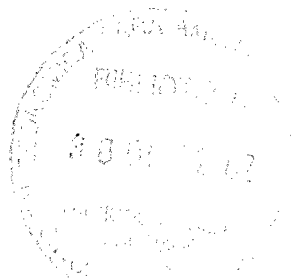


33-15090 LABARCA

c. 3

Guillermo Labarca  
Coordinador

# Formación para el trabajo: ¿pública o privada?



Oficina Internacional del Trabajo



CINTERFOR



CEPAL

269.59

---

## Herramientas para la transformación

1. El rescate de la calificación  
*Elenice Monteiro Leite*
2. Formación y legislación del trabajo  
*Héctor-Hugo Barbagelata*  
DISPONIBLE EN INGLÉS Y FRANCÉS
3. Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos  
*Leonard Mertens*  
DISPONIBLE EN INGLÉS
4. Formación basada en competencia laboral
5. Competitividad, redes productivas y competencias laborales  
*Marta Novick - M.A. Gallart (coordinadoras)*
6. Por una segunda oportunidad:  
la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables  
*Claudia Jacinto - M. A. Gallart (coordinadoras)*
7. La eficiencia productiva: cómo funcionan las fábricas  
*Jean Ruffier*
8. Juventud, educación y empleo
9. Formación profesional en la negociación colectiva  
*Oscar Ermida Uriarte - Jorge Rosenbaum Rímolo*
10. El saber obrero y la innovación en la empresa moderna  
*Eduardo Rojas*
11. Formación y empresa  
*Guillermo Labarca (coordinador)*
12. Formación pobreza y exclusión: la programas para jóvenes  
*María Antonia Gallart (coordinadora)*
13. Formación para el trabajo: ¿pública o privada?  
*Guillermo Labarca (coordinador)*

Formación para el trabajo:  
¿pública o privada?



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrán reproducirse breves extractos de las mismas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción, de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

---

Primera edición: Montevideo, 2001  
ISBN 92-9088-115-1

LABARCA, G. Coord.

Formación para el trabajo: ¿pública o privada?.  
Montevideo: Cinterfor, 2001.

314 p. (Herramientas para la Transformación, 13)

Incluye bibliografía

ISBN 92-9088-115-1

/FORMACIÓN PROFESIONAL/ /TRABAJO/ /FORMACIÓN EN LA EM-  
PRESA/ /COMPETITIVIDAD/ /CAMBIO TECNOLÓGICO/ /PARTICIPA-  
CIÓN DE LOS TRABAJADORES/ /AMERICA LATINA/ /CARIBE/ /PUB  
CINTERFOR/

---

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 13 05, Montevideo, Uruguay, página *web*: <http://www.cinterfor.org.uy>. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

**E-mail:** [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy)

**Página *web*:** <http://www.cinterfor.org.uy>

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Formación para el trabajo: ¿pública o privada?<br><i>Guillermo Labarca</i> .....  | 7   |
| La articulación entre el sector público y la empresa privada en la<br>formación profesional de América Latina<br><i>María Antonia Gallart</i> .....   | 23  |
| Agentes vinculados a la formación y capacitación para el trabajo en<br>América Latina y el Caribe.<br>Análisis Exploratorio de Posiciones y Expectativas<br><i>Jaime Ramírez Guerrero</i> ..... | 61  |
| Capacitación, competitividad e innovación tecnológica en Chile<br>(1976-1997).<br>Lógicas sectoriales y perspectiva histórica<br><i>Gabriel Salazar</i> .....                                   | 95  |
| La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la<br>formación profesional en México<br><i>Leonard Mertens</i> .....   | 139 |
| Experiencias y propuestas del sindicalismo brasileño frente a la<br>formación profesional<br><i>Lúcio Ganz</i> .....  | 181 |
| La formación para el trabajo y la capacitación en la República<br>Dominicana: Estudio sobre relaciones entre el sector público y privado<br><i>Oscar Amargós</i> .....                          | 211 |

|  |     |
|--|-----|
| El rol de la capacitación empresarial en los procesos de transformación industrial         |     |
| <i>Sara Silveira</i> .....   | 249 |
| Centros Nacionales de Tecnología del SENAI: Un modelo alternativo de educación profesional |     |
| <i>Luiz Antônio Cruz Caruso</i> .....  | 283 |

## FORMACIÓN PARA EL TRABAJO: ¿PÚBLICA O PRIVADA?

La pregunta está mal planteada evidentemente, no hay una disyuntiva tan tajante, aun cuando haya una tendencia generalizada en la región de transferir actividades productivas y servicios del sector público al privado. La formación profesional y capacitación se ubican en un área limítrofe entre lo público y lo privado, en tanto que proveen un bien complejo que tiene características de bien público y, al mismo tiempo es apropiado privadamente, parcial o totalmente, por individuos y empresas. Habría que hablar de múltiples productos con diferentes elasticidades de demanda asociadas con cada uno de ellos. En cada uno de estos productos existen varios factores que afectan esta elasticidad. Por ejemplo hay formaciones y capacitaciones que, además del entrenamiento que es el producto principal, confieren prestigio, acceso a otros niveles de formación, conocimientos de valor más general, acceso a determinados empleos, certificados y diplomas, las que pueden llegar a ser tanto o más deseables que el entrenamiento o capacitación mismos. La oferta de las instituciones establecidas muestra rigideces, especialmente en períodos como los que ha vivido la región en las últimas dos décadas, cuando la demanda se ha diversificado a causa de una mayor heterogeneidad del aparato productivo y de la sociedad.

Las rigideces o inelasticidades de la oferta de formación son inherentes no solo a la formación para el trabajo sino a todo sistema de educación, en tanto que estos aplican criterios de evaluación basados en la eficiencia interna, como son desempeño, certificados entregados o alumnos que han participado en sus actividades. Estos no siempre dan cuenta del ajuste cualitativo entre oferta y demanda. También incide en esta inelasticidad el hecho que la evaluación de los efectos de la formación y capacitación son percibidos en plazos medianos o largos y difícilmente pueden ser tomados en cuenta cuando programan sus actividades; a lo que hay que sumar los intereses que existen en los sistemas mismos de formación que dificultan una respuesta a la demanda existente.

Otro factor que incide en el desajuste entre oferta y demanda de formación para el trabajo y capacitación es la carencia de evaluaciones confiables. Esto es así

por la complejidad misma del proceso formativo que entrega más “productos” que la simple capacitación y porque las “decisiones equivocadas” en este ámbito generalmente se detectan en plazos largos, lo que hace difícil corregirlas oportunamente por reformulaciones curriculares u organizativas o por los mecanismos del mercado. Esto sucede incluso cuando ha habido cambios drásticos en la economía o sociedad.

Pero antes de tratar de entender esta relación, las diferentes elasticidades de oferta y demanda y las rigideces de los sistemas, es conveniente situar el problema. Para ello recurriremos a una dimensión que cruza tanto la demanda del aparato productivo como la oferta de los sistemas de formación. Esta es la nueva heterogeneidad de la demanda de recursos humanos introducida por los procesos de reestructuración en las economías de la región. En esta introducción trataremos de argumentar que la demanda es heterogénea no sólo en la actualidad sino que es una característica que se mantendrá en los próximos años. Una consecuencia de este argumento es que los sistemas de formación para el trabajo y capacitación deben tener en cuenta esta realidad para responder adecuadamente a las necesidades del aparato productivo. Esto implica a menudo cambios institucionales y formas de participación diferentes de los agentes económico sociales. Para construir nuestra argumentación empezaremos por mencionar algunos antecedentes que muestran la relevancia de la discusión sobre este problema; en seguida pasaremos a señalar algunos factores que inciden en la heterogeneidad; para terminar con los efectos que este movimiento tiene sobre los sistemas de formación.

Los trabajos incluidos en este volumen permiten aproximarnos a estos cambios institucionales y a la participación de los agentes en situaciones específicas pero que son relevantes más allá de la experiencia que les dio origen.

## ANTECEDENTES

Durante la década de los noventa en la región se ha alcanzado un consenso sobre el papel prioritario que juega o puede llegar a jugar la educación y formación para el trabajo. Se espera que las distintas modalidades de formación puedan hacer un aporte decisivo para mejorar la productividad y, al mismo tiempo, la equidad social. Dos textos de la CEPAL: “*Transformación Productiva con Equidad*” publicado en 1990, y “*Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva*” publicado en 1992, contribuyeron a construir dicho consenso. Estos recogieron y sistematizaron las ideas existentes sobre el tema e hicieron contribuciones desde la perspectiva de la teoría del desarrollo situándolas en el contexto de la región latinoamericana. Desde la fecha de publicación de estos hasta



hoy ha habido una gran cantidad de debates, publicaciones académicas, sugerencias de estrategias y políticas. Este consenso, como pocas veces antes en la región, alcanza a todos los agentes involucrados, Gobiernos, Asociaciones patronales y sindicales, organismos internacionales, ONGs, medios académicos, etc. Resulta interesante observar, además, que todos estos agentes emplean un discurso similar que enfatiza la importancia de la educación y las deficiencias que tienen los sistemas de formación para satisfacer una demanda cambiante. RAMÍREZ, en este volumen, señala que estos agentes hacen alcances similares cuando analizan la situación de la formación profesional: "En general, todos estos actores manifiestan tener claridad en la identificación del problema y compromiso político con su solución. También se constata una gran coincidencia en los aspectos fundamentales de sus diagnósticos, que señalan entre otros problemas la desarticulación institucional, la incoherencia de las distintas modalidades de la oferta formativa, su escasa pertinencia a las necesidades de los sectores productivos, la brecha de comunicación y acción entre sectores educativo y productivo, etc."

Estos tienden a tipificar la demanda de recursos humanos como la que corresponde a empresas productivas o de servicios de organización flexible. Un supuesto de la tipificación es que el desarrollo de las empresas sigue una pauta común cuyas características se encuentran en las empresas que ya han sido organizadas en esquemas de producción flexible. El otro supuesto es que la formación profesional atiende demandas de empresas con esas características y, al mismo tiempo, debe ser un factor de innovación tecnológica para las empresas que aun no han adoptado formas modernas de producción.

Con el supuesto de desarrollos tecnológicos y organizacionales homogéneos, se han elaborado acciones y propuestas para adecuar la formación a los nuevos requerimientos. En todos los países de la región se han implementado proyectos pilotos, experimentos organizativos y curriculares, y en algunos, como en Chile, Jamaica, República Dominicana y México entre otros, se han realizado incluso reformas radicales de los sistemas de formación para el trabajo. Todas estas innovaciones o propuestas de innovación conllevan, al menos en la planificación estratégica, cuando no en la ejecución, una reasignación de funciones de los agentes implicados y, a menudo, colaboraciones más estrechas entre ellos. Así estas reclaman una mayor participación de los empresarios en la definición de contenidos, el uso de instalaciones e infraestructura, el financiamiento etc. Simétricamente un papel complementario de los organismos gubernamentales de formación que deben reestructurarse para desempeñar funciones de coordinación, supervisión y de instituciones financieras de segundo piso.

La activa participación empresarial en los procesos de formación ha generado modalidades nuevas de formación como lo muestra el trabajo de S. SILVEIRA,

en este volumen. Lo mismo ocurre con iniciativas sindicales, como es el caso de DIEESE de Brasil (GANZ, en este volumen), que cuenta con organizaciones de trabajadores sólidas y con un nivel técnico poco común en la región. Sólo México y Brasil tienen o han tenido sindicatos tan bien estructurados y capaces de ofrecer innovaciones en este ámbito. Estas iniciativas nacen y se desarrollan de y para el sector más moderno del aparato productivo, donde existe capacidad de innovar. Sin embargo, estas no alcanzan a sectores que se encuentran fuera de él, como son empresas pequeñas, de bajo desarrollo tecnológico, desempleados, etc. G. SALAZAR en el trabajo publicado en este volumen se refiere a esta realidad, que hace parte de la heterogeneidad de las sociedades de la región.

La heterogeneidad en la región no es ninguna novedad, los análisis económicos realizados desde el inicio de los procesos de industrialización así lo muestran. Se la ha caracterizado de sociedad dual, de desarrollo desigual y combinado, se ha hecho referencia a la marginalidad como trazo distintivo, etc. Pero, una de las características más distintivas del desarrollo reciente en la región es una acentuación de las diferencias entre sectores y al interior de cada uno de ellos, amén de las diferencias que existen entre países al interior de la región y de la región con los países más desarrollados.

Esto no parece ser sólo un rasgo propio de períodos de transición sino que una característica permanente y más compleja que en los períodos anteriores. En aquellos, la dimensión determinante era la brecha tecnológica en relación con la tecnología de punta que existía entre sectores. M.A. GALLART muestra en su trabajo que los sistemas de formación para el trabajo y capacitación fueron estructurados de manera de responder a una demanda de las actividades más dinámicas y como un medio para introducir avances tecnológicos. La estructura organizativa de estos servicios de formación, con la excepción de Brasil y México, dependía de la gestión y del financiamiento del Estado. Conviene tener presente que, cualquiera que fuera la modalidad como estos fueron organizados o financiados, subyacía la noción que las sociedades estaban polarizadas en dos grandes sectores internamente homogéneos, aun cuando manifestaban grandes diferencias entre ellos. El rol de los sistemas de formación para el trabajo y capacitación, centralizados y bajo el paraguas estatal, apuntaban también a contribuir a pavimentar el camino para que el sector más atrasado transitara hacia la modernidad.

En la situación actual ya no se trata más de la coexistencia de dos grandes sectores, sino de un tejido con diferenciaciones no reducibles a una polaridad. Las demandas de recursos humanos son complejas y no pueden ser resueltas fácilmente por modalidades de formación uniformes. Incluso la discusión sobre si poner el acento sobre la formación de habilidades básicas o en formación espe-

cializada es un intento de simplificación que a menudo no tiene en cuenta la multiplicidad de “habilidades básicas” o de “especialidades” demandadas. La manera como esto se vaya resolviendo depende de la estructura que se vayan dando los distintos sistemas de formación, y del papel que asuman en relación con la formación los agentes económico sociales en cada una de las sociedades de la región.

## **DIMENSIONES DETERMINANTES DE LA HETEROGENEIDAD**

*Los patrones de desarrollo* en la región han cambiado, ya no nos encontramos con un patrón único que consistía en pasar de sociedades agrarias a industrializadas. La reestructuración en curso ha definido tres patrones básicos: el basado en recursos naturales, es el caso de Chile, Argentina, Uruguay; otro basado en recursos humanos, trabajando generalmente en régimen de maquila como sucede en los países del Caribe y Centroamérica; y regímenes mixtos, principalmente México. A estos hay que sumarle el impacto que en el caso de México y Brasil tiene la industria automotriz. Estas diferencias se reflejan en análisis sobre el desarrollo de la región (KATZ 2000, STALLINGS y PERES, 2000) y deberían reflejarse también en las políticas y estrategias de recursos humanos, lo que no sucede a menudo.

Cada patrón de desarrollo configura demandas específicas de recursos humanos. Esto marca diferencias entre los países, pero incluso al interior de cada sector de la economía. Recursos naturales son, por ejemplo, la minería con demandas de técnicos y trabajadores especializados, y la fruticultura cuyo nivel de calificación del grueso de los trabajadores es bastante bajo. En ambas existe demanda por profesionales para investigación y desarrollo. Estos distintos patrones de desarrollo establecen diferencias importantes entre los países, e incluso, como es el caso de México y Brasil, entre regiones del mismo país.

*La brecha tecnológica* y la capacidad de cerrarla contribuye también a establecer demandas diferenciadas de recursos humanos. Las políticas macroeconómicas y las características del mercado para el cual se está produciendo definen la dinámica de una economía para acercarse a la frontera tecnológica. Así, los mercados muy pequeños que no generan economías de escala y las políticas protectionistas desincentivan la innovación. Simétricamente, mercados más abiertos inducen cambios de tecnología o, en su defecto, llevan a la desaparición de sectores ineficientes, sin capacidad de competir con economías que usan las tecnologías más avanzadas. En períodos de transición, como el que se vive en la región, se reorganiza el aparato productivo en torno a las actividades más eficientes. Simultáneamente sobreviven algunas con tecnologías más tradicionales,

a menudo ineficientes, pero que no se someten a la competencia porque sus mercados son restringidos y por ello no son atractivos para los sectores más dinámicos. Ejemplos triviales son ciertos servicios personales, industrias de alimentos frescos, como son las panaderías de ciudades menores y, servicios de reparación, etc. Estos sirven a mercados menores que no ofrecen rentabilidad a empresas que usan tecnología avanzadas.

Cada nivel tecnológico genera demandas diferentes en materia de recursos humanos. En relación con ello ocurre algo similar a lo que se observa con los patrones de cambio tecnológico: competencias diferentes. Sin embargo, aquí la diferencia está marcada por el nivel tecnológico, lo que implica conocimientos y habilidades muy diferentes entre las actividades cercanas y lejanas a la frontera tecnológica. El nivel de especialización de las primeras es muy superior a las segundas, las que además de técnicas productivas y habilidades de ejecución incluyen capacidades de gestión para un desempeño eficiente.

*Las características de la innovación tecnológica* son también determinantes. No basta con la distancia a la frontera tecnológica para determinar las características de los procesos de producción y de ahí los perfiles ocupacionales requeridos. El cambio tecnológico mismo no es tampoco homogéneo, como lo suponen las propuestas de política y estrategias de formación en los países de la región. Durante el desarrollo de algunos de los trabajos contenidos en este volumen y en uno anterior llamado *"Formación y Empresa"* hemos detectado al menos dos modalidades de cambio tecnológico; uno evolutivo y otro que marca una ruptura cualitativa.

El cambio evolutivo es el que ocurre cuando, sobre una tecnología existente, se aplican transformaciones químicas, mecánicas, eléctricas, electrónicas u organizativas que no alteran los principios básicos de la técnica en cuestión. El cambio de ruptura es cuando la tecnología misma cambia hasta el punto de mudar la lógica que gobierna la técnica. Ejemplos del primero son todos los aditamentos electrónicos que se han introducido progresivamente a muchos procesos productivos, como son las máquinas de control numérico, las imprentas, el automóvil, etc. Ejemplos de ruptura tecnológica es el paso del motor a explosión a la turbina, de la máquina de escribir al computador, de la producción mecánica de aceite a la reducción química, etc.

En los cambios evolutivos hay una conservación del capital humano, que puede reciclarse para poder operar las innovaciones tecnológicas existentes, sin que se pierda totalmente el conocimiento adquirido. En el caso de la ruptura tecnológica, las técnicas de ejecución y de manutención son completamente diferentes, necesiándose calificaciones nuevas sin que se pueda aprovechar el capital ins-

talado. Es así como la formación de recursos humanos para los dos tipos de cambio tecnológico son diferentes, en el primer caso hay una capital acumulado y gran parte de los perfiles ocupacionales siguen siendo especializados y contenidos en oficios. En el segundo caso hay mayor necesidad de trabajadores flexibles. Las modalidades para enseñar a unos y otros son diferentes, así como la organización de los procesos formativos, lo que determina a su vez la manera de intervención de los diferentes actores. Esta es diferente en modalidades con currícula fijos que en las que ponen un acento mayor en la formación en el trabajo mismo. La revolución tecnológica en curso ha ido conformando universos de competencias diferenciados a los que hay que sumar aquellos que se mantienen ajenos a estos cambios, los que contribuyen a hacer aún más heterogéneo el panorama.

*Las formas "atípicas" de organización del trabajo*, si bien incipientes en la región, introducen otro elemento de diferenciación. Algunas de ellas son consecuencia de la externalización de funciones de algunas empresas, otras son formas modernas de trabajo a domicilio, o trabajadores especializados que trabajan a destajo, o actividades ligadas al internet y a los medios modernos de comunicación.

"Son cada vez menos las personas que tienen acceso a un empleo típico definido como un trabajo con contrato de duración indefinida, a tiempo completo, en los locales de una empresa, bajo la supervisión de un empleador con una remuneración pactada y con prestaciones sociales completas. Tanto en las economías desarrolladas como en los países en desarrollo se registra un aumento de las formas de empleo "atípicas" en las cuales existen variadas condiciones de dependencia jurídica y económica, múltiples mecanismos de generación de ingresos y de adquisición de competencias" (MONTERO, 2000).

MONTERO (2000) formula las siguientes hipótesis en relación con estos trabajadores. La primera es que "la formación profesional, en este tipo de empleos, no se logra por las vías clásicas de una carrera educativa formal sino que es el resultado de un proceso progresivo y autogestionado de construcción de un capital de competencias. La segunda hipótesis es considerar la adquisición de competencias como resultado del encuentro de una demanda proveniente de las empresas, de una oferta limitada de capacitación formal y de las opciones personales y familiares de ciertas categorías de la fuerza de trabajo cuya trayectoria laboral los inclina a este tipo de actividad".

El concepto de "nueva economía" ha sido acuñado para caracterizar algunas de estas formas atípicas de organización del trabajo. Muchas de ellas están relacionadas con el procesamiento de datos, la electrónica, la biotecnología, etc., todas ellas asociadas con el fuerte impacto de los avances tecnológicos y científicos.

Como sucede a menudo, al analizar los procesos de desarrollo económico, está aquí presente el supuesto que todas las actividades avanzan en una misma dirección, vale decir, que el conjunto de la economía va hacia la dirección marcada por estas tecnologías y que la organización del trabajo seguirá pautas inducidas por estas. En este contexto las propuestas realizadas por académicos y otros estudiosos del tema son acogidas y reproducidas por los medios de comunicación e incluso por los agentes gubernamentales, finalmente se plasman en propuestas de política que rara vez se implementan cabalmente. Probablemente el efecto más poderoso de estos conceptos es el de enmascarar las características de la totalidad de la economía que, en la región al menos, no se va organizando de la manera deseada, o si lo hace la velocidad del cambio es muy lenta. De aquí hay dos consecuencias relevantes: en primer lugar, que las demandas en el corto y mediano plazo son mucho más diversificadas de lo que dejan suponer los análisis mencionados; y, que es razonable actuar teniendo presente que esta situación se mantendrá todavía para toda la generación actualmente en la población activa y para una proporción importante de los que se están formando.

Existen factores sociales que contribuyen a la heterogeneidad no de las competencias y contenidos de la formación, pero sí de los procesos y estrategias de formación, y por ende a la estructuración de las modalidades. Son significativas en este contexto las diferencias de sexo, raciales, de nivel socio económico.

Dos dimensiones son importantes en relación a esta situación. En primer lugar, estos grupos tienen dificultades de acceso a la formación y capacitación, por razones derivadas del capital cultural, medios económicos, situaciones familiares, falta de incentivos, discriminación abierta o escondida, etc. Estos han sido analizados y estudiados especialmente en lo que se refiere a mujeres, jóvenes y sectores más empobrecidos y menos en relación a adultos mayores y grupos étnicos y raciales. En segundo lugar, al examinar los trabajos realizados en relación con mujeres se advierte que ellas, para avanzar en la carrera ocupacional deben, al menos en puestos de ejecución, contar con un bagaje de conocimientos y experiencias superior al de los hombres. No es aventurado plantear la hipótesis que, para los restantes grupos, la situación de falta de oportunidades es similar, con ciertas diferencias específicas. Son precisamente las diferencias propias de cada grupo lo que contribuye a la heterogeneidad de la demanda por formación.

Esto es tanto más importante cuanto que, como lo señala RANGEL (2000), "en la última década se ha profundizado la brecha para alcanzar una mayor equidad y la pobreza se ha acentuado (en todos los países con la excepción de Chile) empeorando la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población

como los pueblos indígenas y afroamericanos que ya se encuentran en situación de desventaja social”.

Es claro que este conjunto de problemas, más que ningún otro, no se puede resolver con políticas aisladas, de formación o en cualquier otro ámbito. Aun cuando la formación y capacitación jueguen un papel importante para acceder a empleos, progresar en la carrera ocupacional, mejorar productividad y salarios, esta no es suficiente, precisa de acciones complementarias para que sus efectos puedan ser recogidos por personas en grupos vulnerables. Es con relación a estos grupos, que sumados son la mayoría de las poblaciones económicamente activas en todos los países de la región, que los agentes económico sociales deben establecer formas de cooperación. Ello conlleva la creación y/o reestructuraciones institucionales y necesarias colaboraciones entre los diferentes interesados, en tanto que las acciones, estrategias y políticas para estos grupos incluyen dimensiones asociadas con el mejoramiento de productividad y con políticas sociales, las que no siempre siguen lógicas coincidentes.

*Las diferencias etarias* son un otro factor de heterogeneidad. Las demandas de los diferentes grupos de edades son diferentes, en tanto que cada generación ha hecho aprendizajes distintos en materia de formación general, habilidades básicas, especializaciones, en el trabajo, etc. Existen trabajadores adultos cuyo nivel de alfabetismo es muy bajo, mientras que hay jóvenes que han completado educación secundaria pero no tienen experiencia laboral significativa. Algunos han hecho especializaciones muy avanzadas pero carecen de la flexibilidad de otros que han tenido una formación más general. Estas y otras situaciones configuran patrones de formación diferentes que dan pie para demandas muy diversificadas.

La formación y capacitación difícilmente puede optar por un sólo grupo de edades. No puede, por ejemplo, privilegiar sólo a los más jóvenes, con el argumento que tienen mejor formación básica y que se están incorporando o se han incorporado recientemente a las actividades productivas. Esto significaría desconocer que alrededor del 85% (dependiendo de los países) de la población activa actual estará trabajando o buscando trabajo en 10 años más y que alrededor del 50% estará en las mismas condiciones en 30 años más. Tampoco se pueden dejar de atender la demanda de los jóvenes que son los que muestran los más altos niveles de desempleo en la región. Ambas políticas son diferentes. El trabajo de GANZ (2000), en este volumen, hace alcances valiosos emanados de la experiencia de las organizaciones sindicales brasileñas.

## USO DE LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN

De todo esto resulta un panorama muy heterogéneo con demandas diversificadas, tanto de orden general como especializado. Los desbalances entre oferta y demanda de recursos humanos calificados y la relativa inelasticidad de las instituciones se ha ido corrigiendo por una reestructuración de los sistemas de formación y capacitación y la incorporación de nuevos actores. GALLART da cuenta en su trabajo de esta evolución que ha menudo se ha realizado con dificultades, oposición interna de los sistemas mismos, concesiones, medias medidas en algunos casos e innovaciones interesantes en otros casos:

*“Se puede trazar un panorama con dos posiciones polares. En una de ellas, las políticas de formación profesional son definidas y ejecutadas por instituciones públicas financiadas por el Estado. En estos casos, las transformaciones se han dado en la dirección de una descentralización por sectores y ramas económicas, estableciendo un intercambio más específico con las cámaras empresariales para descubrir las demandas del sector productivo. Se busca también regionalizar las grandes instituciones ajustándolas a los requerimientos locales. Mediante estos mecanismos se espera acercar la oferta institucional a la demanda de las empresas la cual se expresa a través de comités de vinculación. Por otro lado, se intenta restringir las financiaciones no atadas a servicios específicos, y promover la venta de actividades de formación y asesoramiento técnico al sector privado como forma de disminuir costos y articular demandas.*

En el polo opuesto, el Estado se reserva la regulación y la provisión de fondos a la capacitación, pero deja al mercado de formación la asignación de los recursos por medio de la interacción entre instituciones privadas y públicas de capacitación por un lado, y empresas y particulares en demanda de capacitación por el otro.

En este último caso, cabe dos preguntas. Una pretende averiguar qué actividades y tipos de formación deben ser financiados por el Estado y cuáles por el sector privado, y la segunda plantea a quién se subvenciona, si a las personas que desean capacitarse o a las empresas. La respuesta fáctica a estos interrogantes puede observarse en los distintos programas instrumentados en la región”. No se puede identificar, en todo caso, estrategias y políticas homogéneas que permitan deducir una sola línea de comportamiento en esta materia.

Algunos ejemplos significativos son los que se analizan en este mismo trabajo de GALLART y en el de RAMÍREZ. En el primero se hace referencia a los Centros Nacionales de Tecnología SENAI con un modelo basado en un sistema de incentivos internos para actualizar una organización sólida, antigua, y de gran



tamaño; y buscar nuevas formas de adecuarse a las demandas de la industria. De aquí se pueden sacar enseñanzas de cómo modificar los sistemas establecidos, sin destruirlos y preservando sus mayores méritos. El SENCE en Chile, desde una perspectiva muy neoliberal, ha optado por despojarse de toda actividad directa de formación para pasar a subvenciones a la demanda de las empresas. En este esquema las instituciones de capacitación asignan los fondos públicos por medio del mercado de capacitación. Esta experiencia es analizada críticamente por SALAZAR, quien postula que esta modalidad de distribución de recursos no tiene ningún efecto positivo sobre la equidad social. Por otra parte "México, que nunca tuvo una institución de formación profesional pero que ha implementado desde la Secretaría de Trabajo políticas activas de empleo con un componente fundamental de capacitación, resulta de singular importancia pues centra su respuesta en la posibilidad de instrumentar un sistema nacional de competencias laborales que opere como guía de la formación... El INFOTEP en la República Dominicana, intenta evitar los peligros de la institucionalización rígida a través de una participación activa de los empresarios, una focalización clara y la inclusión del sistema dual" (GALLART).

RAMÍREZ, que pone el acento sobre los agentes comprometidos dice: "¿Cuáles son esos actores? Convencionalmente se habla de tres de ellos: Estado, empresarios, trabajadores. Y por supuesto, también están los formadores. Pero estas categorías son demasiado generales para pretender una lectura inteligible de sus expectativas y posiciones. El Estado no es una realidad monolítica, los empresarios y los trabajadores reflejan la gran heterogeneidad de los sistemas productivos de la región; los formadores son cada vez más y más variados, incluyendo algunos que no se reconocen formalmente como tales".

Acuña la noción de un "agente-eje" que lidera y motiva las transformaciones y renovaciones. "Este es un agente dinámico, capaz de resolver creativamente los problemas a que se enfrenta la formación. La condición de protagónico y crítico no necesariamente significa que sea dinámico y de igual manera, un agente por nuevo no quiere decir que sea novedoso, pues puede estar afectado por intereses o estilos que los hagan mas bien anacrónico o poco propositivo"

*El financiamiento*, especialmente la asignación de los recursos públicos, es un factor determinante de la definición de las políticas y las estrategias y en el éxito de ellas. Aun cuando este asunto no es un objetivo central del proyecto que sustenta este libro, se convirtió en un tema ineludible. Ninguno de los variados esquemas de financiamiento y de asignación del gasto aplicados son capaces de tener en cuenta todas las situaciones de una realidad tan compleja. Ninguno de ellos llega a todos los sectores sociales y económicos que necesitan algún tipo de financiamiento para operar. En relación a los fondos públicos las decisiones de

política en todas las situaciones discriminan en favor de determinados grupos de la población y en contra de otros.

RAMÍREZ tipifica las modalidades de financiamiento público de acuerdo al destino de los fondos distinguiendo entre el:

- i) financiamiento directo de las instituciones oficiales de capacitación (públicas o privadas);
- ii) contratación de servicios de capacitación en el mercado;
- iii) subsidios de capacitación a las empresas a través de subsidio directo o como crédito fiscal;
- iv) subsidios a los trabajadores;
- v) subsidios a centros de capacitación corporativos.

El volumen de los fondos estatales depende de la importancia de la formación en los presupuestos estatales, de la asignación de fondos propios provenientes de impuestos específicos y de la disponibilidad de créditos de bancos de cooperación para financiar determinados programas. Estas diversas fuentes permiten distintos grados de libertad a las políticas de capacitación.

Al mismo tiempo se percibe un crecimiento de los fondos privados para inversión en formación y capacitación. Estos vienen tanto de los individuos como de las empresas. Varios factores inciden aquí, que van desde una tendencia a la privatización de la formación hasta las demandas de recursos humanos impuestas por el cambio tecnológico. La contribución privada se efectúa por diferentes modalidades, entre las cuales se destacan la creación o reforzamientos de escuelas e instituciones de formación sectoriales por parte de las cámaras empresariales, como son por ejemplo la Fundación Gutemberg en Argentina, el plan Vulcano en Chile o las iniciativas de la industria gráfica en México, solo para mantenernos en este sector; o la que realizan sectores enteros, cuyo ejemplo más relevante es el SENAI en Brasil; la inversión directa que hacen las empresas al margen de subsidios estatales, especialmente pero no únicamente, cuando hacen cambios tecnológicos de proceso u organizativos, de los cuales hay muchos ejemplos, algunos de los cuales están repertoriados en el libro *"Formación y Empresa"* (LABARCA, 1999) en esta misma colección y en el texto de Silvera en este volumen; la instalación de instituciones de formación y capacitación, las que también usan recursos públicos pero crecientemente también recursos privados.

En este panorama se advierte también que los individuos mismos invierten crecientemente en su formación y capacitación la que ven como una inversión, o como un medio, a veces excesivamente oneroso, de certificar conocimientos ya adquiridos en el trabajo. La privatización de la formación y capacitación, la desvalorización de los diplomas que obliga a estudios técnicos superiores, post secundarios o post universitarios según sea el caso, y la necesidad real de adquirir conocimientos sistemáticos son incentivos para que los individuos o sus familias inviertan en formación.

La formación en el trabajo, que es una modalidad que existe desde que existen los colectivos de trabajo, ha tomado una importancia particular en la última década, especialmente cuando se introducen cambios tecnológicos. Actualmente, en los sectores de tecnología avanzada esta supone una carga de conocimientos, tanto de orden general como de tecnológicos, mucho más importante que en el pasado, cuando lo crucial era el aprendizaje de operaciones. En el interior de la empresa quienes asumen el papel de la formación práctica, sean estos oficiales más antiguos o colectivos de trabajadores, no sólo deben enseñar las operaciones de los procesos productivos, sino que tienen una tarea más compleja que en el pasado, por cuanto estos deben conocer bien los principios en los que se basan los procesos y ser capaces de transmitir estos conocimientos.

En estos esquemas la relación de los agentes formadores entre sí debería ser mucho más estrecha a fin de que se satisfaga la demanda de recursos humanos proveniente de las actividades más próximas a la frontera tecnológica. Como eso es difícil de conseguir, sucede que la formación para el trabajo y la capacitación corrigen deficiencias anteriores de la formación general e incluso de la tecnológica especializada, dejando en manos de los departamentos de formación, en la capacitación y en los colectivos de trabajadores de las empresas, una cuota muy importante del proceso formativo.

La mayor participación del sector privado en el proceso formativo en los sectores tecnológicamente avanzados puede ser un factor positivo, en el sentido de acercar la formación a los procesos reales de trabajo. Pero también tiene ribetes preocupantes en tanto puede conducir a un sesgo o a un mal uso de los recursos existentes, un desplazamiento de los agentes tradicionales de la formación y un bajo efecto dinámico sobre el total de los sistemas de formación, ampliando la brecha entre los sectores más avanzados de los más retrasados. La tendencia puede reforzarse si se concentra la formación en las empresas o se subordinan a su demanda todas las modalidades de formación y capacitación, pública y privada.

El aumento de participación de empresas y organismos privados de formación ha llevado a establecer relaciones diferentes entre ellos que GALLART y RAMÍREZ tipifican en sus trabajos. La distinción entre formación general o habilidades básicas y formación específica toma nuevas formas y las fronteras entre lo general, a cargo del sector público, y lo específico, a cargo del sector privado (individuos o empresas), se hace más difuso saliéndose de los códigos tradicionales. Como consecuencia de ello las relaciones entre los agentes se reconfiguran en nuevas estructuras permanentes, como es, por ejemplo, el abandono del gobierno de las instituciones de formación o la participación de empresas en la formación escolar. También se observan asociaciones temporales entre el sector público y privado para resolver problemas puntuales como la consulta del gobierno a las cámaras empresariales o a un conjunto regional de empresas. Otra modalidad son las asociaciones fluctuantes que dependen de mecanismos de mercado, como son las licitaciones de formación. Todo esto lleva a relaciones de colaboración y, simétricamente, a tensiones de un nuevo carácter, las que se van resolviendo de acuerdo a circunstancias propias del entorno productivo, social y de formación propio de cada país y región. La diversidad de esquemas de participación es diferente siendo difícil por el momento tipificarlas en un patrón único, más aún cuando los agentes, el entorno y el grado de desarrollo de los diferentes sistemas de formación son distintos.

La financiación obra como articuladora de muchas acciones, estableciendo orientaciones y maneras de incorporación al proceso formativo, a veces con resultados que escapan a la idea original. Aun cuando la financiación de la formación es una dimensión decisiva en la constitución de estas nuevas relaciones de colaboración, y la participación en ellas de los agentes económicos, sociales y de la formación, no es la única relevante. Otros factores son, por ejemplo, la inercia de los sistemas establecidos, que impulsa a algunos agentes a iniciar acciones independientes. Los experimentos y acciones innovadoras, con o sin participación de los organismos establecidos, llevan a nuevas configuraciones de actores y a nuevos esquemas de interrelaciones. Tal el caso del apoyo de la cooperación internacional y los préstamos de organismos financieros internacionales, que se han transformado en actores centrales en el área, o las iniciativas de grupos corporativos, de empleadores o de empleados en busca de intereses propios, que también usan la formación como un instrumento para expresar demandas y proponer estrategias que ubican a los diferentes agentes.

Es precisamente en el ámbito del financiamiento donde se echan de menos instrumentos que estén más de acuerdo con las transformaciones realizadas y en curso de la formación profesional y la capacitación. Estos, cuando son adecuados, además de incentivar inversiones en área, operan como nexo entre los interesados. Ha habido iniciativas para crear o reforzar incentivos existentes, todos

en el ámbito de la política fiscal, como son los subsidios a las empresas, licitaciones, etc. (GALLART), pero estos se mantienen a la zaga de las nuevas demandas y del nuevo papel de los agentes interesados. Los instrumentos que existen ignoran el creciente interés de las personas y las familias por invertir en formación. En la región, por ejemplo, no es posible conseguir préstamos a los individuos y a las empresas para que inviertan en formación. No se ha explorado la posibilidad de usar los fondos de retiro como garantía para estos préstamos. Tampoco hay instrumentos de ahorro para este fin. En este mismo proyecto se hizo la propuesta de crear fondos individuales de formación (AGÜERO-LABARCA), que podría ser una forma de administrar recursos para este fin e incentivar la obtención de recursos complementarios de parte de las personas. Todavía en el ámbito de la política fiscal, tampoco es deducible de impuestos el gasto individual en formación. Se podrían mencionar otros tantos instrumentos faltantes, fiscales o financieros, pero junto con ello hay que considerar la carencia de instituciones adecuadas para administrarlos, dado que estos requieren formas organizativas muy diferentes a las actualmente existentes.

Una última observación sobre la calidad de la formación y capacitación. Los estándares de calidad, tanto de los sectores de avanzada como de aquellos que están más lejanos de la frontera tecnológica (la mayoría de las Pymes), han aumentado. Desde la óptica de la productividad, en las primeras se plantea tanto para atender los bienes de capital en la industria como para emplear los instrumentos modernos de trabajo, y en las segundas para sobrevivir en ambientes crecientemente competitivos, incluso al interior de mercados restringidos.

El tema de la calidad es complejo porque incluye muchas dimensiones, entre otras, que contribuya a mejorar productividad, que entregue conocimientos pertinentes, que mejore desempeños laborales, que contribuya a cerrar desigualdades sociales, etc. Estas se estructuran a partir de las demandas que se hacen hoy a la formación. El panorama se complica si se considera que al interior de cada una de estas demandas hay diferencias cualitativas decurrentes de las diferencias reseñadas anteriormente. Desde un punto de vista operativo, el conjunto de variables que inciden en la calidad hace que la medición de esta sea difícil. Tradicionalmente se ha medido la eficiencia interna de los sistemas de formación, a partir de los resultados en términos de exámenes tomados por las instituciones de formación misma, por la inserción ocupacional de los egresados y por la tasa de retornos de las inversiones en formación. Ninguna de estas mediciones es satisfactoria y, en cualquier caso, son caras y demandan bastante tiempo. A esto hay que sumar que en la actualidad, con la complejificación de los sistemas de formación, no basta con las mediciones de rendimiento en el sistema ni tampoco con los diplomas y títulos, máxime cuando una parte im-

portante de la formación se hace en el trabajo y no está estructurada en currícula cerrados.

Una opción que se abre es la certificación de competencias: se trata de evaluar lo que los individuos pueden hacer y no su desempeño al interior de una modalidad de formación. El tema, producto de la complejidad de la estructura económica, ha cobrado importancia en la última década y se han iniciado varias acciones para establecer sistemas de certificación por competencias. Esto, que todavía está en una etapa inicial de búsqueda y experimentación, puede llegar a ser un polo articulador de los agentes comprometidos con la formación.

Las distintas experiencias analizadas en este libro son producto de una investigación realizada por la CEPAL con apoyo financiero y técnico de la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ) Cada una de estas toca uno o más de los temas reseñados, tratando de dar cuenta de qué manera las instituciones y agentes económico sociales buscan resolver los problemas a que se ve enfrentada la formación y se insertan en su propio entorno.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGÜERO, V. y LABARCA, G (1998) "Fondo individual de capacitación, sugerencias de política y modelos operativo" Documento de Trabajo, Proyecto Cepal/GTZ "*Formación para la empresa*" Cepal, Santiago.

CEPAL: (1990) "*Transformación productiva con equidad*" Santiago.

CEPAL: (1992) "*Educación y Conocimiento: eje de transformación productiva con equidad*" Santiago.

KATZ, J. (2000) "*Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del Consenso de Washington, ¿que?*" Serie Desarrollo Productivo, Cepal, Santiago.

RANGEL, M. (2000) "La inequidad étnico-racial y la formación para el trabajo en América Latina y el Caribe" Documento de Trabajo, Proyecto Cepal/GTZ "*Formación para la empresa*" Cepal, Santiago.

STALLING, B. y Peres, W. (2000) "*Growth, Employment and Equity*" Brookings/Eclac, Washington.

# LA ARTICULACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y LA EMPRESA PRIVADA EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE AMÉRICA LATINA

MARÍA ANTONIA GALLART

**Sumario:** 1. Introducción. 1.1. El contexto de la formación profesional en el fin de siglo. 1.2. La respuesta a los cambios por parte de la formación profesional. 2. Cuatro estudios de caso de los procesos de transformación de la formación profesional. 2.1. Brasil: Los Centros Nacionales de Tecnología del SENAI. Una nueva forma de articular servicios a sector productivo por parte de una institución líder de formación profesional. 2.2. Chile: Un cambio radical hacia una nueva organización de la formación profesional. 2.3. México: La vocación sistémica de un modelo institucional. 2.4. República Dominicana: Una institución de formación profesional joven que nació con el nuevo modelo de formación. 2.5. Conclusiones del estudio de casos. 3. Los grandes temas. 3.1. Las formas de financiación. 3.2. La articulación entre formación general y específica. 3.3. Gerenciación privada o pública de la formación. 3.4. Provisión de los servicios de apoyo a la formación de mediano y largo plazo. 4. Reflexiones finales. 4.1. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar las diversas formas de articulación existentes entre el Estado y las organizaciones privadas para dar respuesta a las demandas de formación profesional en América Latina. El texto se limita a la capacitación no formal. La oferta privada de capacitación y su articulación con el Estado financiador, se considera sólo como dimensión secundaria de la relación sector público/sector privado. Otras instituciones de la sociedad civil tales como los sindicatos, de indudable relevancia en cuanto actores de las políticas de formación, no están en el foco del análisis<sup>1</sup>. La principal dimensión a anali-

<sup>1</sup> La articulación entre los actores de la formación profesional, entre los cuales se encuentran los sindicatos, es tema de otro de los documentos de integración del Proyecto CEPAL-GTZ.

zar, por lo tanto, es la del sector público como regulador, financiador y en algunos casos proveedor de la formación profesional, y las empresas productivas privadas como demandantes de capacitación.

Se plantea aquí un dilema básico: ¿la formación debe dejarse librada al juego del mercado, entre una oferta de formación y una demanda de capacitación privada, de manera que esa relación fije el precio y el tipo de formación a impartirse, o el Estado debe asumir la responsabilidad para obtener una maximización de la productividad social y la equidad en cada país?

El patrón latinoamericano tradicional de formación para el trabajo entrega una gran responsabilidad al Estado. Este recauda impuestos específicos para financiar instituciones autónomas de formación profesional, de características cuasi monopólicas, pertenecientes en la mayoría de los casos al sector público (salvo en Brasil, donde son administradas por las federaciones patronales). Esta tradición ha entrado en crisis en las últimas décadas, principalmente por la confluencia de dos factores: los cambios productivos que exigen una mayor ductilidad en la formación y las restricciones presupuestarias que hacen difícil continuar asignando abundantes fondos a dichas instituciones.

### **1.1. El contexto de la formación profesional en el fin de siglo**

La formación profesional en América Latina cuenta con medio siglo de historia. Su primer antecedente es la fundación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en Brasil a comienzos de la década de los años cuarenta, seguido por la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en 1946. Este modelo se extiende luego a lo largo y a lo ancho de la región, replicado en una multiplicidad de instituciones de formación profesional nacionales que adaptan el modelo original a la realidad de los distintos países: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 1957 (Colombia); Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), 1959 (Venezuela); Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI), 1961 (Perú); Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), 1963 (Costa Rica); Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), 1966 (Chile); Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), 1966 (Ecuador). Durante los años setenta surgió la última generación de instituciones: Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), 1971 (Paraguay); Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), 1972 (Honduras); Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO), 1972 (Bolivia); Instituto Nacional de Capacitación y Productividad (INTECAP), 1972 (Guatemala); Instituto de la Formación y el Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), 1973 (Panamá) y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación Sobre Formación Profesional (CINTERFOR, 1990). El Instituto



Nacional de Formación Técnica y Profesional (INFOTEP) de la República Dominicana, creado en 1980, es una de las más recientes. El Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) de la Argentina y la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) del Uruguay fueron instituciones donde predominó netamente la educación técnica escolar; por ello no forman parte de ese grupo. La cooperación internacional tuvo un rol decisivo en la difusión del modelo organizacional y de metodología de las Instituciones de Formación Profesional, a través del Centro Interamericano de Investigación y Documentación Sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT), organismo de asistencia técnica y cooperación dedicado a la formación profesional regional.

Dos rasgos son centrales en este modelo. El primero es que se trata de intervenciones deliberadas de los Estados, comprometidos con el desarrollo de la industria de sustitución de importaciones, para cubrir las necesidades de capacitación de las nuevas poblaciones de trabajadores industriales, muchos de ellos con escasa educación formal y sin las actitudes y habilidades necesarias para el empleo en las fábricas. Paulatinamente se desarrolló la capacitación de mandos medios, originalmente diseñada para personas en actividad, pero volcada luego a formas cuasi-escolares de formación pre-ocupacional. La articulación con el sistema educativo formal es mínima: en general las instituciones de formación profesional están insertas en los Ministerios de Trabajo y no en los de Educación; además, originalmente, eran escasos los requisitos educativos exigidos a los trabajadores que ingresaban en los cursos, de acuerdo con la real situación educativa de esos nuevos trabajadores industriales.

El Estado, entonces, creó estas instituciones de formación profesional (IFP) como servicio al sector productivo (empresas privadas y grandes empresas estatales) y les aseguró el financiamiento por medio de impuestos a la nómina salarial. Esta medida parte de un supuesto: que la limitación de los recursos financieros, atados a los ingresos laborales sectoriales, implica una adecuación del volumen de la oferta de formación al tamaño de la fuerza de trabajo de ese sector.

En la casi totalidad de las instituciones de formación profesional los empresarios, junto con el Estado y los sindicatos, participan en su gestión a través de organismos tripartitos. Esta participación en las políticas de formación reviste características muy diferentes: en algunos países es puramente formal, en otros se manifiesta activamente y, en el caso del Brasil, las confederaciones empresariales administran el organismo de formación, sin intervención de los sindicatos, y con una presencia fundamentalmente reguladora del Estado. En la generalidad de los países, el rol principal de las empresas privadas consiste en ser consumidoras de los servicios, pero con poca capacidad de respuestas correctivas a los desarrollos institucionales de las instituciones de formación profesio-

nal. Más aún, la presencia de las corporaciones empresarias impone un cierto sesgo hacia las grandes empresas. La pequeña y mediana empresa tiene relativamente poca participación en las políticas de formación.

Este proceso reviste manifestaciones distintas en cada país. Algunos con desarrollo industrial considerable como México y Argentina nunca desarrollaron fuertes instituciones de formación profesional. En México se organizaron importantes y prolongados programas de capacitación desde la Secretaría del Trabajo, pero nunca tomaron la forma de una institución de formación profesional. En el caso argentino, el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), fue responsable fundamentalmente de la creación y difusión de un modelo de educación técnica formal en el ámbito del Ministerio de Educación, con un desarrollo tardío y relativamente poco extendido de la formación profesional. Sólo recientemente, a partir de la descentralización hacia las provincias de la educación formal y del crecimiento de los programas de capacitación en el Ministerio de Trabajo nacional, la formación profesional está adquiriendo un papel importante en las políticas de formación.

Este proceso de crecimiento y desarrollo de las instituciones llamadas por CASTRO las "S" y las "I", debido a las iniciales de sus siglas, se prolongó a lo largo de varias décadas (CASTRO, 1998), pero a partir de los años ochenta se produjo un replanteo de las políticas de formación para el trabajo. Esto obedeció a la confluencia de dos situaciones: la crisis de la "década perdida" con su secuela de ajuste estructural del Estado, y la difusión de nuevos paradigmas productivos de producción flexible, los cuales cuestionaban la formación profesional tradicional elaborada a partir de las calificaciones acotadas y estrechas del modelo taylorista-fordista. La reestructuración productiva y el cambio tecnológico se dieron en el marco de políticas económicas que buscaban una mayor integración con el proceso de globalización, con sus exigencias de competitividad empresarial y, por ende, de recalificación de los recursos humanos.

Dos temas aparecen frecuentemente en el nuevo planteo. El primero se relaciona con la necesidad de una base sólida de educación general básica y media como fundamento para adquirir las competencias requeridas por las modernas formas de producción (CEPAL-UNESCO, 1992).

El segundo gran tema es el del cambio tecnológico y la reestructuración productiva (CINTERFOR, 1990) que exige a los trabajadores mayores niveles de instrucción; al mismo tiempo imponen la adecuación de la formación profesional a procesos de trabajo muy difíciles de seguir desde instituciones relativamente rígidas y burocratizadas (CASTRO, 1995a). La sede del cambio tecnológico y de las transformaciones estructurales de la producción es la empresa pri-

vada, la que además, debido a los procesos de privatización, se extiende a sectores productivos y de servicios anteriormente en manos del Estado.

La creación y desarrollo de las instituciones de formación profesional se hicieron sobre el supuesto de la necesidad de una formación profesional subvencionada, supuesto válido en los albores de la industrialización, ya que nunca se hubiera podido realizar la inversión necesaria en capital humano sin el apoyo del Estado. En las primeras décadas, el sector productivo absorbió sin problemas a los trabajadores capacitados por estos programas, pero a medida que se fue estancando la demanda y variaron las necesidades, se advirtió que no existían mecanismos de ajuste de la formación ofrecida. Las instituciones definieron desde la oferta la creación y mantenimiento de cursos, los mecanismos de financiación no enviaban señales de alerta pues los presupuestos estaban relativamente asegurados por los impuestos y la venta de servicios era mínima (CASTRO 1995a, 1998).

A partir del comienzo de la década de los años ochenta, este enfoque inicial entra en crisis. Las empresas empiezan a satisfacer sus necesidades de formación por otros medios, el ajuste estructural del Estado restringe los recursos destinados a las instituciones de formación profesional y se tiende a cambiar las formas de financiamiento; este se ejecuta a través de partidas permanentes asignadas en el presupuesto nacional, o bien por medio de formas nuevas que separan la administración de fondos de la ejecución de los programas (DUCCI, 1991; MARTÍNEZ ESPINOZA, 1995).

Se plantea entonces que ha llegado el momento de pasar de un modelo de formación definido desde la oferta, a un modelo de formación desde la demanda del sector productivo (CASTRO, 1998). El nuevo paradigma, con apoyo de las instituciones multilaterales de crédito (BID y BM), preconiza la reducción o desmantelamiento de las instituciones de formación profesional monopólicas y la creación de un mercado de la formación en el que el Estado tenga el papel de administrar subsidios a la demanda empresarial o a los usuarios pertenecientes a grupos objetivo definidos, y en el que las instituciones de capacitación compitan con sus servicios.

Llevar a la práctica este enfoque no es fácil, pues la formación profesional incluye dos aspectos: la capacitación general aplicable en más de una firma y en más de un puesto de trabajo, y la capacitación específica para el manejo de máquinas determinadas, conocimientos y desempeños propios de particulares organizaciones productivas. Las empresas, por su propia dinámica y por las dificultades de apropiación de los resultados de la formación, tienden a invertir en esta última, es decir en la capacitación específica, y descuidan la capacitación

más general necesaria para una fuerza de trabajo flexible y adaptable a los cambios (AGÜERO y LABARCA, 1998).

Como consecuencia de las circunstancias señaladas, el panorama de la formación profesional a final de siglo presenta una enorme variedad de formas institucionales. Por una parte se registra el desarrollo de mercados de formación y la contratación de cursos de formación por instituciones privadas o públicas, a través de concursos, con mecanismos que exigen adecuación a las demandas del sector productivo (Chile y México). En otro extremo muchas instituciones de formación profesional siguen siendo instituciones públicas autónomas con adecuaciones parciales a las nuevas circunstancias. En una actitud intermedia se encuentran el SENAI, que ha concretado cambios importantes en la relación con el Estado y las empresas, siempre administrado por la federación patronal.

La cantidad de trabajadores capacitados por las instituciones de formación profesional no es desdeñable. Alrededor de 5 millones de personas pasaron por sus cursos en 1993, más de la mitad de las cuales fueron capacitadas para el sector secundario de la economía y alrededor del 90% era personal de ejecución. La suma de la matrícula de tres instituciones (SENA, SENAI y SENAC) incluye alrededor del 85% de los usuarios de instituciones de formación profesional de la región (CINTERFOR, 1995). Por otro lado, en la aplicación del nuevo modelo –el SENCE de Chile– el Programa Empresa de subvención a la demanda cubre más del 90% de los capacitados por esa institución; en 1995, se capacitaron 423.618 personas, es decir 8.03% de la fuerza de trabajo chilena, lo que muestra la amplitud de su cobertura (CRESPI, 1997, p.5).

La reestructuración productiva dio como resultado un cambio radical en la demanda de calificaciones (NOVICK y GALLART, 1997). El ajuste estructural del Estado, por otra parte, presente en casi todos los países a partir de la década de los años ochenta, produjo efectos directos en la formación profesional en, al menos, tres aspectos. El reordenamiento impositivo tiende a desechar los impuestos de asignación específica que solían financiar a las instituciones de formación profesional. Se restringieron las funciones antes asignadas al Estado, delegando las no esenciales al sector privado y al mercado. Y, finalmente, la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público condujo a políticas de descentralización, subcontratación de la ejecución y focalización en grupos objetivo específicos. Estas tendencias fueron fuertemente inducidas y apoyadas por los Bancos de cooperación internacional y en todos los casos modificaron las formas tradicionales de articulación entre el Estado y el sector privado en la formación profesional.

## 1.2. La respuesta a los cambios por parte de la formación profesional

Se han manifestado opiniones que dejan ver las imperfecciones del mercado de la formación, la existencia de externalidades y, en algunos casos, hasta sus propias características que la acercan a un bien público lo que hace aparecer entonces como necesaria la acción del Estado (AGÜERO y LABARCA, 1998; MARTÍNEZ ESPINOZA, 1995).

El argumento usual que justifica la intervención del Estado es que el mercado de la formación profesional es eficiente siempre y cuando los beneficios y costos sociales se reflejen en los ingresos y costos de los productores. Pero la realidad muestra que los organismos capacitadores, el público en general y las empresas (agentes privados) tienen conductas que suelen no reflejar el óptimo social, tanto desde un enfoque macroeconómico como desde el punto de vista de la equidad (MARTÍNEZ ESPINOZA, 1995). Las empresas tienden a evitar las inversiones en capacitación general, pues el incremento de capital humano pasa a ser patrimonio del trabajador quien puede venderlo a la competencia. Los trabajadores carecen del capital que les permitiría invertir en su propia capacitación. Además, la falta de transparencia de los mercados de trabajo y de formación y el largo plazo de los retornos hacen que se produzca una subinversión en capital humano, factor considerado crucial en los actuales procesos de producción. Por otro lado, existe un desequilibrio entre el poder adquisitivo de los trabajadores que buscan formaciones calificadas en la industria, y los costos de las formaciones duras de fuerte contenido técnico y equipamiento oneroso necesarias en los sectores de punta del sector manufacturero; en cambio las formaciones blandas para el sector terciario de la economía resultan menos costosas y son requeridas por una clientela de clase media con mayor poder adquisitivo (CASTRO, 1995b). Finalmente, los grupos en riesgo de desocupación prolongada –jóvenes con bajos niveles educativos y trabajadores adultos desplazados por los procesos de privatización y el cambio tecnológico– difícilmente puedan costear en el mercado el tipo de formación indispensable para una inserción laboral de aceptable productividad.

Otro argumento a favor de la intervención estatal pasa por las obvias externalidades de la formación, tales como: la difusión del conocimiento a otros trabajadores, una mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo para adaptarse a los cambios estructurales, la atracción que representa para la inversión de capitales, la disponibilidad de una fuerza de trabajo calificada, y finalmente, el incremento de la responsabilidad social en términos de ciudadanía, salud pública y seguridad (CASTRO, 1995b; MARTÍNEZ ESPINOZA, 1995).

Una primera respuesta frente a la disyuntiva inicial de este apartado es que el Estado debe hacerse cargo de la formación general, considerada como bien público, con sus componentes de educación general formal y formación profesional no específica. Esa responsabilidad se concreta al menos en su financiamiento, aunque pueda delegar su gestión en organismos privados. En cambio, la formación específica correría por cuenta de los empleadores que tienen la posibilidad de recuperarla en mayor productividad. Sin embargo, es muy difícil delimitar la frontera entre formación general y específica ya que existe una importante interacción entre ambas. Además, la búsqueda por los trabajadores de competencias de empleabilidad que les permitan insertarse en diferentes empresas y ocupaciones tiene un efecto inverso al interés de las empresas en aumentar la especificidad de la formación y fijar los salarios por debajo de la productividad marginal del trabajador. El conjunto de estas presiones redundan en fallas de mercado, ya que no se generan suficientes incentivos ni para los trabajadores ni para las empresas para invertir en educación (AGÜERO y LABARCA, 1998).

Los nuevos modelos productivos pasaron de una demanda de calificaciones a una de competencias. La formulación, evaluación y acreditación de las competencias hacen necesarias formas de alternancia entre el aprendizaje en el lugar de trabajo y la formación profesional teórica en contextos educativos, de lo que es ejemplo el sistema dual alemán. En consecuencia, tanto las imperfecciones del mercado que aconsejan mantener un importante papel para el Estado, como la articulación entre las instituciones que formulan las políticas de formación y las organizaciones productivas, plantean la necesidad de una colaboración entre el Estado y el sector privado (CASTRO, 1995a; ZARIFIAN, 1998).

Las respuestas institucionales de la formación profesional a la situación señalada aquí pueden sintetizarse en algunas tendencias generales que dan lugar a una serie de procesos: descentralización, subcontratación de la ejecución de los programas, cambios en sus formas de financiamiento y en la relación con las empresas y poblaciones específicas de usuarios. La importancia de estos componentes varía de país a país. La descentralización puede realizarse por sectores de la economía y/o regionalmente. La subcontratación de la ejecución de los programas permite una variedad de convenios con diferentes tipos de instituciones: ONGs, escuelas, instituciones de formación privadas, etcétera. La relación con las empresas en algunos casos fomenta el contacto con las pequeñas y medianas organizaciones productivas como entidades colectivas usuarias de la formación, y en otros promueve los servicios técnicos de las instituciones de formación (laboratorios, apoyo en la gestión); ambas constituyen vías privilegiadas de una interacción real entre las empresas productivas y las instituciones de formación profesional. La variedad de la inserción de estas instituciones con

respecto al sector público agrega un elemento más a la complejidad de la articulación sector público - sector privado en la región.

Se puede trazar un panorama con dos posiciones polares. En una de ellas, las políticas de formación profesional son definidas y ejecutadas por instituciones públicas financiadas por el Estado. En estos casos, las transformaciones se han dado en la dirección de una descentralización por sectores y ramas económicas, estableciendo un intercambio más específico con las cámaras empresariales para descubrir las demandas del sector productivo. Se busca también regionalizar las grandes instituciones ajustándolas a los requerimientos locales. Mediante estos mecanismos se espera acercar la oferta institucional a la demanda de las empresas la cual se expresa a través de comités de vinculación. Por otro lado, se intenta restringir las financiaciones no atadas a servicios específicos, así como promover la venta de actividades de formación y asesoramiento técnico al sector privado como forma de disminuir costos y articular demandas.

En el polo opuesto, el Estado se reserva la regulación y la provisión de fondos a la capacitación, pero deja al mercado de formación la asignación de los recursos por medio de la interacción entre instituciones privadas y públicas de capacitación por un lado, y empresas y particulares en demanda de capacitación por el otro.

En este último caso, caben dos preguntas. Una pretende averiguar qué actividades y tipos de formación deben ser financiados por el Estado y cuáles por el sector privado, y la segunda plantea a quién se subvenciona, si a las personas que desean capacitarse o a las empresas. La respuesta fáctica a estos interrogantes puede observarse en los distintos programas instrumentados en la región. Veremos a continuación algunos ejemplos de estas diferentes orientaciones con el objeto de observar cuáles son las condiciones de partida de los procesos, cuáles las acciones desarrolladas, y cómo se evalúan sus consecuencias.

## **2. CUATRO ESTUDIOS DE CASO DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL<sup>2</sup>**

Se comenzará con la presentación de los desarrollos recientes de la decana y líder de las instituciones de formación profesional, el SENAI. Insertos en esta institución, los Centros Nacionales de Tecnología plantean un modelo alternati-

| 2 Se presentarán cuatro casos analizados en el proyecto CEPAL-GTZ.

vo con dos méritos simultáneos: crear un sistema de incentivos internos para actualizar una organización de larga trayectoria institucional y gran tamaño, y buscar nuevas formas de adecuarse a las demandas cualitativas y cuantitativas de la clientela industrial. Lo seguirá el planteo chileno de subvención a la demanda, en la que las organizaciones empresariales y las instituciones de capacitación tienen un rol clave para la asignación de los fondos públicos por medio del mercado de capacitación. El caso de México, que nunca tuvo una institución de formación profesional, pero que ha implementado desde la Secretaría de Trabajo políticas activas de empleo con un componente fundamental de capacitación, resulta de singular importancia pues centra su respuesta en la posibilidad de instrumentar un sistema nacional de competencias laborales que opere como guía de la formación. Finalmente, se analizará el caso del INFOTEP en la República Dominicana, una de las instituciones de formación profesional más jóvenes, la cual intenta evitar los peligros de la institucionalización rígida a través de una participación activa de los empresarios, una focalización clara y la inclusión del sistema dual.

## **2.1. Brasil: Los Centros Nacionales de Tecnología del SENAI. Una nueva forma de articular servicios al sector productivo por parte de una institución líder de la formación profesional**

Las tendencias recientes del mercado de trabajo brasileño han generado cambios en la demanda de los recursos humanos. Se requieren otras actitudes, conocimientos y habilidades (CARUSO, 1998) y mayores niveles de calificación. A lo anterior se une la discusión sobre las nociones de calificación y competencia, mayores habilidades intelectuales y capacidad de solucionar problemas. Todo ello confluye para obligar a las instituciones a repensar sus estrategias pedagógicas y operacionales.

Dentro de este marco se desarrolla un plan de configuración de la Red Nacional de Tecnología del SENAI. Esa Red Nacional, en fase de implementación, está integrada por el Centro Internacional para la Educación, el Trabajo y la Transferencia de Tecnología (SENAI-CIET), por los Centros Nacionales de Tecnología (CENATEC) y por los Centros Modelos de Educación Profesional (CEMEP). Se espera pasar de la respuesta a la demanda actual de las empresas a una acción proactiva que permita anticiparse a las alteraciones futuras de esa misma demanda. Esto implica la apertura a nuevos perfiles de formación, una amplia visión de los cambios en el contexto, la activación de las empresas como agentes de su propio proceso de formación y la alternancia como dimensión pedagógica del proceso de trabajo. Para ello se necesita una visión más global del proceso de trabajo en las empresas.



El nuevo modelo de los Centros Nacionales de Tecnología se destaca por:

- i) privilegiar la integración de la formación profesional y la prestación de servicios;
- ii) basarse en la formación en competencias;
- iii) orientarse al autoempleo; y
- iv) contar con un soporte informático y computacional que le permite actuar como red y acceder a recursos, datos, bancos de especialistas, etcétera.

La disminución de los fondos provenientes de los impuestos a la nómina reforzó la necesidad de encontrar fuentes alternativas de ingresos. El análisis ocupacional que había fundamentado la estrategia pedagógica anterior se mostró insuficiente ante los rápidos cambios en la tecnología y en el contenido del trabajo. La alternancia y la participación más directa de las empresas se vislumbró como necesaria. Las estrategias de gerenciamiento, la descentralización y generación de recursos, y las transformaciones pedagógicas contribuyeron entonces a configurar el modelo de los CENATEC.

La noción subyacente en este proyecto fue que un centro de formación profesional no podía dedicarse solamente a la capacitación, sino que debía incorporar las innovaciones tecnológicas en su proceso de enseñanza. Luego se adoptó una visión más integrada de apoyo y servicios a las empresas. Esta experiencia acumulada en la década de los años ochenta, fue la que dio origen, en los noventa, a la nueva estructura conocida como CENATEC.

Los CENATEC buscan promover una educación de avanzada, para lo cual debe conocer al cliente y al mercado; enriquecer y modular los currículos de manera que incorporen componentes transversales (nociones básicas de metrología, medio ambiente, seguridad en el trabajo, informática, inglés técnico); organizar enseñanza a distancia; e instituir la rotación de tareas, buscando la polivalencia funcional.

Para que un centro de formación profesional del SENAI obtenga el título del CENATEC debe someterse a un proceso de evaluación y certificación. Este fue estructurado según el modelo del Premio Nacional de Calidad (PNQ), basado en gestión de la calidad total.

Los CENATEC que ejemplifican el resultado de estas políticas de promoción institucional muestran que la transferencia de tecnología promueve interacciones entre las diferentes áreas de la institución. Asimismo, cada CENATEC debe ser un centro de referencia autosustentado, reconocido por las empresas y otras instituciones como un instrumento de información y transferencia, para lo cual tiene que establecer asociaciones con una multiplicidad de distintas organizaciones en diversos campos (universidades, institutos tecnológicos y otras). El reconocimiento como centros de referencia permite a estas instituciones mantener en el mercado de los servicios pagos a las empresas, que a veces, por sus limitaciones de recursos y personal entran en conflicto con las demandas de cursos.

La formación profesional continúa siendo el eje estructurante de las actividades de los CENATEC. La interacción entre las diferentes áreas aporta nueva información que permite la actualización constante de los currículos, así como posibilita actividades de prácticas para los estudiantes. Sin embargo, la educación está permanentemente tensionada por la búsqueda de ingresos alternativos, problema que podría superarse a través de la integración de las áreas mediante el fortalecimiento de la transferencia de tecnología. En general se considera que la acción de los CENATEC contribuye a una mejoría de la adecuación y calidad de la formación y al aumento de productividad de las empresas, y agrega un nuevo elemento en la compleja red de subcontratación de la reestructuración industrial.

La implementación de los Centros Nacionales de Tecnología es una forma de superar los cuestionamientos y la crisis financiera de las instituciones de formación profesional. Implican una continuidad con la original articulación entre Estado y sector privado del SENAI. La descentralización de los CENATEC, así como la relación directa con las empresas locales y el autosustentamiento financiero, se apoyaron en la tradición de eficiencia, interacción directa con los empresarios y calidad de la formación que caracterizó al SENAI. Puede concluirse que para que esta superación "por arriba" de la crisis sea posible, se necesita una institución con niveles altos de actualización tecnológica, gerencia institucional y relación con la industria; dichos requisitos estaban dados en el caso del SENAI, pero es muy difícil hallarlos en otras instituciones con un desarrollo organizacional menos autónomo y que interactúan con un sector empresario menos dinámico.

