



APORTES PARA UNA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. ANTECEDENTES

1. Cumbre del G20 – Pittsburgh (septiembre 2009)

La Cumbre del G-20 declaró la importancia de poner el empleo de calidad en el centro de la recuperación y asumir el compromiso de implementar programas que promuevan el trabajo decente, generando un marco de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado para un mercado laboral más inclusivo.

Asimismo expresó que los programas de formación y empleo diseñados conjuntamente por empleadores y trabajadores son, con mucha frecuencia, exitosos y solicitó a la OIT que, junto con otras organizaciones, proponga al mismo Grupo una estrategia de formación.

Por su parte el Director General de la OIT señaló la valiosa ayuda que representa el asesoramiento de OIT en materia de políticas, basado en las enseñanzas extraídas de la experiencia, las mejores prácticas y los conocimientos recopilados en el mundo, sobre todo para los países más pobres y menos desarrollados. También remarcó la importante función que en este sentido cumple la cooperación Sur-Sur.

2. EL CENTRO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LA OIT – OIT/CINTERFOR

<http://www.oitcinterfor.org>

OIT/Cinterfor tiene como misión desarrollar una comunidad permanente de aprendizaje y cooperación horizontal entre los organismos nacionales encargados de la formación profesional con el propósito de difundir conocimientos, experiencias y buenas prácticas en materia de capacitación y desarrollo de recursos humanos.

Creado en 1963, OIT/Cinterfor coordina la mayor red de Instituciones de Formación Profesional –IFP- del mundo: 55 instituciones de los países de América Latina y el Caribe, España y Alemania, comparten sus conocimientos acumulados y, de forma permanente, llevan a cabo acciones de cooperación horizontal. Esta red, a través de sus servicios de Internet, tiene a disposición de la comunidad de la formación profesional más de 12.000 recursos didácticos; un banco de cerca de 160 experiencias formativas, acceso a los estándares de competencias identificados y validados en varios países de la región y del mundo; así como una base de datos de especialistas. (<http://cms.oitcinterfor.org/>).



⇒ La “Carta de Brasilia”

Con ocasión de la 39 Reunión de la Comisión Técnica de OIT/Cinterfor (octubre 2009), representantes de las IFP, suscribieron la **Carta de Brasilia**, en la cual reafirmaron el apoyo a las acciones que emprenda la OIT para generar la estrategia de formación solicitada por el G20. En seguimiento dicho compromiso documentaron casi un centenar de experiencias, las cuales están recopiladas en:

<http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/g20/index.htm>

3. Pacto Mundial para el Empleo (junio 2009)

La respuesta a la crisis, basada en el trabajo decente, prevé entre los principios para promover la recuperación y el desarrollo: *“Potenciar la igualdad de acceso y las oportunidades en cuanto al desarrollo de competencias laborales y a la participación en actividades de formación y educación de calidad, en el marco de la preparación para la recuperación”*. Igualmente, *“... asegurar la colaboración activa de la OIT con otros organismos internacionales, con las instituciones financieras internacionales y con los países desarrollados al objeto de reforzar la coherencia de las políticas e intensificar la asistencia al desarrollo y al apoyo a los países menos adelantados, los países en desarrollo y los países en transición cuya capacidad para responder a la crisis está limitada por un escaso margen fiscal y de políticas”*.

Entre las respuestas para acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas, se menciona la de ayudar a quienes buscan trabajo:

- mejorando las competencias;
- poniendo en práctica programas de formación profesional y de desarrollo de competencias empresariales tanto para personas con empleo asalariado como para personas con autoempleo;
- hacer inversiones en el desarrollo de competencias laborales, el perfeccionamiento profesional y la readaptación profesional de los trabajadores para mejorar la empleabilidad, en particular de quienes han perdido su trabajo o corren el riesgo de perderlo y de los grupos vulnerables.

4. Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (junio 2008)

La Conferencia Internacional del Trabajo declaró que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente están en el centro de las políticas económicas y sociales, basadas en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. Igualmente, que la promoción del empleo requiere crear un entorno institucional y económico sostenible, en cuyo marco las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común.

