

*formación  
y trabajo:  
de ayer  
para mañana*



CINTERFOR

Montevideo, 1996

**Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 1996**

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, 1996

ISBN 92-9088-056-5

**CINTERFOR**

Formación y trabajo: de ayer para mañana. Montevideo, 1996.

54 p. (Papeles de la Oficina Técnica, 1)

/FORMACION PROFESIONAL/ /POLITICA DE FORMACION/  
/SECTOR INFORMAL/ /PROGRAMA DE FORMACION/  
/INSTITUTO TECNOLOGICO/ /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, Casilla electrónica: 62916194, Fax: 92 13 05, Montevideo, Uruguay. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

---

Hecho el depósito legal núm. 301.032/96

# Indice

Introducción .....	Pág. 5
I. Formación profesional: continuidad y cambio .....	9
1. La relación con el pasado: desarrollo o ruptura .....	9
2. Permanencia y novedad en la formación y desarrollo de recursos humanos .....	9
3. Los primeros desafíos .....	10
4. El agotamiento de un modelo y el surgimiento de un nuevo escenario .....	12
II. Centralidad de la formación y desarrollo de recursos humanos dentro de la actual estrategia de desarrollo .....	15
III. Innovaciones en el mundo de la formación .....	19
1. El concepto de formación .....	19
2. Transformaciones recientes en la gestión de la formación .....	23
3. Cambio de enfoque: de los programas centrados en la oferta a programas orientados por la demanda .....	25
IV. Estrategias de formación para el sector informal .....	27
V. Las competencias laborales: una herramienta clave de la formación frente a los desafíos de la competitividad .....	35
1. Competencia laboral y mercado de trabajo .....	35
2. Bases conceptuales y metodológicas del enfoque de competencia laboral .....	37
3. Algunas experiencias regionales .....	38

---

VI. Un abanico de opciones para la articulación del Estado con el sector privado en materia de formación y desarrollo de recursos humanos .....	43
1. Formación, productividad y desarrollo tecnológico: los Centros Tecnológicos del SENAI de Brasil .....	44
2. El surgimiento de un sistema: el SENCE de Chile .....	45
3. Reestructuración institucional: la transformación del SENA de Colombia .....	47
4. Capacitación y modernización productiva: el Programa CIMO de México .....	49
VII. A modo de conclusión .....	53

---

## Introducción

En la actualidad, dos temas aparecen como centrales en las preocupaciones de quienes se ocupan de la problemática de la formación y el trabajo: el primero, referido a la necesidad de reformular el concepto de formación vigente de acuerdo con los requerimientos de los sistemas laborales, productivos y educativos; el otro, relacionado con la urgencia por diseñar una nueva institucionalidad para la formación que recoja el impacto que significa la aparición de otros protagonistas y actores en el marco del esfuerzo formativo nacional. Mirada la problemática desde otro ángulo, puede afirmarse que hasta no hace mucho tiempo el tema de la formación era de tratamiento casi exclusivo de las instituciones nacionales especializadas; en cambio, en estos días, la formación ha pasado a ser un asunto de debate entre los más variados sectores económicos, sociales, laborales y educativos; así, la formación profesional constituye un capítulo importante del diálogo social establecido entre gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores; de los acuerdos nacionales de productividad, empleo, competitividad, y/o calidad; de las políticas económicas y sociales que se instrumentan desde los ministerios que atienden estas materias; de las políticas de Estado en materia de relaciones laborales y desarrollo tecnológico; de los acuerdos sectoriales; de la negociación colectiva –por rama y empresa–, por citar sólo algunos de estos espacios donde transcurre el diálogo en torno a la temática de la formación.

Una serie de transformaciones se han operado en la esfera económica, social y laboral de los países americanos. Los procesos de globalización económica y su correlato a nivel nacional de las políticas de apertura; la transformación tecnológica y su repercusión sobre los procesos productivos; el papel regulador atribuido al Estado; la ampliación de la cobertura de los

---

sistemas educativos; las formas que va adquiriendo la organización del trabajo, entre otros, son factores que inciden directamente sobre las demandas a los sistemas y programas de formación.

En este sentido, se viene produciendo en la región americana una serie de fenómenos que recogen los inéditos desafíos que se formulan. Tal vez el más llamativo sea el que se relaciona con la crisis del modelo monopólico –o casi monopólico– de la institución nacional de formación profesional, en la medida que se asiste a una explosión de la oferta formativa proveniente tanto del sector público como del sector privado y, en muchos casos, a la desaparición o debilitamiento de la institución nacional aludida.

Al mismo tiempo, se verifica que el concepto de formación profesional utilizado durante muchos años viene perdiendo vigencia. En consecuencia, si hasta no hace mucho se pensaba que la formación profesional no era sino la transmisión ordenada y sistemática de habilidades y destrezas, y de conocimientos tecnológicos para los trabajadores que se desempeñan en ocupaciones calificadas y semicalificadas, hoy en día se advierte una preocupación cada vez mayor por otras dimensiones como son aquellas vinculadas con una nueva cultura del trabajo y la producción, en la perspectiva de un proceso de formación continua.

- 6 Y sobre todo, se reconoce la imposibilidad de seguir brindando programas de formación que no estén íntimamente ligados con las instituciones fundamentales de los sistemas de relaciones laborales (empleo, remuneraciones, salud ocupacional, condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad social, legislación del trabajo, entre otros), los procesos de transferencia de tecnología a las empresas, y la preocupación por una articulación sustantiva con los sistemas de educación (principalmente con la educación básica y los procesos de educación permanente).

En este documento, se procura un primer acercamiento a estas cuestiones; en él se recogen las experiencias de los organismos de formación profesional acumulada a lo largo de estos años, así como los aportes que vienen efectuando los Ministerios de Trabajo en la definición de políticas públicas y estrategias en materia de formación; también se ha procurado incorporar los desarrollos que en el campo de la educación y el trabajo han efectuado los Ministerios de Educación y los organismos encargados de la investigación científica y tecnológica de los países de la región. No menos importantes son los resultados alcanzados por las acciones de formación emprendidas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

---

Recientemente, el debate sobre la institucionalidad de la formación se abrió, a nivel continental, en Ocho Ríos, Jamaica (3 al 6 de octubre de 1996) en ocasión de celebrarse la 32a. Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor. Allí, los representantes de gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores analizaron un documento presentado por el Centro, titulado *Horizontes de la formación: Una carta de navegación para los países de América Latina y el Caribe* que constituye el primer esfuerzo por sistematizar estas preocupaciones.

En los siete capítulos en que se divide el documento se desarrollan los temas considerados más solventes de esta problemática. En el primero se aborda el de las condiciones y desafíos que los países de la región enfrentan en la materia; la relación entre lo realizado por las instituciones de formación, el agotamiento de un modelo y el surgimiento de un nuevo escenario para la formación. En el siguiente se analiza la importancia estratégica que ha adquirido el escenario de la formación y los recursos humanos en el logro de una transformación productiva que permita elevar los niveles de competitividad, productividad y equidad social.

Las innovaciones que señalan caminos de readaptación a la realidad actual son la materia del tercer capítulo: otro concepto de formación; los arreglos institucionales que, de preferencia convergen en las opciones de sectorialización, verticalidad e integralidad; los cambios en cuanto a lo que son las clientelas de las diferentes unidades; de la oferta formativa a la demanda de formación. En el cuarto capítulo se examinan las estrategias para el sector informal, un sector que ha irrumpido como un dato permanente e insoslayable en los mercados de trabajo de la región y las experiencias innovadoras ensayadas al respecto en nuestros países.

Completan este documento dos temas de rigurosa actualidad. El quinto capítulo introduce el enfoque de las competencias laborales, base de la regulación del mercado interno y externo de la empresa y de las políticas de capacitación de mano de obra; su relación con las transformaciones productivas en la década de los ochenta; experiencias regionales. Y el capítulo sexto presenta cuatro ejemplos de modalidades de articulación entre el Estado y el sector privado en la región; abordajes y resultados. Cierra el documento un capítulo de conclusiones.

Finalmente, cabe consignar que el trabajo que aquí se presenta circuló originalmente bajo el título *La construcción de una nueva institucionalidad para la formación* (Montevideo, Cinterfor/OIT, 1995). Incorpora algunos

---

de los valiosos aportes efectuados en la reunión de Ocho Ríos mencionada, así como busca recuperar en forma ampliada temas que merecen un tratamiento más pormenorizado. Asume hoy con nuevos agregados su versión «definitiva», con las relatividades de tiempos tan dinámicos. La elaboración de este texto estuvo a cargo de Pedro Daniel Weinberg, Director de Cinterfor/OIT y de Fernando Casanova, consultor del mismo Centro.



## Formación profesional: continuidad y cambio

### 1. La relación con el pasado: desarrollo o ruptura

Quienes intentan entender las condiciones y desafíos que actualmente enfrentan los países de la región en materia de formación y desarrollo de recursos humanos, se sienten tentados con frecuencia a concebir el nuevo contexto social y económico en el que se ubican, como algo que rompe radicalmente con el pasado.

De ahí las constantes señales de alerta acerca de: la obsolescencia, tanto de categorías de pensamiento como de aspectos institucionales; la necesidad de idear nuevas formas organizativas y nuevas metodologías; la imperiosidad de incorporar el cambio como un dato permanente en cualquier actividad, o la rutina del cambio permanente.

9

Precisamente porque interesa fijar la atención en las consecuencias e implicancias de las transformaciones ocurridas y en curso, es que se realiza este breve abordaje al tema de las relaciones entre el Estado y el sector privado en la formación de recursos humanos, concibiendo la situación actual como un punto en un proceso de cambio, profundamente vinculada a un desarrollo histórico que presente más recurrencias de las que en principio podría pensarse.

### 2. Permanencia y novedad en la formación y desarrollo de recursos humanos

Muchas de las formas de acción tradicional del Estado han sido cuestionadas y, específicamente se asiste a un proceso de crítica y revisión de

---

las formas de acción pública en el campo de la formación. Los cuestionamientos y las alternativas que se plantean son, efectivamente, nuevos; no es, en cambio, novedad que los sistemas e instituciones de formación sean escenarios de profundos debates y cuestionamientos.

Las instituciones de formación, concebidas originalmente como entidades de capacitación no formal, independientes de los sistemas regulares de educación y dotadas de gran autonomía y fluidos lazos con el mercado de trabajo, hicieron su primera aparición a comienzos de los años cuarenta.

Desde entonces, han estado inmersas en los profundos cambios que durante el período ha experimentado el contexto económico, social, político, cultural y tecnológico, poniendo a prueba su capacidad de adaptación y su real validez institucional. Sobrevivieron a sucesivas y distintas crisis, y lograron –con suficiente éxito– revalidar su función cada vez que las circunstancias y presiones emergentes de las nuevas situaciones nacionales que se fueron dando, las pusieron en tela de juicio.

### **3. Los primeros desafíos**

10 La crisis mundial de 1930 trastocó dramáticamente los términos en que los países de América Latina y el Caribe estaban insertos en la economía mundial. El impacto de la reducción de las exportaciones, básicamente de materias primas de origen agropecuario y minero, que proveían los ingresos necesarios para solventar las importaciones de productos manufacturados, tuvo lugar, con las consecuencias ya conocidas, por el grado de apertura de las economías nacionales y su alta vulnerabilidad a las crisis y transformaciones del comercio internacional.

