

IFP/SKILLS

WORKING PAPER 5

**Modernización de la Formación
Profesional en América Latina y el Caribe**

INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
I. EL NUEVO PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA FORMACIÓN AMERICANA	6
UNA TIPOLOGÍA DE ARREGLOS ORGANIZATIVOS DE LA FORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	8
EL FINANCIAMIENTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	20
II. LA FORMACIÓN: UN HECHO LABORAL, TECNOLÓGICO Y EDUCATIVO	25
FORMACIÓN Y RELACIONES LABORALES	26
FORMACIÓN Y PROCESOS DE INNOVACIÓN, DESARROLLO Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA	30
FORMACIÓN Y EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA	31
III. PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: ACTORES Y ESPACIOS EMERGENTES	35
LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	36
LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL	38
LA OFERTA PRIVADA Y NO GUBERNAMENTAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN	41
LA GESTIÓN LOCAL DE LA FORMACIÓN: UN ESPACIO PARA MÁS ACTORES Y OPORTUNIDADES	44
IV. A MODO DE CONCLUSIONES	47

Índice de recuadros

	Pág.
Gestión de calidad en la formación profesional	14
Detalles de la ETFP en el Caribe	17
Los Ministerios de Trabajo en el campo de las políticas activas de empleo	28
La participación sindical en la formación profesional	36
Los empresarios y la formación profesional	39
Gestión regional o local de la formación	43

Prólogo

Ya desde los años 80, pero particularmente en la década de los 90, el panorama de la formación y capacitación laboral en América Latina y el Caribe ha registrado profundos e importantes cambios. La transformación progresiva en la orientación económica de la región ha puesto en primera línea los factores determinantes de la competitividad; en especial para hacer frente a las condiciones derivadas de economías cada vez más expuestas a la competencia mundial. Ello no ha tardado en reflejarse en las políticas y estrategias delineadas para el desarrollo de las competencias laborales mediante la formación profesional.

De una región caracterizada por la participación de instituciones, normalmente público, ofreciendo el entrenamiento profesional, ha evolucionado gradualmente hacia una región con una variedad de modelos por la entrega de educación profesional. Estos nuevos modelos mantienen una gama amplia de características que los diferencian de los sistemas de entrenamiento tradicionales. Se han venido conformando nuevos arreglos institucionales con la participación de agentes sociales que antes no lo hacían. Existen, por ejemplo, nuevas fuentes de financiamiento atadas a la atención de sectores industriales clave o de poblaciones especialmente afectadas por la carencia de formación y empleo. Desde organizaciones internacionales de financiamiento se apoya la realización de programas de impacto directo; se apoya en algunos casos la definición de mecanismos de incentivo a la inversión en formación atados a la estructura fiscal e impositiva. Las agencias gubernamentales como los Ministerios del Trabajo han empezado a jugar un rol preponderante en la asignación de recursos de financiamiento y en la definición de políticas activas de empleo, dentro de las cuales se incluyen la formación y capacitación laboral. Los sindicatos empiezan a incluir el derecho a la formación dentro de los pliegos de negociación colectiva. Es creciente la incorporación del tema capacitación laboral en los acuerdos y pactos laborales. Los sindicatos han también aplicado recursos para la ejecución directa de programas de formación. Las empresas asignan creciente importancia al desarrollo del conocimiento incorporado en las personas y a su certificación. Especialmente sectores industriales vinculados a la competencia internacional están mejorando sus niveles de calidad y competitividad mediante el desarrollo de sus recursos humanos. Muchas de estas experiencias utilizan el enfoque de competencia laboral como elemento central en la modernización de los programas y en la definición de arreglos institucionales más transparentes y que reconozcan mejor las capacidades laborales.

El presente documento describe las más fuertes características recientes de la modernización en la formación profesional en América Latina y el Caribe (ALC). Da énfasis a los cambios actuales como (i) la participación de actores sociales; (ii) modernización de las formas de entrega; (iii) la adopción de un acercamiento competencia-basado; y, (iv) la formación a distancia y el uso de las tecnologías de información y comunicación.

El informe proporciona un panorama regional de los cambios recientes y la situación actual de la formación profesional para ALC y considera algunas de las más importantes experiencias de participación de empresarios y de trabajadores en la formación profesional ya sea mediante la búsqueda y aplicación de recursos financieros; mediante la participación

en la ejecución de recursos obtenidos de las instituciones de formación o mediante inversión de recursos propios. Este estudio es una clara demostración de la enorme diversidad del escenario de ALC y de las diferentes y nuevas formas de acción en el terreno de la formación.

Este documento de trabajo fue comisionado dentro del contexto del trabajo del IFP/SKILLS sobre la identificación de "best practices" en el ámbito de la formación y preparado por CINTERFOR. Esta basado en la experiencias presentadas y discutidas en el Seminario Regional "Modernización de Educación Profesional y Entrenando en América Latina y el Caribe: experiencia y participación de actores sociales, Rio de Janeiro, 4-9 diciembre, 2000

Pekka Aro

Regina Galhardi

Introducción

Trazar un panorama actual de la formación profesional en América Latina y el Caribe procurando identificar los principales ejes de transformación e innovación que en este campo tienen lugar, implica necesariamente un abordaje desde diferentes perspectivas.

En sí misma considerada, la formación profesional puede ser analizada desde el punto de vista de sus objetivos, de sus métodos, de las formas organizativas que adopta o de los modelos de gestión y financiación que asume.

Pero, y simultáneamente, la formación profesional es también lo que ha dado en denominarse como un “cruce de caminos”. Esto es así porque posee la particularidad de pertenecer tanto al campo de la política social, en función de su potencial aporte a la integración y cohesión social, como al campo de las políticas productivas y laborales, a partir de su funcionalidad a los objetivos de incremento de la productividad, de mejoramiento de la competitividad y de que, si bien no genera por sí misma empleo, igualmente resulta estratégica para cualquier política activa de mercado de trabajo.

A diferencia de décadas atrás, cuando la formación profesional se entendía como un campo específico y reservado a los especialistas, actualmente se encuentra en los más diversos foros, en el discurso de los más variados actores y es materia de interés para muchas disciplinas. Se discute acerca de sus vínculos con los sistemas de relaciones laborales, de su función dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología, y de cómo articularla eficazmente con los sistemas de enseñanza regular, en la perspectiva de una educación a lo largo de la vida o permanente.

Es debido a ello que en el presente documento se ha optado por describirla en su actualidad desde tres perspectivas fundamentales:

- Las formas institucionales o de organización que la formación profesional adopta a lo largo y ancho de la región;
- El análisis de sus vínculos con las dimensiones laboral, tecnológica y educativa;
- Los procesos de descentralización y de creciente participación de múltiples actores, con la consiguiente aparición de innovaciones de diverso tipo en los nuevos ámbitos o espacios donde la formación profesional es diseñada, negociada y ejecutada.

En ese mismo orden, las tres grandes secciones del documento toman, cada una, estas tres posibles perspectivas para describir y entender la actualidad de la formación profesional en América Latina y el Caribe.

Finalmente, y en el capítulo de conclusiones, se procura extraer aquellas lecturas de conjunto que es posible realizar en un campo tan variado como dinámico.

I. El nuevo panorama institucional de la formación americana

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

- Países donde la formación era diseñada, planificada y ejecutada centralmente por una entidad de carácter público, formalmente adscrita al Ministerio de Trabajo, gestionada de forma tripartita o multipartita, financiada mediante un impuesto específico sobre la nómina salarial, con cobertura nacional y diversos grados de descentralización administrativa y funcional. Tales los casos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia; del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica; del Servicio de Capacitación Profesional (SECAP) de Ecuador; del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala; del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras; y del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) de Nicaragua.
- Países donde la formación era impartida por una o varias entidades, que poseían los mismos rasgos que en la categoría anterior, pero cuya gestión recaía en las organizaciones empresariales más importantes del país. Tal el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil; del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) de Perú; del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) de México; y otras.
- Países donde la formación aparecía subsumida dentro de la estructura de la educación regular, especialmente la educación media técnica, sin que llegara a ser la corriente principal dentro de la oferta educativa de estas instancias. Tales los casos del Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET) de Argentina y de la Universidad del Trabajo (UTU) de Uruguay.

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

Ya en esa época, sin embargo, esta ordenada y relativamente sencilla fisonomía institucional de la formación profesional en la región, comenzaba a mostrar señales de cambio. En Chile, si bien el INACAP había nacido como una institución de derecho público, a raíz de la promulgación en 1975 del Estatuto Social de la Empresa, del Estatuto de Capacitación y Empleo en 1976, y del Decreto con Fuerza de Ley no. 5 de 1981 que modifica el papel de las instituciones de capacitación, inicia un proceso de transformación política, institucional y administrativa. Pasó así a desligarse del financiamiento del Estado y a actuar en condiciones semejantes a las de los demás organismos técnicos de ejecución reconocidos por la autoridad gubernamental. Simultáneamente (1976), surge el Servicio Nacional de Empleo (SENCE) en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como una instancia reguladora, administradora y financiadora del sistema nacional de capacitación. Esto era de por sí una señal de lo que a la postre sería un fenómeno regional, el de la mayor incumbencia de los Ministerios de Trabajo en el campo de la formación profesional.

De forma análoga, surgía poco después, en ámbito del Ministerio de Trabajo de Brasil, la Secretaría de Empleo y Formación Profesional (SEFOR) buscando también desarrollar una nueva forma de acción del Estado, estimulando mediante diversos programas tanto a la oferta -pública y privada- de formación como a su demanda. Rápidamente comenzaron a surgir en las órbitas de los Ministerios de Trabajo unidades y servicios que pasaron a ocuparse específicamente del tema.