La forma en que los Miembros alcancen los objetivos es una cuestión que ha de determinar cada Miembro, teniendo en cuenta entre otras cosas: *“la interdependencia, la*



CINTERFOR

solidaridad y la cooperación entre todos los Miembros de la OIT, que son más pertinentes que nunca en el contexto de una economía globalizada”.

En cuanto al método de aplicación, al considerar diferentes opciones, se prevé que la asistencia técnica puede ser efectuada a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, compatibles con las obligaciones de los Miembros respecto de la OIT y establecer nuevas alianzas con entidades no estatales y actores económicos para mejorar la eficacia de los programas y actividades operacionales de la OIT, lograr que se presten su apoyo de manera apropiada y promover los objetivos estratégicos de la OIT.

Respecto de la contribución de los Miembros para poner en práctica los objetivos estratégicos que incluya el Programa de Trabajo Decente, algunas de las medidas consideradas son el intercambio de buenas prácticas nacionales o regionales y la prestación (bilateral, regional o multilateral) de apoyo a los esfuerzos de otros Miembros a fin de poner en práctica los principios y objetivos de la Declaración.

5. OIT Y EL DESARROLLO DE LAS HABILIDADES Y LAS COMPETENCIAS

La Recomendación 195 de 2004, sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, sienta pautas en materia de políticas y aborda los temas cruciales para el desarrollo de los conocimientos, las calificaciones y la empleabilidad de las personas en el siglo XXI.

Por otra parte, los informes presentados a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008 y las resoluciones adoptadas sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza y sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, dieron orientaciones sobre los contenidos de políticas para el desarrollo de las habilidades y competencias.

6. APORTES A LA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN BASADOS EN LA EXPERIENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA RED OIT/CINTERFOR

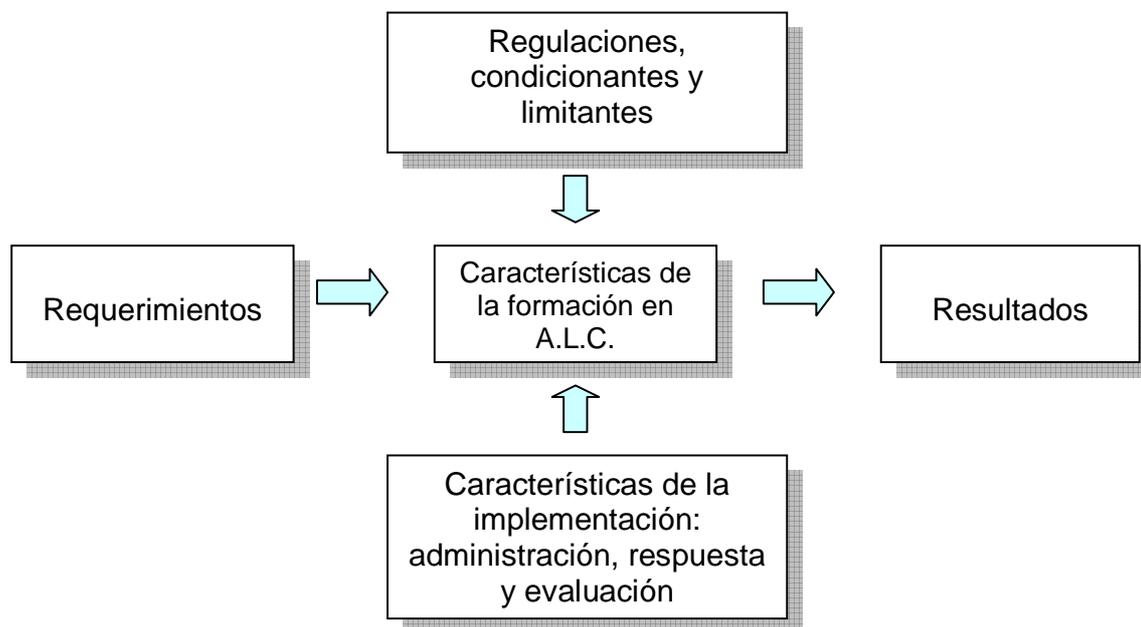
Es importante señalar que en la región se evidencia un significativo avance y procesos de mejora continua en la formación profesional; no obstante, todavía hay un gran desafío para cubrir las necesidades de desarrollo de los recursos humanos y, en especial, las de quienes trabajan en la economía informal. Por otra parte, el grado de desarrollo institucional es heterogéneo, en la medida en que se encuentran experiencias muy avanzadas y otras que, ciertamente, requieren mejoras. A este propósito se dirige la misión de la red OIT/Cinterfor.