La estrategia de desarrollo bautizada oportunamente por la CEPAL como de «sustitución de importaciones», consistió básicamente en una reacción a las nuevas condiciones. El fortalecimiento y expansión de la acción estatal, como promotor y protagonista de la nueva estrategia de desarrollo, fue entonces un componente adecuado e inevitable, ya que nuestros países no contaban con un sector empresarial moderno, ni con los recursos humanos calificados, ni con los mercados de consumo interno lo suficientemente amplios como para protagonizar, por sí solos, el proceso que se ponía en marcha.

---

Es a partir de entonces cuando –con diferencias según el momento y las condiciones en que comienzan dichos esfuerzos industrializadores los distintos países y regiones– se empiezan a configurar las formas sociales, políticas e institucionales que hoy conocemos como rasgos distintivos o identificatorios en varios planos y, muy especialmente, en el de las relaciones laborales y en el de la formación de recursos humanos.

¿Cuál era el desafío que entonces se planteaba a las nacientes instituciones de formación? Nada menos que el dar respuesta al «cuello de botella» de la nueva estrategia de desarrollo: la falta de una mano de obra calificada para la incipiente industria nacional. Se trataba, por decirlo esquemáticamente, de un panorama inverso al actual, donde la demanda de recursos humanos superaba a la oferta, donde el problema no era la creación de plazas laborales sino la provisión de calificaciones a los recursos humanos que iban a emplearse.

Hoy puede decirse que el desafío fue acometido con éxito; entre otras razones porque la falta de recursos humanos calificados no figura entre las causales de la crisis de aquel modelo.

Interesa resaltar, también, otro desafío abordado por las instituciones de formación: el de agente democratizador de las oportunidades de educación, formación y empleo. Aun con la expansión de la matrícula en los niveles secundario y superior de la enseñanza regular, vastos sectores se encontraban excluidos de las oportunidades educativas. Esto no era, por lo demás, un problema residual, ya que el mismo proceso industrializador provocó efectos tales como las masivas migraciones del campo a las ciudades y el incremento explosivo de las tasas de crecimiento demográfico.

11

Del cabal cumplimiento de esta misión proviene el estigma que durante mucho tiempo ha acompañado a la formación profesional como la «educación para los pobres». Esto además de mostrar el contagio del estigma desde los destinatarios principales de la formación profesional hacia la institucionalidad que los acogía, evidencia prejuicios sociales tales como la subvaloración del trabajo manual en relación con el intelectual, y es uno de los componentes crónicos de un problema aún vigente: el divorcio entre educación formal y formación profesional. También evidencia otro aspecto de importancia, y es que las instituciones de formación constituían el **instrumento** de la acción pública en el plano educativo hacia los más desfavorecidos.

---

Demás está decir que la relación Estado-mercado era algo bastante diferente a lo que hoy se concibe como tal. Como antes se anotó, no existía un sector empresarial moderno capaz de protagonizar el esfuerzo industrializador. El Estado hubo entonces de «jugar a dos puntas» mediante un arsenal de políticas públicas: asumió uno de los roles hoy más cuestionados, el de Estado-empresario y productor; generó las primeras «incubadoras de empresas» a escala nacional (aunque fundamentalmente urbana) mediante subsidios y estímulos directos e indirectos a la producción e incorporación de tecnología; políticas salariales, sanitarias y de seguridad social tendientes a desarrollar y consolidar un mercado interno capaz de demandar y absorber en forma sostenida la nueva producción nacional; además de la ya mencionada función –delegada en las instituciones de formación– de proveer la calificación de los recursos humanos necesarios para la industria.

Oferta y demanda, empresariado nacional y trabajadores industriales, mercado de bienes y consumo; en suma componentes y actores que aunque luego alcanzan mayores grados de autonomía y desarrollo propios, reconocen en su origen y fortalecimiento la intervención estatal.

## **12      4. El agotamiento de un modelo y el surgimiento de un nuevo escenario**

El modelo de crecimiento hacia adentro mediante la sustitución de importaciones produjo, a decir verdad, muchos resultados positivos. Contribuyó, entre otros aspectos, al nacimiento de una infraestructura física, a la creación de un considerable parque tecnológico, al surgimiento de un sector industrial antes inexistente, a la aparición de importantes centros urbanos y, en lo social, a una expansión de la cobertura de diversos beneficios sociales.

No obstante, hacia los años setenta comenzaron a aparecer señales de alerta que evidenciaban las limitaciones del modelo:

- se habían creado industrias que necesitaban subsidios permanentes y no eran capaces de exportar en forma competitiva;
- la dependencia de la intervención estatal para desarrollar los diversos sectores de la economía, generaba actitudes especulativas que omitían la pertinencia de la tecnología, de la calidad de los productos, de las necesidades

---

y preferencias del consumidor, de la competitividad internacional y, en general, de los niveles de productividad y eficiencia;

- otros países menos desarrollados estaban alcanzando un crecimiento industrial extraordinario, mediante el empleo de una estrategia de desarrollo orientada hacia afuera, basada en incentivos del mercado, y que mostraba una fuerte participación del sector privado.

Comenzaban entonces a dibujarse las características de una nueva estrategia basada en:

- el reemplazo de sectores que tradicionalmente habían sido el motor del crecimiento –por ejemplo, siderurgia, petroquímica e industria automotriz– por otros nuevos, entre los cuales, la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones, la biotecnología y la producción de materiales sintéticos de uso múltiple y mayor resistencia;

- la pérdida relativa de importancia en la producción, de factores tradicionales como los recursos naturales y la fuerza de trabajo, conjuntamente con el aumento de la importancia relativa de factores vinculados al conocimiento, la tecnología, y la gestión y desarrollo empresarial;

- la globalización o universalización de la economía, pero también de la sociedad y de las comunicaciones, que originalmente se aplicó a los productos, pero que después se amplió a las finanzas, a los procesos tecnológicos, a la organización empresarial, a la política, al consumo y al mundo de la cultura en general.

13

Este nuevo panorama ha tensionado a nuestras economías y sociedades de modo tal que no existe hoy ningún actor –Estado, unidades productivas, agremiaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil– que quede eximido de repensarse en su forma de organización, de inserción social y económica, y en cuanto a su aporte al desarrollo nacional.

Los Estados se enfrentan al desafío de su redefinición funcional y administrativa propendiendo, por un lado, hacia formas más eficientes, flexibles y adecuadas a las demandas productivas, sociales, sectoriales y locales que emergen dentro de la nueva estrategia de desarrollo; y, por otro, hacia funciones de regulación y planificación estratégica en términos de

---

política social y económica, mejorando su capacidad articuladora y de interlocución con los diversos actores y grupos de la sociedad.

Las unidades productivas, por su parte e independientemente de su tamaño, deben adecuarse a las nuevas exigencias de productividad, eficiencia y competitividad en el marco de economías abiertas, tomando un papel mucho más activo que en el pasado en materia de inversión en tecnología, calificación de los recursos humanos y procurando una eficaz articulación en múltiples niveles (con los nuevos mecanismos de estímulo a la inversión que surgen de los Estados, con otras empresas, con instituciones de formación, universidades, etc.).

Las sociedades en su conjunto han de acometer grandes tareas nacionales, entre las cuales se destaca, principalmente, la de emprender un proceso de transformación productiva adecuada a las nuevas condiciones nacionales e internacionales, que simultáneamente logre corregir las grandes desigualdades sociales expresadas en el desempleo, el subempleo, y la marginalidad y exclusión social.

## Centralidad de la formación y desarrollo de recursos humanos dentro de la actual estrategia de desarrollo

En este contexto, el escenario de la formación y desarrollo de recursos humanos adquiere una vez más en la historia de los países de América Latina y el Caribe una importancia estratégica. Es en este ámbito donde la nueva estrategia de desarrollo, en su meta de lograr una transformación productiva que permita elevar tanto sus niveles de competitividad y productividad como de equidad social, se juega varias de sus cartas principales.

Podría afirmarse, sin error, que no es fortuito que los países que han emprendido con mayor éxito esfuerzos de transformación productiva y modernización, hayan concedido la mayor importancia al desarrollo de sus recursos humanos, lo cual los ha llevado a la «reconversión» de sus programas educativos y de formación y capacitación profesional, bien sea que ellos tengan lugar dentro de las empresas o fuera de ellas.

15

El hecho es de tal profundidad y significación que, aun los países más avanzados, revisan hoy sus sistemas educativos y de formación, con el fin de elevar su calidad, vincularlos con mayor eficiencia al desarrollo productivo, científico y tecnológico, y encaminarlos como fuerza motriz de una capacidad productiva y competitiva cada día mayor.

Así, es posible afirmar que:

- Algo que contribuye significativamente a la consolidación del nuevo orden económico es –además del comportamiento de los mercados de trabajo y del empleo en el mediano plazo– la definición, por parte del Estado, de funciones de capacitación y educación para el desarrollo de capacidades y competencias que habiliten no sólo para el ingreso al sector formal, o para el

---

desempeño de actividades más rentables, sino también para ocupar empleos o desempeñar actividades de mejor calidad.

- La importancia estratégica de esta función para el crecimiento, ante los imperativos de la productividad y competitividad internacional y en condiciones crecientemente más intensivas en conocimiento, es algo que ha sido notoriamente destacado.

- Aun si las estimaciones sobre la evolución de la economía hacia cambios en su estructura –que impliquen un aumento significativo de posiciones de trabajo más intensivas en conocimiento– puedan ser conservadoras, el aumento en los niveles de capacitación y educación son necesarios, tanto para obtener objetivamente grados mayores de movilidad social, como para forjar expectativas fundadas de movilidad social en quienes están hoy en condiciones de marginación.

Ciertamente, los contenidos de las políticas de capacitación y educación deben ser diseñados al tenor de que ellas transfieran competencias altamente flexibles y provistas del mayor grado posible de adecuación a las condiciones presentes de los mercados de trabajo y a la evolución previsible de esas condiciones. En su punto óptimo, deberían ser competencias que permitieran reconversiones y recalificaciones rápidas.

16

No cabe la menor duda, pues, acerca de la relación positiva existente entre el nivel de desarrollo económico y tecnológico de los países y la importancia de la inversión en educación y formación profesional. También la otra cara de la moneda es igualmente válida: muchas personas asocian la carencia de productividad y de competitividad e, incluso, su declinación – como en la actualidad está sucediendo– con la existencia de una educación y formación profesional deficientes o inadecuadas.

Pero, reconocer la estrecha vinculación entre desarrollo y formación es una cosa; y otra es poder diseñar y poner en marcha sistemas o instituciones de formación que respondan a las necesidades y demandas formativas de sociedades cada vez más basadas en la información, los conocimientos científicos y las innovaciones tecnológicas, a la vez que operar como agentes democratizadores en la difusión y producción de conocimiento. Y a ello están enfrentados, hoy día, los países latinoamericanos y caribeños.

De lo que se trata en el fondo –y sobre ello no pueden existir mayores dudas– es de *impulsar una política integral de preparación de recursos*



---

*humanos*, a fin de responder, de manera ágil y adecuada, a los ineludibles retos en que se halla sustentada la nueva estrategia de desarrollo.

