de su **Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER)** desarrolla, sólo considerando lo que se hace en materia educativa: acciones de apoyo a la educación formal, la capacitación, el perfeccionamiento docente y la transferencia tecnológica; y la vasta acción de la **Confederación de la Producción y del Comercio**, a través del INACAP.
 - En Venezuela la ya mencionada iniciativa de las empresas del Grupo SIVENSA, a través de la **Fundación FUNDAMETAL**, y el **Centro Internacional de Educación y Desarrollo (CIED)**, dependiente de la empresa estatal Petróleos de Venezuela.
 - En México la **Cámara Nacional de la Industria Textil (CANAINTEX)** a través del **Centro de Capacitación y Adiestramiento Textil (CATEX)**, que además de servicios de capacitación desarrolla también otros en materia tecnológica y de gestión de calidad; así como el ICIC, dependiente de la **Cámara Nacional de la Industria de la Construcción**.
 - En Argentina, las empresas nucleadas en la Cámara de la Industria Gráfica de Buenos Aires han dado un importante impulso a la capacitación en su sector a través de la **Fundación Gutenberg**.
 - En Colombia se puede encontrar las ya mencionadas iniciativas empresariales en los sectores gráfico y en el del plástico y caucho, con los Centros de Desarrollo Tecnológico -**IFTAG** e **ICPC**, respectivamente- que impulsan entre otros temas el de la capacitación.
- Al margen de las iniciativas relacionadas directamente con las organizaciones empresariales, existe también gran cantidad de experiencias de programas de capacitación desarrolladas al interior de las empresas, sobre todo las de mayor porte.

-
- Comienzan a surgir las experiencias de gestión bipartita ya mencionadas en el apartado anterior, en sectores como la construcción y la celulosa y papel, en Uruguay; o las nuevas fórmulas de gestión a nivel de empresa surgidas en Chile con los Comités Bipartitos de Capacitación.
 - Finalmente, las también citadas instancias tripartitas creadas generalmente en el ámbito de los Ministerios de Trabajo, y donde el empresariado se ha convertido en parte activa de ellas: JUNAE (Uruguay), CODEFAT (Brasil), Consejo Nacional de Capacitación (Chile), entre otras.

La principal conclusión que puede extraerse de este breve panorama de la participación empresarial en la formación profesional, es que dicho actor se ha consolidado como un protagonista fundamental en este campo, y probablemente sea el que relativamente ha incrementado más su capacidad para incidir en él, sea en términos de infraestructura, conocimientos, conceptualización o influencia política.

Lo dicho no debería llevar, no obstante, a que se obvien dos grandes problemas que subsisten tras esta fuerte influencia empresarial en la formación. El primero de ellos es que, desde el punto de vista de los intereses generales de la sociedad, conviene que los otros intereses involucrados también desarrollen una capacidad cierta de incidir activamente en las decisiones de diverso nivel sobre formación, si es que se desea preservar su doble función de aportar tanto a la competitividad y productividad empresarial, como a la integración, cohesión y equidad social.

El segundo problema radica en la propia heterogeneidad del universo empresarial de la región. En este sentido, existe evidencia contundente de que son todavía sumamente amplios los sectores empresariales excluidos de las oportunidades de acceso a la tecnología, al crédito y a la capacitación. En la medida en que dichos sectores, constituidos por micro y pequeñas empresas, formales e informales, no sólo ocupan a la gran mayoría de la población activa de nuestros países, sino que además son los únicos que registran algún margen de crecimiento del empleo (aunque sea precario), está claro que deben ser objeto de políticas activas que contribuyan a su modernización. Muchas de las mencionadas instancias empresariales realizan acciones dirigidas a dichos sectores; sin embargo parece evidente que la superación de estas situaciones requiere una combinación de esfuerzos, recursos y experiencia que debe provenir, no sólo de las propias organizaciones empresariales, sino además de los Estados, las organizaciones de trabajadores y las entidades de la sociedad civil.

3. La oferta privada y no gubernamental de formación y capacitación

Una constatación que es dable admitir para cualquier país de la región, es la **aparición en las últimas dos décadas de un mercado privado de la formación y la capacitación** (sobre todo de ésta última). Los grados de desarrollo y consolidación de este mercado son en cada caso dispares y dependen de una serie de factores. Aquí la cuestión fundamental no radica en el número de oferentes privados, sino en sus fortalezas y debilidades para ofrecer los diversos tipos de formación que la sociedad y la producción requieren.

