

Nuevos roles del Estado y otros actores en la formación: articulación de lo público y lo privado

Jaime Ramírez

En este documento Jaime Ramírez realiza una indagación preliminar y aproximativa sobre los actores públicos y privados de la formación profesional y sobre los factores que en nuestra región afectan su desarrollo. Lo inicia con una síntesis de la situación regional y universal en ese campo, reseña las políticas públicas de los países de la región y desarrolla el tema de los actores en cinco relevantes temas. Propone, finalmente, una herramienta analítica y brinda una serie de ideas acerca del papel de lo público y lo privado. El autor, consultor privado en inversiones y servicios para el desarrollo, ha desplegado una amplia actividad de asesoramiento en materia de formación profesional tanto en su país, Colombia, como en el plano internacional.

Si tan solo hubiéramos comprendido que mucho de lo que la moda va definiendo como nuevo se encuentra ya en germen en lo antiguo, la historia de nuestras reformas educativas hubiese sido muy distinta. No habríamos impuesto lo nuevo solo por ser nuevo, sino comprendido que lo antiguo era ya esencialmente nuevo y solo requería ser traducido a los lenguajes de una época distinta. (Latapí, 1982: *Política educativa y valores nacionales*)¹

La intención del epígrafe merece ser explicada. No es, como pudiera pensarse a primera vista, un llamado al conservadurismo, ni a mantener intactas las estructuras obsoletas, ni una

invocación a los buenos y tranquilos viejos tiempos. Tampoco es, por lo tanto, un ataque a las tendencias innovadoras. Por el contrario, se inscribe en una aguda conciencia de la necesidad del cambio, pero con una perspectiva que quiere ser realista y pragmática. Es un llamado al buen juicio de no identificar de manera simplista lo nuevo con lo bueno, y de no estigmatizar como negativo todo lo que viene del pasado, a pesar de la obligación que tenemos de reconocer y superar sus debilidades y obsolescencias.

La intención de fondo es una invitación a realizar el cambio de manera sistemática, sin prisa pero sin

pausa, **a partir de lo que somos y de lo que tenemos**. A asumir lo que podríamos llamar “política de la acción” que consiste en evitar la relativa parálisis que implica la expectativa del “gran cambio”, entendido como algo que creará una realidad completamente diferente a la actual, que vendrá de afuera y que es responsabilidad de otros. Es también, por lo tanto, un llamado al compromiso de los actores sociales con ese cambio a partir del reconocimiento de las responsabilidades, recursos y oportunidades que cada uno tiene y es, sobre todo, una propuesta de construcción del cambio a partir de lo inmediato, lo micro, lo concreto, especialmente mediante el establecimiento (o re-establecimiento) de sinergias entre distintos grupos de actores pertinentes, a la luz de lo que las circunstancias concretas y específicas de cada realidad nacional, sectorial o local ofrezcan como opciones de viabilidad.

El agitado contexto en el que se circunscribe actualmente la formación y la capacitación para el trabajo en nuestros países, las grandes demandas sociales y las muchas veces justificadas críticas que reciben sus instituciones, hacen proclives a los diferentes actores implicados a asumir una actitud de mirar hacia afuera, hacia otros, a señalar culpables, a importar modelos, con la expectativa de que en algún momento se produzca el gran cambio, la nueva estructura, el nuevo sistema que coordine perfectamente todas las partes y en el que supuestamente to-

dos encontrarán definido su papel y satisfechas sus expectativas, ojalá sin necesidad de ceder privilegios, de realizar esfuerzos, de tomar riesgos individualmente.

Los costos sociales y económicos de estar a la espera son muy altos. Los grandes retos a los que nos enfrentamos, los desequilibrios sociales, el riesgo de ser excluidos del concierto internacional, exigen de cada uno de nosotros una actitud responsable y proactiva. Es indiscutible que las modificaciones estructurales que se están viviendo globalmente en el mundo de la producción y del trabajo obligan a replantear muchos de los paradigmas que han sustentado la conceptualización y la práctica de la formación y la capacitación. Es claro que se requieren profundos ajustes institucionales, pero no se llegará a convertir esos ideales en realidades a menos que se evite la tendencia a confundir los paradigmas con la normativa formal. Por ciertas tradiciones políticas y culturales, en nuestros países se tiende a creer que es esa normativa (sobre todo la normativa magna, estilo constitución o ley marco) la que crea la realidad, siendo que por el contrario, es la acción “desde abajo y desde adentro”, la que modifica la realidad, generando así procesos sociales efectivos, susceptibles de codificación normativa y por lo tanto de consolidación institucional.

Una manifestación concreta del peligro de confundir el paradigma con la normativa formal, es la que rodea a

la propuesta de generar sistemas nacionales de formación para el trabajo que sustenta, explícita o implícitamente, a la generalidad de los planteamientos actuales de políticas públicas y de reforma institucional en los países de América Latina y el Caribe. No hay dudas sobre la conveniencia y la pertinencia de la propuesta, que es responde adecuadamente a los retos contemporáneos de la formación para el trabajo y que en su formulación genérica es una idea conceptualmente seductora. Pero hagamos un repaso a su contenido, sobre el que también hay práctica unanimidad internacional entre los distintos actores involucrados:

- Un sistema nacional de formación para el trabajo busca la articulación de los diversos tipos de agentes que ofrecen programas de formación y capacitación para el trabajo de índole formal, no formal, pública y privada, institucional y empresarial, en un sistema integrado de oferta, sustentado en una buena educación básica general.
- Debe permitir a las personas transitar desde la formación inicial, y a lo largo de una capacitación continuada, por diversos itinerarios formativos en función de sus condiciones y circunstancias individuales sin generar “callejones sin salida”. En ese sentido, debe ser un “sistema de oportunidades”² para la formación de los trabajadores.
- Debe integrar los procesos formativos con los procesos de innova-

ción y desarrollo tecnológico, y en tal sentido debe ser un “sistema de Apoyo” a la competitividad de los sectores productivos.

- Debe estar orientado por el principio de la formación y certificación de competencias – especialmente de competencias básicas y transversales– y no de habilidades y conocimientos específicos.
- Debe presentar características de pertinencia a las necesidades de los sectores productivos y de flexibilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos y organizativos en la producción.
- Debe aportar información y transparencia al funcionamiento del mercado de trabajo.
- Debe incorporar mecanismos de mercado que aporten a su eficiencia y su efectividad, sin abandonar principios de equidad que aseguren el acceso libre y universal a todos los trabajadores, especialmente a los más pobres.
- Debe atender a las necesidades y condiciones de diferentes segmentos de mercados de trabajo caracterizados por su heterogeneidad estructural, señaladamente a la diferenciación entre sectores formales e informales.
- Debe obedecer a unas reglas de juego nuevas, pero claras, acerca de los roles que en su dirección, financiación y operación deben jugar lo público y lo privado.

¡Tamaño empresa! Y sin embargo, es la que tenemos por delante. La

compleja realidad política y económica de nuestros países, así como las inevitables rigideces institucionales hacen previsible que el proceso para diseñar, coordinar y hacer efectivo un Sistema Nacional de Formación pueda durar años, y que en ese transcurso el modelo se deba ir ajustando en respuesta a los cambios que se produzcan en su entorno.

Esto implica que será un proyecto abierto, un “deber ser”, una meta que nunca debe perderse de vista, pero cuya creación efectiva está compuesta de la agregación orgánica y congruente, sostenida en el tiempo, de muchas decisiones y acciones, de las cuales algunas son grandes en cuanto corresponden al ámbito de las políticas públicas y de la organización institucional, las que sin embargo pueden convertirse en cascarones vacíos si no están acompañadas de infinidad de pequeñas acciones y decisiones que constituyen la realidad concreta y la aplicación práctica de los criterios que sustentan el paradigma.

¿Quiénes son los agentes responsables de esas grandes y pequeñas acciones? ¿Cuáles son los actores sociales que tienen en sus manos la capacidad de construir, o de constituirse en los nuevos sistemas nacionales? Y, más importante, ¿cuáles son las condiciones y factores que afectan la capacidad de esos actores para actuar más o menos proactivamente en esta empresa? En una reunión donde se encuentran gobiernos, empresarios y trabaja-

dores, los tres grandes estamentos sociales que fundamentan la filosofía tripartita de la OIT, la pregunta es pertinente.

La respuesta es relativamente fácil cuando nos circunscribimos a estos tres grandes estamentos. Ellos son los grandes actores, sin duda. Pero también son abstracciones generales cuyos representantes pueden ponerse de acuerdo con cierta facilidad en los principios también abstractos que componen el paradigma de la nueva formación para el trabajo, por ejemplo en la recomendación de que se creen sistemas nacionales de formación para el trabajo. El problema real empieza adentro y debajo de estas abstracciones: en el nivel de la gran variedad y heterogeneidad de actores concretos que los conforman, aquellos que son los que tienen en la práctica cotidiana la capacidad de responder o no al paradigma, de ser sujetos pasivos o agentes proactivos (o, incluso, reactivos) en la realización efectiva de los principios abstractos.

El objetivo del presente documento es realizar una indagación preliminar y aproximativa sobre los actores públicos y privados de la formación profesional y sobre los factores que afectan su acción en América Latina y el Caribe. Toma como punto de partida una breve síntesis de la situación y retos universales de la formación y capacitación para el trabajo, presenta una reseña de las políticas públicas en el terreno del trabajo y el empleo que

se han venido decantando en América Latina y que enmarcan las propuestas de desarrollo de la formación para el trabajo en la región; desarrolla el tema de los actores, en cinco grandes temas que son de gran relevancia actual en la región; propone una herramienta analítica (aún en construcción) para la investigación y elaboración de estrategias de movilización de actores; y finalmente elabora algunas ideas acerca del papel de lo público y lo privado como marco de referencia para la acción a la cual se invita.

Es un documento que pretende ser provocativo, y por ello se permite ciertas libertades en la exposición, puesto que no es de carácter académico, así como en la valoración de situaciones y conductas generales, que probablemente omitan o resulten injustas con algunas experiencias y actores específicos. El autor solicita disculpas sinceras cuando ése sea el caso.

En su elaboración se contó con la colaboración del sociólogo José David López, aunque la responsabilidad por su contenido y forma final es exclusiva del autor.

I. CAMBIO TECNICO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Si es posible identificar una característica central, definitoria, de la sociedad moderna, habría que señalar la importancia que en ella ha adquirido el conocimiento científico y tecnoló-

gico, lo que le ha permitido lograr una inmensa capacidad de controlar y orientar su entorno y su destino, bien sea hacia el bienestar social, económico y cultural, hacia la realización de los ideales del desarrollo humano o, simultánea y paradójicamente, hacia la destrucción, la exclusión, el conflicto y el deterioro de la calidad de vida.

La incidencia del conocimiento científico y tecnológico se expresa de manera más inmediata y evidente en el campo de la producción de bienes y servicios. Los procesos e insumos productivos, de distribución y comercialización, de gestión administrativa y financiera, etc., son cada vez más intensivos en ciencia y tecnología, todo ello en un contexto de alta competencia enmarcado en la globalización e interdependencia de las relaciones económicas internacionales.

Sabemos bien que no es un cambio adaptativo lo que estamos presenciando, sino una revolución técnica, con efectos profundos y duraderos sobre el trabajo y más específicamente sobre el empleo. Sobre este fenómeno hay, naturalmente, interpretaciones divergentes, que André Gorz³, recogiendo análisis de la OCDE, caracteriza como los enfoques de “los economistas y los tecnólogos”. Según éste, los primeros consideran que la revolución informática o microelectrónica no es diferente de otras revoluciones técnicas anteriores a las que el mundo capitalista ha sabido adaptarse siempre, generando más empleos de los que su-

primen, y lo mismo sucedería en esta ocasión si no se obstaculiza el libre juego del mercado. Para los segundos, en cambio, la economía mundial experimenta un cambio sin precedentes, por el que la revolución informática y de comunicaciones y la globalización del comercio estarían en vías de alumbrar un nuevo tipo de sociedad en que los empleos tradicionales, estables y de tiempo completo tienden a desaparecer.

El hecho es que aun los “economistas” reconocen que la reproducción del empleo está fuertemente determinada por la capacidad de innovación técnica en una sociedad, la que a su vez depende del mantenimiento de altos niveles de productividad del capital, y por lo tanto del ahorro de costos laborales, lo que impone que los sectores empresariales apelen a mecanismos tales como el *outsourcing*, la reingeniería, etc. todo lo cual requiere de un alto grado de flexibilidad y movilidad en la fuerza de trabajo. En suma, un escenario de empleo inestable.

Esta inestabilidad se convierte necesariamente en precariedad para la fuerza de trabajo menos calificada, así como en barreras a la inserción de la nueva fuerza de trabajo, que enfrenta un escenario de fuerte competencia con el *stock* de trabajadores que han permanecido en el empleo habiendo sorteado exitosamente el aligeramiento de las organizaciones productivas, así como con aquellos que han sido des-

plazados y que también buscan reinserirse en el empleo, en un escenario de demanda restringida.

La flexibilidad laboral introduce entonces nuevos factores de segmentación: unos internos a cada sociedad, entre aquellos que disponen de mayor o menor capital social, y otro entre naciones, diferenciadas por su capacidad de innovación técnica. Así, una de las paradojas del potencial de desarrollo encarnado en el conocimiento científico y tecnológico aplicado a los sistemas productivos ha sido el de sus impactos negativos en el empleo. El resultado inmediato ha sido una desincronización entre el desarrollo económico y la generación de empleo. El sentido común y cierto apego a los procesos característicos del anterior sistema de producción, hacían pensar como natural una correlación positiva entre crecimiento económico y generación de empleo, pero como la naturaleza, contexto y actores de producción se han transformado tanto, la realidad es, al menos por el momento, contraria.⁴

Se puede decir que estos cambios han producido efectos perversos sobre el sistema, retroalimentándose unos a otros. La inseguridad económica afecta las economías nacionales y tiene efectos directos sobre el empleo generando desocupación, subempleo o precarización de los empleos que permanecen. Este cambio en la condición del mercado de trabajo trae como consecuencia una mayor polarización de

los ingresos, ya que aquellos que cuentan con un buen respaldo formativo obtienen mejores remuneraciones y aquellos que se encuentran mal preparados son relegados o se tienen que contentar con salarios de subsistencia.