A partir de la experiencia de las IFP miembros de OIT/Cinterfor, y en especial de la sistematización del conocimiento de tales instituciones, se presentan a continuación las características de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Las menciones incluidas no son exhaustivas ni excluyentes, se citan a modo de ejemplo.

Para facilitar el análisis, se han ordenado en cuatro ejes: los resultados, los requerimientos para alcanzarlos, las características de la implementación y el conjunto de regulaciones, limitantes y condiciones.



CINTERFOR



6.1. Resultados: La formación profesional en ALC ha contribuido a:

- Mejorar la empleabilidad y movilidad laboral, a través de la adquisición de competencias esenciales y transferibles para el trabajo, centradas en la demanda. Todas las acciones de formación desarrolladas en la región han favorecido al logro de este resultado, entre tales el “Programa Nacional de Cualificaciones” (PNQ) del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil que articula trabajo, educación y desarrollo, a las demandas efectivas de los sectores de la actividad económica, y que está vinculado con el “Programa Bolsa-Familia” de transferencias condicionadas.
- Generar y fortalecer competencias para el desarrollo empresarial, que a su vez aportan a la generación de empleos como lo demuestran, entre otras, las experiencias del SEBRAE (Brasil), que tiene como misión el apoyo a los micro y pequeños empresarios, los programas “Proyecto microemprendedor” y “Emprender para desenvolver” del SENAC (Brasil), “Generación de empresas innovadoras” del SENA (Colombia). Este último, además, dispone del “Fondo Emprender” para financiar la creación y desarrollo de pequeños emprendimientos.
- Facilitar la inclusión social de poblaciones con necesidades específicas. Al respecto se pueden citar: “Programa de acciones inclusivas” de SENAI (Brasil), dirigido a personas con necesidades especiales, así como a poblaciones negras, indígenas, mayores de edad; “María Marías” de SENAC (Brasil) encaminado a la formación de mujeres detenidas en prisiones, “Despertar y aprender” que capacita a jóvenes y adultos sordos, así como otros dirigidos a personas con deficiencias intelectuales; el proyecto “Recomenzar”, enfocado a las personas próximas a compurgar las penas de detención, que lleva a cabo la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México, el programa “Hábil Técnico Permanente” del INSAFORP (El Salvador).



CINTERFOR

- Dinamizar procesos de innovación, aumentar la productividad y la competitividad, la calidad de productos y procesos: son numerosas las intervenciones de las IFP que fortalecen el conocimiento y brindan apoyo a empresas innovadoras de base tecnológica, como el SENA (Colombia); el SENAI (Brasil) tiene a disposición de la industria programas avanzados en materia de asesoría, investigación, diseño, laboratorios e información tecnológica; el INFOTEP (República Dominicana) ha implementado la metodología “Sistema de medición y avance de la productividad” – SIMAPRO- en el sector azucarero y turístico, y en la maquila el programa “*LEAN 100*” que aplica los principios del “*Lean Manufacturing*” en las empresas dominicanas.
- Mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y el clima laboral, a través del mencionado SIMAPRO; la UOCRA (Argentina) mediante el “*Plan Nacional de calificación para los trabajadores de la industria de la construcción*” y el “*Programa integral de seguridad y medio ambiente*”. También, varias instituciones han desarrollado estándares de competencia laboral en esta área que son parte de los programas de formación (SENA de Colombia, SENATI de Perú, INTECAP de Guatemala)
- Conservar y preservar el medio ambiente, como el “*Programa ambiental de aprendizaje comercial*” del SENAC (Brasil); o los cursos del SENAI (Brasil) y el Centro Paula Souza (Brasil) sobre educación y gestión ambiental, reciclaje de materiales, tecnologías limpias, tratamiento de agua, recuperación de áreas degradadas y legislación ambiental. Instituciones como el SENAI (Brasil) realizan estudios prospectivos sobre nuevas ocupaciones y “empleos verdes”. Así mismo, las IFP han establecido normas de competencia en este ámbito.
- La perspectiva de género se incorpora a los programas de manera transversal; no obstante, hay programas focalizados, entre los cuales el que SENAC (Brasil) realiza con la Asociación de Costureras de Quipapá.