94

En todo caso, la aparición masiva de esta nueva oferta de formación y capacitación es una evidencia clara de la importancia que han adquirido a todo nivel: no sólo en lo que tiene que ver con las empresas, los gobiernos y la diversas organizaciones productivas, laborales y sociales, sino también en la población en general. Si bien la educación siempre ha sido visualizada como uno de los más eficientes vehículos de movilidad social, dicha apreciación estuvo -en muchos casos y durante un dilatado período de la historia de nuestros países- ligada a la educación formal y regular. Avanzar dentro de la escala educativa suponía acumular progresivamente mayores posibilidades de acceder a oportunidades de diversa índole: profesional, ingresos, prestigio, capital social, participación. En dicha percepción, ajustada a la realidad social y económica de una época de nuestra historia, contar con una formación de tipo profesional o técnica fue percibido con ciertas diferencias según la valoración cultural que en cada sociedad prevalece respecto del trabajo manual y el trabajo intelectual, la formación para el trabajo y la académica. Pero siempre supuso -a veces más, a veces menos- quedar «a medio camino» en la escala de oportunidades sociales, políticas y económicas.

México: formación para la micro, pequeña y mediana empresa

En México, las actividades de apoyo al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas han conocido un importante impulso a partir de la implementación, desde 1988, del Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO), originalmente denominado como Capacitación Industrial de la Mano de Obra, e impulsado desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. En respuesta a las necesidades de capacitación, información, consultoría y asistencia técnica de estas empresas, CIMO ha promovido un concepto de enlace de servicios integrados que les permita incrementar su calidad, productividad, conocimiento de mercado y la modernización de la gestión y las relaciones laborales.

La acción de CIMO se desarrolla a través de una estructura de Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC) distribuidas en puntos estratégicos de todo el territorio mexicano, las cuales se ubican en el seno de las organizaciones empresariales intermedias, con el fin de aprovechar su capacidad de convocatoria para constituir grupos de empresas por rama, grupos de proveedores, temas o problemas comunes.

Entre otros ejemplos de los logros que, de acuerdo con este esquema de trabajo ha alcanzado CIMO, se puede citar:

- El Centro de Calidad Productividad de Tlaxcala, constituido por doce empresas de transformación y su cámara respectiva, concebido como un organismo ejecutor de los lineamientos de CIMO. Este Centro tiene por misión convertirse en instrumento de apoyo e impulso para la constante mejora de la competitividad de las empresas, negocios y organizaciones de productores de la región. Ella se cumple mediante programas de apoyo integral, adaptados a las necesidades de cada empresas, atendiendo en forma directa o enlazando a cada organización con los prestadores de servicios que se requieren.
- El Centro de Desarrollo de la Competitividad (CEDECOM) de Puebla, surgido del trabajo conjunto realizado por CIMO y la Cámara Nacional de Industrias de Transformación (CANACINTRA). Su origen está en la UPC de CIMO que desarrolló en Puebla un trabajo sistemático y sostenido en el marco de programas de capacitación, calidad y productividad con micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores y ramas más representativos de la región. De estos avances CEDECOM se plantea como una nueva etapa de desarrollo y consolidación.

Como puede verse en ambos ejemplos, se trata de una innovadora forma de acción. Si bien CIMO es una iniciativa de origen gubernamental, posee un enfoque participativo, descentralizado y flexible que permite una gestión conjunta con cámaras empresariales y las empresas beneficiadas. Por su lado, la UPC no son representaciones locales de un organismo central, sino instancias que promueven, en el territorio de su incumbencia, una metodología de trabajo que se busca sea apropiada por las propias empresas y sus organizaciones. ♦

Hoy en día esto ha cambiado radicalmente. Para empezar, se asiste a lo que se ha denominado una progresiva «devaluación de las credenciales educativas» lo que viene a significar que ellas tienden a perder valor relativo (justamente como herramientas para acceder a determinados niveles de empleo, salario, responsabilidad, prestigio, etc.) provocando una auténtica «fuga hacia adelante» donde cada vez es preciso alcanzar mayores niveles de educación para acceder a iguales oportunidades. Cuando se trata de ofertas educativas estandarizadas, los niveles intermedios tienden a «comprimirse» y perder diferenciación en su capacidad de proveer dicho acceso a oportunidades. Cada vez es más necesario ubicarse en los niveles superiores de calificación para diferenciarse y competir eficazmente. Sin embargo, no es ésta la única alternativa. La otra es buscar una diferenciación con base en la construcción de un perfil profesional original mediante la complementación de los estudios cursados con una combinatoria especial de cursos técnicos. Esta última afirmación resulta válida, además, para diferentes estratos de edad: un joven o una joven procurarán realizar sus estudios regulares, pero sin duda, y en la medida de sus posibilidades, intentarán realizar cursos de idiomas, de informática, de administración, o de capacitación técnica. Una persona adulta, que percibe que las reglas del juego comienzan a cambiar en su ambiente de trabajo, y que ya no alcanza con los certificados que obtuvo 15 o 20 años atrás, también buscará entender y manejar esas «cosas nuevas» que traen las nuevas tecnologías.

