

La Formación en America Latina y el Caribe a Finales del Milenio

Pedro Daniel Weinberg *

* Pedro Daniel Weinberg. La Formación en America Latina y el Caribe a Finales del Milenio. La formación profesional en América Latina y el Caribe posee rasgos característicos y originales que la hacen diferente de lo que pueda suceder en esta área en otras partes del mundo. Actualmente nuestra región es, en materia de formación, una incubadora de experiencias innovadoras en metodologías, arreglos organizativos, esquemas de financiamiento, y alianzas estratégicas entre actores. Este artículo se propone describir el panorama actual de la formación profesional en la región a partir del análisis de sus tres dimensiones más relevantes: la dimensión laboral, tecnológica y educativa.

Formación: sus dimensiones laboral, tecnológica y educativa

El objetivo de este artículo es describir el panorama actual de la formación profesional en la región de América Latina y el Caribe. Con este fin se analizarán las tres dimensiones de la acción formativa de mayor relevancia: la dimensión laboral, tecnológica y educativa. Además de ser consideradas como dimensiones de la formación profesional, cada una de éstas constituye de por sí un sistema o proceso, por lo tanto se analizará también de qué manera se relaciona la formación profesional con los sistemas de relaciones laborales y educativo, así como su vinculación con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica.

En primer lugar se abordará la temática de la formación profesional como un hecho laboral. Que la formación constituye hoy en día un componente de suma relevancia en los sistemas de relaciones laborales parecería ser un hecho indiscutible. Se comprueba un creciente interés por el tema de la formación tanto por parte de las organizaciones de los trabajadores como de aquellas que representan a los empleadores. Los Ministerios de Trabajo también muestran un interés e involucramiento cada vez mayor en este campo, y los programas de formación y capacitación son hoy en día un componente infaltable de toda política activa de mercado de trabajo.

La formación, si bien ha tenido un vínculo estrecho con las relaciones de trabajo y ha sido en todo momento un componente importante de la producción, no siempre ha estado presente de manera explícita en los sistemas de relaciones laborales, sino que más bien podría decirse que anteriormente jugaba un papel en cierto modo disimulado o secundario dentro de éstos. Cuando se hablaba de relaciones laborales, hasta hace no mucho tiempo, generalmente se hacía referencia a procesos de negociación o conflictos en relación a temas tales como salario, estabilidad, fuentes de trabajo, beneficios sociales, etc. Se podría decir que los contextos en los cuales estaban insertos los sistemas de relaciones laborales se caracterizaban por:

- a) Estados que jugaban un papel protagónico en varios ámbitos, entre éstos el de la negociación colectiva, la producción y prestación directa de servicios y la protección, mediante barreras arancelarias, de la producción nacional.
- b) Empresas que se desarrollaron amparadas por el proteccionismo del Estado, orientadas hacia el mercado de consumo interno y que no tenían grandes presiones, ni por parte de los consumidores ni de la competencia exterior.
- c) Los trabajadores y sus organizaciones luchaban por una extensión y profundización de sus derechos, asumiendo un supuesto básico que también asumía el Estado y los empresarios: que la producción y el empleo crecerían sostenidamente, más allá de las crisis cíclicas. Los sindicatos eran, además, organizaciones en proceso de fortalecimiento, en la medida en que también se creía que, tanto la producción industrial como los contratos basados en salarios, crecerían

indefinidamente y por tanto también su base de representación y su poder.

d) Fruto del modelo de desarrollo «hacia adentro» fue la baja necesidad de innovación y desarrollo tecnológico de estas economías. Los ciclos de vida de los productos tendían a ser más largos, y las exigencias de calificación y sobre todo de recalificación de la mano de obra, no resultaban tan altas en términos de actualización con nuevas técnicas, herramientas, materiales o formas de organización del trabajo. El desafío, en materia de formación profesional, era cuantitativo: proveer la cantidad de personal calificado o semicalificado que las industrias requerían.

Este panorama ha cambiado radicalmente durante los últimos años, fundamentalmente debido a las siguientes razones: i) las políticas de apertura comercial de los países de la región, que han aumentado la presión sobre las economías en el sentido de una mejora en la competitividad, lo cual sólo puede alcanzarse incorporando nueva tecnología que requiere mano de obra altamente calificada; ii) el aumento de la importancia del factor conocimiento dentro de las nuevas formas de organización de la producción y el trabajo; y iii) la constatación de la invalidez del supuesto del crecimiento sostenido e indefinido de la producción y el empleo, la aparición de casos de combinación de crecimiento económico y aumento del desempleo y la formulación de nuevas políticas activas de mercado de trabajo que ponen el acento justamente en la capacitación de los trabajadores.

En el panorama emergente, entonces, la formación aparece revalorizada, asumiendo un papel central y estratégico en los sistemas de relaciones laborales.

A modo de ejemplo, y sin pretensión de exhaustividad, se citarán algunos casos que sirven para ilustrar este punto. En primer lugar, en los acuerdos nacionales - mayoritariamente de carácter tripartitos aunque también en algunos casos bipartitos - ha sido incorporada la formación como capítulo de suma relevancia.

- En Argentina, el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad social, de junio de 1994, entre las partes sociales y el gobierno; y el Acta de Coincidencias de mayo de 1997 entre la CGT y el gobierno. Una cláusula de ésta última, llamada «Participación en la formación profesional», establece que «se fomentará la formación profesional permanente y continua, así como la de los desocupados. En ambos casos con la participación activa de los actores sociales para aumentar la eficiencia y dirección del gasto y de las políticas».

- En Chile, el Acuerdo Marco de 1990, el Acuerdo Nacional Tripartito de 1991, donde se crean órganos consultivos para el Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica que gestiona el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), y más recientemente, en 1998, la promulgación del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. Este último introduce modificaciones de importancia en lo que tiene que ver con la creación de nuevas formulas de gestión de la capacitación a nivel de empresa, estimulando la participación de los trabajadores en los Comités Bipartitos de Capacitación. También se crea la Comisión Nacional de Capacitación.

- En Colombia, el Acuerdo de Productividad, precios y salarios, de diciembre de 1994, define a la capacitación y calificación de la mano de obra como un instrumento imprescindible, en pos de la cual deben trabajar conjuntamente el gobierno, los trabajadores y los empleadores. Los interlocutores sociales se comprometieron a desarrollar programas conjuntos para promover el incremento de la productividad, por ejemplo, a través de la calificación de la mano de obra.

- En México, el Acuerdo Nacional de Productividad, de julio de 1990, quedaba establecido el emprendimiento de acciones tendientes a la modernización educativa y a mejorar la capacitación y productividad. Asimismo, en 1992 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANECAP), por medio del cual se procura promover, dentro de las empresas y con la participación tanto de trabajadores como de empresarios, políticas de capacitación permanente en todos los niveles y una serie de acciones, de diferente índole, pero todas buscando un objetivo común: mejorar la calificación de la mano de obra. Por último hay que destacar el Diálogo Obrero-Empresarial hacia una Nueva Cultura Laboral, de agosto de 1996, de

carácter tripartito, que incluye importantes referencias a la formación.

También en Panamá se han hecho acuerdos nacionales en el mismo sentido que los mencionados arriba. Por razones de espacio no se analizará en profundidad el contenido específico de cada uno de estos acuerdos, pero para el fin con el cual fueron citados, alcanza con decir que en todos ellos aparece la formación como uno de los temas de mayor relevancia, cuya adecuada planificación, gestión y ejecución es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro de los objetivos en función de los cuales fueron suscritos estos acuerdos.