Un poco a consecuencia de los propios programas que a partir de los Ministerios de Trabajo comienzan a instrumentarse, tanto aquellos orientados a fomentar el desarrollo de la formación en la empresa como los dirigidos a poblaciones específicas, comienza a surgir, a partir de cierto momento en forma casi explosiva, una oferta privada de formación que crece estimulada por los incentivos que supone participar de las licitaciones públicas o de los sistemas de formación de empresas que descuentan dichos servicios de sus impuestos.

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

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

- a) la de aquellos países (como Chile) donde la institución pública nacional (INACAP) se transforma en una entidad privada asimilable (al menos formalmente) a cualquier otra del mercado, y donde el Ministerio de Trabajo, a través de un servicio especializado

(SENCE) se ocupa de fijar las reglas del juego en materia de oferta de formación, desarrolla programas especiales para determinadas poblaciones, y administra un mecanismo de incentivos tributarios que opera como estímulo a la demanda de formación.

- b) la de aquellos países (como Brasil) donde también el Ministerio de Trabajo, mediante una unidad especializada (SEFOR) asume un papel central en materia de establecimiento de directrices de política de formación y desarrollo de recursos humanos, administra fondos orientados a la formación, y dirige programas dirigidos a diferentes poblaciones o bien estimula el desarrollo de proyectos de formación por parte de otros actores (como los sindicatos), de forma simultánea a la acción que continúan dando la o las instituciones de formación (como SENAI, SENAC, SENAR o SENAT).

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

Una tipología de arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe

La heterogeneidad y riqueza de las experiencias regionales en materia de formación ameritarían realizar una descripción pormenorizada, caso a caso, de los avances e innovaciones registrados. Sin embargo, la construcción de una tipología de lo que actualmente viene aconteciendo en materia de organización de la formación en América Latina y el Caribe, obliga necesariamente a asumir un grado de abstracción que hace perder de manera inevitable, buena parte de las especificidades que en el análisis caso a caso es dable encontrar. Abstractar implica, además, asumir una serie de criterios que permitan reunir los casos de los diferentes países con base en características comunes que hacen justamente a las formas de organización de la formación a nivel nacional. Dichos criterios, para ser útiles a los fines de una tipología, resultan restrictivos.

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

"predominantes" en cada país, en función básicamente del grado de cobertura e impacto que ellos alcanzan dentro de la oferta total de formación.

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

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

Lo dicho no quita, sin embargo, que es posible desarrollar esfuerzos de clasificación considerando cualquiera de las dos alternativas que han sido aquí descartadas, mediante criterios diferentes a los aquí utilizados.

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

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

Dos precisiones es necesario realizar respecto de la forma final de la tipología y de la distribución en cada una de ellas de los distintos países.

En primer lugar, en ningún caso está presente aquí una visión valorativa que pretenda indicar qué tipo de arreglo es "mejor" y cuál "peor". Los contextos sociales, económicos y políticos en que cada uno de ellos surge son demasiado complejos como para adelantar juicios que serían, al menos, temerarios. Los diferentes tipos de arreglos que serán presentados aquí, han presentado según los casos, ventajas y desventajas, errores y aciertos, pero que no es del caso abordar en esta parte.

En segundo lugar, existen una serie de dimensiones que no son aquí consideradas. Sólo por señalar algunas: calidad de las acciones realizadas, carácter público o privado de las instancias que asumen las diferentes responsabilidades, configuración de cada modalidad de gestión particular (tripartita, bipartita, estatal, empresarial, sindical), esquemas de financiamiento, descentralización administrativa y funcional, etc. Hay al menos dos razones de peso que justifican la exclusión de dichas dimensiones: uno, incluirlas significaría -de nuevo- construir una tipología donde sería necesaria una categoría para cada caso, volviéndose, por tanto, inútil a los fines de una clasificación; dos, todas estas dimensiones son abordadas en otras partes de este mismo documento donde su consideración resulta más pertinente, o bien en las aclaraciones puntuales que serán realizadas para justificar la inclusión de ciertos casos en determinadas categorías.

Hechas estas aclaraciones, se presenta a continuación las cuatro categorías resultantes:

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

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

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

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

B. Arreglos organizativos donde la definición de políticas y estrategias se concentran en una sola instancia, que tiene a su vez un rol preponderante en la ejecución directa de acciones formativas el cual, sin embargo, contiene estrategias de complementación mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores.

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

Hasta cierto punto, esta categoría constituye una especificación de la anterior, en la medida que cada una de estas instituciones es el actor principal en materia tanto de definición de políticas y estrategias, como de ejecución de acciones de formación profesional. La especificación viene dada porque en cada uno de estos cuatro casos, cada institución viene buscando una proyección en términos de ubicarse como actores estructurantes de sistemas nacionales de formación y capacitación que incluyen, también, a la oferta extrainstitucional. Dicha proyección se busca, según el caso, mediante mecanismos diversos, tales como contratación externa de cursos, acreditación de acciones formativas y entidades capacitadoras, acuerdos de cooperación, mecanismos de apoyo al mejoramiento de la calidad de las acciones, entre otros.

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

Los casos que componen esta categoría los encontramos en al menos tres países: Brasil, Mexico y Uruguay.

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

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

normalización y certificación de competencia laboral, o los esquemas gestión y financiamiento de la formación.

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

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

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

Tanto en Argentina como en Chile, existen sendas instancias especializadas a nivel de los Ministerios de Trabajo que tienen, entre otros cometidos, el de fijar las "reglas de juego" en materia de oferta y demanda de formación. Si bien los mecanismos de financiamiento difieren, en ambos casos se procura una estrecha vinculación de las acciones formativas ofrecidas por el mercado con las políticas activas de empleo. Por un lado, estimulando a la demanda de formación por parte de las empresas, ya sea que ésta se concrete a partir de recursos internos o mediante contratación de servicios con organismos ejecutores. Por otro, se establecen, financian y gestionan programas de formación, capacitación y empleo dirigidos a grupos específicos, tales como trabajadores desempleados, jóvenes, microempresarios, trabajadores rurales, minorías étnicas, entre otros.

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

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

Esta diversidad también encierra una distinta opinión acerca de cuáles son las formas más eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos que en materia de

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

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

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

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

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

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

institucionalmente débil, y cuya visión de la realidad no vaya más allá de las demandas inmediatas de las empresas.

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

En todos los diferentes tipos de arreglos organizativos adoptados por los países de la región, la pluralización y diversificación de la oferta de formación es un dato de la realidad, y lograr que la diversidad no se transforme en fragmentación es hoy un desafío importante.

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

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

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

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

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

- En tercer término, el aseguramiento de la sustentabilidad política y económica en el tiempo de los esfuerzos que se realizan en el propio campo de la formación. La aparición de nuevos modelos organizativos para la formación en diversos países

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

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

Gestión de calidad en la formación profesional

El escenario que conforman América Latina y el Caribe ha sido profundamente modificado en los últimos años. Más allá de las reformas económicas, políticas y sociales que fueron puestas en marcha, la creciente exposición de las economías nacionales ante la competencia internacional ha derivado en mayores exigencias para quienes diseñan y quienes ejecutan las políticas de formación profesional.

Las características de la actividad económica y las nuevas necesidades sociales ponen a la formación en un sitio de primer orden en cuanto a su capacidad como motor de inclusión, movilizador de conocimientos, generador de mejores condiciones para la empleabilidad y facilitador de opciones de diálogo social.

Pero la mayor complejidad del entorno actual también ha requerido a las instituciones de formación mayores esfuerzos para mantenerse actualizadas y prestar servicios acordes a las demandas. Los últimos años del milenio también son testigos de los frecuentes esfuerzos de modernización emprendidos por, y demandados a las instituciones de formación.

La entrada progresiva de nuevos actores en la oferta formativa, la disposición de una mezcla de fuentes financieras y la necesaria pertinencia reclamada a los programas formativos son, entre otros, factores que han incidido en la génesis de los procesos de modernización y transformación de las instituciones. Actualmente los procesos de transformación y adaptación al cambio son temas prioritarios en la agenda de las instituciones de formación.

Por otra parte, los usuarios de la formación requieren conocer las mejores ofertas, las que más garantías de eficiencia les brindan. Tanto empresarios como trabajadores buscan señales de eficiencia. Los proveedores de recursos financieros también se interesan en la mejor utilización de los fondos invertidos en formación. Instituciones gerenciadas con calidad representan una garantía social a la eficiencia del gasto público en formación. El mismo razonamiento puede aplicarse a los fondos provenientes del sector privado, deben llegar a organismos que puedan dar cuenta de procesos formativos pertinentes, eficaces y eficientes.

De ahí que las instituciones de formación profesional se interesen por mejorar la eficiencia y pertinencia de sus actividades lo cual se refleja recientemente en la adopción de mecanismos de gestión para el aseguramiento de la calidad.

Esta tendencia viene siendo expresada mediante la adopción de acciones de dirección y participación en las cuales se adoptan herramientas y se ejecutan acciones institucionales encaminadas a desarrollar una cultura de calidad. Tales acciones, usualmente inmersas en la filosofía del mejoramiento continuo o en procesos de modernización institucional, implican actividades de capacitación a los funcionarios, búsqueda de factores críticos, aclaración de la misión y objetivos que conllevan, por sí mismas, mejoras cualitativas institucionales.

Ligada a los procesos de modernización, la filosofía de la calidad total ha venido ganando terreno como una herramienta de alto valor en la generación y concreción de mejoras continuas, de aprendizaje institucional y de desarrollo de una cultura hacia el trabajo bien hecho. Son diversas las manifestaciones de la irrupción del enfoque de calidad en las actividades de las instituciones de formación.