## **2.2. Chile: Un cambio radical hacia una nueva organización de la formación profesional**

En 1976 el gobierno de Chile decide retirar a su institución de formación profesional del monopolio de la formación profesional financiada por el Estado y la

convierte en una institución más de capacitación. Se crea entonces el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que canaliza la financiación estatal a través de programas que subcontratan la ejecución de la capacitación a instituciones independientes de capacitación (OTEs). El Estado se reserva también el papel de supervisar las acciones de las diversas iniciativas. Se crean programas dirigidos a poblaciones objetivo específicas (Becas, Aprendices, Chile Joven, etcétera), entre los cuales el más importante, que abarca a la inmensa mayoría de los capacitados, es el Programa Empresa que promueve la capacitación al nivel de las empresas, teniendo como beneficiarios a los trabajadores dependientes de ellas. Se trata por lo tanto de un proyecto de subsidio a la demanda, financiado a través de un incentivo tributario del 1% de la remuneración de los trabajadores.

El estudio de CRESPI (1997) analiza la vinculación entre el sector público (SENCE) y el sector privado, focalizando la indagación en la acción de los organismos intermediarios (OTIR) creados para activar la relación entre la oferta y la demanda de capacitación. El objetivo de dicho documento es constatar si el proceso de formación se ha dirigido a los individuos y sectores que más lo necesitan, si responde a los requerimientos de las empresas, y si se ha llevado a cabo en aquellas áreas con mayores externalidades o que posean un alto potencial de progreso tecnológico.

Se pueden indicar algunos rasgos estructurales del Programa Empresa. El Estado lo financia, los cursos deben ser autorizados por el SENCE y son ejecutados por instituciones reconocidas por ese servicio. Las empresas pueden organizar las acciones de diversas maneras: realizar capacitación directa contratando instituciones externas o con su propio personal; subcontratar cursos ofertados por organismos de capacitación autorizados (OTEs), tales como universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica; o bien brindar capacitación a través de los Organismos Técnicos Intermediarios Reconocidos (OTIR).

La creación de los OTIR en 1989 se debió a la baja utilización de la franquicia tributaria por parte de las empresas y a la detección de asimetrías entre las ofertas de capacitación y las demandas de las firmas. Se buscaba facilitar el acceso a la formación, creando una economía de escala para las pequeñas y medianas empresas (PYME), y a la vez mejorar la información acerca de las distintas alternativas de capacitación existentes en el mercado. Estos organismos brindan un apoyo técnico a la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación, cumpliendo varias funciones, que incluyen difusión, seguimiento y control de calidad y administración. Los resultados muestran que los participantes de los OTIR representan la mayoría del incremento de la matrícula en cursos de capacitación entre 1991 y 1995 (69%).

Algunas tendencias de las acciones mediadas por los OTIR plantean interrogantes. Los capacitados tienden a concentrarse en sectores de empleados de mayores ingresos: el 88% de éstos ganan más de diez ingresos mínimos versus 72% del resto del sistema. Por otro lado no se creó un mercado competitivo de OTIR ya que dentro de la industria manufacturera dos OTIR concentran el 80% del mercado: el de la Cámara de la Construcción (50%) y el de la Sociedad de Fomento Fabril (30%). Otro aspecto crítico es que la expansión de la matrícula ha reproducido las características anteriores del sistema, esto es, la concentración de la capacitación para los trabajadores más calificados en sectores de tecnologías blandas y de gestión, y en el rango de trabajadores con ingresos superiores. Del mismo modo, la preponderancia de entrenamiento en niveles administrativos con respecto a la formación profesional de operarios de ejecución señala tendencias que no se adecuan a los objetivos iniciales de la instalación del sistema SENCE.

Uno de los objetivos importantes de la creación de los OTIR fue facilitar el acceso a la capacitación a las pequeñas y medianas empresas que tenían dificultad de articular sus demandas. Una encuesta aplicada a una muestra aleatoria del universo de PYME que han sido objeto de programas de apoyo estatal arrojó los siguientes resultados: el 50% de las PYME registra falencias de capacitación a nivel de trabajadores calificados y un 45% lo hace también en el rango de trabajadores no calificados; en relación a las áreas temáticas, mientras el 60% de las empresas reveló necesidades insatisfechas en administración, casi la mitad presenta demandas de capacitación a nivel de tecnologías y procesos industriales. Cabría por lo tanto preguntarse si esta deficiencia se debe a los mayores costos de este último tipo de capacitación, o a la carencia de una oferta de calidad. Sólo un 38% de las PYME encuestadas ha recibido los beneficios del SENCE, lo que implica grandes posibilidades de crecimiento futuro.

Las conclusiones del estudio de caso señalan que los OTIR han hecho un aporte importante al crecimiento del sistema. Sin embargo, no han podido cubrir ciertas deficiencias, debido quizá a fallas en la formación general básica de la fuerza de trabajo—provenientes de su paso por el sistema educativo—, al sesgo hacia la capacitación administrativa y la escasa formación en tecnologías y procesos industriales. Finalmente, se puede afirmar que la *performance* de la capacitación llevada a cabo directamente por las empresas en relación con la implementada por los OTIR no registra diferencias estadísticamente significativas.

El estudio de caso chileno muestra con claridad las ventajas e inconvenientes de la articulación entre el Estado y el sector privado en la que el primero tiene la función de financiador y regulador del mercado de capacitación, pero sin intervención en la elección de los cursos y en la asignación de fondos a éstos. La idea que la información incompleta y la carencia de escala de las PYME podían ser

solucionada mediante mecanismos privados de intermediación parece no haber rendido los resultados esperados. Si bien los OTIR han contribuido con una mayor difusión del sistema y el acceso de nuevos usuarios, se han mantenido algunos de los aspectos preocupantes diagnosticados: la insuficiente demanda efectiva de las empresas, y la concentración de la capacitación en las áreas administrativas y en niveles ocupacionales relativamente altos. No parece afirmativa la respuesta a las preguntas iniciales sobre si la formación se ha focalizado en los individuos y sectores que más la necesitan y si se ha realizado en aquellas áreas con fuertes externalidades o que posean un mayor potencial de progreso tecnológico.

Queda pendiente entonces un interrogante: cómo mejorar la focalización, la calidad y la cantidad de capacitación tecnológica que permita cambios significativos en la fuerza de trabajo. Esto no parece darse solamente por la asignación del mercado, aún con el apoyo financiero del Estado.

### **2.3. México: La vocación sistémica de un modelo no institucional**

En la década de los años sesenta el Estado mexicano decide asumir un rol protagónico en la formación profesional. Para ello, se instaura el Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO), que financia y ejecuta programas de formación de supervisores con el fin de que estos instruyan a los operarios.

Se desarrolla un servicio de consultoría para las empresas ofreciéndoles asistencia técnica destinada a definir los programas de adiestramiento de los trabajadores. El perfeccionamiento rápido de mano de obra se imparte en la unidad central del ARMO en México D.F. El financiamiento proviene del sector público con apoyo de organismos internacionales; las empresas hacen un aporte parcial a través del pago de cursos y asesoría. La matrícula suma entre 10 000 y 15 000 capacitados por año. Existen comités consultivos regionales con participación formal de organismos empresariales, de los sindicatos y del sector educativo; también hay participación informal a través de las demandas de asistencia y de cursos. Coexisten con el ARMO diversas instituciones sectoriales de formación profesional, como el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) y el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA); asimismo se conoce una oferta de educación técnica y formación profesional escolar en varias instituciones en el ámbito del Ministerio de Educación.

Durante la década de los años setenta, la Ley Federal de Trabajo declaró de interés social promover y vigilar la capacitación, considerándola un derecho de los trabajadores que debe ser provisto por sus patrones. Los planes que las empresas presentan deben ser aprobados por la Secretaría Federal de Trabajo. Se

crea así el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento basado en comisiones mixtas constituidas en las empresas; se conforman órganos bipartitos al nivel de empresa y rama de actividad, y tripartitos en el ámbito regional y nacional. Paralelamente surge en el año 1978 el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), organismo público descentralizado para la formación de técnicos, con participación del sector empresario en la dirección. El propósito de esta iniciativa es vigilar y normar a través de un enfoque sistémico la capacitación impartida por las propias empresas.

Más adelante, en la década de los años ochenta, una evaluación del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento realizada por el Banco Mundial y el CONALEP señala sus limitaciones más significativas: no llega a la mayoría de los trabajadores, ni alcanza a la pequeña y mediana empresa; no ha logrado superar la etapa burocrática de registro de las comisiones mixtas (sindicatos y empresas) y de los planes y programas de capacitación; sólo genera procesos fragmentados de formación, sin anticiparse a futuras demandas.

Frente a estas fallas evidentes, el Estado opta por desempeñar el rol de facilitador de la formación de dos grupos vulnerables: los desempleados y los trabajadores de las PYME. Desde la Secretaría del Trabajo se busca atender los desequilibrios del mercado, promoviendo políticas activas orientadas al futuro mediante la inversión en acciones formativas. Esta visión se inscribe en la perspectiva de una economía abierta en la que el empleo es una función de los aumentos de productividad, y ésta a su vez, de la capacidad de innovación, producto de un proceso de aprendizaje que incluye la inversión en equipo y en los recursos humanos. La política de empleo, por lo tanto, tiene como objetivo el incremento de la productividad y la competitividad del sector privado, especialmente las PYME, y el desarrollo de los mercados de trabajo.

Los dos programas innovadores que se crean en consecuencia, dirigidos a los grupos no atendidos por el mercado, son el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) y Calidad Integral y Modernización (CIMO). De la compleja trama de comisiones mixtas sólo se conservan las de empresa y el organismo central de registro y verificación del Estado.

En el caso del PROBECAT se partía del supuesto de la existencia de una demanda potencial de mano de obra que podía ser cubierta capacitando a los desempleados. En cuanto al CIMO, se esperaba incrementar el empleo en las PYME, a través de un aprendizaje organizacional. En los dos proyectos se considera a la empresa como sujeto de capacitación y desarrollo autosostenido. Los programas no son ejecutores de la formación sino instancias intermedias entre la oferta existente y las necesidades detectadas. Ambos actúan de manera des-

centralizada, el PROBECAT operado por el gobierno central utilizando los servicios estatales de empleo, y el CIMO a través de sus propios consultores provinciales, quienes ejecutan el programa desde oficinas instaladas, por lo general, en una cámara o asociación empresarial local. Se entrenan actualmente por año unos 500.000 trabajadores bajo el PROBECAT, y existen 54 unidades promotoras de la capacitación del programa CIMO que atendieron a 157.000 empresas entre 1988 y 1994.

Estos programas han operado ya más de diez años, han corregido errores y han aprendido de su propia experiencia dependiendo de financiamiento externo. Sin embargo, resulta difícil garantizar la calidad del servicio prestado, pues no se trata de un proceso estandarizado sino "a medida". Otro es el de la normatividad del sistema de la administración pública con sus dificultades para adaptarse a los requerimientos de la demanda. El formato contable de los presupuestos, la necesidad de establecer metas predeterminadas y evaluar resultados, con el agravante de tener que renovar el programa cada dos o tres años, confluyen para que la empresa se comporte como si fuera parte de la administración pública. Estas trabas han significado una tensión extra y una cierta pérdida de tiempo útil para los promotores, lo que es expresado así por MERTENS (1997): "Si la descentralización de la operación y la participación del sector privado no son acompañadas por una innovación en la administración pública, se tiende a provocar un desgaste interno entre el personal de un programa grande que, a fin de cuentas, repercutirá en un impacto menor en el objetivo principal del programa".

En este contexto, la extensión, diversificación y descentralización de la educación formal en el sistema educativo, y los programas de formación presentados anteriormente constituyen una oferta amplia generada por el Estado. Sin embargo, la reestructuración del sistema productivo y la exigencia de competitividad señalan la necesidad de una innovación de fondo en la formación, que permita adecuar cuantitativa y cualitativamente esa oferta a la demanda. El problema va más allá de cambiar los procedimientos administrativos: desde el inicio, cuando se asignó a los actores sociales –trabajadores y empresas– el rol de decidir la forma y el tipo de capacitación, el Estado asumió un papel fiscalizador. Cambiar esta imagen de un Estado vigilante por la de un Estado activo, socio en la tarea de formación, es uno de los desafíos de la década actual (MERTENS, 1998).

Simultáneamente, los diagnósticos sobre los problemas de calidad mostraron la insuficiencia de los programas dirigidos a grupos específicos y la necesidad de un replanteo integral de la formación que incluyera una mejora en la educación básica y una mejor articulación entre educación formal y formación profesional.

Faltaban criterios de evaluación y acreditación de conocimientos e incentivos estratégicos que motivaran a trabajadores y empleadores a participar en la formación.

Ante las carencias del sistema de formación, incluyendo la educación tecnológica y la formación profesional, se llegó, al comienzo de la década actual, a la reforma educativa titulada “Programa de Modernización Educativa”. Hacia mediados de los años noventa se lanza el proyecto de modernización de la educación técnica y la capacitación, con un financiamiento del Banco Mundial. Los principales componentes del proyecto son los siguientes:

- i) instalación de un sistema nacional de certificación de competencias;
- ii) transformación de los programas de capacitación en cursos modulares basados en estándares de competencia;
- iii) estímulos a la demanda, incluyendo la promoción del sistema, pruebas piloto de educación fundamentadas en competencias en empresas, incentivos para la capacitación y certificación, adquisición de equipo y formación de formadores; y
- iv) métodos de información, estudio y administración del proyecto.

Este esfuerzo de innovación conduce a la institucionalización del sistema de normalización y certificación de competencia laboral. A tal fin se crea un fideicomiso para el financiamiento de las actividades desarrolladas por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), integrado por consejeros del sector público, privado empresarial y social (trabajadores y campesinado). El aspecto operacional es manejado por una secretaría ejecutiva, que para 1997 contaba con alrededor de 70 consultores.

La estrategia de trabajo del CONOCER ha sido la de actuar simultáneamente en los diferentes frentes involucrados en el modelo, no con un enfoque único sino utilizando un conjunto de metodologías variadas provenientes de otros países. Las instituciones participantes –formativas y empresariales– tuvieron que entrar en una dinámica de aprendizaje por experimentación, ensayo y error. Toda esta actividad se basa en que en el modelo de competencia laboral, la normalización de habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos, expresada en términos de estándares o referencias de desempeño, es la parte medular, porque de allí surge el fundamento para la evaluación y la certificación, así como para desarrollar el currículum y la capacitación.



Se está trabajando simultáneamente en los diferentes campos de operación del sistema, coordinados por CONOCER. Para fines de 1997, se tenía como meta contar con trece Comités de Normalización instalados y más de cien normas técnicas nacionales definidas al nivel de unidad. Los especialistas o técnicos vinculados a CONOCER actúan como agentes orientadores, tanto hacia el campo productivo como hacia el educativo.

El sector privado participa en grados diferentes según la capacidad de los especialistas para motivarlos. Se trata de una participación voluntaria, que depende de descubrir el valor agregado que puede tener la implementación del programa. Existen diversos obstáculos: uno es la desconfianza de los empresarios hacia el Estado, cuando tienen la impresión de que se introduce en actividades que incumben a la gestión empresarial. Pese a que CONOCER es tripartito, tiende a ser visto como estatal. Otra limitación es la resistencia de grupos empresarios de punta de compartir y divulgar información sobre las competencias laborales en sus respectivas plantas. Finalmente, las normas técnicas al nivel de rama de actividad suelen quedarse en un plano demasiado general, lo que desalienta que sean tomadas como referencia para la gestión de recursos humanos en organizaciones productivas concretas.

Como problema más específico a nivel empresa se destacan dificultades en varios campos: para lograr la participación permanente de los empresarios y trabajadores en la construcción de la experiencia piloto; para involucrar a los trabajadores en la participación de los beneficios que se obtengan; para crear una nueva cultura empresarial que valore la competencia laboral como una forma moderna de organización del trabajo y de replantear la formación; y por último, para unificar criterios al interior de las empresas con respecto a la capacitación.

La descentralización del sistema se logra por distintos medios: los comités sectoriales, la estrategia de instrumentación de centros de formación profesional a partir de la oferta existente, y las experiencias piloto a nivel empresa llevadas a cabo por el CIMO y CONOCER. Frente a ello, se pretende alcanzar la coordinación centralizada mediante normas técnicas de carácter nacional, las cuales sintetizan las normas de las empresas de las respectivas ramas y/o áreas de competencia.

Como conclusión puede decirse que este modelo, que tiene antecedentes en las políticas instrumentadas en países anglosajones (Australia, Gran Bretaña, Canadá), parece sumamente ambicioso y está fundamentado en el paso de las calificaciones tradicionales a las competencias más amplias necesarias en un mercado de trabajo moderno. De ser exitoso permitirá una mayor flexibilidad y

transparencia del mercado de trabajo, una coordinación mejor entre la oferta educativa y la demanda empresarial, y una reinserción más fluida de los trabajadores que cambien de empleo. Las dificultades señaladas por MERTENS muestran los problemas para instrumentar un sistema de este tipo con un sector productivo muy heterogéneo, en un país con gran diversidad regional, con una oferta educativa casi totalmente estatal y con un sector productivo privado que muestra poca experiencia de interacción en la construcción de formas compartidas de normatividad. Sin embargo, la iniciativa resulta muy importante para la región pues brinda un eje nuevo sobre el cual construir la articulación entre Estado y sector privado, y entre oferta y demanda de formación.

#### **2.4. República Dominicana: Una institución de formación profesional joven que nació con el nuevo modelo de formación**

La creación del INFOTEP en 1980 fue liderada por empresarios dominicanos con el apoyo de la Organización internacional del Trabajo (OIT). Se trata de una entidad autónoma, de carácter no lucrativo y patrimonio propio, con participación tripartita en la conducción, encargada de regir el sistema de capacitación, perfeccionamiento, especialización y reconversión de trabajadores (AMARGÓS, 1998).

El financiamiento de la formación profesional se produce por varias vías: la que asigna el presupuesto nacional y la que proviene de las contribuciones obligatorias (1% del monto de las planillas de sueldos a cargo de las empresas y 0,5% a cargo de los trabajadores). El INFOTEP capacita directamente en sus centros propios y subcontrata a otras instituciones, en general privadas.

Desde el punto de vista del contexto económico, el turismo y las zonas francas industriales, que habían tenido un crecimiento lento hasta 1982, experimentaron luego un incremento muy importante, generando empleo. En ese escenario aparecieron nuevos institutos y academias comerciales que, junto a las instituciones oficiales, configuran la oferta actual de formación. Se verificó, entonces, el desarrollo incipiente de un mercado de capacitación, con el surgimiento de instituciones que generan sus propios recursos de apoyo financiero mediante la venta del servicio de formación y capacitación. Sin embargo, es conveniente destacar que la mayoría de los centros clasificados como de formación profesional son pequeñas unidades educativas dedicadas a proveer capacitación en el área de comercio (academias e institutos comerciales), de belleza y de confección.

En 1995 comienza el desarrollo del plan "INFOTEP 2000" que incluye las siguientes estrategias fundamentales: mejorar la eficacia y eficiencia del Sistema

Nacional de Formación Ocupacional; cuando sea posible, pasar a los centros colaboradores la capacitación directa de mano de obra y de empresarios; los centros del INFOTEP se ocuparán de la formación de formadores, la transferencia de métodos de enseñanza y la difusión de nuevas tecnologías; además, se mantendrá la ejecución de los programas de formación ocupacional hasta que se haya demostrado su viabilidad y luego los transferirá a los ejecutores directos o centros colaboradores.

Los centros colaboradores requieren un proceso de evaluación para adquirir la categoría de tales; actualmente hay 75 instituciones reconocidas. Existe, sin embargo, una limitación: no se han podido adjudicar todos los cursos licitados por escasez de institutos oferentes que cumplieran los requisitos. En 1997 se restringieron las licitaciones al área de informática y en el momento de conocer las propuestas todas habían consignado el mismo costo. A partir de esa experiencia, la institución de formación profesional no ha convocado nuevas licitaciones.

Otra observación que se plantea en el estudio de caso es que no hay suficientes entidades capacitadoras en las áreas de tecnologías duras, que son las más demandadas. Para crearlas se deberían hacer fuertes inversiones en equipamientos de talleres y laboratorios didácticos. Desde el punto de vista de la demanda, los clientes particulares con capacidad de pago no se interesan por esta área de educación, pues tradicionalmente han considerado que es un tipo de formación "para los pobres." Al mismo tiempo, las empresas están poco motivadas a invertir en capacitación por miedo a la rapiña de los trabajadores formados por parte de otras empresas.

Del total de estudiantes (146.964), el INFOTEP registró una matrícula del 55.8% (82.000 participantes). Esta institución tiene tres centros propios, a los que se suman los centros colaboradores. Del total de los existentes, 78,6% son privados, con y sin fines de lucro, y su contribución a la matrícula es del 38.8%. Los centros públicos pertenecen a las Fuerzas Armadas (escuelas vocacionales), al INFOTEP y a la Secretaría de Estado de Educación. Los cursos se dictan en las propias empresas y en locales habilitados temporalmente (talleres móviles).

En el año 1992, se estableció un convenio entre la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) y el INFOTEP, dentro del marco del "Proyecto INFOTEP - Zonas Francas". En ese convenio se establecía que la institución de formación profesional se comprometía a invertir el 35% del 1% que deben aportar las firmas, en actividades de capacitación para beneficio de las empresas de las zonas francas. Se organizaron comités locales en los diferentes parques industriales, con participación mayoritaria de los responsables de la producción. Estos comités deciden qué tipo de capacitación se va a ejecutar, y si la

institución de formación profesional no la puede llevar a la práctica directamente, a qué organización se va a contratar. La supervisión nacional la ejerce un Comité Nacional integrado por directivos del ADOZONA y del INFOTEP.

Parte de los recursos así obtenidos se invierten en la infraestructura que permite llevar adelante la capacitación en el propio parque industrial. De este modo, existen ya cinco centros de capacitación instalados en su correspondiente parque. Mediante esta alianza estratégica, entre 1992 y 1997, más de 74.000 trabajadores de zonas francas han recibido entrenamiento. También, fuera de las zonas francas, el INFOTEP ha contribuido a que grandes empresas organicen sus propias unidades de formación.

Asimismo, la implementación de la formación dual ha ayudado a acercar los servicios de capacitación a las empresas. El proyecto se inició en 1988 en 35 empresas, cubriendo ocupaciones de mecánica automotriz y mecánica industrial. En el transcurso de 10 años se han formado 1.671 jóvenes, y más de 900 están en proceso de preparación en más de 20 especialidades, con la participación de varios centenares de empresas. En la actualidad funcionan 30 comisiones técnicas, integradas por empresarios, trabajadores, especialistas y/o conocedores de un área ocupacional, con las siguientes responsabilidades: identificar los perfiles profesionales del nivel ocupacional, participar en la planeación, organización y diseño del currículum instruccional, transmitir información sobre el desarrollo tecnológico de la familia ocupacional, servir de enlace con las diferentes asociaciones profesionales y colaborar con la formación de instructores. Se han creado también comisiones evaluadoras que verifican el proceso de certificación de la capacitación ofertada.

El INFOTEP ha definido como una de sus funciones imprescindibles la preparación de docentes para la formación profesional. Hasta 1997 cerca de 4.000 instructores en servicio y aspirantes han recibido entrenamiento metodológico y 1.200 han participado en cursos de actualización de tecnologías y realizado pasantías en empresas.

En el caso del INFOTEP, la articulación entre el sector público, financiador de la capacitación y a cargo de las políticas, y el sector productivo ocurre con cierta fluidez. El hecho de ser una institución joven en un país pequeño, creada con apoyo del sector empresarial, favorece esta articulación. La subcontratación de cursos y la promoción de la oferta privada de capacitación evita la rigidez observada en instituciones de formación profesional mayores y más antiguas. La existencia y continuidad del sistema dual es un indicador de la posibilidad de colaboración. No obstante, la dificultad para promover una oferta suficiente de buena calidad por parte de las instituciones privadas de capacitación, y la rela-

tiva carencia de servicios en las áreas duras de tecnología industrial señalan un riesgo de los sistemas de subcontratación, ya observado en otros contextos (CASTRO, 1998).

Como indicadores positivos de la acción del INFOTEP pueden contarse el incremento de los cursos ejecutados por los centros colaboradores y el estímulo a la capacitación de las empresas en las zonas francas (parques industriales). El INFOTEP también ha contribuido a que grandes empresas organicen sus propios centros o esquemas de entrenamiento, en algunos casos con introducción exitosa del sistema dual.

## **2.5. Conclusiones del estudio de casos**

En el conjunto de las políticas de formación profesional de la región se pueden reconocer dos vertientes. Una de ellas comprende los programas activos de empleo, basados en los fondos de empleo administrados por los Ministerios de Trabajo que licitan cursos dirigidos a poblaciones objetivo particulares de usuarios y a sectores de empresas. Estos son ejecutados por instituciones de formación distribuidas en distintas regiones o Estados. La idea en este caso es incrementar la empleabilidad de los trabajadores y mejorar la productividad de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que tienen dificultad para articular sus demandas y subinvierten en formación (Brasil, PLANFOR, 1997 y 1998; México, MERTENS, 1997). Dentro de esta línea, el Estado define prioridades y tipo de cursos.

El modelo más radical en la vertiente opuesta es el chileno. Los fondos estatales se dirigen a cubrir los costos de los programas elegidos por las empresas y destinados a sus trabajadores. La articulación privado - público, en esta vertiente, se concreta de diferente manera. El Estado fija prioridades, establece las condiciones para la subvención y la corresponsabilidad de las empresas en la financiación de determinados programas, y les asigna los fondos. Pero el tipo de cursos y su ejecución pasa por el sector privado, ya sea directamente, ya sea a través de organismos intermediarios (OTIR).

En niveles intermedios entre estos tipos polares, aparecen instituciones de formación profesional más dinámicas que las del modelo tradicional. Se trata en particular del SENAI y el SENAC. Estas institución de formación profesional siempre respondieron de cerca de las necesidades del sector privado, pero recibieron críticas debido a sus altos costos. De allí la urgencia de buscar fuentes alternativas de ingresos y generar nuevos servicios que permitan una articulación más cercana con el sector privado y otros ámbitos institucionales (universidades, institutos tecnológicos). Esta búsqueda, además de sus objetivos inme-

diatos con respecto a la financiación, tiene como objetivo mediato, pero fundamental, una transformación de la estructura de estas instituciones.

Los resultados en términos de la articulación Estado, sector privado y la organización institucional son muy variados, como pudo verse en los ejemplos anteriores. Esa estructura, en cada caso, está basada en la evolución de los modelos preexistentes y en el peso de los actores sociales en el proceso de transformación. Una manera de sistematizar el análisis será entonces enfocar los temas centrales de la articulación Estado, sector privado en la formación profesional, de lo cual trata el próximo capítulo.

### **3. LOS GRANDES TEMAS**

#### **3.1. Las formas de financiación**

El instrumento central que ha utilizado el Estado en la región para intervenir en las políticas de formación profesional ha sido financiación pública. En todas las formas expuestas de articulación entre el Estado y las organizaciones privadas, la provisión por el Estado de una parte o la totalidad de los fondos es una constante. Si existe acuerdo en que el papel del Estado es fundamentalmente evitar la subinversión en formación es primordial que los mecanismos de obtención y asignación de fondos tengan efectos positivos y no perversos. Por ello parece relevante examinar las diversas maneras en que se consigue y se distribuye el financiamiento destinado a la formación profesional.

Las modalidades de aplicación del financiamiento público a la formación pueden tipificarse así:

- i) financiamiento a las instituciones oficiales de capacitación;
- ii) contratación de servicios de capacitación en un mercado abierto a entidades públicas o privadas;
- iii) subsidios de capacitación a las empresas, mediante los cuales se les reembolsa a éstas los gastos de capacitación a través de subsidio directo o como crédito fiscal;
- iv) subsidios a los trabajadores bajo la forma de becas o fondos que ellos mismos invierten en capacitación;
- v) subsidios a centros de capacitación corporativos.

Si se analizan a un nivel más empírico las formas de financiación existentes pueden enumerarse las siguientes (DUCCI, 1991): asignaciones del presupuesto estatal a las instituciones de formación profesional; desgravación impositiva asignada a las empresas para financiar la formación profesional; financiamiento de programas especiales de formación profesional a nivel nacional, sectorial o local; financiamiento de los componentes de capacitación en proyectos de inversión y desarrollo; becas para capacitación; financiamiento de organismos de supervisión y monitoreo de la formación profesional implementada a través de fondos privados o públicos.

La tendencia actual es hacer desaparecer los impuestos de asignación específica, debido a que encarecen el factor trabajo y provocan distorsiones en el mercado de empleo. Se tiende en cambio a manejar los recursos del Estado desde la planificación del presupuesto, incluyendo el total de los ingresos por impuestos. Sin embargo, al examinar los programas e instituciones de la región se observa que en muchos países existe la asignación de fondos específicos provenientes del impuesto a la nómina salarial. La defensa de esta práctica se basa en que representa una inversión forzosa en la capacitación por parte de empleadores y empleados, que por otra parte son sus destinatarios, y brinda a la formación profesional un monto de recursos que de otra manera no existirían. En la literatura no aparecen como factor relevante los créditos de los organismos multilaterales; sin embargo, en casos como los de México, Chile y Argentina, esos créditos fueron motores de innovaciones importantes, con el agregado de que los fondos públicos de cada país debieron cubrir la contrapartida nacional de los programas así financiados. Se puede concluir que la disponibilidad de fondos públicos para la capacitación depende del peso de ésta en los presupuestos estatales, de la posibilidad de asignación de fondos propios provenientes de impuestos específicos y de la disponibilidad de créditos de bancos de cooperación para financiar determinados programas. Estas diversas fuentes permiten distintos grados de libertad a las políticas de capacitación.

La realidad presentada en los capítulos anteriores muestra un retroceso de la financiación global a las instituciones de formación profesional y un avance de las otras estrategias, a menudo combinadas de manera pragmática, en las políticas de un determinado país. La subcontratación de la formación profesional mediante licitaciones o concursos es practicada en México (casi exclusivamente escuelas públicas), en Chile (con participación mayoritaria de organizaciones privadas), y en República Dominicana. En Brasil, este tipo de subcontratación es ejercido por el Plan de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo (PLANFOR), pero en el caso del SENAI solo en muy pequeña escala y para cursos destinados al sector informal.

Esta modalidad de asignación de fondos tiene la ventaja de ser más dúctil, pues permite reformular el tipo de formación en cada llamado a concurso y también establecer condiciones de calidad y relevancia para el mercado de trabajo, lo cual no era corriente en la asignación tradicional a instituciones de formación profesional nacionales. Presenta, en cambio, algunas limitaciones. Una es que deben existir en el país suficientes instituciones de formación que permitan una oferta variada y competitiva; las dificultades para cubrir las licitaciones de cursos en la República Dominicana son un ejemplo de lo que ocurre cuando esa oferta aún no es suficiente. Otro problema es que, en estas situaciones, la oferta institucional se concentra generalmente en el tipo de formación que exige menos inversión y tiempo en la preparación de instructores, es decir en los cursos relacionados con la administración y con el sector terciario; se descuidan en cambio los cursos técnicos para ocupaciones calificadas en el sector manufacturero de tecnologías de punta. La crítica en este caso se focaliza en la tendencia a financiar cursos para personal de niveles medios y altos que podría costear su propia formación, y a descuidar sectores estratégicos donde se observan carencias y a los que de hecho acceden trabajadores con poco poder adquisitivo. Finalmente, se cuestiona la atomización y falta de continuidad de los programas que dependen totalmente de sucesivos llamados a concurso para cursos no encadenados. Se piensa que estos proyectos no permiten diseñar carreras que impliquen la adquisición progresiva de calificaciones, ni cumplir ciertos requisitos importantes en el mediano y largo plazo, tales como búsqueda de nuevos enfoques pedagógicos, indagación de las carreras profesionales y actualización tecnológica de los formadores.

Los subsidios a las empresas, llamados comúnmente subsidios a la demanda, presentan la ventaja de situarse en el propio lugar en que se crean y destruyen los nichos ocupacionales en los que se deben insertar los trabajadores; de este modo tienen garantizada su relevancia. Obviamente deben responder a las competencias reales demandadas, tan difíciles de definir desde el ámbito educativo. El problema radica en el escaso interés de las empresas por invertir en la formación general que es la que asegura las externalidades, lo cual fundamenta la intervención del Estado. La clave podría ser comprometer la financiación estatal para estos aspectos más generales, favoreciendo una economía de escala que le permita a la empresa invertir para la formación específica en un esquema de cofinanciación. Se podría exigir, por ejemplo, la inclusión en la capacitación de componentes de recuperación de habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada (problema señalado en R.Dominicana), o la fundamentación tecnológica de la utilización de máquinas específicas, o conceptos más generales de calidad total, u otro tema similar.



Los subsidios a centros de formación por ramas o regiones, gerenciados por cámaras empresarias, pueden ayudar a reforzar e implementar estos componentes de formación susceptibles de ser utilizados en más de una unidad productiva. El problema en este caso es que difícilmente esa formación llegue al conjunto de los trabajadores; es posible que tienda a restringirse a aquellos puestos que muestran cuellos de botella en la oferta en el mercado de trabajo y que son críticos para el desarrollo empresarial, y a un número relativamente reducido de candidatos. La participación de los trabajadores en la gerencia de los programas puede moderar esta tendencia.

Respecto de los subsidios a los trabajadores, la forma restante de asignación de fondos, es frecuentemente utilizada para dirigir la formación a los grupos críticos, en riesgo de desocupación prolongada, tales como jóvenes, trabajadores adultos desplazados por la reestructuración productiva y mujeres desocupadas. La manera más común es la adjudicación de becas que permiten a cada uno elegir cursos en el mercado de la capacitación. Además de cubrir necesidades evidentes de grupos específicos, esta estrategia lleva a un fortalecimiento del mercado de capacitación, incorporando una demanda que de otro modo no podría satisfacerse a causa de la carencia de poder adquisitivo de estos trabajadores.

Una innovación en la financiación de la formación de los trabajadores, planteada en el Proyecto CEPAL-GTZ, podría ser el Fondo de Capacitación y Entrenamiento (AGÜERO Y LABARCA, 1998). Esta iniciativa está basada en la financiación a través de fondos individuales de capacitación; establece sistemas de ahorro con cuentas personales para pagar los costos de formación de trabajadores de todas las categorías. Las cuentas se engrosarían con aportes de los trabajadores (1 al 2% de su salario), más aportes voluntarios y, eventualmente, contribución de los empresarios. Se podría agregar un subsidio del Estado, igual para todos los trabajadores, durante sus primeros años de empleo. Estos fondos individuales se administrarían de la misma manera que los fondos de pensiones, por instituciones privadas con fines de lucro que compitan entre ellas invirtiendo en el mercado de capitales. Sólo se podrían hacer retiros de las cuentas individuales para invertir en formación para el trabajo.

El objetivo de este sistema es incentivar la demanda de capacitación por parte de los trabajadores y captar recursos para ese fin. También ayudaría a asignar recursos más eficientemente, aumentaría el ahorro, promovería la colaboración en la formación entre empresas y empleados, y tendría un efecto directo en la motivación de los propios trabajadores para formarse.

Para implementar estos fondos, una condición necesaria es la constitución de las instituciones administradoras de fondos. Además, es conveniente la inclu-

sión de la capacitación en las negociaciones colectivas, especificando el tipo de entrenamiento y el aporte correspondiente a empresarios y trabajadores. Facilitan también esta propuesta la formación profesional por módulos, la certificación de competencias, y el subsidio estatal durante los primeros años para permitir el “despegue” de la capacitación. Parece muy importante para la mejor utilización del fondo la orientación e información a los usuarios.

Parece relevante indagar sobre las posibilidades de implementar un sistema de este tipo en la región pues ayudaría a integrar en las políticas de formación a los trabajadores, cuyo aporte y capacidad de decisión sobre la formación a recibir suelen estar relativamente desdibujados en el presente. Sería recomendable fomentar un mayor protagonismo de los trabajadores, tanto en términos de su peso en el mercado de capacitación, como en la definición de las políticas y programas de formación profesional, y, asimismo, en la negociación de los convenios colectivos nacionales o por empresa.

Si recordamos las formas específicas de subsidiar a la formación profesional señaladas más arriba (DUCCI, 1991) y las referimos a los ejemplos nacionales analizados en el capítulo anterior, se pueden observar combinaciones de ellas en los casos concretos. En el ejemplo de la República Dominicana hay una asignación del presupuesto nacional y contribuciones de las empresas sobre las planillas de sueldos, ambas complementadas por el pago privado de matrícula. En el caso de Brasil, el PLANFOR financia programas especiales de formación profesional tanto en el ámbito de los Estados como en el local. El SENAI en cambio recibe su financiación de un impuesto a la nómina complementado por aportes específicos de las empresas y venta de servicios. El caso mexicano es el que combina más variedad de financiación: recibe recursos del fondo de empleo provenientes de impuestos a la nómina; aportes de los bancos multilaterales que se aplican al financiamiento de programas especiales de formación profesional y a componentes de capacitación en proyectos de inversión y desarrollo de PYME; se conceden becas de capacitación y se financian organismos de supervisión y monitoreo de los programas implementados, algunos de los cuales constituyen desarrollos importantes como la creación de un sistema de competencias laborales que se espera orientará la capacitación en el futuro próximo.

Las grandes diferencias entre las tradiciones de los Estados nacionales y la institucionalidad de la formación profesional en cada país hacen imposible la aplicación de un mismo sistema de financiación pública en todos ellos. Inclusive resulta difícil la evaluación de las formas existentes, por el hecho de la coexistencia en cada uno de los países de más de una forma de financiación, con resultados diversos según los aportes de los actores y la tradición institucional. La posibilidad de articular ingresos privados y públicos y aplicarlos a investiga-

ción y desarrollo y transferencia de tecnología no es fácilmente transferible. En el caso de los procesos de subcontratación a instituciones de capacitación, no es lo mismo subsidiar a escuelas públicas que a una multiplicidad de instituciones privadas, como en Chile o República Dominicana, con los peligros de atomización y desfocalización que esto entraña. Finalmente, el financiamiento a organismos centrales de supervisión y monitoreo adopta formas muy distintas según se trate de CONOCER o CIMO, INFOTEP o el SENCE.

Se pueden en cambio establecer algunos criterios generales para una adecuada asignación y evaluación de la financiación que servirán para analizar cada política o programa específico. El primer criterio es que la financiación estatal refuerce aquellos aspectos en que se ha detectado que la inversión privada es insuficiente; esto significa evitar la sobreinversión en programas no relevantes (por ejemplo, la capacitación administrativa), y focalizarla en aquellos que implican transferencia de tecnologías, están dirigidos a sectores estratégicos de empresas (PYME y sectores en crecimiento), o atienden a grupos objetivo que pueden quedar al margen del mercado. Por ende, se trata de privilegiar el financiamiento de aquellos programas que tienden a corregir fallas de mercado o generan externalidades. En este último caso se incluyen fundamentalmente los programas que imparten competencias de empleabilidad y, en particular, formas de reconversión no asequibles para los trabajadores que las necesitan.

Un segundo criterio debería ser seleccionar las modalidades de inversión que permitan una realimentación desde los resultados y eviten la prolongación en el tiempo de tipos de formación obsoletos. Los mecanismos de descentralización a escala local y por empresas, y el papel de los propios trabajadores en la decisión de la implementación de los cursos es clave para este criterio.

### **3.2. La articulación entre formación general y específica**

En contextos de cambio tecnológico y flexibilización de los mercados de trabajo, la formación específica debe estar basada en una sólida formación general. Es conocido que los empresarios no la van a proveer (BECKER, 1964). De allí que es necesario que el Estado se ocupe de la formación general necesaria para la existencia de una fuerza de trabajo capacitada y reconvertible; y es asimismo imprescindible su articulación con el sector privado, sede de la producción y el cambio tecnológico, con el objeto de definir la formación específica y la complementariedad de acciones entre ambos. Este tema resulta fundamental respecto de la vinculación entre entidades formativas y productivas; es interesante analizar la variedad de formas de integración, y el papel del Estado y de los sindicatos en esa integración.

El problema es, entonces, cómo subsidiar la demanda a las empresas logrando que ese subsidio se aplique a la formación general, no solamente a la específica. Lo que complica aún más la situación es que resulta difícil encontrar componentes únicamente generales o específicos. La capacitación concreta es un *mix* que se encuentra entre dos extremos: el entrenamiento en el uso de máquinas o tecnologías específicas de una empresa particular y la formación general. Muchos trabajadores adultos carecen de los conocimientos y habilidades generados por esta.

La mayoría de los procesos de formación incluyen componentes generales tales como la formación tecnológica transferible a nuevas tecnologías. La formación específica en el uso y mantenimiento de determinadas máquinas tampoco es tan específica como puede parecer en un primer momento. Si se observa la introducción de la microelectrónica en la producción fabril, se constata que no se limita a un aprendizaje puramente mecánico de operaciones sino que se deben conocer sus fundamentos, que luego permitirán utilizar esos conocimientos para distintas innovaciones. En términos generales, el paso de las calificaciones a las competencias implica la integración de las habilidades y conocimientos específicos con un componente más general que asegure la autonomía necesaria en los nuevos roles ocupacionales.

Se observa que los programas e instituciones presentadas adjudican una relevancia central a esa integración entre ambos tipos de formación. El proyecto de los CENATEC señala la importancia de la transferencia de tecnología y la relación con una variedad de empresas para actualizar los currículos; los servicios son concebidos como una forma de generalizar e introducir en la formación nuevos contenidos tecnológicos. En los demás casos también se plantea la necesidad de establecer contenidos aplicables en una pluralidad de contextos.

Ante la pregunta de qué le corresponde al Estado y qué a las empresas en este continuo entre educación general y específica, la respuesta que se puede aventurar es que el Estado debe garantizar que la formación que subsidie tenga fuertes componentes de formación general, independientemente de que cofinancie formación específica para promover el compromiso de las empresas en la inversión en capacitación.

### 3.3. Gerenciación privada o pública de la formación

En los procesos de descentralización y subcontratación, la ejecución de las acciones de capacitación se suele asignar a terceros, públicos o privados. Las combinaciones entre fondos de orígenes diversos, las maneras de asignarlos, las instituciones ejecutoras y los marcos regulatorios implican consecuencias distintas para las políticas de formación.

En el caso de México, los programas se subcontratan pero los ejecutores son en general escuelas públicas, con lo cual la relación es público-público, lo que permite a la vez una descentralización de la ejecución y un insumo renovador para las instituciones escolares ejecutoras. En el caso de la República Dominicana, una proporción importante de los cursos financiados por INFOTEP son ejecutados por centros colaboradores. Los concursos públicos no han podido cubrir todos las acciones que se podían financiar por falta de oferentes de calidad. Esto señala la necesidad de contar con una cantidad suficiente de instituciones de capacitación, con infraestructura, recursos humanos y organización adecuados para implementar las políticas de descentralización. Cuando dichas instituciones no existan se las debe promover con créditos y apoyo técnico, como se ha señalado para la formación técnica destinada al sector manufacturero en República Dominicana.

En términos generales, la tendencia actual es responsabilizar de la ejecución de los programas a instituciones que puedan competir entre sí y sean lo suficientemente dúctiles para transformarse, actualizando sus ofertas al cambio tecnológico y la reestructuración productiva, sin arrastrar pesos institucionales y altos costos burocráticos. Para evitar los problemas de atomización de la oferta y permitir la posibilidad de itinerarios de capacitación que den continuidad a la formación individual, así como una respuesta más estructural a la demanda de las empresas, es conveniente que el Estado, en diálogo con las cámaras empresarias y la representación de los trabajadores, estructure políticas de formación que encuadren la ejecución de los programas a cargo de las organizaciones individuales. Además, el Estado debe prever y promover las acciones de largo y mediano plazo necesarias como fundamento de la capacitación. Estas incluyen la calidad y cobertura de la educación básica sin la cual la formación en competencias laborales es imposible, y todas las inversiones y servicios de apoyo a las instituciones individuales de formación que se presentan en el próximo apartado.

### **3.4. Provisión de los servicios de apoyo a la formación de mediano y largo plazo**

El desarrollo curricular, la elaboración de material didáctico, la formación de formadores son algunas de las funciones necesarias para la implementación adecuada de la formación profesional, por lo cual se debe hay que evitar que sean descuidadas en un proceso de descentralización y subcontratación atomizada. Estos servicios no pueden ser provistos por una multiplicidad de pequeñas y medianas instituciones pues se trata de acciones que exigen economías de escala. Tampoco pueden ser provistas por un organismo estatal con escaso contacto con la evolución del sistema productivo.

La creación de sistemas de validación de las competencias impartidas por la formación profesional, y en particular de sistemas de acreditación de las mismas, es también una función que debe ser promovida por el Estado ya que supera las posibilidades de las instituciones individuales. México y la República Dominicana están en este camino. La normalización y certificación de competencias y la formación por competencias como método de construcción curricular exigen descentralización, compromiso de las empresas y de las instituciones de formación, y un complejo trabajo de elaboración consensuada. Los desafíos son enormes y las dificultades no escasean, pero las versiones nacionales en este sentido están en vías de desarrollo.

En cuanto a la provisión de servicios de apoyo a la formación profesional en el mediano y largo plazo, es conveniente fortalecer las instituciones de nivel nacional o regional en los diferentes países. Puede tratarse de una institución específica creada a tal fin, o ser un componente dentro de un programa de largo aliento. Lo importante es que articule la institución o programa nacional, las instancias locales, las empresas y los ejecutores de la capacitación, permitiendo así la circulación de los avances tecnológicos, la inversión en equipo y la administración en el mediano y largo plazo de los fondos adjudicados a dichas políticas de apoyo a la formación profesional.

#### **4. REFLEXIONES FINALES**

A lo largo de este documento se ha presentado el análisis de la relación entre el Estado y el sector privado con respecto a la formación profesional en la región, con especial énfasis en su desarrollo reciente y en la situación actual. Aparecen tendencias que se observan claramente y sobre las que hay un principio de acuerdo en la literatura.

El cambio tecnológico, la reestructuración productiva y las modificaciones en el mercado de trabajo hacia una mayor flexibilidad han llevado a un cambio en las demandas de calificaciones, el cual ha puesto en crisis los sistemas tradicionales de formación. Frente a ello, se hace necesaria una mayor articulación entre la formación básica y de fundamento, normalmente provista por el sistema educativo, y la formación profesional más especializada impartida en el sistema de capacitación. El Estado interviene para asegurar la formación que provee las externalidades, las cuales favorecen al total de la sociedad en términos de productividad y equidad. En un contexto de escasez de recursos, eso implica cubrir los gastos indispensables para una formación de base destinada a toda la población, e invertir lo necesario para impedir la asignación inadecuada de recursos en la formación profesional.

La empresa privada tiene un papel irremplazable: brindar la formación en el trabajo, "*on the job training*", y definir los nichos ocupacionales y los perfiles de competencias requeridas para el desempeño adecuado de dichas ocupaciones. Queda un espacio gris entre lo que es claramente responsabilidad del Estado y lo que es tarea indiscutible de las empresas. La formación profesional general y específica está situada en ese espacio. La articulación de los esfuerzos del sector público y el privado en responder a los desafíos de la formación profesional es fundamental tanto en términos de la productividad y competitividad económica, como de la equidad de la sociedad. En la perspectiva de un proceso de cambio continuo, esta articulación debe tener mecanismos de actualización constante e institucionalización adecuada.

Los ejemplos presentados muestran una variedad de respuestas en el contexto de los distintos países. El papel asumido por los empresarios, la tradición institucional de las instituciones de formación profesional, la fuerza y amplitud de los procesos de reestructuración del Estado y de las empresas, confluyen para generar modelos diferentes de adaptación a los cambios. Los casos estudiados, que pueden ser considerados relativamente exitosos, tienen concreciones institucionales muy diversas. Conviene, más que propiciar uno u otro de los modelos presentados, observar tendencias generales y problemas comunes, y dejar a la elaboración propia de los actores sociales en cada país las soluciones concretas.

Las tendencias generales son: el énfasis en mantener el protagonismo del Estado en la financiación y regulación de la formación profesional; la descentralización de la ejecución, independizando a las autoridades centrales de la responsabilidad en la implementación de los cursos y, en muchos casos, llevándolas a subcontratar con instituciones de capacitación privadas; la definición de los destinatarios de la capacitación —empresas y trabajadores—, privilegiando el apoyo a sectores estratégicos.

Se considera a la formación profesional como parte de un proceso más amplio que incrementa la productividad y la competitividad de las empresas; en cuanto a los trabajadores, el acento se pone en aumentar las competencias de empleabilidad de aquellos que se encuentran en riesgo de desocupación prolongada y de los que no cuentan con los medios para adquirir en el mercado las competencias tecnológicas clave.

La inversión en la pequeña y mediana empresa resulta estratégica dada su capacidad de absorción de mano de obra, por lo que es necesario paliar las dificultades que enfrenta para competir y aumentar su productividad. Si no se incrementan la capacidad de gestión, el acceso al crédito de los pequeños empre-

sarios y el capital humano de sus trabajadores, la única salida de las PYME para sobrevivir es la precarización del trabajo y la evasión fiscal, con las consecuencias que esto significa para el bienestar de la sociedad.

Hasta aquí las tendencias comunes en cuanto a la orientación de la formación profesional. Hay otros problemas que aparecen recurrentemente, como es que los mecanismos de asignación de recursos al mercado de capacitación, a través del sistema de subvención a la demanda, dan como resultado un predominio de la capacitación administrativa en tecnologías blandas y atención preferente a usuarios de niveles de ingresos relativamente altos. La capacitación en tecnologías de producción, que exigen mayor inversión en equipos, en formación de instructores y en cursos más prolongados, queda en cambio postergada. Por otro lado, el cobro de servicios a las empresas, si bien abarata la formación costosa, crea una tensión entre la utilización de recursos humanos e institucionales en dichos servicios y la formación propiamente dicha (CENATEC). La dificultad para controlar la calidad y pertinencia de los cursos implementados es señalada como otro problema. El control de la calidad, sea por mecanismos de seguimiento de egresados, sea por la evaluación de la satisfacción de los usuarios, se practica en muy pocos países e instituciones.

La desconfianza de los empresarios ante la "intromisión" del Estado dificulta también la acción conjunta del sector público y el privado, sobre todo cuando la reforma de la formación profesional no participa de la reforma general de la articulación Estado-sector privado. Se observa una actitud positiva en las situaciones donde existe responsabilidad directa de los empresarios en la formación profesional, como en el SENAI, o al menos un interés manifiesto de ellos, como en la República Dominicana. En la situación mexicana, en cambio, la simplificación de los trámites y la búsqueda de mayor flexibilidad en el aparato estatal es señalada como una necesidad, tanto para el apoyo a las PYME como para la implementación de la normalización y certificación de competencias.

A partir de esta somera revisión de los principales contenidos de este documento se pueden plantear ahora como pautas para el futuro que: la articulación institucional se vincula con la historia de la formación profesional en cada nación, por lo que el trasplante es siempre difícil. La propuesta entonces es seguir y promover las iniciativas exitosas que aparecen en cada país, y reforzar las instancias institucionales que puedan cubrir los déficits señalados más arriba.

Para responder a las demandas cambiantes de un mercado de trabajo moderno es importante evaluar las ventajas y carencias de la actual articulación entre el Estado y el sector privado, desde varios puntos de vista:



- i) la posibilidad de que las personas puedan estructurar carreras profesionales en una sucesión de ocupaciones calificantes;
- ii) el apoyo a la competitividad de las empresas en general, y del país en particular, con especial énfasis en las PYME;
- iii) la focalización en los grupos de trabajadores en riesgo de exclusión, así como en las ocupaciones importantes para el desarrollo del sector productivo cuya capacitación no sea cubierta por el mercado.

Los instrumentos con que cuenta el Estado para implementar estas políticas y activar su relación con el sector privado son los siguientes:

- i) los incentivos, en particular franquicias tributarias y el acceso a la financiación;
- ii) la regulación de las actividades de formación y de la colaboración entre las empresas y las entidades de formación, fijando las reglas de juego que aseguren el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior;
- iii) el fortalecimiento institucional de las organizaciones existentes, promoviendo el cumplimiento de las funciones aún no cubiertas y manteniendo el apoyo a las que se desempeñan adecuadamente.

En aquellos casos en que se concluya que la situación actual es negativa, se puede plantear el cambio del sistema de capacitación. Sin embargo, se deben evaluar cuidadosamente los posibles efectos negativos del cambio, tanto en cuanto a pérdida de la memoria institucional, como con respecto al costo de la instalación de nuevas instituciones de capacitación. Es recomendable, además, asegurarse de que esa transformación sea coherente con la evolución de la relación Estado-sector privado en un contexto más amplio, y de que el peso político de los reformadores pueda contrarrestar las fuerzas de resistencia al cambio.

Como síntesis final cabe reafirmar una de las conclusiones de este documento: que el Estado tiene una importante responsabilidad en la promoción y regulación de la formación profesional. La otra es la necesidad de la participación activa de las empresas privadas en la implementación de las políticas de formación, tanto en cuanto a la definición de las competencias laborales como en cuanto a la alternancia entre la formación teórica y práctica, teniendo en cuenta la necesaria contribución que ello implica para el bienestar general. Las formas concretas de implementar la articulación entre Estado y sector privado son específicas de la historia e instituciones de cada país: Es de esperar que el análisis

comparativo de los trabajos presentados en este documento pueda brindar algunas pistas sobre su desarrollo futuro.

#### 4.1. Bibliografía

AGÜERO, Víctor; LABARCA, Guillermo (1998) *Fondo de capacitación y entrenamiento: sugerencias y modelo operativo*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

AMARGÓS, Oscar (1998) *La formación para el trabajo y la capacitación en República Dominicana: estudio sobre relaciones entre el sector público y privado*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

BECKER, Gary (1964) *Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Princeton.

CARUSO, Luiz Antônio Cruz (1998) *Centros Nacionais de Tecnologia do SENAI: um modelo alternativo de educação profissional*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

CASTRO, Claudio de Moura (1995a) *Training policies for the end of the century*. París: UNESCO/IIPE

--. (1995b) La capacitación en Oklahoma parece que se hace bien. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, Montevideo, CINTERFOR/OIT, n. 131, abr.-jun. p. 55-89.

--. (1998) *The stubborn trainers vs. the neoliberal economists: will training survive the battle?* Washington: BID.

CEPAL; UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

CINTERFOR/OIT (1990) *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*. Montevideo.

- . (1995) *Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina 1993*. Montevideo.
- CRESPI, Gustavo (1997) *Intermediación privada en el mercado de capacitación, impacto en la pequeña y mediana empresa*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.
- DUCCI, María Angélica (1991) *Financing of vocational training in Latin America*. Ginebra: OIT.
- MCDONNELL, Lorraine M.; GRUBB, W. Norton (1991) *Education and training for work: the policy instruments and the institutions*. Santa Mónica: RAND.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, Eduardo (1995) Esquemas de financiamiento público de la formación profesional. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, Montevideo, CINTERFOR/OIT, n. 131, abr.-jun. p.25-42.
- MERTENS, L. (1997) *La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.
- NOVICK, Marta y GALLART, María Antonia (1997) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: CINTERFOR/OIT/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- PLANFOR (1997) *Política pública de emprego e renda: ações do Governo*. Brasilia: Ministerio de Trabajo.
- . 1998) *Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador: avaliação gerencial*. Brasilia: Ministerio de Trabajo/ Fundo de Amparo ao Trabalhador.
- ZARIFIAN, Philippe (1998) *A gestao da e pela competencia*. En: Seminario Internacional Educação Profissional, Trabalho e Competencias. Anais. Rio de Janeiro: CNI-SENAI-CIET.



# AGENTES VINCULADOS A LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -Análisis Exploratorio de Posiciones y Expectativas-

JAIME RAMÍREZ GUERRERO

**Sumario:** Introducción. I. Necesidad y utilidad de un análisis más detallado del conjunto de agentes vinculados a la formación y capacitación para el trabajo. Descripción de cada uno de los agentes. II. Acercamiento a los agentes críticos vinculados a la formación y capacitación para el trabajo en América Latina y el Caribe. III. Las posiciones y expectativas de agentes críticos vinculados a la formación y capacitación para el trabajo en Colombia. IV. Conclusiones. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

La educación en general, y específicamente la formación y capacitación para el trabajo (FCT)<sup>1</sup>, han sido por muchos años temas recurrentes en las políticas y

1 En este documento se utilizará el concepto de Formación y Capacitación para el Trabajo (FCT), entendido como el conjunto de procesos educativos estructurados, dirigidos a crear o desarrollar las competencias de las personas para incorporarse al mundo laboral y para desempeñarse eficientemente en él. La FCT incluye la educación media técnica, la educación técnica y tecnológica post-secundaria (no universitaria), la oferta de las llamadas Instituciones de Formación Profesional, la oferta de capacitación no formal, sea ella comercial o sin ánimo de lucro, y la capacitación en la empresa.

Mantenemos la distinción convencional entre el concepto de "Formación", que alude a los procesos formativos generales conducentes a crear competencias básicas laborales en una cierta área ocupacional, y el de "Capacitación Laboral", por el que se entiende a los procesos de formación dirigidos a desarrollar habilidades y competencias ocupacionales específicas, sean ellas previas al empleo, durante el mismo, o para fines de recalificación laboral. Se asume también otra connotación de la Formación, como proceso continuado y acumulativo a lo largo de la vida productiva del individuo, alimentado tanto por la formación básica como por la capacitación laboral, e incluso por la educación informal.

programas gubernamentales de desarrollo, en las manifestaciones públicas de los sectores productivos empresariales y laborales, en las propuestas de los educadores y de los centros académicos y de investigación, en los programas de las agencias de cooperación internacional y en los espacios de opinión de los medios de comunicación de América Latina y el Caribe. Este fenómeno se ha hecho más notorio en la actual coyuntura regional de competitividad internacional, reestructuración productiva y agudizamiento de los problemas del empleo, circunstancia que evidentemente reclama el desarrollo de los recursos humanos como imperativo dentro de propósitos públicos y privados de competitividad económica y equidad social.

Dando por entendidas diferencias nacionales, sectoriales e institucionales, y sin desconocer que en general se asignan a estos fines volúmenes significativos de recursos, que muchos agentes públicos y privados realizan respetables esfuerzos conceptuales y operativos, y que se registran casos con resultados muy interesantes en diversas escalas de magnitud, el balance general de la FCT en los países de la región es aún bastante insatisfactorio, tanto en calidad como en cobertura, como lo demuestran estudios y evaluaciones, el persistente tono inconforme de los empresarios, los reclamos de las organizaciones laborales, la inquietud de los educadores y el recurrente proceso de reformas, ajustes y contrarreformas que se genera desde los organismos gubernamentales.

En general, todos estos actores manifiestan tener claridad en la identificación del problema y compromiso político con su solución. También se constata una gran coincidencia en los aspectos fundamentales de sus diagnósticos, que señalan entre otros problemas la desarticulación institucional, la incoherencia de las distintas modalidades de la oferta formativa, su escasa pertinencia a las necesidades de los sectores productivos, la brecha de comunicación y acción entre sectores educativo y productivo, etc. Ellos mismos adelantan experiencias innovadoras, surgen novedosos arreglos institucionales, se generan redes nacionales e internacionales de investigación, innovación y comunicación. En suma, se constata una gran efervescencia social alrededor del tema; pero no parece ser suficiente para introducir cambios significativos en la estructura ni en los procesos básicos de los grandes sistemas de oferta de formación técnica y capacitación laboral, como tampoco para impactar efectivamente la práctica de la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos en los sectores productivos. Pareciera que la suma de buenas voluntades no es suficiente para generar acción sinérgica y eficaz.

Como resultado, se constata una vez más la brecha entre el discurso y la práctica de los actores sociales. ¿Qué impide que los actores de la FCT sean capa-

ces de articularse en procesos de cooperación efectiva que, por otra parte, generen los niveles de sensación de logro necesarios para fundamentar su sostenibilidad en el largo plazo? Sin duda hay factores de nivel macro y tipo estructural, con capacidad explicativa de este problema, referentes al modelo de desarrollo predominante, a la conformación cultural de nuestras sociedades, a los procesos de cambio que universalmente se registran en la concepción y la práctica de la educación, etc. Pero también existe una realidad en los niveles meso y micro de la vida social que condiciona de manera inmediata la práctica de los actores.

¿Cuáles son esos actores? Convencionalmente se habla de tres de ellos: Estado, empresarios, trabajadores. Y por supuesto, también están los formadores. Pero estas categorías son demasiado generales para pretender una lectura inteligible de sus expectativas y posiciones. El Estado no es una realidad monolítica, los empresarios y los trabajadores reflejan la gran heterogeneidad de los sistemas productivos de la región, los formadores son cada vez más y más variados, incluyendo algunos que no se reconocen formalmente como tales. Probablemente sea conveniente entrar más detalladamente en el análisis de la manera en cómo diversos grupos específicos (en adelante se hará referencia a ellos como los "agentes") perciben y actúan sobre la cuestión de la formación técnica y la capacitación laboral, como punto de partida para elaborar estrategias dirigidas a impactar esta realidad social, las que necesariamente deben contar con estos agentes como sus interlocutores e impulsores.

El principio básico de este trabajo es el reconocimiento de la complejidad de los procesos sociales. El acercamiento a realidades a partir de categorías demasiado abstractas, generales o gruesas puede llevar a simplificaciones explicativas muy costosas. Costosas en el sentido que pueden distraer la atención hacia interpretaciones poco sustentadas. Como se mencionaba anteriormente, uno de los problemas generalmente identificados con respecto a la formación y capacitación para el trabajo es la distancia entre el discurso y los hechos. Una manera de romper este pernicioso comportamiento es que lo escrito busque acercarse lo más posible a la realidad. Que lo escrito parta de la realidad y se refiera a la misma. Por esto parece conveniente el esfuerzo de acercarse a una 'taxonomía' de los agentes involucrados en la formación para el trabajo mucho más detallada y compleja.

En el presente documento se realiza una revisión preliminar de las posiciones y expectativas de los principales actores involucrados en la temática de la formación y la capacitación para el trabajo en la región, con dos objetivos:

- a) aproximarse a una caracterización de estos actores, más discriminada que la usualmente convenida;

- b) identificar los agentes específicos y temas concretos donde convenga focalizar una estrategia dirigida a desencadenar ese potencial de acción, en la expectativa de impulsar cambios significativos en la práctica de la FCT en la región<sup>2</sup>.

## I. NECESIDAD Y UTILIDAD DE UN ANÁLISIS MÁS DETALLADO DEL CONJUNTO DE AGENTES VINCULADOS A LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

Es evidente que hay que crear políticas innovadoras en América Latina y el Caribe en cuanto a la formación y capacitación para el trabajo. Se vienen presentando, con diverso grado de desarrollo, importantes iniciativas en diferentes sectores y países, pero en términos generales el ambiente es de expectativa, de búsqueda de opciones. Ya se notan algunas tendencias generales. Con respecto al Estado, la de mantener su protagonismo en la financiación y regulación de la formación profesional, la descentralización de su ejecución y la focalización en sectores estratégicos. En cuanto a las empresas, tienden a incluir la formación profesional como parte de un proceso más amplio que incrementa la productividad y la competitividad. Los trabajadores ponen el acento en aumentar las competencias de empleabilidad de aquellos que se encuentran en riesgo de desocupación prolongada y de los que no cuentan con los medios para adquirir en el mercado las competencias tecnológicas claves. También es cada más notoria la necesidad de inversión en la pequeña y mediana empresa por su alta capacidad de absorción de mano de obra y por que ellas dependen, en general, de la formación básica o específica adquirida por sus trabajadores en otros ámbitos formativos o laborales.

Sin embargo, el contexto de los agentes involucrados es diferente en cada país, o en cada región (DUSSEL, 1998), por lo que se hace necesario contar con un 'mapa' que permita identificar los agentes claves, la forma de su participación, sus aportes, etc. Es en este sentido que se presenta la tabla número 1. Propone un análisis de los agentes más relevantes en el campo de la formación para el trabajo, agrupados en cinco categorías: Estatales, Empresariales, Laborales, Formadores e Intermediarios, y Otros Actores Relevantes<sup>3</sup>.

2 El autor desea dejar constancia, y agradecer, la colaboración recibida del Sociólogo José David López en la preparación del presente documento, aunque asume exclusiva responsabilidad por su contenido.

3 Esta es una clasificación exploratoria, que por lo tanto no tiene pretensiones de exhaustividad y cuyas categorías no son siempre mutuamente excluyentes. Para señalar sólo un caso –las agencias estatales de formación y capacitación– aparecen a la vez como agentes estatales y como instituciones formadoras y/o intermediarias.



Tabla 1 - ACTORES, AGENTES Y FACTORES CONTEXTUALES RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN TÉCNICA Y LA CAPACITACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

| GRUPOS DE ACTORES              | AGENTES ESPECIFICOS   | ROL                      |                           |                    | FACTORES RELEVANTES DEL CONTEXTO<br>(Para todos los agentes del sector)  |
|--------------------------------|---|--------------------------|---------------------------|--------------------|--|
|                                |   | Crítico                  | Impor-<br>tante           | Menor              |  |
| 1. ESTATALES                   | 1.1. Ministerios de Educación<br>1.2. Ministerios de Trabajo<br>1.3. Ministerios de Fomento, Desarrollo, Industria, etc.<br>1.4. Ministerios de Economía, Hacienda, etc.<br>1.5. Ministerios de Planificación<br>1.6. Instituciones Oficiales de Formación<br>1.7. Gobiernos Regionales y Locales         | x<br>x<br><br>x          | <br><br>x<br>x            | <br><br>x<br>x     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherencia del modelo de desarrollo</li> <li>• Consistencia y continuidad de políticas de desarrollo</li> <li>• Balance/desbalance entre competitividad de la unidad productiva y desarrollo del trabajador en prioridades de la política de FCT</li> <li>• Políticas y prioridades fiscales</li> <li>• Articulación/desarticulación institucional</li> <li>• Importancia asignada a FCT versus educación básica y superior</li> <li>• Estabilidad de grupos tecnocráticos</li> </ul> |
| 2. EMPRESARIALES               | 2.1. Asociaciones empresariales.<br>2.2. Grandes empresas y conglomerados.<br>2.3. Pequeñas y Medianas Empresas<br>2.4. Líderes empresariales.  | <br><br><br>x            | <br>x<br>x<br>x           | <br><br><br><br>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad, consistencia y continuidad del marco político-institucional</li> <li>• Patrones de organización productiva y de inserción de mercado</li> <li>• Cultura empresarial predominante</li> <li>• Prácticas predominantes de selección y contratación</li> <li>• Dinamismo/recesión del mercado</li> <li>• Legitimidad y cobertura de las Asociaciones</li> </ul>   |
| 3. LABORALES                   | 3.1. Federaciones sindicales<br>3.2. Sindicatos de empresa e industria<br>3.3. Organizaciones de trabajadores informales<br>3.4. Líderes sindicales<br>3.5. Sindicatos de las instituciones de formación  | <br><br><br>x<br>x       | <br>x<br>x<br>x           | <br><br><br><br>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actitud radical o negociadora predominante</li> <li>• Frecuencia de prácticas de concertación</li> <li>• Legitimidad y cobertura de las Federaciones</li> <li>• Comprensión de los procesos económicos y empresariales</li> </ul>   |
| 4. FORMADORES E INTERMEDIARIOS | 4.1. Instituciones de Formación Profesional (IFPs)<br>4.2. Escuelas de Educación Media Técnica<br>4.3. Instituc. de Educación Tecnológica (pos-secund.)<br>4.4. Empresas de Capacitación No Formal<br>4.5. Instituc. de capacitación de origen empresarial<br>4.6. ONGs y Entidades de servicio solidario | x<br>x<br><br>x          | <br>x<br>x<br>x           | <br><br><br>x      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de articulación sistémica de la oferta</li> <li>• Adecuación del marco normativo</li> <li>• Espíritu de cuerpo</li> <li>• Canales de comunicación e intercambio técnico</li> </ul>  |
| 5. OTROS ACTORES RELEVANTES    | 5.1. Centros de Invest. y Desarr. Tecnológico<br>5.2. Centros de Desarrollo Empresarial<br>5.3. Centros Académicos y de Investigación<br>5.4. Medios de comunicación<br>5.5. Organizaciones cívicas y comunitarias<br>5.6. La cooperación internacional<br>5.7. Políticos                                 | <br><br><br><br><br><br> | <br>x<br>x<br>x<br>x<br>x | <br><br><br>x<br>x | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad de articulaciones y límites entre desarrollo tecnológico y FCT</li> <li>• Claridad de articulaciones y límites entre desarr. Empresarial y FCT</li> <li>• Producción y circulación de conocimiento sobre aplicable sobre FCT</li> <li>• Difusión de experiencias innovadoras y exitosas</li> <li>• Integración de la FCT en estrategias de desarrollo local</li> </ul>   |

En la segunda columna se presenta un listado de agentes específicos que componen cada grupo. A continuación se propone una valoración –de carácter puramente conjetural– acerca del papel más o menos crítico o relevante que juega cada uno de ellos, y en la última columna se anotan algunos factores del contexto que afectan el papel y desempeño de los diferentes actores.