Otro ámbito en el cual se observa una importante presencia de la formación es en los convenios colectivos de rama de actividad o industria. En varios países de la región se han establecido convenios colectivos por rama a través de los cuales se busca aumentar las habilidades y destrezas de los trabajadores, a la vez que dichos convenios también suelen estar vinculados a los niveles de productividad de la mano de obra, así como a la certificación de la calidad y a la implementación de programas de calidad en las empresas. Podrían citarse, como ejemplos de estas experiencias, el caso de Argentina, con el Convenio colectivo del sector Gas, donde se señala a la capacitación como la herramienta que hace posible mejorar las habilidades de los trabajadores y la calidad de los servicios ofrecidos. Los recursos para promover la capacitación surgen de las empresas, y es un dato importante la fijación de cláusulas de cumplimiento referidas al aporte empresario con destino a Fondos Sindicales para la Capacitación o sostén de Centros de Formación Profesional. Por otro lado, el Acuerdo Marco del Sector Seguros No. 191/92, suscrito entre las organizaciones empresariales y de trabajadores del sector, busca promover la participación activa de las partes en la definición de políticas de capacitación en el ámbito sectorial tendientes a la calificación y recalificación de la mano de obra.

En Brasil, habría que señalar el Acuerdo Sectorial Automotriz, de febrero de 1993, entre las empresas privadas y las entidades profesionales de empleadores, por un lado y las organizaciones de trabajadores representadas por la CUT, Força Sindical y la Federación de Metalúrgicos por otro. Esta convención, que cuenta además con la participación del Gobierno Federal, incluye temas como el aumento de los niveles de producción, de la oferta de empleos, de los niveles salariales y de la comercialización, la rebaja de impuestos, de los márgenes de ganancia de la cadena productiva y la disminución de los precios al consumidor. Se incorporan también algunas regulaciones en materia de tecnología, calidad y productividad. Para cumplir con estos cometidos, se parte de la base de ampliar la participación del sector automotriz en el "Programa Brasileño de calidad y Productividad", fundamentalmente en lo referente a la capacitación y recalificación de la mano de obra empleada. Por medio de la creación de una entidad técnico-científica, o de la transformación de alguna de las entidades ya existentes, se espera alcanzar una normalización técnica, la certificación de la calidad y la implementación de programas de calidad, productividad y tecnología a nivel nacional.

Por otra parte, la Convención Colectiva Bancaria, aunque no especifica mecanismos concretos de capacitación para los trabajadores del sector, si prevé el pago a los empleados de una retribución con fines educacionales, llamada "salario-educación". Esta retribución es compensatoria de sus gastos en educación de primer grado, y la de sus hijos, en establecimientos pagos y no tiene carácter salarial. También queda regulada la concesión de licencias por estudios, entendiéndose que éstas jornadas forman parte del trabajo.

Otros países de la región en los cuales se han establecido convenios colectivos que tienen a la formación como uno de sus ejes estructuradores son México, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el primero, el convenio suscrito en 1996 por Ford Motor Company S.A. (Planta de Estampado y Ensamble de Hermosillo) y el Sindicato Nacional de la empresa, incluye cláusulas específicamente sobre formación. Las partes se comprometen a impulsar acciones tendientes al desarrollar profesionalmente a los trabajadores, a través de programas de capacitación y adiestramiento, tanto dentro como fuera de las horas de trabajo. Se crea también una Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, que tiene el cometido de establecer los programas mencionados.

En Paraguay, el convenio de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) establece en su

capítulo "Capacitación y Desarrollo" que aquella es un derecho del trabajador y una obligación del empleador. Se prevé también la creación de centros de adiestramiento, bibliotecas, laboratorios de investigación, cursos y becas orientadas hacia la formación y capacitación permanentes de los trabajadores.

En Perú se suscribió, en 1995, en la empresa cuprífera Magma Tintaya S.A., un acta de entendimiento entre la empresa y los trabajadores, por medio del cual se crea un Comité Conjunto Sindicato-Gerencia, de gestión bipartita, entre cuyos objetivos se encuentran la estabilidad laboral y el mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo, en un marco de relacionamiento que posibilite operaciones productivas y con costos competitivos. Para alcanzar esta meta, se apuesta, entre otras acciones, a la calificación de la mano de obra y a un eventual servicio de colocación cuando esto sea necesario.

Finalmente, en Uruguay, se creó, como fruto de un convenio entre los trabajadores y los empleadores del sector de la construcción, la Fundación para la Capacitación de los Trabajadores de la Industria de la Construcción. Esta institución, de carácter paritario, tiene por cometido financiar acciones e instrumentos que permitan la capacitación de los trabajadores y empleados del sector, y emitir, por sí o por quien designe, un «certificado de aptitud» que acredite la aprobación del curso por parte del trabajador.

Esta lista podría seguir, ya que no se agotan aquí los casos de convenios colectivos por rama de actividad o sector suscritos en la región, donde la formación de los trabajadores aparece como una de las dimensiones de mayor relevancia. El fin era simplemente ilustrar con ejemplos lo que a esta altura parece ser un rasgo distintivo de los sistemas de relaciones laborales de América Latina.

Hasta aquí se ha analizado el lugar que la formación ocupa en los acuerdos nacionales y en los convenios colectivos de rama de actividad o industria. Se pasará ahora a tratar, como tercer punto del análisis de la formación profesional como un hecho laboral, el tema del aumento del protagonismo de los Ministerios de Trabajo (Mintrab) en el campo de la formación, que viene dado, como se verá con mayor profundidad más adelante, principalmente por el lado de la formulación de políticas activas de empleo. El accionar de los Mintrab en el área de la formación, una vez constatada y reconocida su importancia cuando de combatir el desempleo se trata, se expresa tanto en el área de la normativa, como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios dedicados específicamente al tema de la formación profesional.

En efecto, desde mediados de la década de los setenta en Chile, pero fundamentalmente desde comienzos de ésta década en la mayoría de los países de la región, los Mintrab desarrollan programas que les dan un fuerte involucramiento en el campo de la generación de políticas públicas de empleo. Estos programas no sólo reconocen la relevancia de la formación profesional en el logro de los resultados, sino que también significan, en muchos casos, un impulso al cambio en la tradicional institucionalidad de la formación. Los sistemas de formación que se comienzan a gestar a partir de este momento adoptan un enfoque en el cual se busca atender principalmente a la demanda de formación del aparato productivo. Se busca, de este modo, superar la rigidez de algunas instituciones nacionales en lo que hace a su institucionalidad y programas, haciéndolas más flexibles y adaptando el contenido de los programas de formación profesional a las necesidades de los mercados laborales con los cuales estas instituciones interactúan.

El papel que los Mintrab están llamados a desempeñar en este contexto está orientado hacia la formulación y diseño de políticas y estrategias, generación de mecanismos de financiamiento y supervisión, monitoreo y evaluación de las acciones de capacitación, mientras que la función de ejecución de dichas acciones queda delegada a otras instituciones, tanto públicas como privadas.

Un indicador de la importancia que se le otorga a estas políticas es el volumen de recursos financieros que se destinan a la ejecución de los diversos programas y proyectos, el cual proviene de una pluralidad de fuentes, entre las cuales se podrían mencionar: fondos públicos para capacitación establecidos por ley; recursos extraordinarios provenientes del sector público; fondos

de desempleo; recursos obtenidos por los Mintrab a través del endeudamiento público (proyectos junto al BID y al Banco Mundial, entre otros).