Algunas instituciones participan en los mecanismos nacionales de evaluación y aseguramiento de la calidad para sus centros y demás unidades operativas; del mismo modo participan en los sistemas de evaluación que se implementan. Es el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje que recientemente obtuvo la mejor calificación en una evaluación, basada en indicadores, entre 29 instituciones públicas de Costa Rica que realizó el Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

Otras, se preocupan por adoptar mecanismos o definir indicadores y elaborar sistemas de calificación de los resultados encaminados a velar por la calidad de sus respuestas. Es el caso del sistema de evaluación que utiliza el SENAI que otorga las categorías de Oro, Plata y Bronce para Centros Modelo de Educación Profesional o Centros Nacionales de Tecnología. Se puede también citar al SENA en Colombia que diseñó un sistema de indicadores para medir la eficiencia y eficacia y categorizar sus Centros de Formación y Regionales. En esta línea, y enmarcado en su proceso de modernización, el INTECAP de Guatemala adoptó la filosofía de las 5 "s" para arraigar una cultura de calidad.

Se registran también entidades que se involucran en las políticas nacionales de calidad y trabajan en asociación con los organismos nacionales de normalización y acreditación. Estos trabajos conjuntos se evidencian en la acreditación de Centros Tecnológicos de instituciones para prestar servicios de metrología o ensayos, requeridos para el cumplimiento de normas de calidad de diversos productos en los mercados nacionales e internacionales. Es el caso de los Centros Nacionales de Tecnología del SENAI y los Centros de Desarrollo Tecnológico del SENA. En esta misma línea también se presenta el desarrollo de acciones de formación y asesoría a las empresas para la implementación de sistemas de aseguramiento de calidad; un servicio cada vez más frecuente en la oferta de las instituciones; como ocurre con los Centros de Servicios a las Pequeñas y Medianas Empresas del SENATI, que imparten capacitación con énfasis en el mejoramiento de la calidad.

De modo simultáneo, las instituciones han buscado un sello de calidad externo y han acudido al recurso de la certificación de calidad, usualmente auditada y comprobada por un organismo externo bajo la lógica de funcionamiento de la familia de normas ISO-9000.

Desde Centro América hasta el Cono Sur se identifican nuevas experiencias de acercamiento a la gestión de calidad certificada en la formación profesional. Al respecto se citan algunos ejemplos:

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil cuenta con una de las experiencias más antiguas de la región que inició en el Estado de Santa Catarina con la aplicación del programa de las 5 "S" y la posterior certificación ISO-9000 en 1997 por la empresa alemana TUV RHEINLAND. También se han certificado bajo normas de la familia ISO 9000 las regionales de Paraná, Espírito Santo y Pernambuco. Ultimamente la Dirección Nacional del SENAI en Brasilia adoptó un sistema de garantía de calidad (ISO 9001) que fue auditado por la BVQI dando como resultado la recomendación para la certificación con el siguiente foco: Planificación, Desarrollo y Coordinación de Proyectos Estratégicos y Proyectos de Mejoramiento Operativo.

También en el SENAI existe un sistema interno de reconocimiento a la calidad de sus Centros de Formación, que a partir de un proceso de evaluación, les otorga el título como "Centros Modelo de Educación Profesional" o "Centros Nacionales de Tecnología". El sistema se inspira en los criterios del Programa Nacional de Calidad entre los cuales se cuentan: Gestión de Procesos, Gestión de Personas, Liderazgo, Planeamiento Estratégico, Foco en el cliente y en el mercado, Resultados y Gestión de Información. Comprende tres niveles progresivos de conformidad con los criterios, los cuales ascienden en las categorías: Bronce, Plata y Oro.

En Perú, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) recibió la certificación de calidad de conformidad con la norma ISO 9001, por parte de Bureau Veritas Quality International. Luego de un amplio esfuerzo nacional, la institución obtuvo la Certificación en todas sus sedes Zonales, para sus Programas de Formación y Capacitación Profesional: Aprendizaje Dual, Calificación de Trabajadores en Servicio, Técnicos Industriales, Administradores Industriales, Maestros Industriales, Técnico en Ingeniería, Capacitación Continua, Capacitación Multimedial, Informática y la Bolsa de Trabajo. Asimismo, han sido certificados los Servicios Técnicos de Fabricación y Ensayos No Destructivos y Asesoría y Consultoría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Zonal Lima-Callao.

Después de realizar una serie de acciones tendientes a su modernización institucional, que entre otras cosas favorecieron la apertura de la institución a un mecanismo de acreditación de otras entidades de formación públicas y privadas; el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, emprendió el proceso de aseguramiento de calidad y obtuvo, en enero de 1999, la certificación de su Unidad de Acreditación extendida por INTECO y la (Asociación Española de Normalización y Certificación) AENOR de acuerdo con los estándares de la norma ISO-9002.

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) de México fue certificado, en febrero de 2000, por la empresa Lloyd's Register Quality Assurance (LRQA) en reconocimiento a la adopción de sistemas eficientes que demuestran su capacidad para asegurar la calidad de sus procesos en las etapas de diseño, desarrollo, producción y distribución de sus productos, así como en la prestación de servicios asociados.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile fue el primer Servicio Público en ese país en obtener una certificación de calidad de la familia ISO 9000. En efecto, en enero del presente año recibió el certificado del Bureau Veritas Quality International (BVQI) que acredita que el proceso de Constitución de Organismos Técnicos de Capacitación en la Región Metropolitana "cumple con los requerimientos de estándares de calidad ISO 9002".

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala adoptó, como resultado de su programa de modernización, una serie de acciones orientadas a crear en la institución una cultura de la calidad total. Hacen parte de estas acciones la definición clara de la visión y misión institucional y la ejecución del programa conocido, como de las 5 "S", una filosofía de gerencia que sienta las bases para un programa de calidad total.

Detalles de la ETFP en el Caribe

En los últimos años ha tenido lugar una serie de cambios que han puesto a prueba a las instituciones de formación profesional del Caribe. Resultado de los mismos es un sistema de ETFP (Enseñanza Técnica y Formación Profesional) más proactivo, lo cual se refleja tanto a nivel nacional como regional en la forma de impartir competencias, en el reconocimiento de calificaciones y en la promoción de mayores vínculos entre los organismos.

Entre estos cambios se cuentan los siguientes: desplazamiento de la prestación de la FP del sector público al privado; menor oferta de empleos no especializados, de bajos ingresos; fortalecimiento de las políticas de desarrollo de recursos humanos, que incentivan a las personas a auto-desarrollarse; y la tendencia del CARICOM hacia una economía única. Estas corrientes no sólo están redefiniendo ambiente laboral, sino que también modifican la forma en que la gente se prepara para el trabajo.

Cambios en el empleo

- Este nuevo impulso que ha llevado a los cambios en el funcionamiento de las instituciones de enseñanza técnica formación profesional (ETFP) es parte de una más amplia visión estratégica en lo que se refiere a la capacitación en consonancia con las necesidades del empleo. Dicha visión se expresa a través de la forma en que las personas buscan un empleo apropiado con el apoyo de las instituciones de ETFP. Se recoge en toda la región el sentimiento de que el empleo tiene que ofrecer al individuo tanto recompensa económica como realización vital, a través de la auto-expresión y la dignidad personal.
- Esta influencia se canaliza sobre todo a través de las actividades y el desarrollo de las unidades coordinadoras de la ETFP (instituciones de FP) que se denominan en el Caribe National Training Agencies (NTAs). Dichos organismos gubernamentales de cobertura nacional se crearon con el fin de cerrar la brecha de competencias que existía, y conformar una infraestructura educativa uniforme en colaboración con los sindicatos y las asociaciones empresariales. Están representadas por el HEART Trust / NTA de Jamaica, la National Training Agency de Trinidad Tabago y el Technical and Vocational Education and Training Council de Barbados. En Santa Lucía y Guyana se está estudiando la creación de organismos similares.

Además de la creación de las NTAs arriba mencionadas en Jamaica, Trinidad Tabago y Barbados, estas instituciones se han embarcado en forma conjunta en la formación de una fuerza laboral competente, mediante la instauración de calificaciones profesionales (de alcance nacional) sobre la base de competencias. Desarrolladas a partir de iniciativas tripartitas, las calificaciones profesionales basadas en competencias se cotejan internacionalmente, para asegurar que el producto final esté de acuerdo con los requerimientos de la industria. Las NTAs colaboran también para lograr el mutuo reconocimiento de sus respectivas destrezas / competencias / calificaciones y llegar ulteriormente a la formulación de calificaciones profesionales para todo el Caribe (CVQ, en inglés). Al abordar las normas profesionales comunes y la acreditación, estas iniciativas se han anticipado al actual debate de los estados miembros del CARICOM acerca del libre movimiento de competencias y la implementación del Protocolo II.

Entre otras actividades y buenas prácticas de los prestadores de ETFP para resolver los problemas de investigación y desarrollo arriba indicados, se cuentan las siguientes:

Trinidad Tabago – National Training Agency

- Definición de trece normas ocupacionales en abril del 2001 en ramos tales como Soldadura, Servicios de Alimentación y Bebidas, Tecnología Informática, Instrumentación Industrial y Operador de Procedimientos. A la fecha, las organizaciones de capacitación de la industria han preparado 22 proyectos de normas;
- Se ha creado una página web que permite a los interesados buscar información sobre calificaciones profesionales, socios industriales, normas de acreditación, etc. cuya dirección es la siguiente: www.ntatt.org ;

- Se prepara un proyecto de ley de competencias para someter al Parlamento, cuyo fin sería financiar a los trabajadores que deseen mejorar sus conocimientos y destrezas.