6.2. Requerimientos para alcanzar los resultados:

La experiencia de la región demuestra que es preciso contar con las siguientes condiciones para alcanzar los resultados:

- Estrategia de desarrollo del país, en general y en especial de las regiones y los sectores, a corto, mediano y largo plazo, que comprendan las políticas en materia de desarrollo de los recursos humanos.
- Un marco institucional que articule e incentive la formación pertinente.
- Estimación de la demanda cuantitativa y cualitativa, con alcance prospectivo.
- Identificación de las expectativas y características de las personas a formar.
- Estandarización de los perfiles de competencia requeridos.
- Articulación de las instituciones públicas y de estas con las instituciones privadas.



6.3. Rasgos característicos de la formación profesional en la región:

En la administración de las IFP:

- Un marco institucional definido, generalmente por una ley de carácter nacional, que establece la organización, estructura, funciones y órganos de dirección de las IFP (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú). En algunos países, se desarrollan también políticas y acciones desde los Ministerios de Trabajo (Argentina, Brasil, México, Uruguay)
- En los órganos de dirección superior (juntas, consejos directivos) participan los interlocutores sociales (representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores).
- Los recursos financieros de las IFP también están determinados por ley, fundamentalmente se trata de contribuciones que pagan los empleadores con base en el valor de la nómina de sus trabajadores. Este aporte va desde el 0.75% SENATI (Perú), 1% SENAI (Brasil), 2% SENA (Colombia) y hasta 3% HEART NTA (Jamaica)

En la respuesta a las necesidades de formación:

- Orientada a la demanda y considerando la potencialidad de los sectores productivos, así como los requerimientos sociales. Se presta especial atención a las necesidades específicas de las empresas, así como de colectivos determinados.
- Enfoque de competencias laborales con orientación sectorial, en cuya identificación y validación participan empresas y trabajadores. Tal es el caso de las mesas sectoriales del SENAI (Brasil), los comités técnicos sectoriales del SENA (Colombia), e instancias tripartitas en la industria de la construcción de Argentina y de Perú, a través del SENCICO. Igualmente, en la aplicación del SIMAPRO, en la industria azucarera mexicana y en el sector frutícola de Chile.
- Desarrollo curricular contextualizado, flexible, modular e integral, orientado a cubrir diferentes competencias profesionales y básicas. Es así como el SENA está aplicando el enfoque de competencias en el desarrollo curricular, y en SENAI y SENAC se están diseñando itinerarios formativos con la secuencia de formación desde los niveles básicos hasta los avanzados.
- Incorporación de avances tecnológicos en los ambientes de aprendizaje, así como para atender colectivos con necesidades especiales y también para ampliar el ámbito de actuación, tales como el “Telecurso TEC” del Centro Paula Souza (Brasil), o los llevados a cabo por el INADEH (Panamá), que ofrecen formación a distancia con diferentes modalidades de participación.
- Establecimiento de alianzas con las empresas, tanto para facilitar la formación en el puesto de trabajo (formación dual en SENATI/Perú, INFOTEP/República Dominicana), como para responder a necesidades sociales. Así mismo, con otros actores, como



cámaras sectoriales, cooperativas, universidades, dependencias gubernamentales nacionales, regionales o locales.