Los casos de países de América Latina y el Caribe donde los Mintrab han asumido un papel protagónico en el campo de la formación profesional son muchos, y se citarán aquí algunos a modo de reseña parcial:

- Brasil, donde la Secretaria Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) cuenta con el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), administrado por un Consejo Deliberativo (CODEFAT) de carácter tripartito y paritario.

- Chile, donde el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) esta a cargo de la administración de diversos programas como los que involucran la utilización de franquicias tributarias, capacitación y empleo de jóvenes (Chile Joven), entre otros.

- En México existen programas que buscan desarrollar la demanda de capacitación a través de acciones encaminadas a fortalecer y consolidar las micro, pequeñas y medianas empresas y por otro lado, se destinan importantes recursos financieros a través de programas de becas para desempleados. También se está realizando un gran esfuerzo nacional tendiente a crear un sistema de normalización y certificación laboral.

- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay desarrolla acciones a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), y de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), esta última de carácter tripartito.

Como ya fuera mencionado anteriormente, los Mintrab cumplen un rol cada vez más importante en lo que hace al mundo del trabajo a través de las políticas activas de mercado de trabajo. Al participar éstos en la definición de los grandes lineamientos nacionales en materia de estrategias de desarrollo y transformación productiva, mientras que simultáneamente actúan en el campo del fortalecimiento y modernización de la oferta formativa, tienen la posibilidad de actuar simultánea y en forma congruente sobre las distintas y principales caras del problema.

La necesidad de la intervención de estas secretarías en el mercado de trabajo a través de las políticas activas de empleo viene dada, fundamentalmente, por las siguientes razones: atender problemas de transición en el proceso de apertura económica; responder a situaciones de riesgo social mediante instrumentos de redistribución y corregir fallas del mercado, tanto en lo referente a la vinculación entre oferta y demanda laboral como en el campo de la capacitación.

En resumidas cuentas: los Mintrab de la región desempeñan un papel protagónico en el área de la formación profesional y contribuyen a su integración en función de estrategias superiores y nacionales, vinculadas con la transformación productiva y los desafíos de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y las economías, que haga posible alcanzar un estadio de crecimiento sustentable.

Hasta aquí se ha considerado a la formación como un hecho laboral, se abordó la temática de cómo ésta inserta hoy en día en los sistemas de relaciones laborales de los países de la región. Como segundo punto se analizará la relación existente entre la formación y los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica.

La formación profesional puede ser entendida, en todo momento, como una acción de transferencia tecnológica, al menos si se considera desde la perspectiva del individuo que la recibe. Pero ha surgido en la región un conjunto de experiencias en las cuales la formación ha pasado a formar parte de un conjunto de acciones de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica que van más allá del trabajador individual, apuntando a unidades mayores como pueden ser la empresas e incluso los sectores productivos.

Este hecho ha significado que algunas entidades de capacitación adoptaran un cierto grado de especialización hacia sectores productivos determinados, lo cual les ha permitido un mayor nivel de actualización tecnológica en máquinas, equipos y materiales, así como en conocimientos y

técnicas aplicadas a la producción. Este mayor nivel de actualización, sumado a nuevas formas de acercamiento y colaboración con el sector productivo, ha permitido ampliar los servicios de estas entidades más allá de lo que fuera la tradicional oferta de formación.

También ha habido un viraje en lo que refiere a los sujetos de atención de estas unidades, servicios y centros. Tradicionalmente el sujeto de atención de las instituciones de formación profesional era el trabajador individual, por lo general joven, al cual se le procuraba transmitir de una forma sistemática un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas vinculadas con una ocupación. Estas nuevas experiencias consideran, además del trabajador individual, a las empresas (de diverso tamaño y características), sus formas de encadenamiento productivo y organizaciones, y los distintos sectores productivos como sujetos de atención relevantes.

Puesto que estas unidades han adoptado un enfoque sectorial de la formación, y que la unidad de atención ha dejado de ser exclusivamente el trabajador individual, se busca brindar al público una atención más integral que en el pasado. Es así que los Centros Nacionales de Tecnología, del SENAI, y los Centros Federales de Educación Tecnológica, dependientes de la Secretaria de Educación Media y Tecnológica, de Brasil; los Núcleos Tecnológicos del INA; los Centros de Servicios Tecnológicos del SENA; y algunos emprendimientos de SENCICO y SENATI de Perú, están brindando no sólo servicios de formación y capacitación, sino también servicios de investigación y desarrollo, asistencia técnica y consultoría y de información tecnológica.

Aunque la diversificación de servicios se deba, en parte, a una búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas, los ingresos percibidos por estos servicios son aun, en la mayoría de los casos, bastante escasos. La potencialidad principal de estas iniciativas se encuentra en los procesos de fortalecimiento de la actualización, pertinencia y calidad de la propia formación. La articulación de formación y educación, trabajo y tecnología, hace posible la adquisición no sólo de conocimientos técnicos y tecnológicos, sino también de los valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias requeridas por trabajadores, técnicos y profesionales.

Al analizar las experiencias concretas que en la región vienen dándose en este campo, se comprueba que un número importante de instituciones de formación, tanto públicas como privadas, han asumido el desafío de vincular de forma más estrecha la oferta formativa con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. A esto hay que sumar que también se observa, por parte de institutos tecnológicos y entidades relacionadas con organismos empresariales sectoriales, un abordaje simultáneo de los temas tecnológicos y de formación y desarrollo de recursos humanos.

En la región existe una multiplicidad de entidades que han adoptado estos enfoques, y quisiéramos, a modo de ejemplo, presentar algunas de ellas.

El SENAI es un claro ejemplo de una institución que ha ampliado su accionar, pasando de ser exclusivamente un proveedor de educación profesional, a ser reconocido también como un instrumento de generación y difusión de tecnología. Esta función está siendo consolidada a través de iniciativas tales como las incubadoras tecnológicas, las islas de tecnología de integración de la producción y sistemas de transporte de información digital. Las incubadoras son instrumentos a través de los cuales se busca acelerar la modernización, haciendo menos largo y costoso el camino que va del prototipo de laboratorio a la cabeza de serie industrial. Por esta razón es que se le presta tanta atención a la infraestructura fortalecida y las actividades asociadas al soporte de instrumentación, mercadeo, comercialización y divulgación. En las incubadoras se pone a disposición de los usuarios - las empresas emergentes - espacio físico, apoyo de servicios, recursos humanos, servicios especializados, capacitación, apoyo tecnológico, etc. Estos servicios del SENAI están destinados a que los empresarios puedan beneficiarse, en la realidad empresarial, de las innovaciones y adelantos del mundo de la investigación y el desarrollo.

Una de las estrategias a nuestro entender más significativas del SENAI está constituida por el modelo de los Centros Nacionales de Tecnología (Cenatec). Bajo el entendido de que el aumento de la productividad y la competitividad de las empresas industriales viene dado por las inversiones en tecnología, éstos Centros constituyen polos de generación, absorción, adecuación y

transferencia de tecnología hacia el sector productivo, y trabajan en el sentido de agregar valor a la información.

Los Cenatec ejercen simultáneamente las funciones de educación, asistencia técnica y tecnológica e investigación aplicada. En ellos se capacitan técnicos medios industriales, a la vez que se efectúan labores como ser: extensión tecnológica, consultoría de empresas, difusión de información tecnológica, certificación de calidad, desarrollo experimental de productos y de procesos. La filosofía de actuación de los Cenatec contempla la multidisciplinariedad, rapidez en la circulación de la información tecnológica, flexibilidad en la utilización de material pedagógico, contenidos programáticos y currículos diseñados en función de la permanente interacción entre las prácticas tecnológicas de las empresas y las actividades de formación.