Estaría, casi, demás advertir que, en un mundo en permanente cambio y en sociedades de transición, no existen respuestas prefabricadas, no hay modelos predeterminados que se puedan seguir para guiar la acción, razón por la cual las personas y las organizaciones se ven obligadas a aguzar su percepción y a concentrar su atención, de manera de poder visualizar los nuevos rumbos por los cuales habrán de transitar. Y en verdad que a ello están obligados los diferentes sistemas educativos y de formación existentes en la región.

Acometer dichas tareas implica también comprender que la formación no sólo es un factor fundamental para el incremento de la productividad y el mejoramiento en las condiciones de competitividad, sino también un instrumento esencial de las políticas públicas, especialmente aquellas dirigidas a los sectores más vulnerables: jóvenes, mujeres, desocupados, trabajadores en proceso de reconversión, entre otros.

Este desafío múltiple es de tal magnitud que no puede ser abordado con razonables posibilidades de éxito por ningún actor en exclusividad. El camino más adecuado parece ser la construcción de consensos nacionales que involucren a Estado, trabajadores y empresarios, incorporando la experiencia y recursos de las instituciones de formación profesional. Esto estaría posibilitando, a la vez que un espacio para la concertación de intereses en vistas al desarrollo económico y social, la sostenibilidad política a largo plazo de dichos proyectos nacionales.



## Innovaciones en el mundo de la formación

La flexibilidad y adaptabilidad de las instituciones regionales de formación están hoy ante una nueva oportunidad de ponerse a prueba. Acorde a lo dicho, no existe hoy un «modelo», ni en términos de las formas de acción ni de los arreglos institucionales, ni de los sujetos de atención.

Una recorrida por las diferentes experiencias regionales permite reconocer elementos, en la práctica cotidiana de algunas iniciativas, que evidencian el esfuerzo de adaptación a que hacíamos referencia.

### 1. El concepto de formación

19

Un primer cambio o transformación que se advierte es en relación con el concepto mismo. A través de diversas experiencias se señala una redefinición que atiende por lo menos a cuatro aspectos de la formación: en sus vinculaciones con el sistema de relaciones laborales; en tanto es parte de los procesos de transferencia tecnológica; como hecho educativo, articulado con el ámbito de trabajo y las formas de la tecnología; y, por último, pero no por ello menos importante, orientada hacia la estructuración de competencias, superando las calificaciones, en cuanto éstas se entiendan como la simple acumulación de conocimientos y habilidades, como puede verse en detalle.

**i. Las vinculaciones con el sistema de relaciones laborales.** Mientras estuvo vigente el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, fue, como se vio, cometido de las instituciones públicas de formación profesional, capacitar a los recursos humanos para la industria, en el marco de las tantas responsabilidades del Estado. El sistema de relaciones laborales que se consolidó dentro de esta matriz estuvo impregnado, entre otros aspectos, por la tendencia a impulsar mecanismos de negociación,

---

mayoritariamente tripartitos, a veces por rama de actividad y otras por empresas, donde la discusión se centraba en temas tales como: la estabilidad en el empleo, la regularidad y el porcentaje de incremento de las retribuciones; y la cobertura de los servicios de la seguridad social (seguros de salud y desempleo, asignaciones familiares, entre otros).

Los cambios ya señalados en cuanto a las formas de inserción de las economías en un comercio de alcance mundial, al peso creciente de los factores de conocimiento y tecnología en los procesos productivos, y al cambio de roles en los distintos actores laborales, han trastocado hondamente los diversos aspectos de las relaciones en el trabajo. El concepto de estabilidad laboral comienza a ceder lugar a una visión de trabajadores flexibles, más y mejor calificados, con capacidad para asumir reconversiones rápidas y asegurar de tal modo y por si mismos la estabilidad, no en un puesto de trabajo sino en el mercado de empleo. Sin abdicar de la aspiración a que se mantengan los servicios de seguridad social, es visible que los sistemas que la respaldan están en crisis en muchos casos y se ven enfrentados a procesos de reformulación. Cualquiera fuere la forma y modalidades en cada país, parece real que una formación adecuada constituye el mejor seguro contra el desempleo.

20 Del mismo modo, la discusión sobre los montos y mecanismos de las remuneraciones, aun en el marco de las negociaciones colectivas, tiende a apoyarse en el comportamiento de la productividad, y elementos de juicio como la antigüedad y la carrera laboral en la empresa, ceden la prioridad en el juicio a cuestiones que tienen que ver con la calificación de las personas, verbigracia: la experiencia, y los niveles y tipos de formación.

En consonancia con los referidos cambios, la formación y el desarrollo de recursos humanos han dejado de ser una función **delegada en y arrogada por** el Estado. A través de sus organizaciones representativas, tanto empresarios como trabajadores, se acercan al tema de la formación, proponiendo iniciativas al Estado y a las instituciones de formación, así como organizando sus propias estructuras de formación, comprometiéndose en el diseño y ejecución de políticas. En resumen: por su creciente centralidad, la formación comienza a ubicarse en un lugar principal dentro de las negociaciones y relaciones laborales.

**ii. La formación, parte del proceso de transferencia tecnológica.** En las concepciones clásicas en uso hasta hace bien poco, la formación era concebida como la transmisión ordenada y sistemática de conocimientos,

---

habilidades y destrezas capaces de promover la elevación de las calificaciones personales del trabajador. Hoy se asiste a una superación de esta concepción aislada de la formación, descontextualizada del entorno y el tiempo en que se desenvuelve, y que lleva a una acción pensada en sí misma, no necesariamente articulada con los procesos de trabajo para los que está concebida.

De la observación de las experiencias más innovadoras en las instituciones de formación, escuelas técnicas o unidades de educación tecnológica, se advierte la creciente influencia de los procesos de trabajo y de la innovación tecnológica. Según las nuevas concepciones, la formación debe ser entendida en el entorno de un proceso por el cual las unidades productivas y los trabajadores acceden a un conjunto de conocimientos científicos y tecnológicos asociados a los procesos productivos. Las instituciones y unidades educativas que lo definen de tal modo, articulan la formación con el proceso de asistencia y asesoría integral que brindan a las empresas. De este modo, la formación de recursos humanos forma parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, adaptación e innovación.

**iii. Formación como hecho educativo, articulado con los procesos de producción.** La acción educativa articulada con los procesos de vinculación a las empresas, es la propuesta de los centros o escuelas innovadoras. A modo de ejemplo: en Brasil, los centros tecnológicos del SENAI y los centros de educación tecnológica; en Colombia, los centros de servicios tecnológicos del SENA; en México, las unidades promotoras de la capacitación, han abordado ambiciosos programas de atención a las empresas (asistencia y asesoría técnica, información tecnológica, investigación aplicada). En esos nuevos compromisos de las escuelas e instituciones participan activamente alumnos y profesores. Y ello no constituye apenas un servicio adicional, sino que apunta fuertemente a la búsqueda de mecanismos retroalimentadores del hecho pedagógico en sus diversas facetas: los contenidos de los programas, las metodologías de la formación, las modalidades de la atención. O, lo que es lo mismo, apunta al mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje, tanto en lo que se refiere a su capacidad educativa, como en la pertinencia y calidad de la enseñanza. Esto se hace aún más enfático cuando los centros aludidos se constituyen en polos irradiadores de tecnologías de punta, en función de la calidad con que llega a establecerse la interacción con las necesidades productivas y tecnológicas del parque industrial al que asisten. Todo lo dicho, en el entendido de que a pesar de sus inversiones y de su nueva y comprometida proyección hacia lo tecnológico, las unidades bajo

---

análisis no dejan de definirse, en lo sustancial, como agencias de formación y educación; de tal modo que las ventas de servicios no son, centralmente, una nueva fuente de financiamiento, sino, más bien, fórmulas que se ensayan para acercar a las escuelas y centros, la realidad del mundo productivo. Más aun, al colaborar con las empresas en la resolución de problemas, no sólo se benefician las unidades productivas; también crece la base del conocimiento científico y tecnológico, la masa crítica.

**iv. Formación para las competencias.** Los cambios, tanto tecnológicos como organizativos, que tienen lugar dentro del aparato productivo así como el contexto de globalización, están redefiniendo los parámetros de competitividad de los mercados en que las unidades productivas se desenvuelven. Los efectos de este proceso se hacen sentir no sólo en la estructura productiva sino también en el empleo y en las condiciones laborales de los centros de trabajo.

22 Obviamente esta transformación tecnológica y organizativa está requiriendo de los sistemas e instituciones de formación nuevas respuestas tendientes al logro de diferentes y mayores niveles de formación y capacitación. Y en el centro de esta problemática se encuentra la orientación que se debe dar a la formación y a la capacitación para que estén articuladas tanto con los objetivos de productividad y competitividad de las unidades productivas, como con las expectativas de superación económica y social de la población.

Es así como diferentes actores sociales identifican a la formación orientada por resultados y basada en sistemas modulares, flexibles y de calidad, como los ejes orientadores de los esfuerzos a desplegar, que en analogía a los sistemas de calidad en la producción, aluden a confiabilidad, normatividad, evaluación y certificación, que son los elementos que conforman la competencia de la persona en una determinada función laboral.

Debido a ello, la competencia laboral se convierte en un punto crucial, a partir del cual se vienen transformando los esquemas de educación, formación y capacitación de recursos humanos, a la vez que en una herramienta decisiva en la formulación de políticas educativas y laborales que, junto con las políticas económicas, procuran el crecimiento económico sustentado y el desarrollo social con equidad.

En los programas tradicionales, la formación se orienta a la calificación del trabajador, comparada con un grupo de tareas; en general los programas de

---

adiestramiento tienen un sesgo conductista, en la medida en que tienen un carácter instrumental, y en el mejor de los casos, se limitan a una propuesta intelectual. Los procesos de cambio que se están operando en las instituciones de formación y en numerosas escuelas técnicas, toman en consideración otras dimensiones. No se reducen a transmitir conocimientos tecnológicos y destrezas manuales, sino que atienden aspectos culturales, sociales y actitudinales que amplían la capacidad de las personas. La cultura de la modernización productiva basada, entre otros criterios, en la calidad, productividad, eficiencia y competitividad, no puede ser abordada desde programas de capacitación exclusivamente centrados en la habilitación para puestos de trabajo determinados.

El aporte a la construcción de una nueva cultura del trabajo y la producción es central en las instancias que venimos considerando; el se logra no sólo a través de los medios explícitos de formación, –cursos, programas, contenidos curriculares, metodologías–, sino que son fundamentalmente el ámbito y el clima productivo a que acceden centros y escuelas, los que lo hacen posible. Dicho de otro modo: las nuevas competencias necesarias a una economía abierta a las corrientes del comercio internacional, en condiciones altamente competitivas, no pueden ser alcanzadas a través de formaciones que respondan a los antiguos esquemas de una organización fordista y taylorista; el cambio sustancial que se está operando en las escuelas e instituciones innovadoras, es la superación del enfoque reduccionista, basado meramente en la capacitación pedagógica para adquirir calificaciones. Esto implica que las competencias «modernas» no puedan adquirirse únicamente en un curso. Antes bien, deben ser el reflejo de un ambiente productivo, impregnado de la atmósfera de las empresas, de los códigos de conducta y funcionamiento que operan en la realidad, de las pautas de trabajo y de producción.

23

En resumen: sólo las propuestas que articulan educación y formación con trabajo y tecnología, en un ambiente apropiado, pueden armar el mecanismo mediante el cual se adquieran valores, hábitos y comportamientos inherentes a las competencias que las circunstancias históricas actuales requieren a trabajadores, técnicos y profesionales.