América Latina y el Caribe: la exclusión superpuesta

La región latinoamericana y del caribe no es, por supuesto, ajena a estos fenómenos. La transformación productiva⁵ latinoamericana tiene lugar en sociedades que habían evolucionado previamente, de una acelerada modernización social (entendida como lo propone Germán Rama, en el sentido de “la capacidad de cambio permanente de un sistema social en respuesta al cambio igualmente permanente que se está produciendo en la ciencia y la tecnología a nivel mundial”)⁶, con logros de gran importancia en términos de crecimiento y de acceso de la población a bienes y servicios, pero que también dejó como herencia serios fenómenos de exclusión social, especialmente agravados en su momento de crisis final, durante la década de los ochenta.

La exclusión se manifiesta en la pobreza que afecta a grandes conjuntos de la población y en la carencia generalizada, especialmente entre las poblaciones pobres, de mecanismos institucionales y de canales de participación sociopolítica. Más concretamente, se expresa en profundas desigualdades de acceso a la educación, así como en las serias debilidades cua-

litativas de los sistemas educativos, que reproducen las segmentaciones sociales y son generalizadamente inadecuados en su contenido con respecto al desarrollo tecnológico y a las demandas del mundo del trabajo.

En perspectiva al futuro, es indispensable tener en cuenta que la crisis del modelo de desarrollo latinoamericano de la posguerra coincide con un agudo punto de inflexión en la historia del desarrollo capitalista, que impone cambios fundamentales en la manera como se produce, distribuye y apropia el conocimiento, así como en la forma como se organizan las funciones económicas de producción y distribución de bienes y servicios.

En los países desarrollados la innovación técnica es una escenario realista, poseedores como son de una importante infraestructura productiva y de conocimiento. Sin embargo, hay analistas que aun para ellos anticipan un duro impacto de la revolución tecnológica, que precariza el empleo en general, excepto para una reducida “elite del conocimiento”⁷.

Pero los países en desarrollo, caracterizados por una autonomía todavía relativa en materia de políticas de desarrollo, por su débil aparato científico-tecnológico y por el bajo peso del sector de bienes de capital en la composición de su producto, presentan una baja capacidad de innovación tecnológica y la que se produce es intensamente dependiente de una inversión exter-

na que a su vez presenta un alto grado de sensibilidad a las fluctuaciones de la economía internacional. Por lo tanto, su capacidad endógena para generar empleo a partir de estrategias de innovación tecnológica es relativamente limitada.

En este escenario, la transformación productiva impone a la fuerza de trabajo de los países latinoamericanos la amenaza de la disminución de la demanda de empleo determinada por la adopción de medidas reductoras de costos en los aparatos productivos de la región, tanto por la vía de la inversión en equipos ahorradores de mano de obra como por la adopción de procesos administrativos y de organización del trabajo que persiguen la flexibilidad laboral, en un contexto social deficientemente preparado para generar las condiciones de innovación técnica que son indispensables para dar dinamismo al empleo.

92

A modo de ejemplo veamos los siguientes datos de México. En este país el 87% de la oferta de trabajo nueva es en sectores no formales y la capacitación de la población económicamente activa en México es de tan solo el 20% y con un promedio de un solo curso en su vida, mientras que Holanda tiene un 38%, Estados Unidos, Suiza y Suecia promedian en un 42% pero con una educación continuada, es decir, muchos cursos durante la vida laboral activa.⁸ Los desfases, desequilibrios y debilidades que estos datos indican son evidentes.

Pero la transformación productiva no puede ser vista exclusivamente como una amenaza: es una necesidad de supervivencia nacional y regional en el contexto económico mundial, y por lo tanto también es una oportunidad. Más aun, es un proceso que —dentro de los ritmos diferenciales impuestos por la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos de la región— está en pleno desarrollo, y cuyo *leit motiv* es la competitividad. El logro de la competitividad empresarial y nacional, a su vez, requiere el fortalecimiento de los procesos de innovación y el desarrollo tecnológico, del mejoramiento de la calidad de las prácticas de gestión, etc., y todo ello nos trae nuevamente al terreno de la formación del capital humano como imperativo central del desarrollo latinoamericano.

El impacto de la transformación productiva en la formación

Como hemos visto, la actual economía mundial conduce a un cambio radical del perfil ocupacional. Hoy es evidente que esta evolución requiere de una fuerza laboral con altos niveles de calificación y con la capacidad intelectual para el aprendizaje continuo de conocimientos de creciente complejidad. A su vez, se reconoce reiteradamente que la formación de este capital intelectual requiere sistemas de formación de recursos humanos de alta calidad y pertinencia, desde el nivel de educación básica hasta el de la formación científica superior pasando por la

formación técnico-profesional inicial y la capacitación continuada.

Este punto ha dado lugar a un interesante debate sobre la naturaleza y definición de las competencias que un trabajador actual debería poseer. La investigadora mexicana María de Ibarrola⁹ ha planteado algunas al respecto, que a continuación se presentan brevemente.

Su punto fundamental de preocupación son las competencias básicas (o la nueva formación integral) que debe tener toda población. Se trata de una formación integral no reducida a los aspectos técnicos de las tareas, sino con una mayor interacción entre lo académico y lo técnico, entre lo básico y lo especializado; se trata de la capacidad de actuar resolviendo problemas y decidiendo situaciones con base en el conocimiento.

Insiste también que la formación para el trabajo deberá mantenerse a lo largo de la vida, para hacer frente a la inestabilidad laboral y la continua innovación en el contenido de las tareas. Las tendencias actuales indican que será una formación que podrá adquirirse tanto en la escuela como en los centros de trabajo y con preferencia mediante una adecuada combinación de ambos espacios. Se prevé que las instituciones tradicionales deberán llevar a cabo reformas substanciales de sus estrategias y procesos de formación, en especial las escuelas, los pro-

gramas no escolares de formación y las empresas, y que dichas reformas girarán en torno al concepto de *gestión*¹⁰, esto es, de una nueva administración de lo pedagógico.

Por otra parte, el concepto de una educación necesaria a lo largo de la vida está dando lugar a gran cantidad de propuestas alternativas como educación a distancia, o el uso de paquetes informáticos, etc. Sin embargo, para poder acceder a estas modalidades de formación son necesarias, nuevamente, las competencias básicas de comprensión de textos y manejo de información.

Esta mayor complejidad y profundidad del concepto de formación para el trabajo está íntimamente relacionada con una revaloración de ella. Cada vez más actores sociales reconocen el papel insustituible de la formación como el eje de cualquier política realista de empleo. No es posible crear el cambio con más de lo mismo. El gobierno, los empresarios, los trabajadores y la sociedad en general cada vez se preocupan más porque este punto entre en consideración y sea objeto de políticas serias y consecuentes. Las asociaciones empresariales presionan por mayor poder decisorio sobre las instancias de formación, los trabajadores cada vez negocian (o deberían negociar) más en torno al derecho y pertinencia de la formación, el Estado se diversifica y busca responder a los requerimientos propios de un ambiente de transformación.

Nuevos actores en la formación profesional y nuevas formas de relación entre lo público y lo privado

La emergencia de nuevos actores en la capacitación laboral, así como el re-posicionamiento de los actores tradicionales, señala también los profundos cambios que los países de la región han experimentado en el papel de la sociedad civil, la que muestra hoy un importante grado de autonomía, de pujanza y de diversidad, y sus intervenciones revelan un rico potencial de contribución al desarrollo económico y social, así como a la consolidación de los procesos de maduración y democratización política.

Se han diversificado los actores vinculados a la asignación de los recursos sociales y a la prevención o tratamiento de las crisis económicas y sociales. Además del mercado, del Estado y de la empresa (los tres actores clásicos en la tradicional economía pública), han surgido nuevos actores que llegaron con nuevas reglas de configuración y comportamiento y traen consigo nuevas respuestas a las crisis y retos de la economía moderna, aportando su capacidad de distribuir los riesgos de la innovación económica, social, política y tecnológica, de estimular la expresión de preferencias individuales y de vincularlas a la producción de beneficios de alcance general¹¹.

La tradicional dicotomía entre lo público y lo privado, vistos como ámbi-

tos completamente separados de las relaciones sociales, cada uno de ellos con sus propias reglas de gestión, con ordenamientos jurídicos particulares, con criterios económicos distintos, con desarrollos organizativos peculiares, está dando paso a un campo creciente de intersección e interacción, en el que ambos sectores comparten crecientemente criterios comunes de eficiencia y responsabilidad en la asignación de los recursos, para lo cual surgen arreglos de relaciones horizontales mediante los cuales varios actores públicos y privados complementan sus ventajas comparativas a través de la figura de redes, cadenas o asociaciones.

II. EL MARCO DE POLITICAS PUBLICAS

Cualquier acción sobre un terreno específico del desarrollo social debe considerar el marco de políticas públicas que predomina hoy internacionalmente, y naturalmente también en la región latinoamericana. Políticas públicas que son el producto del decantamiento de tendencias socioeconómicas, de la apropiación de conocimientos y la experiencias sobre los procesos y determinantes del desarrollo, e –inevitablemente de posiciones valorativas cuando no ideológicas. Sin entrar en mayores consideraciones sobre ese origen, a continuación se presentan algunos de los grandes temas de políticas públicas que afectan a la formación profesional en América Latina y el Caribe.

La formación profesional, imperativo de la competitividad y de la equidad

Existe un prácticamente total acuerdo en la literatura contemporánea sobre el desarrollo acerca del papel clave que juegan la formación de recursos humanos, y específicamente las diversas modalidades de formación para el trabajo, a la vez como condición y como medio para el crecimiento económico, la democratización política y la equidad social. Como dice el citado documento de Cinterfor/OIT: "... la gestión del capital humano y, en especial, de su cualificación debería constituir el punto de encuentro, el espacio de articulación, entre el deseo y la realidad".¹²

En el terreno del crecimiento económico, las exigencias de competitividad y productividad producto de la globalización de la economía, así como la rapidez de los cambios tecnológicos, plantean un serio esfuerzo en la formación de recursos humanos. De otra parte, la sustentabilidad política del desarrollo descansa en una educación formadora de ciudadanos responsables y capaces de vincularse eficaz y eficientemente al sistema productivo. Y no por último menos importante, las exigencias de la equidad social plantean el acceso universal a servicios de formación para el trabajo de buena calidad, como medio necesario, aunque no suficiente, para la inserción laboral de la fuerza de trabajo.

Las recomendaciones de política ante este diagnóstico coinciden también generalmente en las siguientes líneas de acción: el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación básica, la promoción de la capacitación en la empresa, la diversificación de la oferta de capacitación laboral con énfasis en nuevos actores de naturaleza privada (empresas, ONG), y la revisión profunda de los aparatos tradicionales de capacitación laboral: la educación media técnica y las instituciones de formación profesional. Igualmente, se insiste en que la capacitación laboral encuentra su mejor potencialidad cuando está estrechamente ligada a procesos de movilización comunitaria para el desarrollo económico local.

Todo lo anterior supone una capacitación laboral orientada desde la demanda, y ello a su vez una estrecha vinculación de los sectores productivos (empresarios y trabajadores), en todas las fases de su proceso de desarrollo, lo cual no excluye (por el contrario se hace más urgente) en aquellos casos en los que la capacitación laboral es utilizada como instrumento coadyuvante de políticas de lucha contra la pobreza dirigidas a facilitar la inserción laboral y productiva de los desempleados y a mejorar la productividad de los trabajadores informales.

Políticas sociales y desarrollo local

Un aspecto muy importante de las profundas transformaciones que las

sociedades latinoamericanas están experimentando en sus estructuras políticas, económicas y sociales es la revalorización de lo local como espacio básico para la participación social en las relaciones con el Estado central y las instituciones nacionales, especialmente en lo que se refiere a la administración de servicios sociales. Este fenómeno surge del reconocimiento de que –como sucede con muchos otros aspectos de la vida social– los problemas y conflictos relacionados con la pobreza son experimentados en primera instancia en los contextos locales y de la misma manera gran parte de las acciones dirigidas a su superación, así como de los recursos aplicables al mismo fin, tienen allí su escenario principal.

96

Esto explica la tendencia que se ha generalizado en la región, dirigida a promover la descentralización de las políticas sociales como un componente de la reforma del Estado y, en este contexto, al estímulo de nuevas modalidades de relación entre la sociedad civil y el Estado. Los modelos de política social predominantes anteriormente tendían a ser centralizados, sectorializados y se organizaban en programas homogéneos cuyos procedimientos de programación, acción y monitoreo eran administrados desde el nivel central. Actualmente se proponen modelos descentralizados, que privilegian la participación del sector privado y de los beneficiarios, en programas social y geográficamente diferenciados. El eje institucional de este nuevo modelo es el municipio, o gobierno local.

Pero, además, esta revalorización de lo local se está produciendo en el contexto de un proceso de globalización económica y social, en el que –de manera aparentemente paradójica– el desarrollo local se explica cada vez más sobre el telón de fondo de la competitividad internacional, y que conduce al paradigma emergente de la *ciudad/región competitiva*, con sus énfasis en el desarrollo del capital humano. El concepto de ciudad/región competitiva permite traer a cuento que los procesos de descentralización y desarrollo local no se reducen al ámbito de lo administrativo o sociopolítico, sino que coinciden de manera orgánica con los procesos de reestructuración de los aparatos productivos, con sus rasgos de flexibilización, desconcentración, creación de *clusters*, articulación internacional de cadenas productivas, etc. En otras palabras, al hablar de descentralización también estamos hablando del creciente papel de los actores empresariales en el nivel del desarrollo local o regional.

Naturalmente, para que los gobiernos locales puedan responder a este reto deben desarrollar su capacidad para combinar las diversas demandas originadas en el mercado, en la sociedad civil y en el Estado, para movilizar recursos de distintas fuentes y para distribuir los beneficios y los costos de manera eficiente y eficaz. Además, la descentralización implica nuevos y diversificados procesos de relación entre los gobiernos central y nacional, al reestructurarse sus respectivos nive-

les de funciones y competencias. Esta complejidad requiere sistemas eficientes de planeación y ejecución en ambos niveles, una vez más con foco en el nivel local. Como se ve, la creación de esa capacidad no es sólo un asunto técnico, ni se reduce al ámbito de las administraciones municipales, puesto que involucra a múltiples actores locales así como a agentes de otros niveles del gobierno. Por lo tanto, requiere una verdadera cultura local de gestión del desarrollo, la que a su vez depende de muchos factores tanto intrínsecos como de contexto socioeconómico y político

Estado, sociedad y mercado

La reestructuración que sufren actualmente los Estados nacionales bajo el influjo de los procesos de globalización económica, tecnológica y financiera redefine las formas como éstos desempeñan su función reguladora de la vida social. .