Por otra parte, el SENAI, conjuntamente con UNESCO, creó el Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (CIET). Este es un centro que actúa a nivel nacional e internacional como un observatorio de los efectos y transformaciones producidos por las nuevas tecnologías sobre los sistemas de formación profesional, sobre la absorción y difusión de tecnologías y sobre las calificaciones de los trabajadores. Aquí se llevan a cabo investigaciones en las cuales se analizan las consecuencias de los cambios tecnológicos y las nuevas tecnologías de la información sobre el trabajo, la educación y los sistemas de desarrollo tecnológico. El Centro reúne y desarrolla información con ayuda de la cual se busca hallar soluciones compatibles con la realidad brasileña y, de modo particular, con la del sistema de formación profesional del SENAI.

En el CIET las actividades están organizadas en torno a grupos, donde cada uno de ellos desempeña tareas dentro de un área o tema específico de interés del Centro. En este sentido se desempeñan el Grupo de Información, que es responsable de estudiar el impacto de las nuevas tecnologías de la información y procesos de comunicación sobre la sociedad y, fundamentalmente, sobre los procesos productivos; el Grupo de Educación, que recopila y produce información sobre la educación, tanto en Brasil como en el exterior, echando luz sobre las complicadas relaciones entre la formación profesional y la actividad productiva; relacionado con el trabajo hay un grupo que está encargado de ejecutar tareas de seguimiento de las transformaciones que afectan los requerimientos en materia de capacitación en los sectores estructurados de la economía, principalmente en la industria.

Los Centros Nacionales de Tecnología, el Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (SENAI/CIET) y los Centros Modelo de Educación Profesional (CEMEP) forman juntos la Red Nacional de Tecnología del SENAI.

En el mismo sentido de creación y difusión de conocimiento en que fueron nombradas hasta aquí las entidades del SENAI, habría que destacar también la labor del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC, en el campo de la formación profesional orientada al comercio y al sector servicios en general. Este es un sector que en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones del mundo, ha venido creciendo durante las últimas décadas, tanto en lo que hace a su participación en el producto como en lo referente a la generación de empleos, siendo a la vez un sector que se caracteriza por la heterogeneidad, producto de la multiplicidad de actividades que engloba. Es hacia este sector que el SENAC ha estado orientado en sus más de cincuenta años de fecunda actividad.

El SENAC ha sabido llevar adelante, particularmente durante las últimas dos décadas, una serie de acciones innovadoras en el área de la formación para el sector comercio y servicios que fueron pioneras en la región. La producción de material didáctico, por ejemplo, es una actividad que el SENAC ha venido realizando de manera sistemática. A partir de una evaluación previa, instancia en la cual se analizan las propuestas de producción conforme criterios técnicos y factores internos de política y de cultura de la institución, que funciona como un foro de debates entre representantes de los sectores técnico, administrativo y directivos de la institución, se forman equipos multidisciplinarios responsables de los proyectos. Estos equipos están compuestos generalmente por especialistas en contenido, técnicos en educación/tecnología educacional y

profesionales del área de producción: programadores visuales, diagramadores, ilustradores, guionistas, directores de TV, editores, analistas de sistemas, técnicos de revelado, etc. El SENAC produce materiales didácticos de diverso tipo: libros, software, CdRom, televisión, etc., siempre con una filosofía de integración y complementación de los diferentes medios. Cabría mencionar aquí el Programa de Producción de televisión educativa, a través de que se realizan programas (vídeos) para apoyar el trabajo en áreas donde el Servicio lleva adelante su obra de formación. Estos instrumentos son elaborados por el Centro de Producción de Radio y Televisión del SENAC, que es el único productor brasileño de videos educativos para el sector comercio y servicios. También la editora SENAC Nacional merece especial destaque. Esta produce libros y software educativos en las áreas de Turismo y Hotelería, Salud, Administración, Informática, Moda y Belleza, Comunicación y Artes y Educación Ambiental. Desarrollados a partir de modernas técnicas de producción, estos son materiales hechos especialmente para servir de apoyo en acciones de capacitación y desarrollo de recursos humanos.

La experiencia de la educación a distancia del SENAC se inició en 1976 con la creación del Sistema Nacional de Teleducación, con el propósito de expandir el campo de acción institucional, de modo a atender, mediante la optimización de recursos, la creciente demanda por nuevas oportunidades de profesionalización. Se buscaba especialmente una alternativa capaz de atender a una clientela de zonas urbanas, periféricas o rurales, que no estaba en condiciones de frecuentar cursos en horarios y locales fijos. En el período 1988-91 se procede a la informatización del Sistema de Teleducación, con vistas a mejorar el proceso gerencial de los cursos, y en 1995 se crea, en el Departamento Nacional del SENAC, el Centro Nacional de Enseñanza a Distancia. Este Centro tiene como atribución responder por el seguimiento sistemático de las programaciones en curso, así como su ampliación y diversificación, además de implementar proyectos que incorporen nuevas tecnologías. Una de las iniciativas de mayor interés del Centro Nacional de Educación a Distancia es el proyecto Serie Radiofónica Espacio SENAC, que es un programa periodístico radial de entrevistas, declaraciones y encuestas que presenta asuntos de interés general ligados al universo de cursos y servicios prestados por el SENAC.

Se han implementado centros de formación profesional móviles, para atender a la población que no puede concurrir a los cursos ofrecidos en los centros convencionales. El SenacMóvil es una experiencia de centros de formación montados sobre carrocerías de camiones. Este proyecto busca disminuir los costos derivados de la implantación de los centros de formación fijos y así poder abarcar un área mayor del extenso territorio brasileño. La Escuela Fluvial es un centro de Formación fluctuante para atender a las poblaciones ribereñas de la región Norte de este país.

El SENAC-DN ha implantado una red corporativa. Pasando previamente por la automatización del usuario, ha implantado una Red Interactiva tendiente a consolidar un sistema de intercomunicación de informaciones, procesamiento de datos y retención del conocimiento, dentro de una estructura corporativa. Los Departamentos Regionales comienzan a absorber la experiencia del Departamento Nacional, desarrollando sistemas apropiados a sus realidades, permitiendo la automación de sus diversas rutinas: financieras, administrativas y educativas.

Como último punto se quiere destacar la labor del Boletim Técnico do SENAC, su órgano oficial de difusión. A lo largo de más de 25 años de difusión, esta publicación ha mantenido un alto nivel de reflexión, asumiendo un espíritu crítico en el área de la articulación entre lo pedagógico y el trabajo. El Boletim Técnico es un instrumento de suma importancia en el campo de la investigación y la reflexión, así como para la difusión de la labor del SENAC en el sector terciario.