Barbados – El Consejo de ETFP (TVET Council)

- El Consejo se propone introducir a la brevedad las Calificaciones Profesionales Nacionales y está colaborando con los órganos rectores de las respectivas industrias en las áreas de Tecnología Informática, Turismo, Hotelería y Servicios al Cliente. Se espera así obtener calificaciones que llenen las necesidades de Barbados y puedan también cotejarse con los modelos internacionales.
- El Consejo administra el Fondo de Empleo y Capacitación (ETF en inglés), que ofrece un programa de becas y préstamos como apoyo a la formación y el perfeccionamiento de la fuerza laboral.

Jamaica – El HEART / Trust / NTA

- Esta institución ha servido como modelo precursor en el desarrollo y la aplicación de normas y calificaciones profesionales sobre la base de competencias en el Caribe. Por detalles sobre sus paquetes curriculares e información de pedidos puede consultarse por correo electrónico en heart@uwimona.edu.jm
- A través de su departamento de capacitación de instructores (VTDI en inglés) el HEART /Trust NTA estará iniciando en setiembre un curso de cuatro años para el título de Bachiller en Educación (Bachelor's Degree), con especialización en Enseñanza Técnica y Formación Profesional. Por información adicional, dirigirse al Fax (806)977-4303.
- La información y los conocimientos especializados que ha compartido con las demás instituciones, han hecho del HEART / Trust / NTA un punto focal regional sobre asuntos de ETFP. Un reciente ejemplo de este apoyo fue la visita de una delegación de St. Lucia que vino a Jamaica a estudiar el modelo de formación técnica del HEART/ Trust NTA par adaptarlo a su país.

St. Lucia

- Según reciente legislación del Consejo de ETFP, se proyecta extender la Enseñanza Técnica y la Formación Profesional mediante una red nacional de centros de capacitación.

Central de Información

- El website de la Oficina para el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo constituye una útil fuente de información sobre ETFP. Tiene una lista de más de 100 publicaciones especializadas, en constante expansión, y merece una visita mensual en <www.ilocarib.org.tt>

El financiamiento de la formación profesional

Durante la década de los noventa, y especialmente en los últimos años, el financiamiento de la Formación Profesional se ha convertido en un asunto de gran relevancia en la agenda de políticas públicas de la región latinoamericana.

Hasta la década de los ochenta este no era un tema prioritario, por varias razones:

1. Se habían consolidado dos grandes sistemas públicos de formación profesional y/o educación técnico-vocacional: 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 Educación Técnico-Vocacional (ETV) integradas en los sistemas educativos formales, con sus respectivas variaciones entre países y evoluciones en el tiempo. Estos dos sistemas coexistían en la mayoría de los países, con predominancia de uno u otro según el caso. Ambos sistemas eran (y aun son) financiados con recursos públicos.
2. Si bien existía, como siempre ha sido el caso, el esfuerzo directo que realizan las empresas en la formación de sus trabajadores, la relativa estabilidad de las bases tecnológicas y de las estructuras organizacionales de los aparatos productivos de la época hacían que esta fuera una actividad de carácter más bien secundario, con predominancia de las prácticas informales y sin involucrar – en general – inversiones significativas
3. También existían desde entonces ofertas privadas de servicios de educación técnica y capacitación laboral, pero su magnitud e incidencia eran muy menores, y por lo tanto también era relativamente insignificante en términos agregados tanto la inversión realizada para crear esa oferta como la de clientes que pagaban por sus servicios.
4. Las anteriores ofertas eran, en lo fundamental, suficientes y adecuadas para las demandas de calificación de la fuerza laboral de economías cuyas dinámicas de cambio tecnológico no eran muy intensas, bien protegidas por barreras arancelarias de la presión competitiva del comercio internacional. También eran suficientes para atender la demanda poblacional por servicios de formación y capacitación laboral, dado que si bien la expansión demográfica estaba en pleno vigor, la presión por servicios educativos se concentraba sobre la educación básica general y, por otra parte, las ofertas de las IFP y de los sistemas formales de educación técnico-vocacional eran crecientes.

Pero en los últimos dos lustros la situación ha cambiado, fundamentalmente como consecuencia de: la internacionalización del comercio, la aceleración del cambio tecnológico y organizacional, la flexibilización de los mercados laborales, la emergencia de la formación permanente como paradigma en las trayectorias laborales de los trabajadores y en los procesos de desarrollo productivo, etc.

Estos factores han colocado a la formación de recursos humanos, y específicamente a la Formación Profesional en uno de los primeros lugares de la agenda de políticas de desarrollo, lo que a su vez ha puesto en cuestión la capacidad, la pertinencia y la relevancia de los aparatos públicos tradicionales de formación para el trabajo, ha propiciado la emergencia de otras modalidades de oferta, algunas ya existentes en pequeña escala, otras novedosas y surgidas al compás del cambio económico, técnico y social. Todo ello, naturalmente, conduce al replanteo del tema del financiamiento de la formación para el trabajo.

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

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

- Invierte el Estado en el financiamiento de sus aparatos de ETV (Enseñanza Técnico Vocacional) y - en el caso de las IFP- en la aplicación de los recursos provenientes de la contribución parafiscal.
- Invierten las Empresas en la formación interna o mediante contratación externa o mecanismos de *outsourcing*
- Invierten los oferentes privados de servicios de formación
- Invierten las personas que compran servicios en el mercado privado

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

Pero esta reforma no es un asunto interno de los sistemas tradicionales: es un asunto de articulaciones y sinergias con los nuevos oferentes, y que debe extender su ámbito al de sus articulaciones con sistemas antes relativamente independientes como el de la Educación Básica y el de la educación tecnológica post-secundaria. En otras palabras, el problema del financiamiento es subsidiario al problema de la creación de Sistemas Nacionales de

Formación para el Trabajo, y ello a la vez exige un replanteamiento de los actores de la misma.

Puede haber muchos acercamientos a este problema, y cada uno de ellos se expresará de manera diferenciada en cada contexto nacional.

En América Latina están emergiendo varios acercamientos, que planteamos a continuación de manera puramente exploratoria, los que pueden llegar a constituir modelos diferenciados para el abordaje de la cuestión del financiamiento en el contexto más sistémico de la oferta nacional de formación para el trabajo:

- A. Subsiste el sistema de financiación pública para la formación en las empresas con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica. No siempre esta destinación es directa y exclusivamente para la formación profesional, sino que en algunos casos se dirigen a temas como la readaptación laboral de trabajadores despedidos del empleo, que incluyen acciones de recalificación profesional, y que se entregan para su administración a nuevos actores tales como los Ministerios de Trabajo.
- B. Subsiste también el modelo de la financiación pública para la formación en las empresas con recursos generales del Estado, a través de los sistemas formales de ETV. En este caso, el fenómeno emergente es el del papel creciente que asumen las provincias y municipios en la financiación de este servicio, sea con recursos propios, sea por aplicación de transferencias del presupuesto nacional por efecto de políticas de descentralización.
- C. Surge el sistema de incentivos tributarios, por el cual la empresa recupera sus gastos después de presentar su declaración de impuestos. Es el caso de Chile, donde las empresas gastan en capacitación y pueden recuperar sus gastos cuando hacen su declaración de impuesto a la renta, con un tope equivalente al 1% de la masa salarial.
- D. Aparecen también una serie de combinaciones, sobre todo en los casos de las IFP que exploran mecanismos de apertura y flexibilización. Por ejemplo, las empresas brasileñas pueden tener acuerdos de exención con el SENAI, es decir, en lugar de pagarle a la institución pueden utilizar directamente parte de su contribución, pero esto debe ser autorizado por el SENAI, y sólo puede ser usado para contratar cursos con esta institución. En Colombia, las empresas pueden recibir como reembolso del SENA hasta un 50% de los aportes que han realizado como contribución parafiscal, siempre que presenten planes de formación internos en los que invierten por lo menos una cantidad equivalente al reembolso solicitado.

En general, de diversas maneras, empieza a aparecer lo que se perfila como una de las estrategias de financiamiento más promisorias, en cuanto se adapta a las nuevas circunstancias y requerimientos socioeconómicos e institucionales en la región, de las que destacaremos tres fenómenos centrales:

- a) La constitución de alianzas o asociaciones del Estado con organismos privados, ejecutores o intermedios de apoyo a la formación. Así, las empresas que usan la exención tributaria, en el caso chileno, o las IFP, o las autoridades administradoras de la ETV, u otros agentes estatales responsables de programas de formación dirigidos a poblaciones especiales como los Ministerios de Trabajo, las redes de Solidaridad Social, etc., tienen la libertad de contratar los servicios de capacitación en toda la amplia gama emergente de organismos proveedores de capacitación a los que antes nos hemos referido. Esto rompe con la fusión anteriormente prevaleciente entre financiación y ejecución de servicios de formación, y conduce a la separación y autonomía de los organismos que regulan, los que financian y los que proveen los servicios de capacitación.
- b) 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.
- c) El incremento del protagonismo de las empresas como inversionistas y/o ejecutores directos en la formación de sus trabajadores

Lo anterior conduce a 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, o en ofertas de baja calidad, faltando suficiente valor agregado o el conocimiento acumulado de formación desarrollado por las instituciones.

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

- a) El financiamiento de todo el esfuerzo formativo que conduce a la provisión de la formación profesionalizante básica y transversal que difícilmente será asumida por agentes privados en el juego del mercado,
- b) La organización, la regulación, la asistencia técnica y el control de calidad del conjunto de la oferta formativa.

- c) La creación y fomento de verdaderos sistemas integrales de formación para el trabajo, que integren sinérgicamente a la gran variedad de oferentes y de fuentes de financiamiento de la formación a los que nos hemos referido.

Lo anterior supone cambios profundos en la institucionalidad de la formación, concretamente en las IFP. 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.