96

Formarse con un perfil original y único para intentar acceder a más y mejores oportunidades de empleo, actualizarse para no perder pie en el torbellino del avance tecnológico son, quizás un poco simplemente expuestas razones subjetivas que tienen que ver con el actual contexto social, laboral y tecnológico. Ellos hacen que exista una gran demanda por cursos de capacitación, demanda que, en buena medida, ha estimulado el surgimiento de un mercado privado.

Sin pretender agotar explicaciones posibles para este crecimiento de la oferta privada de capacitación, es necesario anotar también que las condiciones para su surgimiento no han sido exclusivamente dadas por una dinámica de mercado pura, tal como la expuesta en los párrafos anteriores, sin que ello deje de ser una parte importante de lo que ha venido sucediendo. También estuvo presente en las últimas dos décadas el desarrollo de una nueva generación de políticas públicas en materia de capacitación y empleo que partían del supuesto -o requisito- de la existencia de un mercado privado para alcanzar sus objetivos. La acción pública que se ha manifestado a través de programas en los cuales el Estado se reserva las funciones de administrar y financiar, y

delega la de ejecutar las acciones formativas, ha operado sin duda como un poderoso estímulo al surgimiento y consolidación de esta nueva oferta.

El análisis de lo sucedido con este nuevo sector de la oferta de formación, revela que, por un lado, presenta el problema de orientarse casi exclusivamente al sector comercio y servicios. Si bien éste crece sostenidamente en todas las economías, este sesgo se debería más a un problema de costos e inversiones -necesarios para implementar los cursos- notoriamente más bajos en su mayoría para el sector terciario que para el industrial o el agrario.

Por otra parte, y como ya se mencionó, es también un sector que se ha desarrollado al amparo de determinadas políticas públicas que subsidiaron y estimularon el surgimiento de una oferta privada: programas de capacitación y empleo de poblaciones especiales (jóvenes, mujeres, microempresarios, desmovilizados de conflictos armados, etc.); y subsidios a la ejecución de acciones de capacitación por parte de las empresas. Vale decir, entonces, que el mercado privado de capacitación surge en la mayoría de los casos, como resultado de un cambio sustancial en la forma de intervención del Estado en la materia: retirada de la acción estatal del plano de la ejecución directa de formación; y estímulo y subsidio a la oferta privada.

En la medida que este cambio de papel del Estado y esta delegación de funciones no se produce en el contexto de una oferta privada preexistente, sino que ella surge justamente a partir de un cambio en las formas de intervención pública, ha hecho que el mercado presente en muchos casos, rasgos de debilidad: baja calidad de cursos, falta de adecuación a los requerimientos de las empresas, inestabilidad de las empresas oferentes, etc.

97

Este tipo de problema debe ser visto en el contexto de un proceso que, en virtud del cual y a mediano plazo, puede producir tanto una depuración como una consolidación de la oferta privada de capacitación. Sin embargo, hay al menos dos dimensiones que, aun en la hipótesis de esta consolidación de la oferta privada de capacitación, tienden a no quedar resueltos por ésta.

El primero consiste en la satisfacción de determinados requerimientos cuya atención no resulta inmediatamente rentable. Típicamente se está hablando aquí de proveer servicios de formación para los grupos de población más desfavorecidos y con mayores carencias. Salvo cuando -de nuevo- exista una línea de financiamiento específico por parte del Estado de una oferta para estos grupos, es difícil pensar que se dediquen a ellos entidades que tienen en la mayor parte de los casos un objetivo lucrativo.

En cierta medida, aparece aquí el otro tipo de actor mencionado en la relación de nuevos actores de la formación: el de las **organizaciones no gubernamentales y otros**. Este tipo de instancias, no guiadas por objetivos de lucro y orientadas en muchos casos a promover el desarrollo social y económico de determinados grupos o comunidades, procuran justamente en variadas experiencias facilitarles el acceso a la formación y capacitación. Se encuentran allí interesantes innovaciones metodológicas y conceptuales que han sido con frecuencia replicadas desde otros ámbitos. El problema que aparece aquí, es de otra índole; en la medida que este tipo de organizaciones trabaja con base en financiamiento limitado y muchas veces con recursos humanos voluntarios, están sometidas también a cierto grado de inestabilidad y no son pocas las experiencias que alcanzan éxitos durante cierto período, pero que luego no resultan sostenibles.