- Formación, capacitación, actualización y evaluación de la gestión de la formación, a través de la participación de profesores, alumnos y usuarios (empresas, gobierno), tal como el “*Observatorio Escolar*” del Centro Paula Souza (Brasil).
- Alianzas entre IFP para financiar y ejecutar programas de amplio cubrimiento, involucrando toda la cadena productiva, como el “*Programa Alimentos Seguros*” en el cual participan los productores rurales, transportadores, la agroindustria, servicios de distribución y servicios de alimentación, que es realizado por todas las instituciones del “Sistema S” de Brasil (SENAI, SENAR, SENAC, SENAT y SEBRAE).
- Articulación de la educación formal y la formación para el trabajo, en acciones como las realizadas por UOCRA (Argentina) en escuelas de la provincia de Buenos Aires, dando formación técnica específica a los jóvenes, con la posibilidad de certificar las competencias adquiridas; las asociaciones de IFP con escuelas de enseñanza básica, SESI-SENAI, y de enseñanza media SESC-SENAC. También tienen el propósito de ofrecer oportunidades educacionales que propicien la formación integral de los jóvenes y ampliar su inserción en el mercado de trabajo.
- Incorporación de incentivos fiscales para que las empresas capaciten a sus trabajadores, tales como la franquicia tributaria en Chile, que permite un descuento en los impuestos; el “*Programa de capacitación por medio del crédito fiscal*” de Argentina o los convenios enmarcados en avances tecnológicos del SENA y las empresas en Colombia.
- Intermediación y orientación laboral articulada con las acciones de formación para que respondan a las demandas del mercado del trabajo y actualizar los currículos, como en el SENA (Colombia), INTECAP (Guatemala) y SENATI (Perú).
- Apoyos económicos o de otro tipo para permitir a las personas asistir a los programas de formación, tales como el programa “*Bécate*” que, en asociación con las empresas, se ejecuta por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México; el programa “Bolsa Trabajo” de Brasil, los programas de bienestar estudiantil que brindan servicios de alojamiento, transporte, alimentación, servicios médicos, entre otros, del SENA (Colombia).
- Cooperación sur-sur: las IFP miembros de OIT/Cinterfor colaboran entre sí permanentemente; son numerosas las acciones que realizan, compartiendo el conocimiento y las experiencias, así como también especialistas que llevan a cabo las acciones de cooperación técnica. Por otra parte, apoyan a otros países fuera de la región, como lo están haciendo SENAI y SEBRAE (Brasil) en países de África.
- Homologación de perfiles de competencia laboral para su reconocimiento en varios países, facilitar la movilidad laboral y la transparencia regional de las calificaciones. Se puede mencionar el convenio en el sector de la construcción en el que participan UOCRA, el Instituto Nacional de Ecuación Técnica, el Instituto de Estadísticas y Registro de la Construcción, la Asociación de Recursos Humanos y el Ministerio de



CINTERFOR

Trabajo de Argentina, el Ministerio de Trabajo de Uruguay, SENCICO de Perú y el SENAI de Brasil. También las normas de competencia que, con carácter regional, se han aprobado por las IFP de América Central y República Dominicana. En el Caribe Inglés, se cuenta con un marco regional de cualificaciones.

- Utilización de unidades móviles para llegar a comunidades rurales, mediante la disposición de “kits” formativos en diferentes áreas sectoriales, como lo hace INTECAP (Guatemala), SENA (Colombia) y SENAI (Brasil) entre otras.

En la evaluación y mejora continua:

- Seguimiento a los egresados: la mayoría de las IFP verifican variables como la inserción laboral o la pertinencia de las competencias.
- Evaluación del resultado y desempeño de las instituciones: así como el seguimiento a los egresados, las IFP valoran la calidad, pertinencia y equidad en sus acciones.
- Evaluación de impacto de la formación: considera factores que tienen relación con el concepto de trabajo decente. Estos estudios no se realizan sistemáticamente, es uno de los temas a mejorar en la región. No obstante, existen algunas experiencias como la del programa “Bécate” efectuada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL- de México; la evaluación de impacto del aprendizaje dual de SENATI (Perú), y las de programas de formación de jóvenes en Chile, Colombia, Brasil y Argentina.
- Gestión de la calidad con diferentes enfoques e instrumentos: su aplicación, desde los años 90, ha permitido un amplio desarrollo del concepto de certificación de la calidad a partir de normas ISO, como se evidencia en SENAI (Brasil), SENA (Colombia), SENATI (Perú), INTECAP (Guatemala), SENCE (Chile). En varios países se cuenta con normas de calidad adaptadas a la formación, como en Argentina, Chile, Perú y México.