Hay una actitud de búsqueda de opciones, de posibilidades de cambio que procura superar el simple diagnóstico, o la repetición de fórmulas ya muchas veces dichas. Como dice GANZ (1998) en su trabajo sobre el sindicalismo brasileño: “Actualmente, en todos los niveles, la educación es un asunto presente en diferentes agendas, dando origen a un amplio debate de carácter nacional que abre nuevos espacios de negociación y anuncia posibles articulaciones entre campos de distintos intereses. Lo interesante es que se hace un esfuerzo para superar el momento de diagnóstico de los problemas educacionales, intentando producir alternativas innovadoras para los desafíos que se presentan y, aún más, se propone trabajar intensamente para facilitar su puesta en obra. La educación para el trabajo, que comprende la enseñanza regular y la educación profesional, es el eje de ese proceso”<sup>4</sup>.

Pero los agentes se encuentran ante diferentes opciones, algunas de ellas contradictorias. Una de las más grandes decisiones que se deben tomar en todo plan de reforma es si la formación y la capacitación deben dejarse libradas a la lógica del mercado o si el Estado debe participar activamente ejerciendo funciones clave dentro del sistema en pos de la mejor distribución de posibilidades entre las partes.

Este asunto ha sido tratado con profundidad por María Antonia GALLART (en este mismo volumen) quien en diferentes ocasiones ha resumido los argumentos que justificarían la participación del Estado. Se dice que el mercado resulta un mecanismo eficiente siempre y cuando los beneficios y costos sociales se reflejen en los ingresos y costos de los productores, pero que el comportamiento real de los agentes que se desenvuelven en estas circunstancias ha demostrado que no es habitual que así suceda.

Otro problema son las empresas que tienden a evitar las inversiones en capacitación general porque al hacerlo están ‘enriqueciendo’ al trabajador y éste puede después aplicarlo en beneficio de la competencia, o el desafortunado fenó-

4 GANZ, Lúcio Clemente y otros (1998) *Experiencias y propuestas del sindicalismo brasileño frente a la formación profesional*. Santiago de Chile: Proyecto Conjunto CEPAL - GTZ “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe”

meno que, por lo general, las personas que necesitan capacitación en tecnologías duras no tienen los recursos necesarios para pagarla, mientras que los que buscan las tecnologías más blandas y fáciles de implementar, por lo general son de estratos medios de mayor poder adquisitivo. Una circunstancia no menos grave es que las poblaciones identificadas como de alto riesgo de desocupación prolongada (jóvenes mal preparados, trabajadores adultos desplazados por los procesos de privatización o actualización tecnológica) son los que menos pueden costearse la formación necesaria para poder integrarse al sector productivo. Todos estos fenómenos y características del mercado hacen necesario e inevitable, para muchos, la participación activa del Estado<sup>5</sup>.

Es habitual que cuando en algún país se adelantan diagnósticos sobre la formación y capacitación para el trabajo se llegue a grandes conclusiones, muy genéricas, que muchas veces ya han sido identificados en otros países. Es pertinente un comentario hecho por Oscar AMARGÓS sobre lo sucedido en República Dominicana: "Se observa una reiteración de los clásicos problemas que con frecuencia identifican los representantes de entidades de capacitación. Se percibe que son problemas cuya solución sería responsabilidad del Estado y sus instituciones especializadas. Esta percepción generalizada está en contraposición a la que sostienen algunos actores involucrados, de que el problema de la capacitación técnica y el entrenamiento debe ser una responsabilidad del sector privado (empresa e instituciones proveedoras privadas). Así, en las propuestas relacionadas con el financiamiento prácticamente todas son responsabilidad del Estado. Lo ideal es que los sectores públicos y privados, en las actuales circunstancias revalúen sus roles para determinar cuáles son las responsabilidades particulares y cuáles las compartidas"<sup>6</sup>.

Las respuestas a quiénes y cómo tampoco son sencillas. Generalmente aparecen ciertos actores. Continuando con el trabajo de Oscar AMARGÓS: "Organizar y proveer este servicio implica la participación de varios actores sociales: los empresarios y las asociaciones empresariales, los trabajadores y los sindicatos, los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, etc.; vencer dificultades para usar eficientemente la capacidad de los sectores públi-

5 GALLART, María Antonia (1998) *La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional en América Latina*. Santiago de Chile: Proyecto Conjunto CEPAL - GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe"

6 AMARGÓS, Oscar (1998) *Posiciones, intereses e interpretaciones sobre la capacitación y el entrenamiento en República Dominicana*. Santiago de Chile: Proyecto Conjunto CEPAL - GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe".

cos y privados y de los empleadores a fin de preparar trabajadores para empleos que requieren conocimiento y habilidades, es una tarea apremiante”<sup>7</sup>.

Es el ‘juego’ que se da entre estos actores lo que interesa en este trabajo. Es normal que haya celos o dificultades de comunicación entre algunos agentes, principalmente por los prejuicios que cada uno tiene sobre los demás. Pero solo en un ambiente de concertación y colaboración será posible pensar en obtener resultados positivos. El ejemplo de Costa Rica es ilustrativo. Allí se conformaron cuatro comités de cúpula, en los que concurren los principales agentes implicados en la formación y capacitación para el trabajo. Sus funciones más importantes como organismos de asesoría al más alto nivel son: facilitar el diálogo tripartito, actuar en la definición de necesidades y colaborar en la orientación, programación, ejecución, y actualización tecnológica de los programas aplicados por la institución formadora del país. Falta hacer un seguimiento a esta experiencia para verificar qué tan real ha sido este proceso, si realmente los diversos agentes interactúan entre ellos y enriquecen la posición de los demás.

En este punto son muy significativos los resultados del trabajo de Sara SILVEIRA (en LABARCA (ed), 1999) con respecto al estudio de caso de algunas empresas en Uruguay. Los procesos exitosos se enmarcaban en un ambiente apropiado que se expresa en una actitud sindical de adhesión e involucramiento con la propuesta capacitadora hecha por las directivas empresariales. Comenta que, para que este clima surja y se mantenga, es imprescindible una estrecha interrelación entre las posiciones y estrategias de las partes, para así dar los pasos necesarios que permitan romper el círculo vicioso de la desconfianza mutua. Las directivas, por su parte, deben ser muy claras en sus propuestas y definir desde el principio qué relación hay entre la capacitación y la estabilidad del empleo, el desarrollo de la carrera laboral y la remuneración<sup>8</sup>. Hay que cuidarse de suponer que esta es la condición generalizada, por el contrario, representa la minoría de las experiencias exitosas en nuestro continente. Muchas veces los estudios, por centrarse tanto en los casos exitosos, pueden dar al lector la impresión de que las cosas, en términos generales, se están haciendo bien en muchas partes.

La posición y actitud de los diversos agentes involucrados no es estática y/o permanente. Cambia a medida que los procesos adelantan o se estancan. Un acercamiento a una realidad dada, que no tenga en cuenta esto, fácilmente podría ‘etiquetar’ a los diversos actores teniendo en cuenta sólo algunas de sus

7 AMARGÓS, Oscar (1998) *Ibíd.*

8 SILVEIRA, Sara y otros (1997) *El rol de la capacitación empresarial en los procesos de transformación industrial*. Santiago de Chile: Proyecto Conjunto CEPAL - GTZ “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe”.

declaraciones o comportamientos. Por ejemplo, es necesario establecer la distinción entre capacitación y entrenamiento teniendo en cuenta las posiciones, intereses e interpretaciones que un mismo actor asume. Lo que se quiere mostrar es que es muy probable que un mismo agente manifieste una opinión distinta sobre, por ejemplo, quién debe proveer o financiar la capacitación previa al empleo o el entrenamiento en planta de los trabajadores, cambiando su opinión en el transcurso en el tiempo, sin que esto lo descalifique de ninguna manera.

## 1. Actores estatales

Puesto que el Gobierno no es una organización monolítica, conviene diferenciar las posiciones y expectativas de diversos agentes que operan en su interior lo que, frecuentemente, se traducen en juegos de poder e influencia que, de una manera u otra, inciden en la base institucional y financiera, y aun, en ocasiones, en la estructura operativa y programática de las organizaciones públicas ejecutoras de la FCT.

- **Ministerios de Educación.** Son actores fundamentales en el mundo de la FCT. Son responsables por la calidad y la cobertura de la educación general, que es la base de formación de los recursos humanos. Además bajo su administración directa está, en todos los casos, la orientación y regulación de algunas de las modalidades básicas de la FCT: la educación media técnica y la educación técnica y tecnológica post-secundaria. A partir de esta "línea de base" común, sin embargo, se encuentra una variedad de situaciones nacionales en las que el principal factor diferenciador es la existencia o no de aparatos estructurados de FCT en otros ámbitos de la administración pública. Cuando se da esta situación tienden a presentarse dos problemas: a) un debilitamiento de la oferta y del interés de la educación formal en la FCT, y b) una tensión institucional crónica, aunque sorda, entre los Ministerios de Trabajo y de Educación, que dificulta la articulación de políticas, programas y procesos de la FCT.

Por lo general se percibe una debilidad de los Ministerios de Educación en el terreno de la FCT, que se registra especialmente en aquellos países donde se consolidaron Instituciones de Formación Profesional del llamado "modelo IFP"<sup>9</sup>, tales como Colombia y República Dominicana. Pero en otros, tales como Argentina, Uruguay y México, donde no fue ese el caso, y donde se contaba con

9 Se entiende por modelo IFP el de instituciones de naturaleza y administración tripartita - Estado, empresarios y trabajadores - promovido por la OIT en América Latina durante las décadas de los cuarenta a setenta, que generalmente gozan de alto grado de autonomía administrativa y financiación específica proveniente de una contribución parafiscal, y que generalmente pertenecen a la esfera de los Ministerios de Trabajo.

una vigorosa tradición de educación técnica y profesional desde el sistema educativo formal, este ámbito continuó teniendo mucho peso institucional. Una situación *sui generis* es la del Brasil, donde a pesar de la existencia de importantes IFPs (de hecho, fue este el país originador del modelo), y quizás en una medida importante, por el hecho de que este es el único caso en el que su administración está en manos exclusivas del sector empresarial, no sólo subsiste un importante movimiento de educación media técnica en el ámbito del Ministerio de Educación, donde recientemente se reportaba la realización de un proceso de revisión curricular del *conjunto* de la educación media, buscando dotarla de gran flexibilidad en procura de que ofrezca diversas opciones a los alumnos, incluyendo las de pre-profesionalización, mediante acuerdos de los centros de enseñanza con otros agentes formativos. En los últimos tiempos ha surgido otro factor que tiende al debilitamiento de la FCT dentro de los Ministerios de Educación, dada en la desvalorización que este tipo de educación ha tenido en algunas corrientes internacionales de análisis, que preconizan una concentración intensa de la atención pública en la educación básica general.

Otro problema son las tensiones y celos institucionales entre los Ministerios de Educación y de Trabajo (más propiamente, entre los Ministerios de Educación y las IFPs dependientes de los Ministerios de Trabajo), que expresa en los primeros un cierto resentimiento por el contraste entre su situación de relativo abandono frente a la seguridad y protagonismo de las IFPs, y el menosprecio de lo que consideran una actividad no legítimamente formativa, sino supuesta o realmente adaptadora de mano de obra a las necesidades empresariales. De la otra parte, desde la perspectiva de las IFPs, en el menosprecio por lo que perciben como mundo obsoleto y burocratizado de la educación formal. Cualesquiera que sean las explicaciones a este extrañamiento, la consecuencia es una dificultad muy grande para establecer relaciones de complementación e intercambio.

- **Ministerios de Trabajo.** Estos ministerios se caracterizan en América Latina por tener como función principal la propuesta en implementación de políticas de empleo, aunque, en la práctica, la mayoría de sus acciones se concentran en la función de "policía" de las condiciones y relaciones de trabajo y la administración de conflictos laborales. La mayoría de las IFPs de América Latina están bajo la dirección de esta entidad, aunque el grado de dependencia varía de país a país. Tradicionalmente era a partir de esta responsabilidad que entraban en contacto directo con la formación y capacitación de la fuerza laboral, incluyendo la selección de los oficios materia de contratos de aprendizaje y de la normatización jurídica de esta modalidad de contratación. Sin embargo, recientemente se ha visto un renacer del interés y un fortalecimiento del rol de los Ministerios de Trabajo como agentes de política y –aún– de gestión directa

de programas de FCT, en el contexto de nuevos enfoques de políticas activas de empleo; los casos del SENCE en Chile, de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo en Uruguay, del Ministerio de Trabajo del Brasil, parecen ser ejemplos de una tendencia significativa.

- **Ministerios de Fomento, Desarrollo, Industria, etc.** Por lo general su vinculación a la formación y capacitación profesional en los países latinoamericanos y del Caribe ha consistido en la formulación de los diagnósticos que evidencian la necesidad de prestar atención a esta área, vinculados a su interés en promover el desarrollo tecnológico y la competitividad de las economías nacionales. Casi siempre son instituciones que tienen una visión más macro y más relacionada con el contexto internacional, lo que les permite ser de las primeras en notar los desbalances internos en cuanto a calidad y/o cantidad de la producción y al papel que la calificación de la mano de obra desempeña en este frente. Estos ministerios pueden jugar, y de hecho juegan, un papel importante en el tema de la creación de articulaciones y sinergias institucionales entre las funciones de innovación y desarrollo tecnológico y las de FCT. Un ejemplo interesante es la alianza entre COLCIENCIAS, la institución pública responsable del fomento de la investigación científica y tecnológica en Colombia, con el SENA, la IFP nacional.

- **Ministerios de Economía, Hacienda, etc.** El problema de la administración de los casi siempre escasos recursos públicos es la responsabilidad de este tipo de entidad. Por lo general se les acusa de una visión estrictamente tecnócrata que busca minimizar costos sin tener en cuenta otras dimensiones de los asuntos. En muchos de los países latinoamericanos su relación con las IFPs ha sido compleja en tanto que, generalmente, el financiamiento de estas instituciones se obtiene por contribuciones parafiscales de destinación específica, lo que las convierte en objeto de crítica de los Ministerios de Economía y Hacienda que las ven como ruedas sueltas o, por lo menos, peligrosamente independientes de aparato central del Estado. En cuanto a la FCT generada en el ámbito de la educación formal, ella sufre de los dilemas de asignación de recursos en contextos de ajuste fiscal que generalmente restringen la disponibilidad financiera para las áreas de servicios sociales, además de presionar políticas de racionalización tales como las de aligeramiento de las plantillas de personal de las instituciones de formación, la subcontratación de servicios con ejecutores privados, la focalización poblacional en la oferta de servicios, etc., todos ellos temas de la mayor importancia en el panorama de la FCT.

- **Ministerios o Departamentos de Planeación.** Tienden a ser entidades pequeñas dedicadas a aspectos muy técnicos. Son los encargados de proponer al Estado la mejor manera de invertir su dinero. Aunque no se les da poder real

de asignación y/o ejecución, su presencia e influencia es grande al interior de los gobiernos, especialmente en la definición de políticas de desarrollo y de estrategias de asignación de recursos. Generalmente reconocen la vital importancia de la formación y capacitación para el trabajo, lo que los hace agentes importantes en los procesos de reforma institucional en este terreno, pero por su misma naturaleza institucional no tienen control administrativo sobre los organismos responsables de su ejecución, lo que llama la atención acerca de la necesidad de que este tema adquiriera mayor relevancia en los mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas y programas de FCT.

El anterior es un breve registro de los agentes gubernamentales que tienen o han tenido participación en las políticas de formación y capacitación para el trabajo en América Latina y el Caribe. Como se ve, la actitud del sector estatal rara vez es monolítico, pues en su interior hay diversidad de formas de entender y acceder a un mismo problema. No es común que la actitud del Ministerio de Hacienda coincida ciento por ciento con la del Ministerio de Educación.

Hay un grupo muy especial de actores sociales que no son parte del Estado pero que se inscriben dentro de él. Son los políticos. Es pertinente tenerlos en cuenta ya que su participación en la discusión de este tema viene siendo cada vez mayor en nuestros países. Dos ejemplos concretos son: la alianza establecida entre sectores políticos y sindicales para bloquear la propuesta gubernamental de reforma del SENA de Colombia, y en el posterior proceso de concertación que desembocó en la Ley de reforma de esta institución a principios de los años noventa, y el prolongado y complejo trámite de la Ley de reforma del SENCE en Chile, que culminó en 1997.

Para muchos el hecho que los políticos estén cada vez más interesados en este tema es un fenómeno positivo porque es una clara indicación de lo vital que es la formación y capacitación para el trabajo en la agenda actual de nuestros pueblos. Pero para otros este interés tiende a ser perjudicial, por cuanto frecuentemente su acercamiento a estos asuntos está fuertemente teñido de ideología y de intereses electorales, por lo que tienden a asociarse intereses muy particulares, lo que hace que su participación sea más reactiva e inmedatista que propositiva y equilibrada. Es un problema de difícil abordaje porque involucra consideraciones fundamentales acerca del papel de los partidos políticos en las democracias, que deben estar presentes en cualquier estudio que pretenda ofrecer un cuadro completo de la situación.



## 2. Actores empresariales

Por ser tan clave y evidente su participación en el tema que nos ocupa, pero también por la heterogeneidad productiva y organizativa de este sector, es conveniente diferenciar con mayor detalle esta categoría general: no se hablará entonces de 'los empresarios' en general, sino de los gremios o asociaciones empresariales, de los grandes empresarios y de las pequeñas y medianas industrias. Además, incluiremos la figura del "líder" empresarial.

- **Asociaciones empresariales.** También conocidas como "Cámaras empresariales" o como "Gremios empresariales" en algunos países. Los diferentes sectores productivos tienden a reunirse para defender sus intereses con mayor capacidad de negociación. En algunos países se da incluso la unión de todas las asociaciones sectoriales en un solo ente lo que hace aún más significativa su voz. Este tipo de agente ha tenido una participación muy activa en el tema de la formación y capacitación para el trabajo. Esto no sólo se explica por ser directamente afectados por la alta o baja calidad de la mano de obra, sino por la contribución parafiscal que es el mecanismo financiero de las IFPs, y que los empresarios tienden a considerar como recursos propios cuya coadministración con agentes estatales y laborales delegan en las mencionadas asociaciones.
- **Grandes empresas y conglomerados.** Dentro del sector productivo es muy común que los ejercicios prácticos, reales, sean aplicados por grandes empresas o conglomerados, tanto nacionales como transnacionales. Estas últimas suelen ser portadoras de la tradición cultural de los países de origen, con lo que se convierten en referentes demostrativos de gran importancia, como sucede con las empresas de origen alemán, suizo o austríaco, grandes difusoras del sistema dual. Son los agentes que cuentan con las herramientas y condiciones más propicias para el desarrollo de planes y programas efectivos. Están en condiciones de realizar inversiones de cierta significación y de movilizar recursos externos, públicos y privados, a través de procesos de contratación, *outsourcing* o alianzas estratégicas. Incluimos en esta subcategoría a las organizaciones de producción tipo *cluster* o "encadenamiento productivo", cuando responden a criterios y mecanismos de alta sofisticación productiva, generalmente detonada por su articulación con mercados internacionales, en los que la formación de sus recursos humanos juega un papel fundamental.
- **Pequeñas y Medianas Empresas.** Aunque su opinión se oye con frecuencia, su papel, por lo general, ha consistido en buscar el apoyo del Estado por medio de programas específicos. Sus peculiares condiciones de tamaño y capacidad económica las limita fuertemente en la ejecución propia de políticas o programas de FCT. Dependen fuertemente de la oferta formativa de la educa-

ción general o de las instituciones públicas especializadas en la FCT. Sin embargo, su papel es reconocido como clave por los analistas, en la medida que es este tipo de unidad productiva la que más crea puestos de trabajo y está en mejores condiciones para absorber mano de obra con relativamente menores niveles de formación, incluso aquella proveniente poblaciones que sufren de desventajas sociales específicas.

- **Líderes empresariales.** No es raro que en ocasiones la vocería la tomen ciertos personajes sobresalientes por su dinamismo y su capacidad de liderazgo. Se convierten en ineludibles a la hora de concertar políticas o planear proyectos. Son individuos que han sabido adelantar exitosos programas de formación de personal en sus respectivas empresas y que están dispuestos a difundirlas.

### 3. Actores laborales

Este grupo de actores lleva sobre sí una de las imágenes más estereotipadas y que es fácilmente objeto de prejuicio. Se les relaciona con ideologías contrarias a las tendencias actuales de organización de la producción y de fenómenos asociados tales como la flexibilización de las relaciones laborales. Es evidente que hay razones para ameritar este tipo de juicios, entre otras porque su actitud suele ser más reactiva que propositiva. Sin embargo, se percibe en general en este sector un proceso de “maduración”, de realismo, que no necesariamente significa conformismo, y de mayor apertura a discutir y concertar nuevos acercamientos políticos e institucionales a la cuestión del trabajo y, más concretamente, a los procesos y estructuras organizacionales de la formación y la capacitación.

- **Federaciones Sindicales.** En la mayoría de los países de la región los trabajadores sindicalizados no han logrado la unidad de representación, es decir, cuentan con un amplio abanico de Centrales o Confederaciones. Casi siempre esta variedad refleja una diversidad de posturas y comportamientos en cuanto a la formación y capacitación. Para algunos es más importante que para otros y debe formar parte de la agenda sindical. La tendencia actual es que los sindicatos y sus federaciones cada vez prioricen más este tema en sus negociaciones y propuestas a la sociedad.
- **Sindicatos de Empresa e Industria.** A este nivel las posiciones sí varían mucho porque cada empresa o industria ha tenido un particular proceso de relación con el tema. Hay industrias en las que, desde sus inicios, el tema ha estado presente. Hay otras en las que incluso hoy no es reconocido como vital.

- **Organizaciones de Trabajadores Informales.** Los trabajadores informales en las economías de América Latina y el Caribe son una amplia proporción de la población económicamente activa. Su número, sin embargo, por lo general no tiene un correlato en su capacidad organizativa.
- **Líderes Sindicales.** Más aun que en el sector empresarial, es común que en los sindicatos se destaquen líderes. No poco del surgimiento y permanencia de muchos sindicatos se explica a partir de la presencia de personajes de especial carisma que logran sumar voluntades y crear movimientos de masa. Su misma condición de líderes sindicales implica algún grado de claridad sobre el panorama del mercado de trabajo, lo que les hace ver como vital el punto de la formación y capacitación laboral.
- **Sindicatos de Trabajadores Docentes y de las IFPs.** Este grupo especial de sindicatos merece un trato analítico aparte porque presenta dos condiciones que tienden a hacerlos protagónicos: el gigantismo de los sistemas educativos formales y de algunas de las IFPs, que da a sus organizaciones sindicales un importante poder político, ampliado por el peso relativo que las organizaciones sindicales de trabajadores estatales –sus aliados naturales– adquieren dentro del panorama de la organización laboral en América Latina. En algunos países estos grupos de trabajadores se han convertido en la principal resistencia a los programas de reforma institucional, que al poner en juego planteamientos como la creación de un mercado abierto de competencias laborales, rompiendo el cuasimonopolio de las instituciones públicas tradicionales, ponen en peligro la estabilidad y los beneficios laborales que ellos han venido afianzando a lo largo del tiempo. Sin embargo, es difícil imaginar –no sólo por el poder político arriba mencionado – sino por el legítimo bagaje de experiencia y conocimiento del que son portadores, un proceso de reforma que no los reconozca como actores legítimos, lo que por otra parte requiere de su parte la toma de posiciones abiertas a la concertación.

#### 4. Actores formadores e intermediarios

- **Instituciones de Formación Profesional (IFPs).** Son las grandes protagonistas de este panorama. El modelo surgió en Brasil y floreció en todo el continente, cumpliendo un importante papel y ganando un merecido reconocimiento social. Sin embargo, ya en los años ochenta se empiezan a percibir señales de agotamiento del modelo y de búsqueda de nuevos caminos<sup>10</sup>. A partir

10 CINTERFOR/OIT (1990) *La Formación Profesional en el umbral de los noventa. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Estudio auspiciado por BIRF-CIID-GTZ-BID.

de los años noventa se constata un escenario de cambio profundo, estimulado tanto por procesos endógenos como por presiones externas, que buscan romper las rigideces internas y establecer articulaciones interinstitucionales más abiertas y sistémicas. El paradigma de las IFPs cede ante el de los “Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo”. Como lo reseña VARGAS ZÚÑIGA: “En general los modelos de entidades grandes y únicas empezaron a dar paso a modelos de múltiples entidades y con esencia más sistémicas en su concepción y funcionamiento (así como) también una mayor participación de instancias gubernamentales asociadas a los Ministerios, como la Secretaría de Empleo y Formación Profesional de Argentina, la creación del SENCE en Chile, con rango de subsecretaría, la Junta Nacional de Empleo de Uruguay, la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Brasil”<sup>11</sup>.

Se percibe una clara tendencia –no sin grandes resistencias de algunos sectores de las IFPs– a que ellas modifiquen su papel, desde el de ejecutores únicos y universales, hacia el de agentes orientadores de políticas y proveedores de recursos técnicos y metodológicos a los nuevos sistemas de formación, en los que se reconozca y estimule la participación de oferentes públicos y privados y se potencie el papel de la empresa como agente de formación<sup>12</sup>.

- **Escuelas de Educación Media Técnica.** Tradicionalmente no han tenido voz propia, ellas eran agentes relativamente pasivos de políticas, programas y marcos normativos definidos desde el Estado central. Sin embargo, en el contexto de las nuevas tendencias de descentralización educativa, de involucramiento de la comunidad local en sus procesos de gestión y de incremento de su autonomía para establecer alianzas con otros agentes locales (empresas, IFPs, etc.) pueden adquirir un mayor protagonismo que les permita ganar identidad.

- **Instituciones de Educación Tecnológica (postsecundaria).** Este nivel ha gozado de una mayor capacidad de acción que las escuelas de educación media técnica, en la medida que muchas veces son instituciones privadas que cuentan con las posibilidades que les ofrece el juego del mercado. Han sido claves dentro de los nuevos esquemas de participación del sector privado en la formación y capacitación para el trabajo. En varios países son las mayores oferentes de cursos de este tipo.

11 VARGAS ZÚÑIGA, Fernando (1997). *Tendencias de la organización y gestión de la formación profesional en América*. La Habana, Programa para la reconversión y la recalificación de la fuerza laboral cubana.

12 RAMÍREZ GUERRERO, Jaime, (1997) *Diagnóstico de la Formación para el Trabajo en Colombia*. Programa de Formación para el Trabajo.

- **Empresas de Capacitación No Formal.** Tradicionalmente han sido instituciones pequeñas y de estructura débil, pero en los últimos tiempos se beneficiaron de un incremento importante en la demanda de sus servicios, lo que ha permitido que muchas de ellas ganen en su capacidad institucional. Tienen a cubrir poblaciones en situación desventajosa en el mercado laboral (jóvenes salidos del sistema de educación formal, adultos desempleados, etc.). Se les reconoce un papel actual o potencialmente importante como entidades que permiten la reinserción de este tipo de poblaciones al mercado laboral, por lo que son consideradas con mucho interés en esquemas de diversificación de la oferta y de promoción de mercados abiertos de competencias laborales.
- **Instituciones de Capacitación de Origen Empresarial.** Estrictamente forman parte del grupo anterior, pero se caracterizan por que la población que cubren son los trabajadores de la propia empresa o sector industrial. Estas instituciones cada vez son más numerosas y amplias. Tienen condiciones muy propicias para ofrecer programas apropiados en la medida que el capacitando está en contacto permanente con el proceso de producción, al mismo tiempo que adquiere nuevas destrezas o competencias.
- **ONGs y Entidades de Servicio Solidario.** Las ONGs son uno de los agentes nuevos más dinámicos en la formación y capacitación laboral. Hay una verdadera explosión, en muchos de los países de Latinoamérica y el Caribe, de este tipo de entidades. Tienen una gran capacidad de adaptación a los rápidos cambios de la demanda, pero adolecen de debilidades financieras y, por lo tanto, de infraestructura. Juegan un importante papel en la atención de las poblaciones en mayor situación de riesgo social (jóvenes vinculados a ambientes de delincuencia o drogadicción, mujeres jefas de hogar, etc.) y, por ello, son agentes especialmente importantes en los programas de capacitación laboral de jóvenes del llamado “modelo Chile Joven” que se han extendido por América Latina con el impulso del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>13</sup>. Dos países donde se han consolidado procesos, e incluso organizaciones de ONGs con mayor fortaleza y con proyecto institucional de impacto en políticas públicas, son Uruguay y Colombia. En este último se ha constituido un consorcio de varias fundaciones y de organizaciones empresariales, el “Programa de Formación para el Trabajo”, uno de cuyas principales líneas de acción es el fortalecimiento

13 Al respecto, ver: RAMÍREZ GUERRERO, Jaime, (1997,b) *Los programas de capacitación laboral de jóvenes del ‘modelo Chile Joven’ en América Latina: Una agenda para el seguimiento*, en CINTERFOR/OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo: *-Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. JACINTO C. y GALLART, M.A, coordinadoras. Montevideo, 1997.

institucional de ONGs que prestan servicios de formación para trabajo de jóvenes vulnerables<sup>14</sup>.

## 5. Otros actores relevantes

- **Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CDTs).** Es una modalidad institucional que se está extendiendo en la región en el contexto de las políticas de promoción de la competitividad. Generalmente son el fruto de alianzas entre actores gubernamentales, responsables de este tipo de políticas, sectores empresariales y centros académicos y de investigación. Algunas IFPs (como el SENAI y el SENA) apuestan a la conversión de algunos de sus centros de formación más avanzados tecnológicamente en CDTs que, además de ofrecer servicios de formación y actualización de técnicos, presten servicios tecnológicos a las empresas. Juegan, o pueden jugar, un importante papel como “formadores de formadores”.
- **Centros Académicos de Investigación.** Es común que tanto los industriales como los trabajadores vean con recelo, o por lo menos con lejanía, a este tipo de centros de investigación. Casi siempre son clasificados como apartados de las realidades que se experimentan en el mundo productivo. El reto es lograr de estos centros un mayor acercamiento a los empresarios, que, por su parte, deben abandonar la visión simplista de pretender sacar provecho económico inmediato de las investigaciones.
- **Medios de Comunicación.** Por su intermedio es posible crear consensos y promover ideas, pero también pueden crear confusión cuando su base de información es insuficiente, parcial o sesgada, por cierta tendencia a la inmediatez y al efectismo de la noticia. Pero, puesto que el tema del desempleo es uno de los más llamativos socialmente, tienen el potencial de actuar como difusores de nuevas experiencias y enfoques de políticas públicas en el terreno de la FCT.
- **Organizaciones Cívicas y Comunitarias.** Abundan las organizaciones de autoayuda comunitaria. Muchas de ellas devienen en instrumentos del clientelismo político, pero otras se consolidan con mayor grado de autonomía y de legitimidad social. En ocasiones estas organizaciones no están relacionadas con poblaciones vulnerables, sino que se producen como resultado de la iniciativa cívica de sectores sociales con un alto grado de sensibilidad comunal. Sea como

14 Fundaciones FES, CORONA, RESTREPO BARCO y CONSEJO GREMIAL NACIONAL: *Programa de Formación para el Trabajo*. Información Básica. Policopiado. Bogotá, 1996.

fuere, este tipo de organizaciones son agentes que paulatinamente empiezan a jugar un papel más significativo como articuladores entre los agentes públicos y privados de formación para el trabajo, y las organizaciones productivas presentes en la localidad o en la región.

- **La Cooperación Internacional.** Es un actor con gran variedad de expresiones: desde las agencias de cooperación multilateral tipo BID/Banco Mundial, o las del sistema de Naciones Unidas, las agencias de cooperación bilateral de los países desarrollados, hasta las grandes ONGs internacionales que cooperan con contrapartes similares nacionales. Juegan un importante papel en la creación de espacios de experimentación de estrategias y metodologías de intervención y en la promoción de políticas públicas. Con frecuencia se ha criticado que algunas de ellas usan este instrumento (de manera más o menos deliberada) para imponer estrategias y metodologías que no siempre consultan especificidades o intereses nacionales, pero en general es perceptible una tendencia a establecer mecanismos más transparentes y horizontales de concertación, con los Gobiernos y con la sociedad civil.

## **II. ACERCAMIENTO A LOS AGENTES CRÍTICOS VINCULADOS A LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Los actores más críticos vinculados a la formación y capacitación para el trabajo han sido las IFPs, los empresarios y el gobierno a través de sus ministerios. Estas son categorías más bien gruesas, lo que aparentemente contradice la idea general de este trabajo de intentar un acercamiento más diversificado y profundo al conjunto de agentes implicados.

Esto se puede explicar de dos maneras. Primero, aunque efectivamente estos sí son los agentes principales, esto no invalida la propuesta. El que tengan esta condición no entra en contradicción con el hecho de que estén inmersos en un entretrejado complejo con otra diversidad de agentes. Que sobresalgan no quiere decir que estén solos.

La segunda manera de explicar esta situación es que, en general, la literatura sobre el tema se concentra sobre estos mismos agentes, lo que comprueba que se ha venido trabajando con categorías demasiado gruesas, demasiado genéricas. Se debe afinar mucho más la mirada, a fin de obtener categorías y criterios más sutiles y precisos. En este sentido, la serie de monografías promovida por el proyecto conjunto CEPAL/GTZ en el que se inscribe el presente estudio, así como esfuerzos como el de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, con

apoyos tales como los del CIID, el CINTERFOR y la UNESCO, son avances promisorios. Es de la mayor importancia, además, rescatar el papel que vienen desempeñando, y que podrían cumplir, agentes como los Centros de Desarrollo Tecnológico, las ONGs y los arreglos institucionales de base local o regional donde se asocian organizaciones comunitarias con agentes públicos y privados de formación.

Los empresarios, por ejemplo, han tenido una participación protagónica en los países de América Latina y el Caribe, pero sus acciones varían mucho. No pocas veces se han limitado a solicitar al Estado una solución a sus problemas. Algunos analistas opinan que este comportamiento es entendible si se tiene en cuenta que la mayoría del sector productivo latinoamericano proviene de un ambiente de proteccionismo en el que no existían mayores fuentes de angustia, y donde los gobiernos estaban prestos a plantear algún tipo de solución.

En algunos países los empresarios se han asumido como líderes y han cambiado esa actitud por la de la propuesta en mano, la de la búsqueda de soluciones. Es notorio que algunos de los experimentos más sobresalientes en América Latina y el Caribe en cuanto a formación y capacitación para el trabajo han tenido como fuente a este grupo de agentes. El análisis de Marta NOVICK<sup>15</sup> sobre casos en Brasil, Chile, México, República Dominicana y Uruguay, muestran la efervescencia de ciertos sectores industriales sobre el tema y señala, también, las diferencias de estrategia de capacitación entre tipos de empresas según su ubicación en la trama productiva, sea por tamaño, por su papel en las cadenas productivas o por su forma de organización.

Es llamativo constatar que en este momento se encuentra una gran variedad de modelos institucionales de IFPs en nuestro continente, a pesar de su origen similar. Casi todas fueron muy prometedoras al principio, pero solo unas cuantas han llenado las expectativas a lo largo del tiempo. La regla común es que, tras un inicio positivo, se han desdibujado y perdido el norte. Algunas, ante la seguridad de su condición económica y su independencia normativa, se niegan a ser cuestionadas seriamente. Otras han intentado procesos de cambio, pero sus dificultades internas y los condicionamientos externos, los han dificultado enormemente. Finalmente se encuentran aquellas que sin temor al cambio han permitido replanteamientos profundos.

---

15 NOVICK, Martha (1998), *Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe: su articulación con el aprendizaje en la empresa*. Santiago de Chile: Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe".



Es notoria la unanimidad de discurso de los gobiernos en cuanto a la necesidad de cambio y modernización de su política e instrumentos de formación y capacitación, pero como se expresó en la introducción, la distancia entre el discurso y el hecho es aún muy grande en nuestros países. Pocos problemas han sido más discutidos y diagnosticados, y sin embargo, a pesar de contar muchas veces con los suficientes elementos de juicio para iniciar acciones efectivas, algunos gobiernos se bloquean en ciertos puntos.

También es cierto que algunos Estados han logrado adelantar con relativo éxito ambiciosos planes de formación y capacitación para el trabajo, pero son la minoría. ¿Qué es lo que impide realizar las buenas intenciones? No parece que la falta de recursos sea el problema principal: las IFPs en general están bien financiadas (algunos dirían que en ciertos casos están sobrefinanciadas) así como los presupuestos asignados a la educación han venido creciendo relativamente en los países de la región. También parecen crecer las inversiones en capacitación hechas por las empresas, por lo menos aquellos conglomerados más vinculados a procesos dinámicos de cambio tecnológico e inserción internacional.

Más bien pareciera que el problema en el ámbito estatal es la paradoja entre una conciencia clara sobre la importancia del tema dentro de los profundos cambios que se están produciendo en sus modelos de desarrollo, una cierta perplejidad acerca de las líneas de acción que deben tomarse, y una actitud vacilante ante las reformas institucionales y normativas que son imperativas en sus estructuras institucionales.

Probablemente, para explorar escenarios complejos por la diversidad de agentes involucrados sea conveniente, adelantar en una preliminar 'teoría de los actores'<sup>16</sup>, importantes características a verificar. La primera es la de madurez. Con ella me refiero, buscando una analogía con la misma condición en los seres humanos, a la capacidad de solucionar problemas. La madurez de los agentes se ve reflejada en la habilidad para reconocer un problema o una falla y buscarle la mejor solución. Otra forma de decir lo mismo es si el agente expresa una actitud proactiva o reactiva. La madurez o inmadurez del agente es de gran importancia porque es la condición básica para la discusión de ideas. La madurez también se relaciona íntimamente con la capacidad de realizar esfuerzos de largo aliento, que son la base para políticas sistémicas y duraderas. Cuando la institución o agente en cuestión logre una visión de largo plazo, podrá evitar

16 Se trata, en este caso, de una interpretación muy libre de la "teoría de los actores", teniendo en cuenta que este es un campo muy serio de análisis en la sociología actual, por lo que no se pretende comprometer a ningún autor o escuela concreta como fuente de referencia teórica.

esa costosa costumbre de iniciar proyectos y dejarlos inconclusos o truncos. Los recursos a disposición muchas veces son escasos como para desperdiciarlos en 'magníficas' ideas que al poco tiempo de haber sido iniciadas fracasan porque no responden a necesidades reales, o porque su implementación es mucho más costosa y compleja que lo pensado al principio o porque simplemente el agente pierde interés en su ejecución. Saltar de proyecto en proyecto sin consolidar ninguno o sin crear una línea de profundización, es un indicador claro de lo que podríamos llamar 'inmadurez' del agente.

Otra característica de gran importancia es el dinamismo de los agentes. El dinamismo no es lo mismo que el protagonismo. Una IFP, por ejemplo, puede ser un actor protagónico ya que es la máxima institución de formación profesional, tiene grandes recursos financieros y una amplia red de instalaciones, pero esto no quiere decir que sea un agente dinámico. La dinámica es la virtud de la movilidad y la agilidad. Es la capacidad de poder cambiar, de reaccionar. Los estudiosos del tema han demostrado hasta la saciedad que el asunto de la competitividad y la globalización implican mucha dinámica, mucha rapidez, y solo agentes que hagan gala de una apropiada dinámica serán capaces de responder adecuadamente a los retos del mundo contemporáneo.

La teoría organizacional, la sociología industrial, etc. han planteado el concepto de que las instituciones aprenden que, en cierto sentido, tienen inteligencia. La inteligencia institucional se refiere a si el agente tiene la capacidad de identificar y apropiarse de las señales emitidas por los demás agentes y el contexto en general. Solo un agente que despliegue esta capacidad será capaz de interactuar y es bien sabido que cualquier política que se intente en estos campos requiere de la coordinación de varios de los agentes implicados. Una forma de identificar si un agente expresa esta disposición es verificando hasta qué punto solo copia o repite soluciones propuestas o aplicadas por otros y para otros. La institución inteligente es capaz de apropiarse de los logros ajenos, pero tomando la distancia necesaria como para crear su propia fórmula, su propia mezcla de ingredientes, de la manera que más conviene a sus circunstancias.

Otra característica es la dificultad de que las grandes instituciones asuman responsabilidades sociales, la llamada *accountability*, es decir aquel comportamiento tan común entre las grandes instituciones –aunque no solo en ellas– de suponer que no tienen que rendir cuentas a nadie, y que cualquier cuestionamiento a su actividad es expresión de envidias, celos o intenciones destructivas. Cuando una institución o agente presenta esta actitud, es muy difícil comprometerla en cualquier plan o proyecto, o si se logra, es después de demasiado tiempo, cuando ya el proyecto ha perdido mucha de su vigencia.

Las caracterizaciones son numerosas y las anteriores sólo pretenden un acercamiento preliminar. Hay otras consideraciones que son pertinentes. Hemos insistido sobre el surgimiento de nuevos agentes, la mayoría de ellos con origen en el sector privado. Hay una marcada tendencia a, por el simple hecho de ser 'nuevos', suponerlos novedosos. No todo nuevo agente tiene necesariamente actitudes y expectativas novedosas u originales. Lo importante es lo que piensa y hace cada actor, independientemente de su condición de antiguo o nuevo. Si bien es cierto que por sentido común se espera de nuevos actores nuevas propuestas, es perfectamente posible encontrar nuevos actores con viejas políticas, lo que nos lleva a la obvia conclusión de que también es viable la condición de ser un actor de larga trayectoria con nuevas políticas. En algunos países en los que se ha dado mayor participación a nuevos agentes privados se ha notado, algunas veces, que caen en comportamientos poco propositivos o novedosos, como ofrecer solo cursos en tecnologías 'blandas' por consideraciones de rentabilidad. En otros países, instituciones con una larga permanencia han demostrado una valiosa capacidad de renovación y reacomodación permanente, lo que les ha permitido mantener su vigencia.

Un aspecto crítico que no tiene que ver directamente con los actores sino con el ambiente en que se desenvuelven, es el de la sensibilidad a la acción. Es común que en nuestros países circule una cantidad apreciable de documentos e informes sobre la FCT, en los que se hacen los más juiciosos análisis y en los que generalmente se hacen propuestas de políticas o planes, pero todo lo anterior no implica un compromiso (con énfasis en esta palabra) con la acción. No pocas veces parece que las instituciones descargan su responsabilidad (o su culpa según otras interpretaciones) por medio de la producción y reproducción de documentos que a la larga no tienen consecuencias profundas o sustanciales en el accionar cotidiano. A veces el problema es el excesivo ritualismo o el inevitable tránsito por un laberinto burocrático que consume demasiadas energías que podrían invertirse mejor.

En contraste, si un agente hace uso de su protagonismo para inyectarle dinamismo al entorno en que interactúa, el ambiente de trabajo posiblemente cambie. Este agente dinámico podría provocar la sensibilización necesaria para que los demás actores participen. Esto requiere de capacidad comunicativa. La capacidad comunicativa permite que los diversos agentes se reconozcan, pero más importante aún, que logren un intercambio de opiniones y propuestas. Es bien sabido que el esfuerzo aislado y solitario de un solo agente no puede llevar a logros significativos y duraderos por lo que se hace necesaria la cooperación, pero para lograrla es necesario primero el reconocimiento de los demás agentes. Esa capacidad de darse a conocer, de motivar, de crear sinergias, es un aspecto crítico.

Otra consideración de importancia dentro de cualquier 'teoría de los agentes' es la de poder identificar y establecer responsabilidades. No es posible asignarle a un solo agente, por más maduro, dinámico, inteligente que sea, todas las responsabilidades. Algún agente debe tener la responsabilidad de crear las políticas generales, otro de ejecutarlas, otro de proveer la información necesaria, etc. Esta distribución de responsabilidades debe responder a las cualidades o ventajas particulares de cada agente. Hay quienes están mejor capacitados y dispuestos para tal o cual función, pero menos o peor dispuestos para otras. Se han dado casos de que, por el orden jerárquico de instituciones, a algún agente se le asigna cierta responsabilidad para la que no está idóneamente habilitado y esto crea serios tropiezos al resto de agentes involucrados.

Como resultado de todas las consideraciones anteriores y de la experiencia acumulada por el autor, surge una hipótesis que se podría denominar como la del *agente-eje*. No es realista suponer que, en el contexto específico de cualquiera de los países de América Latina y el Caribe la mayoría o la generalidad de los agentes vinculados con la FCT presenten las características positivas de los criterios arriba expuestos. Desafortunadamente, casi siempre la norma es el lado negativo porque requiere menos esfuerzo, menos compromiso, menos creatividad, menos actividad. Se hace necesario, entonces, que un agente específico tome el liderazgo, que sobresalga por su dinamismo y capacidad comunicativa. Este debe tener una visión a largo plazo, debe buscar el bien común sobre el particular, y debe tener la virtud de ser creíble y respetado por los demás agentes. Debe ser el encargado de motivar e impulsar el proceso. Por las condiciones especiales que debe cumplir este agente-eje lo más probable es que este papel lo asuma una institución pública (aunque no hay razones lógicas para que una institución privada o mixta también lo pueda hacer) que generalmente cuenta con un respaldo económico significativo y puede lograr un nivel de confianza suficiente.

Los procesos de renovación de políticas en FCT en nuestro continente parecen dar bases de credibilidad a esta hipótesis del agente-eje; pero, ante la cantidad de procesos diferentes que se están viviendo en estos países, es importante lograr un mayor grado de certeza sobre si es válida o no, porque podría convertirse en un mecanismo de trabajo muy productivo. Es decir, si esta hipótesis tiene validez, uno de los primeros pasos para crear las condiciones básicas necesarias para el éxito de cualquier política sería la identificación (o 'creación') de este agente. En ocasiones se ha caído en el error de una visión tan excesiva y formalmente sistémica: se pretende que todos actúen idealmente, que todos participen activamente, que todos asuman fácil y alegremente sus responsabilidades, pero la realidad es muy diferente. Los Sistemas de Formación Profesional o para el Trabajo que se vienen proponiendo en diferentes países se pueden

realizar, pero no es realista suponer que solo por ser tan correcta y apropiada la idea, esto se realice. Es posible que la presencia expedita y planeada de estos agentes-eje sea la clave (o por lo menos una ayuda apreciable) para lograr los propósitos de las grandes políticas en curso.

Obviamente el comportamiento de los diferentes agentes variará de país en país y de contexto en contexto, pero lo que se está proponiendo es un modelo, una herramienta de análisis para que los estudiosos de cada país, conocedores de sus peculiares circunstancias, puedan crear una imagen mucho más nítida y precisa de su realidad, lo que tendría resultados valiosos en los diagnósticos o políticas planteadas. Casi que sobra insistir en que esta es una idea en un punto muy preliminar de desarrollo y que sería valioso contar con las opiniones y comentarios de los interesados para poder convertirla en un instrumento realmente útil, o reformularla si es el caso.

### **III. POSICIONES Y EXPECTATIVAS DE AGENTES VINCULADOS A LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA**

A modo de ejemplo, y teniendo en cuenta que el autor de este documento conoce en profundidad la realidad de la formación y capacitación para el trabajo en Colombia, se hará una descripción de la actitud y expectativas de sus principales agentes teniendo en cuenta las ideas y categorías señaladas.

Los agentes que de una u otra manera han participado en el debate sobre la FCT son: el SENA, el sindicato de trabajadores del SENA (SINDESENA); el Estado a través de su Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, el CONPES<sup>17</sup> y el Departamento de Planeación Nacional; y los industriales a título personal, pero principalmente por intermedio de las asociaciones empresariales en el llamado Consejo Gremial Nacional. En el sistema educativo se encuentran las instituciones de educación media técnica, las instituciones de formación técnica y tecnológica posecundaria, así como las numerosas instituciones de educación no formal. Han surgido con fuerza fundaciones de origen privado como FES, Fun-

17 CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Organismo presidido por el Presidente de la República, en el que participan los Ministros de las áreas claves de la política económica y social, y cuya Secretaría Técnica la ejerce el Departamento Nacional de Planeación. Allí se toman las decisiones que implementan programática, financiera, operativa e institucionalmente las directrices generales del Plan General de Desarrollo o las políticas coyunturales de Gobierno.

dación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco. También un nutrido grupo de ONGs que participan en muy diversas actividades de formación.

En Colombia se ha dado, desde hace varios años un proceso de apertura de su economía al mercado internacional lo que ha tenido la ya muchas veces comentada consecuencia de hacer necesaria una política de competitividad que permita responder apropiadamente a las nuevas circunstancias. Este país cuenta con una IFP típica, grande, con recursos significativos y permanentes producto de fondos parafiscales, dependiente (aunque con un alto grado de autonomía) del Ministerio de Trabajo, y con participación (por lo menos a nivel formal) de los empresarios y los trabajadores: el SENA. Por su tradicional protagonismo se ha convertido en la institución hacia la que todos miran a la hora de hablar de una nueva política de formación para el trabajo. Desde el gobierno se han hecho varios intentos de transformación de esta institución que han contado con una fuerte reacción del sindicato de trabajadores del SINDESENA.

Las directivas del SENA han reiterado su interés en responder mejor a las nuevas exigencias. Han contratado numerosos estudios para establecer con claridad cuáles son las fallas y ventajas de la institución, pero la implementación práctica ha sido bastante pobre en relación con el discurso. Las declaraciones son copiosas. En un reciente documento de trabajo sobre el proyecto de creación de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo se lee: "La dinámica que muestra la necesidad de crear el Sistema, la experiencia que ya se está desarrollando de concertación con el sector productivo y el imperativo de responder de manera más eficaz a la misión que la sociedad le ha encomendado, obligan a plantear elementos para una transformación de la entidad, también de una manera concertada entre los diferentes actores sociales involucrados en su gestión, dirección y uso"<sup>18</sup>.

A continuación se hace un listado de los problemas internos y externos que afectan al SENA. De igual manera, el Director General del SENA, Tulio ARBELÁEZ GÓMEZ, en su discurso de instalación del Seminario *Lo público y lo privado en la formación para el trabajo* apunta: "Tenemos que reconocer que la entidad tiene grandes debilidades en la formación en general y en la respuesta a requerimientos específicos de sectores estratégicos de la actividad económica del país y que debemos realizar un esfuerzo gigantesco en la adaptación a los nuevos conocimientos y tecnologías de la producción y a los nuevos métodos y medios de la formación... Esta realidad está ya suficientemente diagnosticada.

---

18 Documento *Bases para la operación de un sistema concertado de formación para el trabajo en Colombia*. SENA Dirección General, segunda versión. Bogotá, setiembre de 1998.

En nuestra opinión, lo que tenemos que hacer es reunir esta multiplicidad de estudios y propuestas en un solo plan de acción y simplificar el proceso decisorio. Tenemos claro que debemos actuar de inmediato en la movilización del activo nacional que representa el SENA, para mejorar sus servicios frente a las necesidades que ya conocemos. Ya mencioné que nuestra actitud es de plena apertura para todas las recomendaciones que de manera juiciosa y fundamentada se hagan sobre el futuro de la institución, pero también queremos subrayar que vamos a pasar a la acción para elevar la productividad y mejorar la respuesta del SENA al país”.

Posteriormente, habla sobre la relación público privado y el papel del SENA: “Se requiere entonces de incentivos externos al mercado para incrementar esa inversión e impulsar la economía y ese incentivo lo da la presencia del Estado, garantizando la existencia y aplicación de una financiación cuya fuente, en el caso colombiano, es principalmente la contribución parafiscal. Con este recurso se financia una parte importante de la oferta dirigida a proveer al sistema social y económico de los recursos humanos adecuadamente capacitados, siguiendo las señales del mercado y las tendencias tecnológicas y ocupacionales de carácter estructural, es decir, los requerimientos de capacitación para los plazos mediano y largo del desarrollo de las regiones y el país.”<sup>19</sup>

Estas declaraciones indicarían una actitud reflexiva que reconoce las propias fallas y está en proceso de subsanarlas, pero declaraciones similares ya se han dado en el pasado sin cambios profundos que las acompañen. Según la opinión de la mayoría de los expertos, el SENA continúa con una estructura muy similar a la que presentaba antes de la apertura de la economía. ¿Qué se ha hecho o dejado de hacer en estos últimos diez años para que, a pesar de ciertos cambios y actitudes, todo continúe básicamente igual?

El gobierno ha estado muy pendiente del SENA en los últimos años y ha venido adelantando diferentes propuestas legislativas para transformarlo, pero la reacción de diferentes sectores de la sociedad, sumada a cierta debilidad y temor del mismo gobierno, han impedido transformaciones profundas. La interpretación del sindicato del SENA de este proceso se ilustra con estas declaraciones: “A esta política de privatización presentada como de modernización, se opuso una gran corriente de opinión pública del país, los trabajadores, alumnos, usuarios del SENA (...) que de una u otra manera le señalaron al gobierno la inconve-

---

19 Exposición del Director General del SENA, Tulio ARBELÁEZ GÓMEZ, en la instalación del Seminario sobre “Lo público y lo privado en la formación para el trabajo”. Bogotá, octubre 21 de 1998.

niencia para el país de dicha privatización y por el contrario solicitaron mediante el acompañamiento de 1.090.000 firmas de colombianos una nueva ley, esta ley de iniciativa popular, que discutida entre el gobierno, gremios económicos, trabajadores y el Congreso de la República, atendiera un nuevo marco institucional para la entidad que sin privatizarla, la dotara de los mecanismos y herramientas adecuados para que atendiera las necesidades de formación profesional del país<sup>20</sup>.

El sindicato mantiene una actitud de vigilancia sobre las políticas del gobierno, pero dice aceptar propuestas. Incluso su discurso supera la simple actitud defensiva cuando dice: "No somos enemigos de gente nueva ni de nuevas ideas; tampoco rechazamos los cambios, la tecnología o nuevas formas administrativas. Nos oponemos sí, a la desviación de la misión del SENA o a la desviación de sus recursos. Somos conscientes de la importancia de la capacitación de los recursos humanos de un país para avanzar hacia el desarrollo y por eso luchamos... La defensa que hoy hacemos del SENA no debe entenderse como la defensa de una burocracia desconectada de la realidad nacional e impotente para la defensa de la misión institucional ni como un apoyo al fortín burocrático de grupos políticos. Nuestra defensa es por Colombia, por el derecho al conocimiento que tienen los trabajadores colombianos, por el derecho de nuestro país a avanzar, por el derecho a entrar con vigor en la era del conocimiento y la participación"<sup>21</sup>.

En cuanto al sector productivo, parece tener una actitud reflexiva y propositiva, o al menos eso es lo que se colige de las declaraciones de Luis Carlos VILLEGAS ECHEVERRI, presidente de la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) quien comenta: "En este contexto, la necesidad de contar con un recurso humano capaz de adaptarse a las nuevas y cambiantes condiciones del sector productivo y el papel de los sistemas educativo y de formación profesional, su pertinencia y calidad se han convertido en temas fundamentales. Ahora el gran reto es cómo responder a los requerimientos del país y cómo llevar a la práctica una nueva concepción educativa y de formación"<sup>22</sup>.

20 Ponencia de SINDESENA *¿Foro hacia un SENA competitivo o hacia la privatización del SENA?* Bogotá octubre 6 de 1997.

21 Ponencia SINDESENA Op cit. El título de otros documentos recientes de este sindicato son *El neoliberalismo insiste en liquidar definitivamente el SENA* y *Documentos CONPES y plan estratégico: dos versiones, una sola política*.

22 Discurso de instalación del seminario *Lo público y lo privado en la formación para el trabajo*. VILLEGAS ECHEVERRI, Luis Carlos, Presidente de la ANDI, Bogotá, octubre de 1998.



En cuanto a propuestas específicas indica: “La ANDI ha propuesto la creación de mecanismos que, de acudir a la contratación de jóvenes menores de 23 años, con una calificación no adecuada, le garanticen a los empleadores la recuperación o compensación de esos mayores costos. (...) Asimismo, se podría considerar la disminución del aporte parafiscal, que debe hacerse al SENA y a las Cajas de Compensación, por los jóvenes entre 18 y 23 años que se lleguen a emplear”<sup>23</sup>. Con respecto al SENA declara: “No obstante, en los últimos años los problemas que caracterizan al SENA y que en mi concepto son estructurales, han impedido que la institución utilice sus herramientas de detección de necesidades para responder en forma ágil y flexible”<sup>24</sup>.

Posteriormente hace un listado de las fallas que impiden al SENA ser la institución que necesita el país, pero señala que la nueva administración hace resurgir esperanzas: “... los empresarios tienen la expectativa de que en el corto plazo, digamos para agosto del año próximo, las inquietudes sobre el desgüeño administrativo, la ineficiencia y la corrupción de la institución se hayan desvanecido (...) Sin embargo, tengo que confesar que soy un tanto escéptico en relación con el mejoramiento generalizado de la formación de los trabajadores (...) porque creo que las realidades de la globalización le han impuesto a la formación una dinámica de tal magnitud que el sistema actual, con su dispersión y ausencia de política integral, es incapaz de acompañar”<sup>25</sup>. Aclara que sus propuestas no implican necesariamente la desaparición o privatización del SENA, que él no es enemigo de esta institución. Dice: “La verdadera defensa del SENA la hacemos quienes no nos resignamos a ver cómo se va convirtiendo en una institución no viable, objeto de la inercia y reacia al cambio”<sup>26</sup>.

En Colombia el debate sobre la FCT lo han protagonizado un reducido número de agentes: el SENA, el Gobierno, algunos gremios y el sindicato del SENA, aunque han habido otras voces, pero un tanto perdidas o subordinadas a la anteriores. De acuerdo a la propuesta planteada en este trabajo ¿qué podemos decir de estos agentes? Ha primado el tratamiento discursivo, se nota cierta ‘inmadurez’ en el sentido de que casi siempre se comenta lo que deberían hacer los demás pero el autoanálisis es poco o, si lo hay ha tenido limitadas consecuencias. La dinámica es escasa, prima la actitud expectante sobre la participante. No hay un agente-eje que lidere y motive. Se tiende a mirar reiteradamente al SENA pero éste sufre de serios problemas estructurales que le impiden asumir este papel las características con que describimos más arriba.

23 Discurso VILLEGAS ECHEVERRI, Luis Carlos. Op. cit.

24 Discurso VILLEGAS ECHEVERRI, Luis Carlos. Op. cit.

25 Discurso VILLEGAS ECHEVERRI, Luis Carlos. Op. cit.

26 Discurso VILLEGAS ECHEVERRI, Luis Carlos. Op. cit.

La interacción entre estos diversos actores en Colombia se podría describir así: un gobierno preocupado por el problema de la FCT, pero que ha encontrado serias dificultades en ubicar correctamente al SENA dentro de su modelo de desarrollo. Se puede decir que ha faltado algo de voluntad política para comprometerse a romper con las resistencias al cambio. También es notoria cierta incoherencia entre el discurso y las acciones emprendidas. Por su parte el SENA ha adelantado muchos diagnósticos para saber qué se debería hacer, pero el balance final es pobre en cuanto a resultados prácticos. El SENA no es homogéneo, se distinguen por lo menos tres niveles: las directivas (nombradas directamente por el gobierno), los cargos altos y medios (que generalmente vienen de carrera administrativa y no son de libre nombramiento y remoción) y el sindicato de trabajadores. Cada uno de ellos defiende visiones e intereses diferentes a pesar de tener principios generales coincidentes. Si el SENA no logra organizarse a sí mismo, es muy difícil que se convierta en el agente dinámico que todos esperan.

La capacidad de acción y la diligencia con que defiende sus políticas el sindicato del SENA son valiosas. Es un agente dinámico y protagónico, pero ¿qué tan propositivo o inteligente? Defiende a ultranza la permanencia del SENA como institución pública principal dentro de la FCT en Colombia, pero parece no poder distinguir opciones entre el estatismo radical y la lógica de mercado absoluta. No ve sino el 'bien' y el 'mal', los amigos y los enemigos. Es un actor crítico que si lograra 'madurar' se podría convertir incluso en el agente-eje.

#### IV. CONCLUSIONES

El mundo de la FCT en América Latina presenta un proceso de ampliación y dinamismo como pocas veces en la historia. Hay numerosos retos y gran cantidad de necesidades insatisfechas. Surgen nuevos agentes y nuevas formas de relacionarse entre ellos. La propuesta hecha en la primera parte de este documento, de crear un cuadro que discrimine con mayor detalle y profundidad los diferentes actores vinculados a la formación profesional en nuestro continente, adquiere así validez y relevancia. La indicación –para cada país– de su papel como crítico, importante o menor, resultaría en un primer y mínimo mecanismo de ordenamiento. La caracterización de cada agente con respecto a ciertas peculiaridades de 'personalidad' permitiría una comprensión muy sugestiva de la naturaleza de cada uno.

De varias maneras es útil contar con un modelo de acercamiento a los diferentes agentes que permita un trabajo mucho más preciso y realista. En este trabajo, se propone de manera exploratoria un acercamiento a la utilización de la teoría de

los actores como instrumento para analizar el comportamiento y las expectativas de cada uno de los agentes, especialmente de aquellos indicados como "críticos" en la perspectiva del cambio institucional. De esta manera se podría romper con esquemas y prejuicios muy acendrados. Suponer que los sindicatos siempre van a ser reactivos y poco propositivos, por ejemplo, es plantear de entrada una dificultad al proceso.

Este enfoque, al ser más sensible, permite captar intenciones y actitudes que de otra manera se escaparían. Haciendo eco del hallazgo de Sara SILVEIRA: "Los casos aquí estudiados confirman la tendencia anterior demostrando que, a nivel micro, resultan más decisivos para la instrumentación de una actividad capacitadora intensiva los objetivos y orientaciones valóricas de quienes asumen el liderazgo de su implementación que el determinismo tecnológico"<sup>27</sup>. Definitivamente las orientaciones valorativas son un elemento indispensable para la explicación de la acción humana y, creo, también de los agentes que se han nombrado en este trabajo.

Es muy significativo cómo el lenguaje empleado por los investigadores para referirse a alguno de estos actores en ocasiones nos hace pensar en seres humanos y no en entidades o grupos. En otro apartado del trabajo de Sara SILVEIRA dice: "Todo lo hasta aquí presentado permite visualizar, sin duda, a una entidad que crece y apuesta a los procesos de generación de capacidades y competencias y se percibe a sí misma como una organización moderna, abierta al aprendizaje permanente. Por ello, concibe a la capacitación en un doble rol: como herramienta prioritaria para el abordaje de las situaciones de cambio y como componente estructural del nuevo paradigma productivo y organizacional"<sup>28</sup>.

Por medio de esta forma de abordar el estudio de los diferentes actores es posible, por el mejor conocimiento de las partes, la elaboración de una metodología de construcción y negociación colectiva a partir de la diversidad de posiciones, lo que posibilitaría la construcción de proyectos comunes de acción.

Es de suma importancia tener claro que la caracterización propuesta ha hecho énfasis en la faceta positiva pero que, en la realidad, muchos actores se pueden caracterizar mejor por su condición negativa. La 'inmadurez', la pasividad, la soberbia institucional, tienden a ser más comunes, desafortunadamente, que la 'madurez', la dinámica, la inteligencia institucional.

27 SILVEIRA, Sara y otros (1997). Op. cit.

28 SILVEIRA, Sara y otros (1997). Op. cit.

En cuanto a la propuesta de identificar a los diversos agentes como desempeñando un rol crítico, importante o menor, el autor cree que es una buena herramienta de ordenamiento siempre y cuando no se olvide que la realidad es fundamentalmente cambiante y que, por lo tanto, un actor que hoy es de rol menor podría pasar, por cambios de contexto o interno, a ser de rol crítico. De hecho, una de las preocupaciones de este trabajo fue mostrar, al menos preliminarmente, la diversidad de actores, y que la condición de protagónico y crítico no necesariamente significa que sea dinámico. De igual manera, un agente por nuevo no quiere decir que sea novedoso, pues puede estar afectado por intereses o estilos que los hagan más bien anacrónico o poco propositivo. Lo cierto es que agentes que hasta ahora han permanecido escondidos, ocultos o 'dormidos' tienen ahora la mejor oportunidad de surgir y tomar protagonismo. Muchos institutos de investigación o universidades con equipos de trabajo serios podrían convertirse en fuente de pensamiento y de políticas prácticas. Así renovarían no solamente el *dossier* de agentes, sino lo más importante, el conjunto de ideas.

Finalmente, un comentario importante: si bien la discriminación de agentes, la identificación de agentes críticos y la valoración de sus condiciones para actuar como tales pueden ser herramientas importantes en la exploración de estrategias para la promoción del cambio en los sistemas de FCT en América Latina, hay un escenario social que emerge como el *locus* donde un particular conjunto de agentes pueden lograr las sinergias y las proyecciones necesarias para presionar a los grandes y tradicionales actores: me refiero a la comunidad local/regional, o mejor, al espacio de intersección entre lo sectorial y lo local planteado lúcidamente por Martha NOVICK<sup>29</sup>. Es allí donde empresas y empresarios concretos, agentes formativos específicos y de diversas naturalezas, y autoridades locales y agentes de la comunidad local, pueden encontrar las motivaciones comunes y los instrumentos prácticos para estructurar micro o meso sistemas efectivos, con sentido y con resultados efectivos, que sirvan como demostración y estímulo para las grandes decisiones políticas e institucionales en los niveles macro del Estado y de la sociedad civil.

## BIBLIOGRAFÍA

AMARGÓS, Oscar (1998) *Posiciones, intereses e interpretaciones sobre la capacitación y el entrenamiento en República Dominicana*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad,

| 29 Op. cit.

eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

CINTERFOR/OIT (1990) *La formación profesional en el umbral de los noventa. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Montevideo.

DUSSEL, Enrique (1998) *La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

FUNDACIONES FES; CORONA; RESTREPO BARCO; CONSEJO GREMIAL NACIONAL. (1996) *Programa de formación para el trabajo. Información básica*. Bogotá.

GALLART, María Antonia (1998) *La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

GANZ, Lúcio y otros (1998) *Experiencias y propuestas del sindicalismo brasileño frente a la formación profesional*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe

JACINTO, C.; GALLART, M.A. (Coord.) (1998) *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: CINTERFOR/OIT/ Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.

LABARCA, Guillermo (Coord.) (1999) *Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

NOVICK, Martha (1998) *Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe: su articulación con el aprendizaje en la empresa*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

RAMÍREZ GUERRERO, Jaime (1997) *Diagnóstico de la formación para el trabajo en Colombia*. Bogotá: Programa de Formación para el Trabajo.

SENA. (1998) *Bases para la operación de un sistema concertado de formación para el trabajo en Colombia*. 2.ed. Bogotá.

SILVEIRA, Sara y otros (1997) *El rol de la capacitación empresarial en los procesos de transformación industrial*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ. Proyecto conjunto sobre Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe.

VARGAS ZÚÑIGA, Fernando (1997) *Tendencias de la organización y gestión de la formación profesional en América*. La Habana. Programa CINTERFOR/OIT para la reconversión y la recalificación de la fuerza laboral cubana.

Exposición del Director General del SENA, Tulio ARBELÁEZ GÓMEZ, en la instalación del *Seminario* sobre "Lo público y lo privado en la formación para el trabajo". Bogotá, octubre 21 de 1998.

Ponencia SINDESENA Op cit. El título de otros documentos recientes de este sindicato son "El neoliberalismo insiste en liquidar definitivamente el SENA" y "Documentos CONPES y plan estratégico: dos versiones, una sola política".