II. La formación: un hecho laboral, tecnológico y educativo

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

Otro tanto es posible afirmar de la importancia de **la formación como un componente central y estratégico dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología**. Muchas de las instituciones de formación profesional, así como otras instancias surgidas más recientemente y que actúan en este campo, no se limitan a desarrollar una oferta formativa pura. Ya es frecuente encontrar diversas experiencias de centros o servicios tecnológicos que estas mismas entidades montan para ofrecer una gama de servicios más amplia e integral, tanto a las empresas como a la comunidad en general: laboratorios de ensayos de materiales, servicios de certificación de productos y procesos, eventos de divulgación tecnológica, publicaciones especializadas, bancos de datos de recursos tecnológicos y de consultores en diversas áreas, servicios de asistencia técnica y consultoría, entre otros. De otra parte, algunos institutos tecnológicos han pasado de centrarse en la problemática de la investigación -desarrollo y adaptación de tecnología "dura", como materiales, herramientas y equipos; y "blanda" como la información y los programas informáticos- a considerar también todo lo relativo a la gestión, desarrollo y formación de recursos humanos.

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

Para analizar más en profundidad estas dimensiones y campos de actuación de la formación, se abordarán seguidamente cada uno de ellos: formación y relaciones laborales; formación y procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica; formación y educación a lo largo de toda la vida

Formación y relaciones laborales

La formación siempre ha estado estrechamente vinculada con las relaciones de trabajo. Aun en la etapa preindustrial, cuando la producción tenía características artesanales, existían ya las figuras del maestro de taller y del aprendiz, donde el primero iba permitiendo y estimulando una progresiva acumulación de saberes y habilidades por parte del segundo que, a la larga, se transformaba en portador y continuador de la tradición del oficio.

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

Esta última tendencia se produjo, en América Latina y el Caribe, paralelamente a los primeros esfuerzos industrializadores, mediante el surgimiento de instancias especializadas que pasaron a encargarse de la función formativa. El aprendiz es, típicamente en dicha etapa, una persona, generalmente un joven que concurre a cursos de formación en una institución durante cierto período de su vida y que se convierte en trabajador al ser finalmente contratado y ubicado en un puesto de trabajo donde pasa a aplicar los conocimientos, habilidades y destrezas previamente adquiridos.

Haciendo referencia a la etapa de industrialización que tuvo lugar al influjo del modelo desarrollista, podría decirse que, de modo general, la formación desempeñó un papel en cierta medida disimulado dentro de los sistemas de relaciones laborales de la época.

En dicho contexto, la formación fue una actividad que rara vez era objeto de negociación; por lo tanto conocía escasas menciones dentro de los convenios colectivos de trabajo, y en la legislación laboral tenía sólo algunas referencias básicamente declarativas o bien que especificaban el ámbito institucional en el marco del cual debía resolverse su ejecución (normalmente una entidad de carácter público y nacional).

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

- a) El Estado jugaba un rol central en varios órdenes, entre ellos en el de la negociación colectiva, en el de la producción y prestación directa de servicios, y en la protección mediante barreras arancelarias de la producción nacional.

- b) Las empresas se desarrollaron justamente en un contexto fuertemente proteccionista, orientadas al mercado de consumo interno, y no tenían por tanto grandes presiones ni desde los consumidores, ni desde la competencia.
- c) Los trabajadores y sus organizaciones luchaban por una extensión y profundización de sus derechos, asumiendo un supuesto básico que también asumía el Estado y los empresarios: la producción y el empleo habrían de crecer sostenidamente, más allá de eventuales crisis cíclicas. Los sindicatos eran, además, organizaciones en proceso de fortalecimiento, en la medida en que también se creía que, tanto la producción industrial, como los contratos basados en salarios, crecerían indefinidamente y por tanto también su base de representación y su poder.
- d) Como consecuencia de la misma estrategia de desarrollo "hacia adentro", el imperativo de la innovación y desarrollo tecnológico se vio morigerado, los ciclos de vida de los productos eran más bien largos, y las exigencias de calificación y sobre todo de recalificación de la mano de obra, no resultaban tan altas en términos de actualización con nuevas técnicas, herramientas, materiales o formas de organización del trabajo. El desafío era en todo caso cuantitativo: proveer en número suficiente personal calificado y semicalificado para las industrias.

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

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

Segundo, **la importancia relativa del «factor conocimiento» dentro de las nuevas formas de organización de la producción y el trabajo se ha incrementado notablemente**. El control de la información y el conocimiento pasa entonces a ser estratégico, tanto como antaño fue el control de la tierra o de los medios de producción. La capacidad de generar conocimiento y gerenciarlo bajo el concepto de las organizaciones que aprenden, está considerado como una fortaleza clave para la competitividad y ha desembocado en una revalorización del talento humano.

Tercero, **el supuesto del crecimiento sostenido e indefinido de la producción y el empleo -o más bien de la relación directa entre ambos- se ha revelado a la postre como sin validez**. Si bien la producción puede seguir creciendo, como de hecho lo hace, la generación de empleo no sucede correlativamente y, en muchos casos, se asiste al nuevo y preocupante fenómeno del crecimiento económico y productivo con aumento del desempleo. El crecimiento del empleo en aquellos sectores con mayor dinamismo económico no alcanza a compensar, en muchos casos, el despido originado por la nueva relación capital-trabajo, afectada por la introducción de innovaciones tecnológicas y por los

cierres que se producen en sectores incapaces de contrarrestar la competencia de bienes del exterior.

En este nuevo contexto, el posicionamiento de los actores productivos y laborales cambia, la negociación se vuelve más compleja y comienza a ser cada vez más difícil abordar temas como el salario o la estabilidad laboral de manera independiente. Se presta ahora mucho más atención a las relaciones entre empleo, salario, productividad, producción, competitividad, calidad, etc. Es dentro de este nuevo estado de cosas que la formación aparece revalorizada y comienza a percibirse como un tema estratégico. Ella es incorporada a un creciente número de convenios colectivos y también se incluye dentro de la legislación laboral. Surgen y se multiplican experiencias de diálogo social y concertación en el campo de la formación, que demuestran tener una capacidad de desarrollo y de sostenibilidad muy grande, aun en contextos de alta conflictividad.

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 década de los noventa 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. A modo de reseña parcial, pueden mencionarse, entre otros, los siguientes:

Los Ministerios de Trabajo en el campo de las políticas activas de empleo

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

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

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

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

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

principales son: la adopción como indicador de la pertinencia de la capacitación a la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas; la autofocalización de la población objetivo; y la ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado.

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.

Formación y procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica

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

En términos conceptuales, estas experiencias se caracterizan por poseer cierto grado de especialización hacia sectores económicos determinados (metalmecánico, celulosa y papel, cuero y calzado, química, construcción, etc.) lo cual les permite, entre otros beneficios, un mayor grado de actualización tecnológica en máquinas, equipos y materiales, pero también en conocimientos y técnicas aplicados a la producción.

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

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

Si bien esta diversificación de los servicios institucionales posee un componente de búsqueda de financiamiento alternativo, se trata en muchos casos de un componente aún incipiente. Su mayor potencialidad reside en los procesos de fortalecimiento de la actualización, pertinencia y calidad de la propia formación. La articulación en un ambiente apropiado de formación y educación, trabajo y tecnología, permiten estructurar mecanismos

mediante los cuales se adquieran, además de sólidos conocimientos técnicos y tecnológicos, los valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias que las actuales circunstancias históricas requieren de los trabajadores, técnicos y profesionales.

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

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

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

Formación y educación a lo largo de toda la vida

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

Esta oferta no tuvo originalmente ningún reconocimiento o correspondencia para equivalencias con niveles de la enseñanza formal. Fue concebido netamente como un sistema independiente de formación para el trabajo, sin pretensiones de paralelismo con el

sistema regular. Sin embargo, la evolución de la situación y cobertura del sistema de educación regular sí tuvo efectos importantes en la formación profesional. Durante sus primeros años, casi todas las IFP se vieron compelidas a proporcionar cursos introductorios de "nivelación previa" para impartir los conocimientos elementales de lecto-escritura y matemáticas que diesen a los participantes los rudimentos necesarios para aprovechar la formación ofrecida. Aun más, en muchos casos las IFP se dedicaron a la implementación de programas de alfabetización y educación de adultos, ya fueran éstos propios o a través de los esfuerzos realizados por los Ministerios de Educación. En otras palabras: **la experiencia acumulada con la atención de los sectores en desventaja, más el mandato recibido desde las más altas esferas de los gobiernos, hicieron posible que las instituciones de formación profesional se constituyesen entre los primeros organismos públicos sectoriales a ser convocados para la promoción de las políticas sociales formuladas para lograr la equidad y superar la pobreza, a través de un esfuerzo educativo.**

Como producto de una mejora sustantiva de los niveles de escolaridad de la población en general, las IFP fueron paulatinamente disminuyendo sus esfuerzos hacia la implementación de programas de nivelación previa y de educación de adultos, llevando sus labores hacia aspectos más relacionados con su misión específica y originaria: la formación para el trabajo productivo. No obstante ello, aún prevalecen en muchos programas formativos de las instituciones de la región, contenidos relacionados con matemáticas y lenguaje, que en ocasiones se tratan de los mismos que deberían impartirse en los programas educativos regulares requeridos como mínimos para ingresar a la formación profesional. De hecho, los problemas de enfoque, de baja calidad o de insuficiencia en el ámbito educativo formal se reflejan a la hora de la aplicación práctica de la formación profesional.

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

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

Existe hoy un extenso consenso, tanto a nivel político como de la sociedad, en el sentido de que es preciso reestructurar la oferta de educación y formación en términos suficientemente flexibles como para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación. Nadie puede esperar hoy que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige una

actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse.

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

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

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

empresarial, así como sistemas nacionales con conducción tripartita. Pero cualquiera sea la forma que se adopte, lo cierto es que se incrementan los casos en que se busca establecer las alianzas que permitan aprovechar los recursos que las sociedades poseen a través de los diversos actores, con el fin de utilizarlos más eficientemente y al servicio de la formación permanente e integral de los ciudadanos.