## **2. Transformaciones recientes en la gestión de la formación**

Diversas instituciones de formación, escuelas técnicas y programas de capacitación organizados en torno a proyectos de ministerios de Trabajo, por citar algunos casos, han aceptado el desafío de su transformación institucional. En última instancia, ello es consecuencia de la crisis de los

---

viejos modelos de organización del trabajo, tanto como del impacto de la profunda revolución tecnológica que devino a partir de la informática, los nuevos materiales y la biotecnología. En la redefinición del arreglo institucional parece hallarse una de las claves para el alcance de una posición operativa ventajosa. Redefinición que abarca objetivos, funciones y alcances, la inserción en el mundo productivo y una atención alerta a las demandas de los mercados de trabajo. Entre los temas que integran las nuevas estrategias, comentaremos brevemente tres que asiduamente aparecen como opciones preferidas: sectorialización, verticalidad, integralidad.

**Sectorialización.** Uno de los movimientos que va ganando mayor aceptación en la región, tiene que ver con la sectorialización; esto es, la redefinición (o reconversión) de unidades (escuelas, centros o programas) con el propósito de atender sectores económicos específicos. Durante décadas y en muchos países, una unidad educativa se identificaba como industrial, rural o comercial y abarcaba una variedad de especialidades dentro del campo. Una escuela industrial podía abarcar cursos de mecánica, electricidad, construcción, química y así sucesivamente. Las tendencias actuales apuntan a atender las necesidades de un sector específico (artes gráficas, curtiembres, alimentación, textil y otros). Esta focalización tiene ventajas derivadas de la especificidad.

24 Una: la posibilidad real de participación, a través de sus organizaciones, de los actores involucrados en los procesos de trabajo (trabajadores y empresarios). Al ser la convocatoria más acotada y precisa, las posibilidades de participación se sienten más familiares y cercanas.

Dos: la cuestión del equipamiento. Al focalizar, disminuye la diversidad derivada de formaciones dispares, lo que habilita además a encarar el equipamiento con finalidad productiva (de bienes y sobre todo de servicios), más allá de su aplicación educativa o formativa. El uso intensivo de equipos, que con esta estrategia pueden ser actualizados, hace más llevadera la amortización de los costos.

En tercer término, la sectorialización da lugar a la verticalidad; y, finalmente, se proyecta en la integralidad de las acciones.

**Verticalidad.** Tradicionalmente, la formación de recursos humanos fue distribuida por niveles. Las instituciones de formación profesional, por lo general, habilitaban trabajadores para ocupaciones calificadas y semicalificadas. Las escuelas técnicas se ocupaban de los niveles intermedios



---

de la pirámide ocupacional, en tanto que las universidades preparaban a los profesionales. Si la infraestructura y un equipamiento homogéneo permiten concentrar esfuerzos; si existe un acercamiento constante a las transformaciones científico-tecnológicas de los procesos productivos y de trabajo, empiezan a surgir condiciones para aceptar el desafío de impartir formación para todos los niveles de la pirámide ocupacional de un ramo de actividad. Esto es lo que han advertido muchas escuelas y centros y están obrando en consecuencia. En algunos casos, se ofrecen servicios formativos desde los niveles más bajos, hasta cursos de postgrado de validez internacional. Como corolario, la posibilidad de dar una continuidad en la oferta de servicios educativos y formativos, es uno de los aportes al sistema educativo general.

No es por casualidad que estas unidades educativas sean observadas con particular interés. Al haber roto dualidades y dicotomías, han permitido que programas y alcances sean definidos por criterios derivados de la realidad laboral y productiva, y no atados a rígidos esquemas administrativos. Y lo que es mejor; la apertura formativa a los diferentes niveles de la pirámide ocupacional abre la posibilidad de colmar uno de los anhelos de la educación permanente: que las escuelas estén al servicio de todos quienes necesitan una respuesta formativa de algún tipo.

**Integralidad.** Ofrecer diversos servicios al sector, es una perspectiva que se abre con los nuevos arreglos institucionales, aparte de la formación y desarrollo de recursos humanos. Una política de puertas abiertas potencia a las escuelas y centros a convertirse en muchas otras cosas: animadores tecnológicos, vidriera de las novedades del sector, espacios donde alumnos, maestros y personas del mundo del trabajo, comparten equipos y laboratorios. Y lo que es fundamental, ámbito donde se superan las prácticas fragmentaristas del viejo esquema trabajo manual vs. trabajo intelectual, sobre la base de la fórmula integradora Formación/educación/trabajo/tecnología.

25

### **3. Cambio de enfoque: de los programas centrados en la oferta a programas orientados por la demanda**

Un tercer plano en el que es posible hallar innovaciones se refiere al cambio que constituyen las clientelas de las diferentes unidades. Ellas no son ya tan sólo agregados de individuos que apelan a sus servicios, sino que ha comenzado a aparecer la unidad productiva (la empresa) como una importante demandante de servicios de diverso tipo, y no sólo de formación.

---

No sólo cambia el sujeto de atención. También aparecen otras modalidades de proyección de las unidades. Ellas, si bien siguen buscando a sus educandos en el mercado de trabajo, también están empezando a actuar a través de formas intermedias; esto es, se acercan a individuos y a empresas vía cámaras sectoriales, organizaciones de empleadores o de trabajadores locales. Y sobre todo, en torno a las nuevas formas de organización de la producción como son las incubadoras de empresas de base tecnológica, los viveros de empresas, los parques industriales, los parques científico-tecnológicos, etc.

De modo más preciso: en algunas experiencias innovadoras se ha comprendido que no siempre la capacitación de los trabajadores era la primera necesidad de las empresas; que las necesidades de actualización/especialización/formación debían concebirse en términos de la gestión global de las unidades productivas; y, no menos importante, que no sólo los trabajadores necesitaban ser comprendidos por los programas de capacitación: también los propios empresarios y gerentes. Se trata, en definitiva, de contextualizar la formación de los trabajadores en un espacio de atención integral a los requerimientos de las unidades productivas.

26 Dicho cambio de enfoque, provoca una traslación desde el énfasis en el fortalecimiento de la **oferta formativa**, a un énfasis en el fortalecimiento de la **demanda de formación**. De un esquema de procedimientos donde los programas son preconcebidos por las instituciones, y a los cuales las unidades productivas y los individuos debían adaptarse en función de sus necesidades de formación, se tiende a una modalidad de trabajo en que las empresas y los trabajadores intervienen en las fases de diseño, implementación, evaluación y corrección de los nuevos programas. Idealmente, la mayoría de los programas no deberían repetirse, sino que debieran consistir en respuestas específicas en función de la demanda expresada por el aparato productivo.

Esto último, conlleva una ventaja adicional: vuelve viable la generación de mecanismos de formación y consultoría para la micro, pequeña y mediana empresa. Durante demasiado tiempo, las empresas de menor tamaño relativo no han encontrado el camino, no sólo para cumplir con los preceptos jurídicos necesarios para realizar actividades de capacitación, sino que tampoco han encontrado los mecanismos idóneos y específicos que pudiesen responder a sus necesidades de asistencia y apoyo. La nueva modalidad de trabajo, centrada en la atención integral de las necesidades productivas, formativas y tecnológicas, expresadas en la demanda específica de las unidades productivas, permite satisfacer requerimientos ya conocidos, detectar otros ignorados y, lo que es más estimulante, desatar nuevas demandas.

## Estrategias de formación para el sector informal

La presencia del sector informal o no estructurado se ha constituido en un dato permanente e insoslayable de los mercados de trabajo a nivel regional. El desarrollo de estrategias a él dirigidas por parte de los gobiernos ha debido esperar por un tiempo seguramente demasiado extenso. Esta demora ha obedecido, por un lado, a la dificultad que el fenómeno presenta a la hora de realizar una conceptualización que sea a la vez adecuada y traducible en acciones efectivas, lo cual no ha dejado de estar cruzado por diversas posturas respecto de sus orígenes, perspectivas y posibles funciones en la economía. Por otra parte, la idea de que su crecimiento podía estar ligado a la aplicación de las políticas de ajuste de la década de los ochenta, hizo que se presumiera un carácter coyuntural que merecía estrategias del mismo carácter, sin establecer andamiajes institucionales más permanentes en torno a la atención de dicho sector.

27

Estos dos factores, que incidieron sobre el área de la política social globalmente considerada demorando su capacidad de respuesta, afectaron de modo especial a la formación profesional, que de por sí cumple un papel protagónico en cualquier estrategia orientada hacia este sector informal, en materia de empleo.

Cabe agregar además, que los sistemas e instituciones de formación quedan inevitablemente sometidos a la tensión de dar respuesta tanto al sector moderno y estructurado de la economía, con su exigencias por lograr incrementos significativos y rápidos en materia de competitividad y productividad, como al sector informal, con su heterogeneidad y complejidad intrínsecas, con su solapamiento con la problemática de la pobreza y con la falta de definiciones políticas de carácter general más claras por las cuales guiarse.

---

Debido a ello, la labor de sistematizar lo que en materia de formación para el sector informal se viene realizando en la región es sumamente compleja. Muchos de los programas y acciones que se desarrollan hacia grupos en situación de desventaja social; por ejemplo, jóvenes de hogares pobres, mujeres jefas de hogar, microempresarios, significan una actuación en este campo. Sin embargo la informalidad no es directamente asimilable a la pobreza. Mientras la pobreza es un fenómeno asociado a la distribución del ingreso, la economía informal es una forma determinada de relaciones de producción.

Si bien a primera vista podría parecer inadecuado usar el mismo concepto para abarcar situaciones tan disímiles como las de un vendedor ambulante y de un asesor de software informático, el concepto de economía informal resulta útil precisamente porque nos refiere a una forma determinada de relaciones de producción que genera ingresos y nos separa de las nociones de dualidad económica y marginalidad social. Si bien la mayoría de los individuos dedicados a las actividades informales en América Latina es pobre, los procesos de la economía informal suceden a través de toda la estructura social.

En términos generales, la característica fundamental de la economía informal es la realización de actividades generadoras de ingresos (directa o indirectamente) sin reglamentación institucional en el marco de una sociedad en la cual sí están reguladas actividades similares. Dicha ausencia de regulación puede afectar a distintos elementos del proceso laboral, y cada situación define un tipo de actividad determinado.

Primero, puede referirse al **status del trabajo**; por ejemplo, cuando no se declara el trabajo, no se proporcionan los beneficios sociales a que tiene derecho el trabajador, se paga por debajo del salario mínimo o se da empleo en circunstancias que las normas laborales no lo permitirían.

Segundo, puede referirse a las **condiciones de trabajo**; por ejemplo, cuando resultan nocivas para la salud, la higiene pública, ponen en peligro la seguridad, las actividades se realizan ignorando prohibiciones inherentes a las zonas o se fabrica algo peligroso en medio de zonas densamente pobladas.

Tercero, puede referirse a la **forma de administración de algunas empresas**, por ejemplo al fraude fiscal o al uso generalizado de pagos en efectivo, no registrados, como medio de transacción económica.

---

A partir de los trabajos de PREALC, a mediados de los años setenta, se advierte la irrupción del concepto de sector informal, que tuvo una influencia positiva sobre las instituciones de formación, pues aportó categorías teóricas y metodológicas que permitieron focalizar mejor las acciones hacia este sector. Esto fue así probablemente porque la caracterización empírica del sector informal aplica instrumentos analíticos tales como tipologías de unidades productivas, o categorías ocupacionales, en general muy afines al instrumental metodológico de las instituciones.