Discurso de instalación del *Seminario Lo público y lo privado en la formación para el trabajo*. VILLEGAS ECHEVERRI, Luis Carlos, Presidente de la ANDI, Bogotá, octubre de 1998.

# CAPACITACIÓN, COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

## Lógicas sectoriales y perspectiva histórica

GABRIEL SALAZAR

**Sumario:** I. Introducción. II. Las lógicas sectoriales. a) El Estado. b) Los grandes empresarios. c) Los medianos y pequeños empresarios. d) Trabajadores y sindicatos. e) Los intermediarios. III. Temas presentes y temas ausente. IV. Una perspectiva histórico explicativa. Bibliografía.

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema nacional de capacitación (SNC) vigente actualmente en Chile fue, en su lineamiento estratégico, diseñado por diversos Decretos-Leyes promulgados por el Presidente de la República A. Pinochet, entre 1976 y 1989. A veinte años de su promulgación como estatuto legal, el SNC ha perfilado una trayectoria histórica y una performance específica que, desde 1988, ha estado sujeta a una continua evaluación por parte de estudiosos y de los propios sectores involucrados.

En general, esas evaluaciones coinciden en que el SNC, tras veinte años de funcionamiento, mantiene una 'capacidad ociosa' del orden del 80%, lo que indicaría una performance altamente insatisfactoria, pese al continuo incremento cuantitativo de los capitales invertidos y del número de beneficiarios cubiertos por el sistema. Este hecho estaría incidiendo en la baja ubicación de Chile en el ranking de competitividad internacional, precisamente en los indicadores relativos a los "recursos humanos".

Lo anterior implica, de una parte, que el problema incluye no solo variables cuantitativas sino también cualitativas que sería preciso entrar a considerar, y

de otra, que el problema podría estar retroactuando sobre los ejes centrales del modelo de desarrollo estratégico de Chile ("hacia afuera").

Ante esta situación, se han multiplicado, los seminarios y las opiniones, abriéndose, por primera vez, un debate público sobre el tema. En medida variable, esto ha movilizó a todos los actores vinculados al SNC, en especial al gobierno, que ha enviado al Congreso Nacional un nuevo proyecto de ley sobre la materia.

Al observar el conjunto de la situación, se constata la ausencia de un consenso claro entre los actores del SNC –tanto en términos de diagnóstico como de propuesta– capaz de desembocar en una reforma unívoca o en un nuevo sistema alternativo de capacitación. Las opiniones y propuestas tienden a cruzarse, y hay discrepancias importantes respecto a incisos neurálgicos de la nueva ley.

Este trabajo tiene como objetivo reconstituir y examinar las distintas lógicas sectoriales envueltas en esa discusión, proponer un diagnóstico intersectorial y sugerir ciertas hipótesis explicativas del problema. En lo que sigue, se exponen primero las lógicas sectoriales y luego los análisis de conjunto. Por tratarse de una situación ya expuesta y conocida, no se describirá la arquitectura legal del SNC ni se comentará en detalle la evaluación crítica acumulada hasta hoy sobre él.

## II. LAS LÓGICAS SECTORIALES

### a) El Estado

A partir de 1976, el gobierno del General Pinochet privatizó la responsabilidad gerencial y administrativa de los servicios nacionales de capacitación, al transferir el control de casi 70 liceos industriales y el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) a la Confederación de la Producción y el Comercio, y al centrar en las empresas la iniciativa y gestión de los programas de capacitación financiados por el Estado a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE (MARTÍNEZ, E., 1992; CORVALÁN-VÁSQUEZ, 1993). Esta medida, eje del nuevo SNC vigente hasta hoy en Chile, vino a invertir el modelo tradicionalmente aplicado en América Latina, que reservaba la responsabilidad gestionaaria y administrativa al Estado mientras descargaba sobre el empresariado parte importante del financiamiento. El nuevo sistema chileno retrucó ese sistema, transfiriendo la responsabilidad a las empresas y el financiamiento al Estado (BIRF, CIID, GTZ, BID, 1990).



En este sentido, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del 19 de mayo de 1989, que refunde decretos y normas anteriores, es, en este punto, especialmente taxativo, sobre todo en los Artículos 10, 11 y 14. El Art. 10, por ejemplo, señala que “las actividades de capacitación ocupacional serán de responsabilidad de las empresas”; en tanto que el Art. 11 determina que “las acciones de capacitación ocupacional se realizarán directamente por las empresas o a través de los organismos técnicos de ejecución autorizados por el Servicio Nacional”. Por su parte, el Art.14 vincula esta responsabilidad con los beneficios que el Estado concede a las empresas que asumen ese servicio público: “incumbe a las empresas, en todos sus niveles jerárquicos, atender las necesidades de capacitación de sus trabajadores. Los programas de capacitación ocupacional que desarrollen en conformidad al Estatuto darán lugar a los beneficios e impondrán las obligaciones que señala este cuerpo legal” (Diario Oficial N° 33482, 1989, 10).

La “incumbencia” de las empresas no es, sin embargo, una responsabilidad compulsiva, sino optativa. Por tanto, el SNC entra a funcionar como tal siempre y cuando las empresas constituyan sus decisiones capacitacionales como una demanda voluntaria frente al SENCE; mejor dicho: como un giro opcional sobre un fondo público diseñado y disponible para ellas. Es evidente que, en este sistema legal, la compulsividad propia de la ley está diluida, para dar lugar, de parte del Estado, a una delegación parcial de responsabilidades (reserva para sí solo el diseño del sistema, el financiamiento y la supervisión), y de parte de la empresa, a la asunción optativa de una responsabilidad pública (la capacitación en sí). Es evidente que el SNC está estructurado sobre una concepción libre-concurrente, mercantil, acerca de cómo asumir las responsabilidades públicas. De aquí que la mayoría de los estudiosos han caracterizado el sistema como de “subvención e incentivo a la demanda (empresarial) de capacitación”.

El Artículo 21 determina el modo conforme al cual deben constituirse los fondos necesarios para esa subvención: descontando a las empresas, del monto anual de su Impuesto a la Renta, hasta una cantidad máxima “equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el mismo lapso”. Por tanto, se trata de un aporte fiscal para el financiamiento de la responsabilidad que cada empresa tiene con el desarrollo de su propia productividad. El artículo 21, pues, configura la modalidad a través de la cual el Estado subvenciona la *lógica de productividad* de las empresas.

En el mismo texto legal, sin embargo, no se define la capacitación en términos de ser un componente de la lógica productivista de las empresas, sino como un “proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores, con el fin de permi-

tirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo" (Artículo 9). Lo cual concuerda con las definiciones clásicas de educación y formación personal. Es notoria la incongruencia lógica entre esta definición formal y el articulado que constituye el cuerpo estatutario del SNC, dado que éste entrega a la voluntad del empresario la iniciativa, la gestión y los fondos de los programas de capacitación, y no al Estado o a los propios trabajadores.

El nuevo SNC implica, por tanto, un segundo giro con respecto al sistema existente antes de 1976: la organización de las actividades de capacitación se realiza en torno a las necesidades de desarrollo estratégico de las empresas y ya no, como antes, en torno a las necesidades de desarrollo técnico-profesional del trabajador. Esto, por otro lado, es congruente con la orientación actual de las técnicas gerenciales (calidad total, reingeniería, etc.), que privilegian la lógica del desarrollo global por sobre la de líneas o actores particulares del proceso productivo: "el sujeto de la atención pasa a ser, cada vez más, la unidad productiva como un colectivo, en lugar del trabajador individual". Pues lo que en definitiva interesa es fortalecer una "nueva cultura de la producción... la productividad, la calidad, la eficiencia, los costos", en tanto ella permita "asegurar la competitividad con que salen al mercado los bienes y servicios producidos por las empresas" (BIRF, CIID, GTZ, BID, 1990, III, 2). Cabe preguntarse, en todo caso, si el proceso productivo entendido "como un colectivo" debe incluir un sistema de capacitación en el que se privilegia la responsabilidad motriz de solo *uno* de los actores involucrados. ✓

Ya sea por la existencia de ese privilegio, o por otras razones de política pública, el hecho es que los personeros del Estado tienden a insistir, por un lado, en sostener definiciones formales de capacitación que se centralizan al trabajador, mientras que, por otro, insisten en mantener la responsabilidad del SNC centrado en el empresario. Es decir, se insiste en sostener la paradoja. Para el Ministro de Hacienda, por ejemplo, la inversión en capacitación de trabajadores produce, casi automáticamente, crecimiento económico, desarrollo ocupacional y mejores salarios: "hay una relación directa de causa a efecto entre educación, capacitación y crecimiento económico... Lo importante está en la relación virtuosa entre productividad creciente, desarrollo ocupacional y mejores salarios" (SENCE, octubre de 1996, 6). Para el Ministro del Trabajo "se hace necesario variar el enfoque tradicional de la calificación de los trabajadores, orientado a la generación de destrezas y habilidades, hacia uno orientado a la formación de competencias, que complementa lo anterior con aspectos del ámbito cultural, social y de actitudes... conectar más estrechamente el sistema de educación formal con el de formación profesional y de capacitación" (Reunión de Ministros del Trabajo del Mercosur y Chile, 1996, 4).

En esta misma postura, el primer Director del SENCE afirmó que lo realmente importante es “desarrollar nuevas habilidades laborales para mejorar el desempeño en el trabajo” (SENCE, 1996, 3). Para el segundo Director del SENCE “la empresa de hoy no nos habla de mano de obra sino de recursos humanos, no nos habla de trabajadores sino de personas... en la gestión moderna de recursos humanos, se entiende a la persona en su totalidad, no sólo como ejecutor de una tarea específica... Por esta razón, tener mejores trabajadores es sinónimo de tener mejores personas” (SENCE, 1996, b, 4-5).

Podría entenderse que el discurso de los personeros de Estado, al centrar la definición teórica de capacitación en la “persona” del trabajador, tendería a enfatizar el carácter “colectivo” del proceso productivo y de la gestión empresarial, pues sólo dentro de esta concepción de empresa (como equipo) tiene sentido lógico esa definición. A ello apuntaría también, quizás, el nuevo proyecto de ley que establece, como novedad principal, la constitución de “comisiones bipartitas” entre empresarios y trabajadores para concordar programas conjuntos de capacitación. Pero es evidente, sin embargo, que la instauración de un SNC que adopte como premisa una concepción “colectiva” de la lógica de productividad de las empresas requiere, por una parte, de un completo diseño alternativo no sólo de aquel sistema sino también de esa lógica, y de otra, de una responsabilidad más interviniente de la ley y del Estado, a fin de adecuar la resistencia que los actores productivos puedan, en un escenario probable, oponer a ese nuevo modelo. ¿Pueden las eventuales “comisiones bipartitas” constituirse, por sí solas, en cabeza de playa de ese alternativo SNC?

Es evidente también que, en todo caso, necesitarán apoyarse en un consenso político *ad hoc*. Pero, según puede apreciarse, las autoridades no parecen interesadas en introducir reformas estructurales al SNC, sino en incrementar su productividad, a efecto de disminuir el 80% de capacidad ociosa con que opera actualmente tras veinte años de existencia; margen que, desde su perspectiva, no es un índice de fracaso sino una amplia “posibilidad residual de desarrollo” dentro de la misma lógica productiva de la empresa. Por ello, el Ministro del Trabajo afirma que lo que corresponde hacer ahora es “dinamizar la utilización de las franquicias tributarias, aumentando significativamente el actual subsidio que se descuenta de los impuestos de la empresa” (La Época, 20/04/97, B2). Para el Encargado de Capacitación del SENCE, “lo importante es generar un plan de capacitación acorde a los reales requerimientos corporativos... El decir “yo hago solamente computación y administración porque es lo que me ofrecen” es equivalente a lo que hacía el Chavo del Ocho, al que se le caía una moneda aquí y la buscaba allá porque allá había más luz... los problemas no están donde está la luz sino donde están los desafíos de la empresa y por lo tanto los empresarios van a tener que buscar la moneda en la oscuridad y nosotros lo que

tenemos que hacer es prender una luz donde se cayó la moneda, para que los empresarios puedan tomar decisiones de capacitación..." (Entrevista). Esto es: se trata de que el Estado modernice el actual SNC y complemente la subvención ya existente con un cierto apoyo técnico e informático a las empresas. Esta tendencia está fuertemente reforzada por otros personeros del Estado. Para el presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, por ejemplo, "en un asunto que es facultad de la empresa (la capacitación), el Estado le dice: 'yo estoy dispuesto a subvencionar, pero lo haré a condición de que usted actúe de una manera determinada'. El Estado tiene un marco muy amplio para decidir en qué condiciones se puede otorgar un subsidio, pero no puede condicionar su entrega a que la empresa restrinja una facultad que es privativa de ella" (SENCE, 1996, 18).

Las opiniones que vuelven a poner sobre la mesa el carácter privativo de la lógica de productividad (que incluye la de la capacitación) están respaldadas, legalmente, por la misma ley laboral, según la cual toda decisión atingente a la estrategia de desarrollo de la empresa es una facultad privativa de los empresarios. Este marco legal torna poco práctico plantear, aunque sea en tono implícito, un modelo que descansa en la extensión de esa facultad a todo el equipo productivo; es decir: que propugne alguna variante de organización colectiva de la producción (ECHEVERRÍA, M. & HERRERA, G., 1996, 34-38). De no cambiarse este marco legal, la propuesta de crear "comisiones bipartitas" no tiene real sentido, ni lógico ni político, a menos que se la asuma como un inciso marginal, de carácter retórico.

Más sentido práctico tienen las otras propuestas incluidas en el proyecto de ley: el Fondo Nacional de Capacitación (que mejora la postulación de las medianas y pequeñas empresas); la red informativa que alimenta directamente a las empresas; las franquicias pre-contrato, etc. De modo que es altamente factible que, con el nuevo proyecto "no se va a cambiar mucho el espíritu (del SNC) sino la forma de operar... esto va a significar que vamos a juntar a todos los actores en una alianza estratégica del sector privado y del sector público y pensar cómo vamos a incentivar el uso de la franquicia tributaria". En consecuencia, al tornar más expedita la operabilidad del SNC, vendrá por añadidura el mejoramiento de calidad de la oferta de capacitación por parte de los mecanismos técnicos de ejecución (OTES), dado que, entonces, la "economía de mercado" actuará con mayor transparencia y dirá cuáles cursos valen la pena y cuáles no (Entrevista).

La capacitación, sin embargo, no es sólo una necesidad privada inherente a la lógica productiva de la empresa. También es una necesidad pública extraempresarial, inherente a la formación para el trabajo de las nuevas generaciones y a la incorporación de los sectores marginados del mercado laboral. Estas nece-

sidades no han sido y no son imputables a la responsabilidad privada de las empresas, sino a la responsabilidad pública del Estado, y constituyen un problema tanto mayor cuanto más dependiente sea el país de la innovación tecnológica exterior y más permanente su masa de desempleados y subempleados. Que es, hasta hoy, el caso de Chile, donde el 90% de los bienes de capital se importa y donde persiste una tasa de 16% de desempleo juvenil. Esta situación obliga al Estado a subvencionar también mecanismos de capacitación extraempresarial y preocupacionales, para beneficio de trabajadores 'potenciales', cuya incorporación efectiva al mercado dependerá, sin embargo, de la oferta ocupacional de las empresas. Pues, contrariamente a lo que a veces se ha planteado, si la capacitación laboral media de la población aumenta, no aumenta de modo automático y proporcional la tasa de empleo, sino, en el mejor de los casos, la movilidad ocupacional (KAPSTEIN, E., 1996). Que es, por demás, un objetivo explícitamente definido en el mencionado Decreto Ley en su Artículo 3: "En materia de fomento del empleo, el régimen comprende acciones encaminadas a procurar una adecuada movilidad de la mano de obra". Es decir: una adecuada rotación de los trabajadores entre una ocupación y otra, lo que se corresponde con el indispensable poder para manejar contratos flexibles, que, de una parte, las técnicas de reingeniería, y de otra, la ley laboral, reconocen y conceden al empresario.

De este modo, el SNC, cuando concede "becas de capacitación" para jóvenes desempleados o subempleados (segunda función relevante de ese sistema), no sólo promueve una política "social" que apunta a la reducción eventual de la pobreza, sino que también, al mismo tiempo, presta mano de obra potencial para las necesidades coyunturales de la empresa. En todo caso, este segundo ramal estatutario representa, dentro del SNC, un mecanismo secundario. No tiene la misma importancia que los mecanismos de educación formal para el trabajo o que los de capacitación propiamente ocupacional. Esto se refleja en el número de beneficiarios favorecidos por estos "cupos", y en el monto de las inversiones respectivas. Entre 1983 y 1988, por ejemplo, mientras el número de trabajadores capacitados vía SENCE aumentó desde 105.452 a 174.724, el número de los "becados" disminuyó desde 19.639 a 9.317, con una disminución proporcional en los montos invertidos (MARTÍNEZ, E., 1993, 61). Entre 1991 y 1995, la proporción global de trabajadores "semicalificados" y "no-calificados" (objetivos del segundo ramal del SNC) bajó de 8,3% a 7,1%; al paso que el grupo compuesto por "ejecutivos, profesionales, mandos medios y administrativos" subió de 62,4% a 62,9%, manteniéndose el grupo de "trabajadores calificados" en torno a 29,5% (SENCE, 1996, 2).

Podría aducirse que las becas de capacitación han disminuido en proporción directa a la disminución real del número de potenciales beneficiarios, debido a

la disminución del desempleo y al desarrollo general del país. Sin embargo, sin bien ha disminuido la tasa general de desempleo, ha crecido –como se verá más adelante– la precariedad del empleo, especialmente en el sector informal y en la pequeña y mediana empresa (los mayores empleadores del país), con un aumento correlativo del desempleo juvenil (CEPAL, 1994, 175). No es sorprendente, entonces, que el programa (social) de becas de capacitación del SNC haya sido focalizado en el sector juvenil, especialmente a través del programa “Chile Joven”.

Este programa –que ha sido mucho más publicitado que el programa central de capacitación con centro en la productividad de las empresas– se propuso “formar” a 100.000 jóvenes en un plazo de cuatro años (1991-1994) y con un costo de U\$S 83 millones, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado. El programa combinó una serie de cursos teóricos impartidos por organismos técnicos de ejecución (OTEs) reconocidos por el SENCE, y períodos de práctica en empresas (Ministerio del Trabajo, 1994, 22 et seq.). Empresarios de la CONUPIA y ASEXMA tuvieron una activa participación en el diseño del Programa (SENCE, 1996, 12). En términos pragmáticos, “Chile Joven” constituyó un “incentivo a la oferta”, que activó a las OTEs que participaron en él (CEPAL, 1995, 187). En términos globales, se asumió que era un programa “con un marcado carácter social” (SENCE, 1996, 13). Mediante él se buscó la “reinserción social” de los jóvenes, y que, a través del trabajo o el estudio “reorientaran su vida” (M. del Trabajo, 1994, 65). Los empresarios que participaron en él señalaron que un porcentaje significativo de los jóvenes capacitados permanecieron trabajando en sus empresas, en empleos tales como asistentes de venta, bodegueros, juniors, empaquetadores, cajeros, ayudantes de farmacia, etc.; agregando que era importante que el trato con los jóvenes había sido y debía continuarse estableciendo “en términos de estudiantes en práctica y no sobre la base de establecer una relación laboral, mediante contrato de aprendizaje o a plazo fijo” (SENCE, 1996, 14-15).

En suma, la lógica operatoria del Estado, respecto al SNC, ha tendido y tenderá, en uno de sus ramales, a subvencionar la demanda de capacitación acordada por las empresas; y en el segundo de sus ramales, a incentivar la oferta de las OTEs para “formar” e incrementar la “movilidad laboral” de los jóvenes en el extenso hemisferio laboral móvil, microempresarial e informal de la economía chilena.

Ambos ramales han sido evaluados. En cuanto al primero, se ha sostenido insistentemente que, si bien ha incentivado la participación de la gran empresa dentro del esquema SENCE, no ha ocurrido lo mismo con la mediana y pequeña empresa, y menos con el sector informal, sectores donde, sin embargo, opera

el 80% de los trabajadores chilenos. Se dan diversas razones para ello: desconocimiento del SNC por parte de los empresarios; demora en los reembolsos fiscales; insuficiencia del 1% para los micro-empresarios; diversos prejuicios o temores del empresariado a un nuevo tipo de fiscalismo; desconocimiento de las bondades de la capacitación, etc. (MARTÍNEZ, E., 1992; M. del Trabajo-SENCE, 1994 y 1996; GUTIÉRREZ, M., 1996).

En cuanto al ramal "social", luego de una evaluación altamente positiva de la primera etapa del programa "Chile Joven" (M. del Trabajo-SENCE, 1994 y 1996 b), se ha llegado a conclusiones menos optimistas: se trata de un programa en que a los empresarios les interesa más "la disciplina laboral que la competencia técnica"; que el programa ayuda a las empresas a resolver problemas de atochamiento en momentos peak, pero que no genera una efectiva inserción laboral"; que "predomina cierta lógica mercantil en el tema de la capacitación, donde unos organismos supuestamente especializados en capacitar se estarían disputando un mercado abierto por Chile Joven, en desmedro de la calidad de la capacitación que entregan"; que, en realidad, "sólo se busca semi-calificar a los participantes" (MIDEPLAN, 1996; para otra mirada: GÓMEZ, J.C., 1996), etc..

El peso específico de estas evaluaciones ha determinado, pues, la predisposición del Estado a intentar una "segunda etapa" (con ajustes técnicos) en ambos ramales, dentro de la misma lógica central establecida por los Decretos con Fuerza de Ley anteriores a 1990.

## **b) Los grandes empresarios**

"Chile está hoy enfrentado –señaló un gran empresario– a la gran batalla de la productividad... Estamos obligados a incorporar más tecnología a nuestros procesos productivos.... Este es un imperativo válido no ya para las empresas, sino también para los países. Hoy día, más que las empresas, compiten los países... En otras palabras, ya no basta tener ventajas comparativas en determinadas áreas. Ahora es necesario tener ventajas competitivas... porque la competencia es por países, es por legislaciones, es por el nivel educacional de la población, es por la eficiencia del sector público, es por la calidad de los puertos, por la idoneidad de los técnicos, por la efectividad de las vías de comunicación..." (FELIÚ, M., 1991, 83).

La globalización de la economía parece haber totalizado el concepto y el imperativo de la "competitividad" más allá del ámbito de la empresa y aun de lo económico; sobre todo, en el sentido de tornar imperativa la totalización de las 'calidades' certificadas por el mercado. Lo que, al parecer, lleva a trascender la responsabilidad de la empresa individual para depositarla, a nivel de país, co-

mo un 'deber de modernidad' que obliga, conminatoriamente, a adecuarse a los standards globalizados de 'calidad total'. Esto ha llevado a algunos grandes empresarios a exigir de la clase política civil la gestión y desarrollo de un "Proyecto País", y del sistema nacional de educación el acoplamiento a los requerimientos planteados por el incremento de la productividad (Entrevista; también: ASEXMA, 1996). De este modo, si el Estado, desde 1976, ha transferido a las empresas la responsabilidad nacional de la capacitación ocupacional, aquéllas tienden hoy a transferir al Estado la responsabilidad de alcanzar la 'calidad total' exigida por la competencia abierta en que ellas se encuentran envueltas. ¿Qué depende de qué, en este caso? ¿Quién lidera este proceso?

Según las definiciones del PNUD, el liderazgo es, de algún modo, compartido, simultáneo y complementario: "la competitividad de una nación es cada día más sistémica que individual. Las empresas no compiten aisladas de su entorno, sino que lo hacen con una buena y capacitada mano de obra, con una alta capacidad de innovación tecnológica y con relaciones laborales armónicas y justas... La productividad tiene, por lo tanto, un aspecto directamente vinculado a la función productiva, y otro que se vincula al buen funcionamiento del complejo sistémico que posibilita la mejor inserción del país en la economía mundial" (PNUD, 1996, 76.). Esta definición, claramente, apunta a que la competitividad moderna se compone de dos funciones asociadas armónicamente: la "función productiva" (empresas) y la "función sistémica" (país, sociedad civil, o Estado). El problema no está en la definición en sí, que tiene un carácter descriptivo a la vez que paradigmático, sino en cómo se gesta y define el proceso histórico que conduce a esa situación paradigmática. Porque el problema chileno es que esa asociación armónica, pese al "desarrollo con equidad" impulsado desde 1990, es todavía más un postulado teórico (incluso no muy difundido) que una realidad. Los empresarios tienden a tomar la iniciativa en este sentido, pero exigiendo más al Estado (para que cumpla su "función sistémica") que a sí mismos, según queda de manifiesto en varios rubros estratégicos de la conducta empresarial (por ejemplo, la baja utilización del SNC). ¿Ha avanzado más el Estado que los empresarios en la "asociación armónica" exigida por las definiciones modernas de competitividad total?

De una parte, los empresarios tienden a definir el espíritu empresarial y el liderazgo económico como parte de una acción privada y exclusiva de ellos mismos; forma tradicional que, como es fácil de ver, se sitúa fuera de la lógica "sistémica" exigida por las definiciones expuestas más arriba. Para el gran empresario ya citado, la empresa no surge de las planificaciones sistémicas, sino de la imaginación y el coraje del 'sujeto' empresario: "podremos hacer mil estudios de factibilidad y de mercado... pero a la hora de la verdad la decisión de lanzarnos o no a la piscina... Toda empresa que nace es un salto a lo desconocido,



frente al cual las proyecciones, por muy complejas que sean, por muchos que sean los supuestos y las variables que incorporen, nada tienen que decir". Este capital imponderable, que contiene en sí mismo todo 'sujeto' empresario, no sólo se manifiesta en el origen de una nueva empresa sino también, y sobre todo, en la fase de su desarrollo y transformación en gran empresa: es el "liderazgo carismático", que consiste en su capacidad para formar, en torno suyo, una comunidad laboral que se identifique plenamente con el desarrollo estratégico de la empresa ("si es incapaz de provocar acuerdo, si es incapaz de generar en torno suyo valores y sentimientos como lealtad, entrega, profesionalismo y, más que eso, si es incapaz de allanar el camino a satisfacciones compartidas, quiere decir que algo anda mal en los empresarios") (FELIÚ, M., 1991, 78-80). Es claro que en esta perspectiva, el eje central está situado en las cualidades intrínsecas, exclusivas, del 'sujeto' empresario, como si la demandada 'asociación armónica' se centrara y dependiera sólo de ellas.

Por otra parte, para los grandes empresarios, la "lógica de productividad" –guía del desarrollo estratégico de la empresa– es una facultad privativa, exclusiva, de ellos mismos. Más aun: es el norte obligado y único de toda capacitación. "Para que realmente la capacitación sea efectiva –y eso es lo que nosotros proponemos– debe satisfacer una necesidad, una necesidad orientada a lo que el trabajador hace en la empresa; esto es: a la productividad. Tiene que ir orientada a la estrategia de la empresa" (Entrevista). La capacitación que no corresponda a una necesidad real de la empresa, por mucho que sea recomendada por el Estado o reclamada por los trabajadores, no puede ser aceptada. Incluso, puede ser peligrosa. "Ese es el tema que más preocupa al interior de las empresas... pedir capacitación sobre temas que a lo mejor a la empresa no le interesan o que no son prioritarios desde el punto de vista de la productividad, al interior de la organización... Yo he leído que ése es un tema que viene en camino (participación de los trabajadores en el diseño de los programas de capacitación)... y a muchos ejecutivos lo que les preocupa es que en el fondo le vengán a desarmar un poquito el naípe" (Entrevista). La gestión productiva y estratégica de las empresas no está, pues, "disponible" para contribuir al desarrollo del interjuego sistémico, tan recomendado hoy por el discurso teórico de la competitividad. Ni para reingenierías totales. Para el empresariado chileno, al parecer, la gestión estratégica no es compatible con nadie. Por esto –resumió un gran empresario– "los empresarios no van a enganchar con las comisiones bipartitas".

La tenaz defensa de la privacidad exclusiva de la gestión estratégica ha sido determinante en las opciones hechas por los empresarios respecto a cuál de los sistemas de gestión productiva y organizacional recurrir para impulsar el desarrollo estratégico de sus empresas. Según un estudio, el sistema organizativo de

la producción más utilizado por las empresas chilenas (75% de los casos examinados) ha sido el de la "subcontratación", seguido por el sistema "justo-a-tiempo" (50% de los casos), mientras que los sistemas que implican algún tipo de calidad total y por tanto de 'participación' de todos los actores del proceso productivo ("círculos de calidad, programas de cero defectos, reducción de niveles jerárquicos, y producción continua o cuarto turno") no han sido, salvo excepciones, utilizados (ECHEVERRÍA, M. & HERRERA, G., 1995, 8 et seq.). La subcontratación –como se sabe– implica externalizar determinados segmentos del proceso productivo o de servicios (*outsourcing*), con el objeto de reducir costos o transferirlos a empresas menores. Este proceso se ha desarrollado en Chile desde 1985, aproximadamente, y con gran fuerza –a una tasa de 15% anual–, desde 1990; pero aún no ha alcanzado su plenitud, dado que el nivel óptimo en una economía se logra cuando el 30% de las grandes empresas ha aplicado este sistema, mientras que en Chile el *outsourcing* sólo alcanza, actualmente, al 7% (El Mercurio, 27/5/1997, B4). Aparte de "convertir las grandes empresas en verdaderas ensambladoras" –habiendo ellas externalizado todos o casi todos los procesos productivos de 'las partes' constitutivas del ensamble–, la subcontratación está "cambiando absolutamente todas las políticas de recursos humanos porque ya, de partida, disminuye la gente; porque no se justifica tener una gerencia de recursos humanos en una empresa con una planta de trabajadores tan disminuida, y en donde en definitiva tú vas a estar, sólo, comprando (a los proveedores) y vendiendo (el producto ensamblado)... Ya casi no tienes trabajadores productivos...". La gestión productiva se transfiere entonces a "un conjunto de maquiladores externos" (que pueden ser los mismos ex-trabajadores de la firma). La gran empresa tiende a centrarse en actividades financieras y mercantiles. "La empresa qué es lo que hace: compra la materia prima (esto sigue en manos de la empresa) y se la vende a los maquiladores, los que confeccionan el producto y se lo venden a la empresa madre... No se externaliza la compra de materia prima porque ahí tú arriesgas demasiado la calidad. Entonces, el tema hoy en día en la empresa es el desarrollo de proveedores, y no es el tema de los recursos humanos" (Entrevista.). Dada esta opción mayoritaria, los empresarios no toman, del SNC, la oferta de capacitación productiva, sino, principalmente –según se anotó más arriba– aquella que va dirigida a su personal gerencial y administrativo; esto es: a sus 'residuales' pero centralizadas actividades mercantiles y financieras. La calidad competitiva tiende, por esto, a deslizarse desde los procesos productivos a los de mera administración.

Aparte de lo anterior, respecto a la innovación tecnológica requerida para el desarrollo de la productividad, los grandes empresarios no promueven la creatividad tecnológica al interior de su empresa (esto requeriría incentivar la constitución de equipos productivos, círculos de calidad, reducción de niveles jerárquicos, etc.) sino, pragmáticamente, la compra de tecnología en el exterior. Casi

sin excepción, sobre este punto, su afirmación dominante es: “la tecnología se compra”. Es decir: enfatizan el origen mercantil y no productivo de la innovación tecnológica, énfasis que se corresponde y refuerza con el sello mercantil que el outsourcing extiende sobre las grandes empresas. De este modo, en la práctica empresarial, la innovación tecnológica se importa del exterior y la capacitación, por tanto, consiste sólo en la adaptación de ejecutivos y trabajadores a la lógica productiva y organizativa que esa compra trae consigo. Esta opción tiene, cuando menos, tres consecuencias relevantes: en primer lugar, la capacitación tecnológica de punta es recibida por las grandes empresas de sus propios proveedores de hardware, formando parte del mismo paquete que se importa; en segundo lugar, los grandes empresarios privilegian estratégicamente su asociación con las firmas importadoras de tecnología, subvaluando la asociación productiva con los trabajadores, por lo cual se tiende a reproducir, una y otra vez, los “niveles jerárquicos” tradicionales de las empresas. Esto también conduce a subutilizar el SNC y a devaluar la posibilidad de establecer “comisiones bipartitas”. Y en tercer lugar, las grandes empresas tienden a incorporar nuevas tecnologías, principalmente, en las áreas de administración y servicios más que en la de producción material. En una importante investigación realizada sobre uso y capacitación en tecnologías emergentes, se constató que 43 de las 115 empresas examinadas en el estudio (coincidió con el porcentaje de ‘grandes empresas’ de la muestra) recibían información y capacitación de sus proveedores de tecnología: “El factor fundamental que determina la decisión de iniciar cursos en tecnologías emergentes es la tendencia que se observa en el mercado. En este sentido, juegan un papel fundamental las casas proveedoras de software y hardware. En la medida en que logran introducir productos nuevos en el mercado, crean la necesidad de capacitación... Algunas empresas proveedoras de hardware y software entregan la capacitación junto con la venta de los sistemas o de las aplicaciones... Estas empresas realizan el contacto fundamentalmente para vender el software, y la capacitación es un subproducto de esta venta”. En 1997, el propio Ministro del Trabajo reconoció el importante rol que en la capacitación están jugando las casas proveedoras, en el borde o fuera del SNC (INTEC-Chile, 1997, 22 et seq.). Podría decirse que la capacitación realmente pertinente al desarrollo de la competitividad la ofrecen las casas importadoras o las consultoras extranjeras más bien que las criollas OTEs reconocidas por el SENCE. Es con relación a aquéllas y no a éstas que la capacitación tiene un sentido de real ‘inversión’: “si en un minuto yo tengo que optar entre una inversión (importación de tecnología) o la capacitación, yo opto por la inversión porque es más tangible y el retorno es inmediato, en cambio la capacitación del trabajador es a largo plazo... implica mayor riesgo que una máquina que importo” (Entrevista). Por esta misma razón, la alianza estratégica de las empresas se establece con agencias extranjeras más bien que con el SENCE o los trabajadores: “nosotros tenemos una alianza estratégica con Seminarium; estos cursos

muchas veces están fuera del SENCE, son caros y los \$3.200 hora (que paga el SENCE) son como quien dice una 'galletita', realmente un envoltorio mínimo, porque un curso de esa naturaleza hoy día puede costar tranquilamente unos \$300.000 y el SENCE a uno le cubre \$3.200 por hora, siempre y cuando la persona gane menos de 10 ingresos mínimos... ahora, si gana más, el 50%, la franquicia no cubre ni la décima parte del costo...". Por esto, las grandes empresas que capacitan, "exista o no exista el SENCE, van a capacitar igual" (Entrevista). Se desprende de lo anterior que el SNC, pese a estar centrado políticamente en la lógica de productividad de las empresas, no logra insertarse productivamente en esa lógica, permaneciendo en el borde, con una relativa superfluidad; sin asociarse armónicamente, como socio 'sistémico', con la función productiva. No es extraño que un gran empresario haya dicho que el decreto vigente sobre capacitación "contempla un subsidio, un regalo estatal a la empresa privada; luego, según esta ley, la capacitación es una opción disponible pero voluntaria para las empresas" (FANTUZZI, R., 1989, 54).

La lógica del gran empresario, en suma, se encuentra atada de modo estratégico a la oferta mercantil de tecnologías emergentes y a la reorganización mercantil de sus externalizadas plantas industriales; lo que, unido a la autopercepción subjetivista del empresario, lo lleva a defender la privacidad exclusiva de la lógica de productividad y a tornarse hermético frente a las exigencias 'totalizantes' de la competitividad-país. De un modo u otro, la tendencia marcada por esta lógica se está reflejando en la performance registrada por Chile en los rankings internacionales de competitividad, en los que se registró un descenso desde el lugar 13 al 22. El análisis de los factores de competitividad para el período 1993-1997 muestra un mejor rendimiento del factor "Gobierno" (lugares 5, 7, 6, 5 y 13) que el factor "Gestión Empresarial" (lugares 8, 18, 11, 9 y 14); mientras que, como cabría esperar, el factor peor situado de la competitividad chilena ha sido el de "recursos humanos" (lugares 25, 28, 25, 23 y 34) (El Mercurio, 13/04/1997, B1 y 12). De acuerdo a estos datos, efectivamente el Estado parece haber avanzado más que los grandes empresarios en la lógica de la 'competitividad-país', al mismo tiempo que el no-avance de la 'asociación armónica' entre ambos parece estar situando a los trabajadores ("recursos humanos") en una peligrosa posición postergada y marginal. ¿O es que el modelo se desarrolla, precisamente, descansando sobre esa postergación?

### **c) Los medianos y pequeños empresarios**

Dada la tendencia de las grandes empresas a mejorar sus índices de competitividad por medio de, principalmente, la externalización de los segmentos costosos o superfluos de su proceso productivo y la formación de diversas periferias o "trenzas" de maquiladores que asumen autónomamente esos segmentos, no

puede sorprender el hecho de que las micro, pequeñas y medianas empresas hayan tenido en Chile, recientemente, un explosivo desarrollo. La expansión de este estrato empresarial se inició hacia 1985, pero entre 1990 y 1994 alcanzó una tasa de crecimiento casi explosiva (en coincidencia con el incremento del outsourcing). De este modo, mientras el número global de empresas aumentó un 13% entre 1990 y 1993, la pequeña y mediana empresa (PYME) más que duplicó esa tasa, creciendo un 33%. Por su parte, las microempresas (sector informal) aumentaron desde 364.110 a 400.529 (CORFO, 1994, 4-5). Es importante agregar que la PYME, sumada a la microempresa, proporciona el 79,8% del empleo existente en el país, configurándose como la principal responsable del significativo descenso registrado en la tasa nacional de desempleo a partir de 1985 (CORFO, 1994, 14 et seq.; SALAZAR, G., 1995).

La importancia actual de los estratos empresariales se mide por su performance competitiva, y ésta por la performance realizada en el mercado internacional. La cuestión central es ¿tiene la PYME chilena acceso a ese mercado? Los datos indican que los valores exportados por las empresas PYME entre 1990 y 1994 sólo representó 4,6% del total, contra 94,2% de la gran empresa (CORFO, 1994, 45 et seq.). En Taiwan y Japón –a modo de comparación– las empresas PYME suman más del 60% de las exportaciones. En cuanto a la distribución por empresa de las ventas totales, la PYME ocupa en Chile sólo el 19,3%, contra 76,0% de la gran empresa y 4,8% de la microempresa (BIZE, T., 1996, 1).

Cabe concluir de lo anterior, en primer lugar, que, en Chile, las empresas PYME se encuentran prácticamente reclusas en el mercado interno y que, aunque sus producción “maquilera” se incorpora en medida variable, físicamente, a las exportaciones, no están directamente relacionadas con el mercado externo. En segundo lugar, las empresas PYME tienden a regirse por factores domésticos de competitividad y ganancia, los cuales, o bien pueden representar residuos de prácticas tradicionales o pre-modernas de productividad, o bien pueden constituir el ‘lado oscuro’ sobre el cual descansa buena parte de la “competitividad-país”. En tercer lugar, las empresas PYME parecen haberse transformado en el receptáculo de los “segmentos costosos” externalizados por las grandes empresas, razón por la cual deben asumir y resolver, de cualquier modo, un problema de costos básicos y de productividad acrecentado a un grado exponencial; problema que sólo podrán resolver incrementando su dotación tecnológica a un grado equivalente, o, en el mismo grado, capacitando o castigando a la fuerza de trabajo. Por último, cabe concluir también que el nuevo modelo (primario) exportador chileno descansa, en una medida casi estratégica, en la (crítica) situación del (recluso) estrato empresarial PYME, no sólo respecto a su productividad sectorial, sino también en términos de las condiciones reales de desarrollo económico-social que la PYME ofrece al 80% de los trabajadores chilenos.

En cuanto a la productividad por trabajador, la información existente señala que aquélla es de \$36.19 para la gran empresa; de \$1.08 para la microempresa, y para la PYME, de \$5.13 (BIZE, T., 1996, 1). Otros estudios revelan que los empresarios de este estrato tienden a remontar esta dramática diferencia incorporando, con sorprendente rapidez, tecnología moderna: “nosotros encontramos que la difusión de nuevas tecnologías... está más extendida de lo que es asumido en los círculos oficiales. Es cierto que en Chile las pequeñas empresas muestran altos niveles de heterogeneidad tecnológica; sin embargo, el plantel de maquinaria de varias de las firmas que visitamos está sólo un par de años detrás de las grandes compañías exportadoras de Santiago; constatación que está en agudo contraste con la convicción oficial de que el equipo productivo de la PYME está al menos 30 años retrasado respecto a la frontera internacional”. El problema no se relaciona tanto con el hardware, al parecer, sino con los patrones organizacionales del trabajo, donde los investigadores constataron serios problemas (DINI, M. & GUERGUIL, M., 1994, 459-60). Al igual que los grandes empresarios, los empresarios PYME parecen confiar más en la inversión en nuevas maquinarias que en la modernización de su organización laboral; lo que, de un modo u otro, se refleja en la mínima utilización que hacen del SNC. Entre 1990 y 1994, por ejemplo, sólo 18,84% de las empresas PYME utilizó el sistema SENCE, ocupando sólo 7,56% de los montos disponibles para ellas (para la microempresa estos porcentajes fueron 0,18 y 1,29, respectivamente) (BIZE, T., 1996, 4). Los estudiosos del tema explican que esto se debe a que el factor salario fijado por el Decreto Ley como patrón de medida es, para la PYME, insuficiente, por el reducido tamaño de las planillas que paga; que, además, la fuerte presión bajo las cuales la pequeña empresa trabaja impide distraer trabajadores o al mismo empresario en los trámites propios del proceso SNC, o siquiera informarse de las franquicias existentes (MARTÍNEZ, E., 1992; GUTIÉRREZ, M., 1996).

El problema puede ser más complejo si se considera que el SNC está diseñado a la medida de las grandes empresas; que éstas, en realidad, tienen su propio sistema de capacitación y que, por ello, el SNC no está diseñado para la PYME, siendo que ésta, cada vez más, es un importante soporte, no sólo de la red exportadora (vía maquila), sino también de las redes de empleo y de los costos externalizados (vía outsourcing). Por ello, “se da el contrasentido de que respecto a la utilización de los recursos que el Estado destina a la capacitación, el 90% lo utiliza la gran empresa; sin embargo, la gran empresa apenas concentra el 20% de la fuerza laboral. Es un contrasentido porque se dice que esto es un subsidio. Yo entiendo como subsidio aquellas acciones del Estado que vienen a compensar deficiencias del mercado. En este caso, lo que pasa es que es un subsidio perverso, que actúa exactamente al revés: viene a aumentar las deficiencias del mercado... Las grandes empresas tienen acceso a la información, a cré-

ditos más baratos y además, ahora, reciben un subsidio estatal para capacitar a su personal... Por eso, desde mi punto de vista personal es un subsidio perverso, porque va a aumentar la diferencia entre la gran empresa y la pequeña... 15.000 millones que están utilizando las grandes empresas y no los necesitan!" (Entrevista). Además, los cursos SENCE destinados a la PYME están concentrados en administración, computación e idiomas (60%), en conocimientos generales acerca de la industria (15%), servicios profesionales (4.7%) y conocimientos técnicos en la industria manufacturera (2.1%). Los empresarios que asistieron a ellos opinaron que esos cursos tienen sólo un 50% de utilidad, que son muy generales e "inadecuados a las necesidades de la PYME" (CORFO, 1994, 66).

El Estado ha incrementado su preocupación por la PYME. El nuevo proyecto de ley sobre el SNC incluye mejoramientos significativos para ella. Los fondos de asistencia técnica (FAT) y de desarrollo tecnológico y productivo (FONTEC) apuntan a incrementar la base técnica de la productividad PYME. Se ha recomendado insistentemente que estas empresas se agrupen en asociaciones o redes federadas, dado que así podrán aumentar su escala de operación y acceder mejor a todas las franquicias existentes (CORFO, 1994, *passim*). No obstante, la escala de operación de las asociaciones PYME no logra equiparar a la de las grandes empresas. Tal es el caso de la CORCAPYME, una OTIR organizada por los pequeños empresarios a fin de acceder mejor a las franquicias SENCE. "Sin embargo, en montos de recaudación, nosotros recaudamos \$455 millones el año pasado; en cambio, la SOFOFA, la Cámara Chilena de la Construcción y otras OTIR de las grandes empresas recaudaron algo así como \$4.000 millones... Atender sólo a las pequeñas empresas no es negocio; no se sustenta, no es sustentable... Entonces tengo que morir, y para no morir estamos trabajando con las grandes empresas...el negocio está en atender a las grandes" (Entrevista).

La lógica profunda de la pequeña empresa aparece nítida en el testimonio transcrito. Siendo la PYME, predominantemente, el vertedero de los costos indeseados (externalización) de las grandes empresas, la trayectoria de la PYME típica se desenvuelve dentro de una comprensión de costos tal, que se encuentra a menudo sujeta a un riesgo de muerte. La única posibilidad 'empresarial' de escapar a ese riesgo no es tanto asociándose en transversal, sino haciendo negocios que consolidan, precisamente, la externalización (maquila) y la propia "perversidad" de los subsidios (recurriendo a los privilegiados); es decir, usando como tabla de salvación a las mismas grandes empresas. Es una lógica circular que reproduce la condición crítica de la PYME y fortalece, al mismo tiempo, la competitividad internacional del sistema (gran) empresarial exportador. ¿Qué efecto práctico puede tener, en este sistema cerrado, la política estatal de apoyo tecnológico al empresario y capacitacional a los trabajadores de la PYME? Parece elemental concluir que ese efecto práctico puede constituir un

alivio de la situación crítica de la PYME, pero no una ruptura del comprimido rol estructural que ella está jugando, bajo la gran empresa, en el modelo exportador chileno. En rigor, esa política tenderá, en lo estratégico, a fortalecer ese modelo pero no a modificar la (crítica) posición estructural de la PYME.

Cabe hacer notar que, habitualmente, el análisis, la exposición o alegato público de la lógica sectorial de la PYME no incluyen la denuncia del impacto que ella tiene en los contratos laborales y en la situación real del trabajador que opera en este ámbito. Sin embargo, precisamente aquí radica, en buena medida, el factor doméstico –o lado oscuro– de la competitividad externa de la economía chilena.

#### **d) Trabajadores y sindicatos**

El discurso formal con que se presenta el SNC a la ciudadanía define al trabajador como ‘sujeto’ (pedagógicamente) fundante de la lógica de ese sistema, a la vez que como ‘masa social’ (prácticamente) receptora de sus beneficios. Pero al mismo tiempo, el SNC, en tanto que estructura funcional, opera centralizando al empresario como el actor o gestor protagónico de las actividades prácticas de capacitación, dado que éstas necesitarán fundarse en la privativa lógica de productividad de las empresas. La trayectoria histórica del SNC, por su parte, evidencia que ni los trabajadores han demostrado mucho interés por acogerse a los beneficios que supuestamente les concede el SNC, ni los empresarios han sido muy entusiastas en utilizar “el regalo” (subvención) que el Estado les ha concedido a través de la operatoria del SNC. Todo indica, pues, que el SNC, ni a través de su filosofía ni a través de su operatoria, ha logrado que los dos actores principales del proceso productivo se sumen masivamente a la cruzada *nacional* de capacitación (tanto el Presidente de la República como los empresarios han proclamado a 1997 como “el año de la capacitación”). En las secciones anteriores se examinó la lógica inherente a la conducta de los empresarios. Ahora bien ¿qué lógica explica la conducta específica de los trabajadores?

La información existente y las entrevistas realizadas concuerdan en que, para los trabajadores, los factores que frenan su integración a la cruzada nacional de capacitación son, principalmente, tres: la subcontratación, la flexibilidad del contrato laboral, y la índole de la innovación tecnológica.

La subcontratación (y en general, la mayoría de los métodos de reingeniería en uso) torna laboralmente selectivas las grandes empresas y laboralmente ambiguas y precarias las medianas y pequeñas. En las grandes empresas, las decisiones reingenieriles producen, de un lado, despidos, reducción y/o ‘maquilamiento’ de la planta global de trabajadores; y de otro, mantención de un elenco reducido de trabajadores altamente calificados, con salarios superiores al pro-



medio (GELLER, L. et al, 1994, 63). En cualquier caso, estas operaciones generan un fuerte sentimiento de inestabilidad y desconfianza, aun entre los trabajadores que han sido elegidos para permanecer en la gran empresa, dado que los cambios son decididos por los empresarios sin mediar consulta a los trabajadores. Un gerente de recursos humanos señaló: “Es toda una nueva visión, y lo terrible es que no es sólo de esta empresa, yo he conversado con otra gente, como por ejemplo, INDUGAS; allí, de 1.500 personas que eran el año pasado van quedando 300; pero no porque estén produciendo menos, sino porque han externalizado muchas áreas... Aquí tenemos dos sindicatos. Por supuesto que no están de acuerdo con el esquema que se les ha presentado, aunque le han pintado la parte bonita: que podrían ser empresarios. Se han dado cuenta que pierden muchos beneficios... Hay un clima de inestabilidad espantoso, y eso les crea angustia, una cantidad de problemas psicológicos. Si para uno como profesional es angustiante... imagínate en el caso de ellos, y más que están viendo que con el vecino del lado está pasando lo mismo y que es una realidad generalizada...” (Entrevista).

El gerente de otra gran empresa señaló que “el proceso de reingeniería iniciado en 1994 ha producido un cambio estructural, mucha rotación de las personas, mucha gente nueva: el promedio de edad ha bajado... hubieron cambios todos los meses. En este edificio, de 700 personas que trabajaban en 1994 hoy quedamos alrededor de 500... la empresa vendió todos los negocios que no formaban parte de la actividad central, y cada corte significó la salida de 30 o 40 personas...; a la vez, se han externalizado ciertos servicios y se ha formado alrededor de la empresa un conjunto de micro-empresas... Durante este proceso se suspendió la capacitación interna...” (Entrevista). Un dirigente sindical de la misma empresa comentó: “ya llevamos harto tiempo reestructurándonos. Soy testigo del cambio, del cambio de concepto, de cultura, de todo. Fue un cambio bastante violento. Ha generado una gran incertidumbre entre los trabajadores, sensaciones de inestabilidad. Y ha cambiado la percepción de la gente respecto a lo que espera de la compañía... Esta forma de desarrollar la competitividad es una tendencia de las empresas y de todo el país, y los sindicatos no pueden cambiarla... es otra sociedad... Y la reestructuración va a seguir... Hay desmotivación, temor. La gente no se atreve a tener mejores ideas para hacer su trabajo, por temor a equivocarse... Todo se vendió, la gente se fue. Se compró otra empresa de la competencia y llegó gente nueva que significó nuevos despidos...No hay credibilidad sobre que la reestructuración sólo llegó hasta aquí...” (Entrevista).

A través de la subcontratación se selecciona a los trabajadores que van a permanecer en la empresa madre, pero, a la vez, en tanto los procesos de reingeniería generan una atmósfera de inestabilidad, se debilita en los seleccionados su sentido de pertenencia a la empresa. Por tanto, la capacitación no se ve como

una posibilidad de mayor integración a la empresa sino, más bien, como un mejor potencial para la movilidad horizontal. Más aun: dado que la externalización envuelve a menudo la oferta de transformar a los trabajadores despedidos en una microempresa satélite de la empresa madre, no tiene mucho sentido para ellos la capacitación SENCE para "trabajadores", puesto que su destino más probable es ser "maquiladores" y micro-empresarios. Un dirigente sindical de otra gran compañía ve esta probabilidad del siguiente modo: "la empresa está externalizando todo lo que es de la parte operaciones, todo pasa a empresas externas: mano de obra barata... esas empresas son un verdadero tráfico de esclavos, lo hemos dicho mil veces. Aquí tienen a (N.N.), que es una empresa de esta empresa, pero que tiene una imagen distinta: las colas dan vuelta la manzana pero no es el logo de esta empresa el que se deteriora, sino una imagen **charcha** que nadie conoce... Esos trabajadores ganan la mitad de lo que yo gano, hacen lo mismo que yo hago, pero con otra imagen, con una camiseta distinta... Entonces todo lo que es externalizable: vigilantes, auxiliares, cajeros, atención de público... Lo que no es externalizable son los que hacen los grandes negocios de la empresa: los ejecutivos, a esos hay que regalinearlos, porque éstos tienen su carterita de clientes y si se me va puede que se lleve la cartera, porque muchos clientes tienen más afinidad con el ejecutivo que con la institución. Hay un trato diferenciado: los regalones son los de la mesa, que con un sólo día de trabajo pueden ganar millones de utilidad para la empresa... Están todo el día en la mesa, vendiendo, comprando. Son máquinas de hacer plata... ¡esos son los regalones!... Por otro lado, nos externalizaron de una **paraguazo** a más de 200 auxiliares de un día para otro... se organizó con ellos una empresa que se llama (N.N.), y hay uno que hace de palo blanco allí y es el gerente de N.N.. Se les contrató como N.N., y le quitaron los uniformes, les quitaron auxilio médico, les quitaron todas las garantías que tenían y les bajaron el sueldo... les pusieron término al contrato y los recontrataron porque esa gente ya conoce la labor que hay que hacer... Entonces ¿qué impresión me puede dar a mí el esfuerzo que está haciendo la empresa de capacitar a esa gente? Y ni siquiera tienen contrato como trabajador... boletean, son 'empresarios', les han llamado 'empresarios' los más osados y los tienen permanentemente en seminarios... dinámica de integración, trabajo para mejorar el clima laboral... Pero yo me siento diariamente aquí, veo que tengo como jefe un canalla, que no tengo posibilidades de ascenso... entonces, todo ese discursito bonito de 'somos una familia', 'somos un equipo' y toda esa dinámica dura el período que me tienen allá no más, luego acá y el otro tonto sigue con la misma no más..." (Entrevista).

La externalización parece afectar incluso a los "congresos de calidad", que tendían a ser la expresión más acabada del trabajo en equipo dentro de la planta productiva. Un gerente de recursos humanos dijo, a este respecto: "Se hizo una redistribución de las máquinas dentro de la planta, una redistribución que era

mucho más eficiente que la que había antes, y los mismos trabajadores la propusieron... Por esto es mucho más doloroso todavía lo que está pasando, porque la gente, con todo lo que se había hecho; ahora, no sé, es como que nos miran... uno de los dueños se empezó a asesorar afuera, por unos gurúes externos...; porque es un giro absoluto!... Se hicieron dos congresos de calidad donde participaron diversos grupos de trabajadores y expusieron todas las reducciones de costo que habían hecho. Pero resulta que a él le gustaba esto como una cuestión de imagen no más... salió en el diario... No como algo del logro de la gente porque si hubiera sido así no estaría pasando lo que está pasando ahora... el próximo año el congreso de calidad, en vez de ser un congreso entre los trabajadores de la empresa, va a ser un congreso entre los maquiladores..." (Entrevista).

La externalización y subcontratación, pese a los despidos masivos que ha involucrado, no ha producido un incremento del desempleo sino, por el contrario, su reducción. No obstante, tras el cariz positivo de esa reducción subyace el hecho de que el incremento del empleo se ha dado más entre los trabajadores eventuales y a nivel de las empresas maquiladoras que en el "núcleo laboral duro" del sector exportador de la economía. Y más entre las mujeres que entre los hombres (MIDEPLAN, 1996 a, 59). En un estudio sistemático de la situación de los trabajadores respecto de la capacitación, se constató que la "mano de obra indirecta de las empresas creció más de un 13% , por encima del aumento del empleo total manufacturero (7,6%)" (GELLER, L., 1994, 19; ECHEVERRÍA, M. & HERRERA, G., 1995, 17). De hecho, se ha constatado un volcamiento estructural de la economía chilena hacia la terciarización de las empresas y la precarización del empleo (DÍAZ, A., 1993 y 1995). Ha aparecido una nueva forma 'integrada' de marginalidad laboral (CARNOY, M., 1994, 176.). El resultado de ello ha sido una reducción del nivel de costos y de salarios, con un impacto positivo en el nivel de productividad. De algún modo, la lógica global del *outsourcing* ha terminado por estructurar una suerte de "neo-taylorismo" (DÍAZ, A., 1993). Pues ahora "se trabaja más y se realizan más operaciones de cualquier tipo, buscando reducir los tiempos muertos... los nuevos sistemas de organización de la producción y de las tareas están orientados a obtener una utilización óptima, o lo más eficiente posible, tanto de la fuerza de trabajo disponible como de las nuevas máquinas, más que a estimular el desarrollo de la creatividad y participación de los trabajadores en el ámbito laboral... La necesidad de reducir los tiempos muertos en el trabajo... contribuye a explicar el énfasis en el sistema de subcontratación combinado con la ampliación y enriquecimiento de las tareas" (ECHEVERRÍA, M. & HERRERA, G., 1995, 11-12).

Las drásticas aplicaciones de las técnicas de reingeniería (a efectos de reducir costos en las empresas exportadoras) redundan, como se dijo, en despidos ma-

sivos de trabajadores. Para poder despedir y subcontratar, los grandes empresarios necesitan tener una amplia "flexibilidad de contrato laboral". En otro nivel, la proliferación y drástica intercompetitividad de las empresas maquiladoras subcontratantes necesitan también de una amplia flexibilidad de contrato laboral, de una parte, para absorber los costos desechados por las grandes empresas, y de otra, para mantener bajos los niveles salariales contratando y despidiendo trabajadores eventuales. Parece evidente que todo el proceso descansa en la mantención de "contratos flexibles". Es decir, en que exista una gran movilidad laboral. En que la mayoría de los trabajadores no haga carrera (promoción) dentro de *una* misma línea de calificación –coincidente con la línea de desarrollo productivo de las empresas–, sino, transversal u oblicuamente, sobre *varias*. Que, en consecuencia, exista una masa laboral "flotante, rotatoria, que se caracteriza por su falta de pertenencia y su condición de disponibilidad" (Ibíd., 11). No es extraño, pues, que la capacitación ocupacional "los trabajadores la ven como ventajosa para la empresa: 'vamos a aumentar nuestras habilidades, pero es la empresa la que va a aprovecharse de eso'...". Empresarios y gerentes, por su parte, son tajantes en afirmar que: "la capacitación no implica promoción" (Entrevistas).

Dada la extrema flexibilidad de los contratos laborales existentes en Chile ¿tiende la capacitación a ser más un factor potenciador de la *movilidad transversal* de los trabajadores que un factor de su *promoción* ocupacional?

La flexibilización del mercado laboral consiste en "facilitar al empleador la contratación y despido de trabajadores" (YÁÑEZ, S. & LÓPEZ, D., 1996, 97). Más específicamente, consiste en ofrecer "empleos sin escrituración de contrato... sin cotización previsional y de salud... con salarios bajo el mínimo legal y exceso de jornada de trabajo". Con respecto al pasado *fordista*, éstas son "formas atípicas" de empleo, núcleo de la llamada "precarización", que predomina, precisamente, en los llamados "ejes proyectivos del modelo" (agricultura de exportación, industria maderera y la pesca) (ESPINOSA, M. et al., 1997, 3-4).

La flexibilidad de contratos y la movilidad del empleo han permitido de que, en Chile, se haya producido una reducción de costos laborales que es casi un récord a nivel internacional: "el estudio de la OIT presenta un cuadro comparativo de costos laborales para diferentes países, entre los que se cuentan Estados Unidos, Corea del Sur, Hong-Kong y varios países latinoamericanos. De acuerdo a estos datos, el costo laboral por unidad de producto en Chile resulta ser el más bajo, igualable sólo al de Perú. En efecto: en Estados Unidos éstos representan 45% del total; en Corea del Sur, 28%; en Argentina, 21%; en Brasil, 24%; en México, 20%, y en Chile y Perú, sólo 19%..." (ESPINOSA, M., 1996, 12).

La presión que el sistema laboral (léase como “flexibilidad de contrato” e inestabilidad del empleo) ejerce sobre los trabajadores ha motivado la presentación al Congreso de un proyecto de reforma laboral, cuya aprobación parece difícil, por la radical oposición del empresariado y de sus representantes políticos, para quienes la “rigidez” de las leyes laborales chilenas es uno de los “principales problemas que afectan al quehacer empresarial”. La campaña que está realizando la poderosa organización sindical norteamericana AFL-CIO para que la aprobación del ingreso de Chile al NAFTA se condicione a la aprobación de la reforma laboral, ha profundizado la molestia de los empresarios frente a ese problema (El Mercurio, 29/03/1997, B1 y D1). Todo indica, pues, que el actual sistema de contratos “atípicos” se va a mantener por algún tiempo, lo mismo que la movilidad transversal de los trabajadores eventuales. Por ello, podría pensarse que los trabajadores continuarán entendiendo la capacitación ocupacional como parte del desarrollo empresarial, y no de sí mismos. Si, por vía de excepción, el trabajador eventual logra capacitarse dentro de una misma línea ocupacional (camino posible para dejar de ser eventual), lo más probable es que tienda a abandonar las filas de la PYME y emigre a otros estratos superiores. Pero este paso se da mucho mejor capacitándose en el sistema formal de educación (Centros de Formación Profesional, etc.) y no en los cursos temporeros de capacitación ‘social’, dado que éstos preparan fundamentalmente para la movilidad transversal dentro de la PYME (Entrevistas).

El desafecto de los trabajadores por el SNC tiende a ser reforzado, además, por la forma en que impacta en ellos la “recepción” de la innovación tecnológica (exterior) y por la forma en que los empresarios asumen la “política salarial de productividad”. Como se indicó más arriba, la innovación tecnológica no surge en Chile del proceso productivo interno de las empresas, sino de sus conexiones mercantiles internacionales, donde las compañías proveedoras juegan un papel determinante. Un gran empresario sostiene permanentemente que “todo se puede comprar en exterior: la materia prima, la tecnología de punta...” (SENCE, 1996). Teniendo esas conexiones un carácter estratégico además de mercantil, tienden a ser, por lo mismo, privilegiadas, confidenciales y manejadas sólo por el estamento de los altos ejecutivos. Los trabajadores se informan de la nueva tecnología por el súbito comunicado de algún jefe: “llegó una máquina nueva”; lo que implica que, si no llega gente nueva, un experto de la firma proveedora va a capacitar en la nueva máquina a un grupo reducido de trabajadores que “son siempre los mismos” (los “regalones” de la gerencia) (ECHEVERRÍA, M. & HERRERA, G., 1995, 22). Los trabajadores no participan en la producción de innovaciones tecnológicas, y cuando lo hacen, es sólo para producir ‘tecnología blanda’ (organización de faenas), lo que no implica ni mayores salarios, ni promoción, ni detención de los procesos de externalización. La innovación tecnológica importada y la capacitación en tecnología de punta que se realiza en la

empresa, por ello, terminan por convertirse para el trabajador en 'otras' manifestaciones de la celosa privacidad, poder y jerarquía que, desde hace mucho tiempo, articulan verticalmente a la empresa y al empresario chilenos. Para ellos, la lógica de la productividad es no solo importada, sino también, y sobre todo, ajena. De modo que la capacitación que se da como parte orgánica de esa lógica puede ser, en ocasiones, incluso, opresiva: "de acuerdo a lo que está escrito, es voluntaria, pero de voluntaria-obligatoria... en ninguna parte está establecido que es obligación para el trabajador ir después de la jornada de trabajo, dos horas, a una sala de la empresa a estudiar materias que son un beneficio para la institución, pero tiene que ir, y si no va se le complica la existencia acá dentro... pero son cursos que a uno tampoco le aseguran proyección ni garantía dentro de la institución... los aumentos de renta y las promociones no están condicionadas a los cursos, son materia aparte. Entonces no hay mucha motivación de la gente por ir, tampoco..." (Entrevista).

Es evidente que la capacitación en tecnologías de punta, al *disociarse* del sistema de promociones (al menos para la mayoría de los trabajadores de una planta industrial) termina por devaluar, en la mente del trabajador, la importancia crucial de la innovación tecnológica. Porque, en los hechos, por encima de ella está siempre el *poder* de los jefes, concretizado, por ejemplo, en la imposición de los "regalones" por sobre el rendimiento productivo o el nivel de capacitación logrado por el trabajador corriente. "En los resultados... hay mucha gente pasada a llevar, que tiene muchos cursos aprobados, pero por ahí surge un "regalón" y le dan la pasada... no hay seguridad de que se vaya a obtener una promoción. Desgraciadamente, depende mucho de la jefatura..." (Entrevista). "Regalones" son los mismos ejecutivos, los mandos medios y el personal administrativo, que son, según las estadísticas del SENCE y el testimonio de los trabajadores, los que son preferentemente capacitados con cargo a la subvención fiscal. Se cree que el personal administrativo es visto por los ejecutivos como más leal a la empresa: "El empleador escoge para capacitarse, haciendo uso del 1% SENCE, fundamentalmente, a trabajadores administrativos... Piensan que el administrativo va a colaborar con ellos más años que un trabajador productivo; porque saben que si mandan a uno de éstos a aprender soldadura o mecánica u otra cosa, éste se les va a ir" (ECHEVERRÍA, M. & HERRERA, G., 1995, 23). Y naturalmente, los administrativos necesitan adiestrarse en los nuevos programas computacionales que llegan al mercado y en cursos de inglés o de administración, que son, como se sabe, los cursos que componen la mayor parte de la oferta capacitacional en Chile. El gerente de recursos humanos de una gran empresa aseguró que el año pasado se había hecho una capacitación masiva a todo el personal. Un dirigente sindical de esa misma empresa aseguró que la capacitación consistió en aprender el manejo del programa WINDOWS '95: "o sea, algo que uno puede aprender, simplemente, practicando" (Entrevistas).

Si la innovación tecnológica lleva al empresario a valorar los incrementos de la productividad logrado por sus máquinas y trabajadores, aquél puede, a modo de incentivo, pagar a sus trabajadores "bonos de productividad", que se suman a los salarios. La tasa de esos bonos se fija según una determinada meta de productividad. Según los trabajadores, el empresario puede y tiende a manejar, de múltiples maneras, el dato de la productividad: manipulando el cálculo, fijando metas colectivas altas que no se logran alcanzar pero que le permiten absorber el plus logrado con el esfuerzo laboral realizado, otorgando bonos individuales que estimulan la competencia y deterioran la solidaridad, reduciendo el monto del salario base e incrementando su parte variable (bonos). Se ha calculado que el 42% de las empresas utiliza estos sistemas, como también el 36% de las industrias manufactureras (GELLER, L. et al., 1994, 7).

En suma, es muy difícil no admitir que la lógica de productividad de las empresas, en tanto centrada en la subcontratación, la flexibilidad de contratos y en la importación tecnológica, se ha articulado en una relación inversa con la lógica de desarrollo de los trabajadores. Tan inversa que, en muchos sentidos, la conveniencia de aquélla se constituye a costa de erosionar los *derechos sociales* básicos de estos. Especialmente, en cuanto a la posibilidad de articular un sindicalismo capaz de neutralizar esa inversión. Esta contraposición, al mismo tiempo, conspira contra la posibilidad de asociar ambos actores en un proceso conjunto y 'nacional' de desarrollo de la productividad y la capacitación. No hay lealtad ni de uno ni de otro actor para con una estrategia *integrada* de incremento de la productividad y la competitividad del país. Algunos grandes empresarios tienden a exigir al Gobierno que ponga en marcha un "proyecto integrado de competitividad-país", pero los empresarios no parecen estar proponiendo ni construyendo un "proyecto integrado de Empresa" (ASEXMA, 1996). En esta situación, la propuesta capacicional del Estado, centrada filosófica y socialmente en el trabajador y operacionalmente en la empresa, no está sembrando en un terreno ya abonado por la (privilegiada) acción empresarial, es decir, en un terreno de lógicas integradas. Más bien, está sembrando sobre la aridez de lógicas en dispersión.