98 El segundo aspecto que no resulta cabalmente atendible mediante un modelo que se confíe estrictamente a la oferta privada de capacitación, es que **los servicios de formación, para tener sentido y utilidad, necesitan actualmente complementarse con otras actividades y servicios**. Como ya ha sido visto en anteriores apartados, sólo la formación que se involucra profundamente en los procesos de innovación y transferencia tecnológica, que se entiende y se desarrolla en el marco de las relaciones laborales existentes en una sociedad, y que persigue objetivos formativos de larga duración, logra efectivamente un óptimo de pertinencia, calidad y adecuación con los requerimientos productivos y sociales.

Ambos tipos de actores -oferta privada mediante institutos y academias, y organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales- han de ser considerados, entonces, como parte del nuevo escenario de la formación y la capacitación, pero fundamentalmente en lo que respecta al plano de la ejecución de acciones.

4. La gestión local de la formación: un espacio para más actores y oportunidades

Parte de los procesos de descentralización que se van implantando en una serie de países de la región, es la creciente valorización del ámbito local o regional como espacio de generación tanto de conocimiento como de riqueza. La investigación acumulada sobre los distritos industriales y los sistemas productivos locales muestran la profunda interconexión entre fenómenos económicos y socioculturales, y se subraya, asimismo, la capacidad de ciertas re-

giones para producir, innovar y vender, con independencia de los condicionantes estructurales del país en el cual dichas regiones se encuentran insertas.

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

En este marco, la capacitación laboral, componente importante de toda política activa de empleo y requisito indispensable en el momento de encarar acciones tendientes a aumentar la productividad y competitividad económica a nivel nacional o regional, pasa también a ser considerada como de interés y relevancia local. Se puede observar, en este sentido, una creciente gama de experiencias donde la capacitación es planificada y gestionada por actores locales, o por instituciones de alcance nacional, pero donde sus contenidos y forma están en función de los requerimientos específicos de la región en cuestión.

Sin pretender abarcarlas todas, se presentan aquí una serie de experiencias que sirven para visualizar la manera como en diferentes países se ha intentado lidiar con las necesidades de capacitación y de desarrollo social y económico de la población y de las empresas a nivel local o regional. Se considerarán tanto iniciativas particulares de instituciones u organizaciones, como la creación de redes que incluyen una multiplicidad de actores de diferentes características, cuya interacción es guiada por la voluntad compartida de mejorar las condiciones económicas y sociales de una comunidad o región determinada.

99

En la República Argentina, se creó, a finales de 1997, el **Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región (CCFP)**, entidad de carácter bipartito conformada por organizaciones sindicales y de empresarios, que promueve el mejoramiento y perfeccionamiento de los perfiles ocupacionales de todos los trabajadores, tanto de aquellos que se encuentran en actividad como de quienes se hallan circunstancialmente sin trabajo, en cuyo caso se apunta a lograr su recalificación. La Dirección del **CCFP** está a cargo de un Directorio compuesto por catorce miembros, de los cuales siete corresponden a representantes de las organizaciones sindicales y siete a representantes de las organizaciones empresariales.

Entre las actividades que el **CCFP** se había fijado en su calendario de trabajo para 1998, se pueden destacar, en una primera instancia, tareas de consolidación y gestión organizacional e institucional: vinculación con autoridades municipales y nacionales; gestión de asistencia técnica y financiera extranjera; resolver el problema de infraestructura de la institución. Una vez

Argentina: Gestión local de la Formación Técnico Profesional

A partir de 1998, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) de Argentina, ha promovido el desarrollo de proyectos denominados Sistemas Locales de Ofertas y Servicios Educativos (SILOSE). Ellos surgen como una alternativa para superar la fragmentación y las falencias en la organización de la oferta actual de Formación Técnico Profesional (FTP) en sus diversas variantes. Se trata de proyectos de gestión compartida en donde el nivel nacional, el nivel provincial y las instituciones de una zona realizan acuerdos de trabajo para la reconfiguración de los servicios de FTP.

El desarrollo de un SILOSE supone un proceso de asociación e integración de instituciones que permita un incremento en la escala de las mismas, para organizar ofertas y servicios formativos variados, abiertos, flexibles y con oportunidades de progresión. Un sistema de estas características hace necesaria una gestión estratégica del mismo que incorpore a los diversos actores del ámbito público y privado para actualizar el diagnóstico y ajustar la pertinencia de las ofertas del sistema, gestionar conflictos, optimizar recursos, mantener la vinculación con el sector productivo, desarrollar estrategias zonales de capacitación docente.