En Chile, el INACAP cuenta con una serie de centros tecnológicos en los cuales, además de brindar servicios de capacitación a trabajadores, técnicos y profesionales, se ofrecen servicios tecnológicos de diversa índole a empresas y otras organizaciones vinculadas tanto a la producción de bienes como de servicios. Entre estos centros se destaca el Centro Internacional de Capacitación en Telecomunicaciones (CINCATTEL). Los cursos de capacitación que aquí se diseñan y ejecutan abarcan la amplia variedad de especializaciones que se están desarrollando en el campo de las telecomunicaciones, están fuertemente orientados hacia la demanda del mercado

laboral y están basados en la factibilidad de contar con los recursos humanos, materiales y tecnologías que permitan ofrecer un servicio de capacitación que cumpla con las demandas de sus clientes. CINCA TEL cuenta con la infraestructura y los recursos humanos necesarios para brindar asesoría e ingeniería tanto al sector privado como al sector gubernamental.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia cuenta con 21 centros de formación y servicios tecnológicos, que son los principales responsables de brindar servicios de apoyo a los acuerdos sectoriales de competitividad, de la investigación aplicada en asociación con otras entidades y de los convenios especiales de cooperación. Estos centros cuentan con ventajas comparativas para ejecutar acciones de desarrollo tecnológico, en las cuales se invierten una parte importante de los recursos del presupuesto regular del SENA. Cuentan además con una infraestructura en equipos e instalaciones que pueden ser aprovechados en alianzas estratégicas con empresas y otros centros de desarrollo tecnológico y de productividad tendientes a desarrollar iniciativas de innovación y desarrollo tecnológico.

Ha significado un importante impulso para los proyectos de desarrollo tecnológico productivo la Ley 344 de 1996, según la cual se deben orientar una parte importante de los ingresos parafiscales de la entidad hacia este tipo de proyecto. Con la aplicación de recursos se esperan obtener los siguientes resultados:

- Un incremento en la competitividad de los sectores productivos con la finalidad de aumentar las exportaciones, mejorar las capacidades innovativas y elevar el nivel de aprendizaje de empresarios y trabajadores, esto en el marco de estrategias básicas de generación de empleo y de mejoramiento de la calidad de vida.

- Compatibilizar la oferta de formación profesional con las demandas del sector productivo, haciéndola flexible, de buena calidad y pertinente.

- Modernizar los sistemas de gestión de los centros de formación profesional del SENA.

- Comenzar a articular el Sistema Nacional de Formación Profesional con el Sistema Nacional de Innovación, fijando enfoques y estrategias comunes, tendientes a elevar la calidad de la educación técnica y profesional, impulsar la innovación tecnológica en los sectores productivos y crear una nueva cultura institucional para la competitividad de largo plazo en Colombia.

El SENA y el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, conforman la Comisión Nacional de Proyectos de Desarrollo Tecnológico. Entre los objetivos de esta se encuentran: proponer acciones específicas para la articulación entre el Sistema Nacional de Innovación y el Sistema Nacional de Formación Profesional; y analizar los proyectos y los conceptos de los evaluadores y expertos y pronunciarse sobre la viabilidad de las iniciativas que cumplan con los criterios de pertinencia, calidad, compromiso empresarial e innovación tecnológica.

Fruto de esta estrategia son los Centros de Desarrollo Tecnológico, de los cuales algunos son gestionados directamente por el SENA y otros son gestionados por el sector privado con apoyo de esta institución. Los Centros que actualmente tiene el SENA son: Centro ASTIN de Asistencia Técnica a la Industria; Centro Colombo-Alemano orientado a los procesos y control de la calidad de la soldadura; Centro de Metalurgia; Centro Colombo-Italiano, que se ocupa de áreas tales como el diseño y manufactura asistidos por computadora, aplicados a procesos y productos metalmeccánicos; Centro de Gestión Industrial, para ensayos de materiales para el control de la calidad metalmeccánico, tratamientos térmicos y análisis metalográfico, programación y planeación y control de procesos industriales y de mantenimiento, y química industrial; Centro Colombo-Canadiense de la Madera y el Mueble; Centro Textil; Centro de Confecciones; Centro Tecnológico del Calzado; Centro de Hotelería, Turismo y Alimentos; Centro para la Gráfica y Afines (SENIGRAF); Centro de Gestión Comercial y Mercadeo; Centro Latinoamericano de Especies Menores, que esta dedicado a la actividad pecuaria.

El INA, de Costa Rica, a través de los Núcleo de Formación y Servicios Tecnológicos brinda servicios de asesoría y apoyo a productores de distintos sectores. Estos núcleos tiene un enfoque sectorial y buscan fortalecer los sectores, tanto de bienes como de servicios, brindando capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, información tecnológica, desarrollo de proyectos y prototipos a los empresarios. Son éstas unidades descentralizadas, que facilitan la articulación de actores y recursos y permiten un diálogo y cooperación más fluidos entre los actores de los distintos sectores.

Se podrían agregar, como ejemplos de instituciones que han ampliado su campo de acción, encarando tareas que van más allá de la formación profesional, los casos de SENCICO y SENATI de Perú y también al INCE de Venezuela.

Se abordará ahora el tercero de los ejes estructuradores de esta artículo: la formación como hecho educativo. La formación es en definitiva, una actividad fundamentalmente educativa, cualquiera sea su forma o contenido, y su pasado y presente en la región de América Latina y el Caribe lo muestran con claridad.

No se hará en esta ocasión una reseña histórica del carácter educativo de la formación, ni de la evolución de su relacionamiento con los sistemas educativos formales a lo largo del tiempo. Se tratará sí el tema de cómo se vinculan actualmente estos sistemas (el educativo formal y el de formación profesional) y cómo se expresa el carácter educativo de la formación hoy en día.

Probablemente el mayor desafío a que se enfrentan actualmente tanto el sistema educativo como el de formación, sea el de adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas, a los nuevos perfiles laborales que han surgido como consecuencia de las transformaciones en el mundo productivo y del empleo.

Estas nuevas exigencias en materia de conocimientos, competencias y habilidades es la principal causante del acercamiento entre ambos sistemas y del intento de reestructurar tanto la educación regular como la formación para poder dar cuenta de los requerimientos planteados. No se puede ya esperar que los conocimientos adquiridos durante la juventud sean suficientes para el desempeño laboral a lo largo de toda la vida, sino que cada vez es más necesario concebir a la formación como un proceso continuo que tiene lugar durante toda la carrera laboral de un individuo. Pero el cambio en los requerimientos no refiere solamente al factor temporal, es decir, durante cuanto tiempo se aprende, sino que también refiere al qué y cómo se aprende. Actualmente es preciso entregar una serie de competencias que anteriormente no habían sido suficientemente atendidas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Estas competencias deben complementarse con otras, de orden técnicas, como ser: informática, idiomas, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Dado que parece cada vez más necesario contar con esta serie de competencias básicas y generales, las entidades de formación y muchos programas de capacitación comienzan a efectuar un acercamiento, tanto a nivel curricular como institucional, con el sistema educativo formal o regular. Puesto que éste también se encuentra en proceso de reforma, vemos que también se beneficia de dicho acercamiento por la mayor experiencia en el relacionamiento con el sector productivo con que cuenta la formación profesional.

Con relación a la formación permanente, creemos que, para que ésta sea posible, tiene que existir una oferta formativa sumamente flexible y dinámica. Si constatamos que los conocimientos de los trabajadores pueden quedar obsoletos con relativa rapidez, deberíamos aplicar el mismo criterio para una parte de los contenidos de los programas de capacitación. Creemos que la única alternativa posible para la creación de un sistema de formación que dé cuenta de estos requerimientos (flexibilidad, adaptabilidad y dinamismo), es la articulación y contribución, cada uno desde su especificidad, de todos los actores vinculados al mundo del trabajo y la formación profesional.