Comprensiblemente, los sindicatos no incluyen, normalmente, la capacitación en sus negociaciones colectivas. Excepto en situaciones de emergencia, como el traslado forzoso de plantas industriales de zonas turísticas, por ejemplo, que obliga a los sindicatos a exigir capacitación para su "reconversión profesional" (Entrevista). El nuevo proyecto de ley sobre el SNC propone la creación de "comisiones bipartitas". La cuestión es: ¿pueden los sindicatos convencer a los empresarios de que deben formar una alianza para asumir en conjunto el tema de la capacitación y la competitividad? Es poco probable: "no está en la conciencia del trabajador la necesidad de la capacitación para asumir niveles supe-

riores al interior de la empresa, porque tampoco está planteado dentro de la política de la empresa... el movimiento sindical está preocupado de los procesos de formación para la organización sindical, para la defensa de los intereses sindicales... además, tampoco hay una conceptualización clara entre lo que es formación y lo que es capacitación" (Entrevista). Es evidente que, para el trabajador, el problema propio pero *real* de la precariedad del empleo (factor de neo-marginalidad y neo-pobreza) es un problema de mayor prioridad, dentro de su lógica, que el problema ajeno (empresarial) de la productividad y la competitividad internacional del país; sobre todo si 'su' problema deriva precisamente de la solución que se le está dando al segundo. El trabajador chileno (sobre todo el "eventual") está rodeado, de hecho, por inestabilidad laboral, informalidad de contrato, inseguridad promocional, salarios variables, así como por la semidesocupación que significa moverse transversalmente sobre las redes del empleo PYME. Lo que catapulta a uno (el empresario), comprime y ahoga al otro (el trabajador): "las relaciones laborales le permiten al empleador no respetar mucho los derechos que tiene el trabajador... por lo tanto, hay mucha movilidad y la mayor capacitación no asegura, muchas veces, los mejores puestos de trabajo" (Entrevista).

En este contexto, para los trabajadores parece más útil una formación profesional sólida que les permita eludir el farrago de la movilidad transversal e insertarse por arriba, con peso propio, en el sistema laboral. En este sentido, para ellos, es más importante el sistema formal y nacional de educación. Pero este camino, que es válido en 'su' lógica, está bloqueado por otras razones de mercado: los altos aranceles de la educación superior. En su defecto, parecería ideal contar con un Instituto Nacional de Capacitación organizado y administrado por los propios trabajadores; lo que está en sus proyectos, pero también –como dicen ellos mismos– en sus "utopías". Entretanto, predomina la desmotivación (Entrevistas).

### **e) Los Intermediarios**

La subvención fiscal a la demanda (empresas) y a la oferta (OTES) ha promovido el surgimiento de un mercado de capitales para la capacitación que, a su vez, ha formado un competitivo mercado de demandas y ofertas de servicios capacitacionales. Teóricamente –es decir, conforme a la lógica neoliberal de estimulación pública e iniciativa privada– la dinámica conjunta de estos mercados debería producir la integración de las lógicas sectoriales (del Estado, los empresarios y los trabajadores) y el desarrollo de un solo proceso de incremento nacional de la capacitación, la productividad y la competitividad. Sería materia de análisis y discusión el problema de si el mercado abierto de la capacitación es capaz de superar las disociaciones cerradas (estructurales) producidas por la



innovación tecnológica importada, la flexibilidad de contrato legalizada y la práctica consolidada de subcontratación. Es decir: si a un mercado abierto pueden encomendársele objetivos y tareas (políticas) que consisten, precisamente, en remover los factores macro que, en gran medida, lo constituyen. Diríase, a modo de hipótesis, que ese mercado, lo más que puede lograr –sin suicidarse– es rebotar ofertas y demandas en un ping-pong vegetativo, sin resolver la tarea estratégica que se le ha encomendado. Lo que no obsta para que surja una frondosa actividad mercantil (“cobertura”) de capacitación.

De este modo, las complejas relaciones entre los actores centrales de la productividad, la capacitación y la competitividad (como se dijo: el Estado, los empresarios y los trabajadores) se han resuelto instalando entre ellos un mercado capacitacional, en cuya hóspera ecología ha proliferado un gran número de intermediarios. “Estamos viviendo una revolución exponencial de la capacitación –acotó un gerente de recursos humanos de una gran empresa–, y yo, por lo menos, recibo 5 o 6 llamadas a la semana ofreciéndome este curso y el otro, sin contar las cartas y dípticos. Estamos sufriendo un verdadero acoso. Y entre los ofertantes hay de todo: gente idónea y muchos ‘rifleros’. Hay que tener mucho cuidado” (Entrevista). Por su parte, el encargado de capacitación del SENCE informa que ha habido un gran aumento de los organismos intermediarios que ofrecen capacitación: “hay 4.000 y tantos que se han inscrito, hay 3.800 OTEs vigentes, de las cuales 1.300 ofrecieron cursos el año pasado, y de esas 1.300, sólo 260 dan cuenta del 80% de los cursos y de los trabajadores capacitados. Esto quiere decir que 260 OTEs hacen el 80% del trabajo del sistema, mientras las otras 1.040 se hicieron cargo del restante 20%, y quiere decir también que otras 2.500 o más tuvieron rentabilidad negativa para el sistema” (Entrevista).

El SENCE ha estado perfeccionando el registro y la supervisión global de la masa de OTEs, pero no intenta “hacer un ranking de ellas, sino caracterizar lo que debe ser una OTE”. De todos modos es un hecho que, como en todo mercado abierto, las ‘empresas’ ofertantes (las OTEs, para este efecto, de hecho lo son) resultan heterogéneas, y pueden distinguirse grandes, medianas y pequeñas empresas, entre las que se dan, incluso, tendencias oligopólicas así como ‘quebras’ inevitables. Las empresas (OTEs) grandes son, por lo común, aquellas que ofrecen capacitación productivo-industrial, que disponen de maquinaria moderna o producen innovaciones propias, y que están respaldadas, o bien por agencias extranjeras, gremios empresariales, universidades y centros de formación técnica consolidados. En este sentido, destacan, por ejemplo, INACAP, las universidades tradicionales (de Chile, Católica, Santa María, Santiago, Concepción), la universidad Adolfo Ibáñez, CFT Indep, CFT Cámara de Comercio de Santiago, Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, SERVICAP, ASIVA, ASICOM, Servicios Educativos SONTA, Intertraining, Winners

Ltda., Price Waterhouse Consultores, Zeitgeist Ltda, etc. (SENCE, 1996, 8-9). Puede decirse que las grandes empresas capacitadoras, por su magnitud y consolidación, forman parte, en cierto modo, del sistema formal de educación y capacitación. Muchas de ellas fueron de hecho constituidas y alcanzaron su escala actual de operaciones por la acción interventora del Estado (caso de las universidades tradicionales y de INACAP).

Es notable el hecho de que estas grandes empresas no tienen su clientela mayor dentro del sistema SENCE, sino fuera de él; es decir, en clientes que, privadamente, se inscriben en sus cursos, pagando de su pecunio los aranceles respectivos. Controlan, pues, un amplio nicho natural del mercado, obtenido por su mayor trayectoria, prestigio y escala de operaciones. El director de capacitación de INACAP, por ejemplo, informa que "nuestros clientes particulares no tienen ningún apoyo. Hay un grupo muy importante de gente que se inscribe en nuestros cursos directamente, pagan con sus propios recursos y no tienen ningún apoyo del Estado... Siempre se habla de apoyo a las empresas, pero los más perjudicados son los particulares, que son gente que están en distintas situaciones: desempleados, por ejemplo, que buscan entrenamiento para comenzar a trabajar en alguna otra cosa..." (Entrevista). En cuanto a las grandes compañías e industrias, las OTEs mayores les venden, según convenio, "cursos cerrados", más especializados y de mayor valor. Es decir, pueden cubrir tanto las demandas individuales (generales) de 'formación' como las demandas empresariales (específicas) de 'capacitación'. Su lógica no es reforzar o implementar esta o aquella política sino ofrecer un servicio a todo el que pueda pagar por él, con o sin subvención del Estado. En el caso de INACAP, ese servicio se ofrece a todos los que, pagando por él, se interesan por una capacitación "orientada fundamentalmente a la parte productiva, a todo lo que es tecnología productiva".

Es importante considerar que, en la lógica de los trabajadores, es estratégicamente más relevante desarrollar su 'formación' profesional (que potencia las decisiones del trabajador) que su 'capacitación' en la planta (que potencia las decisiones del empresario). Esto implica una motivación mayor por seguir cursos más abiertos y formalizados (liceos industriales, centros de formación técnica, universidades) que por seguir cursos cautivos (empresariales), o semi-formales (SENCE). Y dentro de los más formalizados, prefieren los cursos más breves y accesibles, que es el caso de los que ofrecen los CFT. La evolución de la matrícula de los CFT muestra que, entre 1983 y 1993 (coincidiendo con el auge de la subcontratación), los alumnos inscritos se han duplicado, de 40.000 a 80.000. Y es significativo también que la mayor parte de ellos (51,1%) se haya inscrito en las carreras de Administración y Comercio, en coincidencia con la tendencia mercantilizadora de las grandes empresas que externalizan segmentos importantes de su proceso productivo. Dentro de estas carreras, la que con-

cita mayor interés es, como cabe suponer, Secretariado (PERSICO, P., 1995, 35-37). Y en el caso de INACAP, Hotelería (Entrevista). La opción es, pues, por 'profesiones' de tipo administrativo. De acuerdo a testimonios ya expuestos, el trabajador administrativo tiende a permanecer más tiempo en la empresa, los ejecutivos confían más en él y construyen la lealtad de este trabajador distinguiéndolo o "regalonéandolo" con capacitaciones y promociones. Los cambios reingenieriles y computacionales han concluido, incluso, por transformar el trabajo de las secretarías, que ya no tienen su rol tradicional, sino otro que puede caracterizarse como de "asistentes de administración", en el desempeño del cual, por la rapidez de los cambios en el software que rige esta área, necesitan continuamente de re-capacitaciones (Entrevista). De modo intuitivo, pues, los trabajadores han terminado por comprender que el área productiva es más inestable que la administrativa, ya que la formación profesional en aquélla vale y pesa menos que en ésta. De donde podría colegirse que, en una medida importante, esta opción y su consiguiente demanda tienden a producir, en el plano de la oferta de las OTEs, una hipertrofia de los cursos administrativos en desmedro de los cursos productivos. Y esto también lo confirman las estadísticas del SENCE.

También existen, por paradoja, grandes empresas "capacitadoras" por el lado de la demanda: son los llamados "organismos técnicos intermedios reconocidos" (OTIR). Su función es servir a un grupo específico de empresas demandantes de capacitación diagnosticando su demanda y organizando la oferta de capacitación adecuada. Normalmente, con cargo a los fondos de la subvención fiscal. Su papel técnico consiste en racionalizar la demanda y optimizar la oferta. En otros casos ese rol se complementa con el de crear economías de escala en el mercado capacitacional, sobre todo, para las empresas PYME. De un modo u otro, las OTIRes forman parte del sistema SENCE, tanto porque dependen financieramente de la subvención fiscal, como porque amplían y afinan los canales de distribución de esos recursos. "Nosotros estamos seguros que el sistema de las OTIR es de una sociedad muy grande con el SENCE, por la cual el SENCE amplía sus canales de distribución: de tener dos oficinas en todo Chile más esta oficina de Santiago... el primer canal de distribución de la franquicia son las 8 OTIRes que hoy día existen. Vemos la OTIR como un gran aliado estratégico para nosotros" (Entrevista). En verdad, las OTIRes son empresas "maquiladoras" que han recogido las gerencias de recursos humanos que las empresas han externalizado, tanto como las oficinas de distribución externalizadas por el SENCE. Son, de hecho, subproductos de la reingeniería global y de los fenómenos de subcontratación que determinan en la actualidad no sólo el diseño de las estrategias empresariales sino también de las políticas públicas. Si ellas, al igual que otras maquiladoras, absorben los costos externalizados, reduciéndolos, sería materia de un análisis más empírico; en todo caso, por lo pron-

to, esos costos son absorbidos por los recursos del Estado. Cuando menos, están cumpliendo el papel de "integrar" a dos de los tres actores protagónicos de la productividad y la capacitación: los empresarios y el Estado.

Las OTIRes operan con las grandes empresas (inclusive CORCAPYME, que habiendo surgido para servir a la PYME, como se vio, debió servir también a las grandes, para hacerse financieramente 'viable'), siendo las principales la de la SOFOFA, y la de la Cámara Chilena de la Construcción, ASIVA, ASIMET, y CODESSER, entre otras. Pueden tener, como en el caso de la primera, más de 1.500 empresas afiliadas, por lo que manejan recursos considerables. En cierto modo, son los 'bancos' privados de la capacitación financiada por el Estado. El gerente de capacitación de una OTIR señaló: "Lo que pasa es que aquí en la OTIR funcionamos casi como un banco, aquí hay cuentas corrientes con empresas, ejecutivos de cuentas... nosotros manejamos el crecimiento que va teniendo la empresa y cómo lo va gastando...lo que veo como riesgo es que cuando uno funciona como OTIR está administrando recursos y es importante el tema de la confiabilidad sobre la administración que uno tiene... en una OTE no es lo mismo... aquí hay una administración de recursos... ¡y no son despreciables!..." (Entrevista). Como se indicó más arriba, estos 'bancos' pueden manejar alrededor de \$4.000 millones al año, lo que les permite seleccionar cuidadosamente los cursos y las OTEs que servirán las necesidades capacitacionales de sus afiliados. Retienen el 20% del fondo de remuneraciones de sus afiliados –permitido por la ley– y cobran aparte por otros servicios técnicos (Entrevista). "Las OTIRes tienen un conjunto de beneficios y ganan dinero en forma impresionante... ¡si dan ganas de meterse a una OTIR!" (Entrevista). No es extraño que ellas sean partidarias de que la capacitación deba coincidir con las necesidades de la empresa y que las "comisiones bipartitas" no son convenientes para el empresario (Entrevistas).

Diferentes son las características y la situación de las OTEs que califican como medianas o pequeñas. Muchas de ellas surgieron en los años 80 en la lógica solidaria de las "organizaciones no-gubernamentales" (ONG), y otras en los 90, conforme la lógica subcontratista de las "consultoras" (SALAZAR, G., 1995). De cualquier modo, su escala de operación es de nivel microempresarial, no están respaldadas por consorcios empresariales o instituciones de origen estatal, han visto reducirse drásticamente los recursos externos y, no pudiendo competir con ventaja en la capacitación productiva (*hardware technology*), tienden a concentrarse en el espectro social ("*humanware*") de la capacitación, con fuerte dependencia del sistema SENCE, FOSIS, CONACE, SUBDERE, municipios y otros capitales públicos abiertos a la licitación competitiva. En rigor, el grueso de las OTEs opera, no en el ámbito de la capacitación productiva, sino en el ámbito de la formación social. Si ingresan compitiendo en el primero (por lo común en el área de "aprendizaje"), lo hacen por necesidad, con escaso equipamiento técni-

co, en pequeña escala, utilizando a menudo conexiones y amistades extramercado, arriesgando, por tanto, una evaluación deficiente. El SENCE, más que supervisar rigurosamente su performance, incrementa y perfecciona los requisitos formales que deberían cumplir para inscribirse en sus registros y licitaciones (“estamos haciendo un manual”). El incremento en la calidad de la oferta – se piensa– no debería inducirse por control administrativo, como demandan muchos empresarios, sino por la propia dinámica del ‘mercado’. “Porque las OTEs se van a regular solas. Una OTE de calidad va a presentar cursos de calidad, porque no puede presentar de baja calidad porque no se lo van a comprar... Nosotros estamos trabajando precisamente en ir identificando esas dificultades y aprobando cursos que realmente valen la pena, pero desde la perspectiva de una economía de mercado; el que dice que ese curso vale o no vale la pena es el que lo compra... lo que nosotros estamos promoviendo es poner aquí un mercado de la capacitación” (Entrevista).

Todo indica que, entre las grandes y las pequeñas OTEs se ha estado produciendo una división del trabajo capacitacional: las grandes tienden a operar en el ámbito de la producción, a permanecer en los registros de las OTIRes y a servir las necesidades estratégicas de las grandes empresas. Las pequeñas, en cambio, tienden a ganar licitaciones productivas de tipo marginal (becas de aprendizaje, o con empresas que aun desconocen el mercado y están fuera del sistema OTIR, aliado estratégico del SENCE), a operar fuera de las redes OTIR y, preferentemente, en la capacitación ‘social’ que administran el SENCE u otros fondos fiscales o municipales. Por ello, su ventaja comparativa son las diferentes disciplinas vinculadas a lo que un empresario llamó la “humanware” (elaboración de proyectos, técnicas de organización, de comunicación, talleres de autoestima, *focus groups*, clima laboral, planificación estratégica, etc.), razón por la que su verdadero campo de trabajo tiende a ser el mercado surgido de la subcontratación de políticas sociales, tanto gubernamentales como municipales, y sus contratantes tienden a ser, más bien, reparticiones públicas y no empresas privadas (SALAZAR, G., 1995). Sin embargo, por su especialización y su mayor cercanía a las comunidades locales, los actores sociales y la ciudadanía misma, su trabajo capacitacional tiene mayor impacto en la sociedad civil (no en la empresa), en el plano cultural (no en la economía) y en la política nacional (no en el mercado internacional); de modo que su proyección estratégica tiende a conectarse con los movimientos internacionales que procuran resolver o trascender las contradicciones o problemas de arrastre del modelo neoliberal (KLIKSBERG, B., 1993, y SALAZAR, G., 1996, ‘a’ y ‘b’).

Es claro que las OTEs pequeñas, a inversa de las mayores, no presentan movimientos tendientes a montar economías de escala o *holdings* de acción centralizada: no tienen OTIRes ni ‘bancos’ que administren de conjunto las subvencio-

nes o licitaciones que captan del Estado, ni éste las considera su “aliado estratégico” (el aliado estratégico del Estado parece ser la productividad y la competitividad, y no el desarrollo social). Por ello, están expuestas, de un lado, a todos los azares del mercado, y de otro, a todo el rigor de las normativas y requisitos que les imponen los registros SENCE o de la SUBDERE y los complejos “términos de referencia” de las licitaciones públicas. Y sin embargo, de hecho, son los “ejecutores de las políticas sociales”. De modo que, si las grandes OTEs, de un modo u otro, son responsables ante el desarrollo estratégico de las empresas privadas; las OTEs pequeñas, en cambio, aparecen como responsables en el desarrollo estratégico de la Sociedad, pero no ante ésta sino ante el Estado. La misma lógica mercantil adopta, así, una coloración (responsabilidad) ética diferente, según sea el referente-marco al cual se proyecte. Dada esta diferencia, las OTEs pequeñas definen su lógica de acción según una ética política que, en muchos sentidos, se siente incómoda (“utilizada”) en la desmedrada posición que ocupa en el mercado capacitacional y en las subcontrataciones políticas del Estado. De aquí que un grupo importante de OTEs haya concluido por reivindicar, de algún modo, su pasado de ONG, y por constituir una red asociativa (ACCIÓN) que, como tal, no es una OTIR ni un dispositivo para ensanchar la escala económica de operaciones, sino, más bien, una federación reivindicativa para concretizar un proyecto ético-político (CANCINO, B. & VERGARA, D., 1996; ACCIÓN, 1996).

La reivindicación de las OTEs (ONGs) pequeñas no dice relación principal con márgenes de eficiencia o tasas de subvención, sino con el rol específico que ellas están jugando en los planos sociocultural y sociopolítico. Porque si bien ellas ‘ejecutan’ las políticas de desarrollo social en el terreno, también ‘recogen’ y en cierto modo intervienen y modelan el sentir y el querer del ciudadano. Por tanto, actúan ni más ni menos que en plano fundamental de la soberanía. Este rol, evidentemente, las torna, de algún modo, instrumentos de esa soberanía. De hecho, las evaluaciones de terreno revelan que las ONGs están más prestigiadas socialmente que las propias reparticiones públicas encargadas de la política social (ASÚN, R., 1997). De algún modo, pues, su reivindicación central es la *participación* –no sólo la suya sino también de la ciudadanía– en el diseño de las políticas sociales. Pues, de hecho, se sienten marginadas de ese proceso.

Esta marginalidad ha afectado incluso a CORCAPYME, la OTIR de los pequeños y medianos empresarios: “esto lo he planteado en todas partes. La respuesta es que no se puede, que es motivo de ley. Entonces propusimos hacerles modificaciones a la ley... y todavía estoy esperando a ver si me reciben... Yo tengo 1.600 empresarios inscritos, y mi oferta es: ‘yo le administro eficientemente 13 U.T. mensuales’, y él me dice: ‘no, pues, porque el SENCE me pasa plata equivalente a 26 U.T. mensuales, y no 13’. Por lo tanto, curiosamente, la

ley impone una competencia desleal del SENCE a la OTIR que está trabajando con la PYME. Lo he conversado con el (actual) director del SENCE: me dijo que había un período de indicaciones y que a lo mejor la podríamos meter. Lo he estado llamando por teléfono y no me ha resultado. Todavía no me dan espacio... No he visto en las autoridades la intención de preguntar acerca de la nueva ley. En general, a las OTIRes no nos ha llegado ninguna invitación para discutir... Cuando yo dije que tenía observaciones (el anterior director del SENCE), me dijo: '¡mira, no me molestes, no me compliques la vida!... la nueva ley se ha demorado tanto ya y se va a demorar más de nuevo... sería una complicación'..." (Entrevista).

El tema de la participación en el diseño de las políticas y en las decisiones públicas es, sin lugar a dudas, un tema emergente. Lo impulsan las OTEs pequeñas, de vocación 'social'; lo están imponiendo, de modo creciente, los propios ciudadanos. Lo exige, de algún modo, la necesidad de incrementar el rendimiento neto de los programas de desarrollo local. Lo plantean, incluso, organismos internacionales. Se ha incluido –despertando críticas– en el nuevo proyecto de ley de capacitación. Lo recomiendan las técnicas "horizontales" de reingeniería (distintas a las de externalización). Y es evidente que la participación (social) que se está reclamando es distinta a la participación (individual) en el mercado; entre otras cosas, porque sobrepone al ajuste automático de éste la ejecución de una voluntad colectiva. E implica, también, incrementar el rol y estatus de la Sociedad Civil a un nivel similar al del Estado y del Mercado (SALAZAR, G., 1996, 'a'). La marginación que está frenando el pleno desarrollo de la lógica de acción de las pequeñas OTEs (ONGs) se funda, al parecer, en razones (o temores) de Estado, de mayor calado, sin duda, que la simple demora en la tramitación de un nuevo proyecto de ley sobre el SNC.

El mercado de la capacitación ha producido en Chile, pues, no sólo dos estratos de "organismos intermedios" (diferenciados por su escala de operación), sino una suerte de división de tareas (productivas versus de desarrollo social) que, de un modo u otro, tienden a desenvolverse en direcciones contrarias. Lo que revela que los objetivos estratégicos asignados a este mercado no están siendo alcanzados por éste, en ninguno de sus tres sentidos (empresarial, laboral, y de integración). A menos que se considere que el desarrollo empresarial *a costa* del no-logro de los otros dos objetivos restantes sea un éxito necesario y suficiente.

### III. TEMAS PRESENTES Y TEMAS AUSENTES

El tema de la capacitación ha sido presentado, en lo *explícito*, con referencia al interés general de Chile (desarrollo de la productividad y la competitividad) y

del trabajador (formación y promoción profesional), y como una iniciativa estatal tendiente a promover la acción (eficiente) del empresario. El núcleo central de este discurso es la subvención estatal (el 1% de las remuneraciones), el uso que hacen de ella los empresarios y la cantidad de trabajadores que acceden, por su intermedio, a los beneficios de la capacitación. Se asume que, como tal, este sistema es intrínsecamente moderno y positivo, de modo que su baja utilización y cobertura históricas es un problema funcional que puede ser resuelto con ajustes de afinamiento, pues no implica una falla estructural ni en su diseño (estatal) ni en la performance de los que han sido encargados de activarlo (los empresarios). No hay crisis ni motivo, por tanto, para un debate abierto, sino, sólo, la necesidad de manejar adecuadamente los actuales diagnósticos cuantitativos para superar los déficits de información, de utilización de los recursos, de escala de operación para la PYME, de acceso de los jóvenes y trabajadores eventuales al núcleo duro de la capacitación, etc. No hay un problema de metas, sino de rendimientos. En definitiva, el problema es, estrictamente, de manejo tecnocrático. No, por tanto, político.

Hay temas *implícitos* que, sin embargo, tienen menos cabida en el discurso y los intercambios explícitos acerca del SNC. Uno de ellos es que el SNC ha sido constituido, anatómicamente y fisiológicamente, como un mercado sectorial engarzado al sistema global de los mercados. Que su administración, por tanto, no está a cargo de una voluntad política (legal) que actúa por encima de las iniciativas cortoplacistas de los actores, sino de los ajustes automáticos de aquéllas. Que esto, sin duda, implica una concepción ingenua, e incluso principista de mercado, en cuanto a la capacidad de éste para ejecutar con eficiencia políticas públicas y objetivos macroestructurales sin producir dispersión de resultados. Sobre todo, cuando lo que se espera es superar viejos antagonismos estructurales (empresarios versus trabajadores) para instalar una tradición inédita: el desarrollo *cooperativo* de la productividad nacional. Del mismo modo, está implícito también el tema referente a cómo se realiza el aprendizaje inherente a toda capacitación, tomando en cuenta el modo como se *origina*, para el caso de Chile, la innovación tecnológica que es preciso aprender. Se da por sentado que la tecnología se compra en el extranjero, pero no se pondera el impacto que este origen externo tiene en el ajuste automático (mercantil) de las relaciones internas entre los actores domésticos de la capacitación. En este sentido, los 'contenidos' de la capacitación se asumen como materias universales (en sí, disponibles), configurando la misma relación ingenua que se da entre el estudiante secundario y las ciencias generales. De aquí el escaso análisis que se ha dedicado al rol desempeñado por las firmas (extranjeras) proveedoras de maquinaria y tecnología, especialmente en su efecto determinante en la (privativa) lógica de productividad de las empresas y en la demanda específica de capacitación que éstas manifiestan.



Entre los temas *ausentes* cabe citar, principalmente, dos: a) el gasto social en *Research & Development* (investigación y desarrollo) y su conexión con la innovación tecnológica, y b) el efecto perverso que ciertas técnicas de reingeniería (externalización y subcontratación, en especial) tienen en la carrera profesional del trabajador, en el nivel socioeconómico del creciente número de trabajadores eventuales y, sobre todo, en la integración efectiva de todos los actores a un proceso nacional de desarrollo productivo (no sólo de competitividad) y de innovación tecnológica local. Es evidente que ambos temas –así como los temas implícitos anotados en el párrafo anterior– tienen relación con el diseño estructural del modelo, y pueden explicar la deficiente performance histórica del SNC desde una perspectiva distinta a la puramente funcional. Los trabajadores y pequeños empresarios tienden a poner sobre el tapete ciertos aspectos de estos temas básicos –así como algunos investigadores–, pero sin configurar, ni una crítica sustantiva al SNC vigente, ni un discurso o una propuesta alternativa. No obstante esto, cabe pensar que la fuerza de los procesos reales involucrados en el SNC tenderán a explicitar los temas ausentes o implícitos y a configurar en torno a ellos una propuesta de recambio sin tantos niveles “implicados” del problema.

#### IV. UNA PERSPECTIVA HISTÓRICO EXPLICATIVA

La categórica afirmación “la tecnología se compra” (anotada más arriba) no es una respuesta rápida surgida al calor de una entrevista, sino la expresión ritual de una larga tradición empresarial chilena. Probablemente, la tradición más consolidada e indiscutida de la cultura económica nacional.

¿Cuándo comenzó a comprarse la tecnología y a consolidarse como tradición? No desde siempre, en verdad, sino, aproximadamente, desde fines de la década de 1830. Es decir: cuando se hizo necesario que las haciendas comenzaran a mecanizar su producción de trigo y harina, a fin de *competir* mejor con la harina barata que los barcos balleneros norteamericanos, desde Boston, como lastre, traían al Pacífico. Pues, de no ser así, esos barcos habrían arrebatado a los hacendados el control del mercado peruano. Y se inició el reemplazo de los molinos hidráulicos (de piedras) por otros movidos a vapor. Y a importar (“comprar”) máquinas a vapor y maquinistas que pudieran manejarlas y repararlas. Lo mismo se hizo en la minería, especialmente en los trapiches y fundiciones de cobre, desde mediados de la década de 1840, con el fin de *competir* mejor con las fundiciones de Swansea (Inglaterra), que hegemonizaban el mercado mundial (SALAZAR, G., 1984).

Dos necesidades estratégicas del comercio exterior chileno forzaron a los empresarios exportadores, pues, a incrementar su competitividad echando mano al

procedimiento que les pareció más rápido y moderno: la compra de tecnología a los *mismos* países con los cuales estaban compitiendo en la comercialización de productos primarios. La “modernización” del sector exportador (adición de máquinas a vapor y contratación de ingenieros y técnicos extranjeros) permitió, en dos rubros (harina, cobre), mejorar la competitividad del país en el ranking mundial de entonces, pero en otro rubro estratégico (tecnología) el país perdió autonomía e ingresó en un largo ciclo de dependencia.

¿Había otra opción? ¿Se pudo invertir en, y potenciar otras fuentes de desarrollo tecnológico? Para la lógica empresarial y política del corto plazo (dominante entre los mercaderes y estadistas de mediados del siglo pasado), aparentemente, no había otra opción. Para una lógica de mediano o largo plazo, aparentemente, sí. Pues debe tenerse presente que, entre 1541 y 1840, Chile no compró tecnología en el exterior, sino que *la produjo*. Era una tecnología rudimentaria, pero ingeniosa, útil y adaptada a las condiciones geográficas del país (por ejemplo, basó su fuerza motriz en los recursos hidráulicos, que eran abundantes, y no en el carbón, que no era de buena calidad). Cabe considerar que en las postrimerías del período colonial y a comienzos del siglo XIX, en base a esa tecnología local, Chile desarrolló su economía y su competitividad en un nivel suficiente para llegar a hegemonizar no sólo el mercado del virreinato peruano, sino también para tornar inútil y cara la tecnología minera de los ingleses desde 1817 hasta 1845, cuando menos (el cobre chileno se colocó con ventaja en la India, predominando sobre el de Swansea, durante las décadas de 1820 y 1830) (SALAZAR, G., 1996). La producción local de soluciones tecnológicas para resolver problemas productivos se basó, antes de 1850, en la articulación *cooperativa*, y a menudo *comunitaria*, de los sectores populares en las faenas agrícolas, mineras o manufactureras. En esta primera tradición, el contrato laboral (“**conchavamiento**”) se fundía frecuentemente con la asociación solidaria. El proceso productivo era una actividad social *abierta*, a menudo una fiesta (minga, rodeo, molienda, trilla, etc.), en la que todos podían participar, todos podían ‘capacitarse’ y todos podían aportar fuerza muscular y/o soluciones ‘ingeniosas’ a los problemas que pudieran presentarse en el trabajo. La tecnología local y la ‘modernización’, por ello, eran, antes de 1850, productos normalmente comunitarios (SALAZAR, G., 1985 y 1991).

La compra de tecnología en el exterior resolvió el problema de los grandes exportadores pero no contribuyó a desarrollar las condiciones estructurales de la economía socioproductiva. Más bien al contrario: inició su erosión y destrucción sistemática. Para decirlo en términos de la definición actual de la competitividad: la compra de la tecnología del vapor (que instaló el carbón inglés muy por encima de los recursos locales) incrementó la competitividad internacional de las grandes haciendas y las grandes fundiciones, pero erosionó dramáticamente

su entorno (marco sistémico); es decir: la competitividad-país. Pues todas las medianas y pequeñas empresas productivas entraron en un período de compresión y crisis. El campesinado se peonizó. El pirquinero (pequeño empresario minero) también. La gran masa artesanal fue erradicada hacia los márgenes de la ciudad. Los caminos se llenaron de peones ("rotos") desempleados, y los suburbios de las ciudades, de mujeres abandonadas "cargadas de niños". La tasa de mortalidad infantil alcanzó récords mundiales. Lo mismo el alcoholismo y la delincuencia. Es lo que, a fines de siglo, se llamó "la cuestión social". En ese contexto estallaron las huelgas, la violencia, y florecieron el anarquismo y el socialismo (SALAZAR, G., 1990 y 1991; GREZ, S., 1995).

No obstante, la compra de tecnología en el exterior continuó –lo mismo que la "modernización mercantil" a la que dio origen– tanto como permaneció estable la tasa de cambio del peso chileno respecto a la libra esterlina. Y mientras los exportadores chilenos pudieron negociar paritariamente con las grandes casas comerciales y bancos extranjeros (Gibbs & Sons, Williamson Balfour & Co., Duncan Fox & Co., Grace & Co, Graham Rowe & Co., Gildemeister, Anglo South American Bank, Banco Alemán Transatlántico para América del Sud, etc.), el Estado pudo mantener equilibrado su presupuesto y controladas las masas sociales. Y mientras no se agotaban los minerales superficiales de cobre. Pero, hacia 1873, esos minerales se agotaron. El precio del trigo bajó. La plata fue internacionalmente desmonetizada y el cambio del peso chileno (que era de plata), desde 1878, se derrumbó. Se desencadenó un proceso inflacionario. Los empresarios chilenos no pudieron seguir comprando la tecnología en masa. Cayó la productividad, se deterioraron los salarios y las empresas extranjeras aumentaron en varios grados su hegemonía estratégica sobre la economía nacional; sobre todo, porque solo ellas podían importar, instalar y reparar maquinaria moderna. Es decir: realizar inversiones realmente reproductivas. En ese contexto, los presupuestos fiscales fueron objeto de un fuerte drenaje, mientras las masas sociales iniciaban una gran oleada de movilizaciones (SALAZAR, G., 1987).

Cuando, hacia 1908, la crisis se hizo evidente y casi incontrolable, el país se halló en una situación tal que, de un lado, ya no podía invertir en la tradición social-productivista porque ésta había sido desmantelada, y tampoco podía esperar que los empresarios nacionales mantuvieran sus compras autónomas de tecnología en el exterior (el derrumbe del tipo de cambio y la inflación de costos se lo impedían). Sólo podía esperar (o incentivar) que las casas comerciales y los bancos importadores de tecnología incrementaran sus inversiones (y su penetración) en la economía nacional, pues sólo ellos disponían de esa tecnología y de las 'divisas' para importarla. El empresariado chileno comprendió que, para todos los efectos del desarrollo económico, la asociación con esas casas era *estratégica*, indispensable, y sin alternativas. De aquí que todas las enti-

dades patronales (SNA, SFF, y SNM) comenzaron a informarse periódicamente de los avances tecnológicos en revistas extranjeras, a recomendar a sus asociados que realizaran periódicos viajes al exterior para 'actualizar' sus conocimientos, a privilegiar la asociación con las casas proveedoras devaluando las asociaciones domésticas, y a presionar al Estado para que éste, también, prefiriese esa asociación por sobre cualquier otra. La única propuesta distinta vino de una gran empresa alemana (la M.A.N.), hacia 1912, la cual se proponía instalar en Chile fábricas *productoras* de máquinas, capaces de *innovar* en tecnología. Pero este proyecto colapsó a causa de la Primera Guerra Mundial (SALAZAR, G., 1988).

Cuando el Estado, después de 1940, asumió por sí mismo el papel que por cien años habían desempeñado en la economía chilena las casas importadoras y proveedoras de tecnología (que colapsaron por las dos guerras mundiales y la crisis comercial de 1930), no fue alterada la tradición que se había iniciado en 1840 ni reasumida la propuesta alemana de 1912. El Estado Empresarial chileno (1939-1973), pese a su gran proyecto de industrialización nacional, no fomentó la producción local de tecnología sino que tomó para sí su tradicional "compra" en el exterior. Para lo cual necesitó controlar el mercado de divisas (dólares), las exportaciones de cobre (que las generaban) y la relación directa con los proveedores de tecnología (Estados Unidos, de hecho). Pero el mercado internacional no fue, entre 1945 y 1973, lo que fue antes de 1914 o 1930. Y el Estado tuvo que hacer mal lo que las casas proveedoras de tecnología habían hecho bien antes de 1939. Por ello, los empresarios –unidos desde 1934 en la Confederación de la Producción y el Comercio– buscaron una salida directa, propia, hacia esas casas o centros proveedores. Lo que sólo lograron, tardíamente, hacia 1983.

Este rápido recuento indica que la tradición remarcada enfáticamente por la frase "la tecnología se compra" es una tradición secular, excluyente y sistémica. Que, partiendo de requerimientos competitivos del sector exportador, ha englobado la economía interior deteriorando a menudo los procesos sociales y políticos vinculados al movimiento productivo, a tal punto que los niveles de productividad resultantes (sobre todo en "recursos humanos") han sido suficientemente bajos como para obstaculizar seriamente la competitividad industrial del país. Obligándolo –como ocurrió después de 1930– a promover políticas de carácter proteccionista (para proteger un sector industrial de crónica baja productividad) y populista (para proteger a una masa laboral no incorporada paritariamente al proceso productivo). El hecho de que, actualmente, el país esté exhibiendo sus más pobres índices competitivos en rubros tales como "relaciones industriales" (lugar 28), "especialidades y productividad" (lugar 39), "capacidad técnica local" (lugar 35), "ciencia y tecnología" (lugar 34) y "recursos humanos" (lugar 34), no es ni por azar ni por una falla coyuntural de las

políticas económicas posteriores a 1980, sino porque este hecho es el reverso de la tradición secular de la frase “la tecnología se compra” (El Mercurio, 13/04/1997, B1, y 21/05/1997, B1). Se trata de un hecho igualmente antiguo, sólo que no ha encontrado la frase categórica que lo perpetúe en la memoria colectiva.

El pobre desempeño de los recursos humanos no es, como se ha visto, sólo una cuestión técnica de rendimientos productivos. Es decir, no es tan sólo cuestión de incrementar el aprendizaje y la utilización intensiva de las *compras* realizadas en el exterior. El hecho de que esas compras establecen una línea jerárquica de prioridades estratégicas, de flujos de poder y de gradación del continuo actividad-pasividad, también impide la articulación cooperativa y horizontal indispensable para que los actores del proceso productivo generen las innovaciones tecnológicas que su trabajo productivo conjunto requiere, tal como el “bajo pueblo” chileno lo hizo antes de 1850. La inversión de capitales en la compra de tecnología se contrapone a, y anula la inversión en R&D (investigación y desarrollo), pues la primera fortalece de hecho la pasividad que la segunda, por principio, necesita abolir. Mientras se siga privilegiando esa compra y mientras la innovación tecnológica siga siendo para el país una función mercantil-importadora, el sistema educacional y capacitacional estará siempre *retrasado* y será siempre inadecuado para cubrir las necesidades productivas estratégicas de las (grandes) empresas. Las críticas del empresariado al pésimo estado de la educación formal (registradas en las entrevistas y en el material revisado) en cuanto a operar como formación actualizada para el trabajo, o para reforzar o sustituir la capacitación que se da dentro de la empresa, no podrán nunca ser debidamente atendidas si, por otro lado, ese mismo empresariado preserva categóricamente la compra de tecnología a los ya centenarios proveedores de ella.

Es indispensable que el país, si quiere mejorar la posición que sus “recursos humanos” ocupan en los rankings internacionales de competitividad, invierta activamente en investigación y desarrollo. Es decir, en intentar fundar la producción *interna* de la innovación tecnológica. “Dado que el país ha dado significativos avances en el desarrollo económico y se confronta a los desafíos de la 2da. fase exportadora, el país debe sostener y fortalecer la senda expansiva del gasto en investigación y desarrollo (R&D) para nuevas tecnologías... (se debe) incentivar una segunda ola de innovación en las empresas nacionales”. Desde 1988, la importación de bienes de capital ha aumentado 2.5 veces; la inversión extranjera, el doble de eso, y la inversión en R&D, 2,4 veces (del 0,5 al 0,8% del PIB). Pero el gasto en R&D sigue estando, mayoritariamente, en manos del Estado (85%) y centrado en el sistema superior de educación (DÍAZ, A., 1995, 113 et seq.).

La cuestión, obviamente, no se reduce al incremento cuantitativo de ciertos indicadores, puesto que es igual o más relevante aun el problema de dónde y en qué *política industrial estratégica* se insertan esos incrementos. Pues es claro que la innovación tecnológico-productiva no puede depender sólo de las investigaciones universitarias o de la modernización de la educación básica o secundaria. La innovación tecnológica central debe realizarse en la empresa y dentro del mismo proceso productivo (N.N. 1997, *passim.*). Con respecto a ella, la innovación tecnológica del sistema formal de educación es sólo el 'entorno sistémico', su ecología-país. El problema es que, para que eso tenga lugar, es imprescindible **morigerar** o relativizar aquella tradición secular chilena cuyo anverso es la "compra" de tecnología en el exterior, y cuyo reverso es la línea jerárquica que sepulta los 'recursos humanos' en el fondo del ranking internacional de competitividad. Y es evidente que esa **morigeración** o relativización no podrá lograrse mediante subvenciones políticamente blandas al empresario, que lo dejan libre para asumir voluntariamente su autorreforma (o no), ni en la confianza de que los mercados sectoriales amparados en la benignidad (subcontratista) del Estado realicen en los próximos años una tarea que, a lo largo de un siglo y medio, no se ha intentado nunca en Chile.

En el mundo actual, hay diversos modelos de política industrial estratégica donde la capacitación opera en relación a la producción interna de nuevas tecnologías (BIRF, CIID, GTZ, BID, 1990, *passim*). Y en Chile hay también propuestas específicas acerca de cómo implementar políticas industriales prácticas, inversión sectorial en R&D, formación de barrios industriales e "incubadoras tecnológicas" (TAPIA, L., 1993; BENAVENTE, R., 1993.), etc.. O bien, como lo propuesto por un gran empresario: "Desde hace mucho tiempo estoy preconizando la necesidad de que el sector empresarial aporte al menos un 1% del total de su planilla de remuneraciones para destinar esos recursos a la formación técnica profesional. No me cabe ninguna duda que, de alguna manera, esa obligación tiene que imponerse en el próximo gobierno... Y si el 1% de que hablo no es suficiente, el Estado tendrá que poner un 1% más; y si eso todavía es insuficiente, habrá que preocuparse de que sea un 1,5%, pero la solución tiene que darse a través de ese camino: no podemos arriesgarnos que, a causa del 'temor' de imponer una ley en este sentido, nos quedemos cortos..." (RAMDOHR, G., en MARCEL, M., 1989, 77).

El problema no radica, pues, en la ausencia de ejemplos históricos y de propuestas alternativas, sino, sobre todo, en cómo desembarazar la voluntad política de los 'principios abstractos' del mercado y en cómo radicarla en el terreno cooperativo y participativo de todos los actores sociales de la producción. Donde, al parecer, existen potencias sinérgicas mayores (y costos sociales menores) que las contenidas en el esfuerzo de aprendizaje pasivo de lo que han inventado (y acumulado) otros.

## BIBLIOGRAFÍA

ACCIÓN (1996) *Boletín*. n.º. 3 y 4. (Asociación Nacional de ONGs)

ASEXMA-CHILE (1996) *Proyecto País*. Santiago de Chile.

ASÚN, R. et al. (1997) *Discurso alternativo de los marginales*. Santiago de Chile: SUR.

BENAVENTE, René (1993) Microempresa y asociatividad. *Proposiciones*, n.º 23 . ps. 470-85.

BIZE, Tomás (1996) *Diagnóstico de capacitación en la MIPYME*. Santiago de Chile. Informe CORCAPYME.

CANCINO, B.;VERGARA D. (1996) *La asociación de los privados. Organizaciones privadas de desarrollo*. Santiago de Chile: SUR.

CARNOY, Martin (1994) The new global economy, information technology & restructuring education. *International Journal of Technology Management*, v.9, n. 3-4. ps. 270-86.

(1995) Casos de Chile y México. En: Bultmann, I. (Ed.) *¿Democracia sin movimiento social?* Caracas: Nueva Sociedad.

CEPAL; ONUDI (1994) *Capacitación en América Latina: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales y sugerencias de política*. Santiago de Chile.

CINTERFOR/OIT. (1990) *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas en América Latina*. Montevideo.

CORFO (1994) *PYME, un desafío a la modernización productiva*. Santiago de Chile.

CORVALÁN-VÁSQUEZ, O. (1993) *Compensatory training and retraining programmes under structural adjustment. the case of Chile*. Ginebra: OIT.

DÍAZ, Alvaro. *Ajuste estructural, transformaciones sociales y su impacto en los actores sociales*.

--. (1993) Estructura y movimientos sociales. La experiencia chilena entre 1983 y 1993. *Proposiciones*, n. 22. ps. 13-20.

--. (1995) Estrategia de desarrollo tecnológico para la década de los 90. En: Abalos, J.A. (Ed.) *Chile, ruta al tercer milenio*. Santiago de Chile: ITESA.

DINI, M.; GUERGUIL, M. (1994) Small firms and human resources requirements in Chile. *IJMT*. v.9, nos. 3-4. ps. 440-63.

ECHEVERRÍA, M.; HERRERA, G. (1995) *Innovaciones y trabajo en las empresas manufactureras chilenas. La visión sindical*. Ginebra: OIT-ACDI.

ESPINOSA, M. (1996) *Tendencias sindicales: análisis de una década*. Cuadernos de Investigación, n° 2.


ESPINOSA, M. et al. (1997) Precarización del empleo: ¿un mal moderno?. *Temas Laborales*. v.2, n° 5.

FANTUZZI, Roberto (1989) Participación empresarial en la capacitación en Chile. En: MARCEL, M. (Ed.) *Capacitación y empleo de jóvenes*. *Apuntes CIEPLAN*, v.3, n.83-85. p. 54-57.

FELIÚ, Manuel (1991) El espíritu empresarial y su importancia en el desarrollo económico. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n° 116, jul.-set. ps. 77-83.

FRÍAS, Patricio (1992) Desafíos de la renovación sindical. *Economía y Trabajo 1991-1992*. ps. 103-130.

GELLER, Lucio et al. (1994) *Innovaciones, empleo, capacitación y remuneraciones en la manufactura chilena*. Ginebra: OIT / ACDI.

 GÓMEZ, J. Carlos (1996) *La capacitación laboral juvenil: una forma de disciplinamiento laboral de los pobres*. CIS-ARCIS.

GREZ, S. (Ed.) (1995) *Conflicto y movimiento social en Chile*. Santiago de Chile: Siglo XIX.

GUTIÉRREZ, Mario (1996) *Capacitación laboral en Chile: iniciativas políticas e incentivos a la inversión en capital humano*. ILADES-Georgetown University.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (1997) *Evolución de la actividad económica en 1996*. Santiago de Chile.



- INTEC (1997) *Identificación de nuevos sistemas para la capacitación en tecnologías emergentes. Informe de Avance*. Santiago de Chile.
- KAPSTEIN, E. (1996) Workers and the World Economy. *Foreign Affairs*, v.75, n° 3.
- KLIKSBER, B. (Ed.) (1993) *La pobreza, un problema impostergable*. Madrid: PNUD.
- MARTÍNEZ, Eduardo (1992) *Incentivos tributarios para capacitación*. Santiago Chile: CIDE.
- MIDEPLAN (1995) *Realidad económico-social de los hogares en Chile. Encuesta CASEN, 1992-1994*. Santiago de Chile.
- . (1996) *Balance de seis años de políticas sociales 1990-1996*. Santiago de Chile.
- . (1996) *El programa Chile Joven ante empresarios y OTEs de las regiones de Valparaíso y Bío-Bío. Informe Final*. Santiago de Chile.
- MINISTERIO DEL TRABAJO (1993) *El sistema de capacitación y empleo en Chile. Marco institucional. El SENCE y sus programas*. Santiago de Chile.
- . (1994) *El programa de capacitación laboral de jóvenes*. Santiago de Chile.
- N.N. (1995) *Singapur, la isla del silicio*.
- PERSICO, P.; PERSICO, M. C. *Tendencias del desarrollo de los Centros de Formación Técnica en Chile*. Santiago de Chile: CPU.
- PNUD (1996) *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago de Chile.
- República de Chile (1989) *Diario Oficial 27/09*.
- . (1990) *Diario Oficial 5/03*.
- SALAZAR, Gabriel (1984) *Entrepreneurs and peons in the transition to industrial capitalism: Chile 1820-1878*. Hull, United Kingdom: University of Hull.
- . (1985) *Labradores, peones y proletarios*. Santiago de Chile: SUR.

--. (1987) *Algunos aspectos fundamentales del capitalismo en Chile*. Santiago de Chile: SUR-EPS.

--. (1988) *El empresariado industrial en Chile: liderazgo nacional y conducta histórica*. Santiago de Chile: CONICYT. 2 vols.

--. (1990) *Empresariado popular e industrialización en Chile. Proposiciones*, Santiago de Chile, n° 20.

--. (1991) The history of popular culture in Chile: different pathsen . En: Amman, K. (Ed.) *S: Popular culture in Chile: resistance and survival*. Boulder: Westview Press.

--. (1996) *Dialéctica de la dominación mercantil: intercambio desigual, coacción, claudicación. Chile como West Coast 1817-1843*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Cuadernos de Historia.

--. (1996) *Estado, sociedad civil y agencias de desarrollo: desafíos y perspectivas*. Santiago de Chile.

--. (1996) *Tendencias trans-liberales del movimiento ciudadano en Chile 1973-1996*. En: Canto, M. (Ed.) *Organizaciones sociales y transición democrática en América Latina*. México.

SENCE (1996) *Bitácora Abierta, Santiago de Chile*, oct.

SENCE (1996) *Bitácora Abierta, Santiago de Chile*, dic.

SENCE (1996) *Programa empresa. Total del país: número de trabajadores capacitados 1991-1995*. Santiago de Chile.

TAPIA, Leonel (1993) *El desafío de la innovación y la creación de empresas. Proposiciones* n° 23. ps. 458-69.

YÁÑEZ, S.; LÓPEZ, D. (1996) *Globalización, reestructuración competitiva y empleo. Economía y Trabajo* n° 6.

# LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL SECTOR PRIVADO EN LA TRAYECTORIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN MÉXICO\*

LEONARD MERTENS

**Sumario:** Introducción. II. Evolución del sistema nacional de formación profesional. 1. La década de los sesenta: el modelo inductivo. 2. Década de los setenta: hacia un modelo sistémico de regulación Estatal. 3. La década de los ochenta: políticas activas de mercado de trabajo. 4. La década de los noventa: surgimiento del sistema de competencia laboral. II. Trayectoria de algunas instituciones de formación profesional. 1. Estructura actual de la Oferta Educativa Tecnológicas en México. 2. CECATI (Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial). 3. CONALEP. 4. ICIC (Instituto de Capacitación de la Industria de Construcción). 5. PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados). 6. CIMO (Calidad Integral y Modernización). III. Conclusiones. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

Existe consenso en el mundo de la política, el Estado y las organizaciones de empleadores y trabajadores de que la formación profesional es un factor fundamental en el desarrollo económico y social. También hay consenso de que la formación profesional para que pueda ser eficaz en sus aportaciones, debe descentralizar la toma de decisiones acerca de qué y cómo impartir la formación y vincularse mucho más con el mundo de trabajo. Existe, sin embargo, menos claridad y consenso sobre cómo y cuánto se debe descentralizar e involucrar al sector privado.

\* En la elaboración del presente documento se contó con el apoyo de Jaime DÍAZ y con los comentarios de Mónica BAEZA.

Ante la complejidad del problema y para el cual no hay respuestas únicas ni esquemas predeterminados, interesa saber qué camino ha seguido el sistema de formación profesional mexicano, cuáles han sido los aprendizajes institucionales y qué conclusiones se derivan para una estrategia de modernización de la formación profesional. Para ello se hizo una revisión de la trayectoria de la formación profesional mexicana durante las últimas cuatro décadas, resaltando aquellos elementos que han trazado y cambiado el rumbo de las acciones formativas, poniendo mayor énfasis en las experiencias de los años recientes.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera parte se analiza la trayectoria de la formación profesional en su conjunto, su articulación con el sector privado y la naturaleza y alcance de la descentralización. En la segunda parte se presentan, en forma resumida, las trayectorias seguidas por algunas instituciones de formación profesional en torno a los dos temas que aquí nos ocupan.

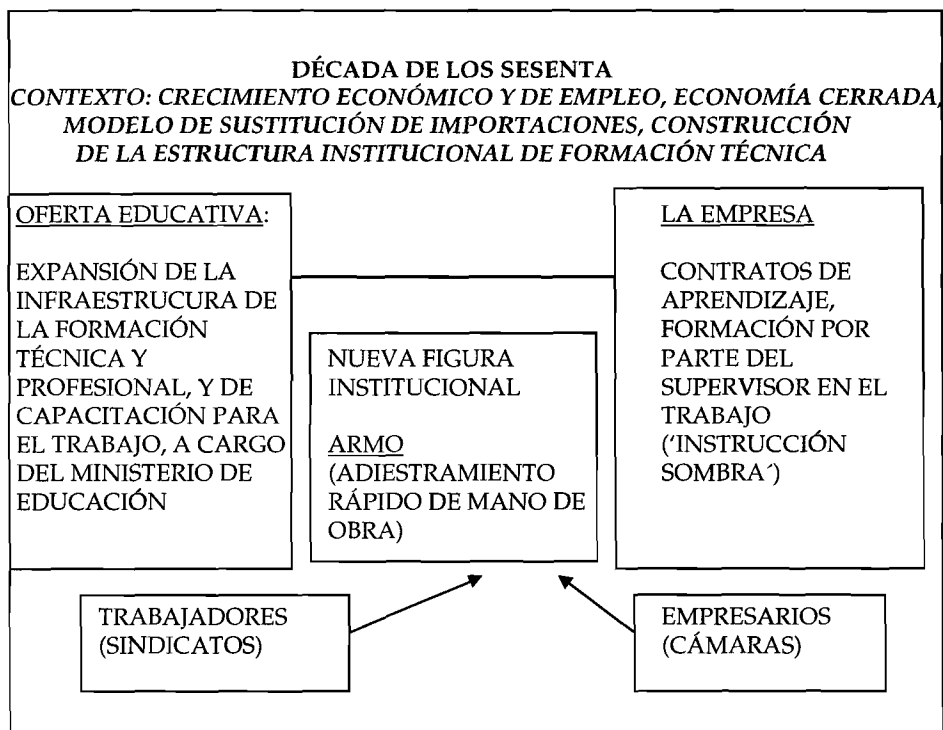
## **I. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL**

### **1. La década de los sesenta: el modelo inductivo**

En la década de los sesenta se dan acontecimientos importantes en la trayectoria institucional de la formación profesional y capacitación en México. Era la época de una economía de oferta y así se visualizó también a la formación profesional: generar una cantidad abundante de mano de obra mínimamente calificada para satisfacer la demanda de la industria naciente.

Los acontecimientos que destacan son los siguientes. En primer lugar, se consolidan las bases de la oferta de educación técnica y de capacitación para el trabajo por iniciativa de la Secretaría de Educación Pública (en adelante: ministerio de la educación) sin que se contemplara desde su diseño original un mecanismo de vinculación expresa con la empresa.

En segundo lugar se crea el ARMO (Adiestramiento Rápido de Mano de Obra), una nueva figura institucional, con características similares a los institutos de formación profesional en otros países de América Latina, la cual se centra en formar personal en activo. El otro eje en la actividad formadora de ARMO son los programas destinados al perfeccionamiento 'rápido' de la formación de trabajadores, en los talleres de la institución.



El ARMO se inscribe en una trayectoria de la formación en donde uno de sus principales componentes era el contrato de aprendizaje a nivel empresa, estipulado en la Ley Federal de Trabajo de 1931. "Aparentemente el contrato de aprendizaje había sido la manera natural de la capacitación en México. Sin embargo, más que para capacitar a las personas que se incorporaban a la actividad productiva, el contrato de aprendizaje sirvió para obtener mano de obra barata, lo que propiciaba la explotación encubierta de la clase trabajadora." (UCECA, 1980) Visto desde esta perspectiva, ARMO viene a dar un nuevo giro al concepto de aprendizaje en la empresa, que con la modalidad del contrato de aprendizaje se estaba desviando de sus objetivos.

No obstante la aparición y la labor de ARMO, el contrato de aprendizaje se coloca en el centro del debate de las relaciones laborales, haciendo hincapié el movimiento sindical en las desviaciones que se estaban generando, poniendo en segundo plano las posibles bondades de formación que una figura institucional como ésta podría tener. Ante la imposibilidad e incapacidad de los actores sociales y del Estado de dar a tiempo otro giro al contrato de aprendizaje, el sector

obrero organizado pugna por eliminar esta fórmula de contratación y lo logra con la nueva Ley Federal del Trabajo en 1970, obligando a las empresas a la 'formación profesional' de los trabajadores (Ibídem).

## 2. Década de los setenta: hacia un modelo sistémico de regulación Estatal

En la década de los setenta se deja atrás el contrato de aprendizaje y se inicia una nueva era institucional en la formación profesional en México, que se caracteriza por un intento de crear un verdadero sistema de formación, partiendo del nivel de la empresa, pasando por la rama de actividad, la región hasta llegar a la escala nacional. El nuevo sistema queda plasmado en la Ley Federal del Trabajo en 1978, que declara de interés social *promover y vigilar* la capacitación y el adiestramiento. Establece el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento de los patrones; obliga a los patrones a proporcionar información a los trabajadores sobre la aplicación de la tecnología, a prepararlos para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, a prevenir riesgos de trabajo y, en general, a mejorar sus aptitudes. Estas acciones, instrumentadas a través de planes y programas sobre capacitación y adiestramiento, se someten a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (en adelante: 'ministerio de trabajo').

La base del sistema son las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento a nivel empresa, integradas por el mismo número de representantes de trabajadores que de la empresa (empleador). Entre las funciones de las comisiones mixtas está la vigilancia de la instrumentación y operación del sistema, y los procedimientos que se implantan para mejorar la capacitación de los trabajadores. Estas comisiones mixtas deben ser registradas por el ministerio de trabajo y su principal objetivo es vigilar el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de capacitación (UCECA, 1980).

Se fortalece la oferta de formación profesional desde el sistema educativo, con la creación en 1978 del CONALEP (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica), organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se crea para responder con mayor agilidad a la necesidad de formar técnicos, saliéndose del marco institucional del ministerio de educación, incluyendo en sus órganos de dirección y consulta al sector productivo (no así a los sindicatos). Con este nuevo organismo, se completa el tejido de la oferta educativa pública centralizada en formación profesional a nivel obrero y técnico que opera en la actualidad en el país. No obstante, tampoco en esta década se crea una vinculación estrecha entre la oferta de la educación técnica profesional y el sector productivo, prevaleciendo así el modelo de la oferta.



Existe en el período una creciente preocupación de vincular la formación con el empleo. Aparecen los estudios de planeación de recursos humanos a nivel nacional, ante las señales crecientes de incompatibilidad entre la oferta de formación ofrecida por el sistema educativo y la demanda del aparato productivo y de aptitudes, al interior de las ocupaciones.

Se sitúa a la capacitación "(..) en las condiciones reales de trabajo, con el equipo y las herramientas que tendrán que dominarse en el ejercicio cotidiano de un puesto específico de trabajo" (GONZÁLEZ, 1982). La originalidad del camino mexicano "(..) consiste en haber entendido a la formación profesional como

parte inseparable de una relación laboral y, por lo tanto, como elemento que deben normar las autoridades del trabajo" (Ibídem).

Este punto último revela la paradoja implícita en el sistema que, por una parte, deja el diseño y operación de la capacitación en manos de los actores sociales de la producción y en forma totalmente descentralizada; por otra parte, la imperativa de querer vigilar y normar dicha relación por parte del Estado, reafirmando una visión y realidad paternalista de las relaciones laborales, basada en la idea de que los trabajadores por sí solos, y sobre todo a nivel de empresa, no están en condiciones de hacer respetar sus derechos a la formación. El no capacitar en la empresa es, entonces, un problema de voluntad que no se relaciona con el problema de cómo hacer una capacitación efectiva para satisfacer las necesidades de formación que derivan de una estrategia de mejora de productividad del negocio. Es decir, no se visualiza el problema del aprendizaje detrás de un programa de capacitación en la empresa, problema que para ARMO sí era uno de los temas centrales de preocupación y de su estrategia de implementación.

Se opta por no seguir el modelo generalmente adoptado en América Latina, aplicando en su lugar el enfoque de sistemas a la organización de la formación profesional en México: reconociendo la multiplicidad de participantes pertenecientes a diferentes sectores y con intereses particulares que deben conjugarse para lograr la capacitación (UCECA, 1980; GONZÁLEZ, 1982). En otras palabras, se abandona la idea de una institución nacional, encargada de impartir cursos de capacitación; se descarta la posibilidad de un impuesto especial para financiar la capacitación; se busca la participación de los obreros y patrones en todas las etapas de la capacitación (Ibídem). No obstante lo anterior, se crean institutos de formación profesional a nivel de rama de industria, resaltando el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) y el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA).

Se concluye que en la década de los setenta se forja un modelo de formación profesional, donde el Estado se hace cargo fundamentalmente de la oferta de formación a través del sistema educativo formal, desarrollando el curriculum y planes de estudio de manera centralizada, dejando la capacitación y el adiestramiento en manos del sector privado (trabajadores y empresa), descentralizando el diseño y la operación y con financiamiento de los empresarios, aunque con la vigilancia y control del Estado. Se implementó un modelo institucional de capacitación que podemos denominar 'regularista', con excepción de las actividades de índole 'inductivas' de ARMO y de algunas instituciones sectoriales.



### **3. La década de los ochenta: políticas activas de mercado de trabajo**

En la década de los ochenta se dan nuevamente cambios en las políticas de formación profesional, en un contexto de la primera crisis económica después de tres décadas, el estancamiento virtual del crecimiento del empleo formal, el giro definitivo en el rumbo de la política económica de apertura hacia el mercado internacional, la desregulación y desincorporación estatal en la economía, y un ambiente de pensamiento que apunta al funcionamiento del mercado como principal mecanismo para resolver los desequilibrios que se estaban perfilando en el mundo laboral, entre ellos, la formación profesional.

La paradoja en el caso mexicano es que desde la década anterior ya se había dejado en manos de los actores el problema de la capacitación en y alrededor del trabajo. Después de varios años de experimentación (MICHELI, ARTEAGA, 1994), se vislumbran una serie de deficiencias en el sistema de capacitación que se podrían denominar fallas de mercado y que demandan y justifican una 'innovación' de la intervención del Estado.

En esta 'innovación' no hay lugar para una institución como ARMO de líneas inductivas de aprendizaje institucional en capacitación. Por tanto, desaparece del mapa 'sistémico' de la formación profesional, quedando en esa línea de trabajo el ICIC y el ICIA, que dependen directamente de los actores de la rama.

Además, "Si bien estos institutos (para atender ramas específicas ..sic) resultaron novedosos, no tuvieron el impacto que en su momento se les adjudicó. (..) Este hecho puede ser ilustrado por la baja proporción de trabajadores del sector que pasan por los cursos impartidos por los Institutos, tanto en términos absolutos como relativos. (..) Asimismo, se advierte en algunos de estos Institutos una cierta concentración de sus esfuerzos en la zona del Distrito Federal y alrededores; en otras palabras, no han alcanzado un significativo nivel de desconcentración y descentralización de sus actividades.

Sólo uno de estos Institutos sigue jugando un papel protagónico en su sector, el ICIC. (..) acerca de las posibles falencias que llevaron a atentar contra una más firme presencia y consolidación de los institutos sectoriales, es que ellos se mantuvieron en un ámbito de actuación conservador, clásico en la materia. (..) se advierte en muchos casos que los programas de capacitación están demasiado atados a un puesto de trabajo, no brindando al trabajador capacitado una articulación adecuada con los procesos productivos y los procesos de trabajo; de esta manera, no se logra motivar al trabajador a incorporarse a los programas, desmotivándolo en la medida que los mismos no ofrecen una clara perspectiva de desarrollo personal y ocupacional dentro de la empresa" (WEINBERG, 1992).



Algunas de las lagunas que el modelo regulacionista había generado eran las siguientes: “(..) la mayor parte de la población económicamente activa no se ha visto favorecida por acciones llevadas a cabo por los servicios educativos y de capacitación existentes en el país” (GONZÁLEZ, N; IBARRA, A; 1984). Estos autores mencionan lagunas de tipo legislativo, técnico metodológico y de relaciones laborales. En cuanto al primero, señalan que jurídicamente no se atiende a la población del sector informal urbano ni al campesinado; que la pequeña y mediana empresa necesita un marco jurídico especial para cumplir con la capa-

citación; y que se requiere ampliar el concepto de ser, fines y alcances de la capacitación, incluyendo en éste las perspectivas de los trabajadores (Ibídem).

En cuanto al aspecto técnico-metodológico de la capacitación, se señalan las diferencias profundas entre empresas de una misma rama, por lo que no es suficiente el corte operativo por rama. A cada nivel del sistema nacional, se observaban las insuficiencias metodológicas: a nivel empresa, dificultades de evaluar integralmente la capacitación y sus impactos; a nivel de entidad federativa, la carencia casi absoluta de metodologías que permitan el cumplimiento de los objetivos; en el normativo global, la falta de un soporte administrativo y tecnológico (Ibídem).

En lo que atañe a la relación laboral, la dificultad de los actores sociales de la producción para vincular el proceso de aprendizaje con la productividad, el empleo y la calificación de los trabajadores, en una forma holística (Ibídem).

Lo más importante son las limitaciones que se detectaban en la empresa, es decir en la base del modelo. Estas se refieren sobre todo al desarrollo técnico de la capacitación, el saber llevar a cabo la capacitación, puesto que generalmente las Comisiones Mixtas se circunscriben al aspecto de vigilancia y de procedimiento (Ibídem).

Una evaluación del sistema nacional de capacitación y adiestramiento por parte del Banco Mundial y CONALEP, señala las limitaciones más significativas, que están en concordancia de las antes mencionadas: 1) tiene baja capacidad para promover la capacitación a la mayoría de los trabajadores; 2) la capacitación difícilmente llega a la pequeña y mediana empresa; 3) no se ha superado la etapa burocrática del registro de las comisiones mixtas y de los planes y programas de capacitación; 4) sólo genera procesos fragmentados y discontinuos de capacitación; 5) en la mayoría de las veces responde únicamente a las necesidades inmediatas en vez de anticipar a las futuras demandas (citado en MICHELI, ARTEAGA, 1994).

Este listado de 'fallas del mercado' eran suficientes para lanzar nuevas políticas del Estado tendientes a dar respuesta a las limitaciones que el sistema nacional de capacitación había revelado. Sin embargo, la respuesta no podría ser del tipo inductivo general, porque iría en contra de la idea de que el Estado, o una instancia nacional tri o bipartita, pudiesen dar respuesta adecuada a las limitaciones mencionadas. Incluso, todas las instancias bi y tripartitas consultivas que el sistema nacional contemplaba pasan a un segundo plano (UCECA desaparece), permaneciendo solamente las comisiones mixtas a nivel empresa y el organismo central de registro y verificación del Estado.

El Estado opta por ocupar el papel de facilitador de la formación de dos grupos vulnerables y hasta ese momento excluidos de la capacitación: los desempleados y los trabajadores de la pequeña y mediana empresa. Es un esfuerzo por inducir a las personas a la capacitación, sin presentar un modelo o esquema acotado de contenidos ni de modalidades. Más bien, opera con un conjunto de normas de proceso, los procedimientos, que deben regular la descentralización y el involucramiento del sector privado.

Ambos son innovaciones no sólo de la manera de cómo conceptualizar la capacitación desde la perspectiva del Estado, sino también quién lo ejecuta, el ministerio de trabajo y no el de la educación. Su fundamento no está en promover la capacitación en términos generales, sino en los desequilibrios en el mercado de trabajo que deberían ser atendidos por una política activa orientada al futuro, de invertir en formación, en vez de una política estática de soporte al ingreso, de protección de los mercados e incluso de orientación del gasto y la inversión estatal, que habían prevalecido en las políticas de empleo del pasado (OECD, 1990). El trasfondo de esta perspectiva es el concepto de la sociedad activa: a través de una inversión en la persona se busca que ella puede hacerse cargo de su proyección y protección en el mercado de trabajo.

Es un cambio radical de la perspectiva sobre políticas del empleo y del papel del Estado. Hasta entonces se había conceptualizado el empleo como función de variables macroeconómicas, influenciadas por la política del Estado, por la orientación del ingreso y gasto, la tasa de ahorro y el coeficiente del PIB destinado a la inversión productiva. El surgimiento de la UCECA para coordinar las políticas del estado en función del empleo, fue el exponente más claro de dicha línea de pensamiento de política económica.