El proceso de constitución de un Sistema Local de Ofertas traslada decisiones provinciales al nivel local y apuesta a construir un actor plural que cobre cada vez más protagonismo en la definición de la FTP de su propia comunidad. A su vez, la escala local brinda la posibilidad de constituir escenarios adecuados para el involucramiento de los sectores empresariales, sindicales, del gobierno local y otros actores de la comunidad. En términos de la convergencia de la educación general, la educación de adultos y la FTP, el fortalecimiento de una red de instituciones diversas asociadas en un territorio permite variadas articulaciones que no se podrían desarrollar en la actual configuración de los servicios educativos en Argentina. ♦

resueltos los ítems anteriores, se establecían pautas de trabajo tendientes directamente a mejorar la capacitación laboral de la región con tareas como: un primer relevamiento de las necesidades de capacitación del sector privado y público sobre competencias básicas, generales y específicas; fortalecimiento de la oferta de capacitación mediante acciones dirigidas a mejorar los currículos y estimular la competencia por costos y calidad de los cursos y constitución de comisiones sectoriales a solicitud sectores para la identificación de competencias específicas.

En **Brasil**, la dilatada y vasta trayectoria de **SENAI** y **SENAC**, y **SENAR** en el sector agrario, son ejemplos de una acción de carácter nacional pero que encuentra su expresión más concreta en la realidad de los distintos estados. Todas estas instituciones brasileñas poseen una estructura regionalizada, donde los Departamentos Regionales poseen un alto grado de autonomía respecto de sus Direcciones Nacionales. Dicha autonomía no se logra, como en otros casos, en virtud de una decisión central de delegar funciones administrativas, políticas u operativas. Ella se encuentra respaldada y legitimada por el hecho de que, en cada estado, es la propia federación de la industria o del comercio local, la que asume la responsabilidad por la administración y gestión de los Departamentos Regionales, su infraestructura y sus recursos. El dato, de por sí importante, de un involucramiento activo del empresariado local en la gestión institucional, se ve aumentado por el hecho de que esta misma descentralización y autonomía facilita toda una gama de esquemas de cooperación y negocios en el ámbito social, económico y cultural del Estado, sea éstos con autoridades locales, sindicatos, u organizaciones de la sociedad civil. 101

También en Brasil, la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) está alentando esquemas de fortalecimiento de la gestión local, que permitan el involucramiento de nuevos actores en la administración, gestión y operación de programas de formación. Una de las principales líneas en este sentido, la constituye la creación de los **Centros Públicos de Formación Profesional (CEFPF)**, a través de las **Secretarías Estadales de Empleo y Relaciones de Trabajo (SERT)** de los Estados de San Pablo y de Ceará, entre otros. Estos son concebidos como una oferta que atienda, con flexibilidad, las demandas específicas y permanentes de calificación de los jóvenes y adultos trabajadores, empleados y desempleados, trabajadores autónomos o microempresarios. En este sentido se configura como un espacio público, colectivo y cooperativo, gestionado por la propia comunidad en que está inscrito.

Su principal misión es integrar y articular las carencias y necesidades de todos los actores locales, buscando soluciones conjuntas disponibles en las propias comunidades, o recurriendo a comunidades externas, como universidades estatales y federales. Los programas formativos propician una apropiación crítica de conocimientos científicos, técnicos, tecnológicos y de saberes más generales sobre el hombre y la sociedad, imprescindibles en la conformación del ciudadano trabajador.

Además de los programas formativos, el CEPFP funciona como punto de información de trabajadores y empresarios, posibilitando mayor integración entre espacios formativos, empresas y comunidades. Es, también, un espacio de articulación entre todos los profesionales de la educación que están presentes en las esferas formales de formación, en las empresas, en los sindicatos y en las organizaciones no gubernamentales.

Resulta también de gran trascendencia el desarrollo del **Plan Nacional de Cualificación del Trabajador (PLANFOR)**, implementado por la misma SEFOR a partir de 1996. La acción del PLANFOR se estructura en tres grandes líneas:

102

- **Avance conceptual;** que comprende la construcción y consolidación de un nuevo enfoque conceptual y metodológico de la educación profesional, orientada por la efectiva demanda del sector productivo (reuniendo intereses y necesidades de trabajadores, empresarios y comunidades), con vistas a elevar la productividad y calidad del trabajo, mejorar la empleabilidad del trabajador y las condiciones de vida de la población.
- **Articulación institucional;** relativa a la movilización, integración y fortalecimiento de una red nacional de educación profesional, integrada por entidades públicas y privadas con infraestructura y experiencia en el área, tales como: escuelas públicas federales y estatales, universidades, «Sistema S», organizaciones no gubernamentales, sindicatos, fundaciones, etc.
- **Apoyo a la sociedad civil;** con orientación a la ampliación de la oferta, por medio de esta red, de la educación profesional continua y flexible, suficiente para calificar y recalificar por lo menos al 20% de la PEA al año, especialmente en grupos que tradicionalmente tienen menor chance de acceder a acciones de formación.