En los países de la región encontramos interesantes experiencias de reformas de los sistemas de

formación e implementación de programas de capacitación que han adoptado el enfoque de competencias laborales por un lado, y que por otro han efectuado un acercamiento a los sistemas educativos regulares desde la perspectiva de la formación para toda la vida. Con carácter ilustrativo, sin pretensión de exhaustividad, se citan aquí algunos casos:

- En Argentina comenzó a gestarse en 1996 una reforma a nivel de la educación técnica que ha tenido como producto los denominados «Trayectos Técnicos Profesionales» (TTP). Estos constituyen ofertas formativas de carácter opcional para todos los estudiantes o egresados de la educación polimodal, en cuyo diseño se integran elementos de los sistemas educativos y de formación, y cuya función es la de formar técnicos en áreas ocupacionales específicas cuyas complejidad requiere el dominio de competencias profesionales que sólo es posible adquirir por medio de procesos de sistemáticos y prolongados de formación.

- En Brasil, la Secretaria de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) del Ministerio del Trabajo, conjuntamente con la OIT, desarrollan un proyecto de diseño de un sistema de certificación, en el cual se tiene como uno de los aspectos centrales la introducción del enfoque de competencia laboral. El proyecto funciona sobre la base de un grupo de consulta del cual forman parte el Gobierno, a través de SEFOR y de la Secretaria de Educación Media Tecnológica - SEMTEC-, las organizaciones de los trabajadores (CUT, Força Sindical, CGT), el SENAI y la Confederación Nacional de la Industria (CNI).

· Otro ejemplo, del mismo país, de integración entre el sistema de formación profesional y el de educación superior, lo constituye la creación del Curso de Ingeniería Industrial Textil, a través del Centro de Tecnología de la Industria Química y Textil (CETIQT) del SENAI de Río de Janeiro.

- En Honduras, el Programa de Educación para el Trabajo (POCET) constituye un acercamiento entre los sistemas educativos regulares, fundamentalmente el de educación de adultos y la formación en una perspectiva de educación a lo largo de toda la vida. Este proyecto surge de la acción integrada entre la Secretaria de Educación Pública y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), y en el se combinan los aportes que en su momento realizaron todos aquellos vinculados con las diversas formas de educación popular, con otras corrientes - como la de la formación profesional - con una larga experiencia en materia de educación para el trabajo productivo.

- En Uruguay, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), con la cooperación del BID, está gestionando un proyecto dirigido a estudiar, diseñar y preparar la implementación de un sistema de normalización, formación y certificación en competencias laborales. Con este fin, se prevé la puesta en funcionamiento de un registro único de entidades capacitadoras, y se trabaja en torno a cuatro ejes principales: estudios comparativos de los sistemas de competencia desarrollados en otros países; realización de acciones de información y capacitación a todos los actores sociales; desarrollo de experiencias piloto normalización de competencias en distintos sectores de la economía; y diseño de una propuesta técnica y de posibles estrategias de implementación de un Sistema Nacional de Capacitación.

- En este mismo país se ha encarado, desde 1995, una reforma educativa que, en lo referente a la educación técnico-profesional, se propone el logro de una educación técnica y tecnológica coherente, articulada y de calidad, que se articule y complemente con la Educación Secundaria con la meta de ofrecer a la población una educación básica y media integral.

Para finalizar, importa referirse a los esfuerzos de innovación que en materia pedagógica ha venido realizando el SENAC, de Brasil, en la última década. En los documentos que expresan la concepción filosófica del SENAC, se plantea que la Institución debe adaptar sus acciones a los cambios ocurridos en el mundo del trabajo. La preocupación por las exigencias en materia de formación profesional dictadas justamente por estos cambios esta en la base del proceso de revisión de las acciones formativas que desde 1993 tiene lugar en el Sistema SENAC. La propuesta de una formación profesional polivalente para el sector comercio y servicios brasileño, aprobada durante el II Encuentro Nacional de Directores de Formación Profesional (Río de

Janeiro, mayo de 1994) es para la institución la alternativa más consecuente desde el punto de vista técnico, y la más viable desde una óptica operativa.

Retomando la línea de razonamiento planteada en el seno del SENAC, se comprueba que la formación polivalente es la propuesta que mejor se ajusta a la capacitación de recursos humanos en un contexto de modificaciones en la organización del trabajo. Además de atender las competencias técnico-operativas, esa clase de formación privilegia el desarrollo de las competencias cognitivas y sociocomunicativas.

En la raíz de la concepción de polivalencia en la formación profesional está implícito un modelo curricular, que presupone una estructura curricular, y que atiende, de manera integrada, los tres intereses básicos del hombre: el técnico, el de consenso y el emancipatorio. Incorporar a la formación profesional el modelo curricular polivalente supone, desde la óptica del SENAC, un trabajo educativo destinado a preparar profesionales que dominen los fundamentos de su práctica y sean capaces de intervenir crítica y creativamente en el proceso educativo.

Esta concepción de la formación profesional, a nivel conceptual, tiene importantes consecuencias para el SENAC en el nivel operativo, debiendo redefinir éste los servicios que prestaba y asignarles una nueva clasificación, inclusive con fines de seguimiento y control de la producción.

En el ya mencionado Encuentro de Directores de Formación Profesional del SENAC, en 1994, se homologó, por parte de todos los componentes del Sistema, una clasificación de las acciones formativas en dos grupos básicos: uno bajo la denominación general de cursos de formación profesional, y otro identificado como acciones extensivas a la formación. Los cursos de formación profesional componen un grupo constituido por el conjunto de programaciones, rigurosamente planeadas en cuanto a currículos, contenidos, metodología y estrategias de evaluación, capaces por eso mismo de asegurar los requisitos necesarios para una formación más sólida e, inclusive, de carácter polivalente, en los términos requeridos por el nuevo proyecto pedagógico. Las acciones extensivas a la formación profesional incluye iniciativas orientadas hacia la enseñanza, actualización profesional, divulgación de innovaciones tecnológicas, asistencia técnica, intercambio de experiencias y cualquier otra actividad que sea de interés para el sector terciario.

Institucionalidad de la formación profesional en América Latina y el Caribe

Al abordar el tema de las formas en las que se organizó la formación profesional en América Latina y el Caribe desde el momento en que en cada uno de los países de la región se llegó a la conclusión de que debía realizarse un esfuerzo importante en materia de formación profesional, hasta hace poco más de dos décadas atrás, se comprueba que la norma pareció ser la de que una sola institución tuviera la responsabilidad íntegra de la formación. La excepción a esto se dio en aquellos países en los cuales se optó por la creación de entidades vinculadas a grandes sectores (industrial, comercio y servicios, rural) o sectores más específicos (construcción, industria azucarera, etc.).

En efecto, si se quisiera construir una tipología de las instituciones de formación profesional de la región, hasta al rededor de veinte años atrás, dicha tipología constaría de tres categorías, las cuales alcanzarían para abarcar la gran mayoría de los casos, quedando fuera solamente algunos pocos que podrían catalogarse como excepcionales.

- En primer lugar podrían citarse los modelos donde la formación era diseñada, planificada y ejecutada desde el Estado, a través de instituciones que formaban parte del Ministerio de Trabajo, gestionadas de forma tripartita, financiadas con impuestos específicos sobre la nomina salarial, con cobertura nacional y distintos grados de descentralización administrativa y funcional. Entre estos podrían mencionarse: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en Colombia; el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica; el Servicio de Capacitación Profesional (SECAP), Ecuador; el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), Guatemala; el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), Honduras; y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) en Nicaragua.