6.4 El marco regulatorio, condicionantes y limitantes:

Marco regulatorio:

- **Los principios y la agenda de trabajo decente.** Las experiencias relevadas son un compromiso a Programa de Trabajo Decente, como se aprecia, entre otros, en Argentina, Paraguay y Uruguay.
- **La legislación laboral.** En muchos países se reglamentan los aspectos relativos al aprendizaje, pasantías y prácticas remuneradas, como en Argentina, Colombia y Brasil. También estímulos a la creación de empresas como el “Fondo Emprender” (Colombia), “Bolsa Familia” (Brasil) y las becas de capacitación (México).
- **El marco legal institucional y el grado de desarrollo y participación de los interlocutores sociales.** En la mayoría de las IFP se observa una participación



tripartita y su alto grado de involucramiento en la definición de políticas y gestión de las IFP; mientras que en otras pocas se da una baja participación. No obstante, en la definición y validación de competencias sectoriales se verifica un amplio espacio de diálogo social, llegando aún a la certificación de competencias por sindicatos, cámaras como se está implementando recientemente en México a través del CONOCER.

- **Las políticas públicas asociadas al empleo, la educación y la formación.** Si bien existen algunas experiencias, todavía es preciso una mayor articulación.

Condicionantes:

- La crisis agravó la situación de desempleo de varios grupos, entre los cuales los jóvenes y los adultos con bajas calificaciones. Se activaron espacios de diálogo social sobre la formación profesional para responder a tales demandas.
- La alta diversidad de la población de la región exige a las IFP el diseño y ejecución de programas focalizados considerando sus características relativas a raza, género, edad, ubicación geográfica, condiciones físicas y educativas.
- En la región, el empleo informal afecta al 57% de las mujeres y al 51% de los hombres, lo que ha demandado respuestas a las IFP, como algunas de las que se da cuenta en este documento.
- La formación profesional requiere de importantes inversiones. Ya se mencionó atrás que la mayoría de los países prevén un aporte, el cual a veces es insuficiente considerando la magnitud de la demanda.

Limitantes:

- El diálogo social en la formación profesional tiene diversos grados de participación y madurez de los interlocutores sociales.
- La capacidad tecnológica local restringe los procesos formativos y ha exigido soluciones innovadoras que pueden ser un referente para los demás países.
- El desarrollo de las capacidades y la disponibilidad de docentes es un desafío importante, el cual se viene abordando en algunos países.
- La calidad de educación general en la región exige esfuerzos adicionales a los programas de formación profesional para el desarrollo de competencias fundamentales.

Las experiencias nacionales analizadas para la elaboración de este documento permiten visualizar como, en algunos casos, se han superado los condicionantes y limitaciones. A pesar de ello, todavía se mantienen situaciones que deben ser superadas, para lo cual las experiencias positivas son un referente de utilidad.



7. CARACTERÍSTICAS RELEVANTES EN EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- **Gestión del conocimiento y la red de OIT/Cinterfor.**- Gracias a la acción de la OIT en la región, a la constitución y vitalidad de la red que coordina a través de Cinterfor, IFP intercambian de manera permanente el conocimiento, materiales didácticos, experiencias y especialistas.
- **Respuestas a frecuentes ciclos de crisis-recuperación.** La región se ha visto afectada por recurrentes crisis que han puesto a prueba la capacidad de respuesta de las IFP, obligándolas a innovar, generando constantemente nuevos productos y servicios.
- **Enfoque sectorial y social, basado en la demanda y diálogo social,** que denota una aproximación práctica a las necesidades de los sectores productivos, con la participación de los interlocutores sociales.
- **Tripartismo en la mayoría de los órganos directivos de las IFP,** así como también en la conformación de instancias a nivel sectorial, local e inclusive en los centros de formación.
- **Responsabilidad social de las instituciones de formación,** atendiendo a grupos vulnerables, el medio ambiente y brindando información transparente de su gestión a la sociedad.