Para la implementación del PLANFOR, se han ido consolidando gradualmente dos mecanismos, orientados por las directrices de participación, descentralización y fortalecimiento de la capacidad de ejecución local:

- **Los Planes Estadales de Calificación (PEQ)**, que son estructurados en programas nacionales y estadales de calificación profesional, articulando demandas negociadas con las Comisiones Municipales de Empleo o instancias equivalentes, ejecutados por la red local de educación profesional pública y privada, contratada por la Secretaria de Trabajo de acuerdo a la legislación vigente.
- **Las «Parcerias» Nacionales y Regionales**, implementadas mediante convenios, contratos, acuerdos de cooperación o protocolos firmados por CODEFAT, Ministerio de Trabajo y SEFOR, con sindicatos de trabajadores, fundaciones, universidades, otros Ministerios, con prioridad en el avance conceptual y metodológico y la articulación institucional.

El **Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia**, a través iniciativas como el “Programa de Formación Profesional para el Desarrollo Municipal”, el “Programa de Atención a la Familia y Poblaciones Especiales” y el “Programa de Atención al Sector de Economía Social”, ha intentado contribuir al desarrollo de los recursos humanos vinculados con la gestión municipal; apoyar la promoción y el desarrollo de las unidades económicas asociativas para la generación de trabajo, ingresos y participación social; e integrar a las personas o grupos en desventaja a los procesos de desarrollo del país, en condiciones de equidad. **103**

El “Programa de Formación Profesional para el Desarrollo Municipal”, dirigido a autoridades departamentales o municipales, técnicos de entidades públicas y organizaciones no gubernamentales y a organizaciones de los actores sociales activos en los municipios y departamentos, comprende servicios de:

- *Capacitación:* en Planeación, Administración Financiera, Formulación y Gestión de Proyectos, Gerencia Organizacional y Participación Comunitaria para la gestión local, con énfasis en la formación de formadores y de funcionarios de las administraciones departamentales y municipales.
- *Asesoría:* a los consejos departamentales y municipales de desarrollo institucional

-
- *Asistencia técnica:* en aspectos vinculados a las ya mencionada áreas prioritarias del PDI.
 - *Servicios tecnológicos:* a nivel de consultoría para solucionar problemas específicos y criterios para el desarrollo de los municipios.

El “Programa de Atención al Sector de Economía Social”, dirigido a directivos de empresas de economía social, a los asociados de las unidades económicas y a los técnicos, tanto de entidades públicas como de entidades privadas y ONG, ofrece servicios de:

- *Capacitación:* para la promoción de empresas asociativas y organismos de segundo grado, para diagnóstico y formulación de planes de desarrollo.
- *Asesoría:* para la realización de diagnósticos socioempresariales, formulación y ejecución de planes de acción y desarrollo y la integración interempresarial a nivel regional
- *Asistencia técnica:* en áreas relevantes de las empresas asociativas.
- *Servicios tecnológicos:* para superar dificultades referentes a diseño, control de calidad y modificación de productos y servicios.

104

Finalmente, el “Programa Atención a la Familia y Poblaciones Especiales”, que está dirigido a aquellas personas que trabajan con, o son parte de, algún grupo en situación de desventaja, ofrece servicios de capacitación técnica y organizativa a organizaciones que trabajan con poblaciones en situación de desventaja; asesoría en la implementación de metodologías y tecnologías de formación profesional y organización comunitaria; servicios tecnológicos enfocados a los procesos productivos de estas poblaciones.

También en Colombia la experiencia de la **Corporación Paisajoven** surge de un acuerdo bilateral de trabajo entre la Alcaldía de Medellín y la Fundación Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), y asume un funcionamiento en forma de red, incluyendo entidades municipales, ONG, fundaciones, universidades y un conjunto mayor de entidades vinculadas al trabajo con jóvenes.

El objetivo de Paisajoven es promover la concertación entre organizaciones, profesionalizar su personal y promover experiencias piloto. El enfoque asumido implica la calificación del personal, el fortalecimiento en la capaci-

dad de impacto y la concertación (desarrollo de alianzas institucionales) para el mejoramiento de los servicios de las organizaciones. Para esto se brindan servicios de capacitación, asesoría en gestión, bolsas de herramientas, implementación de un diplomado sobre metodología de diseño y evaluación de proyectos, y la realización de cursos y seminarios por parte de instituciones especializadas o vinculadas al trabajo con jóvenes.