El papel del ministerio del trabajo se circunscribía a ser un órgano consultivo en materia de empleo, elaborando estudios sobre el seguimiento del empleo y el diseño de políticas, que incluían la capacitación, entre todos los factores determinantes del nivel de empleo. En esa misma línea de ideas se hicieron los estudios de planeación de recursos humanos. Al ministerio del trabajo le correspondía actuar directamente en muy pocos aspectos como ejecutor de un programa de empleo.

Dicha escuela de pensamiento acerca del papel del ministerio de trabajo se inscribe en la visión de que, en una economía abierta, el empleo es, en primer lugar, una función de la mejora sostenida de la productividad, y ésta a su vez, de la capacidad de innovación, producto del aprendizaje, resultado de la inversión en equipo y en el recurso humano. El aprendizaje es muy difícil de guiar mediante políticas macroeconómicas, requiriéndose más bien de políticas secto-

riales, regionales, e incluso a nivel micro, donde el impacto macro se espera lograr en el mediano y largo plazo, a través de la focalización (una discusión similar se presentó en torno a las políticas de combate a la pobreza). Elemento importante a recordar es que, hasta entonces, el Estado había sido directa o indirectamente el principal dinamizador del empleo formal, papel que a partir de los ochenta deja de jugar (MERTENS,1986). A partir de esa fecha se concentra la política de empleo en el desarrollo de la productividad y competitividad del sector privado, especialmente la pequeña y mediana empresa, así como en el desarrollo de los mercados de trabajo (ARTEAGA, et.al., 1996).

El ministerio de trabajo lo plantea de la manera siguiente: "Con anterioridad, la política de empleo se encontraba implícita en la de protección e impulso al proceso industrializador. Posteriormente, la política de empleo se afina con instrumentos que le permiten expresarse de manera más concreta como políticas de mercados de trabajo. Sus instrumentos se orientan a: (i) facilitar la movilidad laboral (..); (ii) elevar la productividad y competitividad de las empresas, mediante asistencia técnica y apoyos a la capacitación en el trabajo; y,(iii) elevar los niveles de capacitación de la mano de obra para distribuir más ampliamente las posibilidades de aprovechar oportunidades ocupacionales. En conjunto, es una política de empleo dirigida a que el mercado laboral opere con mayor eficiencia y a flexibilizar la movilidad de la mano de obra" (STPS, 1995).

Como el ministerio del trabajo solo puede influir de manera marginal en la tasa y en el tipo de inversión, se quedó con el otro componente, más afín a su campo 'natural' de actuación: la inversión en capital humano. Se disuelve la función consultiva y coordinadora de políticas de empleo, asignándole un papel de ejecutor de un programa específico.

En el marco de la línea de pensamiento de que el Estado solamente debiera intervenir en caso de fallas del mercado resultaron dos programas innovadores. Ambos orientados a un grupo de población económicamente activa, que la dinámica 'natural' del mercado no contemplaba: (1) los desocupados, del sector informal urbano y tradicional rural, y (2) los trabajadores de pequeñas y muchas medianas empresas. Estos programas se inscriben en un proyecto global denominado 'Proyecto de Capacitación de Mano de Obra', que cuenta con financiamiento externo, del Banco Mundial (aunque PROBECAT había nacido antes).

La particularidad de ambos programas, PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados) y CIMO (Calidad Integral y Modernización) es que ellos no son los ejecutores de la formación, sino instancias intermediarias y facilitadoras entre la oferta existente y la demanda o nece-

sidades identificadas. Operan bajo una modalidad de deducción y con una relación virtual con la oferta formativa, donde las relaciones entre oferta y demanda no son predeterminadas, sino que se van dando según el caso y la ocasión. La ventaja es la flexibilidad y adaptabilidad del modelo, la desventaja es la dificultad de madurar y hacer evolucionar programas de formación a partir del ensayo y error, es decir, el aprendizaje institucional del cómo formar.

Entre ambos programas hay un elemento de distinción de fondo. En el caso de PROBECAT se parte del supuesto de que existe una demanda potencial de mano de obra, que no es cubierta por una oferta cualitativamente adecuada de personal. Para CIMO, la preocupación central es la de conservar e incrementar el empleo, en la empresa pequeña. El aprendizaje organizacional de la empresa es el punto de partida y la formación se oferta en función de ello. La unidad mínima de referencia es la empresa en su conjunto, y la considera como sujeto de capacitación y desarrollo autosostenido (CIMO, 1995). Si bien ambos programas trabajan descentralizadamente, el PROBECAT es operado por el gobierno estatal, a través de los servicios estatales de empleo. El CIMO, por su parte, tiene sus propios consultores en la provincia, quienes operan el programa, que tiene sus oficinas, por lo general, en una cámara o asociación empresarial local. Para los cursos de capacitación, PROBECAT recurre básicamente a los ofertantes de formación del sector público, con excepción de los programas que se llevan a cabo dentro de las empresas. CIMO se apoya fundamentalmente en la oferta privada de consultoría y capacitación y muy poco en las instancias de formación pública (solamente en un 10% de sus acciones).

Para que estos programas pudiesen llegar a la dimensión e impacto que actualmente tienen (500 mil trabajadores capacitados anualmente bajo PROBECAT; 54 unidades promotoras de la capacitación del programa CIMO, atendiendo a 157 mil empresas entre 1988 y 1994, y con alrededor de 650 cámaras y organizaciones empresariales locales que participan en el programa en todo el país) ha transcurrido un largo y complejo proceso de aprendizaje institucional, donde se mezclan temas y problemas técnico-organizativos con los políticos, locales y nacionales. Lograron ya más de diez años de operación, tiempo que les ha permitido corregir errores y aprender de su propia experiencia.

Uno de los problemas que estos programas enfrentan es garantizar la calidad del servicio prestado, dado que el tipo de trabajo que el consultor local debe desempeñar no es fácil de documentar/describir como un proceso estandarizado. Para CIMO este problema se traduce en la 'capacidad de aprender de la propia realidad' por parte de los consultores/promotores en las unidades descentralizadas.

Es importante mencionar en relación a este punto de aprendizaje institucional, que a pesar de la práctica tradicional en el sector público mexicano, en CIMO (y también en PROBECAT) se ha podido limitar la rotación del personal directivo en la gestión de la operación. Si bien, a nivel de los puestos políticos (secretarios, subsecretarios, directores generales) los cambios siguen dándose, a nivel de quienes dirigen operacionalmente los programas hubo una excepcional estabilidad del personal.

El problema de la calidad del servicio ofrecido, guarda relación con la forma de administración y gestión de los programas. En el caso de CIMO la naturaleza de la 'intervención' ha permitido que, sobre la marcha y de acuerdo a la dinámica interactiva, se haya tenido algún grado de libertad para reinterpretar, ajustar y modificar las metas en el camino, justificando y argumentando el por qué de las modificaciones. Al parecer, en el caso de PROBECAT, esto ha sido más difícil, porque las metas se fijan por entidad federativa, lo que ha disminuido la capacidad de maniobra por parte de la gestión nacional del programa.

Otro problema ha sido la tensión provocada por la normatividad del sistema de administración pública (el formato contable de hacer presupuestos, establecer metas y evaluar resultados, no ha sabido adaptarse a la modalidad de trabajar por la 'demanda'). Esto ha llevado a que los consultores/promotores hayan tenido que destinar buena parte de su tiempo a la administración interna del programa, en vez de dedicarse más a cuestiones metodológicas y formativas. Para los consultores centrales del programa esto es aún más acuciante, dado que reduce el tiempo disponible para guiar y acompañar técnicamente el proceso en campo.

Es decir, si la descentralización de la operación y la participación del sector privado no son acompañadas por una innovación en la administración pública, se tiende a provocar un desgaste interno entre el personal de un programa grande que, a fin de cuentas, repercutirá en un impacto menor en el objetivo principal del programa. A veces en las empresas ocurre algo similar: el sistema de costos y los procedimientos de finanzas se vuelven contradictorios con los nuevos objetivos de productividad y competitividad, basados en el servicio y satisfacción al cliente (MERTENS, 1997).

Cambiar la cultura que adjudica al Estado un papel primordialmente fiscalizador es uno de los desafíos que el sistema de formación ha enfrentado en los años noventa, para poder transformar la oferta de formación, orientándola a la demanda y convirtiéndola en un instrumento de políticas activas del mercado de trabajo: el concepto de sociedad activa, de un aprendizaje dinámico y conti-

nuo, incluye el de un Estado activo. Dicho desafío se ha presentado con toda claridad en los años noventa, expresándose en un primer momento como problema de desvinculación entre la oferta de formación y la demanda de las empresas. La reorientación de una capacitación de oferta a una basada en la demanda, requiere de un cambio profundo en la cultura política y administrativa de las instancias educativas y del Estado en general, proceso que difícilmente se dará rápidamente por las tradiciones y convicciones arraigadas y construidas a través de varias décadas.

#### **4. La década de los noventa: surgimiento del sistema de competencia laboral**

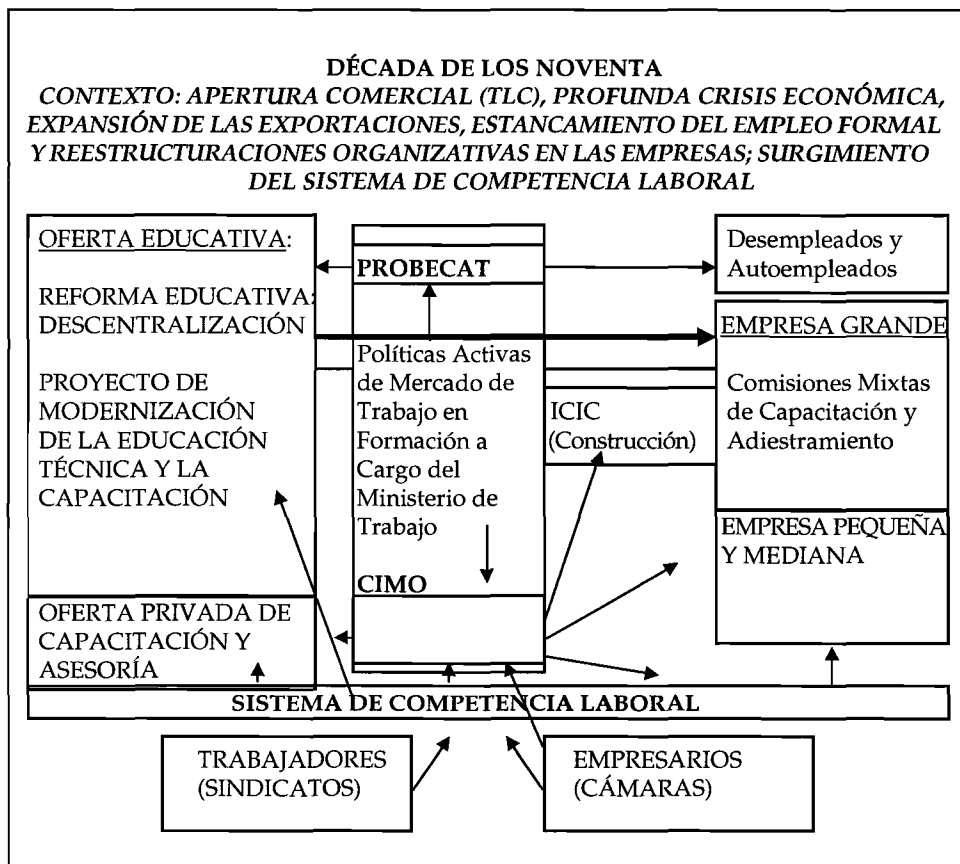
En esta década se mantienen las políticas activas de mercado de trabajo, ahora en el marco del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, que cuenta con un financiamiento parcial del Banco Mundial. Desaparece el ICIA, uno de los últimos institutos de formación a nivel de rama de actividad que seguía la línea inductiva y que, ante la privatización y modernización de la industria azucarera, no alcanza a cumplir su misión de dar una respuesta a la necesidad de formar al personal en los ingenios. Diferente el caso de ICIC, que logra adaptarse a las nuevas condiciones del país y de las empresas, manteniéndose, a pesar de los problemas de la crisis, en un papel de liderazgo en la formación en la industria de construcción.

El contexto es de una euforia en los primeros años después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), que se convierte después en la más profunda crisis económica, social y política en muchas décadas, con el estancamiento del empleo formal y una recuperación de la crisis por vía de las exportaciones.

La trayectoria de la formación profesional en esta década se caracteriza por el esfuerzo de transformar la oferta generada por el sistema público. Al mismo tiempo, y en apoyo a la transformación de la oferta, se plantea una innovación integrada de todo el sistema de formación, tanto en la empresa como en las instituciones públicas y privadas de oferta, con el lanzamiento del sistema de normas de competencia y certificación laboral (CONOCER).

El problema de la oferta de formación profesional a partir de ese momento era sobre todo un problema de calidad. Tradicionalmente la relación escuela-empresa había dejado mucho que desear. Situación que se hizo insostenible, considerando que después de varios años de ajuste económico, el presupuesto del Estado para este rubro disminuyó, y además, la asignación de los escasos recursos resultaba inadecuada.





Resultó evidente que los programas activos de mercado de trabajo dirigidos a grupos específicos, deberían ser complementados por una nueva estrategia de formación profesional para el aparato productivo en su conjunto, partiendo de una reestructuración profunda del sistema escolarizado en general y en particular, de la capacitación y la formación técnica profesional.

Los principales problemas de calidad que se evidenciaron a principios de la década fueron los siguientes (ARGÜELLES, 1995; Banco Mundial, 1994; IBARRA, 1994; WEINBERG, 1992):

- Excesiva centralización en la toma de decisiones.

- Curricula orientada por conceptos académicos y clasificaciones ocupacionales obsoletas.
- Separación legal y formal entre conceptos de capacitación para jóvenes antes de su ingreso al mercado laboral y la capacitación para trabajadores desempleados u ocupados.
- La ausencia de criterios de evaluación y acreditación de conocimientos.
- La falta de medidas e incentivos estratégicos en la capacitación-formación profesional.
- Escasa vinculación de las acciones de capacitación con otros sistemas de apoyo a la productividad de las empresas.
- Una oferta de formación profesional altamente escolarizada, distante de las necesidades de las empresas y los propios trabajadores y que no guardan consonancia con el progreso tecnológico.
- Una superposición de subsistemas dentro del sistema de educación tecnológica.
- Falta de estructuras institucionales adecuadas para que participe el sector privado (empleadores y trabajadores) en el diseño y desarrollo de la capacitación.

Ante este cúmulo de carencias de la oferta pública de formación profesional, sumado a las deficiencias de la educación en general, se planteó por parte del Estado una reforma educativa, 'Programa de Modernización Educativa', a principios de los años noventa, con dos propósitos básicos: mejorar la calidad de la educación y formación profesional; elevar el nivel de escolaridad de la población (SAMANIEGO, 1994)<sup>1</sup>.

1 La descentralización contempla contenidos unificadores con currícula diseñada centralmente con la posibilidad de enriquecerse por la comunidad y gobiernos locales. Dentro de la modernización se encuentra el proceso denominado federalización, el cual implica que los gobiernos Estatales asuman –sobre todo– la administración del sector educativo de su estado. Si bien la partida presupuestaria aún provendría del gobierno federal la organización, determinación de uso y administración corresponderá a la secretarías educativas estatales. Se marca en el programa un fuerte interés por vincular el ámbito escolar con el productivo, estableciendo que el primero será el encargado de hacer posible que se genere la calificación y la formación requerida por los sujetos. Desde este punto de partida se proponen como acciones de la modernización:

Cada uno de los subsistemas de formación técnica y vocacional empieza a principios de los años noventa con los primeros pasos de transformación de su actividad y orientación. A mediados de la década los cambios se aceleran, estableciéndose las bases de una nueva era de educación vocacional y técnica en México. Se lanza entonces el proyecto de 'modernización de la educación técnica y la capacitación', con financiamiento del Banco Mundial.

En el contexto de una economía integrada se reconoció que "El sistema de capacitación necesita ser más adecuado a las demandas del sector productivo, el cual por su parte, necesita ser capaz de comunicar sus necesidades a los proveedores de capacitación; esto implica la adopción de un lenguaje común que defina las necesidades de habilidades" (Ibídem). Este lenguaje común es el sistema de competencias estandarizadas y certificación de habilidades con la participación sustancial del sector productivo.

Los principales componentes del proyecto son: 1) montaje del sistema nacional de certificación de estándares de competencias; 2) modernización de los programas de capacitación, hacia cursos modulares; 3) estímulos a la demanda, contemplando la promoción del sistema, pruebas piloto de educación basada en competencias (EBC) en empresas, incentivos para la capacitación y certificación, adquisición de equipo y capacitación de instructores; 4) sistemas de información, estudios y administración del proyecto (Ibídem).

Nació así una nueva figura institucional en el sistema de formación profesional teniendo como eje el sistema de normalización y certificación de competencia laboral, resultado de un acuerdo suscrito por los ministerios de educación y

1) El empleo de los modelos de competencias laborales para el replanteamiento de la oferta de capacitación, así como de la acreditación de saberes adquiridos fuera del aula.

2) La federalización del sistema, a través de: a) la consolidación de los planteles federales, dando una utilización a su máxima capacidad instalada así como modernizando y racionalizando sus estructuras, procurando acciones que generen ingresos propios a cada plantel; b) la incorporación de nuevas opciones descentralizadas y c) la creación de institutos de capacitación por ramas de la producción los cuales sean apoyados por empresarios y sindicatos.

En las dos últimas acciones los Gobiernos Estatales fungirán como promotores y, en su medida, como responsables.

3) El establecimiento de un modelo de capacitación con modalidad abierta, y la creación del sistema nacional de capacitación para el trabajo.

4) La configuración de comités técnico-consultivos en cada plantel con representantes de los sectores privado, público y social.

5) La creación de currícula con mayor afinidad al espacio productivo propio de cada región y del sector productivo.

6) El establecimiento de bibliotecas especializadas y adecuadas a las necesidades de los diferentes planteles e institutos.

trabajo en 1995. Se crea un fideicomiso para el financiamiento de las actividades, desarrolladas a través de un Consejo, el CONOCER (Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral), integrado por consejeros del sector público, privado empresarial y social (trabajadores y campesinado).

La parte medular del modelo de competencia laboral es la normalización de las habilidades, destrezas, aptitudes y conocimientos, expresada en términos de estándares o referencias de desempeño. Ahí se tiene la base para la evaluación, certificación y desarrollo del currículum. La estructura del modelo está basada en el análisis funcional. Ella es análoga al modelo británico al desagregar las funciones por unidades y elementos de competencia.

La estrategia de operación del CONOCER ha sido la de trabajar simultáneamente en los diferentes frentes involucrados en el modelo<sup>2</sup>.

Ha sido probablemente la primera vez en la historia de la formación profesional en México que los diferentes actores del sistema hablan y actúan en función de un mismo concepto. Para mencionar algunas convergencias importantes: el ministerio del trabajo y de educación, juntos en el mismo proyecto; los empresarios involucrándose en la temática al igual que los trabajadores. Este proceso de convergencia no ha estado libre de tensiones entre los actores involucrados, empezando por la definición y significado del concepto de competencia hasta el debate sobre la utilidad o no de la certificación; mezclándose argumentos técnicos con políticos, algunos son expresados, otros se manejan de manera oculta. Todo esto en un contexto de cultura política, donde se suele trabajar como grupo y contra otros grupos. Romper ese esquema e introducir un concepto comúnmente aceptado por todos los grupos y actores no es tarea fácil.

La puesta en práctica de la competencia laboral como eje del sistema de formación profesional implica un verdadero cambio cultural en el mundo laboral y en el de la formación. Esto y su complejidad hacen que su aplicación en las empresas mexicanas no pueda darse de manera rápida, sino que seguirá un proceso evolutivo que tomará no años sino décadas, lo que es normal en cualquier cambio que pretende modificar tradiciones y convicciones profundamente ancladas en la sociedad.

La estrategia de implementación seguida por el CONOCER se puede tipificar como una iniciativa que parte del Estado, involucrando a los actores sociales de

2 La palabra 'trabajar' tiene en este contexto un significado especial: como no hubo una metodología única sino un conjunto de referencias variadas de lo que se habían aplicado en otros países, las instituciones participantes tuvieron que entrar en una dinámica de aprendizaje a través de la experimentación y la reflexión sobre la prueba y error.

la producción. La ventaja de esta aproximación institucional es la de diseñar con rapidez una arquitectura coherente e integrada del modelo. La desventaja es la difícil labor de involucrar a los actores de la producción y, lo más importante, que se lo apropien como un instrumento efectivo de la gestión de los recursos humanos (MERTENS, 1997-1).

A un año de haber iniciado sus labores el CONOCER, se publicaron el conjunto de reglas generales y específicas que deben guiar el sistema de normalización y certificación de la competencia laboral. Estas comprenden desde el enfoque general, pasando por el diseño, elaboración y estructura de las normas técnicas de competencia, la actuación de los comités de normalización y, finalmente, del área de certificación. En total son 20 las reglas generales y específicas (CONOCER, 1996).

Las estrategias de implementación del sistema<sup>3</sup> son:

- a) promoción y organización y constitución de Comités de Normalización;
- b) realización de pruebas piloto;

3 Además de la elaboración de la metodología y las reglas para la normalización, los otros ejes de la puesta en práctica del sistema de competencias en su conjunto, son: 1) instalar y poner en funcionamiento los comités de normalización por rama de actividad o área de competencia, siendo éstos organismos representativos de los trabajadores y empresarios, apoyados por grupos técnicos de especialistas en la función de normalizar, e integrados con el fin de definir y presentar propuestas de normas técnicas de competencia laboral; 2) generar normas técnicas de carácter nacional y su inserción en la matriz de calificaciones de competencia laboral; esta matriz debe de facilitar la toma de decisiones en torno al mercado laboral interno y externo a la empresa por parte de los empleadores, trabajadores y prestadores de servicio de formación y capacitación; 3) realizar experiencias piloto en sectores o empresas seleccionadas, que permitan probar metodologías y documentar su desarrollo, con efectos demostrativos; 4) proponer los criterios de definición de los procedimientos de evaluación y certificación y aplicar los procedimientos de acreditación de las instituciones a cargo de la certificación; 5) realizar, en una primera etapa, diversas experiencias piloto en instituciones educativas y de capacitación a cargo del ministerio de educación, en cuanto a diseño de contenidos, probar metodologías, desarrollar materiales didácticos, mejorar el equipamiento y formar el personal docente; en una segunda etapa, se prevé con base en los aprendizajes, que las instituciones de la oferta de formación profesional modifiquen paulatinamente sus programas y cursos hacia esquemas modulares y flexibles, basados en las normas técnicas del sistema de competencia laboral; 6) aplicar un sistema de estímulos a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como apoyar la capacitación de trabajadores desempleados, a través de los programas existentes, CIMO y PROBECAT, para promover la capacitación basada en competencias en estos segmentos vulnerables del mercado de trabajo; 7) desarrollar un sistema integral de información para el registro y consulta de las normas y realizar un estudio de análisis ocupacional para identificar los comportamientos laborales básicos y genéricos requeridos en la fuerza laboral, con base en una encuesta entre gerentes y trabajadores a nivel de establecimiento en el conjunto de la economía mexicana (CONOCER, 1997).

- c) promoción, constitución y operación de Organismos Certificadores;
- d) generación de capital humano en normalización, certificación y educación en competencia laboral;
- e) capitalización de la experiencia internacional (CONOCER, 1997-3).

Simultáneamente se está trabajando en los diferentes campos de operación del sistema, cada uno con sus respectivos avances y problemas, coordinadas todas estas labores y aprendizajes institucionales por CONOCER.

Los especialistas o técnicos vinculados al proyecto CONOCER están jugando un papel de agente orientador y multiplicador hacia el sector productivo y educativo. La participación del sector privado en el sistema es voluntaria, lo que obliga al CONOCER a mostrar que el sistema ofrece un valor agregado para los actores si quiere tener éxito en su implementación.

En términos generales, el primer obstáculo importante que el sistema enfrenta con el sector privado, especialmente los empresarios, es la desconfianza de éstos hacia el Estado, sobre todo cuando tienen la impresión que éste quiere involucrarse en las actividades a cargo de la gestión empresarial. Si bien el CONOCER es de orden tripartita, el actor de la producción lo identifica generalmente con el Estado.

Un segundo obstáculo es la resistencia de muchos grupos empresariales de 'punta' en compartir y divulgar información sobre las competencias laborales en sus respectivas plantas o empresas.

Un tercer problema es que las normas técnicas a nivel de rama de actividad suelen quedarse en un nivel demasiado general, lo que desalienta que sean tomadas como referencia de la gestión de recursos humanos en sus organizaciones.

Algunos de los problemas más específicos enfrentados en las experiencias piloto a nivel empresa fueron:

- a) lograr la participación permanente de los empresarios y trabajadores en la construcción de la experiencia piloto;
- b) garantizar la participación de los trabajadores en los beneficios que se obtengan;
- c) crear una nueva cultura empresarial que entienda la competencia laboral como una oportunidad nueva de organización del trabajo y de formación de los trabajadores;

- d) unificar criterios de interés al interior de las empresas en torno a la capacitación, para transformar conflictos en oportunidades de desarrollo (CONOCER, 1997-2).

La descentralización del sistema se da por los comités sectoriales, por la estrategia de instrumentación de los centros de oferta de formación profesional, por las experiencias piloto a nivel empresa, llevadas a cabo por el programa CIMO, y por el CONOCER directamente. La coordinación centralizada de la descentralización se pretende hacer mediante las normas técnicas de carácter nacional, que deben de sintetizar las normas de las empresas de las respectivas ramas y o áreas de competencia.

## II. TRAYECTORIA DE ALGUNAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

### 1. Estructura actual de la Oferta Educativa Tecnológica en México

El Gobierno mexicano atiende lo referente a la educación e investigación tecnológica a través de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT), la cual forma parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En esta se encuentran suscritas instituciones de educación en cinco niveles: Capacitación, Medio Básico, Medio Superior, Superior, Posgrado que forman el Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET).

| Niveles Educativos SNET | Modalidades Educativas                          |
|-------------------------|---|
| Capacitación            | Capacitación Formal<br>Capacitación No Formal   |
| Medio Básico            | Secundaria Técnica<br>Capacitación No Formal    |
| Medio Superior          | Estudios Terminales<br>Bachillerato Tecnológico |
| Superior                | Licenciatura                                    |
| Posgrado                | Especialidad<br>Maestría<br>Doctorado           |

En materia de presupuesto se destinó en 1996 a la educación media superior el 48% del gasto total para el SNET mientras que a la capacitación tan solo se le asignó el 5.6 %

Para el ciclo escolar 1995-1996 el SNET contaba con 1,629 planteles en todo el país, el 21 % de la oferta se concentra en el área metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México (SEP, 1996). La matrícula de alumnos inscritos era de 1,337,781 concentrándose el 32 % en el área metropolitana y el Estado de México.

### **Oferta Sector Privado**

La oferta del sector privado no se contempla dentro del SNET, sin embargo la SEP reconoce y valida los estudios de la oferta particular a través de la denominada incorporación. Dentro de la oferta particular incorporada se observó para el ciclo 1995-1996 una matrícula de 97,786 alumnos en un total de 1,014 planteles.

### **Capacitación No Formal**

Dentro del SNET existe la opción de capacitación no formal, tanto en el trabajo como para el trabajo. Consiste en cursos de corta duración dirigidos a la capacitación de adultos para su mejor desempeño en el trabajo.

## **2. CECATI (Centros De Capacitación Para El Trabajo Industrial)**

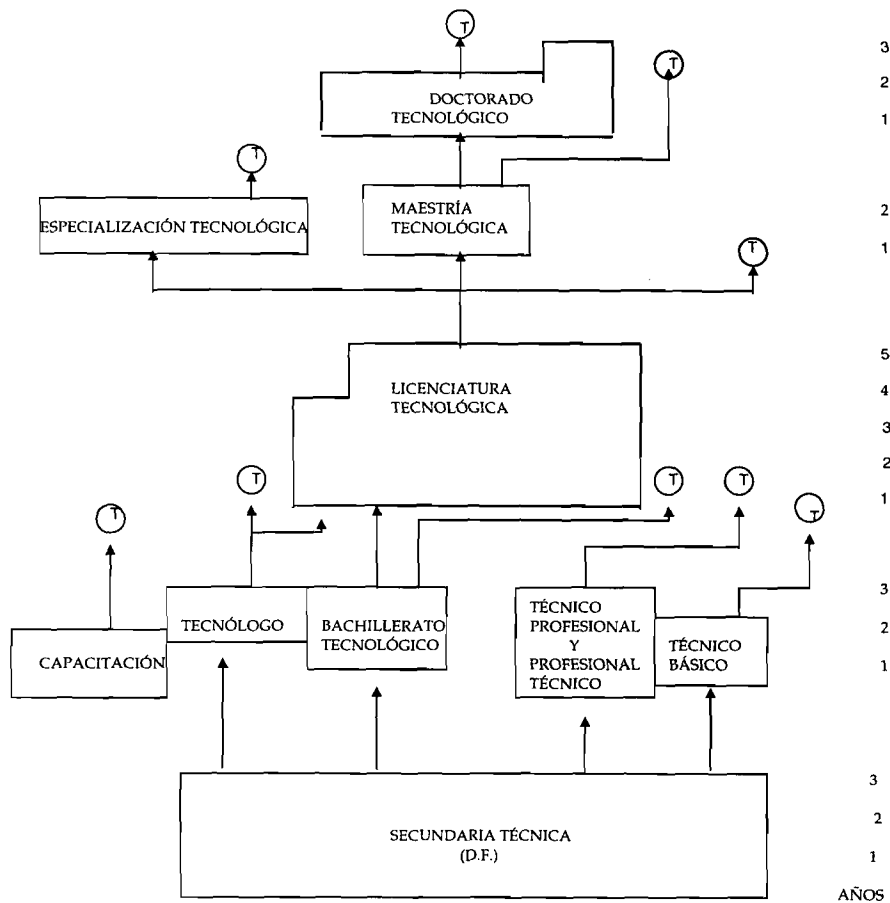
El sistema CECATI es la ofertante más significativa de formación de mano de obra para el trabajo industrial a nivel de operarios. Su esfera de influencia se concentra en los jóvenes, los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, y en aquellos que quieren especializarse en una determinada ocupación.

Es la oferta educativa-formativa "más cercana a la población obrera y también, a quienes no han concluido estudios formales y que se han transformado en 'excluidos' de una educación formal adicional y/o complementaria" (Entrevista). La inscripción a los cursos o especialidades básicas no exigen antecedentes académicos; están dirigidos a cualquier persona, que sepa leer y escribir y que tenga nociones de aritmética y geometría; sin embargo, existen cursos que, por su complejidad o norma de mercado laboral, requieren de conocimientos de otro nivel académico.

Durante el ciclo escolar 1995-96 se inscribieron 335 mil alumnos, de los cuales el 78% correspondía a cursos regulares; del 22% restante, el 10% correspondía a la capacitación acelerada específica, el 8% a cursos de perfeccionamiento y sólo el 1% al reconocimiento de la competencia ocupacional adquirida fuera del centro educativo (CECATI, sin fecha; Entrevista).



ESTRUCTURA ACADÉMICA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA



En la actualidad cubre 52 especialidades, derivadas del análisis ocupacional, las que se encuentran en un proceso de revisión, a partir de la aplicación del análisis funcional propuesto por el CONOCER. Para darse una idea, de las 52 especialidades ofertadas, 9 son las más demandadas y cubren más del 80% de los cursos ejercidos, a saber: 1) secretarial; 2) inglés; 3) computación; 4) electricidad; 5) electrónica; 6) mecánica automotriz; 7) máquina herramienta (CNC); 8) confección industrial de ropa; 9) servicios de belleza. Llama la atención que cursos típicos de 'oficio' y de dominio de habilidad manual, como son zapatería y relojería, no han tenido demanda durante los últimos 3 años, porque los aspiran-

tes consideran que dichos oficios se aprenden mejor directamente en la práctica, dirigido por el 'maestro' (Entrevista).

- **CECATI y el papel del Sector Privado**

La relación con el sector privado se da en varios momentos: a) participación en el diseño del currículum y en la planeación de los cursos; b) participación en la gestión de los planteles; c) oferta de cursos de formación directamente y validados por CECATI.

- **Participación del sector privado en currícula y planeación de cursos**

Tradicionalmente el sector empresarial ha tenido un vínculo con los CECATIs de manera formal a través de los convenios de participación que, obligatoriamente, cada plantel tiene. Últimamente estos convenios empezaron a operar más clara e intensamente, a raíz de la necesidad de actualizar más rápidamente el programa de estudios y la currícula, ante los cambios tecnológicos y de gestión que las empresas están experimentando. Informalmente, la vinculación se ha dado a través de los instructores, ya que la mayoría de ellos trabajan en las empresas. También a este elemento de vinculación se pretende dar mayor importancia con la propuesta de eliminar a los profesores de tiempo completo y únicamente contratarlos por honorarios, con el requisito de que tengan experiencia y que no se ausenten más de seis meses seguidos del sector productivo.

- **Participación del sector privado en la gestión administrativa y la operación educativa de los planteles**

El sector empresarial está participando en las juntas directivas de los nuevos planteles. Cabe señalar, que el otro componente del sector privado, los trabajadores y sus organizaciones, no están participando hasta el momento. Podría ser que en un futuro próximo lo hagan indirectamente, por el involucramiento en la construcción de las normas de competencia.

Hubieron experiencias que involucraron al sector empresarial en la gestión de las escuelas, conformando una asociación civil entre el sector productivo, el estatal y el Federal-SEP. Hasta el momento han sido dos las experiencias de esa naturaleza, ambas en estados del norte del país: Nuevo León y Tamaulipas. Estas experiencias no han prosperado por la dificultad de acoplar las expectativas del sector privado empresarial a los reglamentos de la SEP. Seguramente el sector privado tendrá también sus puntos de vista acerca de la forma de operar del estado (entidad federativa) y de la SEP. Lo real es que por cualquiera que

fuesen las razones, por el momento la experiencia tripartita para construir y gestionar nuevos planteles no ha prosperado.

- **El sector privado como ofertante de cursos de formación para el trabajo**

La cantidad de escuelas privadas que ofertan capacitación y cuyo programa es validado por CECATI, tanto en lo que se refiere a currícula como instalaciones y equipo, ha ido en aumento en los últimos años, proceso que se dinamice probablemente en años venideros ya que existe la propuesta de reducir los trámites de validación de un promedio de 6 meses actualmente, a solo 6 días. Esto de ser posible porque el trámite se hará ante la comisión estatal y es fruto de la descentralización administrativa y de planeación educativa.

No obstante el número de planteles privados acreditados, aproximadamente 3000, el número de alumnos es todavía pequeño en comparación con el CECATI: unos 50 mil en 1996, lo que representa el 15% de los alumnos de CECATI. La oferta privada en términos generales es pobre, e incluso se dan casos donde el plantel tiene sólo un curso incorporado o validado por CECATI, entre los otros que ofrece. Se estima que cuando estén disponibles las normas de competencia técnica, la oferta privada requerirá procedimientos claros y congruentes para que no aparezcan negocios de calidad dudosa.

### **3. CONALEP**

- **La Nueva Arquitectura de CONALEP**

Tres direcciones de cambio se destacan en la trayectoria reciente: 1) complementar la formación técnica profesional como carrera, con la oferta de cursos de capacitación para y en empresas y programas de formación de corta duración para trabajadores desempleados; 2) reestructurar el programa curricular, reduciendo el número de carreras e introduciendo esquemas modulares basados en normas de competencia laboral; 3) abrir el sistema curricular en forma consistente y congruente, de manera tal que los estudiantes de cursos de capacitación los puedan validar para cursos regulares; que estudiantes de carreras regulares que desertan, tengan siempre una base mínima de teoría y práctica 'certificada' por la institución y lo puedan complementar con capacitación.

- **La Descentralización**

El CONALEP con sus 260 planteles, aún guarda una estructura centralizada en cuanto a la definición de la currícula, aunque con la modalidad de formación modular por competencias, se prevé que en un futuro los planteles puedan

configurar sus cursos dentro de los parámetros de unas 29 familias de carreras. En 1990, tenían 260 carreras sin que hubiera una articulación e intersección clara entre ellas. La descentralización había llevado a un crecimiento desmesurado de cursos: cada empresa grande aspiraba a un curso a su medida, con la certificación o diploma de la institución.

Se quiere sistematizar las modalidades de intersección y crecimiento curricular a partir del modelo de competencias, para conservar una estructura consistente y flexible a la vez. Las competencias tendrían un reconocimiento nacional dentro del sistema CONALEP (Normas Institución Educativa) y estarían validadas a nivel central. Cada plantel tendrá cierto grado de libertad para el 'ensamble' modular del curriculum, de acuerdo a las necesidades de las empresas de la micro región a que pertenece.

Por otra parte y para optimizar el equipo e infraestructura instalada, se limitará el número de carreras, de un universo de 29, a 5 por plantel, con el objetivo de especializar a los planteles en ciertas áreas, pero en un rango curricular lo suficientemente amplio para poder adecuarse a diferentes necesidades.

En el campo de la capacitación la cantidad de cursos ofrecidos por CONALEP se había extendido igual que los cursos regulares, llegando a principios de los años noventa a 518. Actualmente se encuentra en un proceso de estandarización de la capacitación, a partir de normas de competencia y con el propósito de hacerla compatible con el sistema de formación escolar. A fines de 1997 tenía 163 cursos diseñados basados en normas de competencia.

Desde la perspectiva de la descentralización, la reorganización del CONALEP en los años noventa empezó por crear una arquitectura organizacional que debe permitir la flexibilidad a nivel local con la consistencia a nivel nacional. El énfasis que se está dando a la consistencia curricular tendrá como consecuencia negativa una menor adaptabilidad específica a la demanda; lo positivo consistiría en que los planteles puedan responder más rápidamente a ésta. Otro elemento positivo es que la persona se ubique en una matriz de aprendizaje, lo que le ayuda a diseñar las posibles rutas de crecimiento curricular.

Para el mediano plazo se está proyectando la descentralización tanto operativa como administrativa de los planteles. Lo que no puede ser un proceso rápido, por los múltiples problemas que esto conlleva, especialmente la capacidad para transmitir los conocimientos de gestión y de manejo de currículo basada en competencias al personal local. Además, la descentralización tendría que acompañarse del soporte didáctico, las guías para el educador y el alumno, que se encuentra en proceso de elaboración. En apoyo a esa transferencia de conoci-

mientos, se está diseñando un modelo 'inteligente' para que el instructor pueda hacer los cursos de capacitación a la medida, dentro de los límites de los módulos existentes.

- **El Sector Privado y CONALEP**

El CONALEP tiene instalados comités de vinculación en cada plantel desde 1994. En estos comités participan empresarios locales, seleccionados por su interés en el tema de la educación técnica; los sindicatos no participan en ellos. Los comités definen el tipo de vinculación que el plantel debe de tener con las empresas, promueven las acciones de capacitación, pueden solicitar nuevas carreras y pueden solicitar que se remueva a funcionarios del plantel.

El vínculo directo del plantel con la empresa se da a través de la capacitación, actividad que se expandió a partir de 1995. El CONALEP capacita fundamentalmente a personas en activo en las empresas, con excepción a los programas llevados a través del programa de becas para desempleados (PROBECAT).

Las empresas tienen que pagar por los cursos bajo un criterio de autofinanciamiento, más un 'plus' para uso del plantel. En este sentido, la capacitación ha convertido a CONALEP en un ofertante activo en el mercado de la capacitación, participando en proyectos importantes de formación de personal en las empresas o en instancias gubernamentales.

Otro momento importante de vínculo con el sector privado se da en la construcción de las normas de competencia. En la reestructuración del plan de estudios se instalaron paneles con empresarios, alumnos y maestros para revisar las carreras. En la definición de los cursos de capacitación por competencia ocurre algo similar.

En cuanto al equipamiento se dan casos de donación de equipo por parte de empresas, sobre todo cuando hay de por medio una actividad importante de formación de su personal o cuando se relaciona con el tipo de calificación demandada por ellas. El proyecto de vínculo por equipamiento más grande se dio en 1995 con el convenio suscrito con Microsoft. Se instalaron 25 computadoras en cada plantel con sus respectivas programas. Todos los alumnos pasan por un curso básico de computación.

No existe una oferta de servicios escolares del sector privado a CONALEP, porque considera que al subcontratar parte de los cursos, pierde el control y la garantía de su calidad. En pocas ocasiones se da la validación por parte de CONALEP de cursos externos, realizados en instituciones privadas y/o en las

mismas empresas. En el marco de las competencias laborales y en la medida que éstas se vayan difundiendo en las empresas, existe la posibilidad en el mediano plazo, que el CONALEP aparezca como centro de evaluación y certificación de las competencias nacionales, que ahora son las normas de institución educativa.

#### **4. ICIC (Instituto de Capacitación de la Industria de Construcción)**

El ICIC (Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción) se fundó en los años setenta como una iniciativa de los empresarios/cámaras de la rama de la construcción. Es de los pocos institutos de formación del tipo 'inductivo' a nivel de rama de actividad que no solo ha sobrevivido los años ochenta, sino que ha sabido actualizarse y adaptarse continuamente con un impacto significativo en la capacitación del personal de la rama, a pesar de las crisis por las que ésta ha pasado durante los últimos 15 años. Durante la última década el Instituto ha capacitado anualmente a aproximadamente 100 mil personas (alrededor del 7% del empleo 'formal' en la industria), con un promedio de 20 horas por curso.

- **Descentralización**

El Instituto cuenta con 42 delegaciones, distribuidas en todo el país. Antes, todos los cursos se aprobaban centralmente, así como la asignación de recursos. Desde 1995 se descentralizó la operación, aunque el currículum es definido modularmente desde el centro, bajo un formato que se puso en práctica en 1989. Existe un paquete modular de cursos con sus respectivas guías didácticas que deben dar consistencia y calidad al servicio de formación. Abarca todos los niveles en la industria y se ha desarrollado por proceso de obra; como módulos generales se cuentan el desarrollo humano y la formación de formadores en la empresa.

El problema que se ha enfrentado es que las delegaciones muchas veces no están en condiciones de hacer un buen diagnóstico de necesidades ni la evaluación del impacto de la capacitación; capacitan a los trabajadores a la hora de la comida y el instructor se está convirtiendo en supervisor. O bien, destinan la mayor parte del presupuesto para cursos de cómputo, enseñando a personal administrativo de las empresas constructoras el manejo de programas de moda. Es decir, no están del todo preparados para cumplir con la función de gestión de la capacitación.

Para enfrentar esos problemas y desviaciones, se están apoyando en guías de procedimientos similares a las ISO 9000, y con base en ellas, se están efectuando auditorías internas. Desde 1991 empezaron con las auditorías internas para

evaluar la calidad de servicio de las delegaciones, pero el formato era demasiado rígido; actualmente aplican el esquema ISO, que es más flexible y se acopla mejor a los objetivos de la organización.

Otro elemento que ayudará en el futuro próximo a lograr la calidad en los cursos, es la referencia de la competencia laboral. El Instituto tiene mucha esperanza que con los criterios y evidencias de desempeño que el mapa funcional de las competencias arrojará, se logre una mayor consistencia en los servicios de capacitación ofrecidos. La competencia laboral operaría como un formato regulador y administrador de la capacitación bajo un esquema de descentralización que el instituto está siguiendo.

La referencia de la competencia laboral ayudará también a administrar otra faceta de la descentralización, que son los instructores. Antes las delegaciones tenían una plantilla de instructores por tiempo completo. Desde 1992/93, los instructores se contratan como externos y son personas que normalmente trabajan en las empresas constructoras. Para el Instituto, el modelo de competencia laboral viene como 'anillo al dedo' y ellos esperan que con su experiencia y las guías didácticas disponibles, el salto hacia las competencias no sea tan grande.

Es interesante observar que justamente para un centro de corte inductivo, la competencia resulte en un instrumento que puede ayudar en la gestión de la capacitación. Por otra parte, por la infraestructura creada, pueden generar un impacto importante en el corto plazo en materia de competencias a nivel de la industria.

No obstante, aún habiendo desarrollado las normas de competencia, el problema central seguirá siendo cómo lograr que los cursos lleguen a los operarios en las empresas, que los contenidos se acoplen a las necesidades y se incorporen en la estrategia de productividad de la empresa.

- **Sector Privado**

El ICIC cuenta con un comité directivo tripartito, en que están representados los ministerios de educación, comunicación y transporte y de trabajo, los representantes empresariales y sindicales.

El instituto recauda sus fondos de un porcentaje (2%) sobre el monto de la obra federal/estatal contratada. Es decir, solamente en caso de una obra pública se aporta al ICIC. Con la nueva ley de cámaras que recientemente fue aprobada, las empresas ya no están obligadas de afiliarse a la cámara, ni asociarse al ICIC. Si bien la afiliación al ICIC siempre ha sido libre, al pertenecer a la cámara las

empresas tenían que aportar al ICIC. Esto ha cambiado y para el futuro el Instituto puede enfrentarse a funcionar con menos recursos que antes.

El instituto opera también como contratista de servicios de capacitación. Sobre todo con el programa CIMO, quienes contratan al Instituto para dar capacitación a pequeñas y medianas constructoras, y esta figura institucional abarca aproximadamente el 15% de las actividades realizadas por el Instituto. Con el programa PROBECAT (becas de capacitación para desempleados) no se logró una vinculación, porque la normatividad de dicho programa no se acopla a la práctica laboral de la industria de la construcción, donde la eventualidad predomina en los contratos de trabajo, en tanto PROBECAT pide el compromiso de la empresa, para que después de la capacitación el trabajador se quede contratado como personal de la empresa.

Si bien el Instituto debería llegar a toda clase de empresas, en la práctica sus actividades se concentran en la franja del medio: los grandes consorcios contratan servicios de capacitación para sus directivos directamente y muchas veces desde el extranjero; a las pequeñas constructoras difícilmente llega. Son las constructoras medianas a quienes más se atiende comparativamente. No necesariamente una empresa tiene que usar los servicios o paquetes del Instituto: puede pedir que se les reembolsen los cursos dados por externos; en ese caso, se hace una auditoría por parte del Instituto. En caso que la empresa no haya aportado, tendrá que pagar por los servicios. En 1997, el 12% de los recursos del Instituto provenían de esa fuente.

Pocas veces el Instituto subcontrata servicios de formación a otros institutos privados o públicos. Estiman que el 80% de la demanda de capacitación puede ser cubierta por el Instituto, el resto se cubre con externos, contratados directamente por las empresas y apoyados financieramente por el Instituto.

##### **5. PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados)**

PROBECAT nació a principios de los ochenta en el marco de políticas emergentes de empleo, a raíz de la crisis de 1982-83, como programa del ministerio de trabajo. En un principio se manejó como un programa de corta duración bajo la idea de que, al pasar la crisis, dejaría de existir. Sin embargo, los desequilibrios en el mercado de trabajo perduraron cuando se reactivó la economía, indicando la profundidad de los desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo. El programa continuó y de un número de 50 mil becarios al año en 1986, pasó a 500 mil anuales desde la crisis de 1995. El programa ha contado con financiamiento externo, primero del Banco Mundial y ahora del BID.



El programa no capacita, sino asigna recursos para que las personas desocupadas o en riesgo de ser desocupadas, pueden ser capacitadas, ofreciendo al educando un salario mínimo por la duración del curso, que generalmente no rebasa los tres meses.

- **La Descentralización**

La operación de los programas PROBECAT es descentralizada y funciona a través de los servicios estatales de empleo, instancias que fueron creadas a principio de la década de los ochenta por parte del ministerio de trabajo, estableciendo convenios con los gobiernos estatales. PROBECAT como programa no tiene una plantilla de personal en los estados.

La autorización de los cursos y la asignación de los fondos es centralizada, igual que la normatividad que regula el programa. En la actualidad están experimentando con la descentralización de la autorización de los cursos, con una auditoría de por medio.

La currícula es relativamente libre y lo definen a nivel estatal de acuerdo a las necesidades del momento en la localidad, con la aprobación a nivel central.

- **El sector privado y PROBECAT**

El sector privado (empresas, sindicatos) no participa en la gestión del programa. Se involucran a partir de las acciones, en el sentido de que codeterminan con los servicios estatales de empleo los contenidos de formación requeridos.

Los ofertantes de la formación son básicamente las instituciones de educación del sector público, relacionadas con la formación técnica y la capacitación. El sector privado casi no participa como ofertante porque la normatividad exige, para esos casos, un proceso de licitación con altos costos de transacción.

Una de las modalidades importantes de vinculación con el sector privado ha sido la formación de operarios para plantas nuevas. En ese caso, la capacitación se da en las propias empresas; el programa financia la beca a los participantes y la empresa financia el instructor, los materiales y el transporte. Para que esto no se convierta en un subsidio a una actividad que de todas formas el sector privado iba hacer, el programa exige que se incluya en la capacitación a personas que son difíciles de colocar en el mercado de trabajo, por ejemplo, por falta de nivel de educación formal (no haber terminado primaria).

Modalidades nuevas que están siendo experimentados en la actualidad son los programas de formación por competencia laboral, a través de las instancias educativas que han formulado programas de capacitación por competencia. Otra experiencia novedosa es la instalación de modalidades básicas, que son cursos de tres meses en los que se enseñan a las personas las habilidades básicas relacionadas con el 'saber ser' y el 'saber social' en la organización. Esto corresponde a la necesidad de las empresas de contar con personal cuyo perfil, en primer lugar, debe responder de determinadas actitudes, ya que de la parte técnica se encargarán éstos en la práctica de la planta.

## **6. CIMO (Calidad Integral y Modernización)**

El programa CIMO nació en 1987-88 en el seno del ministerio de trabajo. El grupo objetivo de CIMO son los integrantes de las micro, pequeña y mediana empresas (MPyME). "La unidad mínima de referencia es la empresa en su conjunto, de tal suerte que la considera como sujeto de capacitación y desarrollo autosostenido" (CIMO, 1995).

El CIMO es una nueva modalidad institucional que surge como iniciativa del Estado en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo. Bajo este concepto, el Estado facilita que las empresas tengan acceso a una serie de recursos (conocimientos tecnológicos y administrativos, información sobre mercados, trámites ante instancias financieras, capacitación de los trabajadores) cuya asimilación posibilitaría su sobrevivencia y desarrollo en el mercado, y con ello, la conservación y ampliación de la plantilla de personal. No es el Estado quien capacita y asesora a las empresas por medio del personal del programa, sino éste hace la labor de un intermediario entre el mercado de oferta de servicios y las demandas-necesidades de las empresas.

Es muy difícil establecer una relación directa de causa-efecto del programa, ya que ésta se da en una situación de contexto, en que la acción del programa se suma o interactúa con un conjunto de otras iniciativas de las empresas. Más aún, lo que el programa busca es que se dé la sinergia entre las acciones o servicios ofrecidos a través del programa y las otras iniciativas emprendidas por las empresas. Esto hace complejo la labor de evaluar y con ello, la administración del aprendizaje institucional interno del programa CIMO, así como la evaluación para y por parte de agentes externos.

Considerando que la principal función de CIMO es promover un sistema de apoyo a la MPyME, propiciando enlaces de servicios integrados, y que las empresas tienen que comprometerse financieramente con los servicios ofrecidos a través del programa, se parte de la hipótesis de que la cantidad de acciones de

servicio de enlace y el número de empresas involucradas, constituye un indicador válido de impacto institucional del programa en la comunidad empresarial, en cuanto a recursos movilizados hacia y a favor de las MPyME. En el año 1996 se habían llevado a cabo alrededor de 50 mil acciones de servicio, involucrando a la triple cantidad de empresas, por el hecho de que en muchas acciones se busca reunir a un grupo de empresas. El 53% de las acciones correspondían a cursos de capacitación y el 47% a consultoría.

Geográficamente el programa se ha extendido en todos los estados (entidades federativas) que conforman el país, a través de 54 oficinas de promoción, lo que ha permitido que el programa se haya convertido en una nueva figura institucional en el sistema de formación profesional de cobertura nacional, estando vinculado con 650 cámaras y asociaciones empresariales en 1997, y teniendo vínculos 'vivos' con más de 2000 instituciones y personas que participan ofreciendo servicios de consultoría y capacitación, a través de las actividades del programa.

Aparte de lo cuantitativo, se tiene que considerar las dimensiones cualitativas de los enlaces de servicio ofrecido. Estas han venido evolucionado en el tiempo, distinguiéndose tres momentos en la trayectoria del programa (CIMO, 1992; CIMO 1995; CIMO 1997; Ibarra, 1995).

En un primer momento, el programa se centra en elaboración, conjuntamente con la empresa, de una propuesta de capacitación, a partir de un diagnóstico básico y la elaboración de un programa de trabajo. En un segundo momento, el programa se orienta a la promoción de programas integrados de capacitación, que parten de objetivos de mediano y largo plazos, con un carácter más permanente y a partir de un diagnóstico más profundo. Se busca impactar de manera integral en la empresa, incidiendo en la cultura empresarial, apoyando la capacitación del personal, tanto de las áreas de gestión y administración como de la producción y/o servicio, vinculándola directamente con el mejoramiento de la productividad.

También se intenta agrupar empresas para que fortalezcan su posición en el mercado a partir de un mejor encadenamiento productivo, intercambio de experiencias y la adopción de servicios conjuntos, entre otros. Para esto, se consolida e intensifica la formación de los promotores de CIMO como consultores de proceso.

La asesoría integral a la empresa se brinda bajo un enfoque o visión de 'gestión social participativa', en la que la capacitación debe tomar en cuenta la experiencia en el trabajo y la capacidad de innovación de las personas, alentando su

participación en la incorporación, desarrollo y adaptación de nuevas tecnologías.

Este cambio en la trayectoria obedecía a dos factores. En primer lugar, lograr un impacto más evidente en la productividad mediante los eventos formativos, lo que requiere una estrategia de continuidad y trabajar en varios 'frentes' a la vez, focalizando la innovación y el proceso social que ésta conlleva. Estudios empíricos han mostrado la efectividad de trayectorias de innovación concebidas de esa manera (MERTENS, 1997-1). En segundo lugar, para poder responder a un número significativo de micro empresas, la ampliación de la referencia productiva aparecía como una opción viable para extender del impacto del programa, sin recurrir en costos adicionales.

El tercer momento se centra en el desarrollo institucional: crear en los organismos empresariales el interés por brindar a sus agremiados servicios integrados, relacionándolo con la construcción de una red de servicios integrales a la empresa y el agrupamiento de las empresas.

Por la parte sustancial y de operación, en este tercer momento se enfatizará más el sello social en las acciones de apoyo, reafirmando los orígenes del ministerio de trabajo. Esto significa incluir con mayor claridad los siguientes aspectos: nueva cultura laboral; capacitación vinculada con la participación de los trabajadores en la gestión de la productividad y calidad; distribución de los beneficios de la productividad; mejoramiento de las condiciones de trabajo; énfasis en la atención de la mujer.

En su corta vida, el programa CIMO ha logrado construir una nueva base institucional en apoyo al desarrollo de la MP y ME, que se está evolucionando hacia una red cada vez más densa de relaciones y conexiones a nivel de la localidad, ocupando un lugar estratégico de enlace entre la oferta y la demanda de la formación profesional. El proceso de desarrollo institucional ha avanzado de manera desigual. "Los avances del programa han sido muy diversos, debido al grado de penetración de CIMO en los órganos empresariales, su cobertura y articulación regional, la maduración de las acciones en las empresas atendidas, el tipo de servicios ofrecidos y la capacidad de movilización de oferentes de los servicios y de otros apoyos institucionales a la competitividad. Lo anterior necesariamente se traduce en una heterogeneidad en el tipo y grado de los impactos en las empresas y sus trabajadores" (IBARRA, 1995).

El punto delicado va ser la transición definitiva del programa hacia el sector privado. Por el momento, los promotores de las oficinas descentralizadas del programa son contratados temporalmente por el ministerio de trabajo. Es pro-

bable que la sobrevivencia del programa en el mediano plazo seguirá dependiendo del apoyo Estatal, ya que la cultura de los organismos empresariales, para poder sostener un programa de esa naturaleza, avanza muy lentamente en una dirección que contemple ofertar este tipo de servicios. Aunque cabe señalar que en el marco de la nueva ley de cámaras empresariales, que estipula que el empresario ya no está obligado asociarse a una cámara, el interés por modificar e innovar el servicio ofrecido aumentará, y con ello el espacio para actividades del tipo CIMO.

Por otra parte, el hecho de que en la tercera etapa del programa se está poniendo más énfasis en los aspectos sociales, típicos del ministerio de trabajo, puede interpretarse como una 'salida' para el futuro que permite justificar, desde la posición del Estado, la continuación de su aporte al programa. Esto conllevaría a su vez al riesgo de inclinarse demasiado en una dirección que para la mayoría del empresariado resulte inviable, al insistir en los aspectos inductivos del programa.

- **La descentralización y CIMO**

El programa opera de manera descentralizada a través de unidades promotoras de capacitación (UPC), que están localizadas en todos los estados de la República. Cada UPC cuenta con personal contratado bajo el programa y coordinados centralmente por consultores nacionales, todos bajo la responsabilidad de una dirección del ministerio de trabajo (CIMO, 1997).

La normatividad y la dirección del programa se define a nivel central, buscando crear espacios de libertad lo suficientemente amplios para que los UPCs puedan maniobrar de acuerdo a las necesidades de la demanda. No obstante, el aspecto de la normatividad que se impone desde la estructura administrativa del Estado, ha generado obstáculos en el funcionamiento de las UPCs, en opinión de los entrevistados. Esto ha llevado, entre otros, a que muchos de los pagos tienen que pasar por una autorización a nivel central, con todo lo que esto implica en cuanto a labores administrativas.

A diferencia de PROBECAT, en el programa CIMO hay mayor direccionalidad conceptual y metodológica desde la coordinación central lo que permite avanzar sobre una trayectoria de aprendizaje institucional delineada. Esto se justifica por la complejidad que la labor del programa implica, la necesidad de guiar el aprendizaje continuo para no perder la profundidad y congruencia, así como la conveniencia de mantenerlo lejos de las influencias de la política local o regional, para darle consistencia como programa nacional.

- **El sector privado y CIMO**

El programa se vincula por cuatro vías con el sector empresarial.

La primera es la institucional: las UPCs están ubicadas en el seno de las organizaciones empresariales intermedias, quienes se encargan de otorgar a la UPC el espacio físico de operación. Alrededor de 650 cámaras y organizaciones empresariales locales participan en el esquema del programa CIMO en todo el país (CIMO, 1997).

La segunda vía es la demanda de programas de parte de las empresas.

La tercera vía es la aportación financiera de las empresas que solicitan el servicio de la UPC. "Actualmente el gobierno aporta el 35% de los gastos, salvo en el caso de las microempresas, en que sigue participando con el 70%" (IBARRA, 1995).

La cuarta vía es a través de la oferta de servicios. Entre el 80 y 90% de las consultorías y capacitación contratadas a través del programa y para las empresas, es de origen privado.

Estas cuatro formas de vinculación hacen que CIMO se haya convertido en el programa del Estado que, en formación profesional, más intrínsecamente está articulado con las empresas.

### III. CONCLUSIONES

En el modelo de formación profesional y en lo que atañe a la capacitación en y para el trabajo, desde varias décadas hubo una dimensión importante de descentralización y de participación del sector privado. No así la formación técnica escolarizada que apenas en los años recientes intenta tomar el camino en esa dirección.

El modelo se ha caracterizado por una polaridad muy fuerte en ese sentido, en donde a los actores sociales de la producción se les dejaba un campo libre, aunque dentro de un marco regulatorio de relaciones laborales, de cómo desarrollar la capacitación. Por otra parte, una oferta escolarizada del sector público, centralizada en el desarrollo de la currícula y con mucha distancia del aparato productivo. Es decir, se configuraba por una extrema descentralización y participación del sector privado en la capacitación en el trabajo, y por otra parte, de una centralización y ausencia del sector privado en los componentes escolarizados.

Al moverse entre estos extremos, el sistema como un todo se quedó atrapado en su desarrollo por las limitaciones que cada 'polo' expresaba. A lo largo de la trayectoria del sistema habían intentos de construir conexiones entre ambos sistemas, los cuales con la excepción de algunos, no han prosperado o sufrieron una 'muerte' anticipada. Así, las experiencias de los institutos de formación a nivel de rama y en manos de las cámaras empresariales, en muy pocos casos han podido desarrollarse exitosamente. Por otra parte, el caso de ARMO en los años sesenta-setenta, una figura jurídicamente mixta (Estado, actores), flexible en su diseño y orientado a formar formadores para y en las empresas, fue una experiencia que probablemente sufrió un entierro contrario a una schumpeteriana 'destrucción creativa'. Aquí se perdió un componente dentro del sistema que hasta la actualidad no se ha sabido restituir y que, justamente en el marco del sistema de competencia laboral, tendrá que ser retomado: formar formadores para las empresas, capaces de diseñar, aplicar y evaluar un sistema de capacitación efectiva. Es una muestra de que cambiar por cambiar, o bien, por la moda del momento, sin considerar los pros y contras de los aprendizajes institucionales acumulados, puede resultar en un desperdicio de recursos, especialmente de capital humano y de capital organizativo.

La experiencia mexicana muestra que la virtud de un sistema nacional de formación consiste en encontrar el justo balance entre lo inductivo y deductivo, un balance que por cierto se encuentra en una continua evolución, que tendrá que ser construido y reconstruido en el tiempo, lo que requiere que las instituciones tengan institucionalmente incorporados mecanismos de reflexión y autoaprendizaje que les permitan administrar y guiar su rumbo, a partir de los aciertos obtenidos y errores cometidos. Esto requiere de un ambiente de comunicación, de apertura, de interacción social y, sobre todo, de autonomía en las instituciones, condiciones necesarias para el proceso de aprendizaje institucional continuo. Además exige que haya una cierta base de continuidad en las principales líneas de acción así como en el personal que integra las instituciones.

En el contexto mexicano, con los cambios sexenales del gobierno, esto ha sido problemático para muchos programas en el pasado. Sin embargo, en el caso de los nuevos programas de política activa del mercado de trabajo, se ha podido mantener un equipo de personal directivo y operativo relativamente constante, lo que los ha hecho más robustos como sistema. Es muy probable que el financiamiento externo del Banco Mundial y el BID en apoyo a estos programas haya favorecido la continuidad en la línea de trabajo y de personal.

La descentralización es un mecanismo que puede facilitar la creación de dichos ambientes, siempre y cuando la normatividad del Estado o de la instancia cen-

tralizada, sea lo suficientemente flexible y adaptable para que pueda darse. Las experiencias de los programas novedosos de políticas activas de mercado de trabajo en México muestran un potencial enorme, siempre y cuando la normatividad del Estado lo acompañe, lo que al parecer no ha ocurrido en la manera y con el alcance deseado, lo que inhibe que las instituciones logren una vinculación más profunda e intrínseca con el sector privado.

Otro factor importante para que la descentralización resulte exitosa, es la presencia de un programa de formación permanente del personal local. La misma centralización ha llevado a que el personal más calificado de las instituciones se concentre por lo regular en la sede principal. Por otra parte, la descentralización significa hacer responsable al personal local de funciones nuevas, que demandan aprendizajes que deben ser guiados por los funcionarios centrales. Esto demanda de los últimos prepararse en la función de instructores, actividad por la que se debería empezar el proceso de descentralización, pero que en la práctica las instituciones no han seguido.

No obstante lo anterior, hubo avances importantes por parte de las instancias públicas en su vinculación con el sector privado, a pesar de que la imagen del Estado es muy mala en el mundo empresarial, que en una reacción de instinto, rechaza todo lo que se parezca a 'gobierno'. La densidad y variedad de conexiones entre el sector público y las empresas se ha multiplicado y está en vías de expandirse aún mucho más. La capacidad de los programas novedosos citados en el trabajo, tanto por parte del ministerio de trabajo (CIMO, PROBECAT) como de educación (CECATI, CONALEP), muestra que sí es posible que las instancias públicas se vinculen con el sector empresarial y cubran las fallas del mercado, siempre y cuando su orientación sea la satisfacción de las necesidades que emerjan de la demanda (unidad productiva) y de generar nuevos elementos de valor en la cadena productiva de la empresa y de su entorno inmediato.

Menos clara ha sido la vinculación con la parte obrera o trabajadora, más allá de ofrecerles una oportunidad de formarse. En CIMO se está trabajando para introducir las perspectivas de los trabajadores en un sentido amplio, incluyendo esquemas de beneficios monetarios por mejora de la productividad y competitividad, producto del aprendizaje y la formación del personal.

Es un campo que merece ser analizado y experimentado con mayor detención, ya que incide directamente en el campo de las expectativas y estímulos del aprendizaje de las personas, contribuyendo así a un desarrollo compartido.

Lo anterior no significa que no se debe partir de ningún marco inductivo, sino que dicho marco corresponda a un concepto de estimular el aprendizaje más



que a decir, qué hay que aprender específicamente. Dejar totalmente libre el sistema, sujeto a los vaivenes de la demanda tampoco funciona, como lo ha demostrado la experiencia mexicana en el caso de las carreras de educación técnica y también con las comisiones mixtas de capacitación en las empresas.

El sistema de competencia laboral cumple la función de ocupar el espacio entre lo inductivo y deductivo. Por el momento el sistema de competencia laboral ha permitido establecer un elemento de comunicación entre las diferentes instituciones y actores involucrados en la formación profesional, en un esquema abierto y al mismo tiempo integrador. El sistema es prometedor y es, en definitiva, una respuesta a la necesidad de construir el balance entre lo inductivo y lo deductivo en la formación, creando un nuevo bien público en el mercado de trabajo, que tiene la característica de ofrecer a las empresas referentes de cómo orientar sus esfuerzos de formación, representando a su vez, un mecanismo de transferencia 'tecnológica' entre las empresas, o bien, una cooperación no pronunciada y no explícitamente expresada, entre ellas.

Sin embargo, la competencia laboral es mucho más que 'simplemente' agregar un nuevo programa o iniciativa más a la larga lista de instituciones que, en el campo de la formación profesional, operan en el país. Implica un cambio cultural, de visiones y prácticas, en el campo de la formación, lo que no solamente es un proceso lento, sino que requiere de orientaciones claras, de capacidad y sensibilidad para involucrar a los actores sociales de la producción, y de las instancias educativas y de formación existentes en el país. Esto demanda un aprendizaje institucional importante de los participantes e instituciones, para lo cual las experiencias internacionales pueden jugar un papel importante. Siendo un modelo complejo, mucho se puede y se debe aprender de otros países. En el caso de CONOCER, en la mayoría de los pasos metodológicos e institucionales, hubo el insumo de uno o varias experiencias internacionales, capitalizando aprendizajes mundialmente desarrollados. Es un campo en el cual los organismos internacionales pueden jugar un papel importante, por la distancia que por la naturaleza de su constitución tienen de la práctica comprometedora de la ejecución de un programa determinado.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARGÜELLES, A. (1995) *Hacia el siglo XXI: formación para el trabajo*. México: CONALEP.
- ARTEAGA, A; SIERRA, S; BULOW VON, M. (1996) *Human resource development in Mexico: recent policies*. Ginebra: OIT.

BANCO MUNDIAL (1994) *Proyecto para la modernización de la capacitación y la educación técnica*. México.

CIMO (1992) *Programa de capacitación industrial de la mano de obra: Informe de Actividades 1988-1991*. México: STPS.

--. (1995) *Informe de actividades 1993-1994*. México: STPS.

--. (1997) *Programa calidad integral y modernización*. México: STPS. Mimeo.

CINTERFOR (1975) *Estudio prospectivo sobre la formación profesional en América Latina y el Caribe*. Montevideo.

--. (1983) *Seminario sobre Formación en la Empresa, México, 1982*. Informe. Montevideo.

CONOCER (1996) *Reglas generales y específicas de los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral*. México.

--. (1997) *Modelo de calidad*. México.

--. (1997) *Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*. México.

--. (1997) *Reunión anual de evaluación del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación 1996*. México.

GONZÁLEZ, A. (1983) La formación de mano de obra en las empresas mexicanas: un enfoque participativo. En: *Seminario sobre Formación en la Empresa, México, 1982*. Informe. Montevideo, OIT/CINTERFOR.

IBARRA, A. (1994) Problemas y retos de la capacitación en México. *Revista Mexicana del Trabajo*, México, STPS, n° 6, set.-dic.