A los efectos prácticos del diseño y ejecución de programas dirigidos a este sector, y dentro de la línea de análisis que caracteriza al sector informal como conjunto de unidades productivas, es posible identificar a la población objetivo de los programas de formación como a todos aquellos que trabajan individualmente por cuenta propia, o en pequeñas unidades de producción caracterizadas por su casi nula disponibilidad de capital, por aplicar una tecnología muy simple o rudimentaria, y por emplear a un pequeño número de trabajadores cuyo nivel de instrucción suele ser muy bajo. Su estructura organizativa –si la tienen– es elemental y con escasa división del trabajo. Los salarios en este tipo de unidades son generalmente menores que los que se pueden obtener en empresas formales, la seguridad social es prácticamente inexistente y el empleo altamente inestable.

En la delimitación del sector informal desde la perspectiva de los mercados de trabajo, se caracteriza a la población objetivo de la formación según su pertenencia a ciertas categorías ocupacionales: trabajador independiente o pequeño patrón en unidades informales, asalariado de unidades productivas informales, trabajador familiar no remunerado, servicio doméstico, etc.

29

La utilización de dichas categorías en las acciones de formación ha significado un largo y arduo camino de aprendizaje, debido a que el sector informal es una realidad heterogénea dentro de la que coexisten ocupaciones y actividades productivas que son básicamente de subsistencia, con otras que reúnen cierto potencial de desarrollo dadas las condiciones específicas de su articulación con los mercados, y a su particular combinación de factores de producción.

Un problema típico de esta naturaleza es el que se presenta con el concepto de microempresa. De una parte, es claro que una de las manifestaciones del sector informal son las pequeñas unidades productivas que, por su tamaño, pueden válidamente ser llamadas microempresas. Pero

---

hay enfoques que definen la microempresa haciendo abstracción de su contextualización en el sector informal, y que esencialmente la definen por su características intrínsecas: tamaño, nivel de tecnología, nivel de desarrollo productivo y organizativo, etc.

En ambas perspectivas se suele diferenciar por lo menos dos grandes tipos de microempresa: aquellas cuyo nivel de desarrollo es mínimo y sólo pueden aportar una función de subsistencia para sus trabajadores, y las que tienen un potencial desarrollable, una capacidad de acumulación. Y al definirse las acciones de formación es sumamente importante ser lo suficientemente claro y explícito en cuanto a qué tipo de microempresa se trata, y en qué política de desarrollo se ubica la acción de formación.

A continuación se intenta una tipificación gruesa, a efectos de ubicar las distintas estrategias desarrolladas en función de categorías más generales y con capacidad explicativa. Tres grandes tipos de estrategia parecen perfilarse:

30 Las dirigidas a estabilizar el empleo y a mejorar, aun modestamente, las condiciones de trabajo y producción, y los ingresos, de las poblaciones vinculadas al sector informal en actividades de subsistencia. Son poblaciones que carecen, como conjunto, de los recursos internos y/o de articulación externa necesarios para alcanzar un potencial de crecimiento y desarrollo más dinámicos. Típicamente estas estrategias cubren a grupos tales como los vendedores ambulantes, el servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia en actividades de bajísima productividad.

- Aquéllas encaminadas fundamentalmente a facilitar la transferencia de mano de obra del sector informal al sector formal. Se apunta aquí especialmente a trabajadores con grado relativamente mejor de educación básica, calificación laboral y experiencia, para los cuales se han identificado o se espera generar espacios de inserción en la estructura productiva formal. La articulación al sector formal puede darse a través de dos vías: mediante su vinculación como asalariados en empresas formales; o mediante su organización y formalización para colocar los bienes y servicios que producen, de manera más estructurada y estable en el sector formal.

- Las estrategias que se orientan a la consolidación, modernización y expansión de actividades del sector informal con potencial desarrollable. Se hace referencia a ellas generalmente como microempresas informales, para

---

diferenciarlas de las microempresas formales que son unidades productivas muy pequeñas en cuanto al número de trabajadores empleados y operan en niveles de tecnología, de capital y de productividad puramente modernos. Las microempresas informales con potencial desarrollable se diferencian de las microempresas de subsistencia por la presencia en ellas de un cierto capital expresado en activos fijos, por un nivel de productividad que les permite competir en ciertos mercados aun con empresas del sector formal; por su capacidad para generar excedentes y retener parte de ellos en su operación sobre el mismo mercado; y por su capacidad para acumular capital para reinversión, que puede estar dirigido a la incorporación de tecnología y/o a la generación de nuevos empleos.

No obstante la dificultad de realizar un balance regional de los progresos realizados en la materia, es posible –dentro del alcance de este trabajo–, establecer cuáles son los rasgos sobresalientes de las experiencias innovadoras que han producido resultados más alentadores.

i. La formación para estos sectores es entendida en su finalidad, como **una formación para el trabajo productivo y para el desarrollo social**. Es decir, que debe contribuir a facilitar una inserción laboral-productiva de su población objetivo, de tal manera que –además de ofrecer oportunidades inmediatas de empleo e ingreso– contribuya al desarrollo general del aparato productivo, a la vez que coadyuve a los procesos de cambio que conduzcan a superar sus constricciones, desequilibrios e inequidades, y por tanto a eliminar las determinaciones estructurales que colocan a estos sectores y grupos en situación de desventaja.

ii. Estas experiencias entienden que la única manera de contribuir a tal finalidad es a través de **una propuesta pedagógica que considere a los miembros de la población objetivo como sujetos activos participantes y responsables de su propio desarrollo**, y capaces de comprender los procesos socioeconómicos en que están involucrados. La formación para el trabajo y el desarrollo privilegia los procesos de enseñanza-aprendizaje que se focalizan en las personas, preferentemente en contextos colectivos; que desarrollan su creatividad y le permiten administrar conscientemente su proceso de aprendizaje, adaptándolo a su propio ritmo y a sus particulares intereses. Este tipo de formación se reconoce, a su vez, como parte de los procesos de educación abierta y permanente, y por tanto buscan prever la mejor manera de articularse con otras modalidades de educación a efectos de complementarse y reforzarse.

---

iii. Se comprueba la **superación de la noción tradicional del docente-instructor en aras del concepto amplio de agentes de formación**. Con esto se involucra en el proceso de formación a asesores de gestión empresarial, asistentes técnicos, agentes de desarrollo de otras instituciones que participan en procesos integrados, a multiplicadores comunitarios, entre otros. La configuración colectiva del agente de formación, como equipo interdisciplinario que interviene animando, apoyando, orientando y controlando el proceso de formación, contribuye a facilitar en las poblaciones objetivo la progresiva autonomía y a desarrollar el interés por los temas de la cooperación y la gestión. Esta configuración, a pesar de estar abierta a la articulación de nuevos agentes en distintas fases del proceso formativo, no es dejada al azar, sino que es fundamentada en cuidadosos procesos de selección y capacitación, y en técnicas de trabajo por proyectos.

iv. **La programación de la formación para el trabajo y el desarrollo es de tipo funcional**. Su construcción se hace a partir de la identificación de problemas y carencias críticas en las formas de trabajo y gestión empleadas, y del diseño de perfiles mejorados con incorporación de tecnología adecuada. Es decir, el carácter funcional tiende a asegurar la capacidad de respuesta formativa a problemas reales y sentidos por la población objetivo.

v. La formación busca ser integral, proyectiva y flexible:

32

**Integral**, ya que sus contenidos no sólo incluyen tecnologías de producción de bienes y servicios, sino que dan particular énfasis al desarrollo e instrumentación de la capacidad de gestión productiva y empresarial. Todo ello se complementa con contenidos referentes a los contextos sociales y económicos que enmarcan y determinan la inserción laboral-productiva de estos grupos. Esta configuración exige, por otra parte, que la programación sea también integral en cuanto a prever y ordenar, alrededor de los procesos de desarrollo de habilidades y destrezas, procesos de desarrollo de conocimientos, y de actitudes y valores.

Es **proyectiva**, en la medida que partiendo del nivel del inmediato conjunto de problemas técnicos que enfrenta la población objetivo, o las necesidades inmediatas de una producción de subsistencia, están en capacidad de ofrecer posibilidades de desarrollo a aquellos que desean o necesitan complementar y profundizar su formación para acceder a niveles más exigentes de tecnología y de gestión. Entre otros efectos, esta definición ha llevado a la articulación con sistemas externos como los de educación básica no escolarizada, los de educación popular, etc., en busca de aportar a las



---

poblaciones objetivo posibilidades de acceso a formación básica en nociones matemáticas, capacidad de lectura y escritura, así como al desarrollo de habilidades de expresión y de manejo de procesos formales y de ambientes institucionales.

**La flexibilidad**, finalmente, refiere a que se busca la versatilidad necesaria para adaptarse a una amplia gama de situaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de las poblaciones objetivo y de sus formas de producción. Esta flexibilidad, que presupone la diversidad de contenidos y niveles de formación, se instrumenta a través de la organización modular de la programación, única manera de permitir combinaciones y variaciones en los procesos formativos, pero manteniendo el control sobre ellos y asegurando estrategias de integralidad y de proyectividad.

vi. En último lugar, pero no menos importante, estas experiencias combinan tres funciones operativas en sus estrategias de acción: la capacitación, la promoción y el asesoramiento.

La **capacitación** está dirigida a elevar los niveles de competencia de las personas para el desempeño de las labores relacionadas con el proceso de producción de determinados bienes o servicios, para la gestión de ese mismo proceso, y para las tareas que implica su propio bienestar y desarrollo. Las técnicas de capacitación no solamente incluyen las tradicionales de tipo presencial (no por ello menos válidas) como cursos, talleres, seminarios, etc., sino también las que han sido desarrolladas más recientemente, como las técnicas derivadas a partir de la educación a distancia.

33

La **promoción** va dirigida a la integración social de una población inicialmente dispersa y a su movilización alrededor de una alternativa de desarrollo, así como a mantener la cohesión ante el cúmulo de presiones internas y externas que inevitablemente la afectan a lo largo del proceso formativo. Las técnicas más frecuentes usadas dentro de esta función son: la investigación-acción participativa, la propaganda pedagógica, la recuperación de la tradición oral, los laboratorios de organización, los encuentros y giras formativas, etc.

La función de **asesoramiento** busca dar acceso a la información socioeconómica y tecnológica que amplíe el panorama siempre restringido de la capacitación, por su carácter necesariamente específico. Incluye la asesoría empresarial o de gestión, y la asistencia técnica dirigida a ayudar a enfrentar los problemas técnicos que –por su urgencia o nivel de complejidad y

---

especialización– quedan por fuera del alcance o las posibilidades inmediatas de la población objetivo, o no pueden esperar a los resultados de la capacitación, y deben por tanto ser solucionados «desde fuera», por especialistas. Los programas de asesoría se organizan normalmente sobre los siguientes tipos de eventos o líneas de acción: información tecnológica y socioeconómica, campañas de extensión, consultorías formativas, asistencia técnica, asesoría socioempresarial, entre otras.