La orientación dominante de las políticas actuales de desarrollo en la región latinoamericana es la de asignar los recursos para la provisión de servicios sociales mediante mecanismos de mercado. Pero es necesario tener en cuenta que estos mecanismos tienden a favorecer a los grupos y sistemas de producción con mejor capacidad competitiva, pudiendo dejar de lado a los grupos más débiles y a los sistemas de producción más tradicionales. Esta situación obliga a examinar el papel de los gobiernos, que deben asumir mayor responsabilidad

como armonizadores de los intereses particulares y del interés general. En consecuencia, está en juego su capacidad para lograr una mejor regulación de los mecanismos de mercado a fin de canalizar la asignación de recursos hacia los grupos y sectores con menores ventajas, y para desarrollar procesos de gestión e integración social que refuercen la participación de todos los actores sociales, especialmente los menos favorecidos.

Lo anterior está estrechamente ligado con el fenómeno de emergencia de nuevos actores sociales que se experimenta en la región. La descentralización en este contexto facilita cambios en el perfil de la sociedad civil, en cuanto estos nuevos actores: ONG, organizaciones comunitarias, asociaciones sectoriales y locales de pequeños empresarios, etc., se añaden a los actores que tradicionalmente dominaron la escena social.

Modernización y racionalización del Estado

Un tan profundo cambio en las condiciones del desarrollo social plantea, naturalmente, un cambio correlativo en el papel y en la organización del Estado, especialmente en cuanto prestador de servicios sociales y regulador de la actividad económica.

Se trata de recrear un Estado que reconozca las imperfecciones en los mercados, regule las prácticas monopólicas, establezca ordenamientos eco-

nómicos vía a la administración de precios; se supone que es un Estado que guiará la distribución de oportunidades ante la ineficiencia del mercado “... lo que necesitamos es un Estado modesto, deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad que escuche, capaz de desaparecer y de retirarse cuando una actividad fructífera pueda ser garantizada por los mismos que la practican. Ello implica un estilo de actuar menos glorioso pero que exige mucho más conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia»¹³

La sociedad recupera paulatinamente el rol protagónico en varios campos de su actuar, tanto en el económico como en el de la prestación de servicios sociales. Las fronteras que delimitaban el mundo público del privado ya no son las mismas. «Lo público» ya es del interés común, colectivo; significa el espacio real donde los hechos se presentan y con ello conllevan problemáticas a resolver tanto por el Estado como por la sociedad. «Lo público» ya no va a ser coincidente ni emanado del Estado ni del gobierno de manera exclusiva.

III. DEMANDAS SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DESDE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y COMPETITIVIDAD

Como se ha visto, ya no es posible pensar en políticas de creación de empleo sin incluir decididamente el aspecto de la formación profesional. A

los Estados latinoamericanos se les hace cada vez más imperioso desarrollar políticas concertadas para la mejor calificación de sus trabajadores. Como dice el “Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-99, de OIT¹⁴”: “Debido a estos cambios trascendentales, tanto la elevación del nivel de instrucción y de formación profesional de los trabajadores como la necesidad de encontrar el modo más fecundo de alcanzar tal objetivo revisten una importancia creciente en las estrategias económicas, empresariales y laborales en el mundo entero. (...) El informe se plantea el complejo problema de si la enseñanza y la formación pueden aumentar el empleo neto o si su impacto se va a limitar a una redistribución de las cartas, esto es, a acrecentar la sustitución de puestos de trabajo entre los que no tienen empleo y los que ya lo tienen. (...) La disponibilidad de trabajadores mejor formados puede aumentar la competitividad, establecer una mejor complementariedad entre el capital humano y el físico y facilitar el reajuste”.

*Los acuerdos de empleo y productividad*¹⁵

En consecuencia, la formación ha sido incorporada como un capítulo importante en los distintos acuerdos nacionales sobre productividad y empleo –generalmente tripartitos, aunque también en algunos casos bipartitos– que han sido suscritos a lo largo de los años noventa en los siguientes países de la región: Argentina, Chile, Colombia,

México y Panamá. [Ellos han sido descriptos en el “Documento de Referencia No. 1: Formación, trabajo y conocimiento”, elaborado por Cinterfor/OIT para la 34a. Reunión de la Comisión Técnica y figuran en el artículo de Fernando Casanova que se publica en este número.]

Presiones sobre la institucionalidad de la formación profesional

Esta resignificación de la formación profesional tiene consecuencias directas e inmediatas sobre muy diversos aspectos. Por ejemplo, se viene cuestionando la pertinencia del nivel medio de educación formal como momento de tránsito hacia el mundo del trabajo. ¿Qué tanto capacita? ¿Qué tan relacionado está con las necesidades reales del sector productivo? ¿Forma empleados, trabajadores o ciudadanos? ¿Debe centrarse en competencias generales o debería proveer ciertos conocimientos específicos? son sólo algunos de los interrogantes planteados.

En este orden de ideas, es apenas natural que uno de los puntos de mayor discusión sea sobre el papel y funciones de las instituciones de formación profesional (IFP). En muchos de nuestros países las instituciones “hijas” del modelo SENAI, de Brasil, han tenido un protagonismo incuestionable en este asunto de la formación. Actualmente hay debate en prácticamente todos los países sobre cómo se deben acomodar a las nuevas circunstancias:

las opciones van desde su desaparición como instituciones de carácter público, pasando por modelos mixtos en que cumplen funciones de creación de políticas y/o ejecución de la formación misma, hasta creación de nueva institucionalidad, como queda patente en el intento de tipificación que propone Cinterfor¹⁶. Al mismo tiempo, se verifica cada vez mas una tendencia hacia una visión de conjunto, sistémica, que intenta coordinar todas las posibles fuentes de formación: IFP tradicionales, ONG, organizaciones comunitarias, capacitación en la empresa, oferentes privados de capacitación, centros de investigación y desarrollo tecnológico, educación media técnica, educación superior, etc.

Durante el período de predominancia del modelo de sustitución de importaciones hasta la década de los ochenta, en la región latinoamericana el tema de la formación profesional no aparecía como un problema relevante de políticas públicas, pues se contaba con dos grandes sistemas públicos: a) el de las instituciones de formación profesional (IFP), con su régimen tripartito y su mecanismo de financiamiento por la vía de la contribución parafiscal; y b) el de las áreas de enseñanza técnica y profesional integradas en los sistemas educativos formales.

Estos dos sistemas coexistían en la mayoría de los países, con predominancia de uno u otro según el caso, y resultaban, en lo fundamental, suficientes y adecuados para las deman-

das de calificación de la fuerza laboral de economías cuyas dinámicas de cambio tecnológico no eran muy intensas, protegidas como estaban de la presión competitiva del comercio internacional. En este mismo contexto, el esfuerzo directo de las empresas en la formación de sus trabajadores era una actividad de carácter más bien secundario, con predominancia de las prácticas informales y sin involucrar – en general – inversiones significativas, de lo que se derivaba que las ofertas privadas de educación técnica y capacitación laboral fueran relativamente marginales.

100

Pero la internacionalización del comercio, la aceleración del cambio tecnológico y organizacional, la flexibilización de los mercados laborales, la emergencia de la formación permanente como paradigma en las trayectorias laborales de los trabajadores y en los procesos de desarrollo productivo, han colocado a la formación de recursos humanos en uno de los primeros lugares de la agenda de políticas de desarrollo, lo que a su vez ha puesto en cuestión la capacidad, la pertinencia y la relevancia de los aparatos públicos tradicionales de formación para el trabajo, a los que se señala su autocentrismo, su rigidez y su burocratismo.

Por otra parte, al paso del cambio económico y social, han surgido nuevos oferentes de formación y capacitación para el trabajo: las instituciones de capacitación no formal privadas, los

renovados aparatos de capacitación en la empresa, las instituciones de capacitación de origen empresarial, los centros de desarrollo tecnológico que integran servicios de innovación y transferencia de tecnología por la vía de la capacitación, las ONG que llevan servicios a poblaciones marginales, etc.

Todo ello ha colocado en la discusión de políticas públicas de educación y de empleo la necesidad de reformar los sistemas de formación para el trabajo. Esta discusión no se reduce al tema de la reforma “interna” de los sistemas tradicionales, sean ellos las IFP o los sistemas de enseñanza técnica y profesional, sino que coloca sobre la mesa tres grandes temas de políticas públicas estrechamente relacionados: a) la conveniencia de concentrar los esfuerzos en la formación básica general de la población y de dejar la capacitación ocupacional específica al campo de la formación sobre el puesto de trabajo en la empresa; b) el imperativo de orientar las ofertas de formación profesional desde la demanda y no desde la oferta; y c) la necesidad de reconocer y estimular mercados abiertos de competencias laborales en donde concurren libremente los aparatos públicos y los oferentes privados de formación.

En el sustrato de este debate aparece el dilema acerca de los papeles que deben desempeñar los sectores público y privado público y privado en el terreno de la formación para el trabajo, tanto desde la perspectiva de la eco-

nomía pública al diferenciar entre las funciones de bien público y bien privado en diferentes manifestaciones de la misma, como desde la preocupación por la equidad social en el interés de garantizar el acceso de toda la población a iguales oportunidades de formación.

Se pueden tipificar tres grandes acercamientos en el actual debate latinoamericano sobre el tema:

a) El que acepta la subsistencia del sistema de financiación pública para la formación profesional con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica,

b) El que plantea la desaparición de los grandes sistemas públicos de formación financiados mediante contribuciones parafiscales y su reemplazo por sistemas de incentivos tributarios para estimular a las empresas a asumir mayor proactividad en capacitación de sus trabajadores.

c) El que, de manera más pragmática, reconoce que: (i) lo público no se debe entender solamente como lo estatal ni lo privado, debe asimilarse exclusivamente al ánimo de lucro individual; (ii) que el papel del Estado no necesariamente debe ser el de ejecutor universal, pero sí el de financiador, especialmente de aquellas funciones de la formación que por su carácter de bien público no pueden ser asumidas por el sector privado; (iii) que –en cual-

quier caso– la regulación de una oferta descentralizada y diversificada requiere de sólidas y legítimas estructuras institucionales, que no son necesariamente las existentes actualmente, que han demostrado su ineficiencia y su ineficacia.

Todo lo anterior, en resumen, lleva a un replanteamiento profundo de los sistemas tradicionales de formación para el trabajo, algunos de cuyos rasgos se empiezan a decantar en distintas experiencias nacionales:

a) La diversificación de agentes estatales vinculados con la formación para el trabajo: ya no son sólo los Ministerios de Educación y las IFP, sino nuevos agentes como los Ministerios de Trabajo, las Secretarías de Bienestar Social, los Fondos de Solidaridad o Compensación Social, etc., quienes se convierten en fuentes públicas de financiamiento, facilitado esto por la tendencia a la contratación de agentes públicos y privados, con lo que no es necesario realizar las grandes inversiones necesarias tradicionalmente para la instalación de servicios de formación, sino que se aprovechan la iniciativa y los recursos privados, sean ellos con o sin ánimo de lucro.

b) El incremento del protagonismo de las empresas como inversionistas y/o ejecutores directos en la formación de sus trabajadores

c) La creación de verdaderos mercados de competencias laborales, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados. Esta tendencia es muy favorable para estimular la

pertinencia, la flexibilidad y la eficiencia de la formación, pero también tiene el riesgo de que los mismos mecanismos de mercado así como el mayor protagonismo de las empresas conduzca a una oferta de formación concentrada en quienes pueden pagar y en las necesidades inmediatas de las mismas empresas.

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

102

IV. TRES GRANDES TEMAS Y SUS ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA FORMACIÓN

En este capítulo se aborda el análisis de tres fenómenos, mutuamente relacionados, que se vienen presentando en el escenario de la formación profesional de la región en el período reciente, y en los que se hace evidente el surgimiento de nuevos actores, la reacomodación de actores tradicionales y la creación o reestructuración de novedosas alianzas entre ellos. Los tres temas son: i. la emergencia de los Ministerios de Trabajo como actores en

este terreno; ii. el modelo de la financiación pública y ejecución privada de la formación, especialmente dirigido hacia poblaciones vulnerables; y iii. la articulación entre formación y desarrollo tecnológico.

El creciente papel de los Ministerios de Trabajo¹⁷

Este tema ha sido ampliamente desarrollado en el Documento de Referencia/1, de Cinterfor/OIT “Formación, trabajo y conocimiento”, ya citado, que en el subcapítulo 1.3, expresa:

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

“Del viejo rol de mediación en la relación capital-trabajo, centrado en los aspectos de remuneraciones, estabilidad y condiciones de trabajo, estos Ministerios amplían su competencia abordando, en este sentido, la dimensión de la formación desde la perspectiva de políticas activas de empleo. Esto se expresa tanto en materia de la

normativa, como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios que atienden específicamente a la formación profesional y su relación con los demás aspectos laborales.

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

“A mediados de los años setenta en Chile; aproximadamente diez años después en México, y sobre todo desde inicios de la presente década en otros países: Argentina, Brasil y Uruguay, por citar algunos, los Ministerios de Trabajo desarrollan ambiciosos proyectos que les dan un mayor involucramiento en el campo de la generación de políticas públicas de empleo. Estos programas, financiados con recursos propios en casi todos los casos, reforzados en otros por créditos de la banca internacional, no sólo reconocen la relevancia de la formación profesional en el logro de los resultados, sino que también dan inicio a una reformulación de su tradicional institucionalidad: los sistemas de formación que se comienzan a generar procuran definirse a partir de una mayor atención a la **demandas de formación** del aparato productivo. Este enfoque se concibe

con vistas a superar, de alguna manera, la rigidez verificada en algunas instituciones nacionales que se habían apegado a una estructura organizativa y programática demasiado ajustada a la oferta capacitadora disponible.”

Culmina este enfoque de Cinterfor/OIT de la siguiente manera: “Los ministerios de trabajo de la región, en resumen, están actuando decisivamente en el campo de la formación profesional y contribuyendo a su integración en función de estrategias superiores y nacionales, relacionadas con la transformación productiva, los desafíos de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y las economías, de modo de asegurar un crecimiento económico ambiental y socialmente sustentable.”

103

Financiamiento público y ejecución privada de la formación profesional, en el contexto de un “mercado de competencias laborales”.