--. (1995) Capacitación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en México: el programa CIMO. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, Montevideo, CINTERFOR/OIT, n° 131, abr.-jun.

ICIA (1975) *Planeamiento y programas del Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera de México*. Montevideo, OIT-CINTERFOR.

--. (1987) *Los siete desafíos estratégicos para la capacitación en la industria de la construcción en México*. Boletín CINTERFOR, Montevideo, n° 99, jul.-sep.

MERTENS, L. (1982) *Algunas tendencias actuales en el mercado de trabajo de la construcción en México*. México: PNUD/OIT.

--. (1986) *Employment and stabilisation in Mexico*. Ginebra:OIT. Working Paper, n° 10.

--. (1997-1) *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. México: CONOCER/CINTERFOR/OIT.

--. (1997) *Estrategias de mejora de productividad y de recursos humanos en las industrias de alimentos y metalmecánicas*. Lima: OIT.

MICHELL, J; ARTEAGA, A. (1994) *Capacitación, supuestos, desempeño y reforma de una política en Villavicencio*. En: *Continuidades y discontinuidades de la capacitación*. México: FES.

MURAYAMA, D. (1976) *Primer año de actividades del Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera de México*. Boletín CINTERFOR, Montevideo, n° 46, jul.-ago.

OECD (1990) *Labour market policies for the 1990s*. Paris.

PALOMINO, M.A. (1988) *Situación actual y perspectivas de las acciones de capacitación y productividad de la pequeña y mediana empresa de México*. Boletín CINTERFOR, Montevideo, n. 102, ene.-mar.

ROITMAN, Julia M. (1995), *Programas de capacitación en México*. México: OIT/PNUD. Inédito.

SAMANIEGO, N. (1994) *El mercado de trabajo mexicano*. *Revista Mexicana del Trabajo*, México, STPS, n° 4, ene.-abr. y n.5, may.-ago.

SEP (1996) *Estadística básica del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, 1995-1996*. México.

SEP. COSNET (1996) *Sistema Nacional de Educación Tecnológica*. México.

STPS (1995) *Estudio de evaluación del programa de becas de capacitación para desempleados*. México.

UCECA (1980) El enfoque de sistema en la formación profesional en México.  
En: *Concepto y aplicación del enfoque de sistemas en los procesos y técnicas de instrucción*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.

WEINBERG, P.D. (1992), *La capacitación en México. Análisis de la situación actual y propuesta para orientar acciones futuras*. México: STPS-BM. Mimeo.

# EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS DEL SINDICALISMO BRASILEÑO FRENTE A LA FORMACIÓN PROFESIONAL

LÚCIO GANZ

**Sumario:** 1. La búsqueda de una agenda común entre las centrales sindicales. 2. Participación institucional. 2.1. Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP). 2.2. Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria (PACTI). 2.3. Instituto Brasileño de Calidad y Productividad (IBQP). 2.4. Programa de Educación para la Competitividad (PROEDUC). 3. Programa de Capacitación de Dirigentes y Asesores Sindicales (PCDA). 4. El Fondo de Asistencia al Trabajador. 4.1. El Plan Nacional de Educación Profesional (PLANFOR). 5. Experiencias innovadoras con participación sindical. 5.1. Proyectos para una política de formación profesional para el Estado de São Paulo. 5.2. Observatorio Permanente de Situaciones de Empleo y Formación Profesional. 5.3. Observatorio de la Situación del Mercado de Trabajo del MERCOSUR. 6. Experiencias sindicales de formación profesional. 7. La formación profesional en los acuerdos colectivos. 7.1. El movimiento sindical y la negociación de formación profesional en el período de 1993 a 1996. 7.2. Algunas consideraciones. 8. Agenda sindical en la negociación de formación profesional. 9. Conclusiones. Bibliografía.

## 1. LA BÚSQUEDA DE UNA AGENDA COMÚN ENTRE LAS CENTRALES SINDICALES

Así como en muchos otros países, el tema del empleo y de la formación están al orden del día en Brasil. Nunca trabajadores, empresarios, gobierno, políticos, investigadores y demás formadores de opinión hablaron tanto sobre estos temas y sobre sus relaciones con el desarrollo del país. En todos los niveles, la educación es un asunto presente en diferentes agendas, dando origen a un debate de carácter nacional que abre nuevos espacios de negociación y anuncia posibles articulaciones entre sectores con intereses distintos. Lo interesante es que se hace un esfuerzo para superar el diagnóstico de los problemas educacionales, intentando producir alternativas innovadoras y, aún más, se propone

trabajar intensamente para facilitar su implementación. La educación para el trabajo, que comprende la enseñanza regular y la educación profesional, es el eje de ese proceso.

Eso no significa que recién ahora los principales interesados en ese debate hayan despertado para darle un carácter estratégico a la educación en el proceso de desarrollo social y, menos aún, que tengan opiniones y puntos de vista comunes. Al contrario, además de la importancia que se le otorga al tema, trabajadores, empresarios y gobierno vienen defendiendo diferentes posturas que son, a veces, hasta contradictorias para enfrentar la crisis educacional del país.

Para los trabajadores y, particularmente, para el movimiento sindical, la novedad en esa agenda de educación está reflejada en la naturaleza de los proyectos oficiales y privados, así como en el nuevo espacio de negociación que se abre frente al gobierno y a los empresarios. Se trata de un espacio aún incipiente pero los trabajadores intentan hacerlo más sólido mediante la utilización del poder de negociación de que disponen. Poder que se mide por la capacidad de presentar propuestas de formación profesional en el contexto establecido por las nuevas formas de producir y de organizar la producción que están poniendo en jaque el empleo, las remuneraciones, las formas de contratación del trabajo, la duración de la jornada y demás derechos conquistados por el movimiento sindical.

La formación profesional y el movimiento sindical siempre tuvieron una estrecha relación. Ello se debe a que los sindicatos tienen sus orígenes marcados por reivindicaciones asociadas con la educación para el trabajo, indispensable para los primeros trabajadores industriales que necesitaban de una calificación específica para substituir los artes y oficios de los antiguos artesanos. Desde entonces, de diferentes formas e intensidades, la preparación para el trabajo ha sido uno de los focos de acción para el conjunto de los trabajadores.

Estas acciones siempre buscaron superar en calidad y amplitud las actividades educativas (cursos profesionales y programas de entrenamiento, entre otros) ofrecidas por el gobierno y por los empleadores. En este sentido, cabe recordar la propuesta de los gráficos que, ya a inicios del siglo, demandaban del gobierno la creación de un *Centro de Perfeccionamiento Técnico*. A eso siguen los esfuerzos de los metalúrgicos paulistas que, en los años cuarenta, iniciaron una campaña por el reconocimiento de técnicos metalúrgicos brasileños y por mayores inversiones en el área de la formación profesional. Esas son algunas de las demandas pioneras del movimiento sindical, que inauguran todo un período de reivindicaciones por formación y calificación. A esas se sumaron, al mismo tiempo, innumerables escuelas profesionales sindicales en el sector de la construcción, muchas de ellas hasta hoy en pleno funcionamiento.

Los temas de la educación para el trabajo siempre estuvieron presentes en la acción sindical. Sin embargo, no se puede olvidar que, en los últimos veinte años, la agenda de la negociación colectiva estuvo centrada en la lucha contra las pérdidas salariales causadas por un grave proceso inflacionario. Esa condicionante dejaba poco espacio para otros aspectos de negociación, fuera de aquellos ligados directamente a los salarios. Al mismo tiempo, el empresariado estaba muy poco preocupado con el tema de la educación, y aun cuando lo estaba, no lo reconocía como parte de la agenda de negociaciones, salvo raras excepciones.

En ese período la formación profesional debía ser, según la visión de los trabajadores, objeto de negociación, buscándose la gestión pública de recursos, programas, proyectos y actividades relacionadas. Ese es el caso, por ejemplo, del Servicio Nacional de Aprendizaje de la Industria (SENAI), del Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC), del Servicio Nacional de Aprendizaje de la Agricultura (SENAR), del Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (SENAT) que, bajo el control de los empresarios y con recursos públicos, dictaban las políticas nacionales de capacitación profesional. Hoy día se plantea también la demanda por una gestión pública y por la reestructuración del Sistema Nacional de Empleo (SINE).

Las tres Centrales Sindicales: Central Única de los Trabajadores (CUT), Confederación General de los Trabajadores (CGT) y Força Sindical, en conjunto con el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), vienen desarrollando en los dos últimos años una agenda común de trabajo que, respetando las diferencias políticas, permita un marco referencial de actuación articulada en ese campo. Estas originaron un plan de acción conjunto sobre la formación profesional asentado en seis líneas de actuación:

- promover la circulación de informaciones;
- desarrollar la capacidad de dirigentes y asesores sindicales;
- asistir a los foros que tratan el tema, en especial las comisiones estadales y municipales de empleo<sup>1</sup>;
- capacitar a los representantes de los trabajadores para actuar en los foros institucionales;
- estructurar un proyecto institucional para una política pública de formación profesional;

1 En el desarrollo de este artículo será esclarecido lo que son las Comisiones Estadales y Municipales de Empleo.

- priorizar la creación de espacios de negociación de la formación profesional en la relación capital-trabajo.

## 2. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Se denomina participación institucional a las acciones que se desarrollan en espacios públicos en diferentes niveles (la mayor parte dentro del ámbito del Estado) de negociaciones tripartitas que reúnen tanto a gobernantes como a empresarios y trabajadores. Esa concepción de relación tripartita presupone la existencia de intereses divergentes y conlleva la posibilidad de interacción de los interesados en busca de acuerdos. Estos casi siempre son parciales en el tiempo y en sus objetivos, pero regulan la relación capital-trabajo en un nivel diferente al establecido en la relación bipartita, que se da en el ámbito de la negociación y contratación colectiva. Sus principios están asentados en el reconocimiento de la legitimidad, representatividad, autonomía y preservación de la identidad de los actores.<sup>2</sup>

A lo largo de los últimos cinco años, se crearon en Brasil, diferentes espacios de participación institucional. La actuación sindical ha intentado abrir espacios de intervención y negociación de temas cuyo carácter tiene una amplitud nacional, tales como empleo y desempleo, distribución del ingreso, política económica, industrial y tecnológica, entre otros. Se destacan, a continuación, aquellos que se relacionan directamente con el tema de la formación profesional y en las cuales el movimiento sindical viene actuando de forma sistemática.

### 2.1 Programa Brasileño de Calidad y Productividad (PBQP)

Se trata de un programa gubernamental, creado en 1990, con el objeto de sensibilizar y movilizar a los actores sociales para tratar los temas relacionados con la calidad y la productividad. Inicialmente solo con participación empresarial y gubernamental. La representación de trabajadores se incorporó en 1993, con la creación de la Comisión de Valorización del Trabajo y del Empleo (CVTE). Esta comisión<sup>3</sup> era coordinada por el DIEESE. Su principal actividad fue organizar,

2 Al respecto véase MORGADO, Emilio, "Reflexiones en Torno al Tripartismo" en *El tripartismo y las normas internacionales del trabajo*, OIT, 1995, págs. 101 a 111.

3 La composición de la CVTE era la siguiente: DIEESE (coordinación), Central Única de los Trabajadores (CUT), Confederación General de los Trabajadores (CGT), Força Sindical; Confederación Nacional de Industria (CNI); Servicio Nacional del Aprendizaje de la Industria (SENAI); Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT); Ministerio del Trabajo (MTb); Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) y el empresario Aldo Sani.



en 1993, un seminario en Campinas (São Paulo) que contó con la presencia de 300 dirigentes de todo el país para discutir los principios del PBQP, sus metas y la forma de participación de los trabajadores. Los participantes del seminario elaboraron recomendaciones en relación a los siguientes temas: empleo, distribución del ingreso, educación y formación profesional, negociación, participación, derecho a la información, derecho de organización, tercerización, democratización de las relaciones de trabajo, contrato colectivo de trabajo, jornada y condiciones de trabajo, fondos públicos y trabajo de la mujer.<sup>4</sup> Como recomendación final de ese encuentro se creó el Programa de Capacitación de Dirigentes y Asesores Sindicales (PCDA), que hoy es uno de los proyectos estratégicos del PBQP.

Desde 1993, el DIEESE y las centrales sindicales vienen participando de instancias de coordinación del PBQP. Actualmente el PBQP está vinculado directamente al gabinete civil de la Presidencia de la República. En su versión actual el PBQP se estructura en torno de proyectos estratégicos y el movimiento sindical está presente en la coordinación de algunos de ellos y coordina, a través del DIEESE, el PCDA.

## 2.2 Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria (PACTI)

Creado en 1990, el PACTI, es un programa gubernamental, vinculado al Ministerio de Ciencia y Tecnología, que moviliza a los actores sociales para un movimiento de apoyo al desarrollo de la competitividad de la industria brasileña. Tiene como objetivo específico apoyar al sector industrial en el proceso de difusión e incorporación de tecnologías.

El DIEESE y las centrales sindicales participan de la Comisión Nacional de Coordinación del programa. La subcomisión de tecnología, empleo y educación es coordinada por el DIEESE.<sup>5</sup> Esta comisión realiza un proyecto de sistematización de estudios nacionales e internacionales basado en la articulación entre desarrollo tecnológico, empleo y educación, con énfasis en el desempleo es-

4 Ese encuentro está reistrado en el documento "Os trabalhadores e o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade", en la serie *DIEESE -Seminarios y Eventos*, N° 1, setiembre de 1994.

5 Composición de la subcomisión de tecnología, educación y empleo: DIEESE (Coordinación); Central Única de los Trabajadores (CUT); Confederación General de los Trabajadores (CGT); Força Sindical; Ministerio del Trabajo (MTb); Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT); Ministerio de Educación (MEC); Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT); Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP); Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq); Confederación Nacional de la Industria (CNI); Servicio Nacional de Aprendizaje de la Industria (SENAI).

tructural e identificación de experiencias en el sentido de sugerir acciones y recomendaciones en el área.

En una acción conjunta de la subcomisión de educación y gestión tecnológica del PACTI y del subgrupo de formación profesional del PBQP se elaboró el documento "Cuestiones críticas de la educación brasileña". En este se analizan y proponen acciones para superar los obstáculos que presenta la formación profesional para el desarrollo de calidad, productividad e innovación tecnológica.

### **2.3. Instituto Brasileño de Calidad y Productividad (IBQP)**

Fundado en 1995, el Instituto se propuso trabajar las dimensiones estructurales de la calidad y productividad en la sociedad brasileña. Tiene como propuesta organizarse en unidades regionales, siendo la primera de ellas y, hasta ahora, la única en funcionamiento, el IBQP de Paraná, que fue preparada para realizar el entrenamiento en productividad y calidad según el modelo japonés. Tanto en el IBQP Nacional como en el IBQP de Paraná, el movimiento sindical participa de los consejos de gestión y nombra miembros para el consejo técnico. En el programa del IBQP Paraná participan cuatro técnicos del movimiento sindical, realizando el entrenamiento suministrado por el Instituto con el objetivo de conocer el tipo de programa, su concepción y contenido y multiplicar ese conocimiento en el movimiento sindical.

### **2.4 Programa de Educación para la Competitividad (PROEDUC)**

Este programa es desarrollado por la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), organismo de fomento e investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y tiene por objeto financiar, con intereses subsidiados, el desarrollo de proyectos innovadores de formación básica de los trabajadores. Las centrales sindicales participan del Comité Coordinador, instancia consultiva. Esa participación permite, además de discutir los tipos de proyectos a ser aprobados y desarrollados, abrir una puerta para que el tema de la formación profesional entre en la agenda de las negociaciones colectivas. Uno de los criterios, presentado por las centrales, e incluido en el programa, para aprobación de financiamiento, es que la empresa debe establecer una relación de negociación y estimular la participación de las entidades sindicales de trabajadores en la gestión de los proyectos.

### **3. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE DIRIGENTE Y ASESORES SINDICALES (PCDA)**

El PCDA se originó en el seminario “Los trabajadores y el Programa Brasileño de Calidad y Productividad”, realizado en 1993, cuando más de trescientos dirigentes sindicales recomendaron su creación. Hoy es un programa estratégico del PBQP, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y por el Ministerio del Trabajo (MTb), con recursos del Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT).

El PCDA es un proyecto conjunto de la CUT, CGT, “Força Sindical” y DIEESE, y tiene por objetivo la preparación de dirigentes, activistas y asesores del movimiento sindical para la intervención calificada en el proceso de reestructuración productiva.

El objetivo del PCDA es desarrollar un programa de formación que proporcione calificaciones de alto nivel orientadas a:

- capacidad analítica para la acción sindical;
- capacidad de formulación y elaboración de propuestas alternativas;
- capacidad de multiplicación del conocimiento adquirido;
- capacidad de negociación en todos los niveles;
- capacidad de articulación y movilización para la intervención en el tema.

El PCDA es para dirigentes y asesores sindicales que actúan en los temas relacionados con la reestructuración productiva. La coordinación general es de las centrales y del DIEESE, correspondiendo a éste la coordinación ejecutiva, temática y pedagógica. El tratamiento de contenido del programa moviliza centros especializados en el tema, universidades, y expertos brasileños e internacionales.

En 1994/95 el primer grupo de cien dirigentes y asesores sindicales se capacitó a través de un programa de más de quinientas horas, incluyendo horas/clase y un intercambio internacional en nueve países. El PCDA 1997/98 pretende atender a más de mil dirigentes y asesores sindicales con siete tipos de actividades, como ser:

- curso de reestructuración productiva, con una duración de 240 horas;
- cursos temáticos, con duración de 40 horas;

- cursos sectoriales, con una duración de 40 horas;
- cursos para la dirección de las centrales sindicales;
- intercambios temáticos internacionales;
- intercambios temáticos nacionales;
- encuentros de intercambio.

Este programa, que se financia a través de recursos públicos, es el resultado de demandas del movimiento sindical al gobierno de inversiones semejante a las realizadas con empresarios en la primera mitad de los años noventa, cuando los recursos públicos fueron usados en capacitación de dirigentes empresariales en programas de calidad y productividad. Esa reivindicación tuvo fuerte resonancia en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que, sensible a la demanda, y percibiendo su importancia estratégica para el desarrollo del país, actuó para hacer posible el programa, articulando inclusive la participación del Ministerio del Trabajo.

Recientemente, en junio de 1997, se realizó un Seminario de Actualización para aquellos que asistieron al PCDA 1994/95. Como parte de esa actividad se presentaron 21 experiencias innovadoras de actuación sindical en el campo de formación y multiplicación del conocimiento adquirido, negociación, elaboración de propuestas y formas de gestión desarrollados, fruto del trabajo de las personas formadas por el PCDA.

#### **4. EL FONDO DE ASISTENCIA AL TRABAJADOR**

El Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT) es el mayor fondo público del país. Sus recursos se originan del descuento del 1% sobre la planilla de sueldos de las empresas formales y, una parte de ellos se destina al financiamiento del sistema nacional del empleo, intermediación de mano de obra, seguro de desempleo, recalificación profesional, informaciones sobre el desempleo y programas de generación de empleo e ingreso. Este fondo es administrado por el Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT), en composición tripartita y paritaria, siendo la presidencia ejercida en rotación anual entre las partes, y la secretaría ejecutiva responsabilidad del Ministerio del Trabajo. Los recursos son administrados por medio de los estados y municipios que deben organizar comisiones estatales y municipales de empleo para estimar la situación en las diferentes áreas y decidir sobre su uso.

Uno de los grandes desafíos de esa participación está en la calificación de los dirigentes para intervenir de manera adecuada en la temática tratada. Cuestiones como el tipo de programa, sus impactos, costos y forma de financiamiento, resultados, entre tantos otros, hacen parte de la agenda regular de esas comisiones. Cómo preparar dirigentes para actuar en más de mil comisiones existentes actualmente en el país es uno de los temas centrales enfrentados por el movimiento sindical. En ese sentido, algunas acciones de capacitación vienen siendo desarrolladas por las centrales sindicales.

#### **4.1 El Plan Nacional de Educación Profesional (PLANFOR)**

El Ministerio del Trabajo, con recursos del FAT, elaboró el PLANFOR, con el objetivo de entrenar y recalificar a los trabajadores, capacitándolos en áreas de habilidades básicas, específicas o de gestión. El movimiento sindical, además de actuar en las Comisiones Estadales y Municipales de Empleo y en el CODEFAT, ha realizado experiencias como promotor de formación profesional en el ámbito del PLANFOR.

### **5. EXPERIENCIAS INNOVADORAS CON PARTICIPACIÓN SINDICAL**

En los espacios en que se trabaja el tema de la formación profesional han surgido oportunidades para desarrollar proyectos y experiencias innovadoras. A continuación se analiza una experiencia innovadora de la cual el DIEESE viene participando activamente.

#### **5.1 Proyectos para una política de formación profesional para el Estado de São Paulo**

La Secretaría de Empleo y Relaciones del Trabajo del Estado de São Paulo (SERT), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el DIEESE se reunieron para proponer la creación de un proceso participativo y multipartito que tuviese como resultado un nuevo diseño de formación profesional para el Estado de São Paulo<sup>6</sup>.

Desde su inicio, la idea era trabajar el tema de la formación profesional y su relación con las transformaciones en el mundo del trabajo, tomando como eje la naturaleza del trabajo, el empleo y el mercado de trabajo, y las habilidades y competencias profesionales.

| 6 A este grupo de trabajo se le llamó “Grupo Meta”.

Se intentó abordar esos temas de forma innovadora a fin de ir más allá de la fase del diagnóstico. En general, cuando se intentaba dar ese paso, no se lograba más que enunciar sugerencias genéricas de cómo tratar los problemas presentados, lo que generaba muy poco compromiso de los participantes con las soluciones enunciadas. Al surgir la pregunta de *qué hacer*, tres fueron las respuestas básicas: la primera se refería a la insuficiencia, y muchas veces inexistencia, de información actualizada sobre diferentes aspectos relacionados a la formación e imprescindibles para la construcción de propuestas de acción y políticas de educación profesional. La segunda, vio como necesaria una experiencia de gestión pública de la formación profesional, involucrando varios sectores y actores sociales. Finalmente, se afirmó la necesidad de experimentación o seguimiento de metodologías para la enseñanza profesional que pudiesen satisfacer las nuevas demandas sociales de capacitación.

Teniendo como referencia esa discusión, se originaron tres proyectos a ser implantados como experiencia piloto por el SERT. Se creó el Observatorio Permanente de Situaciones de Empleo y Formación Profesional, el Centro Experimental Público de Formación Profesional y el Proyecto Habilidades Básicas y Específicas. Para responder a la pregunta *cómo hacer*, se partió del principio que se debería concebir un proceso que involucrara los actores sociales en todas las etapas de la formulación y desarrollo de los proyectos. Se diseñó una estrategia para facilitar la negociación entre los agentes sociales involucrados.

El centro de la estrategia consistió en la elaboración de propuestas por grupos pluripartitos, involucrados en la problemática. La implementación de esas propuestas, convertidas en proyectos, proporcionaría un nuevo espacio de discusión y de acuerdo en torno de problemas reales y concretos y, consecuentemente, de soluciones posibles, siempre dentro de un campo pluripartito de negociación. El carácter innovador de la propuesta reside en la definición de un ámbito de negociación que combina los diagnósticos con el diseño colectivo de soluciones. Por lo tanto, el objetivo central fue que el proceso de negociación generara el compromiso efectivo de los actores con la implantación del proyecto. Los trabajos, discutidos en un seminario de amplia participación, concluyeron con las siguientes recomendaciones:

- garantizar la plena articulación entre los proyectos;
- pensar cómo se podría alcanzar el conjunto del Estado de São Paulo;
- desarrollar las experiencias sin contaminarlas con las urgencias del día a día;
- incorporar la preocupación de registrar y difundir las experiencias.

La coordinación general para la implementación de los proyectos buscó la máxima sinergia en el desarrollo de las acciones. La idea central era el hecho que cada proyecto tenía sus propias características, y al mismo tiempo, debería relacionarse con los otros de modo de contribuir a la elaboración de políticas públicas en el campo de la formación profesional y del empleo.

El trabajo desarrollado por el DIEESE dentro de este proyecto ha proporcionado un aprendizaje importantísimo para el Departamento, en especial para los técnicos involucrados<sup>7</sup>. De esa experiencia se destacan los siguientes aspectos:

- la oportunidad de profundizar la temática del empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, sea por el contenido de las cuestiones propiamente tales, sea por el conocimiento/reconocimiento de la posición de los diferentes actores sobre cada aspecto tratado;
- el desafío enfrentado por la necesidad de abordar la problemática específica de la formación profesional como parte de una política pública con sus oportunidades, obstáculos y demandas;
- el conocimiento del real estado de arte y de la necesidad de producción de informaciones que otorguen las acciones en torno de la formación profesional;
- la elaboración y la vivencia de una metodología de construcción y negociación colectiva a partir de la diversidad de posiciones y en el diseño de construcción de proyectos comunes de acción;
- la experimentación del tripartismo y del mutipartismo como práctica colectiva, lo que involucra, más que una simple negociación, una manera de trabajar que combina elaboración y construcción colectivas, o sea, el desarrollo de acciones conjuntas que exigen la definición de objetivos, estrategias y metodología comunes;
- el establecimiento de nuevas relaciones institucionales y el reconocimiento de esas entidades a partir de una situación de trabajo solidario.

7 EL DIEESE, como parte de la bancada de los trabajadores, participó del Grupo Meta, está en la coordinación general y coordina el proyecto del Observatorio.

## 5.2 Observatorio Permanente de Situaciones de Empleo y Formación Profesional

El Observatorio Permanente de Situaciones de Empleo y Formación Profesional es un espacio de investigación de la realidad actual y de elaboración de perspectivas de futuro sobre los temas del mundo del trabajo, del empleo, del mercado laboral, de las profesiones, de la formación y del desarrollo profesional. Es un órgano de carácter público, constituido por asociaciones pluripartitas de representantes de la sociedad. Este tiene por objeto general proveer informaciones, análisis y propuestas de acción a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas y privadas que desarrollan políticas y acciones relativas al tema del trabajo.

Sus objetivos específicos son:

- congregar instituciones que se dedican a la investigación, diagnósticos y seguimientos sobre los temas que son objeto del Observatorio;
- promover investigaciones, diagnósticos y seguimientos sobre estos temas;
- crear, mantener y divulgar una base de datos proporcionada por las instituciones y/o producida por el Observatorio;
- analizar y producir diagnósticos, propuestas de acción, de políticas o de formas de orientación de los problemas estudiados;
- realizar evaluaciones de la experiencia, políticas, proyectos y situaciones de emergencia.

La base política del Observatorio está asentada en el compromiso de las partes de poner a disposición del conjunto (así como del público más amplio) las informaciones y análisis producidos e invertir en la búsqueda de alternativas reales para los problemas. Uno de sus principios metodológicos básicos es el registro de la diversidad de opiniones y enfoques.

## 5.3 Observatorio de la Situación del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Dentro del ámbito del Subgrupo de Trabajo 10 del MERCOSUR fue creado, a finales de 1996, un Observatorio del Mercado de Trabajo. El DIEESE representa las centrales sindicales brasileñas en el Consejo de Implantación. El trabajo se encuentra en la fase de definición de cómo va a funcionar ese organismo y cuál será la forma de su implementación.



## 6. EXPERIENCIAS SINDICALES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Durante la década de los años noventa las entidades sindicales de implementaron escuelas y cursos de formación profesional. Según una reciente encuesta de la educadora Silvia María MANFREDI las entidades que actualmente realizan más capacitación profesional son los sindicatos de trabajadores, lo que indica que el movimiento sindical brasileño ha tomado parte de la responsabilidad de ofrecer alternativas de educación y formación en función de los cambios tecnológicos y organizacionales.

En su trabajo, MANFREDI señala tres distintos tipos de iniciativas de formación profesional. El primero de ellos son las iniciativas de educación que no se diferencien de los cursos regulares oficiales en convenio, ya sea con el SENAI, SESC o SESI, o con órganos públicos como las municipalidades, gobiernos estaduais o entidades asistenciales. El segundo grupo de iniciativas surge a partir de los años noventa, autónomas en relación a las estructuras y propuestas institucionales y convencionalmente reconocidas. Esas iniciativas podrían ser clasificadas de la siguiente manera, en cuanto a los objetivos y al público que se destinan:

- iniciativas de *formación continua*, destinada a los trabajadores con empleo, con el objetivo de capacitarlos para nuevos trabajos asociados con el cambio tecnológico y organizacional y/o para mejorar sus condiciones para competir en el mercado laboral;
- iniciativas de reciclaje para trabajadores desempleados;
- cursos técnicos orientados a atender a jóvenes en edad escolar;
- cursos de formación profesional de carácter intensivo destinados a la población adulta de bajos ingresos;
- alfabetización para jóvenes y adultos;
- formación profesional para satisfacer las propias necesidades de la organización, como por ejemplo, el programa de cooperativas del Movimiento Sin Tierra.

El tercero y último grupo, identificado como el más interesante, ya que se refiere al período más reciente, y que es respuesta a los problemas originados por las nuevas técnicas de producción, son las escuelas de sindicatos reconocidas por los organismos educacionales competentes, mantenidas con recursos de entidades sindicales de trabajadores, y que después de haber promovido discusiones políticas sobre su naturaleza y función, están pasando por procesos de reestructuración y redimensionamiento.

Tales experiencias son recientes y embrionarias, pero revelan la preocupación política de los sectores más organizados del movimiento sindical brasileño de involucrarse en la elaboración de propuestas en pro de una escuela popular y pública que atienda a los intereses de la clase trabajadora brasileña, a partir de sus espacios de gobernabilidad. Creadas a partir de 1989, estas escuelas –Colegio Graham Bell (Sintel, RJ), Escuela Mesquita (Sindicato de los Metalúrgicos de Porto Alegre/RGS) y el Colegio de los Metalúrgicos (Sindicato de los Metalúrgicos de Río de Janeiro)– integran el Consejo de las Escuelas Operarias. Los dirigentes sindicales estiman que la creación de estas escuelas es importante para los trabajadores al ofrecer oportunidades de formación profesional.

Los sindicatos metalúrgicos son los que tienen el mayor número de cursos de capacitación. En las demás categorías profesionales, los cursos se encuentran distribuidos por igual entre los siguientes sectores: procesamiento de datos, funcionarios públicos, trabajadores de la salud, trabajadores en alimentos y panaderías, bancarios, trabajadores de telecomunicaciones, trabajadores en caucho, petroleros, trabajadores en el comercio, hoteleros, vestuario, textiles, gráficos, trabajadores en relojería, lapidación y profesores. Es un hecho conocido que gran parte de las entidades sindicales están buscando fuentes de financiamiento para implementar cursos de capacitación en su sector.

Una investigación reciente realizada por la subsección del DIEESE del Sindicato de los Metalúrgicos de ABC<sup>8</sup> indicó que muchos proyectos están siendo negociados por el sindicato y las empresas del sector en esa región. Fueron estudiadas 24 experiencias en diferentes empresas que van desde la concesión del auxilio-escolar, a través de la compra de útiles escolares para los hijos de los trabajadores y del vale transporte para los estudiantes, hasta proyectos más audaces como el que prevé la enseñanza fundamental para todos los funcionarios que no hayan concluido el primer grado.

A continuación una descripción de algunas experiencias de la CUT y de la “Força Sindical” seleccionadas por las propias centrales:

La Secretaria de Formación Profesional de “Força Sindical” señaló como uno de sus proyectos relevantes el *Proyecto Educación y Trabajo: Parcería por la Ciudadanía*. Ese proyecto, iniciado en 1996, y promovido por la Federación de los Metalúrgicos de São Paulo, tiene como meta la formación de 850 miembros de sindicatos y entidades no gubernamentales. Fueron entrenados, hasta setiembre de 1997, 180 personas. La actividad básica prevista es la formación y capacitación

---

| 8 Sindicato que reúne las categorías de Santo André, São Bernardo, São Caetano y Diadema.

de los dirigentes de entidades sindicales y no gubernamentales para actuar en temas relacionados con la educación fundamental. El curso es ofrecido en la capital y en varias regiones del Estado de São Paulo. El financiamiento proviene de recursos de la Federación de los Metalúrgicos de São Paulo y de la UNICEF. El contenido incluye educación y trabajo, la Ley de Directrices y Bases (LDB), movimiento sindical y educación, sistema educacional, instrumentos oficiales de participación en la educación, la realidad educacional del Estado de São Paulo, trabajo infantil, la escuela como solución y la participación del movimiento sindical en los temas relacionados a la educación.

Otra experiencia relacionada con “Força Sindical” es el *Proyecto Formación Profesional e Interacción*. Este se inició en 1996 por el Sindicato de los Metalúrgicos de Piracicaba y la empresa Caterpillar del Brasil. La meta es formar 1.100 personas hasta finales de 1997. Ya fueron capacitados o recapitados 952 adultos y 50 niños de 7 a 14 años en situación de riesgo. Las actividades desarrolladas por el proyecto son acciones complementarias a la escuela. Esta comprende formación profesional en torno con Comando Numérico Computarizado (CNC), soldadura al arco eléctrico, informática básica e industrial, auxiliar de escritorio y diseño técnico mecánico. En cada curso de capacitación profesional se prevé impartir portugués, matemática, ciudadanía y educación para el trabajo. La parte de interacción cuenta con educación artística, salud y sexualidad, medio ambiente, refuerzo escolar y deporte.

La tercera experiencia es la de la *Escuela de Calificación Profesional del Sindicato de los Metalúrgicos de São Paulo*, fundada en octubre de 1992 con el proyecto de Mantención del Empleo de los Trabajadores socios del *Sindicato de Trabajadores en las Industrias Metalúrgicas, Mecánicas y de Material Eléctrico de São Paulo*. La escuela, desde su fundación, capacita y forma trabajadores empleados, desempleados y jóvenes. Fueron reciclados 16.050 metalúrgicos y, solo en 1995, fueron reciclados 1.000 desempleados. En 1996 el número subió a 6.000 y la escuela recicla otros 6.000, en 1997. La escuela también ofrece cursos para hijos de metalúrgicos y aproximadamente 900 ya realizaron uno de los cursos ofrecidos.

La escuela de Calificación de los Metalúrgicos de São Paulo actualmente ofrece dieciocho cursos: portugués y matemática, tecnología básica, tecnología mecánica, perfeccionamiento, diseño técnico de mecánica fase I y II, control de medidas Fase I, II y III, electricidad básica, reparador de aparatos electrodomésticos, cálculo trigonométrico aplicado a la mecánica, cálculo técnico para operaciones de máquinas CNC, CNC, operación y programación, CEP, ISO 9000, diseño arquitectónico fase I y II, CAD, automatización industrial neumática e hidráulica. Además de ese conjunto de cursos profesionales, la escuela ofrece la enseñanza suplementaria de primer grado que formará sus primeros grupos en

diciembre de 1997 y, a partir de 1998, ofrece suplemento del segundo grado a través del sistema Telecurso 2000, en convenio con la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP). Los cursos se ofrecen en cinco localidades diferentes, en veintiséis salas. El financiamiento proviene de cuatro fuentes: Sindicato de los Metalúrgicos de São Paulo, convenio con el SENAI, convenio con la Secretaría de Empleo y Relaciones del Trabajo (SERT), recursos del Ministerio del Trabajo, del Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT) y empresas que se benefician con la recapacitación de sus trabajadores. La certificación corre por cuenta del SENAI, que también es la entidad responsable por el apoyo técnico de esos cursos profesionales.

La Secretaría Nacional de Formación de la Central Única de Trabajadores también contribuyó con algunas experiencias en el área de formación profesional y capacitación que se detallan a continuación:

- El proyecto del *Centro de Formación Profesional*, inaugurado en julio de 1996, cuenta como entidad promotora el Sindicato de los Empleados en Establecimientos Bancarios de São Paulo, Osasco y Región. Los cursos ofrecidos son análisis de crédito I, matemáticas financiera, análisis de crédito II, contabilidad, cambio y comercio exterior II, y mercado de capitales. Esos cursos son financiados por los propios trabajadores bancarios, y ya se formaron aproximadamente 2 000 alumnos. Con el financiamiento del Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT), el sindicato realizó en diciembre de 1996 un curso de formación y capacitación para 240 alumnos. La certificación para todos los cursos es responsabilidad del sindicato.
- El *Programa Integra Formación y Recapacitación Profesional - Proyecto São Paulo* se inició en octubre de 1996 y tiene como meta la formación de 1 320 alumnos. El proyecto está a cargo de la Confederación Nacional de los Metalúrgicos (CNM/CUT) y es financiado por el Fondo de Asistencia al Trabajador (FAT). El proyecto prevé educación de primer grado y formación profesional. Los cursos serán impartidos en 20 localidades del Estado y abarcan el Gran São Paulo, el litoral y el interior del Estado.
- El *Proyecto Escuela de 1° y 2°. Grado José Cezar Mesquita* se inició en febrero de 1963. Las actividades desarrolladas son de informática, diseño técnico, electricidad básica, lectura e interpretación de diseño y mecánica de automóviles. La entidad promotora de los cursos es el Sindicato de los Metalúrgicos de Porto Alegre. La propia escuela es la que otorga la certificación de los cursos ofrecidos.
- El *Proyecto de Formación Profesional para Bancarios* tuvo inicio de 1992 y ya ha capacitado hasta septiembre de 1997 aproximadamente 2 000 trabaja-

dores. Los cursos ofrecidos son de calidad total, matemática financiera e informática. La entidad promotora es el Sindicato de los Bancarios de Río de Janeiro que también financia y da la certificación de los cursos impartidos.

- El *Proyecto Luchar con Arte* fue creado en septiembre de 1997 y es promovido por el Sindicato de los Bancarios de Brasilia con financiamiento del Fondo de Asistencia al Trabajador. Se imparten los siguientes cursos: criterios de participación, gestión financiera de crédito, análisis de crédito, comunicación y expresión, relaciones interpersonales, gestión financiera de capitales y marketing bancario. La meta es formar 550 bancarios en un período de 4 meses. El Sindicato y la Secretaría del Trabajo otorgan la certificación de los cursos.

Otros proyectos están siendo desarrollados por las entidades sindicales en el país. Los proyectos aquí mencionados ofrecen una pequeña muestra de lo que viene realizando el movimiento sindical en del ámbito de la formación profesional de los trabajadores brasileños.

## 7. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LOS ACUERDOS COLECTIVOS

Además de la participación en foros nacionales, el movimiento sindical también se ha preocupado de la formación profesional en el estricto campo de la acción sindical. De esta forma, crece la inclusión de la capacitación para el trabajo como un ítem de pauta de negociación sindical con los patrones.

Para los sindicatos el desafío que se presenta en la negociación de la capacitación profesional es el de la intervención calificada en los rumbos de la reestructuración productiva y tecnológica.

Dentro del ámbito de la contratación colectiva se identifican como objetos de negociación los objetivos, el contenido de la formación profesional y sus condiciones de viabilidad. También se discuten los derechos y obligaciones de los trabajadores, como, por ejemplo, la compatibilidad entre actividad de formación profesional y jornada de trabajo, costos de los cursos, e intereses de las empresas en formación, entre otros.

### 7.1 El movimiento sindical y la negociación de formación profesional

Cada vez con más frecuencia, los sindicatos tratan de incluir el tema de la educación/capacitación en sus pautas de reivindicación en la tentativa de resolver

los problemas que fueron generados por la introducción de las innovaciones tecnológicas y organizacionales. Aunque la problemática de la educación de los trabajadores no sea consecuencia solamente de los cambios producidos por el nuevo modelo, podemos afirmar que esos cambios suscitaron y dieron un nuevo rumbo a las discusiones sobre el tema. Este es reconocido como de extrema importancia por los principales actores sociales, sin embargo la legislación brasileña nada determina sobre cómo y de qué manera se debería impartir esta capacitación y/o recapacitación de la mano de obra.

La legislación educacional solo establece el funcionamiento de las instituciones de enseñanza básica, media y universitaria orientada hacia la profesionalización, a través de escuelas técnicas y/o profesionales. Entre ellas, dentro del ámbito de la administración pública destacan las Escuelas Técnicas, Federales y Estaduales, y el SENAI, SENAC, SENAR y SENAT en el ámbito de los proyectos privados. Todos están obligados por ley a capacitar la mano de obra que aun no está en el mercado de trabajo y la ya empleada.

El Sistema de Acompañamiento de Contrataciones Colectivas (SACC), del DIEESE, sistematiza y analiza las cláusulas de los acuerdos colectivos. A continuación se detallan algunas de esas informaciones para ayudar a entender el panorama de las negociaciones entre sindicatos y empresas sobre el tema de la formación.

El período que este análisis abarca es desde 1993 a 1996 y su alcance es nacional. Aquí se tratan las cláusulas relativas al incentivo a la formación, calificación, reciclaje y entrenamiento del trabajador y sus dependientes. Para fines expositivos, se crean tres conjuntos de cláusulas. Uno se refiere exclusivamente al salario-educación, previsto en ley y relativo a la enseñanza básica; otro ligado al tema del entrenamiento y calificación del trabajador y el tercero, que se refiere a la introducción de nuevas tecnologías.

#### *Auxilio a la educación*

El salario educación fue instituido en 1975 por el decreto ley N° 1422 y tiene por objeto beneficiar la enseñanza de primer grado en el país a través de la contribución de las empresas del sector privado con más de diez empleados. Esta asciende al 2,5% de la plantilla salarial.

El artículo 9° del mismo decreto permite diferentes modalidades de aplicación: restitución de los gastos de educación del trabajador debidamente comprobados, becas para estudiar en Instituciones de enseñanza, o mantenimiento, por parte de la empresa, de escuelas y/o instituciones de enseñanza de primer gra-

do. Queda a criterio de la empresa la forma de recolectar esta contribución obligatoria. Sólo en el caso de programas de alfabetización de los trabajadores se establece que se debe constituir una comisión con participación más amplia y la empresa debe asumir los costos del curso.

En general en la legislación hay pocos incentivos a la educación, la gran excepción es este artículo 9.

### *Calificación y entrenamiento*

La legislación brasileña no obliga al sector productivo a invertir en programas o proyectos de capacitación del trabajador ya inserto en el mercado de trabajo. Los proyectos de ese tipo terminan por depender exclusivamente de programas de inversiones del estado. El movimiento sindical ha intensificado reivindicaciones en esta dirección, las que han sido negociadas en acuerdos y convenciones colectivas firmadas en los últimos años.

Aquí son tratados los acuerdos que de alguna forma incentivan la formación y/o reciclaje profesional, sin incluir los que se refieren al entrenamiento cuando se han introducido nuevas tecnologías.

La gran mayoría de los acuerdos relacionados con la formación y el reciclaje fueron firmadas en el sector de servicios. De los acuerdos en 1996, solamente ocho se refieren a trabajadores de la industria. Las quince restantes fueron con profesores, profesionales de la comunicación, vigilantes, comerciantes, procesamiento de datos y transporte. Ese mismo comportamiento fue el verificado en los años anteriores (1993-1995).

En relación al contenido, se encontraron acuerdos en que se prevé el reembolso por parte de las empresas de los gastos efectuados por los trabajadores en cursos de especialización, siempre que éstos sean de interés para las empresas y autorizados por ellas; otorgar facilidades a los empleados para participar en cursos, conferencias y seminarios relativos a la profesión; acciones de las entidades sindicales para apoyar el reciclaje profesional, a través de la promoción de cursos y seminarios, la organización de escuelas profesionales o complementación de iniciativas de la empresa en el área de la capacitación profesional de los trabajadores. Merece destacarse un convenio que estipula la creación de un fondo de formación profesional que debe captar recursos de las empresas (4% del total de la planilla de sueldos) y de los trabajadores para inversiones en capacitación profesional.

El análisis de los documentos indica que aún es pequeña la cantidad de acuerdos negociados que determinan inversiones en educación básica y en la capaci-

tación de los trabajadores por parte de las empresas. El resultado de las negociaciones relativas al tema calificación/entrenamiento revelan que no ha existido, por largo tiempo, grandes avances en los contenidos de los convenios, y que, por lo tanto, pocos cambios pueden verificarse en relación al cuadro actual de la educación y formación de los trabajadores. En principio, esa realidad parece incoherente pues, al mismo tiempo que se verifica por parte de los empresarios un discurso que denota gran interés por un cambio en el escenario educacional de los trabajadores, por otro lado no se constatan grandes avances en el momento en que se negocian inversiones y proyectos para la calificación/capacitación de sus cuadros funcionales.

### *Nuevas tecnologías*

Una de las causas de desempleo constatadas es resultado de la introducción de nuevas tecnologías intensivas en capital y cambios organizacionales en el proceso de trabajo. De ahí surge la necesidad de considerar lo que ha sido negociado en relación a ese tema, que aún es nuevo en el escenario de las discusiones y negociaciones en el país.

La Constitución Federal promulgada en 1988 define "protección en fase de automatización, en forma de ley"<sup>9</sup>. Este dispositivo constitucional aun depende de la ley complementaria que la reglamenta, o sea, aunque exista un dispositivo legal que define la protección de los trabajadores frente a la introducción de nuevas tecnologías, en la práctica, esto no ocurre, dependiendo siempre de las negociaciones realizadas.

Como los trabajadores no pueden contar con la protección de la ley frente a los cambios resultantes de las introducciones de nuevas tecnologías, prevalecen los resultados de las negociaciones sindicatos/empresarios. En la mayoría de los documentos analizados se encuentran cláusulas relativas a la obligatoriedad de comunicación por parte de las empresas de la implantación de nuevas tecnologías, así como de la participación o no, de los trabajadores y de los sindicatos en esa negociación. La reubicación o entrenamiento de los trabajadores que son afectados por las medidas también han sido objetivo de negociaciones entre las partes.

Una evaluación de los sectores de la economía que han negociado el tema muestra que en el sector de servicios eso ha ocurrido en un tercio de los casos

9 El texto de la Constitución tiene la siguiente redacción: Art. 7º, XXVII, "protección en fase de automatización, en forma de ley".



registrados, en la industria en un número menor, en tanto que en el comercio no existe un registro de garantías en ese sentido.

El análisis del contenido de los convenios investigados muestra la ausencia de mecanismos que reglamenten la introducción de innovaciones organizacionales, que, como se sabe, pueden tener como consecuencia la eliminación de puestos de trabajo o la necesidad de entrenamiento o reubicación de las personas afectadas. La única norma que protege a los trabajadores dice que las empresas que adoptan cambios en el sistema de trabajo, con modificaciones de las actividades, están obligadas a capacitar a los trabajadores dentro de las nuevas modalidades de trabajo. En solo dos casos se constata un avance en este ámbito. En uno de ellos se han logrado dos conquistas importantes: a) la garantía de promover la adaptación de los trabajadores a las nuevas técnicas y equipamientos (incluso reciclaje), que debe producirse dos meses antes de la implantación de los nuevos procesos y la estabilidad laboral de dos meses para los trabajadores que no son empleados en el sector modificado. En otro caso se obtuvo la garantía de no despedir trabajadores a raíz de la introducción de nuevas tecnologías o procesos de automatización, asegurando a los afectados el derecho a la capacitación y readaptación funcional.

## **7.2 Algunas consideraciones**

El análisis de los acuerdos y de las convenciones colectivas sobre educación/formación indican que las cláusulas acordadas todavía representan poco frente a las actuales necesidades de educación de los trabajadores brasileños. Sin embargo, por primera vez en muchos años, empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, negocian y acuerdan un conjunto de medidas y acciones orientadas a ampliar la calificación y el desarrollo profesional de los trabajadores, acciones que salen del ámbito del auxilio educación, previsto en la ley, y que se orientan hacia temas relacionados a la formación de los trabajadores, aunque de manera muy embrionaria.

La compleja realidad del mundo de la producción, aliada a las diversas características del mercado de trabajo brasileño, no permite hablar de un nuevo modelo de organización del trabajo, pues el nuevo y el viejo conviven en un ambiente muy heterogéneo formando un cuadro que llega a ser paradójico. Sin embargo, no queda duda que la calificación profesional es tema fundamental para el diseño de las nuevas trayectorias, tanto de las empresas, como de los trabajadores. En vista de eso, el compromiso entre ambos, en el sentido de concebir una política de formación de interés común, tal vez sea el aspecto más positivo de cuadro que hoy se vislumbra.

## 8. AGENDA SINDICAL EN LA NEGOCIACIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL

“La formación profesional es patrimonio social y debe ser responsabilidad del trabajador y estar integrada al sistema regular de enseñanza en la lucha más general por una escuela pública, gratuita, laica y unitaria, en contraposición a la histórica dualidad escolar del sistema educacional brasileño. Pública y gratuita con el estado asumiendo todas sus responsabilidades, por lo tanto con la efectiva participación de la sociedad en su gestión pedagógica y administrativa”<sup>10</sup>.

“Contra poniéndose a la concepción estricta de formar para responder a las necesidades de la producción sobre la ética del lucro, la formación profesional que interesa al trabajador es aquella que amplía la satisfacción de las necesidades múltiples del ser humano”<sup>11</sup>.

“Força Sindical”, en su documento *Um projeto para el Brasil*, señala cuatro temas centrales en la calificación de la fuerza de trabajo: “la mejoría en los padrones de escolaridad básica de la población; nuevas metodologías de enseñanza que permitan al trabajador desarrollar plenamente sus capacidades con vistas a los desafíos más ambiciosos que los esperan dentro del proceso de producción; la adecuación operacional del sistema formador y la nueva realidad (descentralización, flexibilización, aproximación de la concepción y de la ejecución) y la democratización de la gestión del sistema, con mayor participación de los trabajadores”<sup>12</sup>.

Los trabajadores también se definen por la formulación pública de las políticas de formación profesional con participación de varios sectores sociales. La resolución de la OIT que prevé la composición tripartita en la gestión de los fondos públicos y en las agencias y programas de formación profesional también merecen el apoyo de los trabajadores.

Como era de esperarse en una época de transición, actualmente existen varios proyectos de formación profesional dentro de la sociedad. Aun cuando existe un relativo consenso sobre la necesidad de cambios, de formulación de políticas para la calificación profesional, y hasta sobre algunos aspectos de su concepción, tanto el gobierno, como empresarios y trabajadores, tienen opiniones divergentes sobre varios puntos fundamentales. A pesar de ello, ya sea desde el

10 V CONCUR:1994:52.

11 Informacut #257:22.

12 Força Sindical:1993:486.

punto de vista económico o político, existen señales evidentes del reconocimiento que el tema debe tratarse con la participación de varios sectores sociales.

Desde el punto de vista de las organizaciones de los trabajadores, el tema de la formación profesional se trata en el contexto de una discusión más amplia que engloba cuestiones como la educación básica, la generación de empleo e ingresos, que hoy día son candentes en el país. Los trabajadores conciben la educación como requisito indispensable al pleno ejercicio de la ciudadanía, sea como medio de acceso y desarrollo de sus conocimientos, sea como requisito para facilitar la entrada y permanencia en el mercado de trabajo. Se puede afirmar que la educación es entendida por los trabajadores como recurso indispensable, al alcance de los niveles de competitividad y de desarrollo tecnológico que, aliados a políticas estratégicas, garanticen el bienestar de la población y la inserción soberana del país al nuevo orden mundial.

El interés fuera de lo común que la educación para el trabajo viene despertando actualmente en los poderes públicos y en los empleadores sorprende a los trabajadores, tradicionalmente los únicos que reivindicaban inversiones en proyectos de capacitación de mano de obra de manera articulada con las demás condiciones de vida de los trabajadores.

El inicio de la discusión por los trabajadores brasileños sobre la formación profesional se remonta a la década de los años cuarenta, aunque se dio de manera aislada durante varias décadas. Hoy la discusión se encuentra diseminada en todos los sectores y consiguió, a partir de la necesidad, unir en torno del mismo tema a trabajadores, empresarios y gobierno.

A las transformaciones en curso en el mundo del trabajo, el movimiento sindical brasileño ha respondido con propuestas que derivan tanto de su visión crítica de la práctica tradicional de formación profesional, como de la percepción del tipo de capacitación para el trabajo que hoy se hace necesaria.

El camino recorrido por el movimiento sindical desde el proyecto del Centro de Perfeccionamiento Técnico implementado por los gráficos en los años cuarenta, hasta la actual participación en los foros de negociaciones tripartitas, ha posibilitado la definición de estrategias y directrices de acción. Estas se vienen materializando en propuestas de formación profesional. Intervenir en el debate sobre formación con propuestas propias, originadas en definiciones políticas, y en el diagnóstico de las condiciones reales del mundo del trabajo han sido estrategias de las organizaciones de los trabajadores que han buscado, entre otras cosas, la participación en todos los foros de decisiones, pues ellos saben que el conocimiento que poseen sobre la compleja realidad de las relaciones de trabajo del

país es de fundamental importancia. A continuación se citan algunos ejemplos de articulación entre directrices, propuestas y acciones divulgadas ampliamente por documentos sindicales.

*Creación de Centros Públicos de Enseñanza Profesional que se deben articular en un sistema general y público de enseñanza*

Según los trabajadores, los Centros Públicos deben tratar la capacitación de jóvenes y adultos, empleados y desempleados, a través de la enseñanza profesional para personas en edad escolar (modalidades de enseñanza y de actualización científica, y cultura y enseñanza profesional como parte de la educación continua) alfabetización y post alfabetización de adultos, cursos de capacitación profesional de empleados y desempleados, cursos de actualización científica, artística y cultural de los trabajadores.

El discurso de los sindicalistas ha buscado mostrar que la discusión del tema de la formación profesional debe pautarse por el ideario democrático pensando en jóvenes, adultos, empleados y desempleados, así: "la construcción de prácticas de formación profesional que consideren las necesidades de los trabajadores sólo puede realizarse en espacio público con forma, contenido y métodos democráticos. Defendemos la creación de Centros Públicos de enseñanza profesional de alta calidad. Centros que, con flexibilidad, pueden atender las demandas específicas o permanentes de capacitación de millares de jóvenes y adultos, empleados y desempleados"<sup>13</sup>. Aun existe, en lo que se refiere a los centros públicos de enseñanza profesional, la dimensión de elaborador y difusor de metodologías de educación profesional, de currículos y de formación de formadores.

*Participación en el Control Social de los Fondos Públicos destinados al financiamiento de la formación profesional*

Participar en el diseño de políticas de educación profesional ha sido una de las metas y conquistas de los trabajadores. Sin embargo, es fundamental poder decidir sobre los caminos de los recursos a ella destinados, y esta es una de las banderas de lucha de los trabajadores. "Reivindicamos que todos los recursos compulsorios o de carácter de incentivos fiscales, destinados a la formación, y/o capacitación profesional sean considerados y administrados como fondos públicos, con la participación de los trabajadores"<sup>14</sup>.

13 Informacut #257:24.

14 Informacut #257:23.

*Creación de Consejos Tripartitos Paritarios para la gestión de agencias de formación profesional*

Las organizaciones de trabajadores plantean que esos consejos supervisen las actividades del Sistema S (SENAI, SENAC, SESI, SEC, SENAR y SENAT), y que las otras iniciativas complementarias a la enseñanza regular sean realizadas dentro de los niveles municipales, estatales o federales. Esa reivindicación tiene como fundamento el hecho de que los recursos que sostienen esas entidades son fruto de una contribución obligatoria del 1% sobre la planilla de sueldo mensual de las empresas, y que los empresarios controlan y administran esos recursos. Los trabajadores consideran que el costo de mantención del sistemas "S" y de otras agencias empresariales de formación profesional transforman los recursos de la institución en recursos públicos, lo que implicaría una gestión tripartita (empresarios, sindicatos y el estado) o bipartita (empresarios y sindicatos).

*Propuestas de cursos y demás actividades de Formación y Reciclaje Profesional, a través de convenios con el Sistema Nacional del Empleo (SINE) y del Fondo de Asistencia al trabajador, para apreciación de esos consejos*

*Certificación legal para los cursos de formación profesional*

Desde el punto de vista de las organizaciones de trabajadores es necesario el reconocimiento legal de los cursos de formación profesional para que sean valorizados por las empresas. "Es fundamental que los cursos obtengan aprobación legal a través de créditos y certificados escolares reconocidos tanto por los Ministerios de Educación y de Trabajo, de manera que sean considerados válidos por las empresas en las negociaciones, convenciones y contratos colectivos"<sup>15</sup>.

*Cogestión de los programas de formación profesional realizados por las empresas*

El movimiento sindical negocia la participación de los sindicalistas en el diseño y gestión de las actividades de formación profesional, capacitación realizados dentro de las empresas y en los lugares de trabajo, a través de la constitución de comisiones paritarias.

*Política de formación profesional integrada a la política nacional de educación*

Plantean que el tema de la calificación profesional debe colocarse en el conjunto de la crisis educacional brasileña, principalmente en lo que respecta a la ense-

| 15 Informacut #257"27.

ñanza pública, gratuita y de alta calidad para la clase trabajadora, que, a su vez, debe estar atenta y participativa en el debate sobre las acciones a tomar dentro del área de la educación.

Se defiende también la necesidad de articulación entre educación básica y formación profesional como uno de los principios orientadores de las acciones sindicales sobre la educación del trabajador.

*Políticas educacionales aliadas a las demás políticas sociales para la atención de la población pobre y grupos desprotegidos: niños, ancianos, jubilados, deficientes y desempleados*

*Participación en la formulación de Políticas Públicas de Educación Básica y Formación Profesional que atiendan, tanto a las demandas empresariales, como a las necesidades de los trabajadores*

El discurso y las acciones de los sindicalistas en lo que se refiere a la formulación de políticas públicas de educación y formación profesional apuntan hacia la necesidad de considerar la trayectoria de lucha de los trabajadores, y así lo afirman al decir: “La discusión de enseñanza profesional/educación permanente debe estar vinculada a la lucha por un salario digno, libertad de organización en el lugar de trabajo y garantía de empleo (...)”<sup>16</sup>. Defienden la necesidad de articulación de los temas de la formación profesional, como las demandas por garantía de empleo, remuneración digna, organización de los trabajadores en el lugar de trabajo y políticas públicas que garanticen el desarrollo del país.

*Un amplio proceso de discusión de la organización de la Enseñanza Técnica en el país, tematizando la integración de enseñanza general secundaria con la enseñanza profesional técnica orientada a la educación integral o politécnica*

Las acciones de los sindicalistas que participan de las discusiones y foros que tratan de la temática de enseñanza técnica indican que las decisiones deben ser tomadas pensando en una formulación no solo tecnicista, sino también general de los trabajadores, y defienden, principalmente, la univervalización de las oportunidades tanto de enseñanza profesional como de escuela básica.

*Creación de un servicio público de empleo que atienda a las necesidades de calificación, recalificación y reingreso del trabajador en el mercado de trabajo. Defienden pública-*

*mente una política de empleo y renta que posibilite la instauración del Servicio Público de Empleo*

Esas son algunas de las propuestas e iniciativas que derivan de las constantes evaluaciones sobre el papel de la educación y, particularmente, de la enseñanza y formación profesional, entendidos como requisitos de la ciudadanía e instrumentos importantes en la formación de los trabajadores para el enfrentamiento técnico y político de las transformaciones cotidianas dentro del mundo del trabajo y sus desdoblamientos en el proceso de desarrollo social del país.

El discurso y los documentos de las entidades que representan a los trabajadores apuntan a que los esfuerzos deben orientarse, en el sentido de intervenir en el actual debate sobre empleo/formación profesional, partiendo de una concepción propia del empleo y defendiendo los principios de incorporación universal de los trabajadores al mercado de trabajo formal. Se debe buscar alternativas que posibiliten no sólo una mejor capacitación para los trabajadores, sino también una política de formación para los posibles *excluidos*, aquellos que necesitan con urgencia desarrollar habilidades que hoy son indispensables dentro del mercado de trabajo, creando condiciones para la univervalización de acceso a la escuela básica.

## 9. CONCLUSIONES

La amplitud de la agenda sindical sobre formación profesional es una demostración de la recuperación de la importancia del tema para estas organizaciones. Presionados por los cambios en los procesos del trabajo y por el desempleo, los trabajadores exigen el derecho universal de la educación.

El movimiento sindical responde a esa demanda interviniendo en diferentes foros institucionales donde los temas del empleo y de la capacitación profesional están presentes. Crece el número de intervenciones de las Centrales Sindicales, desde el nivel federal hasta el municipal, caracterizadas como un nuevo espacio y momento de negociación más complejo, en la medida que involucran un mayor número de actores sociales con diversos intereses, muchas veces contradictorios. Es interesante observar que la presencia en esos foros amplió la agenda del movimiento sindical, tornando sus propuestas más universales y mostrándose capaz de dialogar con competencia con un amplio abanico de actores sociales.

Se verifica un avance considerable cuando se considera que la participación sindical no se limita solamente a un momento de formulación y arreglo de las

negociaciones. Algunas experiencias tratan de discutir y deliberar sobre las políticas a ser desarrolladas y sobre las acciones a realizar. Otras alcanzan la etapa de implantación, materializadas en diferentes formas de gestión de proyectos y programas. Tómese, a título de ejemplo, la experiencia de Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT), o el Observatorio de Empleo y Formación Profesional en São Paulo, donde la gestión y ejecución también están a cargo de los representantes de los trabajadores. Esa nueva forma de participación no es simple y revela cuestiones complejas sobre el papel del movimiento sindical.

Los espacios de participación institucional plantean nuevos desafíos, entre los que destacamos:

- la capacidad de formular propuestas coherentes con los intereses de los trabajadores;
- la posibilidad de acompañar las decisiones tomadas y de divulgar las decisiones y evaluaciones realizadas;
- articular una intervención unificada de los representantes de los trabajadores;
- ampliar esas experiencias para nuevos espacios institucionales que tratan de otras dimensiones de la vida del trabajador.

Esa forma de participación institucional permite un tipo de control social de los recursos y de las políticas públicas, con al menos tres diferentes dimensiones: fiscalización, formulación y ejecución/gestión. Por lo tanto, se trata de la capacidad concreta de un actor social para influenciar el desarrollo de las políticas públicas.

El avance conquistado en el campo institucional no se reproduce en relación directa entre capital y trabajo. Los datos analizados en el estudio sobre las cláusulas de los acuerdos y convenciones colectivas demostraron el estado incipiente en que se encuentra el tema de la formación profesional en las negociaciones colectivas.

Las empresas aun se toman el derecho exclusivo de capacitar al trabajador en su espacio, o presentan su demanda al Estado. Para muchas empresas, la capacitación del trabajador aun no es un problema, en la medida en que continúan atendiendo sus necesidades, como siempre lo han hecho, entrenando al trabajador en su lugar de trabajo. Para otros, el nivel de escolaridad pasa a ser un requisito de selección, formando una barrera entre los puestos de trabajo que se



ofrecen y una masa de desempleados con baja escolaridad en busca de un empleo.

Aunque un gran número de empresas se preocupan por elevar el nivel de escolaridad de sus trabajadores y por un sistema de capacitación profesional continua, la negociación colectiva en esa área no hace parte del actual paradigma de la relación entre capital y trabajo. Hay mucho que hacer para que esa situación cambie. Al final, el derecho de conocer y saber también pasa por decidir el qué y cómo aprender. La negociación aún es el mejor medio de formular, concebir y desarrollar, de forma bipartita, políticas de formación profesional dentro del ámbito de la empresa, o incluso del sector. Ese tal vez sea uno de los grandes desafíos de la práctica sindical al interior de las empresas en los próximos tiempos.

## SIGLAS

|                |   |
|----------------|---|
| CGT            | Confederación General de los Trabajadores                             |
| CODEFAT        | Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador            |
| CONTAG         | Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura              |
| CUT            | Central Única de los Trabajadores                                     |
| CNI            | Confederación Nacional de la Industria                                |
| CNPq           | Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico               |
| CVTE           | Comisión de Valorización del Trabajo y del Empleo                     |
| DIEESE         | Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos |
| FAT            | Fondo de Asistencia al Trabajador                                     |
| FINEP          | Financiadora de Estudios y Proyectos                                  |
| FORÇA SINDICAL | Fuerza Sindical   |
| IBQP           | Instituto Brasileño de Calidad y Productividad                        |
| MCT            | Ministerio de Ciencia y Tecnología                                    |
| MTb            | Ministerio del Trabajo  |
| MICT           | Ministerio de Industria, Comercio y Turismo                           |
| PACTI          | Programa de Apoyo a la Capacitación Tecnológica de la Industria       |
| PCDA           | Programa de Capacitación de Dirigentes y Asesores Sindicales          |
| PBQP           | Programa Brasileño de Calidad y Productividad                         |
| PLANFOR        | Plan Nacional de Educación Profesional                                |
| PROEDUC        | Programa de Educación para la Competitividad                          |
| SACC           | Sistema de Acompañamiento de Contrataciones Colectivas                |
| SENAI          | Servicio Nacional de Aprendizaje de la Industria                      |
| SENAC          | Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio                         |
| SENAR          | Servicio Nacional de Aprendizaje de la Agricultura                    |
| SENAT          | Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte                       |
| SERT           | Secretaría de Empleo y Relaciones del Trabajo del Estado de São Paulo |
| SESI           | Servicio Social de la Industria                                       |
| SINE           | Sistema Nacional de Empleo  |

# LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y LA CAPACITACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: ESTUDIO SOBRE RELACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

OSCAR AMARGÓS

**Sumario:** Introducción. A. La Privatización y Descentralización. 1. Oferta Pública y Privada de Educación para el Trabajo. 2. Matrícula por Sexo y Áreas de Estudios. B. La Institucionalidad de la Educación para el Trabajo: Estrategias y políticas actuales. 1. Educación Técnica. 2. Formación Profesional. 3. Estrategias de Competitividad y Estrategia Nacional de Capacitación. C. Políticas de Financiamiento y Prácticas Financieras de las Instituciones de Educación para el Trabajo. 1. Mecanismos de Financiación. 2. Privatización, Descentralización y Financiamiento de la Educación para el Trabajo. D. Síntesis, Conclusiones y Propuestas. 1. Educación Técnica Media y Superior. 2. Formación Profesional.

## INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa nuevamente se diseñaron políticas de competitividad industrial<sup>1</sup> en varios países de la región. Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, El Salvador, México, Uruguay y República Dominicana, han estructurado sus respectivas propuestas. En todos los planes emerge, como uno de los factores claves para crear el ambiente propicio a la competitividad, la formación de Recursos Humanos. Se proponen estrategias específicas, algunas de las cuales sugieren cambios conceptuales y estratégicos. También se plantean modificaciones de las instituciones responsables de proveer este servicio.

1 PERES, Wilson (Coordinador): *“Políticas de Competitividad Industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa”*. Editora Siglo XXI. México.

Las reformas implementadas y las aun pendientes abarcan la cuestión de cuál debe ser el papel del Estado en la provisión de los servicios sociales. La educación, y sobre todo, la orientada a la formación para el trabajo, ocupa un lugar de primer orden. El problema es si este servicio debe ser provisto solo por el Estado, o debe ser traspasado al sector privado, o lograrse una combinación donde se redefinan los roles de las instituciones estatales especializadas y del sector privado. Es en este contexto que se aborda aquí la Formación para el Trabajo en la República Dominicana.

## **A. LA PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO**

En la República Dominicana, por razones históricas y por el desarrollo incipiente de un mercado de servicios de capacitación, se verifican simultáneamente procesos de privatización, entendida como el surgimiento de entidades proveedoras que generan sus propios recursos financieros y de apoyo, y de descentralización, entendida como la delegación de la responsabilidad de gestión de los establecimientos educativos a terceros, manteniendo el Estado la función financiera y la facultad para decidir sobre el tipo de capacitación a ofertar.

### **1. Oferta Pública y Privada de Educación para el Trabajo**

#### *Número de Centros*

En el año 1991 un estudio patrocinado por el "Programa BID/FUNDAPEC", denominado Encuesta Nacional de Necesidades Institucionales (ENNI)<sup>2</sup> determinó que habían 507 centros que ofertaban programas o cursos que corresponden a los niveles medio y superior de Educación Técnica y a la formación profesional.

La mayoría de los centros relevados de formación profesional son pequeñas unidades educativas dedicados a la provisión de servicios de capacitación en las áreas de comercio, (academias e institutos comerciales), de belleza (academias de belleza) y de confección (modista y sastrería). De los 507 censados en 1991, 299 estaban reconocidos por una de las tres instituciones del Estado que tienen atribuciones para ello. El 61% (208) operaba sin ningún tipo de regulación o reconocimiento de las entidades oficiales. El cuadro N° 1 ofrece las áreas o especialidades que cubren.

| 2 FUNDAPEC: ENNI '92, julio de 1994. Santo Domingo, p. 31.