## Las competencias laborales: una herramienta clave de la formación frente a los desafíos de la competitividad

El enfoque de la competencia laboral parte, en varios países industrializados, como base de la regulación del mercado interno y externo de la empresa, así como también de las políticas de formación y capacitación de mano de obra, que guardan estrecha relación con las transformaciones productivas de la década de los ochenta. Dicha relación se da en los diferentes planos de la transformación productiva: i) la estrategia de generar ventajas competitivas en el mercado globalizado; ii) la estrategia de productividad y la dinámica de innovación en tecnología, organización de la producción y organización del trabajo; iii) la gestión de recursos humanos; y, iv) las perspectivas de los actores sociales de la producción y del Estado.

35

La influencia del enfoque de competencia laboral, alcanza hoy en América Latina y el Caribe a los sectores más modernos de la producción, pero comienza a tener repercusión en ámbitos más amplios, a la vez que converge con los esfuerzos desarrollados en el mismo sentido desde dentro del mundo de la formación profesional, donde existen antecedentes que se remontan a la década de los setenta.

### **1. Competencia laboral y mercado de trabajo**

Siempre se ha reconocido como un componente importante de la arquitectura interna de la empresa, a la competencia del factor humano, es decir, la contribución que son capaces de desarrollar las personas para alcanzar determinados objetivos.

Sin embargo, en los enfoques tradicionales, y en buena medida aún vigentes en la región, se busca aprovechar esa competencia en sólo algunas de

---

sus dimensiones, generalmente la cantidad de esfuerzo realizado. La *cantidad* de esfuerzo es un factor relativamente fácil de controlar por la gerencia y de copiar por los competidores. No así la *calidad* y *dirección* del esfuerzo prestado, que son propios a la organización pero que no son algo que la gestión controle del todo, y en lo cual debe invertir para que se hagan efectivos.

Del lado de la oferta de formación, se asiste también al advenimiento de nuevos enfoques que intentan dar cuenta de los requerimientos del sector productivo moderno, atender las situaciones de rezago existentes y mejorar las condiciones de empleabilidad de los diversos sectores de población.

En todo caso, y para ambos términos de la relación, surge la necesidad de un nuevo concepto: el de competencia laboral, que rebasa al de las simples calificaciones para un puesto de trabajo específico. El desafío para este enfoque es dar respuesta a la necesidad de identificar y construir nuevos ámbitos de saberes, bajo una perspectiva que permita la adaptación a las nuevas circunstancias que van apareciendo. Exigencia que puede parecer ambivalente: crear normas acerca de saberes que se modifican en el tiempo.

36 Una de las características del nuevo tipo de políticas de mercado de trabajo es la participación de los actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de los programas. En consecuencia, estos programas se definen descentralizadamente y su impacto depende de la capacidad de movilización de los actores en torno a la mejora de la productividad y la capacitación.

Esto último conlleva un problema nítido para la realidad regional: la falta de experiencia de los diversos actores en los nuevos roles que deben asumir para el desarrollo de políticas activas de mercado de trabajo.

El desafío de la política de formación en la actualidad consiste en saber en qué momento el Estado debe ser protagonista e impulsar actividades de formación, y en qué momento debe dejar la iniciativa al sector privado en el sentido amplio de la palabra. La transición del modelo debe entenderse como un proceso de aprendizaje institucional, tanto del Estado como de los restantes actores. En este proceso habrán aciertos y errores, y el grado de avance dependerá de la capacidad de análisis, de la retroalimentación y de la continua adaptación a partir de las experiencias desarrolladas.

---

## 2. Bases conceptuales y metodológicas del enfoque de competencia laboral

Para comprender de qué se habla cuando se alude a **competencia laboral**, es conveniente discriminar su significado del de otro término, más antiguo y ampliamente utilizado: el de calificación.

Si por calificación se entendió, con alguna frecuencia, el conjunto de conocimientos y habilidades que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y educación/formación, se estaría en presencia de un enfoque de carácter instrumental; de ahí que sería una especie de «activo» con que las personas contarían para desempeñar determinados puestos. En este sentido, se la definiría como la «capacidad *potencial* para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto».

La competencia, por su parte, refiere sólo a algunos aspectos de este ‘acervo’ de conocimientos y habilidades: aquellos que son necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada. Es la «capacidad *real* para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado».

Para identificar la *calificación* requerida en un puesto o bien en el mercado de trabajo, el método que en muchos casos se adaptó fue el de un análisis ocupacional orientado al establecimiento de un simple inventario de todas las tareas que comprendía una ocupación. El inventario de tareas era el punto de referencia.

Para identificar la *competencia* se parte de los resultados y/u objetivos deseados de la organización en su conjunto, que derivan en tareas y éstas en conocimientos, habilidades y destrezas requeridas. En este caso las tareas son concebidas como un medio *cambiante* entre el resultado y la dotación de conocimientos y habilidades del individuo. Para evitar interferencias y reduccionismos al definir primero las tareas, se busca establecer una conexión directa entre resultados y dotación de conocimientos y habilidades.

En un ambiente de continuos cambios técnicos y de organización en las empresas, las tareas también cambian. Por su parte los objetivos en general son menos cambiantes, aunque tienden a ser cada vez más exigentes. Tenerlos como punto de referencia para la dotación de conocimientos y habilidades requeridos tendría más sentido que las tareas.

---

Además, ante la presencia de objetivos superpuestos y complejos, la relación unidireccional entre tarea y resultado se desvanece, abriendo espacios para una mayor diversidad de opciones con vistas a lograr un determinado resultado, debido a los procesos de aprendizaje que van forjando los procesos de cambio. En la medida en que se concede una importancia mayor, por una parte, a la formación en general y, por otra, al carácter evolutivo de las exigencias de las tareas y a la movilidad de los puestos, el concepto de competencia tiende a imponerse en la terminología en detrimento del de la calificación, y la «cartera de competencias» compite con el título escolar.

### **3. Algunas experiencias regionales**

En el año 1975, cuando Cinterfor/OIT, en cumplimiento de un mandato de la XI Reunión de la Comisión Técnica, se abocó al desarrollo de un proyecto sobre medición y certificación de las calificaciones ocupacionales adquiridas por los trabajadores a través de cursos de formación sistemática, mediante la experiencia laboral, o por una combinación de ambos.

La idea de encarar un proyecto de esta naturaleza surgió, entre otras, por las siguientes razones:

- 38
- Las instituciones de formación profesional, como respuesta al incremento demográfico y al creciente desarrollo tecnológico, se enfrentaban a la necesidad de ampliar y diversificar sus programas, con el propósito de satisfacer la demanda del mercado de trabajo y mejorar la calidad de la formación requerida por los diferentes niveles de calificación ocupacional.
  - Las reformas educativas emprendidas en los últimos años por la mayoría de los países de la región, tienden a validar la experiencia adquirida por los trabajadores a lo largo de la vida laboral, lo cual requiere diseñar procedimientos adecuados de evaluación para determinar los conocimientos y habilidades de los trabajadores.
  - Los servicios nacionales de empleo no siempre disponen de informaciones relativas a las calificaciones ocupacionales de la población económicamente activa, ni de estimaciones ciertas sobre requerimientos cualitativos y cuantitativos del mercado de empleo que les permitan formular indicaciones respecto a la oferta y demanda de mano de obra calificada.
  - Finalmente, se ha planteado la conveniencia de establecer perfiles ocupacionales básicos subregionales que sirvan de referencia para el diseño

---

de programas de formación comunes en sus contenidos esenciales, y sistemas de certificación que favorezcan la libre circulación de los trabajadores en los países integrantes de una subregión.

De forma casi inmediata –en octubre de 1976– a la vez que pionera, se inicia en Costa Rica el proceso de institucionalización de la certificación ocupacional con la creación de un Departamento especializado en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), cuyo objetivo central es administrar en todo el país el Sistema de certificación ocupacional. En los primeros seis años de funcionamiento del sistema, el INA, con la participación de empleadores y de trabajadores, actualizó los estudios del trabajo y elaboró las pruebas ocupacionales de 18 ocupaciones pertenecientes a nueve ramas profesionales. Durante este período participaron en el proceso de certificación alrededor de 900 trabajadores, quienes con base en el diagnóstico individual obtenido como resultado de la aplicación de las pruebas prácticas y tecnológicas, recibieron la capacitación necesaria para alcanzar los niveles de exigencia de las empresas.

En 1983 fue promulgada la Ley Orgánica del INA No. 6868, en la que se establece (artículo 3 inciso d.) que para lograr sus fines, el Instituto tiene entre sus atribuciones:

«Desarrollar un sistema para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los trabajadores que se sometan a las evaluaciones en las áreas que imparte el Instituto, independientemente de la forma en que esos conocimientos y destrezas hayan sido adquiridos.»

39

La reglamentación de la Ley contempla, entre otros aspectos, que el sometimiento a las evaluaciones será voluntario y por lo tanto la no posesión de un certificado no será impedimento para el ejercicio de ninguna actividad en que no esté prevista legalmente una certificación habilitante.

Se señala además que la expedición de certificados será gratuita para los trabajadores, y que siempre que sea posible, se hará participar en el proceso de certificación a empleadores y trabajadores de notoria idoneidad, extraídos de listas presentadas por las organizaciones profesionales representativas de la actividad o por los respectivos comités de enlace.

En el Brasil, con la apertura del mercado internacional, aumentan las exigencias de altos niveles de calidad de sus productos y de la competencia de los trabajadores. El país comienza a convivir con la reducción de las barreras

---

arancelarias y con la consecuente apertura de las fronteras, lo cual estimula el intercambio de mano de obra calificada entre los países que forman ese mercado.

Ante ese escenario, el SENAI considera importante y oportuno implementar un **Sistema de certificación ocupacional**, teniendo en cuenta que en el país existe un número creciente de empresas certificadas o en proceso de certificación en los sistemas de garantía de calidad, que naturalmente van a exigir la certificación de competencias de sus trabajadores. El sistema de certificación que se propone para el SENAI está concebido para atender las demandas en este campo, procurando compatibilizar los intereses de la industria con las aspiraciones de los trabajadores, que deben estar orientados hacia el desarrollo del país.

Considerando que la calidad de los productos y servicios depende fundamentalmente de la calidad de las personas, la certificación debe contemplar dos vertientes:

- Una, como parte de un sistema formativo, en el ámbito de la educación permanente, permitiendo el acceso abierto y flexible de trabajadores, empleados o no, interesados en la adquisición de una mejor competencia para el trabajo;

40

- Otra, dirigida a la atención inmediata de demandas de certificación de trabajadores con experiencia profesional, para satisfacer las exigencias de las empresas derivadas de las normas establecidas por los sistemas internacionales de garantía de calidad.

Finalmente, y para el caso de México, interesa reseñar la reciente y ambiciosa experiencia emprendida por el **Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CNCCL)**.

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CNCCL), se instaló con carácter tripartito a nivel nacional en 1995, y comenzó a operar en forma estable a partir de 1996. La iniciativa del gobierno responde al interés de lograr la participación de los actores, entre otros mecanismos aplicando estímulos a la demanda, cuyo propósito es apoyar la conformación y desarrollo de una formación basada en normas de competencia y a su certificación, condicionando en ese sentido el apoyo que se va a ofrecer.



---

Los ejes centrales en que se inscriben las actividades de este Consejo, así como de las demás instancias gubernamentales involucradas, son fundamentalmente dos: 1) La definición e integración de normas de competitividad; 2) El establecimiento del sistema de certificación de capacidades laborales, que goce de credibilidad social y amplia aceptación en el mercado de trabajo.