Desde principios de esta década se ha extendido rápidamente por diversos países de América Latina un tipo de programas de capacitación laboral dirigida a poblaciones que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile durante la segunda mitad de la década de los ochenta bajo la denominación de “modelo Chile Jo-

ven”, o –más genéricamente ahora- como “modelo joven”. Algunos de los rasgos más pertinentes del modelo, para los fines del presente documento, son los siguientes:

a) *Articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial.* El Estado asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas. La ejecución se realiza preferencialmente por medio de instituciones privadas, aunque en algunos casos también pueden participar instituciones públicas, y las empresas aportan espacios de práctica laboral, cuya gestión por parte de las entidades capacitadoras funciona a la vez como mecanismo de aseguramiento de la pertinencia de la formación, de apoyo a la inserción laboral de los egresados, y como parte integral del proceso formativo

b) *Ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado.* Mediante la invitación a registro y concurso para muchos potenciales oferentes, se persigue la máxima flexibilidad y desconcentración en la oferta de servicios de capacitación. Mediante el mecanismo de licitación se espera obtener óptimas relaciones costo beneficio, por cuanto se califican las propuestas con base a criterios técnicos y financieros dentro de un marco de parámetros que debe ser cuidadosamente elaborado y permanentemente ajustado por los administradores de los programas, con base en la experiencia.

d) *Ubicación institucional flexible.* Una característica distintiva de este arreglo es que, por lo menos inicialmente, evita -o limita cuidadosamente- la participación de las de las instituciones tradicionales de la capacitación laboral: los Ministerios de Educación y/o las IFP, en la administración y ejecución del programa, mientras que cuando avanza en su institucionalización tiende a hacerlo bajo la égida de los Ministerios de Trabajo, en una tendencia convergente con el fenómeno anotado en la sección anterior.

No es sorprendente que en el contexto de los actuales debates sobre la formación profesional en América Latina, el modelo “Joven” haya provocado una viva controversia, puesto que –como se ha dicho– éste presenta interesantes innovaciones no sólo en su organización operativa sino también en su fundamentación de políticas públicas, y encarna una radical propuesta de cambio en la base institucional de los sistemas de oferta hasta ahora vigentes, en cuanto tiene como supuesto –a la vez que actúa como promotor de– un mercado de competencias laborales en el que concurren oferentes privados y públicos, rompiendo el cuasimonopolio tradicional de las IFP y la enseñanza técnica y profesional.

Dejando de lado la consideración de posiciones simplistas e ideológicas, que han abundado en este debate, a continuación nos parece conveniente reseñar algunos análisis de observadores que han seguido con atención el

surgimiento y la evolución del modelo, haciendo uso en algunos casos de la información aportada por las evaluaciones institucionales¹⁸ de los Programas reseñados.

María Antonia Gallart y Claudio Jacinto¹⁹, dos investigadoras vinculadas a la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, se propusieron en el trabajo reseñado, entre otros objetivos, analizar los límites y alcances de las estrategias de evaluación empleadas en los programas de modelo Chile Joven y formular propuestas en torno a las metodologías y los interrogantes abordados dichas evaluaciones.

Algunas de sus reflexiones finales se estructuran alrededor de las siguientes preguntas: ¿Cuál es la medida del éxito de estos programas? ¿Cuál es la medida de su calidad? Reconociendo que la respuesta no es simple, concluyen en que... “Si se mira desde el ángulo del aumento de la eficiencia económica, evidentemente toda acción dirigida a una capacitación que se adecue a las transformaciones productivas, hará una contribución al desarrollo y al mismo tiempo, aumentará la empleabilidad de los jóvenes.” A partir de este reconocimiento, sin embargo, plantean dos inquietudes que vale la pena recoger. Una de ellas tiene que ver con la focalización de los programas, y otra con los efectos de largo plazo de este tipo de intervención, más allá de sus efectos inmediatos sobre el empleo de los jóvenes.

Con respecto al primer punto, y después de reconocer que... “Si se mira desde el ángulo del aporte a la equidad, parece adecuado focalizar un programa de capacitación en la población con mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo... Si bien no hay duda de que la focalización es bastante adecuada, estos programas parecen responder mejor a los jóvenes más integrados socialmente y con menores *handicaps* de entrada. Poblaciones más marginales necesitarían de políticas integrales con componentes formativos más amplios y mayor contención social. Por ello, es preciso mirar en el más largo plazo para asegurar el aporte a la empleabilidad y a la integración social.”

Con respecto al segundo punto, plantean: “La preocupación por la exclusión social ha llevado a la revalorización de la ciudadanía como dimensión de las políticas sociales. Podrá objetarse que mirar los programas desde este punto de vista excede a sus objetivos y alcances. Pero la relación entre eficiencia económica, la equidad y la ciudadanía aparece cada vez más estrecha, y siendo la integración uno de los dilemas principales de las sociedades contemporáneas, cualquier intervención social, más aún si se dirige a jóvenes desempleados, debería tener en cuenta ese dilema. En este marco, el interrogante sobre el grado de éxito de estos programas se amplía. La evaluación debe incluir también elementos que permitan visualizar si

este tipo de intervención es la mejor entre las alternativas posibles.”

Finalmente, hacen hincapié en un aspecto positivo del modelo: “Tal vez el saldo más positivo de la evaluación de estos programas sea el reconocimiento que ha posibilitado de sus límites, llevando incipientemente a reconocer la necesidad de construir sistemas integrados de educación formal y capacitación laboral en el marco de la educación permanente. Estos sistemas, que implican la articulación de diversos actores públicos y privados y el fortalecimiento de nuevas institucionalidades, deberían posibilitar la conformación de trayectorias formativo-ocupacionales más acordes con las transformaciones del trabajo y con las necesidades de integración social de los jóvenes desempleados”

106

En el trabajo “Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina: una agenda para el seguimiento” resalto que el modelo²⁰, resalta que el modelo Chile Joven... “para su adecuado desarrollo, requiere de un contexto socioeconómico e institucional consistente con los principios que lo fundamentan y que aporte legitimidad a la convocatoria de los múltiples actores involucrados; debe estar integrado en una política coherente de desarrollo de recursos humanos y de lucha contra la pobreza; y debe contar con una administración competente, capaz de dar coherencia, continuidad e integralidad a su estrategia de intervención y de realizar sistemática-

mente las tareas de seguimiento y ajuste permanentes que son necesarias para evitar su caída en la rutina y la rigidez”.

Por ello insisto, “es esencial tener en cuenta que la plena aplicación del modelo supone un cambio fundamental en el marco institucional de la educación técnica y la capacitación laboral, expresado en la concurrencia de una pluralidad de ejecutores calificados y que este requisito no se logra por generación espontánea sino que debe ser estimulado y apoyado a través de intensos y sistemáticos esfuerzos de promoción/difusión y de fortalecimiento institucional, los que deberían ser orientados con especial atención a las ONG y las organizaciones sociales y educativas cercanas a la población objetivo y comprometidas con procesos integrales y continuados e desarrollo...

La preocupación por los aspectos institucionales del modelo, expresada en ese trabajo, llama la atención sobre el carácter estructural del problema del desempleo juvenil en contextos de pobreza, caracterizado por la existencia de brechas fundamentales entre las competencias requeridas por los mercados de trabajo y las disponibles por este tipo de población, lo que a su vez exige – para su superación- una intervención integral, intensiva y sostenida en el tiempo, que sólo puede ser asegurada por sistemas educativos y de formación profesional estables, integrados y sólidamente anclados en sus relaciones con la sociedad civil y los

sectores empresariales, especialmente en el nivel local.

Milos²¹, autor vinculado a una prestigiosa ONG chilena especializada en procesos de investigación y acción en el terreno educativo que ha participado como ejecutora en el programa Chile Joven, y que a título individual ha tenido responsabilidades en evaluaciones externas de algunos componentes del mismo programa o de programas análogos, aborda un tema de gran importancia y que también había sido planteado directa o indirectamente por los autores anteriormente citados: “existen aún debilidades en la oferta de formación por parte de los privados, que se expresan en desajustes entre la formación técnica y la formación social y personal”. En otras palabras, Milos coloca sobre la mesa el tema de la calidad en la oferta formativa, que es precisamente el punto que discute el siguiente autor.

Castro y Verdisco²², funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, presentan un análisis comparativo de tres programas de capacitación de jóvenes socialmente desaventajados en América Latina: Chile Joven, el Proyecto Joven (Argentina), que aplica el mismo modelo institucional del primero, y el Plan Nacional de Educación Profesional de Brasil (PLANFOR).

El trabajo destaca que los tres programas tienen el mismo objetivo y la misma focalización poblacional, pero que presentan radicales diferencias en

su estrategia institucional: los dos primeros son ejecutados por oferentes privados seleccionados mediante mecanismos de mercado, mientras que PLANFOR es ejecutado por el SENAI, en este caso actuando como contratista del Ministerio e Trabajo del Brasil, que a su vez lo financia con recursos federales: el Fondo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A partir de la constatación, con base en datos relativamente confiables tomados de las evaluaciones realizadas sobre los tres programas, que muestran resultados equivalentes en términos de la empleabilidad alcanzada por sus egresados, el documento de Castro y Verdisco compara los proyectos en términos de la calidad de la formación ofrecida y de los mecanismos de focalización utilizados, concluyendo, en síntesis, que los dos proyectos “joven” son fuertes en su focalización, pero débiles en su calidad, mientras que los cursos patrocinados por PLANFOR tienden a ser de buena calidad pero débiles en su focalización.

Las fortalezas de focalización del modelo “joven” son atribuidas por los autores a los mecanismos de mercado y de incentivos que fundamentan su estructura institucional, y que les exigen un enfoque “*demand driven*” mientras que las debilidades de PLANFOR en este mismo frente se explican por la subsistencia de fuertes rezagos del enfoque “*supply driven*” que afectan al SENAI como al conjunto de instituciones del modelo IFP latinoamericano.

107

Por otra parte, las fortalezas en calidad de los cursos ofrecidos por PLANFOR se atribuyen al importante bagaje de recursos técnicos y pedagógicos del SENAI, incluyendo una fuerte conciencia de los valores fundamentales de la formación, mientras que las debilidades de los oferentes privados del modelo “joven” son explicadas por los mismos mecanismos de mercado, que fuerzan una actitud más inmediateista y en “oportunista” —el término no aparece en el documento reseñado y ha sido utilizado sin pretensiones valorativas por el autor de este artículo— en la selección de cursos, contenidos y en la movilización de recursos formativos por parte de oferentes que deben controlar cuidadosamente sus costos fijos, para asegurar la flexibilidad de respuesta y la rentabilidad privada de su inversión.

108

Finalmente, los autores concluyen que ambos modelos tienen mucho que aprender mutuamente, con lo que implícitamente se está afirmando que sus respectivos esquemas políticos y organizacionales deberían ser insumos en la construcción de una nueva institucionalidad de formación profesional en América Latina.

Articulación entre formación profesional e innovación y desarrollo tecnológico

Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este documento, la formación de recursos humanos y el

fomento de procesos de innovación y desarrollo tecnológico son dos funciones básicas en la creación de la competitividad de los aparatos productivos. Sus articulaciones mutuas son conceptualmente evidentes y ambas están presentes con alto nivel de prioridad en las políticas de desarrollo en la región latinoamericana. El acercamiento entre formación profesional e innovación y desarrollo tecnológico se viene registrando en América Latina desde ambas partes de la ecuación.

De una parte, desde las políticas industriales de innovación y desarrollo tecnológico, una de cuyas estrategias es la promoción de centros de desarrollo tecnológico (CDT), entendidos como organizaciones capaces de identificar necesidades concretas en este terreno en sectores productivos específicos, de adelantar los procesos de investigación, adaptación y/o innovación pertinentes, y de transferirlos con la eficacia y eficiencia requeridas para facilitar su incorporación efectiva en la actividad económica.

Entre otras, dos grandes cuestiones que suele enfrentar esta estrategia son: (i) la de la comunicación entre sectores productivos y CDT, para asegurar la pertinencia y la adecuación de la oferta, y (ii) la de la sostenibilidad financiera de las organizaciones, que deben realizar intensas inversiones en la formación de sus recursos humanos; en el equipamiento científico y tecnológico; en la creación de la base de in-

formación y conocimiento sobre la cual se construyen las respuestas a problemas tecnológicos concretos; y en el correspondiente financiamiento de costos fijos durante períodos prolongados, mientras que la clientela suele ser –por lo menos en las fases iniciales– relativamente reducida y su disponibilidad de pagar por los servicios se reduce a los costos directos de la solución específica demandada. La creación de estas organizaciones, casi por definición, requiere de la participación de varios agentes institucionales, particularmente los mismos sectores productivos involucrados y los centros académicos y de investigación, además de otras organizaciones públicas y privadas que aporten recursos y soporte institucional.

Por su parte, desde las instituciones de formación profesional, dadas las ventajas que les otorgan su infraestructura tecnológica y por su mayor disponibilidad de recursos financieros, la ampliación de su espectro de actividad desde las tradicionales funciones de capacitación hacia la prestación de servicios tecnológicos a las empresas, surge como una oportunidad de profundizar la relación entre el sector formativo y empresarial y de enriquecer los mecanismos de captación de cambios tecnológicos para alimentar los contenidos de la formación.

De hecho, para las IFP, que constituyeron la columna vertebral de la capacitación técnica durante varias

décadas en gran parte de los países de la región, y que desde hace varios años se encuentran bajo un intenso escrutinio con respecto a su eficiencia, su eficacia e incluso su relevancia, el ingreso al terreno del Desarrollo Tecnológico –articulado con la formación profesional– aparece como una de las alternativas más interesantes en su búsqueda por encontrar un papel equivalente al que desempeñaron en las décadas de los cuarenta a los sesenta, cuando fueron protagonistas de primer nivel en el panorama institucional latinoamericano de servicios al desarrollo. El SENAI en Brasil, y el SENA en Colombia, entre otros, han experimentado con distintos grados de éxito esta estrategia, siendo aparentemente mucho más avanzado su desarrollo concreto en el caso brasileño, probablemente debido a la mayor flexibilidad operativa y autonomía administrativa que le confiere su carácter de organización privada.

El SENAI²⁴ ha creado una Red Nacional de Tecnología, integrada por el SENAI-CIET (Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología), por los Centros Nacionales de Tecnología (CENATEC) y por los Centros Modelo de Formación Profesional (CEMEP). El SENAI-CIET es el eje de la Red y su función es la captación, procesamiento y difusión de informaciones en el ámbito nacional e internacional, relativas a tres campos de saber: educación, trabajo y tecnología. Los CENATEC

son unidades operacionales que, además de la tradicional área de formación profesional, actúa en los campos de asistencia técnica y tecnológica, información tecnológica e investigación aplicada. Los CEMEPS poseen como funciones básicas la educación para el trabajo, la asistencia técnica y tecnológica y la información tecnológica. No realizan investigación aplicada y el eje de su acción es la formación profesional, enriquecida por las restantes actividades y por las transferencias de información y metodologías que provienen de la Red.