- En tercer término, surge de su propia naturaleza que, para que la formación permanente sea posible, debe existir una oferta sumamente flexible y dinámica. La progresiva difuminación de las fronteras entre ramas productivas en el nivel de las competencias básicas, hace que existan infinitas posibilidades en cuanto a los itinerarios que los individuos recorren para llegar a un mismo tipo de empleo. Atender a toda la población activa, ocupada y desocupada, del sector moderno y de los sectores más atrasados, formales e informales, jóvenes y adultos, no es una tarea que pueda ser atendida eficazmente por un solo actor aun cuando cuente con grandes recursos financieros (situación infrecuente por demás). No existe otra alternativa, que la de buscar la articulación de esfuerzos mediante acciones concertadas entre diversos actores que, desde su propia especificidad y con sus propios recursos, contribuyan a estructurar un sistema de formación lo suficientemente amplio, flexible y diverso como para atender a una demanda crecientemente heterogénea de formación continua.

III. Participación y descentralización: actores y espacios emergentes

En el escenario de múltiples e interdependientes transformaciones en la formación que se lleva a cabo en la región, interesa aquí destacar dos tendencias fundamentales y complementarias: **existen hoy niveles de descentralización en cuanto a la gestión de los programas e instituciones mayores que los experimentados en el pasado, esta situación a su vez estimula y posibilita mayores niveles de participación de más y variados actores.**

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

Cualquiera sea el tipo de arreglo predominante en un país, es factible encontrar numerosos casos donde se desarrollan procesos de descentralización en la acepción territorial. Muchas instituciones de formación han comenzado a entregar mayores niveles de responsabilidad a sus departamentos regionales, estatales o provinciales. Del mismo modo, los lineamientos de política establecidos por las instancias especializadas en el tema de los Ministerios de Trabajo, se traducen y adaptan en función de políticas activas de empleo con componentes de formación y capacitación a nivel de regiones o estados. En **Brasil**, los planes de empleo y educación profesional llevados adelante por las secretarías estatales de trabajo de varios estados son un ejemplo de ello, como también lo son los altos grados de autonomía de que gozan los departamentos regionales del **SENAI**, **SENAC** o **SENAR** respecto de los departamentos nacionales de ambas entidades. Otro tanto es posible decir de las regionales del **INA (Costa Rica)**, **SENA (Colombia)**, **INTECAP (Guatemala)**, entre otras.

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

Del mismo modo, se multiplican los ejemplos de descentralización en términos sectoriales. Por contraste con los antiguos centros que albergaban un gran y diverso número de especialidades, hoy es dable encontrar centros, y aun instituciones, focalizadas en sectores tales como construcción, textil, automotriz, gráfico u hotelero. Las ventajas derivadas de dicha focalización ya han sido mencionadas en el Capítulo II. Sin embargo existen otras ventajas adicionales que radican precisamente en la habilitación de nuevos y fecundos

espacios para la participación tanto de empresarios como de trabajadores y sus respectivas organizaciones.

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

Las organizaciones de trabajadores y la formación profesional

- En América Latina y el Caribe el interés, involucramiento y participación de las organizaciones de trabajadores en la formación profesional es hoy notoriamente más alto que hace dos décadas atrás, en particular si se observa el interés y el compromiso con el tema, por un lado, y con las modalidades y espacios de participación, por otro.

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

En términos de participación sindical en la toma de decisiones y aún en la ejecución de acciones de formación, es posible identificar una amplia gama de experiencias, algunas incipientes y otras más desarrolladas, pero que demuestran en todos los casos que el actor sindical está decidido a constituirse como un actor protagónico en el campo de la formación.

A continuación se detallan, de modo sucinto, algunas de las principales formas que actualmente está asumiendo la participación sindical en materia de formación.

La participación sindical en la formación profesional

- La incorporación del tema de la formación profesional a los convenios colectivos, ha sido en buena medida el resultado de la preocupación sindical por el tema y su consecuente presión en las negociaciones para incluir cláusulas que aseguren el acceso a la formación por parte de los trabajadores.
- Otro tanto es posible decir de la nueva legislación del trabajo en materia de formación, donde la consagración como derecho fundamental de todos los ciudadanos responde, en muchos casos, a la activa participación y presión del actor sindical.
- La revitalización de la participación sindical en las instancias directivas de las instituciones de formación profesional de varios países, que ha sido estimulada en buena medida por los procesos de focalización sectorial de estas instituciones, facilitando la participación de niveles intermedios tales como las federaciones de los sectores respectivos. Eso es comprobable en los comités de cúpula y los comités de enlace existentes en el **INA en Costa Rica**; en las instancias decisorias de muchas instituciones de formación profesional de la región; por sólo citar algunas: **INFOTEP (República Dominicana)**, **INAFORP (Panamá)**, **INFOP (Honduras)**, **INATEC (Nicaragua)**, **INTECAP (Guatemala)**, **SENA (Colombia)**, **SNPP (Paraguay)**, **INCE (Venezuela)**, **SENAR (Brasil)**, entre varias otras.
- El surgimiento de experiencias de gestión directa de instituciones, fundaciones y programas de formación profesional por parte de sindicatos. Son ejemplos de ello la **Fundación de Capacitación para la Construcción** dependiente del sindicato de la construcción (**UOCRA**), así como los emprendimientos en los sindicatos de comercio y servicios, seguros, mecánicos, etc., en **Argentina**. En **Brasil** en los programas de formación llevados adelante por las tres principales centrales de ese país (**CUT, Força Sindical** y **CGT**), tanto a nivel central como a través de los sindicatos de rama afiliados.
- La participación de representantes sindicales en instancias tripartitas generadas a nivel de los Ministerios de Trabajo y que se ocupan, entre otros temas, de la formación y la capacitación. Ejemplos de ello son: la **Junta Nacional de Empleo (JUNAE)** instancia tripartita que funciona en la órbita del **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Uruguay)**; la participación sindical en los Consejos de Administración del **Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT)** en los niveles nacional, estadual y de municipios (**Brasil**); la participación en el **Consejo Nacional de Capacitación**, creado en el marco del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, de conformación tripartita, cuyo objeto es asesorar al **Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile**, en la elaboración de la política nacional de capacitación, entre otros casos.
- En **México** se encuentra otra experiencia tripartita, que también incorpora la participación de las **Secretarías de Trabajo y Previsión Social, y de Educación Pública**: el **Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER)**, que opera desde 1996 y responde al interés del gobierno por lograr la participación de los actores y al propósito de apoyar la conformación y desarrollo de una formación basada en normas de competencia y a su certificación.
- El surgimiento de las primeras experiencias de gestión bipartita de la formación en la región, dentro de las cuales importa destacar la constitución de la **Fundación de Capacitación de los Trabajadores y Empresarios de la Construcción**, en **Uruguay**.
- La participación en nuevas instancias bipartitas creadas a nivel de empresa y reglamentadas legalmente: las **Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento de México**, y los **Comités Bipartitos de Capacitación**, creados también en **Chile** a partir del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo ya mencionado, y que establece que los programas acordados con el comité bipartito de la empresa, darán derecho a las empresas a acceder al beneficio de, además de descontar el monto de los gastos de capacitación, descontar hasta un 20% adicional al monto del gasto imputable.
- Algunas centrales sindicales han logrado, además, desarrollar instancias institucionales que, entre otros

temas, se ocupan de la investigación en el campo de la formación y sus temas conexos, producen y alimentan conceptualmente a los sindicatos en este tema, y son en cierta medida las "usinas" de propuestas para estas organizaciones que buscan incidir activamente en los diversos ámbitos donde se discute y se negocia en materia de formación profesional. Ejemplo de ello son: el **Instituto Arturo Jauretche**, dependiente de la **CGT** de **Argentina**; el **Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos -DIESE-** de las tres principales centrales sindicales de **Brasil** (**CUT**, **Força Sindical** y **CGT**); y el **Instituto de Altos Estudios Sindicales -INAESIN-** de la **Central de Trabajadores de Venezuela (CTV)**.

- A nivel internacional, las dos principales organizaciones sindicales regionales, la **Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT/CIOSL)** y la **Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)** han colocado en el tapete de la discusión sindical actual el tema de la formación, tanto en el discurso de sus dirigentes principales, como mediante las acciones de formación sindical y de sensibilización que vienen desarrollando en los últimos tiempos.

Siendo la anterior enumeración sólo una parte de los ejemplos que, en una descripción más exhaustiva, sería dable citar, ellos ponen de manifiesto el gran esfuerzo que el actor sindical viene desarrollando en América Latina y el Caribe por involucrarse crecientemente en el campo de la formación profesional. Esto es algo auspicioso y positivo para las organizaciones sindicales. Pero también lo es, y fundamentalmente, para la propia formación. La participación de los sindicatos contribuye significativamente a equilibrar el juego de intereses dentro de la formación, de por sí tensionada por los diferentes objetivos a que debe contribuir. Entre otros aspectos, los sindicatos pueden aportar en el sentido de desarrollar concepciones y prácticas integradoras que contribuyan a reducir el riesgo de polarización de nuestras sociedades. Esto último refiere tanto a las personas como a las empresas. A las personas, evitando que se profundice la separación entre aquellas que tienen acceso al conocimiento y al empleo, y quienes están condenadas a la exclusión social. A las empresas, contribuyendo a que se consolide una situación con algunas que han adoptado políticas adecuadas de recursos humanos y que hacen de la flexibilidad y la competitividad un lema transversal en todos sus ámbitos, y aquellas otras que no invierten, se rigidizan, no se modernizan y están condenadas a desaparecer en un mercado competitivo, aumentando con ello el problema del desempleo.