El sistema de competencias laborales que se propone desarrollar, consta de cinco componentes principales:

1. Definir normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad o grupo ocupacional, por parte de los actores sociales y con apoyo del Gobierno.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Realizar investigaciones en apoyo al sistema en su conjunto.

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. De ahí que en esta estrategia se clasifican las competencias laborales en tres tipos: **Básicas**, que se refieren a los comportamientos básicos que deben demostrar los trabajadores y que están asociadas a conocimientos de índole formativa, como son la capacidad de lectura, expresión y comunicación verbal y escrita. **Genéricas**, que describe comportamientos asociados con desempeños comunes a diversas ocupaciones y ramas de actividad productiva, como son la capacidad de trabajar en equipo, de planear, programar, negociar y entrenar, que son comunes a una gran

---

cantidad de ocupaciones. **Específicas**, que identifican comportamientos asociados a conocimientos de índole técnica, vinculados a un cierto lenguaje tecnológico y a una función productiva determinada.

Sin ánimo de agotar la presentación del modelo del Consejo, conviene apuntar que en la medida que la norma es el eje de la estrategia para la normalización, evaluación y certificación de la competencia laboral, se establece que éstas deben ser definidas por «Comités de Normalización» donde se encuentren representados los diferentes intereses de los trabajadores y de los empresarios de una determinada rama de actividad económica, industria o área de competencia, y sus actividades son apoyadas por uno o dos representantes de instituciones educativas.

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 enfrentar el reto de 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 que es requerida por el mercado laboral

## Un abanico de opciones para la articulación del Estado con el sector privado en materia de formación y desarrollo de recursos humanos

Las modalidades de articulación entre Estado y sector privado en la región no son, ni con mucho, homogéneas, como tampoco lo son los grados de consolidación en cada caso.

Por ejemplo, en materia de financiamiento de la formación, hay países en los cuales fueron suprimidas las rentas de destinación específica y, en su reemplazo, se han estructurado incentivos tributarios a fin de motivar a las empresas para que capaciten sus propios recursos humanos; hay otros en los cuales fueron reducidas. Y unos terceros en los que, aunque todavía las conservan, existen disposiciones que permiten la franquicia tributaria en favor de las empresas, cuando ellas realizan los correspondientes programas de capacitación.

43

Del mismo modo, se detecta un abanico de combinaciones que van, según el país de que se trate, desde la concentración de las funciones planificadoras y reguladoras en los Ministerios de Trabajo, dejando la responsabilidad de la ejecución de los programas a agencias públicas y privadas de formación, hasta la inclusión de las funciones de planificación y ejecución en el seno de una sola institución pública de formación profesional. Entre ambos extremos se ubican la mayoría de los casos nacionales, con sistemas de formación diversos en función, entre otros aspectos, de la historia institucional de la formación, la fortaleza y capacidad de adaptación a los cambios demostrados por las instituciones, el estado y orientación general de la producción y la economía, o las opciones políticas estratégicas asumidas por los gobiernos.

A fin de ilustrar tanto las modalidades de articulación que figuran hoy en el panorama regional, como los resultados que vienen produciendo, se

---

presentan a continuación cuatro casos nacionales. Insertados a modo de ejemplo, poseen ellos la virtud de permitir una visualización de la diversidad existente en este campo, a la vez que representan, con las variaciones y adaptaciones pertinentes, variantes llevadas a cabo en otros países de la región.

### **1. Formación, productividad y desarrollo tecnológico: los Centros Tecnológicos del SENAI de Brasil**

Cabe mencionar, en primer lugar, ingeniosas fórmulas desarrolladas en este país con el propósito de vincular la formación con las actuales necesidades y demandas renovadoras de las empresas, lo cual ha llevado a que el SENAI y las empresas asuman inéditas responsabilidades.

44 . Las empresas en proceso de modernización y comprometidas a transformar sus procesos productivos y organizacionales con miras a incrementar su productividad, mejorar la calidad de sus productos y servicios y lograr una mayor competitividad, comienzan a requerir de los organismos formativos, públicos y privados, determinados servicios técnicos y de asesoramiento tecnológico, que van más allá de los tradicionales cursos de capacitación. En virtud de ello, algunas instituciones han establecido formas, medios y métodos para prestar dichos servicios y de esta manera poder brindar la correspondiente asesoría, sin desligarse del objetivo fundamental de la formación de recursos humanos. La razón para que ello suceda es bastante original, aunque evidente: para que la formación tenga algún sentido en los tiempos presentes, ha de estar ligada a procesos de trabajo y de innovación tecnológica y, por ello, los organismos formativos, antes que limitarse a desarrollar en los trabajadores una serie de habilidades fuera de contexto, deben preocuparse más bien por el cultivo de competencias en consonancia con la atmósfera empresarial, dentro de la cual existen determinados códigos de conducta y operatividad, y pautas de trabajo y de producción.

. Es así como el SENAI –al interpretar la formación como parte del proceso de transformación tecnológica– han convertido algunos centros formativos de excelencia en *Centros Tecnológicos* en busca de cumplir programas de atención a las empresas, según ramas de actividad económica (curtiembre, calzado, mecánica de precisión, química y textil, soldadura, mobiliario, fundición, electricidad y electrónica, alimentos, transporte, metalmecánica, artes gráficas, celulosa y papel, entre otros). Su misión principal es la de adquirir –nacional o internacionalmente– tecnologías de

---

trabajo, y transferirlas a las empresas industriales, particularmente a las pequeñas y medianas. En derredor de tal actividad, emprenden, por una parte, actividades de *ingeniería y diseño* (investigación y desarrollo) dirigidas a configurar nuevos productos o a mejorar los existentes, con miras al incremento de la producción, la productividad y el mejoramiento de la calidad. Por otra, ofrecen *servicios tecnológicos* que constituyen sustentos técnicos para la innovación: asesoría y asistencia técnica; servicios de consultoría vinculados con la gestión empresarial o la producción; información tecnológica; pruebas y ensayos de laboratorio; especificación, selección, prueba y puesta en marcha de equipos; intermediación y subcontratación.

- Ha de advertirse que estos Centros –a pesar de su vocación tecnológica– no dejan de ser agencias de formación, pues detrás de la prestación de los mencionados servicios y, como trasfondo fundamental, está la formación de recursos humanos en una determinada rama de actividad económica y en los diferentes niveles ocupacionales. Es más, algunos de estos Centros, mediante acuerdos y trabajo conjunto con las escuelas técnicas y universidades, brindan servicios formativos que van desde los niveles educacionales más bajos hasta cursos de posgrado de validez universal.

- Para terminar, bien podría decirse que estas nuevas unidades formativas –los Centros Tecnológicos– son un lugar de encuentro entre educación, investigación aplicada y trabajo productivo, donde confluyen varios mundos: el de la universidad, el de la ciencia y la tecnología, el de la formación técnico-profesional y el del trabajo, puestos todos ellos –de manera coordinada– al servicio de la transformación productiva de las empresas y de diferentes sectores económicos.

45

## **2. El surgimiento de un sistema: el SENCE de Chile**

En Chile se emprendió una reestructuración total de las concepciones, formas y modalidades de enfrentar la formación y el desarrollo de recursos humanos. Como resultado de dicha reestructuración se creó el Sistema Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), regido por los siguientes principios:

- Los diferentes actores, mediante un diálogo social, participan en la formulación de la política nacional de capacitación para el empleo con productividad y equidad.

---

- Las actividades de capacitación son impulsadas conforme a las demandas del sector productivo.

- La oferta de capacitación se desarrolla en un ambiente que favorece la competencia entre los organismos capacitadores, como una manera de estimular la eficiencia, calidad y pertinencia de los servicios de capacitación.

- El Estado asume un papel regulador y complementario tendiente a: fomentar las actividades de capacitación y velar por su calidad; atender las demandas sociales en la materia; corregir los efectos negativos en la demanda de capacitación causados por las distorsiones del mercado de trabajo; y proveer información a los actores del sistema, a fin de que ellos puedan tomar sus propias decisiones en la materia.

Los actores del Sistema Nacional son: las empresas, los organismos capacitadores, una Superintendencia Nacional de Capacitación y el Estado. Las actividades formativas se organizan siguiendo dos grandes ejes: Programas de Capacitación en las Empresas y Programas Públicos de Capacitación, estos últimos impulsados, organizados y financiados por la mencionada Superintendencia.

46 Los Programas de Capacitación en las Empresas incluyen actividades de capacitación y mejoras técnicas complementarias que realizan las empresas por iniciativa propia, y cuyo costo está afectado a una franquicia tributaria sujeta a ciertas normas y formalidades. Los Programas Públicos de Capacitación incluyen aquellas actividades por medio de las cuales se atienden las necesidades sociales de capacitación. Por necesidades sociales de capacitación se entienden los requerimientos formativos que presentan los segmentos más pobres de la población, que se encuentran normalmente excluidos de los programas de capacitación de las empresas.

Entre los Programas Públicos de Capacitación cabe mencionar los siguientes:

- Un Programa de Capacitación de Jóvenes, cuya población meta son jóvenes de escasos recursos, con problemas de marginalidad laboral, debidos a una baja escolaridad unida a una nula experiencia y a la falta de preparación para el trabajo.

- Un Programa de Capacitación y Asistencia Técnica a Pequeñas y Microempresas, cuya población meta está constituida por pequeños

---

productores excluidos del beneficio de la franquicia tributaria otorgada a la capacitación en las empresas, debido al carácter informal de su quehacer, o aquellos para quienes dicha franquicia resulta insuficiente en razón del tamaño reducido de la empresa.

- Un Programa de Capacitación para Adultos desempleados o subempleados, cuya población meta son personas de escasos recursos económicos –desempleadas o subempleadas– con experiencia laboral pero de bajo nivel educativo y sin ninguna preparación para el trabajo.

- Un Programa de Reconversión Laboral, destinado a facilitar la movilidad de los trabajadores desplazados por la reestructuración productiva, la modernización tecnológica y la reducción del sector público, hacia nuevas actividades productivas. Se trata, en general, de trabajadores especializados, cuyas competencias han reducido su valor en el mercado de trabajo.

- Un Programa de Aprendizaje en Empresas, que tiene por objeto promover el empleo y la preparación de jóvenes como operarios calificados, por intermedio de programas formativos de larga duración (2-3 años), en los cuales se alternan períodos de capacitación teórica en Centros de capacitación, con períodos de prácticas en las empresas.

### **3. Reestructuración institucional: la transformación del SENA de Colombia**

47

El ejemplo de Colombia sirve para visualizar el rol simultáneo de continuidad e innovación que, en el marco de una política de Estado de formación y desarrollo de recursos humanos, pueden desempeñar las instituciones públicas de formación profesional.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) cumple un rol de continuidad a través de la ratificación –ley mediante– de su carácter de establecimiento público del orden nacional, con patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y dirigido en forma tripartita por representantes del gobierno, de organizaciones de trabajadores y de empresarios.

Define como su función fundamental la formación profesional integral para la incorporación y desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país, atendiendo en forma prioritaria a los jóvenes que constituyen la nueva fuerza

---

de trabajo, concentrando sus esfuerzos en la calificación para el desempeño en el ámbito de los procesos de producción de bienes y servicios.

A su vez, y con base en la Ley de Reestructuración, dicha institución lleva a cabo un proceso innovador de redefinición de su estructura, su articulación con las esferas de la producción, la educación y con la sociedad en general, sus procedimientos y las características de su oferta que, sin perder el objetivo central de la formación, se amplía hacia nuevos servicios.