110

El documento citado concentra su análisis sobre los antecedentes de la Red Nacional de Tecnología del SENAI como producto de un proceso evolutivo de la gestión pedagógica y tecnológica de la formación profesional, y hace evidente que éste fue impulsado además por requerimientos y criterios de administración financiera: la necesidad de incrementar ingresos mediante la venta de servicios; la necesidad de aligerar los costos de formación rompiendo con el modelo tradicional de reproducción del ambiente fabril en el espacio del centro de formación (con los correspondientes costos, cada vez menos sostenibles a medida que se incrementa la velocidad del cambio tecnológico).

El aspecto de autofinanciamiento mediante la venta de servicios a la industria, ha tenido un doble efecto: de una parte obligó a la introducción de cambios profundos en los sistemas de

administración y toma de decisiones, que se habían hecho rígidas y burocráticas durante el período previo de éxitos institucionales a lo largo de la estrategia de sustitución de importaciones; de la otra, al establecimiento de asociaciones estrechas entre empresas y sectores concretos de actividad productiva con el CENATEC.

La formación profesional continúa siendo el eje estructurante de ambos Centros, alimentada por los otros ejes de actividad antes mencionados. Es una concepción teóricamente clara y consistente. Sin embargo, no es fácil resolver las tensiones que se generan entre los diferentes vectores de acción de los Centros, como sucede cuando –paradójicamente– en la medida en que el componente de asistencia técnica tiene verdadero éxito al vender sus servicios a empresas en proyectos que implican secreto industrial, o pruebas que requieren la exclusividad de los técnicos involucrados, afectando así el servicio de formación. Este tipo de problemas, surgido del éxito y de la exploración activa de nuevas áreas de acción, son sin duda mejores que los derivados de la inacción o de la rigidez administrativa.

La estrategia que la Red de Tecnología del SENAI ha asumido para intentar superar las tensiones antes mencionadas, es la de utilizar el componente de transferencia de tecnología como el eje integrador de las distintas áreas de actividad, lo que requiere de su fortalecimiento en la práctica, sólo

obtenible mediante el establecimiento de verdaderas relaciones de cooperación con las empresas del sector.

Una de las derivaciones más significativas de la estrategia de la Red de Tecnología del SENAI es la que conduce al apoyo a la creación de nuevas empresas de base tecnológica, como lo demuestra la experiencia MIDIVille, en la ciudad de Joinville, donde un Centro de Tecnología Electro MetalMecánica (CTEMM) actúa como soporte a una incubadora de empresas, con el apoyo del sistema nacional de apoyo al desarrollo tecnológico y del SEBRAE, el cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, y con asociaciones con empresas internacionales. En suma, un sistema de relaciones y alianzas entre distintos actores pertinentes.

Con respecto al caso colombiano, un estudio exploratorio recientemente realizado por el autor del presente documento, en el que se examinaron casos de centros de desarrollo tecnológico (CDT) privados de origen empresarial y de Centros de Formación del SENA que prestan servicios tecnológicos arrojó las siguientes conclusiones:

a) *Con respecto a los CDT de origen empresarial y administración privada:*

- Que el hecho de ser privadas y de origen empresarial no garantiza por sí mismo su éxito,

- Que sus mayores fortalezas radican en su articulación más cercana con sectores productivos concretos y en la consecuente mayor pertinencia de su oferta, así como en su más ágil capacidad de respuesta,
- Que sus mayores debilidades se encuentran en la sostenibilidad financiera, especialmente en lo que se refiere a la inversión inicial en tecnología y recursos humanos, así como en los costos fijos relativos al desarrollo y mantenimiento de una base de conocimiento y de capacidad tecnológica relevante,
- Que de lo anterior se deriva la necesidad de mezclas de financiamiento público-privado para cualquier emprendimiento de esta naturaleza
- Que en ausencia de una demanda efectiva de los sectores productivos, nacida de presiones competitivas y/o de culturas de innovación que hagan evidente la costo-efectividad de una inversión en desarrollo tecnológico, la proporción de aportes privados a los CDT tenderá a ser muy reducida

b) *Con respecto a los Centros de Formación Profesional del SENA,*

- Que el SENA aún no cuenta con verdaderos CDTs.(en el

111

sentido de que las funciones de transferencia de tecnología, información tecnológica e investigación aplicada son aún muy marginales y están constreñidas por las rigideces burocráticas y de los procedimientos de control de la administración pública).

- Que la organización y la lógica de funcionamiento administrativo y operativo de un centro de formación debe sufrir cambios fundamentales si se desea que ofrezca servicios tecnológicos que lo acerquen al concepto de CDT,
- Que la tradición y la cultura organizacional de instituciones públicas muy consolidadas plantean serias resistencias al cambio organizacional que se derivaría de aceptarse la conclusión anterior.
- Que, en consecuencia, una política de transformación de Centros de Formación en CDT pasa por transformaciones fundamentales en la estructura y la cultura de la IFP.
- Que, sin embargo, las IFP cuentan con recursos organizacionales, financieros y tecnológicos que les confieren gran potencial en el área del desarrollo tecnológico
- Que el aprovechamiento de este potencial parecería más factible si se establecen asociaciones institucionales con

organismos del primer tipo, en los que ellos aporten los factores de fortaleza que les son propios.

c) *Finalmente, del análisis conjunto concluye:*

- Que la asociación de IFP con CDT privados tendría un modelo ideal en el que las primeras aportan recursos financieros y articulación estratégica con las políticas de formación profesional, mientras que las segundas aportan flexibilidad, pertinencia y recursos humanos de alta calificación
- Que lo anterior indica que la administración de las estructuras de oferta así generadas debería hacerse a través de organismos de derecho privado, aunque su orientación política debería ser concertada y compartida.
- Que otra manera (no alternativa, sino complementaria) de enfocar la división de funciones sería la de los CDT realizando los procesos de I&D y de formación de formadores, mientras que las IFP asumen gran responsabilidad en la transferencia y difusión de la tecnología desarrollada o adaptada.
- Que un factor crítico, probablemente el fundamental, para estructurar la función de desarrollo tecnológico, es la ca-

lificación de los recursos humanos responsables de su gestión.

Posteriormente a la realización del anterior estudio se ha conocido un documento de política del SENA²⁵ que organiza su estrategia de desarrollo tecnológico esencialmente alrededor del establecimiento de relaciones de complementariedad y sinergia con CDT de naturaleza privada, de tipo sectorial y regional así como en incubadoras de empresas de base tecnológica, tomando participación financiera y de gestión en los mismos y concentrando la acción de sus centros de formación en las funciones de formación, información y transferencia de tecnología.

La capacitación en y por la empresa: resurgimiento que revela heterogeneidades en los actores

Ya se ha comentado cómo la presión competitiva recibida por los sectores productivos de las economías latinoamericanas como producto del cambio en el modelo de desarrollo ha colocado en primera fila de las prioridades la de formación de sus recursos humanos. Pero, así como esta presión ha desnudado debilidades y carencias en los aparatos tradicionales de oferta de formación profesional, el hecho de que ahora la formación se plantea como un proceso permanente ante la velocidad del cambio tecnológico y organizativo ha hecho revalorizar el papel de las em-

presas como ámbitos formativos que deben ser cada vez más estructurados (a diferencia del aprendizaje informal que fue siempre una de las modalidades de formación en la empresa) y -en consecuencia- la necesidad de que ellas se asuman como proveedores de capacitación, dejando de descargar esta responsabilidad en los sistemas educativos y de formación profesional especializados.

En respuesta a esta presión, se percibe un surgimiento de la conciencia sobre la importancia de la capacitación en los sectores empresariales, como lo demuestran las múltiples declaraciones de sus representantes asociativos e infinidad de casos concretos en los que empresas individuales o agrupaciones de empresas deciden organizar y desarrollar procesos estructurados de formación continuada a sus trabajadores, generalmente vinculados con estrategias de mejoramiento de calidad.

Sin embargo, como lo expresa Martha Novick,²⁶ la realidad de la capacitación empresarial en América Latina, aunque presenta estrategias diversas y complejas muestra cierta tendencia hacia un círculo vicioso: las empresas más desarrolladas y los trabajadores más capacitados son los que reciben más apoyo y más capacitación, es decir, que los sectores que más capacitación necesitarían (los menos capacitados o los que cuentan con menos recursos) son los que menos la reciben.

Esta constatación revela un problema muy importante al enfocar la cuestión de la capacitación empresarial en la región, y es el de la heterogeneidad de sus economías, que se refleja en la correspondiente heterogeneidad de tipos de empresas y por lo tanto de actores, posiciones y prácticas en el terreno de la formación profesional.

Labarca²⁷ ha elaborado una tipificación de empresas que permite caracterizar comportamientos típicos en materia de implementación de tecnologías y estrategia de recursos humanos, diferenciando cinco grandes grupos:

- Las nuevas cadenas productivas que se caracterizan por estructurar un conjunto de empresas en torno a la ensambladora del producto final. En este tipo de cadenas se ha constatado un efecto inductor de tecnología, con sus correspondientes consecuencias en procesos e capacitación, pero generalmente restringidos a la primera línea de subcontratación.
- Las industrias en régimen de maquila, que ocupan entre un tercio y la mitad del empleo industrial en la región, y que a su vez presentan dos variantes: las de maquila tradicional, con bajo nivel de desarrollo tecnológico, cuya demanda por capacitación es mínima, y las maquilas tecnológicamente más desarrolladas, en las que los procesos de entrenamiento y capacitación son importantes.

- Las industrias volcadas al mercado interno, en las que también hay que diferenciar a las que se desarrollaron en la etapa sustitutiva de importaciones y que tratan de sobrevivir enfrentando la competencia internacional de manera básicamente reactiva, con innovaciones parciales en sus bases tecnológicas, y que dependen de las instituciones tradicionales para la formación de sus trabajadores, de una parte; y de la otra a las empresas más dinámicas que enfrentan de manera más proactiva la competencia internacional e incluso de exportar a mercados secundarios, las que han cerrado parcialmente la brecha tecnológica y han tratado de mejorar sus recursos humanos con éxitos variables.
- Las grandes industrias competitivas en el mercado internacional, de propiedad nacional o extranjera, que muestran un desarrollo tecnológico más intensivo, y que en consecuencia han desarrollado estrategias de formación de recursos humanos partiendo por el nivel directivo, siguiendo por el personal administrativo para terminar por el personal operativo.
- Las pequeñas y las medianas industrias que son los retazos más débiles del tejido industrial de la región y que presentan una incapacidad crónica para cerrar su brecha tecnológica no sólo con relación al mercado internacional sino incluso con las industrias grandes

volcadas al mercado interno. Los dos medios más importantes para satisfacer su demanda de recursos humanos son las instituciones tradicionales de formación y –sobre todo– la formación en el trabajo mismo, aunque de manera generalmente muy poco estructurada.

Es claro, entonces, que en cada categoría de las anteriores estamos hablando de empresarios, pero de diferentes tipos de empresarios y por lo tanto de diferentes actores con respecto a la formación profesional, lo que tendría que ser tenido en cuenta en las políticas y en los sistemas nacionales de formación y capacitación.

Otro factor, relacionado con el anterior, que media en la posición de las empresas con respecto a la formación de sus recursos humanos, es el de la modalidad de sus procesos de introducción de nuevas tecnologías, en el que el mismo autor diferencia entre los procesos progresivos de adaptación a partir de la base tecnológica instalada, o los procesos de quiebre del sistema existente al cambiarse todas o la mayor parte de las instalaciones. Es claro que ambas vías generan estrategias diferenciales de formación y capacitación de recursos humanos.

Una diferenciación adicional, que cabría considerar, es la que se presenta entre empresarios líderes en el terreno de la formación de recursos humanos (entendiendo por empresarios en el sentido amplio a personas, em-

presas o grupos empresariales) y empresarios menos interesados en el tema. Los primeros son actores dinámicos en la inversión de recursos propios y proactivos en la generación de sinergias institucionales con los oferentes externos de formación profesional, sean ellos nuevos o tradicionales, públicos o privados.

En Colombia, la Universidad de Los Andes realizó una investigación contratada por el Programa de Formación para el Trabajo²⁸, en que se estudiaron varios casos de lo que se denominó “Alianzas empresariales de formación para el trabajo”²⁹, realizadas por grupos de empresas asociadas formal o informalmente con objetivos de competitividad y/o desarrollo social en ámbitos sectorial, territorial, gremial, etc., tratando de identificar algunos de los factores que determinaron esas iniciativas y de sus condiciones de éxito o fracaso. Sugestivamente, se constató que este tipo de alianzas con liderazgo empresarial es capaz de movilizar a gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones privadas y públicas de formación, incluyendo –sorprendentemente para muchos– al mismo SENA, entidad que aparece desempeñando un papel en todos los casos, y en ocasiones prestando servicios innovativos, aunque en otras se señala su rigidez de respuesta.

Los resultados más generales del estudio, se pueden resumir así: (i) los procesos de organización de las alianzas, por su fecha de iniciación, pare-

cen ser el resultado de una reacción a los primeros pasos de apertura de la economía colombiana, lo que denotaría una actitud reactiva más que proactiva; (ii) la alianza entre empresas confronta dificultades por la tensión entre los intereses de cada empresa y los del conjunto; (iii) la claridad de objetivos tiene una relación directa con la estabilidad y permanencia de la alianza; (iv) en todos los casos el SENA estuvo presente, aunque de manera diferente, lo que la confirma como la entidad de formación más importante del país, pero las alianzas encuentran dificultades para su articulación con esta institución puesto que ella actúa con una lógica “macro” mientras que la empresa mantiene una visión “micro”, y es difícil conciliar ambas visiones en el terreno operativo.

116

Al hablar de empresarios líderes es conveniente diferenciarlos de otros actores de importancia en el terreno empresarial, los dirigentes de asociaciones empresariales en sus distintos niveles y agrupaciones sectoriales, regionales, etc. En la época de predominio del modelo de sustitución de importaciones, tales actores tendieron a concentrar su actividad en el terreno del *lobby* gubernamental para obtener decisiones y condiciones arancelarias, financieras, etc., que protegieran y/o estimularan la actividad de sus representados, aunque no se puede olvidar que también jugaron un papel fundamental en los procesos de creación y gestión de las IFP (aunque en la generalidad de ellas –con la excepción del

SENAI- fueron perdiendo paulatinamente interés y poder decisorio).

Sin embargo, desde que el cambio en el modelo de desarrollo colocó nuevamente a la competitividad como un imperativo para la supervivencia y el crecimiento de las actividades empresariales, los dirigentes asociativos han retomado el tema de la formación de recursos humanos con renovado interés, tanto en sus concertaciones de política con los sectores gubernamental y laboral, pasando por una actitud más crítica y exigente en las instancias directivas de las IFP, como en la prestación de servicios a sus afiliados.