Las organizaciones de empleadores y la formación profesional

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

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

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

Los cambios ya anotados en materia de las formas de inserción internacional de las economías de la región, mediante estrategias de apertura comercial, trajeron como consecuencia nuevos imperativos y desafíos. Entre ellos importa destacar los que tienen que ver con los ritmos de innovación tecnológica y las demandas de adecuación y actualización en términos de las calificaciones requeridas. Es así que la formación aparece como un elemento central dentro de las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad empresarial. Esto llevó a que las empresas y sus organizaciones incrementaran aun más su involucramiento en temas como la gestión, el financiamiento, y las metodologías de la formación, participando de modo más activo en las instituciones de formación profesional y, también, liderando procesos en virtud de los cuales muchas de las antiguas entidades públicas pasaron a ser directamente gestionadas por las organizaciones de empleadores y, en otros casos, se produjo el surgimiento de instancias dedicadas a la formación y capacitación desde las propias organizaciones empresariales.

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

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

El interés empresarial por la formación supera, por otro lado, al concepto de una herramienta destinada exclusivamente a la elevación de la calificación de los trabajadores. Muy por el contrario, ella es entendida como un instrumento que debe contribuir también a

la elevación de las capacidades del personal intermedio, superior y aun de los propios empresarios.

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

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

Los empresarios y la formación profesional

- Algunas instituciones de formación profesional han pasado a ser gestionadas directamente por las cámaras empresariales. Ya lo eran en el SENAI y el SENAC de **Brasil**, pero acompañadas desde hace algunos años por el ICIC (**México**), INACAP (**Chile**), INFOCAL (**Bolivia**), SENATI (**Perú**), SENAT (**Brasil**), CIED (**Venezuela**), entre otras. Esto ha dotado a las organizaciones empresariales de un instrumento sumamente poderoso tanto en términos de infraestructura y cobertura, como de la acumulación previa de capital humano, metodología, materiales didácticos y conocimientos.
- Diversas cámaras sectoriales han venido desarrollando esfuerzos en orden a ampliar la gama de servicios que ofrecen a sus afiliados. Entre otras, se advierte la incursión en las áreas de investigación y desarrollo, y formación y capacitación. Sólo a modo de ejemplo es posible mencionar: En **Chile**, los servicios que desarrolla la **Cámara Chilena de la Construcción**, a través de tres corporaciones (Corporación de Investigación de la Construcción; la Corporación Educacional de la Construcción; y la Corporación de Capacitación de la Construcción); la acción de los empresarios del sector agrícola chileno nucleados en la **Sociedad Nacional de Agricultura**, que a través de su **Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER)** que desarrolla, sólo considerando lo que se hace en materia educativa, acciones de apoyo a la educación formal, la capacitación, el perfeccionamiento docente y la transferencia tecnológica; y la vasta acción de la **Confederación de la Producción y del Comercio**, a través del INACAP. La ya mencionada iniciativa de las empresas venezolanas del Grupo SIVENSA, a través de la **Fundación FUNDAMETAL**, y el **Centro Internacional de Educación y Desarrollo (CIED)**, dependiente de la empresa estatal Petróleos de Venezuela. En México la **Cámara Nacional de la Industria Textil (CANAINTEX)** a través del **Centro de Capacitación y Adiestramiento Textil (CATEX)**, que además de servicios de capacitación desarrolla también otros en materia tecnológica y de gestión de calidad; así como el ICIC, dependiente de la **Cámara Nacional de la Industria de la Construcción**. En Argentina, las empresas del sector gráfico han dado un importante impulso a la capacitación a través de la **Fundación Gutenberg**. En Colombia se puede encontrar las ya mencionadas iniciativas empresariales en los sectores gráfico y en el del plástico y caucho, con Centros de Desarrollo Tecnológico -**IFTAG** e **ICPC**, respectivamente, que impulsan entre otros temas el de la capacitación.
- Al margen de las iniciativas relacionadas directamente con las organizaciones empresariales, existe también una gran cantidad de experiencias de programas de capacitación desarrolladas al interior de las empresas, sobre todo las de mayor porte.

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

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

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

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

La oferta privada y no gubernamental de formación y capacitación

Una constatación que es dable realizar para cualquier país de la región, es la **aparición durante las últimas dos décadas de un mercado privado de la formación**. Los grados de desarrollo y consolidación de este mercado en cada caso son dispares y dependen de una serie de factores. Aquí la cuestión fundamental no radica en el número de oferentes

privados, sino en sus fortalezas y debilidades para ofrecer diversos tipos de formación que la sociedad y la producción requieren.

La aparición masiva de esta nueva oferta de formación es una evidencia clara de la importancia que han adquirido a todo nivel: no sólo en lo que tiene que ver con las empresas, los gobiernos y las diversas organizaciones productivas, laborales y sociales, sino también en la población en general.

Hoy en día se asiste a lo que se ha denominado como una progresiva "devaluación de las credenciales educativas" lo que viene a significar que ellas tienden a perder valor relativo (justamente como herramientas para acceder a determinados niveles de empleo, salario, responsabilidad, prestigio, etc.) provocando una auténtica "fuga hacia adelante" donde cada vez es preciso alcanzar mayores niveles de educación para acceder a iguales oportunidades. Formarse con un perfil original y único para intentar acceder a más y mejores oportunidades de empleo, actualizarse para no perder pie en el torbellino del avance tecnológico son, quizás un poco simplemente expuestas razones subjetivas que tienen que ver con el actual contexto social, laboral y tecnológico que hacen que exista una gran demanda por cursos de capacitación, demanda que, en buena medida, ha estimulado el surgimiento de un mercado privado.

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

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

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

acción estatal del plano de la ejecución directa de formación; y estímulo y subsidio a la oferta privada.

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

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

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

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

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

Ambos tipos de actores -oferta privada mediante institutos y academias, y organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales- han de ser considerados, entonces, como

parte del nuevo escenario de la formación, pero fundamentalmente en lo que respecta al plano de la ejecución de acciones.

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

Parte de los procesos de descentralización que han venido implantándose en una serie de países de la región, es la creciente valorización del ámbito local o regional como espacio de generación tanto de conocimiento como de riqueza. La investigación acumulada sobre los distritos industriales y los sistemas productivos locales muestran la profunda interconexión entre fenómenos económicos y socioculturales, y se subraya, asimismo, la capacidad de ciertas regiones para producir, innovar y vender, independientemente de los condicionantes estructurales del país en el cual dichas regiones se encuentran insertas.

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

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

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

Gestión regional o local de la formación

- En **Brasil**, las **Comisiones Estaduales y Municipales de Empleo**. Éstas han sido creadas como instrumento de descentralización y democratización de la actividades financiadas a través del fondo FAT. Son organismos tripartitos que tienen como uno de sus principales cometidos el de evaluar las solicitudes de crédito para acciones formativas a nivel estadual y municipal respectivamente.
- En el mismo país, la dilatada y vasta trayectoria del **SENAI**, el **SENAC** y más recientemente del **SENAR** para el sector agrario, son ejemplos de una acción de carácter nacional pero que encuentra su expresión más concreta en la realidad de los distintos estados. Todas estas instituciones brasileñas poseen una estructura regionalizada, donde los Departamentos Regionales poseen un alto grado de autonomía

respecto de sus Direcciones Nacionales. Dicha autonomía no se logra, como en otros casos, en virtud de una decisión central de delegar funciones administrativas, políticas u operativas. Ella se encuentra respaldada y legitimada por el hecho de que, en cada Estado, es la propia federación de la industria o del comercio local, la que asume la responsabilidad por la administración y gestión de los Departamentos Regionales, su infraestructura y sus recursos. El dato, de por sí importante, de un involucramiento activo del empresariado local en la gestión institucional, se ve aumentado por el hecho de que esta misma descentralización y autonomía facilita toda una gama de esquemas de cooperación y negocios en el ámbito social, económico y cultural del Estado, sea éstos con autoridades locales, sindicatos, u organizaciones de la sociedad civil.

- En **Chile**, han sido instaurados los **Consejos Regionales de Capacitación**, instancias tripartitas de alcance regional, que tienen por objetivo asesorar al gobierno regional en el desarrollo de la política nacional de capacitación a nivel de su correspondiente región.
- Un caso interesante de gestión bipartita de la formación a nivel regional, lo constituyen los **Consejos Regionales de Capacitación y Formación en Argentina**. Éstos son de carácter bipartito, integrados por organizaciones de trabajadores y de empleadores, y fueron creados con el fin de promover el mejoramiento y perfeccionamiento de los perfiles ocupacionales de los trabajadores de las regiones en los cuales han sido implementados (entre ellas Rosario, Mendoza y Comodoro Rivadavia).
- En **Colombia**, el **Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)**, a través iniciativas como el “Programa de Formación Profesional para el Desarrollo Municipal”, el “Programa de Atención a la familia y poblaciones especiales” y el “Programa de Atención al sector de economía social”, ha intentado contribuir al desarrollo de los recursos humanos vinculados a la gestión municipal; apoyar la promoción y el desarrollo de las unidades económicas asociativas para la generación de trabajo, ingresos y participación social; e integrar a las personas o grupos en desventaja a los procesos de desarrollo del país, en condiciones de equidad.

El “Programa de Formación Profesional para el Desarrollo Municipal”, dirigido a autoridades departamentales o municipales, técnicos de Entidades Públicas y Organizaciones No Gubernamentales y a organizaciones de los actores sociales activos en los municipios y departamentos, comprende servicios de:

Capacitación: en Planeación, Administración Financiera, Formulación y Gestión de Proyectos, Gerencia Organizacional y Participación Comunitaria para la gestión local, con énfasis en la formación de formadores y de funcionarios de las administraciones departamentales y municipales.