En detalle, tales innovaciones son:

- Una estructura de pocos niveles, con una Dirección General, direcciones regionales y centros de formación, siendo éstos el eje de la nueva organización al asumir progresivamente más competencias en el orden pedagógico, administrativo, financiero y de planeación, con modelos organizacionales adecuados a las características de cada región y del país.
  - Conexión en redes de los centros de formación y con los clientes, entidades homólogas y centros de información, investigación y desarrollo tecnológico.
  - Impulso a convenios nacionales para la ampliación de la cobertura y pertinencia de la oferta formativa, en especial con universidades para fortalecer la cadena de formación, y con empleadores para el mejoramiento de la productividad y competitividad.
  - Flexibilidad y permanente actualización de los contenidos de la formación, como fundamento central de su pertinencia.
  - Modernización de los diseños, para que apoyen la generación de un conocimiento innovativo, creativo y polivalente.
  - Un sistema de información sobre oferta y demanda laboral que centra su acción en la ampliación de la cobertura, el análisis del mercado laboral, la innovación en la clasificación de ocupaciones, la extensión del servicio de orientación ocupacional y el acceso de los usuarios a la formación laboral.
  - Utilización de talleres «virtuales» especialmente diseñados para apoyar procesos de formación, en reemplazo de los talleres reales, usualmente más costosos y de menor cobertura.
- 48



---

- Capacitación y asistencia técnica en los niveles de gestión de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- Alternativas de matriculación para itinerario completo (salidas plenas) o para aspectos específicos o módulos trimestrales de la ocupación, que se pueden cursar en forma encadenada hasta culminar la formación.

- A los efectos de alcanzar ambiciosas metas en términos de utilizar todo el potencial de contratos que permite la legislación de contratos de aprendizaje, en los niveles de trabajador calificado, técnico profesional y tecnólogo, una combinación de estrategias: promoción del contrato de aprendizaje entre los empleadores, patrocinio de trabajadores ya vinculados al empleo, reconocimiento de cursos en otras instituciones de formación profesional y en empresas, impulso a la cadena de formación, utilización de estrategias de formación desescolarizada o semipresencial, utilización máxima de la capacidad instalada y operativa de los centros, reducción significativa de todos los costos y mejoramiento de la eficiencia total de la entidad.

- Una definición de institución abierta que busca y ejecuta alianzas estratégicas con empresas, gremios de empresarios y trabajadores, ONG, municipalidades, centros de desarrollo tecnológico, entidades educativas y de investigación públicas y privadas y otras organizaciones nacionales e internacionales, como forma de captar, adaptar y transferir tecnología, métodos y medios para elevar la calidad, cobertura y pertinencia de los programas de formación, las acciones de naturaleza tecnológica derivadas de dichos programas y los servicios de información para el empleo.

49

Toda la acción de la institución está enfocada a la consecución de resultados y orientada por la filosofía del servicio al cliente.

#### **4. Capacitación y modernización productiva: el Programa CIMO de México**

El Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO), de México, es uno de los componentes básicos del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (1993-97) y constituye un emprendimiento de gran interés para los demás países de la región. Se inició como proyecto piloto orientado a formar y fomentar la capacitación, el desarrollo de recursos humanos, la calidad, productividad y competitividad de las micro y pequeñas empresas y con el fin de instrumentar acciones demostrativas que pudieran ser

---

repetidas y multiplicadas por las propias empresas, generando así un proceso permanente, modernizador y autosostenido que permitirá elevar la competitividad del aparato productivo mexicano y el nivel de capacitación de trabajadores y empleadores.

La realidad mexicana en cuanto a las actividades capacitadoras era, durante mucho tiempo, aplicable a otros países e instituciones formativas de la región:

- Las empresas habían mantenido una estrategia de competitividad basada en la especialización rígida.

- Así, los programas de capacitación se estructuran como paquetes estandarizados, donde se estructuraron conocimientos destinados exclusivamente al puesto de trabajo.

- El cambio en las condiciones del mercado provocaron numerosos problemas a las empresas organizadas sobre la base de una concepción rígida, por lo que algunas de ellas comenzaron a aplicar estructuras administrativas más dinámicas donde una mejor comunicación y cooperación de los trabajadores para la solución de los problemas se convirtió en un aspecto fundamental de una nueva estrategia productiva.

50

- La asignación de nuevas responsabilidades y funciones al personal, planteó la necesidad de que se incorporaran a los contenidos de la capacitación la ampliación de conocimientos técnicos y aspectos relacionados con: control de calidad, nuevas formas de organización del trabajo y la producción, así como los vinculados con la cooperación.

- Por último, la capacitación comienza a verse como una inversión a ser renovada constantemente. Esto puede lograrse si se actualizan de modo permanente los conocimientos de los trabajadores, de tal manera que adquieran las condiciones para enfrentar los continuos cambios tecnológicos y perfeccionar el desarrollo de la empresa sobre bases participativas.

Ante este viraje conceptual y operativo respecto de la naturaleza y alcance de las actividades capacitadoras –y siempre tomando en cuenta las nuevas condiciones productivas y empresariales– dentro del amplio Programa Nacional de Capacitación y Productividad se propusieron los siguientes objetivos para la capacitación con el fin de garantizarles a los trabajadores:

---

- Una capacitación integral que contemple los aspectos vinculados con la realización del trabajo y que les permita lograr mejores condiciones para el desarrollo profesional y personal.

- Una capacitación flexible y adaptativa, modificando métodos y permitiendo una sustitución rápida de conocimientos para hacer frente a los cambios tecnológicos.

- La identificación de necesidades de capacitación derivadas de la introducción de cambios tecnológicos, nuevos equipos y métodos de trabajo.

- Un proceso participativo de detección de necesidades de capacitación que permita identificarlas, clasificarlas y jerarquizar las sentidas por los trabajadores a fin de establecer los programas de cursos.

Con base en estos principios rectores se vienen constituyendo, dentro del Programa Nacional de Capacitación y Productividad, novedosos programas de formación, entre ellos el CIMO, cuyo esquema básico consiste en constituir unidades promotoras de capacitación (UPC) en el seno de las organizaciones empresariales intermedias y aprovechar la capacidad de convocatoria de éstas para establecer grupos de empresas por rama, con base en temas o problemas comunes.

Estas UPC, conjuntamente con las empresas, realizan un diagnóstico básico y elaboran un programa de apoyo a las empresas, a través de instrumentos de consultoría de procesos. Sobre esa base se realizan las acciones de capacitación, que involucran a todos los niveles ocupacionales y áreas de las empresas.

Se destacan tres momentos del desarrollo del CIMO:

- i. Énfasis en la promoción de la capacitación; y en el enlace entre las necesidades de las empresas y la oferta de capacitación. Los avances logrados fueron: se consolidaron las UPC; el inicio de la adecuación de la oferta de capacitación; cursos de capacitación en un número significativo de empresas; y el inicio de diagnósticos como instrumento en la definición de estrategias.

- ii. Énfasis en la ejecución de programas integrados de capacitación e integración de grupos de empresas bajo las modalidades de tema, rama, proveedor y cliente. Los avances logrados fueron: mayor adecuación de los contenidos de las acciones de capacitación; mayor continuidad de la

---

capacitación; grupos de empresas que se plantean objetivos más allá de la capacitación; y mayor conciencia entre los organismos empresariales de ofrecer servicios integrados a sus agremiados.

iii. Énfasis en lograr que los grupos de empresas avancen en la capacitación y el desarrollo integral de la empresa; y en el desarrollo de los organismos empresariales que demuestren interés por brindar a sus agremiados servicios integrados. Los avances logrados fueron que los organismos empresariales, conjuntamente con el Programa CIMO, inician el desarrollo de Unidades de Servicios Integrados y Centros de Calidad-Productividad.

Para el período 1993-97, el Programa CIMO se planteó las siguientes estrategias: ampliar la cobertura geográfica, sectorial, la población activa capacitada y los servicios prestados; continuar con la agrupación de empresas para que establezcan servicios en común y logren mejores encadenamientos productivos y de mercado; impulsar la asimilación por parte de los organismos empresariales del esquema de operación; y consolidar la vinculación con otras instituciones de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.

## A modo de conclusión

Por muy drásticos y radicales que nos puedan parecer los múltiples cambios en la sociedad y la economía en general, y en la esfera de la formación y desarrollo de recursos humanos en particular, una visión dinámica y en perspectiva, parece la más adecuada para abordar la discusión de los desafíos por enfrentar.

Todos los actores relevantes que han de participar en las tareas planteadas por la nueva estrategia de desarrollo: Estados, instituciones de formación, empresas, organizaciones de empleadores y de trabajadores, poseen una historia y tienen su puesto de trabajo en el futuro. Todos ellos están enfrentados al desafío de reformular sus formas organizativas, sus funciones y sus modalidades de inserción en la vida productiva y social de nuestros países. Por tanto, más que como actores del pasado o del futuro, conviene concebirllos como actores en transición.

53

Cada uno de estos actores tiene un importante rol que jugar en relación con el tema de la formación y desarrollo de recursos humanos, y éste es, a su vez, tema central para cada uno de ellos. Dicha centralidad se deriva de que el capital humano es la fuerza esencial en este momento de cambio. En consecuencia, el actual mundo del trabajo acentúa la importancia del tipo de formación para desarrollar recursos humanos que puedan crear y llevar adelante el cambio constructivo.

Es preciso hacer notar, sin embargo, que la actual coincidencia en la importancia estratégica de la formación entre los diversos actores sociales y productivos no vuelve más sencilla la tarea de diseñar e implementar políticas en este plano. Muy por el contrario, se trata de una tarea crecientemente

---

compleja, dada la pluralidad de desafíos que enfrentan hoy nuestras sociedades y economías.

Quienes trabajamos en el campo de la formación tenemos actualmente la obligación de responder, por un lado, a los requerimientos que el sector productivo plantea, en términos de elevación de los niveles de productividad y competitividad, y por otro, desarrollar la capacidad de atención a los grupos y sectores postergados, contribuyendo a una distribución equitativa de las oportunidades de formación y, por tanto, a la integración y cohesión social.

Si bien estos no son necesariamente objetivos contrapuestos, su compatibilización es un camino arduo, y es justamente el que vienen recorriendo en la práctica cotidiana las experiencias que buscamos analizar en este trabajo. Las mismas, aún cuando puedan ser consideradas incipientes, o no tan intensa y extensivamente desarrolladas como sería deseable, son probablemente la base más firme para la construcción de consensos nacionales en materia de formación y desarrollo de recursos humanos, en aras de una mayor competitividad y productividad de nuestras economías, y una elevación de los niveles de integración y justicia social.

54 Un trabajo que buscase realizar una descripción más pormenorizada de las distintas experiencias innovadoras en curso en la región, seguramente daría cuenta de la enorme diversidad existente. Sin embargo, a la hora de encontrar un común denominador a todas ellas, seguramente deberemos elegir como característica principal la búsqueda sistemática de asociaciones estratégicas entre Estados, instituciones de formación, empresas y organizaciones de la sociedad civil, así como la superación de las barreras institucionales y disciplinarias en el amplio campo en que se desarrollan las acciones educativas y formativas.

Este documento  
se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones de Cinterfor  
en Montevideo, noviembre de 1996