De hecho, existe una clara tendencia a que las organizaciones empresariales exijan incrementos en su capacidad decisoria o de control sobre los aparatos públicos de formación y capacitación, especialmente cuando ellos son financiados con recursos que provienen de contribuciones parafiscales, como es el caso de las IFP. Pero, además, cada vez son más frecuentes las iniciativas de creación de instituciones sectoriales privadas, especializadas en la provisión de servicios tecnológicos y de capacitación, así como de servicios de intermediación y apoyo al empresario para obtener esos servicios en el mercado privado, a la manera de los OTIR del sistema chileno de formación profesional.

Volviendo al trabajo de Novick, éste muestra que la competitividad ahora no está asociada solo, ni princi-

palmente, con la innovación tecnológica, sino también con la innovación organizacional y social, lo que la hace un concepto mucho más complejo, puesto que los procesos de aprendizaje se dan tanto en la empresa como en los trabajadores.

Los estudios de caso en los que fundamenta su investigación hallaron una serie de condiciones que hacen posible procesos de formación y capacitación exitosos: i) las experiencias de capacitación deben constituir un proceso continuo, permanente y sistemático, puesto que de nada sirven las acciones puntuales; ii) deben reconocerse los saberes de todos los integrantes de una organización (tanto operarios de primera línea como encargados de departamentos y gerentes); iii) deben crearse mecanismos que faciliten la traducción de saberes tácitos a saberes codificados y permitan su difusión (por el ejercicio práctico del proceso productivo en la unidad productiva se “saben” muchas cosas pero no se convierte en un saber compartido y a veces ni siquiera expreso).

En términos generales, concluye, la capacitación debe ser parte orgánica y sistemática de las políticas de las empresas, porque se conocen muchos casos de empresas que emprenden planes de capacitación muy puntuales o que responden a necesidades muy inmediatas pero que no tienen consecuencias duraderas ni efectos significativos. En el nivel operativo es clave la detección de necesidades de capaci-

tación sistemática y localizada así como el cuidado en la formación de formadores dentro de la organización para procurar un lenguaje común y una unidad de criterios formativos. Por otra parte, debe haber forma de certificar y evaluar las competencias de los trabajadores. Solo teniendo estos mecanismos de control es posible el logro de los objetivos.

Es claro que resulta difícil, excepto para grandes organizaciones, disponer de aparatos propios y autónomos de formación y capacitación capaces de responder a este conjunto de condiciones, lo que señala una vez más la necesidad de que ellos estén respaldados y complementados por instituciones especializadas, sean ellas públicas o privadas.

El sector laboral ante la nueva formación profesional

117

Si bien para los trabajadores el tema de la formación profesional ha sido universal y tradicionalmente un asunto de interés, y para sus organizaciones sindicales una de las reivindicaciones clásicas, y que en América Latina ellas desempeñaron un papel importante en los procesos de creación de las IFP, parece necesario reconocer que en general, al igual que sucedió con los actores empresariales, su participación y su capacidad propositiva en este terreno sufrió una sensible declinación durante las décadas inmediatamente previas al cambio en el modelo de sustitución de importaciones.

Esta declinación puede atribuirse a varias causas, de las que se mencionan dos a continuación sólo con ánimo especulativo, pues tal análisis no es el objeto del presente trabajo: de una parte, al “adormecimiento competitivo” general que produjo en todos los actores productivos (empresarios y trabajadores) la prevalencia del modelo de sustitución de importaciones, que hizo que para los trabajadores el tema de la educación formal y general de sus hijos como instrumento de movilidad social adquiriera mayor importancia que la formación profesional; de la otra, a la concentración de sus reivindicaciones en los aspectos salariales, de seguridad social y de estabilidad en el empleo. Ambos factores, en el marco del proceso general de reducción de la participación sindical en la fuerza de trabajo, determinado entre otras causas por el peso relativamente menor que los sectores industriales y formales siempre ha tenido en la región (proceso que tiende a agudizarse en la medida que el impacto de la transformación productiva adquiere en muchos países cariz de desindustrialización).

De esa tendencia general, es necesario rescatar sin embargo algunos casos nacionales y situaciones más o menos puntuales que manifiestan una vigencia prolongada del interés por la formación profesional entre las organizaciones sindicales. En el nivel nacional, los casos de Argentina, Brasil, Uruguay y México, siendo entre ellos sobresaliente el caso de sectores del sindicalismo por su capacidad propo-

sitiva y por su activa inserción en procesos de concertación tripartita y bipartita alrededor del empleo y la competitividad. Las siguientes citas del trabajo de Clemente Ganz Lucio³⁰ expresan esa actitud:

“El objetivo... es presentar un esquema de lo que viene realizando el movimiento sindical brasileño en este campo, mostrando la diversidad de iniciativas, los diferentes niveles de complejidad de las experiencias, y el esfuerzo para construir una intervención propositiva y con control social en las políticas de empleo y formación profesional”.

“Para los trabajadores y, particularmente, para el movimiento sindical, la novedad en esa agenda de educación está reflejada en la naturaleza de los proyectos oficiales y de la iniciativa privada, así como en el nuevo espacio de negociación que se abre junto al gobierno y a los empresarios. Se trata de un espacio aún incipiente, principalmente el que involucra la relación directa entre el capital y el trabajo, pero los trabajadores intentan tornarlo más consistente mediante la utilización del poder de negociación de que disponen a cada momento. Poder que se mide por la capacidad de presentar propuestas que concurren para ecuacionar los dilemas de formación profesional frente a las nuevas formas de producir y de organizar la producción que están colocando en jaque el empleo, las actuales formas de remuneración y de contratación del trabajo y la duración

de la jornada y demás derechos conquistados por el movimiento sindical”.

“La década de los años noventa reveló un gran esfuerzo por parte de las entidades sindicales en el sentido de implementar escuelas y cursos de formación profesional. Según una reciente encuesta de la educadora Silvia María Manfredi las entidades que actualmente realizan mas capacitación profesional son los sindicatos de trabajadores, lo que indica que el movimiento sindical brasileño ha tomado para él parte de la responsabilidad de ofrecer alternativas a las necesidades de educación y formación que se presentan en función de los cambios que la introducción de innovación tecnológicas y organizacionales imprimen”.

También señala el autor que este interés del sindicalismo brasileño por el tema de la formación profesional tiene raigambre histórica: “(en los años cuarenta) Esas son algunas de las demandas pioneras del movimiento sindical, que inauguran todo un período de reivindicaciones por formación y calificación de los trabajadores, A esas se sumaron, al mismo tiempo, innumerables experiencias sindicales *de construcción de escuelas profesionales, muchas de ellas hasta hoy en pleno funcionamiento*”.

Tanto en los países mencionados, como en otros donde la presencia sindical en el tema de la formación profesional ha sido menos intensa, se ha producido recientemente un resurgimien-

to general del interés por el mismo como consecuencia del duro impacto que la transformación productiva ha tenido sobre el empleo y sobre el propio movimiento sindical. Este interés se ha canalizado a través de dos avenidas fundamentales: los convenios de concertación tripartitos sobre competitividad y empleo, comentados en el capítulo III, *supra*; y los convenios colectivos de ramas de actividad o industria.

Sobre estos últimos, es posible citar una serie de ejemplos concretos en la región, tomados de un reciente estudio sobre formación profesional en la negociación colectiva, realizado por Cinterfor/OIT:³¹

En Argentina, el Convenio colectivo del sector Gas -por ejemplo- refiere a la capacitación como vinculada a mejorar las habilidades de los trabajadores y a mantener la calidad del servicio. En relación con los recursos movilizados para promocionar la capacitación, la norma es el financiamiento de las actividades a cargo de la empresa, surgiendo como dato significativo la fijación de cláusulas de cumplimiento referidas al aporte empresario con destino a Fondos Sindicales para la Capacitación o sostén de Centros de Formación Profesional, en todos los casos que fueron analizados. El Acuerdo Marco del Sector Seguros No. 191/92, celebrado entre las organizaciones profesionales de empresarios y la de trabajadores (Sindicato del Seguro), incorpora en la cláusula de-

nominada Comité de Capacitación Laboral, un mecanismo participativo realmente innovador, tendiente a lograr la participación activa de las partes en la definición de políticas de capacitación en el ámbito sectorial orientadas a la calificación y recalificación del personal.

En Brasil, la Convención Colectiva Bancaria, si bien no estipula mecanismos concretos de formación, entre las regulaciones de contenido económico prevé el pago a los empleados de una retribución con fines educacionales, llamada «salario-educación», compensatoria de los gastos de su educación de primer grado, y la de sus hijos, en establecimientos pagos, entendiéndose además que este rubro no posee carácter salarial. Por otra parte también se regula la concesión de licencias especiales por razones de estudio, sobre la base de considerarse esas jornadas como de trabajo efectivo. En los últimos años, entre las experiencias relevantes ensayadas en ese país, resulta ineludible señalar el ámbito de Acuerdo Sectorial Automotriz, que comprende la negociación colectiva desarrollada en Brasilia (febrero de 1993), entre las empresas privadas y entidades profesionales de empleadores por un lado, y las organizaciones de trabajadores representadas por la CUT, por Força Sindical y la Federación de Metalúrgicos de São Paulo, por otro.

Esta convención tiene la particularidad de haber incluido también como tercer partícipe al Gobierno Fe-

deral, interesado en promover la inversión productiva y el empleo, a través de facilidades y garantías reconocidas al sector privado. En la nómina de temas acordados y que incluyen el aumento de los niveles de producción, de la oferta de empleos, de los niveles salariales y de la comercialización, así como la rebaja de impuestos, de los márgenes de ganancia de la cadena productiva y la disminución de los precios al consumidor, a través del instrumento que se comenta, se incorporan algunas regulaciones en materia de tecnología, calidad y productividad. Para ello se parte de la base de ampliar el espacio del sector automotriz en el «Programa Brasileño de Calidad y Productividad», especialmente en lo que refiere a la capacitación y reciclaje de la mano de obra empleada.

A través de la creación de una entidad técnico-científica sectorial, o de la transformación de alguna de las entidades ya existentes, se procura una normalización técnica, la certificación de la calidad y la implementación de programas de calidad, productividad y tecnología, en el ámbito nacional, incluyendo en el Consejo Deliberante del Programa la representación de los trabajadores. A este organismo se le asigna la tarea de gestionar e integrar los recursos y calificaciones de las entidades de tecnología y calidad existentes. Entre los grupos de trabajo que se crean para desarrollar el acuerdo y promover una agenda de continuidad, uno de ellos incluye aspectos relativos a la tecnología y la calidad.

120

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

En Paraguay, el convenio colectivo de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), de 1993, constituye una de los primeros y más completos convenios colectivos celebrados en el ámbito de una empresa estatal de ese país. En el capítulo sobre «Capacitación y Desarrollo», se consagran algunos principios centrales en torno al instituto, destacándose la enunciación de que la capacitación es, al mismo tiempo, un *derecho del trabajador y una obligación del empleador*. Al respecto, en una de sus cláusulas se expresa textualmente que «las partes

convienen en la importancia de la capacitación del personal de la institución, por lo cual se establece como derecho de los trabajadores y obligación de la empresa, la continuidad de la capacitación del personal, actualizándola tecnológicamente y administrativamente en todas sus formas». Se prevé, asimismo, la creación de centros de adiestramiento, bibliotecas, laboratorios de investigación, cursos y becas encaminadas a la formación y capacitación permanente de los trabajadores. El convenio también establece la participación del Sitrande (Sindicato de Trabajadores de ANDE) en la gestión de capacitación y acuerda un régimen de tiempo para la capacitación, a través del reconocimiento de licencias destinadas a la formación profesional de los trabajadores.

En Perú se suscribió, en 1995 en el ámbito de la empresa cuprífera Magma Tintaya S.A. que opera en el Departamento de Cuzco, un acta de entendimiento entre la compañía y el sindicato de obreros, a través de cuya negociación colectiva se crea un Comité Conjunto Sindicato-Gerencia como proyecto de participación compartida en la gestión, entre cuyos objetivos se destaca la estabilidad en el empleo y el mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo, dentro de un marco de relacionamiento que posibilite operaciones productivas y con costos competitivos. Con ese fin se procura adoptar acciones comunes que impliquen desde la reubicación del personal afectado y la oportunidad de capacitación

121

para los nuevos puestos de trabajo, hasta un eventual servicio de colocación cuando no se encuentre otra posibilidad.

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

Como se puede apreciar, a pesar de la relativa debilidad general y de la heterogeneidad de situaciones nacio-

nales en cuanto a la presencia de actores laborales en la formación profesional, se constata un surgimiento general de ese interés que por otra parte refleja la conciencia cada vez más clara que las organizaciones sindicales y en general los trabajadores tienen sobre el papel fundamental de la formación como instrumento para asegurar la estabilidad y la promoción en el empleo.

El estudio sobre Brasil antes citado presenta, por ejemplo, el Programa de Capacitación de Dirigentes y Asesores Sindicales (PCDA), un proyecto conjunto de las centrales CUT, CGT, Força Sindical y el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socio Económicos (DIESSE), que tiene por objetivo la preparación de dirigentes, activistas y asesores del movimiento sindical para la intervención calificada en el proceso de reestructuración productiva. Y más adelante afirma: “El análisis de los acuerdos y de las convenciones colectivas sobre educación/formación indicarán que las cláusulas acordadas todavía representan poco frente a las actuales necesidades de educación de los trabajadores brasileños. Sin embargo, por primera vez, en muchos años, empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones representativas, negocian y acuerdan un conjunto de medidas y acciones orientadas a ampliar la calificación y el desarrollo profesional de los trabajadores que salen del ámbito del auxilio educacional, previsto en ley, y que se orientan hacia temas relacionados a

la formación de los trabajadores, aunque de manera muy embrionaria : (...) En vista de eso, el compromiso entre ambos, en el sentido de concebir una política de formación de interés común, tal vez sea el aspecto mas positivo de cuadro que hoy se vislumbra”³²

Hemos visto, entonces, que el actor genéricamente llamado “sector laboral” tiene muchas manifestaciones y grados de desarrollo, así como algunos ejemplos de cooperación con otros actores empresariales y gubernamentales, e incluso con generación de actores formativos propios. Toda una panoplia d posibilidades de acción sinérgica.

Además, vale la pena considerar, para completar el panorama, a otro actor sindical que puede tener relevancia en algunas situaciones específicas: se trata de los sindicatos de las IFP u otras agencias de formación profesional, cuando ellos existen. Este actor laboral tiene el potencial de jugar un papel muy importante dentro de los procesos de cambio institucional, sea como agente participativo en los procesos de concertación respectivos, o como factor de resistencia motivado por razones de diversa índole que no es del caso discutir en este documento. Es un actor que no puede ignorarse, pues a su importancia dentro de cada institución se suma la influencia que puede alcanzar sobre las posiciones generales del sector laboral en los procesos de negociación y concertación del desarrollo de la formación profesional.