Asesoría: a los consejos departamentales y municipales de desarrollo institucional

Asistencia Técnica: en aspectos vinculados a las 5 áreas prioritarias del Programa de Desarrollo Industrial (P.D.I.), que fueron mencionadas arriba.

Servicios Tecnológicos: a nivel de consultoría para solucionar problemas específicos y criterios para el desarrollo de los municipios.

El SENA también participa en la ejecución de proyectos de capacitación y asesoría para los municipios cubiertos por el P.D.I.

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

Capacitación: para la promoción de empresas asociativas y organismos de segundo grado, para diagnóstico y formulación de planes de desarrollo.

Asesoría: para la realización de diagnósticos socioempresariales, formulación y ejecución de planes de acción y desarrollo y la integración interempresarial a nivel regional

Asistencia Técnica: en áreas relevantes de las empresas asociativas.

Servicios Tecnológicos: para superar dificultades referentes a diseño, control de calidad y modificación de productos y servicios.

- Finalmente, el “Programa Atención a la familia y poblaciones especiales”, que está dirigido a aquellas personas que trabajan con, o son parte de, algún grupo en situación de desventaja, ofrece servicios de capacitación técnica y organizativa a organizaciones que trabajan con poblaciones en situación de desventaja; asesoría en la implementación de metodologías y tecnologías de formación profesional y

organización comunitaria; servicios tecnológicos enfocados a los procesos productivos de estas poblaciones.

En resumen, y a la vista de estas experiencias, resulta una comprobación el hecho de que en el ámbito local existen conocimientos y habilidades por parte de los actores que son mejor explotados cuando se fomenta la creación de redes de cooperación entre los actores locales con transferencia de poder de decisión al ámbito local.

La transferencia de responsabilidades y poder de decisión en la formación profesional al ámbito local o regional fomenta dos hechos: en primer lugar, una mejor adecuación de los contenidos de la formación profesional a los requerimientos y los procesos productivos locales y las especificidades del sistema productivo local y, en segundo término, un mayor involucramiento y compromiso por parte de los actores locales desde el momento en que son ellos mismos quienes tienen en sus manos gran parte de la responsabilidad de la formación.

IV. A modo de conclusiones

1. Las transformaciones acontecidas en las últimas décadas en el campo de la formación profesional en América Latina y el Caribe han involucrado tanto al concepto mismo de formación, como las formas organizativas que adopta, sus esquemas de financiamiento, sus vínculos con los sistemas de relaciones laborales, los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica, los sistemas de educación regular, y la diversidad de actores que se interesan e involucran en su diseño, gestión, financiamiento y ejecución.
2. El concepto de la formación profesional entendida como una transmisión ordenada y sistemática de conocimientos, habilidades y destrezas a los estudiantes, orientada a una calificación o semicalificación para desempeñarse en puestos de trabajo específicos, durante una etapa acotada y normalmente previa a la vida activa ha venido modificándose profundamente.
3. Actualmente, y a través de las distintas experiencias nacionales, emerge un concepto de la formación como un hecho permanente, en el marco de la educación a lo largo de toda la vida. Dirigida no sólo a los niveles operativos de la estructura ocupacional, sino pensada como una oferta vertical en función de sectores productivos o áreas tecnológicas. Menos como un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para desempeñarse en un puesto de trabajo específico, y más como competencias de distinto nivel que permitan desempeñarse en una variedad de ocupaciones, situaciones laborales y puestos. Menos como un “adiestramiento” funcional a una división del trabajo que distinguía de modo tajante entre concepción y ejecución, y más como una formación integral de las personas, tanto en su carácter de trabajadores como de ciudadanos.
4. La institucionalidad o las formas de organización de la formación profesional también ha tenido cambios profundos y ha sido espacio para la innovación. De un panorama relativamente homogéneo a nivel de la región, con una fuerte presencia de institucionales nacionales que concentraban el grueso de las políticas de formación profesional, se ha pasado a un escenario de una gran diversidad de arreglos organizativos.
5. Junto al modelo representado por las grandes instituciones nacionales o sectoriales, públicas o privadas, aparecen en primer término, los Ministerios de Trabajo como un actor protagónico y que manifiesta nuevas lógicas con relación al papel del Estado en el campo de las políticas y sistemas de formación profesional. Tanto las organizaciones de trabajadores como las organizaciones de empleadores asumen hoy un papel más activo con relación a la formación profesional, ya sea gestionando o co-gestionando instituciones, participando de las nuevas instancias tripartitas o bipartitas en los niveles nacionales, sectoriales o locales. A diferencia con el pasado, muchos países han visto crecer también una oferta de servicios de formación desde el ámbito privado y no gubernamental, fuertemente estimulados por una nueva generación de políticas públicas

en este campo, pero que en todo caso viene a constituir cada vez más, un mercado de la formación.

6. El financiamiento de la formación profesional también ha conocido una importante diversificación con relación al pasado. Si antes existían dos esquemas básicos: los impuestos con destinación específica y las partidas derivadas del presupuesto general del Estado; en la actualidad encontramos estos mismos mecanismos, pero junto a una nueva gama de dispositivos. Incentivos y franquicias tributarias, venta de servicios de consultoría, asistencia técnica, certificación, etc., alianzas y acuerdos de cooperación y complementación de recursos, entre otros.
7. Si bien la formación profesional siempre ha estado estrechamente vinculada al mundo del trabajo y la producción, su visibilidad como tema central en los sistemas de relaciones laborales es relativamente reciente. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en el incremento de la legislación laboral relativa a formación profesional y su mayor grado de especificación; en el ingreso de la formación profesional al ámbito de la negociación colectiva y, de modo más general, a diversos espacios de diálogo social a nivel de empresa, sectores, ámbitos locales, nacional y en los procesos de integración regional. Otro indicador de la “laboralización” de la formación profesional está dado por la centralidad que ella adquiere en la agenda de las carteras de trabajo, de los sindicatos y de las cámaras empresariales.
8. De la concepción que entendía a la formación como un campo de actividad complementario pero separado de los ámbitos de innovación y desarrollo tecnológico, se avanza hoy en diversas experiencias nacionales en el sentido de una profunda integración entre las actividades de ambos sistemas. Sin perder de vista su misión esencial, algunas instituciones inscriben a la formación en el marco de una consideración integral de los requerimientos de las empresas, sectores o cadenas productivas. Eso ha llevado a desarrollar, paralelamente a los servicios formativos, otros de nuevo tipo, como consultoría y asistencia técnica y tecnológica, investigación aplicada, información tecnológica, etc. Esto redundo no sólo en una oferta más completa de servicios sino, también, en un estímulo a la actualización tecnológica de la infraestructura, el equipamiento, los métodos y los contenidos de la formación profesional.
9. Salvo excepciones, la formación profesional se desarrolló en la región como un sistema separado de los sistemas de educación regular. Teóricamente complementarios, en la realidad mostraron disparidad de objetivos, escasa coordinación y, muchas veces, una valoración social diferente. Ambos sistemas han enfrentado crisis y cuestionamientos. Sin embargo es posible constatar diversos esfuerzos de articulación, así como la aparición de temas y debates comunes que están llevando a un acercamiento y a buscar una mayor complementación de recursos, experiencia y conocimientos. El objetivo que parece dibujarse es la construcción de sistemas nacionales de educación/formación permanente, capaces de responder a una demanda creciente, heterógena y dinámica.
10. La formación profesional asiste en diversos países de la región a procesos de descentralización y de apertura a la participación de más actores que en el pasado. En el

campo de la ejecución de acciones formativas se encuentra hoy un escenario más amplio y diverso que, si bien aparece amenazado en ocasiones por el riesgo de la fragmentación y la dispersión de esfuerzos y recursos, en todo caso posee el potencial de convocar a más actores en el marco de un esfuerzo nacional. Pero también en lo relativo a la toma de decisiones y a la gestión de la formación profesional aparecen nuevas oportunidades: instancias tripartitas a nivel de los Ministerios de Trabajo, espacios de concertación y participación en los ámbitos sectoriales y locales, nuevas experiencias bipartitas locales, sectoriales o en las empresas, instancias de diálogo en los procesos de integración regional, son algunas de las novedades en este campo.

11. Los sindicatos han asumido a la formación no sólo en términos de la reivindicación del derecho a ella, sino procurando ocupar espacios de participación y negociación en la materia y, aun más, intentando vincularla con temas tales como el empleo, el salario, las condiciones de trabajo, la salud laboral o la carrera profesional.
12. Las organizaciones empresariales, por su lado, asumen que la formación y la capacitación constituyen factores claves en las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad. Consecuentemente, han ganado un mayor protagonismo tanto en la gestión como en la ejecución de la formación, amén de participar en las diferentes instancias de negociación que se abren.
13. La oferta privada de formación profesional, otrora débil y marginal respecto de la magnitud que alcanzaba el accionar de las instituciones nacionales, se ha desarrollado de forma explosiva en la mayor parte de los países. Este fenómeno aparece estimulado, por un lado, por la revalorización social y económica de la formación profesional y, por otro, por los estímulos que proveen las nuevas políticas públicas en la materia.
14. Las experiencias de gestión local de la formación profesional son aún incipientes, pero constituyen un campo de innovación promisorio, tanto en lo que refiere a la incorporación de más actores y recursos, como al desarrollo de dispositivos de acercamiento y atención a la demanda social y productiva, en el marco de proyectos de desarrollo local.
15. Los países de la región enfrentan, entonces, un desafío de envergadura: la construcción colectiva y negociada de sistemas nacionales (y, eventualmente, supranacionales) de formación permanente, lo suficientemente versátiles y flexibles como para atender una demanda heterogénea, creciente y dinámica, en forma armónica con los objetivos de desarrollo económico, social y político de las sociedades del continente.