- En segundo término modelos donde la formación estaba en manos de una o varias entidades, que tenían las mismas características que las mencionadas anteriormente, pero que eran gestionadas por las organizaciones empresariales más importantes del país. Ejemplos de esto son, entre otros: el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) e Industrial (SENAI), Brasil; el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), Perú; y el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC), México.

- En tercer lugar aquellos casos donde la formación profesional aparecía dentro del sistema educativo regular, sobre todo la educación media técnica. Entre éstos figuran: el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), en Argentina; y la Universidad del Trabajo (UTU), en Uruguay.

Como se aclarara previo a la presentación de la tipología, ésta no es exhaustiva, y existen algunos casos que no están comprendidos dentro de la misma. Entre éstos podrían mencionarse: el Instituto de Cooperación Educativa (INCE) de Venezuela, que constituye un ente autónomo adscrito al Ministerio de Educación; el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria y la Construcción (SENCICO) de Perú, dependiente del Ministerio de Vivienda; y el Centro Nacional de Capacitación y Superación Técnica (CENCSUT), de Cuba, que está en la órbita del Ministerio de la Construcción.

Como consecuencia de la irrupción en el campo de la formación profesional, a mediados de los años setenta, de los Ministerios de Trabajo, a través de secretarías especiales como ser la Secretaria de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) en Brasil, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile, o la Secretaria de Empleo y Capacitación Laboral en Argentina y del surgimiento de una importante oferta privada de capacitación, la tipología aquí expuesta comienza a trastocarse profundamente.

En un intento de elaborar una nueva tipología, que de cuenta de lo que sucede actualmente en relación a los arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe, se han tomado dos criterios básicos que hacen a la conformación de las categorías. En primer lugar, la distinción entre dos niveles que existen en todos los arreglos: el nivel de las decisiones sobre políticas y estrategias de formación; y el nivel operativo o de ejecución directa de acciones formativas. En segundo término, la especificación de cuales son los actores que asumen la responsabilidad por las funciones comprendidas en cada uno de los anteriores niveles.

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

En base a estos dos criterios, la tipología resultante sería:

a) Arreglos organizativos en los cuales tanto la responsabilidad por la definición de políticas y estrategias, como la ejecución directa de las acciones formativas se concentra en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales de formación. Este tipo de arreglo es el existente en los casos de: INFOCAL, de Bolivia; SECAP, de Ecuador; INSAFORP, de El Salvador; INTECAP, en Guatemala; INFOP, en Honduras; INATEC, en Nicaragua; INAFORP, en Panamá; SNPP, en Paraguay; SENATI y SENCICO, en Perú; e INCE, en Venezuela. A pesar de las características comunes que existen entre las instituciones de estos países, hay también diferencias importantes entre ellas. Una de las dimensiones en las cuales encontramos esta variedad es en la forma de gestión. Mientras que unas son gestionadas de forma tripartita, otras los son enteramente por organizaciones empresariales.

b) Arreglos donde la definición de políticas y estrategias se concentra en una sola instancia, que también desempeña un papel preponderante en la ejecución directa de las acciones formativas, pero donde esta última es complementada mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores. En esta categoría se pueden incluir: HEART, de Jamaica; INFOTEP, en República Dominicana; SENA, de Colombia; e INA en Costa Rica. En cierto sentido, esta categoría

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

c) Coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno, normalmente asociado a los Mintrab, en los cuales éstos asumen el rol de definir políticas y estrategias, sin ejecutar acciones de formación, donde éstas son asumidas por una multiplicidad de oferentes y actores. Otro, asociado a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, que pueden responder a las características descritas para los tipos de arreglo (A) y (B). Dentro de esta categoría ubicamos los casos de Brasil, México y Uruguay. En el primero, el MTb, a través de SEFOR, diseña políticas y estrategias, sin ejecutar acciones de formación. Por otro lado, el "Sistema S" (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT), cumple la doble función de establecer políticas y estrategias de formación, y de ofrecer servicios de capacitación. En el caso de México, esta coexistencia está dada, por un lado, por la Secretaría de Trabajo y Previsión social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad; y la Secretaría de Educación Pública a través del Sistema de Educación Tecnológica (CONALEP, CECATI, CETI, CBTI, etc.) por otro. Finalmente, en el caso de Uruguay, con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), por un lado, y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), COCAP, CECAP, por otro. Lo que caracteriza a estos países es la coexistencia de ambos tipos de arreglo. Este hecho no debe inducir a pensar en instancias separadas e incomunicadas. En todos estos casos los vínculos y áreas en común de ambos arreglos están en proceso de elaboración y desarrollo lo cual, inevitablemente, hace que surjan profundos y ricos debates sobre el presente y futuro de la formación profesional en el país.

d) Arreglos donde el Ministerio de Trabajo es quien define, a través de instancias especializadas y de modo exclusivo, las políticas y estrategias de formación, y donde las acciones formativas están en manos de múltiples oferentes y actores. Este tipo de arreglo se da en: Argentina, por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral y de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo; y en Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por intermedio del SENCE.

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

La primera conclusión que se puede extraer de la situación actual en materia de las formas de organización de las políticas y sistemas de formación en la región, es que éstas tienen un grado de heterogeneidad mucho mayor que en el pasado.

La heterogeneidad existente se debe en buena medida a la pluralidad de agentes actuantes en el campo formativo en todos los países. En el momento en que las instituciones nacionales de formación profesional dejan de ser los actores hegemónicos de la oferta formativa, y aparecen en escena los Mintrab, las organizaciones empresariales y sindicales, así como la oferta privada de formación y capacitación, inevitablemente los mapas de las alianzas y articulaciones se tornan diferentes entre sí.

Esta diversidad también encierra una distinta opinión a cerca de cuales son las formas más

eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos que en materia de formación demanda tanto el sector productivo como la sociedad toda. Por otro lado refleja una discusión a cerca de cuáles deben ser las áreas y las formas de actuación del Estado, qué puede y/o debe ser librado al mercado y, aunque más recientemente, qué se puede dejar en manos de la sociedad civil con sus diversas formas de organización.

El modelo basado en la concepción del rol subsidiario del Estado surge en un contexto de fuerte crítica a los modelos que entregaban a una entidad de carácter nacional, pública o paraestatal, la responsabilidad por el diseño, planificación y ejecución de las políticas de formación. Se criticaron aspectos tales como los problemas de autoreferencialidad, que no prestaba atención a la demanda del mercado laboral; la falta de una cultura de la evaluación de los resultados formativos y la falta de flexibilidad de estructuras de carácter nacional, centralizadas, para atender requerimientos que necesitan respuestas a medida. Si bien estas son todas críticas que hacen a los sistemas de formación profesional, éstas se enmarcan dentro de una discusión más general a cerca de cuál debe ser el rol del Estado.

Habiendo pasado el período de mayores y más duras críticas, fundamentalmente aquellas de orden ideológico, hacia el antiguo modelo de las instituciones de formación profesional, actualmente es posible comprobar varias cosas: primero, ponderar las características de aquel modelo, en función del momento histórico en que surgió y se desarrolló; segundo, entender que las instituciones de formación profesional nacionales ya no son las mismas del pasado, y que todas se encuentran en procesos de profunda transformación; se ha avanzado ya lo suficiente como para poder realizar un balance también de las virtudes y defectos de los modelos que se propusieron como sustitutivos.