El principal aporte de Paisajoven en el área del empleo juvenil en Medellín, ha sido la creación de un modelo regional de capacitación para el empleo. En éste se identifica a la falta de capacitación como la principal causante del desempleo estructural, y se identifica al ámbito local como instancia en la cual se pueden atender las demandas de capacitación existentes. Si bien se reconoce que estas iniciativas son costosas, también se afirma que dichas acciones muestran impacto en el mediano plazo.

La capacitación y el empleo es una de las catorce líneas de acción del Plan Estratégico de Medellín, elaborado conjuntamente por el Estado y la sociedad civil. Así la Alcaldía de Medellín impulsó el proyecto piloto “Modelo de gestión para la capacitación e inserción laboral del joven”, que intenta alcanzar la coordinación interinstitucional para mejorar la oferta de capacitación, introducir una mayor eficacia en el manejo de recursos, e incidir en el mediano plazo en el desempleo estructural.

El Programa “**Chile Barrio**”, del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) busca que los organismos públicos cuyos ámbitos de intervención inciden directamente sobre los indicadores más relevantes de pobreza puedan actuar conjuntamente. Se busca abrir oportunidades atrayendo y coordinando recursos financieros, capacidades técnicas y apoyo solidario de programas y servicios públicos y del sector privado, poniéndolos a disposición de los asentamientos para que sus habitantes, con el apoyo del Programa y de los municipios, los sumen a su propio esfuerzo.

El objetivo de este programa chileno es contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios, para lo cual se han establecido cuatro ámbitos de intervención: desarrollo comunitario e inserción social; habilitación laboral y productiva; mejoramiento de la vivienda y del barrio; y apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza. En relación a la habilitación laboral y productiva, el objetivo específico es el de ofrecer a los habitantes de los asentamientos mejores oportunidades para generar ingresos, a través de acciones de capacitación laboral vinculadas a alternativas de empleo y autoempleo, y del apoyo a

iniciativas asociativas de trabajo independiente o microempresariales. Para lograr estas metas se plantean en el Programa dos líneas de acción: por un lado, la formación para el trabajo, capacitación laboral y apoyo a la inserción laboral; en segundo lugar, se prevé el apoyo técnico y financiero y la asesoría, en los casos en que ésta sea requerida, a iniciativas productivas locales que tengan posibilidades de expansión y autosustentación.

Una experiencia algo diferente a las expuestas es la del proyecto del Polígono Industrial Don Bosco, situado en la capital de la República de El Salvador. Surge como una respuesta pastoral, inspirada en la pedagogía salesiana, a los problemas de pobreza y marginalización existentes en algunas zonas de San Salvador y tiene por objeto, promover la conjunción óptima y dinámica de las exigencias de unas auténticas comunidades de trabajo y los presupuestos de la empresa moderna. Con un fuerte espíritu cooperativista como base, las acciones formativas y educativas del Polígono siguen el postulado educativo salesiano de “preventividad”. La elección de la ubicación del Polígono, una de las zonas de mayor índice de delincuencia de la ciudad, supone una apuesta a la prevención. Su asistencia a estas comunidades promueve las capacidades y energías constructivas de los jóvenes; es un proyecto que está resultando eficaz en el logro de sus metas y que a lo largo de los años ha podido incrementar y mejorar su oferta tanto formativa como productiva.

CONCLUSIONES

1. La formación posee, en América Latina y el Caribe, rasgos característicos y originales que la diferencian del panorama que en este campo puede existir en otras regiones del mundo. Ello se manifiesta tanto en la historia como en el presente de su geografía institucional, así como en los conceptos y vinculaciones con otras esferas de la vida social y económica de los países de la región. Son originales los avances que en materia conceptual se registran en el este campo, que hacen que hoy la formación sea entendida y practicada como un hecho, a la vez, laboral, tecnológico y educativo. Es propia y única la historia institucional de la formación, así como las formas con las cuales en los diferentes países se vienen acometiendo los desafíos planteados por fenómenos tales como la globalización económica, el cambio tecnológico, o las nuevas formas de organización del trabajo y la producción. La región es hoy, en materia de formación, un auténtico vivero de experiencias innovadoras en metodologías, arreglos organizativos, esquemas de financiamiento, y alianzas estratégicas entre actores. 107
2. Los nuevos sistemas de relaciones laborales que se desarrollan en la región, incluyen de manera clara y central a la formación como un elemento estratégico y vinculado con todos los temas que son objeto de negociación: empleo, salario, productividad, competitividad, salud ocupacional, condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad social, etc. También la formación es materia de negociación, y como tal figura en los acuerdos nacionales o sectoriales sobre empleo y productividad, en la legislación laboral, y en los convenios colectivos de trabajo. Los distintos actores de estos sistemas la asumen también como tema propio. Los Ministerios de Trabajo, a través de unidades específicas se ocupan de la formación y, en

muchos países, el tema asume un papel central en relación con la fijación de políticas y estrategias. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores incrementan su grado de participación, tanto en las instituciones de formación profesional, como en los nuevos espacios surgidos en los distintos países, así como desarrollan además sus propias iniciativas en la materia.