Por ejemplo, el sindicato del SENA, en Colombia, denuncia: “En su culto a la ‘competencia’ y las leyes del mercado Planeación Nacional concibe el Sistema Nacional de Formación Profesional como un simple mecanismo de entrega de la misión y recursos del SENA al sector privado”.³³

V. ACTORES RELEVANTES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. PROPUESTA PARA UNA HERRAMIENTA ANALÍTICA

A lo largo del presente documento se ha intentado demostrar la afirmación hecha en la presentación, acerca de la necesidad de desagregar las categorías clásicas de Empresarios, Gobiernos y Trabajadores para el análisis de actores relevantes en la formación profesional. Además, han sido mencionados otro tipo de actores que aparecen en la escena, y sin cuya consideración sería imposible hoy entender los procesos de formación profesional, así como construir el paradigma de los Sistemas Nacionales de Formación.

En la tabla de la página siguiente se ha propone, como mero instrumento de trabajo, un inventario clasificado y desagregado de actores pertinentes a la formación profesional en la región. Se incluye en este documento sin pretensiones conclusivas, y únicamente con la intención de someterlo a la consideración del lector para estimular aportes, sugerencias y críticas

123

que contribuyan a su mejoramiento. De hecho, las categorías no son mutuamente exclusivas, lo que quiere decir que algunos actores podrían aparecer en varias de ellas, según casos concretos. Como se verá, aparece una desagregación de los tres grandes actores clásicos, y se adicionan dos grandes categorías adicionales: la de los formadores e intermediarios, y la de “otros”, con sus correspondientes desagregaciones. No todos los actores generales o específicos allí incluidos han sido mencionados en la exposición precedente, pero el autor cree que su pertinencia resultará bastante obvia para quienes participan de la comunidad de la formación profesional en la región.

124

Desde diferentes perspectivas se ha reiterado el fenómeno de la aparición de nuevos actores relacionados con la formación para el trabajo. En este punto se propone al lector un “filtro” que permita diferenciar los diferentes roles y condiciones que juegan los diversos actores en cada realidad, porque es evidente que no todos tienen en todas partes el mismo grado de participación, injerencia, etc.

Primero que todo sería útil poder distinguir entre un sujeto y un actor. Sujeto es aquel individuo, entidad u organización cuyo accionar es simplemente reactivo, en actitud pasiva, de acomodo estático a la realidad, se caracteriza por una actividad poco o nada significativa. De otra parte un actor (un individuo, entidad u organización) es aquel cuya acción tiene una clara orien-

tación social, es decir, tiene sentido y objetivo. Es aquel que se relaciona dinámicamente con su entorno, que cumple funciones claras y precisas y que llega a formar parte sustantiva del tejido social. Se les podría entender como los participantes colaboradores. Dentro de los actores propiamente dichos hay un subgrupo que denominaremos actores proactivos, que son aquellos que se distinguen por su capacidad propositiva, por ser aquellos que hablan a los demás, por liderar los procesos, por ser los puntos de referencia.

En la tabla presentada a continuación no se ha intentado calificar a los actores. Este es un ejercicio que requeriría de una base de información empírica de la que no se dispone para el nivel regional, y probablemente tampoco para cada caso nacional. Sin embargo, esta pequeña herramienta analítica³⁴ permite al lector hacerse una idea de qué tipo de actores son los que él conoce: es casi inevitable que en cada realidad nacional nos encontremos con entidades o individuos tipo sujetos, tipo actores propiamente dichos, y actores proactivos. Por supuesto, se podrían incluir nuevos actores que tengan relevancia en situaciones concretas.

Esta idea también está íntimamente relacionada con la propuesta de la presentación de este documento sobre el “llamado a la acción”, que como se recordará, consiste en que cada actor (o incluso sujeto que esté interesado

en superar su condición de tal) asuma sus responsabilidades y evite el engaño de estar mirando “hacia afuera” en espera del gran cambio estructural que le permita hacer gala de sus potencialidades. La propuesta es mirar ‘hacia adentro’ y asumir el cumplimiento de sus responsabilidades mediante al aprovechamiento de sus fortalezas y sus oportunidades, la superación d sus debilidades y el control de sus amenazas, utilizando como estrategia la posibilidad de identificar y seleccionar a los actores con los cuales – otra vez en cada situación concreta- es posible y/ o deseable establecer relaciones de complementariedad y sinergia.

VI. NUEVOS ACTORES Y ARTICULACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Tocar el tema de la relación entre lo público y lo privado realmente es una invitación a hablar de varios de los grandes temas en discusión del momento. Al hablar de lo público necesariamente se hará mención al papel del Estado y cómo éste viene siendo objeto de una replanteamiento de funciones, también es inevitable comentar el sorprendente surgimiento de oferta de formación por agentes privados, lo que a su vez nos acerca al tema de las nuevas fuentes de financiamiento de la formación y la relación entre actores nuevos y tradicionales.

También es un tema que motiva largas discusiones de tipo técnico o, a veces, ideológico sobre qué es lo público y qué es lo privado, procurando delimitar sus responsabilidades, alcances y limitaciones. En el ámbito político el tema es bien actual, porque después de un período de implementación de un modelo aperturista y comúnmente identificado con el neoliberalismo, que acentúa bastante el papel del mercado como mecanismo hegemónico de las relaciones sociales, se está presentado una corriente de pensamiento cada vez mas fuerte que pretende replantear esa orientación, matizarla con un enfoque mas sensible a lo social y en el que no predomine tanto el mercado, o en el que se lo restrinja a su ámbito natural, sin que marque el derrotero en otros aspectos, en los que su acción no es tan eficaz. Existe actualmente una tensión manifiesta entre estas dos grandes corrientes de pensamiento. ¿Hasta dónde debe llevarse la lógica de mercado ? ¿Hasta dónde debe intervenir, planear, ejecutar el Estado? Y, sobre todo, ¿cuál es el papel que ante ambos debe jugar una sociedad civil cada vez más pujante y organizada?

Curiosamente, uno de los puntos que más se subrayó en un reciente seminario realizado en Colombia sobre lo público y lo privado en la formación para el trabajo³⁵, es que no hay claridad conceptual sobre qué es lo público y qué es lo privado. Muchas veces las discusiones se hacen eternas

125

**ACTORES RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN
TÉCNICA Y LA CAPACITACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**
Aproximación a un instrumento taxonómico y analítico

126

GRUPOS DE ACTORES	ACTORES ESPECIFICOS	CATEGORIA		
		Sujeto pasivo	Actor	
			Activo	Pro-Activo
1. ESTATALES	1.1. Ministerios de Educación. 1.2. Ministerios de Trabajo 1.3. Ministerios de Fomento, Desarrollo, Industria, 1.4. Ministerios de Economía, Hacienda, etc. 1.5. Ministerios de Planificación. 1.6. Instituciones oficiales de formación. 1.7. Gobiernos regionales y locales.			
2. EMPRESARIALES	2.1. Asociaciones empresariales. 2.2. Encadenamientos productivos 2.3. Organizaciones de maquila 2.4. Grandes empresas y conglomerados 2.5. Pequeñas y medianas empresas 2.6. Líderes empresariales.			
3. LABORALES	3.1. Federaciones sindicales. 3.2. Sindicatos de empresa e industria 3.3. Organizaciones de trabajadores informales. 3.4. Líderes sindicales. 3.5. Sindicatos de las instituciones de formación.			
4. FORMADORES E INTERMEDIARIOS	4.1. Instituciones de formación profesional . 4.2. Escuelas de educación media técnica. 4.3. Instituciones. de educación tecnológica (post-secundaria) 4.4. Empresas de capacitación no formal. 4.5. Instituciones de capacitación y/o intermediación de servicios, de origen empresarial. 4.6. ONG y entidades de servicio solidario.			
5. OTROS ACTORES RELEVANTES	5.1. Centros de investigación y desarrollo tecnológico 5.2. Centros de desarrollo empresarial 5.3. Centros académicos y de investigación 5.4. Medios de comunicación 5.5. Organizaciones cívicas y comunitarias 5.6. La cooperación internacional 5.7. Políticos			

porque los interlocutores no tienen un lenguaje común, o tienen términos comunes pero los entienden de diferente manera, lo que provoca no pocos equívocos. En el mencionado seminario se plantearon algunas opciones de definición.

Para María de Ibarrola³⁶, por ejemplo, la educación básica es una responsabilidad eminentemente pública; pero al hablar de responsabilidad pública no se está queriendo significar que la educación básica deba ser manejada exclusivamente por el aparato gubernamental. Lo público está en continua tensión, conflicto o asociación con lo privado y su único rasgo distintivo es la inclusión de todos, en tanto que el único rasgo característico de lo privado es su capacidad de excluir a alguien con algún criterio, bien sea religioso, étnico, socioeconómico o intelectual.

De otra parte, Jorge Hernán Cardenas³⁷ expresa que por lo público entiende fundamentalmente lo relacionado con aumentar la competitividad media del trabajador. Esto puede hacerse de dos formas: con mecanismos de mercado o con mecanismos de no-mercado. Si se elige la primera vía, se da lugar a un mercado de servicios de formación para el trabajo: la gente invierte en formación y el mercado provee los bienes requeridos. No es necesaria en este caso la intervención pública, a menos que se comprueben vacíos en el mercado que no llena el sector privado. Para el mismo académico,

lo privado no es otra cosa que la competitividad de las empresas, la posibilidad de crear empresas más dinámicas, sostenibles y exitosas; el criterio de su éxito es la sobrevivencia en una economía global, la capacidad de participación exportadora y/o de crecimiento.

Para Pedro Milos³⁸ lo público se refiere al Estado y lo privado a la sociedad civil. El Estado se divide en tres poderes: el ejecutivo, el judicial y el legislativo, un hecho muy importante porque sin una buena legislación sobre capacitación laboral es poco lo que puede hacerse. Lo público, por lo tanto, se asocia con las orientaciones políticas, sociales, culturales, económicas y éticas de la sociedad en su conjunto. Lo público tiene que tener la capacidad de representar los intereses diversos que existen en una sociedad. En cuanto a lo privado, la sociedad civil son los individuos y grupos que tienen intereses y que a través de la organización y la acción pueden expresar directamente esos intereses. En resumen, lo público es más que lo gubernamental y lo privado más que la acción de los agentes económicos, por muy importantes que sean la acción gubernamental para el ejercicio de lo público y la actividad empresarial para el desarrollo de la sociedad.

Todos los acercamientos de definición anteriores reflejan el origen institucional y la disciplina profesional de sus autores, pero en lo que sí están de acuerdo, independientemente

de su enfoque, es que lo público es mucho más que lo gubernamental y que lo privado es mucho más que lo empresarial.

Parte de la explicación al interés sobre este tema se encuentra en el surgimiento de nuevos actores relevantes a la formación profesional tanto desde en el sector privado como en el público.

Desde la sociedad civil se menciona recurrentemente a las ONG, donde ciertamente se encuentran interesantes innovaciones metodológicas y conceptuales que permiten un acercamiento más apropiado a las necesidades de la población objeto pero que por la debilidad de sus fuentes de financiamiento y por la dificultad de mantener cierta estabilidad institucional, muchas veces se pierden valiosas experiencias. Pero no son ellas los únicos nuevos actores de la sociedad civil en la formación profesional: los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, sólo por mencionar un caso.

Del lado del sector público es importante anotar la emergencia de los Ministerios de Trabajo como actores cada vez más proactivos en el tema de la formación profesional; el involucramiento de Ministerios e instituciones que desde la perspectiva del fomento e la competitividad empresarial irrumpen en el campo de la formación de recursos humanos y de su articulación con procesos de innovación y desarrollo tecnológico, de desarrollo de técnicas gerenciales, etc

El caso de Chile nos ilustra bien sobre cómo, al transformarse la institucionalidad sobre la formación y pasar el énfasis a un modelo donde la iniciativa privada es preponderante, se multiplican los oferentes privados y se avanza en la creación de un “mercado de competencias laborales”, en el que –como estrategia de competitividad– se presentan alianzas entre actores con fortalezas complementarias.

El ejemplo anteriormente citado sirve para abordar otra inquietud fundamental: ¿Quién provee la formación? Si se repasan las diferentes categorías de la tipificación de organización de la formación propuesta por Cinterfor referenciadas anteriormente, es evidente que la prestación final del servicio cada vez está pasando más a manos de otro tipo de agentes diferentes al Estado y sus IFP.

A modo de síntesis sobre el estado actual de esta problemática en América Latina María Antonia Gallart comentó³⁹: “Aparecen entonces tres interrogantes, cuyas diversas combinaciones definen los nuevos rumbos de la formación. Primero, ¿qué actividades y tipos de formación debe financiar el Estado y cuáles el sector privado? Es claro que el Estado tiene que financiar esencialmente la formación general, esto es, educación básica pero también formación relacionada con la aplicación del conocimiento a distintos contextos (empresas y sectores). El Estado tiene que llegar en este campo a acuerdos con el sector privado, ya que

no es fácil trazar límites entre una educación y otra: todo curso bien diseñado, toda acción bien planeada contiene elementos de formación general y específica. El Estado debe evitar financiar solamente formación específica; los empresarios, a su turno, deben tener claro que toda formación válida ha de tener ingredientes importantes de formación general. Segundo, ¿a quién subvenciona el Estado, a las personas que desean capacitarse, a las empresas o a ambos, y cómo distribuye unos fondos que son escasos? Existen maneras de financiar directamente a las personas, como las becas y los cursos de formación para poblaciones específicas, entre otros, así como maneras de financiar a las empresas, tales como las diversas modalidades de desgravación y el apoyo financiero de los cursos dictados por las empresas. Tercero, ¿quién ejecuta la formación? Creo que nadie discute hoy en día que las grandes políticas públicas de formación son responsabilidad de la sociedad, pero cada vez se pone más en cuestión que sea el propio Estado quien deba ejecutarlas, si bien todo depende de la historia institucional de cada país”.

Si se mira con cierto detalle el panorama de la financiación de la formación, veremos que actualmente las fuentes reales de ingresos al sistema son las siguientes: el Estado con el financiamiento de la educación formal técnica y también por intermedio de los recursos parafiscales para las IFP; las

mismas empresas, ya que cada vez invierten más en formación interna de sus trabajadores o incluso contratan con entidades externas la provisión de este servicio; los oferentes privados de servicios de formación, es decir, todas aquellas empresas y entidades que se han venido creando para participar en el cada vez más abierto ‘mercado’ de la formación; y las mismas personas particulares, que al pagar ciertos derechos de matrícula o materiales de estudio, están financiando parte del sistema.