En primer lugar, es equivocado equiparar la continuidad del modelo organizativo basado en la institución nacional de formación profesional, con la persistencia de un enfoque basado en la oferta. Todas las instituciones nacionales han variado sustancialmente sus concepciones sobre los criterios orientadores de su acción, desarrollando mecanismos más o menos sofisticados de acercamiento a las demandas del mercado y la sociedad.

Las políticas impulsadas desde los Ministerios de Trabajo, han contribuido al incremento de la oferta privada de capacitación, diversificando los oferentes que operan en un mercado emergente, desarrollado en buena medida, a partir de las nuevas formas de acción estatal. Este hecho ha permitido el surgimiento de mecanismos más inmediatos y concretos de articulación entre oferta y demanda: cursos cortos e intensivos para espacios reales detectados en el mercado. También han impulsado la instalación de la cultura de la evaluación de los resultados a la cual se hacía mención arriba.

Los rasgos expuestos arriba pueden ser considerados como características positivas de los nuevos modelos de sistemas de formación. Hay, sin embargo, otros planos en los cuales éstos no pueden suplantar al de la institución nacional de formación profesional. Uno de ellos es la necesidad que tiene cualquier sistema de poseer mecanismos adecuados para el desarrollo y actualización curricular, así como para el desarrollo técnico-pedagógico. La capacidad de acumulación de conocimientos y experiencia sólo se puede lograr íntegramente en contextos institucionales duraderos y orientados por horizontes estratégicos de mediano y largo plazo, y no en el marco de una oferta fragmentada, institucionalmente débil, y cuya visión de la realidad no vaya más allá de las demandas inmediatas de las empresas.

Un segundo punto a destacar es que aunque se debe tener en cuenta el mercado y a su demanda en materia de formación, no puede ser éste la única guía de los sistemas y políticas de formación profesional. La razón es que en el mercado se razona con una visión de corto plazo, y puede, si se lo sigue a ultranza, hacer tomar decisiones aparentemente oportunas en lo inmediato, pero inconvenientes en el largo plazo. El necesario ajuste a nivel micro entre oferta y demanda de capacitación, no debe considerarse como sustitutivo de políticas serias y de largo plazo.

En todos los diferentes tipos de arreglos organizativos adoptados por los países de la región, la pluralización y diversificación de la oferta de formación y capacitación es un dato de la realidad, y

lograr que la diversidad no se transforme en fragmentación es hoy un desafío importante.

En materia de políticas de Estado relativas a formación y desarrollo de recursos humanos, hay ciertos lineamientos estratégicos en torno a los cuales se está intentando lograr un consenso entre los países de la región:

En primer lugar, las condiciones de equidad que ofrecen los sistemas en orden al acceso a las oportunidades de formación y capacitación, en el sentido que las mismas son una clave fundamental para asegurar a su vez condiciones socialmente justas en materia de empleo y de integración plena a la vida social y política de los ciudadanos.

La expansión y diversificación de la oferta formativa contribuye en gran medida a mejorar los márgenes de cobertura en comparación con modelos de política centrados en instituciones hegemónicas. Sin embargo, la sola multiplicación de oferentes no implica de por sí mayores niveles de equidad. La intervención pública por lo tanto continúa siendo insustituible para corregir los sesgos del mercado, tanto en lo que tiene que ver con los diferentes grupos de población como en lo que atañe a los distintos sectores económicos.

Segundo, la articulación entre las políticas de formación y las políticas de desarrollo económico y productivo que apuntan, entre otros objetivos, a los de la elevación de los niveles de productividad y de competitividad empresariales y nacionales.

Esto refiere a la búsqueda de una necesaria convergencia entre las apuestas que los países realizan con vistas a una inserción exitosa dentro de las nuevas condicionantes de la economía globalizada y las políticas de formación que cada vez más constituyen un pilar fundamental de lo anterior. Sobre todo importan las relaciones y sinergias que se puedan establecer y desarrollar entre las áreas de la formación y aquellas de la innovación y el desarrollo tecnológico.

En tercer término, el aseguramiento de la sustentabilidad política y económica en el tiempo de los esfuerzos que se realizan en el propio campo de la formación. La aparición de nuevos modelos organizativos para la formación en diversos países significó en muchos casos el fin tanto de los arreglos políticos como de los esquemas de financiamiento que los habían sustentado durante décadas. Hay países donde el modelo de institución nacional subsiste, pero en los cuales se han cuestionado duramente los esquemas de gestión y financiamiento de éstas. De todos modos, ya sea mediante instituciones, Ministerios de Trabajo o con modelos mixtos, parecen estarse dibujando nuevos sistemas de relacionamiento a partir de la constatación de que la formación es menos un campo especializado y más un espacio de diálogo social, concertación y negociación progresivamente ampliado a empresarios, trabajadores, y otros ámbitos institucionales vinculados a la educación, al desarrollo tecnológico, a las políticas económicas y a los sistemas de relaciones laborales.

Finalmente, se comprueba una multiplicación de las alternativas de esquemas de financiamiento ensayados por los países de la región. Por un lado, subsisten el sistema de financiación pública para la formación en la empresa con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica, y el modelo de financiación pública para la formación en las empresas con recursos generales del Estado. Pero surgen también nuevos esquemas de financiamiento, y en este sentido se podrían mencionar: el sistema de incentivos tributarios, por el cual la empresa recupera sus gastos después de presentar su declaración de impuestos - este es el caso de Chile -; y aparecen también una serie de combinaciones, sobre todo en los casos de las IFP que exploran distintos mecanismos de apertura y flexibilización.

Conclusiones

1. La formación profesional en América Latina y el Caribe posee rasgos característicos y originales que la hacen diferente de lo que pueda suceder en esta área en otras regiones del mundo. Esta especificidad se hace patente tanto en la historia como en el presente de sus arreglos organizativos, así como en sus vínculos con otras esferas de la vida social y económica de los

países de la región. Actualmente la región de América Latina y el Caribe es, en materia de formación, una incubadora de experiencias innovadoras en metodologías, arreglos organizativos, esquemas de financiamiento, y alianzas estratégicas entre actores.

2. La formación ha pasado a formar parte, de manera explícita y ocupando un lugar central y estratégico, de los sistemas de relaciones laborales de los países de la región. También es materia de negociación, y por lo tanto, figura en los acuerdos nacionales o sectoriales sobre empleo y productividad, en la legislación laboral, y en los convenios colectivos por rama de actividad o sectoriales. Los distintos actores involucrados en el mundo del trabajo -Mintrab, organizaciones de trabajadores y de empleadores- han asumido como propio el tema, y cada vez están más involucrados y destinan más esfuerzos en desarrollar iniciativas formativas.

3. Una parte importante de los esfuerzos más sistemáticos y profundos sobre innovación, desarrollo y transferencia tecnológica que tienen lugar en América Latina y el Caribe, ocurren en espacios formativos. En este sentido, cabe destacar los centros de desarrollo tecnológico, experiencias focalizadas sectorialmente, que integran la formación a una atención integral de los requerimientos de tecnologías aplicadas de las empresas y comunidades. En estas experiencias, la unidad de atención ya no es exclusivamente el trabajador individual, sino que las unidades productivas íntegramente consideradas, los sectores y encadenamientos productivos y de servicios pasan también a ser considerados como unidades relevantes de atención.

4. El carácter educativo de la formación aparece realzado en virtud del concepto de educación permanente. La articulación entre los sistemas de formación profesional y los de enseñanza media técnica y tecnológica, ocurre, por ejemplo, en la educación de adultos, y en el surgimiento de nuevas ofertas en el plano de la educación superior implementadas por las instituciones de formación profesional.