- 108
3. Buena parte de los esfuerzos más sistemáticos y profundos sobre innovación, desarrollo y transferencia de tecnología que se procesan en la región, tienen lugar en espacios formativos. Uno de los ejemplos más fecundos en tal sentido, lo constituyen los centros de desarrollo tecnológico, experiencias focalizadas sectorialmente y que buscan integrar la prestación de servicios formativos con una perspectiva de atención integral a los requerimientos de tecnologías aplicadas desde las empresas y comunidades. Esta línea de acción se desarrolla tanto a través de instituciones de formación profesional, como de cámaras empresariales e institutos tecnológicos, en procura de establecer una articulación metodológica entre formación y desarrollo de recursos humanos, y desarrollo tecnológico.
 4. En estas experiencias prospera una de las innovaciones conceptuales y metodológicas más importantes de los últimos tiempos en el campo de la formación profesional: el público de ésta no es ya, de modo exclusivo, el trabajador individual y el joven que busca capacitarse; también constituyen unidades de atención preferencial las unidades productivas integralmente consideradas, y los sectores y encadenamientos productivos y de servicios.
 5. En términos educativos, la historia regional de la formación profesional abunda en ejemplos de un profundo compromiso y una dilatada tradición de cooperación con los sistemas regulares de enseñanza. Hoy día, el carácter educativo de la formación aparece realzado en virtud del nuevo concepto de educación permanente. Esto se constata tanto en las adecuaciones que se realizan desde las instituciones de formación en materia de metodologías y estrategias de enseñanza y aprendizaje, propendiendo a una oferta de carácter más flexible y modular. Son actuales ejemplos de articulación entre la formación profesional y los sistemas regulares de enseñanza media técnica y tecnológica, la educación de adultos, y el surgimiento de nuevas ofertas desde la institucionalidad de la formación profesional en el plano de la educación superior.

6. La formación profesional de América conoce hoy niveles de descentralización y participación mucho más elevados que en el pasado. Ello está permitiendo explorar las potencialidades de los enfoques sectoriales y de la gestión local, lo cual reporta beneficios no sólo en lo que tiene que ver con una mejor gestión de los recursos financieros, humanos, técnicos y de infraestructura, sino también, y fundamentalmente, en lo que respecta a promover la incorporación activa de más y más variados actores que poseen perspectivas, intereses y también recursos propios, y llegan para enriquecer este campo de la formación con nuevas dimensiones: ciudadanía, desarrollo comunitario o estrategias de inserción local en el nuevo contexto globalizado. El enfoque sectorial aparece expresado en los procesos de reconversión de unidades formativas en centros de atención integral a las necesidades de sectores económicos específicos, tales como la industria textil, metalmecánica, automotriz, gastronomía y turismo, artes gráficas, etc., donde el vínculo con los actores productivos y laborales se vuelve más estrecho y frecuente, a la vez que se obtienen mayores niveles de compromiso mutuo. La gestión local de la formación, supone también insertar las estrategias formativas en el contexto de los ámbitos comunitarios integralmente considerados, vinculándolas con los procesos de desarrollo económico y productivo local, a la vez que con los procesos de fortalecimiento de las capacidades de organización y participación ciudadana en las comunidades de referencia.

109

7. La intención de describir la realidad organizativa de la formación profesional, así como de sus vínculos con los sistemas regulares de enseñanza y los esquemas de financiamiento explorados, admite diversos tipos de acercamiento. En este documento se presentan algunos intentos en orden a establecer una tipología de lo que en estos planos acontece en la región americana. Sea cual fuere el tipo de abordaje elegido, es posible concluir en que:

i) El escenario de la formación profesional regional es hoy más plural y heterogéneo que el de veinte o treinta años atrás.

ii) Dentro de ese mismo escenario, ganan protagonismo diversos actores, entre los cuales importa destacar a los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de empleadores y las de trabajadores.

iii) Las formas organizativas que se dan los países de la región, no refieren a un sólo modelo, sino que reflejan sus particulares contextos políticos, económicos y sociales.

iv) Los logros alcanzados en orden a elevar la calidad, pertinencia, integralidad y capacidad para atender los cometidos, tanto económicos como sociales de la formación, no están directamente relacionados con un arreglo organizativo en particular; cada uno de ellos muestra, en tal sentido, fortalezas y debilidades. ♦

Este documento
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor
en Montevideo, abril de 1999