En términos globales se puede decir que la cantidad y diversidad de flujo financiero hacia la formación en nuestros países ha aumentado, no solo desde el sector público sino muchas veces principalmente desde el sector privado. Lo anterior implica un cambio drástico en la situación que el aparato Estatal venía cumpliendo porque la financiación es obviamente el principal instrumento de la intervención del Estado en la formación y puede provenir, como ya hemos visto, de distintas fuentes: rentas generales, recursos de asignación específica (impuestos a la nómina) y fondos de recursos internacionales con contrapartida (una parte muy importante en la actualidad de la formación que diseña e implementa el Estado en nuestros países). Las distintas modalidades de aplicación de la financiación abarcan un amplio espectro: financiación de una institución de formación profesional, como sucedió en muchos países y sigue sucediendo

en algunos; contratación de servicios de capacitación en el mercado; subsidios a las empresas; becas a los trabajadores; y subsidios a centros de capacitación.

Todas estas modalidades tienen pros y contras. La capacitación mediante instituciones privadas es mucho más dúctil y permite adaptarse más rápidamente a los cambios, pero acusa problemas bastante serios: este esquema tiende a dar prioridad a las formaciones más baratas, aquellas que tienen que ver con la administración, relegando las formaciones que no pueden comprar los trabajadores de base que necesitan capacitación para las líneas duras de la producción, precisamente las que requieren mayores inversiones en tiempo y equipo, y por lo tanto es sumamente difícil que las ofrezcan las instituciones privadas. La solución en algunos países es trabajar más por sectores a fin de generar una economía de escala en la que todo un sector se asocia para financiar este tipo de formación. Este era el fuerte de las grandes instituciones de formación profesional, en particular del SENAI, pero empieza a perder terreno en los nuevos modelos. Los subsidios a la demanda de las empresas tienen la ventaja de que la empresa es el lugar donde se crean los nuevos nichos ocupacionales y se transforma la tecnología, pero dejan abierto el problema de la formación general. El viejo tradicional sistema alemán de alternancia permite la articulación entre la formación

en la empresa y la formación teórica prestada por instituciones educativas. En cuanto a los subsidios a los trabajadores, como grupos más críticos, ciertos estudios que se han realizado con la CEPAL sugieren la posibilidad de crear un fondo de capacitación y entrenamiento a la manera de los fondos de pensiones, para que cada trabajador pueda ir acumulando un fondo que luego pueda invertir en el tipo de capacitación que elija. Esta es una idea que vale la pena seguir explorando.

VII. CONCLUSIONES: LAS OPORTUNIDADES PARA LA ACCIÓN SINÉRGICA

En América Latina se está dando una nueva articulación de lo público y lo privado. Cada vez es más evidente el traslado de responsabilidades del tradicional sector público a agentes privados y/o regionales. Hay sin embargo casi tantas formas de adelantar este proceso como realidades institucionales se presenten en nuestros países. Sin embargo se tiende a asignarle al Estado la vigilancia y coordinación de la oferta de formación y permitir el libre juego de oferentes privados y/o públicos para la provisión final del servicio.

Las fuentes de financiación de la formación también se han diversificado y en términos generales parece que también se han aumentado. Cada vez más empresas invierten más dinero en la formación de sus empleados, cada vez hay más instituciones privadas que

ofrecen formación, trabajadores que invierten en sus servicios, e incluso el mismo Estado a pesar de las dificultades financieras por las que atraviesa, asigna fondos específicos para la atención de poblaciones en situación de desventaja. El problema mas inmediato no parece ser, contrario a la noción generalizada, el aumento de inversión en formación, sino la óptima coordinación entre actores para que la gestión final garantice un apropiado uso de los recursos.

Acorde a las nuevas circunstancias es cada vez mas notorio el protagonismo de la formación en la agenda laboral. Los industriales la incluyen en sus planes de inversión y desarrollo en forma prioritaria, los sindicatos han hecho de la formación un lugar central en su nueva agenda de negociación, el gobierno promueve acuerdos nacionales para encausar mas y mejor los recursos disponibles.

La creciente participación del sector privado en la formación no ha significado que el Estado simplemente haya delegado todas sus responsabilidades en la lógica del mercado. El desarrollo teórico conceptual y la acumulación de experiencias ya avanzadas como la de Chile, permite una visión mas mesurada y menos radical. El Estado debe participar en el sistema de tal manera que se garantice (o por lo menos promueva) la equidad en el acceso a la formación. También cumple un rol fundamental en proveer cierto tipo de formación que por su costo y

duración difícilmente proveería el sector privado. Su papel de regulador y vigilante de la calidad de la oferta es crítico para que el nivel de la formación no decaiga. Por lo general también se le asigna la función de organizar un sistema de información al público que cree el ambiente de transparencia necesario. En cierto sentido, este proceso se puede entender como la modernización del Estado ya que supone el replanteamiento de funciones, la delegación de antiguas responsabilidades, el reconocimiento de nuevos actores y la coordinación con ellos.

Es importante rescatar el aporte de las ONG y otras organizaciones civiles dentro del actual panorama de la formación. Son sensibles a ciertas necesidades y realidades que otro tipo de organizaciones no registra. Son exponentes de un valioso dinamismo y flexibilidad, tan necesarios para acomodarse a la heterogénea y cambiante realidad, pero sufren de cierta debilidad institucional en el sentido de depender mucho de trabajadores voluntarios, trabajadores que muchas veces tampoco tienen la experiencia ni la capacidad para proveer servicios de alta calidad. También son débiles en cuanto a su estructura financiera, ya que dependen demasiado de aportes irregulares y esto atenta contra su permanencia y capacidad de realizar programas de largo o mediano plazo.

La complejidad y heterogeneidad del panorama que este trabajo ha des-

crito es una buena razón para recordar la propuesta de la Presentación de este documento. Es válido que muchos de los sujetos o actores involucrados en la formación estén a la expectativa de que alguien (por lo general se espera que sea el gobierno central) logre organizar todas esas ‘partes’ aparentemente inconexas que crean la sensación de caos o disfuncionalidad, pero puede pasar demasiado tiempo antes de que se logre este objetivo. La idea del Sistema Nacional de Formación debería ser tenido en mente como el deber ser con respecto al cual se guíen buena parte de nuestros esfuerzos, pero no debemos olvidar el aquí y el ahora.

Si cada actor trabajando independientemente hace uso creativo del co-

nocimiento acumulado que hoy tenemos acerca del nuevo mundo de la formación profesional, pero especialmente si grupos de actores se asocian para adelantar acciones conjuntas en las que se generen efectos sinérgicos, la sumatoria de esas responsabilidades bien cumplidas, seguramente creará un ambiente positivo, propositivo, dinámico y con alta capacidad de cambio y constituirá un avance en la construcción del ideal que todos perseguimos: unos Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo que sean más que propuestas conceptuales o formalismos institucionales, y que efectivamente cumplan su tarea como sistemas de oportunidades para la formación de los trabajadores y para el mejoramiento de la competitividad de los aparatos productivos. ♦

132

NOTAS

- 1 Citado por Pieck, E., *Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal*. Colegio Mexiquense/UNICEF. México D.F, 1998
- 2 Al respecto, véase: Colombia, Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional, *Hacia un sistema de oportunidades de formación para el trabajo*. Bogotá, Mayo de 1999.
- 3 Gorz, A, “Salir de la sociedad salarial”. En Revista *Ensayo y Error*, Año 2 No. 3. Bogotá, Septiembre de 1997.
- 4 El *Documento de Referencia No 1: Formación, trabajo y conocimiento*, comenta. “El impacto esperado de la automatización, la computación, la robótica y el desarrollo de las telecomunicaciones ha desencadenado la ‘tercera revolución industrial’, que coexiste con un alto desempleo mundial. Se estima que, solamente en los EE.UU., noventa millones de puestos de trabajo están en vías de ser sustituidos por máquinas en el futuro inmediato”.
- 5 Entenderemos por “transformación productiva” al conjunto de cambios inducidos en la estructura económica latinoamericana como efecto de su inserción en procesos internacionales de globalización económica y de acelerado cambio técnico, e impulsados por modelos de desarrollo más abiertos al comercio internacional así como por políticas de ajuste macroeconómico y de racionalización institucional que generalmente implican reducción de sus aparatos estatales

y revisiones estructurales en sus sistemas de provisión de servicios sociales. Históricamente ella se produce desde finales de la década de los ochenta y se extiende hasta nuestros días. El concepto de transformación productiva fue acuñado, como sabemos, por la CEPAL, con su propuesta de “Transformación productiva con equidad” (1990)

- 6 Rama, Germán, *El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes*. Documento presentado al Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica. OIJ. Río de Janeiro, 8 al 10 de Julio de 1997
- 7 Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo*. Paidós, Buenos Aires, 1997
- 8 Datos comentados por Agustín Ibarra del Programa CONOCER – México, en su ponencia *Los sistemas normalizados y de certificación de competencia laborales en México* presentada en el evento “Primer encuentro andino sobre formación profesional con base en competencias laborales” realizado en Bogotá, Septiembre 1998.
- 9 De Ibarrola, María, *Educación básica y competencias laborales*. Documento presentado en el Seminario “Lo público y lo privado en la formación para el trabajo”. Bogotá, Septiembre de 1998
- 10 Subrayado del autor del presente documento.
- 11 Rojas, Fernando: *Economía pública contemporánea: Reestructuración gradual e imperceptible de una disciplina*. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 1996
- 12 Cinterfor/OIT, *Formación, Trabajo y Conocimiento*. Documentos de Referencia No. 1. XXXIV Reunión de la Comisión Técnica. Montevideo, Abril de 1999. Pág. 8
- 13 Crozier, M. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. Ed. Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea. México. 1989. p. 50,51). Citado por: Patricia Bravo Salazar, “La empresa pública en el nuevo contexto liberal. Nuevas relaciones estado-sociedad”. Departamento de Administración de la UAM-A
- 14 OIT. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*. pp. 2 y 5
- 15 Esta sección es tomada íntegramente de: Cinterfor/OIT, *Formación, trabajo y conocimiento*. Documentos de Referencia No. 1. XXXIV Reunión de la Comisión Técnica. Montevideo, Abril de 1999.
- 16 Cinterfor/OIT, *Formación, trabajo y conocimiento*. Documentos de Referencia No. 1. XXXIV Reunión de la Comisión Técnica. Montevideo, Abril de 1999.
- 17 El contenido de esta sección también es tomado de: Cinterfor/OIT, Op. Cit.
- 18 Entendemos por “evaluaciones institucionales” aquellas que son adelantadas por las mismas instituciones administradoras de los programas. Sea de manera directa o mediante contratación externa. La denominación de evaluación institucional de ninguna manera sugiere dudas sobre su objetividad metodológica o interpretativa, tema que no es del caso en el contexto del presente trabajo.
- 19 Jacinto, C. y Gallart, M.A. *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos*. Informe de consultoría realizado para el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, IIP/UNESCO. CENEP, Buenos Aires, Noviembre de 1997.
- 20 Ramírez, J., “Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina: Una agenda para el seguimiento” en Jacinto, C. Y Gallart M. A. (Coord.) *Por una segunda oportunidad. La formación de jóvenes excluidos de la educación formal*. Buenos Aires, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1997.
- 21 Milos, Pedro, *Lo público y lo privado en la formación para el trabajo de jóvenes en riesgo de exclusión: el caso de programas públicos de capacitación en Chile*. Ponencia presentada en el Seminario “Lo público y lo privado en la formación para el trabajo”. Misión de Educación Técnica, tecnológica y Formación Profesional y Programa de Formación para el Trabajo. Bogotá, Octubre 21/22 de 1999.

133

- 22 Castro, C. y Verdisco, A., *Training unemployed youth in Latin América: Same old sad story?* Documento presentado en la Mesa Redonda sobre "The integration of youth into working life", organizada por el IIFE y realizada dentro del II Congreso Internacional sobre Educación Técnica y Vocacional, Seul, Corea, 26-30 de Abril de 1999.
- 23 El término "oportunista" no aparece en el documento reseñado. Obedece a una interpretación del autor del presente Informe, y se utiliza sin pretensiones valorativas.
- 24 La información sobre este programa del SENAI es tomada de: Caruso, L.A., *Centros Nacionais de Tecnologia do SENAI: Un modelo alternativo de educação profissional*. Proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 1998.
- 25 SENA, *Contribución del SENA a la Innovación, la Competitividad y el Desarrollo Tecnológico Productivo. Plan de Acción 1999-2002*. Bogotá, Abril de 1999
- 26 Novick, Martha, *Experiencias exitosas de capacitación en empresas innovadoras en América Latina y el Caribe. Su articulación con el aprendizaje de la empresa*. Proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 1998
- 27 Labarca, Guillermo, *Formación para el trabajo, capacitación y entrenamiento: observaciones en América Latina y el Caribe*. Proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 1998
- 28 Iniciativa de un grupo de fundaciones privadas y de asociaciones empresariales
- 29 Universidad de los Andes. Facultad de Administración, *Alianzas empresariales de formación para el trabajo. Informe de estudios de caso*. Bogotá. Septiembre de 1998
- 30 Ganz Lucio, Clemente et al., *Experiencias y propuestas del sindicalismo brasileño frente a la formación profesional*. Proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 1998. Subrayado del consultor
- 31 Citado en: Cinterfor/OIT: *Formación, trabajo y conocimiento*. Documentos de Referencia No. 1. XXXIV Reunión de la Comisión Técnica. Montevideo, Abril de 1999.
- 32 Ganz Lucio, Clemente et al., Op. Cit.
- 33 SINDESENA-Junta Nacional, *Documento Plan Estratégico y Documento CONPES: Proyección contra la ejecución de la formación profesional gratuita en el SENA*. Bogotá, Octubre de 1997.
- 34 La sustentación teórica y un desarrollo más elaborado de esta herramienta está siendo adelantada su presentación preliminar en un foro de carácter académico que se realizará próximamente.
- 35 "Lo público y lo Privado en la formación para el trabajo". Seminario convocado por el programa de Formación para el Trabajo y la Misión de Educación Técnica, Tecnológica y Formación Profesional. Bogotá, Septiembre de 1998.
- 36 Op. Cit.
- 37 Decano de la Facultad de Administración de la Universidad de Los Andes, Bogotá.
- 38 Op. Cit.
- 39 Gallart, M.A., *La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional en América Latina*. Proyecto conjunto CEPAL/GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 1998.