Cuadro 1

CANTIDAD DE LABORATORIOS Y TALLERES POR ÁREA DE CONOCIMIENTO Y NIVELES EDUCATIVOS 1991

| TALLERES Y/O LABORATORIOS                                      | NIVELES |             |       |      |
|--|---------|-------------|-------|------|
|  | Medio   | Form. Prof. | Total | %    |
| Agropecuario   | 2       | 2           | 4     | 0.4  |
| Confecciones   | 11      | 202         | 213   | 19.2 |
| Artes Gráficas   | 3       | 4           | 7     | 0.6  |
| Maderas y Afines   | 3       | 30          | 33    | 3.0  |
| Metalmecánica, Electricidad, Electrónica y Mecánica Automotriz | 23      | 123         | 146   | 13.2 |
| Construcción   | -       | 10          | 10    | 0.9  |
| Informática  | 10      | 73          | 83    | 7.5  |
| Hotelería y Turismo  | 3       | 83          | 86    | 7.8  |
| Comercio   | 50      | 278         | 328   | 29.6 |
| Manualidades y Artesanía                                       | 3       | 55          | 58    | 5.2  |
| Belleza  | 4       | 104         | 108   | 9.8  |
| Otros  | 12      | 15          | 27    | 2.4  |
| Total  | 126     | 981         | 1107  | 100  |

Fuente: ENNI '92

Existen en el país 247 centros educativos que incluyen a las universidades (27) e institutos superiores (8) registrados en las dependencias oficiales. Con respecto al año 1991 se evidencia una disminución de un 17.4% de los centros reconocidos. De los registrados oficialmente en 1997, el 63.47% es de propiedad privada; el 18.73% pertenece al Tercer Sector; y el 17.8%, al sector público. La explicación de este aparente "retroceso" en el número de oferentes privados se debe a la irrupción de la informática en las actividades cotidianas de las empresas.

Si bien los "centros" de formación profesional disminuyeron, los de nivel medio registran un importante crecimiento. El número de centros que ofrece el bachillerato técnico aumentó en un 126% con respecto al año 1991. Este crecimiento se debe a dos factores. El primero, a la reestructuración del plan de estudio de la Educación Técnica media que empieza a aplicarse a partir de 1995.<sup>3</sup> El segundo

3 En la reglamentación de esta se establece que "la Educación Media comprende la Modalidad Técnico Profesional con dos opciones, una de carácter post-primaria, el Técnico Básico, con un año de duración, y la otra, el Bachillerato Técnico, que corresponde al segundo ciclo del nivel, con una duración de dos años".

factor tiene que ver con el impacto del "Programa BID/FUNDAPEC". De las 22 entidades que fueron beneficiadas con el crédito, más de la mitad son colegios privados que se "reconvirtieron" a esta modalidad para ofertar el Bachillerato Técnico en el área comercial.

## 2. Matrícula por Sexo y Áreas de Estudios

La encuesta ENNI'91 determinó que había una matrícula de 222,882 alumnos, incluyendo los alumnos universitarios de todas las carreras. Descontando la matrícula universitaria, el número de estudiantes vinculados a carreras y cursos de Educación Técnica y Formación Profesional, sumaron alrededor de 197,422. De este total, el 6% corresponde al nivel medio y el 94% a la formación profesional. Los Institutos Técnicos Superiores se crearon entre 1989 y 1991. Todos están bajo gestión privada. El cuadro 2 muestra la distribución por sexo y áreas de estudios.

Cuadro 2

### ALUMNOS POR SEXO, SEGÚN ÁREAS DE ESTUDIO TODOS LOS NIVELES

| Área de Estudio | Total   | Masculino |      | Femenino |      |
|-----------------|---------|-----------|------|----------|------|
|                 |         | Cantidad  | %    | Cantidad | %    |
| Industria       | 44585   | 24779     | 55.6 | 19806    | 44.4 |
| Comercio        | 81964   | 29162     | 35.6 | 52802    | 64.4 |
| Agropecuaria    | 3013    | 2553      | 84.7 | 460      | 15.3 |
| Informática     | 17380   | 9084      | 52.3 | 8296     | 47.7 |
| Labores         | 15773   | 4553      | 28.9 | 11220    | 71.1 |
| Turismo         | 12718   | 3486      | 27.4 | 9232     | 72.6 |
| Salud           | 2372    | 565       | 23.8 | 1807     | 76.2 |
| Belleza         | 11031   | 525       | 4.8  | 10506    | 95.2 |
| Construcción    | 949     | 667       | 70.3 | 282      | 29.7 |
| Educación       | 50      | 15        | 30.0 | 35       | 70.0 |
| Otras Áreas     | 7587    | 2686      | 35.4 | 4901     | 64.6 |
| Totales         | 197,422 | 78,075    | 39.5 | 119,347  | 60.5 |

Fuente: Encuesta INNI'92

Se observa que, del total de la matrícula, el 60.5% es de sexo femenino. La mujer predomina en las áreas de Comercio (64%), "Labores" (manualidades), Turismo, Salud (enfermería), Belleza (95%), Educación y en otras áreas no especificadas. Este tipo de "segregación ocupacional sexista", progresivamente se ha ve-

nido modificando, en la medida que la economía ha entrado en un proceso de modernización relativa y por iniciativas para promover la incorporación de la mujer a estudiar "carreras técnicas no tradicionales", estereotipadas como propias para el sexo "fuerte" (Mecánica Industrial, Mecánica Automotriz, Electricidad, Madera, etc.). INFOTEP por ejemplo, se plantea que en ese tipo de profesiones, y sobre todo, en la formación dual, cada vez que se inicia un nuevo curso, se deberán incorporar por lo menos el 5% de mujeres<sup>4</sup>.

Cuadro 3

MATRÍCULA SEGÚN SEXO Y CENTROS PRIVADOS Y PÚBLICOS RECONOCIDOS POR NIVEL 1997

| Niveles                            | Sector Público |           |        | Sector Privado |        | Totales |           |         |                    |
|------------------------------------|----------------|-----------|--------|----------------|--------|---------|-----------|---------|--------------------|
|                                    | Centros        | Matrícula |        | Matrícula      |        | Centros | Matrícula |         |                    |
|                                    |                | Total     | Fem.   |                | Total  | Fem.    | Total     | Fem.    |                    |
| 1.Universidad                      | 1              | 8,300     | 4800   | 10             | 7,156  | 4,007   | 11        | 16,090  | 9,449              |
| 2.Inst. Superior                   | -              | -         | -      | 8              | 2,753  | 1,628   | 8         | 2,753   | 1,628              |
| Subtotal                           | 1              | 8,300     | 4,800  | 18             | 9,909  | 5,635   | 19        | 18,843  | 11,077<br>(58.8%)  |
| Nivel Medio                        |                |           |        |                |        |         |           |         |                    |
| 1. Politécnico                     | 18             | 4,868     | 2,813  |                |        |         | 18        | 4,868   | 2,813              |
| 2. Liceos y Colegios               | 23             | 6,220     | 3,594  | 80             | 5,192  | 2,813   | 103       | 11,312  | 6,407              |
| Subtotal                           | 41             | 11,088    | 6,407  | 80             | 5,192  | 2,813   | 121       | 16,288  | 9,220<br>(56.6%)   |
| <b>Formación Profesional</b>       |                |           |        |                |        |         |           |         |                    |
| 1. Centros Tipo FP (*)             | 13             | 82,290    | 36,306 | 2              | 780    | 400     | 15        | 83,070  | 36,706<br>(46.1%)  |
| 2. Escuelas, Institutos, Academias | 12             | 7,517     | 4,510  | 90             | 56,377 | 33,826  | 102       | 63,894  | 38,336<br>(60%)    |
| Subtotal                           | 25             | 89,807    | 40,816 | 92             | 57,137 | 34,226  | 117       | 146,964 | 75,042<br>(51.0%)  |
| TOTAL                              | 67             | 99,295    | 52,024 | 193            | 72,238 | 42,674  | 257       | 182,095 | 95,339<br>(52.35%) |

Fuente: Elaborado a partir de informaciones suministradas por el CONES, SEEC e INFOTEP.

(\*) Centros que poseen equipamientos y herramientas que permiten aprender una ocupación u oficio, realizando tareas reales relacionadas con las distintas áreas ocupacionales.

4 La IFP dominicana ha firmado un acuerdo con una ONG del área de la mujer para facilitar la aplicación de esta política.

En resumen, la Educación Técnica Media ha experimentado un crecimiento cuantitativo modesto en estos cinco años. De una matrícula de 12 mil estudiantes registrada en 1991, pasó a 16,280 en 1997. Ese crecimiento se ha debido en gran medida al surgimiento de colegios o liceos privados que han recibido la autorización del Secretaría de Estado de Educación para ofrecer esta modalidad. En lo que respecta a las áreas o especialidades, sigue predominando la comercial; de hecho el crecimiento en la matrícula se ha producido básicamente en esta rama de actividad, ya que en el año de referencia (1991) había una matrícula de 9,677 estudiantes, y en 1997, pasó a 11,696<sup>5</sup>. El crecimiento experimentado es responsable del 47% del incremento total de la matrícula correspondiente a este nivel donde se verifica simultáneamente, un proceso de privatización y de descentralización.

En lo que respecta a la formación profesional, la oferta es dominada por el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional. En 1997, del total matriculado en programas de esta naturaleza (146,964) INFOTEP registró una matrícula de 82,000 participantes, que representa el 55.8% del total. De los 117 centros, 92 son privados (con y sin fines de lucro). Sin embargo, su contribución en relación con los matriculados en ese año, es de sólo un 38.8% con respecto al total. Los centros públicos pertenecen a las Fuerzas Armadas (Escuelas Vocacionales), a INFOTEP y a la Secretaría de Estado de Educación.

Considerando la oferta de formación profesional, se puede concluir que el servicio de capacitación, que por su naturaleza y propósito debería estar de acuerdo al enfoque neoliberal, en manos de "proveedores privados", lo ofrece básicamente el Estado. Pero para poder realizar una correcta lectura de los datos precedentes, se debe profundizar en el análisis de las estrategias y políticas actuales referidas a la formación para el trabajo en este país, en particular, a la institucionalidad de la formación profesional.

Lo anterior permite aseverar que se ha configurado un subsistema segmentado dirigido a ocupaciones de nivel medio y una educación "vocacional" dirigida a ocupaciones manuales semicalificadas y calificadas. Este subsistema aún no opera interrelacionadamente, lo que progresivamente permitiría superar la segmentación y desarrollar una mejor articulación entre las ofertas en los niveles de trabajador calificado, técnico profesional y tecnólogo.

5 *Estadísticas Educativas*. Secretaría de Estado de Educación y Cultura. Santo Domingo. Nov. 1995



A diferencia de otras naciones de América Latina, el proceso de apertura recién empieza a materializarse en la República Dominicana con la reforma arancelaria aún pendiente; con las negociaciones para integrar el país a bloques económicos subregionales<sup>6</sup>; en el diseño de leyes relativas a la transferencia al sector privado de las empresas de propiedad pública; con la creación de una instancia gubernamental para diseñar e implementar reformas del Estado y otras iniciativas como el Plan Nacional de Competitividad. Este nuevo escenario plantea, igualmente, nuevos retos a la Educación para el Trabajo y la Capacitación

## **B. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO: ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS ACTUALES**

Se está en un proceso de configuración de una nueva institucionalidad de la formación para el trabajo cuyos desafíos son garantizar una oferta que cubra por lo menos el 10% de la Población Económicamente Activa<sup>7</sup> y reformas institucionales que tomen en cuenta la realidad actual. ¿Qué tipo de reformas se han introducido en República Dominicana? Este capítulo pretende responder a esta pregunta.

### **1. Educación Técnica**

Tres organismos estatales intervienen en la regulación de la Educación para el Trabajo. Dos de ellos también participan de la oferta. El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), regula la oferta universitaria; la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC), regula y participa de la oferta en el nivel secundario; y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), con facultad legal para regir la formación profesional ocupacional del país, también es un organismo ejecutor.

#### *Educación Técnica Superior*

El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) regula la Educación Superior Dominicana. El CONES concede las licencias a las entidades de educación superior.

6 La República Dominicana acaba de firmar Acuerdo de Libre Comercio con los países de Centroamérica; también, con el mismo propósito, se han iniciado contactos con la comunidad caribeña de naciones.

7 La actual oferta sólo cubre un 60.6% de la demanda (322,000 personas), o sea, menos de un 6% de la PEA.

Algunas universidades privadas también ofrecen estudios conducentes a las titulaciones de Técnico Superior o Tecnólogo. Las universidades gozan de entera libertad para ofrecer programas denominados de Educación Continuada (cursos de corta duración).

Los institutos de Educación Superior, exceptuando el Politécnico Loyola, y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, no han consolidado una oferta que cubra especialidades de tecnología dura. Sus ofertas son en las áreas de informática, turismo y secretariado. La universidad del Estado, inició en 1994 un plan denominado "Proyecto de Carreras Técnicas UASD/BID/FUNDAPEC" que contempla formación en áreas relacionadas con las actividades manufactureras, pero que todavía no ha iniciado su operación.

Consolidar una oferta que contemple especialidades en las ramas industriales y de mantenimiento requiere grandes inversiones en equipamientos de talleres y laboratorios, que sin incentivos especiales, no habrá interés en realizar, considerando lo lento que es recuperar inversiones en proyectos de esta naturaleza. La experiencia de ejecución del "Programa BID/Fundapepec" así lo evidenció. Las entidades que tomaron préstamos para mejorar y/o ampliar sus equipamientos, orientarán la inversión al equipamientos de talleres y laboratorios en informática, el comercio y el turismo.

### *Educación Técnica Media*

La Educación Técnica Media ha experimentado un crecimiento cuantitativo modesto en los últimos cinco años. En 1997, del total de estudiantes matriculado en la secundaria, el 6.35% estaba en la modalidad de educación técnica. Este porcentaje está muy por debajo del que se registra en países<sup>8</sup> como Costa Rica (22.2%), Panamá (25.6%), Cuba (32.2%) y Honduras (30.2%). El modesto crecimiento se ha debido al surgimiento de colegios o liceos privados que han recibido la autorización de la Secretaría de Estado de Educación para operar esta modalidad. Estos centros se orientan hacia la rama comercial (el 71.80% de la matrícula del año 1997). La explicación de este fenómeno radica en la demanda de los estudiantes y que los centros educativos, para poder ofrecer formación de acuerdo al desarrollo industrial, tendrían que ejecutar fuertes inversiones en equipamiento. Desde la década de los setenta, el Gobierno Central tampoco ha realizado inversiones en los liceos especializados en esta área.

| 8 PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1996*. Ediciones Mundi-Prensa. 1996. ps. 182/183.

En República Dominicana se da una mezcla de centros de enseñanza industrial y agrotécnica, bien equipados y relativamente actualizados en curriculum, que cuentan con un profesorado bien formado; y otros centros, más “vocacionales” que técnicos, con bajo nivel académico, que pretenden formar “técnicos básicos” en ocupaciones de muy bajo nivel de profesionalización, no reconocidas por la sociedad y de dudosa inserción laboral. Sobre el desempeño de los primeros no se registran controversias de consideración; más bien gozan de mucho prestigio. Sobre los segundos, dado su escasa presencia en relación con la matrícula total del nivel secundario, no generan mayores preocupaciones.

### *Política Actual*

Al final de la década de los años ochenta, el Sistema Educativo Dominicano atravesaba una crisis que motivó diversas iniciativas por parte de la “sociedad civil” que contribuyeron a crear un movimiento que atrajo directivos de asociaciones empresariales, académicos, al gremio magisterial, e investigadores y que culminó con la formulación, por consenso, de un Plan Decenal de Educación presentado en 1992, cuyos objetivos y metas se agrupan en seis grandes áreas<sup>9</sup>:

*Acceso y Permanencia:* ampliar de manera significativa la actual cobertura de la educación básica.

*Transformación Curricular:* con el objeto de hacer posible una educación de mayor calidad, más pertinente y adecuada.

*Condición Docente:* mejorar la condición social, económica y profesional de los educadores.

*Reforma Institucional:* elevar los niveles de competencia y eficiencia de la Secretaría de Educación y de sus órganos descentralizados.

*Participación Comunitaria:* lograr una participación efectiva y organizada de la sociedad en la gestión del proceso educativo.

*Asignación de Recursos:* aumentar los recursos económicos que el Estado y la sociedad invierten en la educación, ampliando la contribución de fuentes no convencionales de financiamiento.

| 9 *Síntesis del Plan Decenal de Educación, serie A. Documento 5, 1992.*

En 1997 se promulgó la Ley General de Educación N° 66. Este nuevo régimen jurídico establece una serie de disposiciones relacionadas con la Educación Técnica que a continuación se citan:

- La ley reconoce la existencia de centros privados y prevé que el Estado puede, incluso, coauspiciarlos. El Estado ejercerá la debida supervisión de los centros educativos.
- Los Órganos de Descentralización de la Secretaría de Educación y Cultura estarán conformados por los Institutos Descentralizados, por las Juntas Regionales, por las Juntas Distritales y las Juntas de Centros Educativos.
- La nueva ley prevé que en todos los centros escolares se fomente la participación educativa de la Comunidad, la Familia y el Sector Privado en la gestión de la escuela.
- Establece que “La Modalidad Técnico-Profesional permite a los estudiantes obtener una formación general y profesional que los ayude a adaptarse al cambio permanente de las necesidades laborales para ejercer e integrarse con éxito a las diferentes áreas de la actividad productiva y/o continuar estudios superiores”.

A través del “Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Enseñanza Técnico Vocacional en República Dominicana” (el Programa BID/FUNDAPEC), ejecutado en el período 1990-1994, se diseñaron “más de 50 planes de estudios tecnológicamente actualizados mediante asesoría internacional y con la participación de empresarios y egresados, a través de paneles ocupacionales”<sup>10</sup>.

En los cinco años de vigencia del Plan Decenal, no ha existido ni se ha planteado ninguna política dirigida a fomentar la privatización de los politécnicos y liceos públicos. Sin embargo, se debe recordar que los principales politécnicos del país (los que ofertan especialidades consideradas de tecnología dura<sup>11</sup> y los que están mejor equipados), son administrados por congregaciones religiosas católicas, por lo que de hecho existe una descentralización de la administración de esos centros. El Estado también estimula iniciativas privadas otorgándoles

---

10 DÍAZ SANTANA, Mirían: *Educación y modernización social en República Dominicana*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Santo Domingo, 1996. p.16.

11 Mecánica Industrial y Automotriz, Electricidad y Electrónica, Construcciones Metálicas, Procesamiento de Alimentos, etc.

subvenciones, aunque sin ningún criterio<sup>12</sup>, a centros que participan de la oferta de Educación Técnica Media. Para el programa BIB/FUNDAPEC, a través del Banco Central, asumió la responsabilidad de servir de garante de la operación financiera del programa. Además, se comprometió a aportar los fondos de contrapartida de algunas de las entidades subprestarias. El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional también apoyó esta iniciativa a través de su programa de Centros Colaboradores<sup>13</sup>, reconociendo a los nuevos centros que decidieron ofrecer cursos de capacitación.

La nueva Ley de Educación crea las condiciones para profundizar la descentralización más allá de la delegación de la administración de esos centros. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en esa dirección. Por ejemplo, en ninguno de los centros existe "Junta de Centro Educativo", órganos asesores o comités consultivos.

Un hecho que puede sentar las bases para lograr mayor vinculación de esos centros con un desarrollo industrial moderno, es lo que se ha denominado el "apadrinamiento" de escuela. Al asumir la conducción del Estado, el Presidente le confirió carácter oficial a una iniciativa que venía impulsando una ONG<sup>14</sup> perteneciente al sector empresarial. El "apadrinamiento" consiste en que la empresa contribuye con el equipamiento, mejora y mantenimiento de la infraestructura del centro escolar y otras actividades que permitan un funcionamiento adecuado de la escuela o centro educativo. A más de dos años de esta iniciativa, varias escuelas y centros, entre los que se cuentan dos especializados en educación técnica, han sido apadrinados.

En resumen, en el ámbito de la Educación Técnica Media y Superior no hay estrategias de consideración para aumentar la oferta disponible, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, ni vincularla más directamente con las demandas, o mejorar la inversión para ampliar y actualizar los equipamientos y laboratorios, ni a introducir mecanismos de vinculación con los demandantes empresariales. Sin embargo, la experiencia histórica de involucrar a terceros, el nuevo estatuto jurídico y la voluntad de las autoridades de darle participación al sector privado, ofrece la oportunidad de iniciar un proceso de descentraliza-

12 Por ejemplo el Instituto Politécnico de Monte Planta (municipio de escaso desarrollo industrial) recibe una subvención mensual catorce veces superior a la que recibe el Instituto Técnico Salesiano que es uno de los centros más importantes del país.

13 Este programa se explica más adelante.

14 Acción para la Educación Básica (EDUCA), entidad sin fines lucrativos, creada y gestionada por el sector empresarial para apoyar programas de mejoramiento docente de los planteles ubicados en sectores pobres.

ción de aquellos centros que aun están bajo la administración directa de las autoridades de la Secretaría de Estado de Educación.

## 2. Formación Profesional

En la actualidad, este tipo de oferta es liderada por el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que es la entidad oficial más importante de Formación Profesional de la República Dominicana, de conformación tripartita conforme al modelo de Instituciones de Formación Profesional (IFP) de América Latina; tiene como misión “impartir a los jóvenes y adultos, educación para el trabajo utilitario. Sus principales objetivos son:

*“1º. Organizar un Sistema Nacional de Formación y Promoción Técnico Profesional de Trabajadores con el esfuerzo conjunto del Estado, de los trabajadores y de los empleados.”*

*2º. Impulsar la promoción social del trabajador a través de su formación integral para hacer de él un ciudadano responsable, poseedor de los valores morales y culturales necesarios para la armonía y la convivencia nacional”<sup>15</sup>.*

Esta Institución es autónoma, y descentralizada del Estado, opera con independencia de las instancias del Gobierno Central. Probablemente esta es una de las características que la distingue de sus pares en América Latina, y le confiere autonomía para tomar sus propias decisiones a la hora de aplicar políticas y estrategias.

La fórmula de participación tripartita en la conducción de la Institución es frecuentemente destacada por todos los sectores involucrados. Reconocen que su intervención en el gobierno de la IFP es real y que, por tanto, la siempre latente pugna de poder por la administración y asignación de los recursos no ha llegado a materializarse, aún cuando han surgido algunos intentos en su década y media de existencia. La participación y concertación de los tres sectores en el gobierno de la IFP es norma imperante y un valor frecuentemente resaltado en la República Dominicana.

Esta entidad tiene diecisiete años de fundada. Opera en todo el país a través de tres Oficinas Regionales. En 1997 tuvo una matrícula de más de 80 mil participantes en los diversos cursos organizados, desde el punto de vista curricular, en

---

| 15 Ley N° 116. Enero 1980 y su Reglamento 1894 de agosto 1980. Publicación del INFOTEP.

módulos, itinerarios y modalidades de capacitación<sup>16</sup>. Mantiene un programa de Asesoría a la Empresa cuyo objetivo principal es contribuir con el mejoramiento de la productividad empresarial a través de la capacitación de sus recursos humanos y de la asistencia relacionada con la gestión empresarial. También un programa de "Formación Metodológica de Instructores" dirigido a preparar los docentes de esa institución y de las demás entidades que ofrecen programas similares a los de la IFP. En su primera década de vida institucional "dedicó sus energías a lograr su reconocimiento ante los empresarios y la sociedad dominicana a través de la ejecución de programas de capacitación que le permitiera demostrar que no era una entidad estatal más que se creaba, y que la tributación que las empresas deben de aportar para financiar sus operaciones, efectivamente se invertirían en preparar los trabajadores que ellas necesitaban"<sup>17</sup>.

En 1991 decide establecer vínculos más estrecho con centros que estaban en capacidad de ofrecer cursos similares a los que la IFP ofrece. En 1995, empezó a desarrollar un Plan Estratégico denominado INFOTEP 2000, cuyo objetivo principal es "integrar y organizar el Sistema Nacional de Formación Ocupacional". Las siguientes "estrategias fundamentales" resumen la postura que esa Institución adopta para el período 1995-2000<sup>18</sup>:

*"Pondrá énfasis a la eficacia y eficiencia del Sistema Nacional de Formación Ocupacional.*

*Con ciertas excepciones, cuando sea posible, pasará a los Centros Colaboradores la capacitación masiva directa de mano de obra y empresarios, dedicándose principalmente a las funciones imprescindibles.*

*Preservará los centros de INFOTEP como medio para la Formación Técnica y Metodológica de Docentes para la Formación Ocupacional; demostración de experticia en métodos de enseñanza y difusión de nuevas tecnologías en relación con las ocupaciones predominantes en la economía.*

*Mantendrá la ejecución de los programas de Formación Ocupacional hasta que se haya demostrado su viabilidad, y luego lo transferirá para su implementación a los ejecutores directos".*

16 Las modalidades son: Habilitación, Complementación, Formación Dual y Formación de Maestros Técnicos.

17 INFOTEP: Plan Estratégico INFOTEP 2000. Mimeo, p. 3. Santo Domingo. 1995.

18 *Ibidem*, p. 5.

En función de las cuatro grandes estrategias, se estructuró el Plan en seis programas cuyos objetivos están dirigidos a mantener una institución "ágil, eficiente y en capacidad de reaccionar ante los retos que el nuevo entorno de la formación profesional le plantea"<sup>19</sup>. Se definieron "estrategias derivadas" entre las que destacan las referidas a su vocación sistémica, a la provisión de la oferta de formación para el trabajo, y las de impulsar un mejoramiento de la productividad de las empresas para que puedan competir en un mercado abierto.

El Sistema Nacional de Formación Ocupacional comprende "todas las entidades y grupos que tienen Interés Común" con respecto a su misión (otras instituciones de enseñanza públicas y privadas, las empresas, los empleados, los desempleados, etc.). Para lograr la participación de los demás integrantes, se propuso diseñar un "Plan Nacional de Desarrollo y Coordinación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo" donde todos los integrantes identificarán su rol frente al Sistema y se comprometieran a ejecutar políticas dirigidas a enfrentar las demandas de recursos humanos frente a los desafíos de la competitividad internacional. El rol que se reserva es promover su eficacia, eficiencia y vigilar las normas de calidad del sistema.

Consecuente con el propósito descrito, esa Institución creó en 1995 un "Comité Nacional de Planificación del Sistema de Formación para el Trabajo". Este organismo celebró varias sesiones de trabajo, pero todavía no ha podido cumplir con su cometido inmediato: definir el Plan de Desarrollo. La idea es interesante. Sin embargo, para ponerse en práctica requiere una fuerte voluntad política y disposición a ceder "espacios institucionales" considerados como "propios", tanto de la Institución Rectora como de los otros organismos estatales que intervienen en la provisión de este servicio educativo.

Varias acciones desarrolladas por esta Institución relacionadas con la organización del Sistema merecen ser destacadas. El INFOTEP reconoce la existencia de otras entidades privadas y públicas que ofrecen capacitación. Frente a ellas asume la responsabilidad de colaborar con su desarrollo, estimularlas, e incluso servir de entidad intermediaria para que logren, mediante la cooperación internacional, proyectos que contribuyan a mejorar sus capacidades operativas<sup>20</sup>.

19 *Ibidem*.

20 Varias Organizaciones No Gubernamentales que ejecutan programas de capacitación han contado con el aval INFOTEP para canalizar sus solicitudes de financiamiento internacional. La propia IFP ha solicitado cooperación internacional para mejorar el equipamiento de otros centros que no son de su propiedad, según explicaron sus principales ejecutivos.



### *Aumento de la oferta de capacitación*

Esa entidad propuso “aumentar la capacidad de oferta de formación para el trabajo” reconociendo que “la oferta la proveen los centros de formación, el INFOTEP, las empresas, y otras instituciones<sup>21</sup>”.

En función de ese reto, se propuso:

- “A) Estimular el incremento de la oferta de capacitación, a través de la contratación de la capacidad instalada.*
- B) Estimular a las empresas a crear su propio esquema de entrenamiento.*
- C) Asumir el rol de promotor, más que de proveedor de la Formación Ocupacional.*
- D) Promover la innovación de los medios para la enseñanza y el aprendizaje.*
- E) Promover la creación de entidades privadas de Formación Ocupacional.*
- F) Estimular a las empresas a participar en la preparación de jóvenes y adultos a través de la formación dual y de maestros técnicos.*
- G) Establecer los centros de INFOTEP como soporte para el cumplimiento de las funciones imprescindibles de la Institución.”*

Las estrategias indicadas reflejan un compromiso con la desconcentración operativa y de reconocimiento de oferentes públicos y privados de formación para el trabajo. En esta perspectiva, probablemente es la IFP latinoamericana que más ha avanzado en la implementación de sistemas de reconocimiento y contratación de entidades externas como entidades ejecutoras de servicios de capacitación; se promueve un tipo de descentralización de “segundo nivel”, es decir, de una institución descentralizada del Estado, a entidades ejecutoras, sean estas públicas o privadas.

### *Estímulo al Incremento de la Oferta de Capacitación por vía Centros Colaboradores*

En el año 1994, el INFOTEP estimó que en el país existían cerca de 300 centros con infraestructura mínima para desarrollar capacitación técnica. Desde el año 1990, había empezado a desarrollar una relación con varios de ellos estable-

| 21 Ibidem, p.18.

ciendo acuerdos para utilizar la infraestructura y parte de la planta de personal docente. Con el Plan Estratégico pasó a otro estadio de relación con esos centros, organizando un mecanismo denominado "ejecución de acciones formativas en Centros Colaboradores". Para el año 2000, estableció como meta que el 75% de su programación de cursos sería ejecutada a través de Centros Colaboradores.

La IFP los clasifica en dos tipos: 1) "Centros Colaboradores de Gestión Compartida", que proveen instalaciones y parte del personal docente para ejecutar la capacitación; y 2) "Centros Colaboradores de Gestión Delegada" que son aquellos a los cuales el INFOTEP le reconoce capacidad técnica, probidad y ética para manejar recursos públicos y ejecutar programas de capacitación que cumplen con los estándares establecidos por las normas de la IFP.

Los Centros Colaboradores adquieren la categoría de tales después de un proceso de evaluación<sup>22</sup> de su capacidad para ejecutar la acción de capacitación en la rama o especialidad de que se trate. A la fecha, INFOTEP ha reconocido 75 entidades conforme a los estándares establecidos.

#### *Licitaciones Públicas de Acciones de Capacitación*

En 1995 se organizaron las primeras licitaciones públicas de capacitación en el país. La convocatoria contempló 40 cursos, con un total de 24,000 horas y 800 participantes. Se adjudicaron 28, con 15 mil horas y 560 estudiantes. Según las autoridades de INFOTEP, la falta de organismos concurrentes y que cumplieran con los requisitos exigidos, determinó que no se lograra adjudicar la totalidad de los cursos que fueron objeto de licitación pública.

Al siguiente año, en 1996, se licitaron 283 nuevos cursos que involucraban a 5,660 estudiantes; sin embargo, solo se adjudicaron 76 cursos con 1,520 estudiantes, equivalente al 26.8% de los cursos e igual porcentajes de participantes.

En la celebrada en 1995, el 100% de las licitadas en el área de informática fueron adjudicadas; mientras que en las demás especialidades, la relación fue de 5 a 1.

En el año 1996, sólo en el área de informática, se adjudicó más del 50%. La relación entre los licitados y adjudicados en las demás especialidades es marcadamente desigual; en Refrigeración y Aire Acondicionado, de 28 se adjudicaron 6;

---

22 INFOTEP: Normas y Procedimientos para la Calificación y Reconocimiento de Programas de Formación Profesional. Versión revisada, 1996.

en Confección de Prendas de Vestir, la relación fue de 80 a 12; Mantenimiento Electrónico, de 30 a 4; Mecánica Automotriz, de 10 a 1.

El escaso porcentaje de adjudicación evidencia las dificultades para crear un mecanismo de regulación de la oferta de formación por criterios de mercado. Aun cuando existan centros privados y públicos en capacidad de competir, la experiencia dominicana indica una escasa disposición para participar en concursos de esta naturaleza.

En 1997, dada la experiencia del año anterior, la IFP dominicana decidió limitar los concursos públicos de capacitación al área de informática. Se realizó la convocatoria y conforme a las normas establecidas, al momento de conocer las propuestas de los centros, todos presentaron el mismo costo por curso. "Todo pareció indicar que antes de enviar sus respectivas ofertas, se habían puesto de acuerdo"<sup>23</sup>, manifestó un funcionario de INFOTEP ligado directamente a este proceso. A partir de esa experiencia, la IFP no ha convocado nuevas licitaciones.

Para crear un ambiente que favorezca la competencia entre los organismos capacitadores como una manera de estimular la eficiencia, calidad y pertinencia de los servicios de capacitación; es decir, para que el mercado de la capacitación opere con eficiencia y justicia se requieren por lo menos la combinación de los siguientes elementos<sup>24</sup>:

*Oferta:* Debe existir una oferta cualitativa y cuantitativamente adecuada del servicio.

La experiencia reciente del proyecto BID/FUNDAPEC ejecutado en República Dominicana sirve de referencia para ilustrar este problema. De los créditos otorgados a las entidades netamente privadas sólo una hizo inversiones en talleres y laboratorios en "tecnologías duras". Esa entidad se mantuvo por tres años, gracias a que INFOTEP la utilizó como Centro Colaborador. Sus costos y la escasez de clientes la obligaron a cerrar sus operaciones<sup>25</sup>.

La otra entidad del "tercer sector" que recibió una fuerte suma de dinero para remozar su infraestructura, talleres y laboratorios mantiene su operación y cumple con sus compromisos financieros gracias a un fuerte subsidio que le otorga el Estado.

23 A partir de las expectativas creadas por las licitaciones públicas patrocinadas por INFOTEP y otras motivaciones, los centros de Informática decidieron crear una Asociación.

24 SOBORNE, D y GEABLER, T: Ob.cit. p. 408/409.

25 El Instituto Técnico de la Construcción.

*Demanda:* Los clientes deben contar con suficiente poder adquisitivo para comprar el producto o servicio y tienen que sentir el deseo de ejercer ese poder adquisitivo.

En el mercado de la capacitación laboral, muchos clientes no pueden costear el servicio. Además, por cuestiones de índole cultural derivadas de la misión que se le encomendó en décadas pasadas a la educación para el trabajo, de ser receptora de sectores poblaciones excluidos de las oportunidades educativas, generó un estigma de que la formación profesional es una educación "para los pobres", generando un prejuicio social que se convierte en un obstáculo para que clientes con capacidad de pago se interesen por este tipo de educación.

Un buen número de las empresas no se sienten motivadas a pagar la capacitación, o utilizarla aunque sea "gratis", porque razonan que los trabajadores capacitados se los roba la competencia, o porque no logran resolver la paradoja de que, aun reconociendo el valor de la formación-capacitación como una de las principales fuentes de la mejora de productividad y competitividad, no intensifican las actividades de capacitación<sup>26</sup>.

*Información:* Los vendedores deben ser de fácil acceso para los compradores. Las entidades oficiales deberían desarrollar programas de información y orientación.

*Reglas:* Las entidades oficiales deben establecer las normas correspondientes para evitar acciones no éticas de parte de los proveedores privados, y un sistema de vigilancia y castigos efectivos para quien no respete los reglamentos.

#### *Centros Colaboradores de Gestión Delegada*

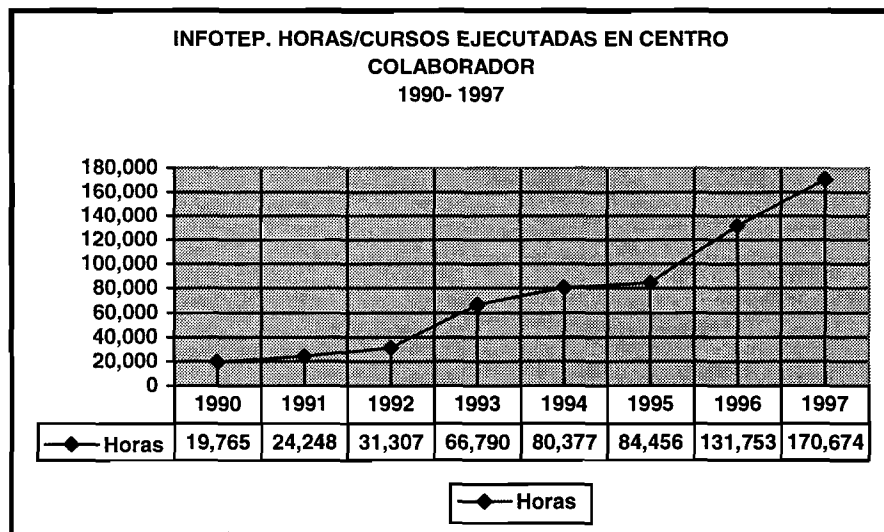
Este es un mecanismo alternativo al de la licitación pública, en razón de que la experiencia con esa vía no logró los resultados esperados. En la actualidad, diez entidades reconocidas como "Centros Colaboradores de Gestión Delegada" son utilizadas por la IFP para ejecutar parte de su programación de cursos correspondiente a 1998. La IFP mantiene el control del contenido del curso y las especialidades o áreas ocupacionales en las que se va a ofrecer la capacitación.

El gráfico 1 muestra la utilización de los Centros Colaboradores por parte del INFOTEP.

---

26 MERTENS, Leonard: *Estado de Arte del Concepto de Formación Profesional Basada en Competencia Laboral*. Versión Preliminar para Discusión. CONOCER. México. Nov. 1997.

Gráfico 1



*Estímulo de la Capacitación en la Empresa*

Uno de los indicadores más importantes para evaluar esta acción es el "Proyecto INFOTEP-Zonas Francas"<sup>27</sup>. En el año 1992 las empresas representadas por la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) y el INFOTEP, establecieron un convenio donde la IFP se comprometía a invertir el 35% del 1% que las empresas establecidas en el territorio nacional deben aportar, en actividades de capacitación para beneficio de las empresas de zonas francas<sup>28</sup>. A partir de ese pacto, la IFP organizó un proyecto que permite utilizar esos recursos en función de las necesidades de capacitación y entrenamiento de las empresas de los 25 parques industriales.

Por cada parque industrial organizó un Comité Local integrado por dos representantes de las empresas (uno que representa a la Asociación de Industriales; otro a la empresa operadora del parque) y un representante de INFOTEP. Ese

27 La República Dominicana ha tenido mucho éxito en desarrollar parques industriales de zonas francas de exportación. En los últimos años, las empresas que operan bajo este esquema mantienen el liderazgo en la creación de empleos en el país. En la actualidad, más de 185 mil trabajadores trabajan en esos enclaves industriales.

28 Las empresas de zonas francas estaban renuentes a realizar a INFOTEP los aportes fijados por la ley.

comité tiene por función decidir qué tipo de capacitación se va ejecutar y, si la IFP no lo puede proveer directamente, decide a qué empresa de capacitación contrata. El proyecto tiene una supervisión nacional que la ejerce un Comité Nacional integrado por directivos de ADOZONA e INFOTEP.

La acción concertada permite dedicar parte de los recursos para realizar inversiones en infraestructura de formación en el propio parque industrial. Se han construido y/o acondicionado cinco centros de capacitación. Mediante esta "alianza estratégica", de 1992 a 1997<sup>29</sup> más de 74 mil empleados de zonas francas han recibido entrenamiento. Investigaciones realizadas por las propias empresas indican una mejoría en el desempeño de los trabajadores de zonas francas. Otro efecto es que los operadores de los parques utilizan los resultados de la referida alianza para promover la inversión en sus respectivos espacios; y en los nuevos que construye el gobierno o la empresa privada, ya se contemplan los Centros de Entrenamiento INFOTEP/Zonas Francas.

Fuera de las zonas francas, el INFOTEP ha contribuido a que grandes empresas<sup>30</sup> organicen sus propios centros o esquemas de entrenamiento. Es el caso de la principal empresa minera del país, la Falconbrige Dominicana, que ha organizado su propio centro el cual funciona con eficiencia. La relación entre la empresa y la IFP ha permitido definir los programas de capacitación de los trabajadores e introducir la formación dual en la extractora de ferromnquel<sup>31</sup>.

Frente al reto de lograr competitividad internacional sobre la base del recurso humano calificado; dado lo difícil que resulta desarrollar una cultura de capacitación en una economía donde predomina un tejido empresarial compuesto de micro, pequeñas y medianas empresas<sup>32</sup>; y dado que es frecuente escuchar a parte de los empresarios o gerentes de las empresas grandes plantear que, si bien están convencidos de que capacitar al recurso humano es fundamental, y que muchos no saben con qué empezar o cómo administrar el proceso de cambio en la gestión de su personal, deducimos que la iniciativa de INFOTEP tiene méritos.

29 En 1992, el proyecto brindó capacitación a 1,024 empleados y en 1997, a 21,367. Departamento de Investigación de INFOTEP.

30 Listín Diario, Cortés Hermanos, INDUVECA, Centro Cuesta Nacional, etc.

31 DEWIND, Beltrand, Gerente de Recursos Humanos: *La Formación Dual y la Falconbrige Dominicana*.

32 El 86.6% de las empresas que aportan al INFOTEP (y por tanto empresas formales), tienen entre 1 y 49 empleados; el 10% entre 50 y 300; y el 3.4%, más de 300 empleados.

*Otras Medidas y Evidencias del proceso de Descentralización*

*Participación de las empresas y los trabajadores en la Definición de los Contenidos. Impacto de la Formación Dual en el Proceso de Descentralización*

Al introducir la formación dual se ha contribuido a acercar los servicios de capacitación al mundo de la empresa y comprometerlas en la definición de los contenidos y en la evaluación de sus resultados. El ensayo<sup>33</sup> se inició en el año 1988, con la participación de 60 jóvenes y 35 empresas “formadoras” en Mecánica Automotriz y Mecánica Industrial. Diez años después se han formado 1, 671 jóvenes, y más de 900 están en proceso de preparación en más de veinte especialidades. Alrededor de 500 empresas participan como “empresas formadoras”.

Las investigaciones de seguimiento a los egresados de la formación dual confirman que un poco más del 80% están trabajando en las especialidades en que fueron formados; y de ellos, el 2% ha creado su propia empresa.

La estrategia de la IFP para lograr la relación empresa–institución educativa, se concentró en comprometer a los empresarios en la definición de los contenidos de las ocupaciones. Creó organismos que se denominan “Comisiones Técnicas”<sup>34</sup> integradas por empresarios, trabajadores, especialistas y/o concededores de un área ocupacional: cuyas funciones son identificar los perfiles profesionales; participar en la planeación, organización y diseño del currículum; aportar informaciones sobre el desarrollo tecnológico de la familia ocupacional; servir de enlace con las asociaciones empresariales y de trabajadores; y colaborar en el perfeccionamiento técnico del personal docente del centro de formación. Funcionan treinta Comisiones Técnicas. Se reúnen por lo menos una vez al año para revisar los programas de las distintas ocupaciones (Habilitación, Complementación)<sup>35</sup>.

33 En 1986, INFOTEP, la Cámara de Baja Baviera y la GTZ, firmaron el protocolo correspondiente al “Proyecto de Cooperación Económica para el Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa del país”. Se adoptó como estrategia inicial de fomento, introducir la Formación Dual (Sistema Dual) como punto de partida para apoyar la formación de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, para luego, en una segunda fase, apoyar las empresas con la formación de sus mandos medios y gerenciales.

34 INFOTEP: Normas Generales de las Comisiones Técnicas. Febrero 1998.

35 Los cursos que ofrece el INFOTEP, desde el punto de vista curricular, están organizados por módulos e itinerarios. Una persona puede obtener el título de “Trabajador Calificado”, sea a través de la formación dual o después de completar el itinerario de la ocupación correspondiente.

La relación institución-empresa también se verifica en el proceso de certificación de la capacitación. Con una composición de empresarios y trabajadores la IFP creó las "Comisiones Evaluadoras". Su función principal es ayudar a definir las pruebas y participar en la aplicación para determinar si el aspirante es merecedor del título correspondiente de "Trabajador Calificado" o de "Maestro Técnico".

Si bien no ha sido posible masificar la formación dual, por factores como la heterogeneidad del sistema productivo con escenarios laborales también heterogéneos<sup>36</sup>, las evidencias de su impacto permiten aseverar que esa modalidad se ha convertido en la "punta de lanza" para lograr una relación mucho más fluida entre la institución de formación y la empresa.<sup>37</sup> La formación dual ha contribuido a mejorar la eficiencia y eficacia de la IFP, y ha sentado las bases para desarrollar nuevas iniciativas en el ámbito de la capacitación.<sup>38</sup>

#### *La preparación de los docentes de los centros de formación*

La IFP ha definido como una de sus funciones "Identificar y adaptar técnicas de punta para la formación profesional, apropiadas para la economía nacional, y multiplicarlas por medio de la formación de docentes". Para ello mantiene un programa de formación metodológica y de actualización técnica de instructores, y de "formación de monitores de empresas".

Hasta 1997, cerca de 4 mil instructores en servicio y aspirantes han recibido entrenamiento metodológico; 1.200 han participado en cursos de actualización en tecnología del oficio y realizando pasantías en las empresas.

36 PÉREZ SÁIZ: "Los Nuevos escenarios laborales en América Latina". *Revista Nueva Sociedad* N° 143 Mayo-Junio 1996. Según este autor, se pueden distinguir cinco ámbitos laborales, donde se da una "nueva heterogeneidad ocupacional". El primero corresponde al sector emergente, integrado por las nuevas empresas y las reconvertidas; el segundo, la "neoinformalidad subordinada", compuesto por pequeñas empresas articuladas con el sector formal que elaboran ciertos componentes del producto de las empresas emergentes, o son subcontratistas; el tercero, el integrado por el conjunto de pequeñas empresas dinámicas; el cuarto, corresponde al sector formal del modelo de sustitución de importaciones (empresas públicas y privadas); y por último, el de la "informalidad de subsistencia" que provee bienes y servicios a los trabajadores formales (microempresarios y trabajadores por cuenta propia).

37 "Un método que nos ha resultado particularmente útil a nosotros en Falconbridge ha sido la implementación del Sistema Dual, exclusivamente, dentro de nuestra empresa, forzando una colaboración que va más allá de los aspectos profesionales entre los representantes de INFOTEP y de los de la nuestra, con miras a desarrollar un programa que llene las expectativas mutuas". Bertrand de Windt, Director de Recursos Humanos, Falconbridge Dominicana: Formación Dual y Productividad.

38 La IFP ha iniciado un proyecto piloto de Introducción de la capacitación basada en normas de competencia y está utilizando la experiencia de las Comisiones Técnicas.



### *El Programa Mejoramiento de la Productividad*

La mayoría de las empresas tienen sistemas de administración y producción no adecuados a las circunstancias actuales y desconocen las técnicas de mejora de la productividad. La IFP dominicana, desde su creación, mantiene un "programa de asesoría a la empresa". En el marco de su planificación estratégica decidió reenfocar dicho programa, concentrando el esfuerzo en apoyar en la definición de los planes de mejoramiento de productividad. En función de este propósito, con la asistencia de la OIT, decidió aplicar una "Metodología de Medición y Mejoramiento de la Productividad"<sup>39</sup> que debe conducir a que las empresas logren establecer sus respectivos currículum de desarrollo de recursos humanos y produzcan una intensificación de la capacitación.

### **3. Estrategias de Competitividad y Estrategia Nacional de Capacitación**

Durante la "II Conferencia sobre el Mejoramiento de la Productividad Nacional", realizada en 1996, se planteó por primera vez la necesidad de que se diseñara una Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad<sup>40</sup>. En abril de 1998, la Secretaría de Industria y Comercio presentó el "Plan Nacional de Competitividad" con el propósito de establecer un marco de referencia estratégico para lograr la competitividad internacional de la economía y las empresas"<sup>41</sup>. En él se proponen tres objetivos: 1) Desarrollar el Potencial Económico del País; 2) Invertir en el Capital Humano; y 3) Fortalecer las Capacidades Institucionales.

El capital humano debe ser fortalecido mediante mejoras de la educación básica, los servicios de salud, la seguridad social, y a través de programas intensivos de capacitación focalizada. Para desarrollar y aumentar la capacidad nacional de formación y capacitación del capital humano, se plantean las siguientes líneas de acción:

39 INFOTEP: Estrategia de Aplicación de la Metodología de Medición y Mejoramiento de la Productividad. Segunda Versión. 1998.

40 "La nueva visión de la competitividad debe definirse como la capacidad de una nación de producir bienes y servicios que puedan competir adecuadamente en los mercados internacionales y, al mismo tiempo, aumentar el ingreso real de sus habitantes. Es por tal razón que proponemos la creación de un Consejo Nacional de productividad y competitividad conformado por empresarios, trabajadores, académicos y el gobierno. Su principal rol sería definir una Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad que garantice en el mediano y largo plazo el desarrollo sostenible de nuestra nación. Cesar Nicolás Penson, Presidente de la Asociación de Industriales de Herrera.

41 Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Plan Nacional de Competitividad. Mimeo. Santo Domingo, Enero 1998.

a) *Estrategia Nacional de Capacitación*: Tomando en cuenta el modelo de Clusters o conjuntos productivos, se elaborará una estrategia nacional de capacitación<sup>42</sup>. Esta deberá abordar la estructuración de un Sistema Nacional de Capacitación, con miras a establecer canales efectivos para la formación del capital humano.

b) Desarrollar proyectos pilotos de adiestramiento en las empresas de un cluster maduro

c) *Competencia Laboral*: Esta iniciativa comprende estructurar un Proyecto Piloto de Normalización y Certificación de Competencia Laboral<sup>43</sup>.

El INFOTEP se consolida como la institución responsable de formular políticas sobre formación de recursos humanos y la ejecución de programas, conservando su autonomía del Estado, ofreciendo servicios formativos en concurrencia con otros organismos públicos y privados, y procurando mantener relaciones con el medio productivo y social.

## C. POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y PRÁCTICAS FINANCIERAS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

### 1. Mecanismos de Financiación

A continuación se presenta un breve análisis de las fuentes de financiamiento por nivel.

- Educación Técnico Profesional del Nivel Superior: aunque el gobierno otorga subvenciones a algunos de los institutos superiores y universidades, el financiamiento proviene del pago de la matrícula de los estudiantes.

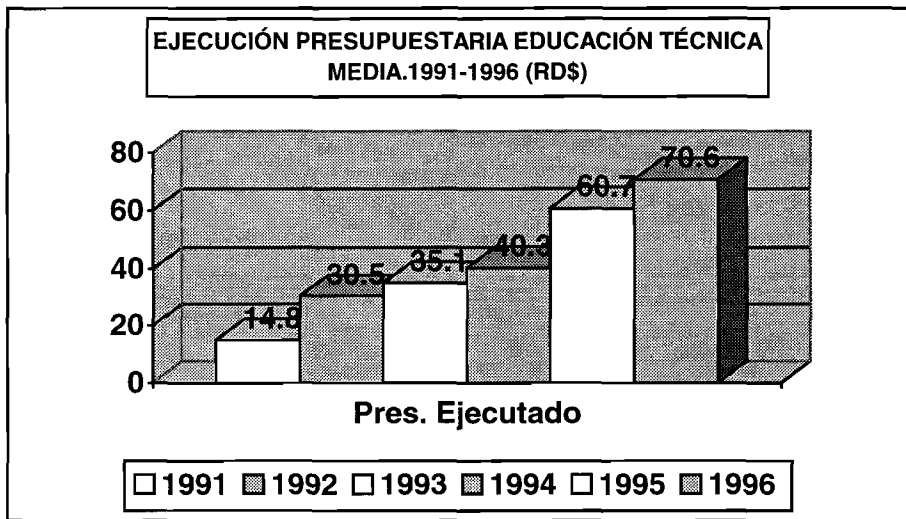
42 *Ibidem*, p. 51.

43 La IFP dominicana inició en este año un proyecto piloto de "Formación Profesional Basado en Normas de Competencia Laboral", que comprende el diseño de metodología de identificación y validación de norma; el diseño de la capacitación basada en ella; diseño y elaboración de métodos e instrumentos de pruebas de desempeño; y la difusión e implantación de normas de competencia laboral. La estrategia que está implementando para desarrollar esta experiencia es "utilizar la Metodología de Medición y Mejoramiento de la Productividad como plataforma para construir las normas de competencia laboral de las empresas y grupos de empresas para luego convertirlas en normas nacionales". La aplicación de la metodología debe conducir a que las empresas logren establecer sus respectivos curriculum de desarrollo de sus recursos humanos.

- Educación Técnico Profesional Nivel Medio: existen dos mecanismos de financiamiento: i) con cargo al presupuesto de la Nación; y ii) el financiamiento directo de los usuarios por vía del pago de matrícula en los politécnicos y liceos (colegios) privados y del tercer sector.

Algunos de los centros privados reciben subvenciones del gobierno. Todos los del "tercer sector" reciben fondos públicos que oscilan entre mil y 100 mil dólares mensuales. El gráfico siguiente, muestra la ejecución presupuestaria del período 1991-1996, en relación con el financiamiento público a la Educación Técnica de nivel medio.

Gráfico 2



Fuente: Secretaría de Estado de Educación y Cultura

(°) Tasa de cambio: RD\$14.35 por un dólar Norteamericano

- Formación Profesional: el financiamiento de esta modalidad se produce por tres vías, la que proviene del presupuesto de la nación; la que recibe INFOTEP a través de las contribuciones obligatorias de las empresas del uno por ciento sobre la nómina salarial, y el medio por ciento a cargo de los trabajadores de las empresas y entidades con fines lucrativos, deducible de las utilidades; y el pago de matrícula en los centros privados.

Con cargo al presupuesto de la nación se financian las Escuelas Vocacionales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y otros "Escuelas o Centros Laborales" admi-

nistradas por congregaciones religiosas, municipalidades y patronatos. Desde el punto de vista de quién aporta los recursos, los de las empresas, sumados a los de los trabajadores y capacitandos que pagan matrícula, equivale al 71.33% de los dineros invertidos en el financiamiento de los programas de Educación para el Trabajo. Este porcentaje es probablemente más alto en razón de que muchas empresas grandes invierten directamente en el “entrenamiento en el puesto de trabajo”.

En un período de seis años, se ha invertido 1,317.1 millones de pesos en la Educación para el Trabajo y la Capacitación, que equivalen a 219.5 millones de pesos (15.1 de dólares) en promedio por año. Esta es una suma realmente baja vistos los desafíos que enfrenta el país para mejorar su posición competitiva.

## **2. Privatización, Descentralización y Financiamiento de la Educación para el Trabajo**

En la República Dominicana, se habla de una “convergencia de propósitos” entre el Estado, los sectores empresariales y laborales. De hecho, es frecuente escuchar entre los líderes de esos sectores reclamar “su crédito” para que INFOTEP “sea lo que es hoy, una entidad modelo de servicio público”.

Independientemente de la “saludable disputa” de quién ejerció mayor influencia para la creación de la IFP dominicana, tanto los centros existentes antes de su creación, como la propia IFP nacieron por la voluntad política de quienes en ese momento ejercían las funciones de gobierno, y en tal virtud, se le aseguró una base de financiamiento. Ese mecanismo de financiamiento ha sido objeto de debates en varios países de América Latina, pero en la República Dominicana no se plantea modificarlo. Quizás la ausencia de cuestionamiento obedece al prestigio que goza el INFOTEP, a la imagen positiva que tiene frente a los empresarios y los trabajadores, y a la transparencia en el uso de los recursos.

Al replantear el rol y, consecuentemente, el financiamiento de la Educación para el Trabajo y la Capacitación y de las instituciones estatales que la proveen y/o la regulan, se debe resolver la pregunta de quién y cómo va a financiar ese cometido; ejercer la labor de rector de la formación profesional implica realizar investigaciones, diseñar programas, dar soporte técnico y metodológico a las entidades ejecutoras, formar docentes, desarrollar tecnologías educativas, canalizar recursos nacionales e internacionales, y ejecutar directamente programas en apoyo a grupos que difícilmente pueden acudir a la oferta privada.

En este estudio se considera que el modelo de financiamiento con cargo a una contribución obligatoria de las empresas es apropiado para países de ingresos mediano, en razón de que se constituyen en una fuente protegida y una forma

de movilizar fondos que de otra manera no estarían a disposición para financiar capacitación. Las críticas que se pueden formular a este modelo dependerán de si la institución de formación profesional acumula excedentes innecesariamente, si desvía los recursos hacia actividades ajenas a su misión, si los servicios y cursos de capacitación ofrecidos no responden a las necesidades de las empresas, si no usa su condición de experta para fomentar la capacitación en ellas.

El financiamiento de la Educación para el Trabajo y la Capacitación no debe ser responsabilidad exclusiva de uno de los actores involucrados, por las siguientes razones: i) si es la empresa que financia directamente el servicio, probablemente sólo invertir en la capacitación específica de sus trabajadores; ii) los trabajadores menos calificados, de menores recursos, o los que se encuentren en situación de paro, no podrían invertir lo suficiente en su propia capacitación, aunque pudieran internalizar los beneficios que se derivan de ella; y iii) si el Estado no interviene no se pueden generar beneficios de estabilidad social que trascienden el interés particular. La formación para el trabajo constituye un instrumento de equidad social en el sentido de la voluntad y capacidad que ésta tiene para transferir recursos al servicio de los sectores en desventaja<sup>44</sup>.

## **D. PROPUESTAS**

Siguiendo la estructura de análisis adoptada en este estudio las propuestas se presentan por tipo de oferta.

### **1. Educación Técnica Media y Superior**

En la República Dominicana sería aconsejable realizar un estudio acerca del impacto de la formación profesional y sobre esa base proponer medidas de reformas. Sin embargo, a partir de las informaciones disponibles acerca de sus características actuales, y del contexto económico y de los mercados de trabajo, se puede sugerir algunas propuestas, tomando en cuenta el compromiso público y el privado, con relación a:

- aumento de la oferta;
- mejora de la eficacia y la eficiencia ofrecida por el Sector Público y el Sector Privado;
- vinculación con las Estrategias de Mejora de la Productividad y la Competitividad.

| 44 Cinterfor: Boletín N° 134. Enero-marzo 1996, p.76. Montevideo.

Cuadro 4

AUMENTO DE LA OFERTA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y LA CAPACITACIÓN: EDUCACIÓN TÉCNICA MEDIA Y SUPERIOR

| Compromiso Público   | Compromiso Privado  |
|--|---|
| <p><i>Creación de un ambiente propicio para la Educación Técnica, que incluye:</i></p> <p>Subsidios focalizados (combinación de calificaciones y ubicación social) mediante becas a los estudiantes de los politécnicos y liceos de Educación Técnica y de Educación Técnica Superior.</p> <p>Los estudiantes ganadores tendrían la libertad de escoger el centro que mejor satisfaga sus expectativas. Una vez el estudiante escoja el centro, el Estado transferiría el monto de la beca a éste. De esta forma los proveedores, sean públicos o privados, deberán competir por atraer al usuario, lo que permitiría un cambio de la política de cómo se subsidia actualmente la educación técnica media y superior. De esta forma el Estado subsidia la demanda, en vez de la oferta, como es la práctica vigente.</p> <p>La estrategia de subsidiar la demanda estimularía la participación de centros privados en la oferta de capacitación.</p> | <p><i>Desde el ámbito de los proveedores privados de programas.</i></p> <p>Disposición a participar en procesos de evaluación y acreditación de solvencia académica y ética.</p> <p>Disposición para participar en proceso de concursos públicos de capacitación.</p> <p>Disposición para someterse controles de aseguramiento de la calidad.</p> |

Cuadro 5

MEJORA DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN  
TÉCNICA OFRECIDA POR EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO

| Compromiso Público  | Compromiso Privado   |
|---|--|
| <p><i>Información adecuada sobre oportunidades de empleo y salario.</i></p> <p>La disponibilidad de información puede influir en la eficiencia de los mercados de trabajo y orientar la inversión en capacitación.</p> <p>Es esencial tener fuentes de información fiables sobre las necesidades en materia de demanda y sobre la capacidad de los oferentes. Las pautas del cambio y el crecimiento económico deben interpretarse a fin de identificar las habilidades que requieren períodos de estudio relativamente prolongados.</p> <p>Propiciar un programa de descentralización.</p> <p>La rica experiencia de administración y gestión de los principales centros o politécnicos dominicanos por parte de las congregaciones religiosas, sirve de referencia para proponer que los demás centros públicos bajo el control directo de la Secretaría de Estado de Educación, a través de un Programa de Descentralización, pasen a ser administrados por "Juntas de Regente de Centros Educativos Técnicos" (la nueva Ley de Educación lo permite), integradas por representantes empresariales de las ramas profesionales que el centro ofrece, egresados de los</p> | <p><i>Desde el ámbito de la empresa:</i></p> <p>Asumir una actitud de disposición para convertir la unidad productiva en "empresa formadora", permitiendo el ingreso de aprendices de la formación dual o de pasantes provenientes de otros métodos de formación.</p> <p>Participar en forma activa en las instancias de consulta y planificación del sistema nacional de formación y capacitación para el trabajo, tales como Comisiones Técnicas, Comisiones Evaluadoras, Juntas de Regente de Centros Educativos de Educación Técnica" y otros.</p> |

planteles y padres de los alumnos. Estas juntas deberían tener capacidad para decidir sobre la gestión eficaz de los recursos humanos, financieros y de apoyo de cada centro, facultad para establecer relaciones con la industria y proponer innovaciones al curriculum de estudio. Es deseable dotar de mayores niveles de autonomía, tanto académica como administrativa a los establecimientos educativos de manera que les permita innovar y adaptarse constantemente a su medio.

*Uso eficiente de las instalaciones y equipamientos*

Sobre los costos operativos de estos centros, de por sí altos por la naturaleza de los programas, bajarlos sin afectar la calidad es una falacia. Pero sí se puede aprovechar al máximo sus equipos e instalaciones, utilizándolos durante un mayor número de horas diarias y convirtiendo en "sede" para la ejecución de otros programas, por ejemplo, de formación profesional específica patrocinados por la Institución Nacional de Formación Profesional.



Cuadro 6

VINCULACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD

| Compromiso Público  | Compromiso Privado  |
|---|---|
| <p>Realizar inversiones en los centros para ampliar la cobertura en áreas profesionales de tecnología duras. Sin descuidar su misión fundamental, ampliar la cobertura de los servicios que ofrecen los actuales politécnicos y/o los Institutos de Educación Superior, convirtiendo algunos de ellos en centros tecnológicos capaces de desarrollar actividades de investigación y desarrollo en coordinación con las empresas y las instituciones de ciencia y tecnología del país.</p> | <p><i>Desde el ámbito de la empresa:</i></p> <p>Participar, a través de las agremiaciones sectoriales de actividad, en las actividades de investigación y desarrollo aportando recursos económicos para su financiamiento, utilizando los servicios de <i>ingeniería y diseño</i> de estos centros.</p> |

## 2. Formación Profesional

### *Propuestas*

Nosotros pensamos que ni la privatización ni el monopolio estatal de los servicios formación para el trabajo y la capacitación van a resolver o a mantener los estándares de calidad, eficiencia y pertinencia requeridos de estos vitales servicios para mejorar la posición competitiva de nuestras economías. "Quienes apoyan la privatización en todos los casos porque les desagrada el gobierno, están tan equivocados como quienes se oponen a ella en todos los casos porque les desagradan las empresas"<sup>45</sup>.

Como subsistema educativo, la formación para el trabajo y la capacitación tiene características que se derivan de los propósitos que persigue. Es de interés de la Empresa, del trabajador en servicio y del que aspira a trabajar, es también inte-

45 OSBORNE, David y GAEBLER, Ted: *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector Público*. México, Ediciones Gernika, 1994.

rés del Estado. Es normalmente costosa, para proveerla se requiere de infraestructuras especiales; implica investigaciones continuas, diseños, rediseños; para las personas tiene un inicio, pero no termina hasta que no concluya la vida laboral; es instrumento de apoyo a decisiones económicas de nivel macro y micro; y es instrumento de política social. La privatización total o parcial de un servicio público puede ser beneficiosa para las partes envueltas. Para el caso que nos ocupa, la privatización total del servicio, en países de escaso desarrollo como es la República Dominicana, puede generar mayores problemas que los que se pretenden resolver. La experiencia de la República Dominicana demuestra que los factores determinantes del éxito de los programas de capacitación no radican en si los ofrece una entidad privada o pública, sino en los procesos administrativos y las estructuras que se utilicen para proveerlos.

Pero igualmente, no propiciar la participación parcial del sector privado en este servicio, proveyéndolo, participando en su diseño, en su financiamiento, sería un grave error. "Hay cosas que las empresas hacen mejor que el gobierno, pero hay otras que el gobierno hace mejor que las empresas". Si se traspasa toda la educación al mercado privado, buena parte de los ciudadanos no podrían asistir a la escuela ni siquiera a la escuela elemental"<sup>46</sup>.

En varios países de América Latina la Educación Técnica y la Formación Profesional y las Instituciones que la ofertan, en los últimos años han sido blancos de fuertes críticas por la desvinculación de sus programas con las actuales necesidades y demandas de las empresas, por su burocratización, por la rigidez de sus ofertas, por la forma como se financian; en resumen, por su ineficiencia para responder oportunamente a los nuevos requerimientos del mundo productivo. Por otra parte, el entorno que se está prefigurando indica la necesidad de introducir reformas para poder solventar con éxito la apertura comercial que empieza manifestarse en este país y del consecuente ajuste estructural que habrá de producirse. A diferencia de otras naciones de América Latina, el proceso de apertura recién empieza a mostrarse, no sólo en los debates sobre la reforma arancelaria, sino con el inicio formal de negociaciones para integrar el país a bloques económicos subregionales; en los planes de transferencia al sector privado de muchas de las empresas de propiedad pública; en la creación de una instancia gubernamental para las reformas del Estado<sup>47</sup> y otras iniciativas como el Plan Nacional de Competitividad recientemente presentado. Este nuevo es-

46 OSBORNE, D y GEABLER, T: Ob. cit. p. 408/409.

47 Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado creada por el actual Gobierno.

cenario plantea igualmente nuevos retos a la formación profesional, y en especial, a la principal Institución que la provee.

Frente a ese panorama, se plantean varias alternativas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diversas fórmulas se han propuesto, algunas de las cuales se encuentran en fase de desarrollo y/o consolidación; otras recién empiezan a ponerse en práctica. Una de las más comentadas por su alcance, expectativas de éxitos, por el cambio radical que ha implicado, es la reestructuración llevada a cabo en Chile. En ese país se privatizó el organismo principal de capacitación y se creó el Sistema Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

No es objeto de este estudio analizar las ventajas y desventajas del “modelo chileno”, o de otras iniciativas que configuran un abanico de posibilidades que van desde la concentración de las funciones planificadoras y reguladoras en los Ministerios de Trabajo, dejando la responsabilidad de la ejecución de los programas a agencias públicas y privadas de formación, hasta la inclusión de las funciones de planificación y ejecución en el seno de una sola institución pública de formación profesional.

Entendemos que las características que presenta la institucionalidad de la formación profesional en cada país, o la disposición manifiesta de los actores sociales a crear una nueva institucionalidad, es el punto de partida para el diseño de estrategias de capacitación destinadas a mejorar la competitividad y la equidad social. Sin embargo se pueden prefigurar algunos escenarios posibles.

La actuación de las instituciones de formación profesional adquiere matices distintos cuando se trata de estructurar programas de capacitación de preempleo y programas destinados a los trabajadores en servicio. Los vínculos con los demandantes individuales y con las empresas son distintos; de aquí que la “mezcla óptima” entre compromiso público y privado con respecto a enfrentar la falta de recursos humanos, varíe según si es formación profesional previa o durante el empleo. Sin dejar de reconocer estos matices a continuación se plantean, cuál debería ser, a nuestro juicio, el compromiso público y el privado con respecto a:

- aumento de la Oferta de Formación Profesional;
- mejora de la eficacia y la eficiencia de la Formación Profesional ofrecida por el Sector Público y el Sector Privado;

- vinculación de la Formación Profesional con las Estrategias de Mejora de la Productividad y la Competitividad.

*La primera propuesta y la más general es que la IFP dominicana debería continuar con el proceso de consolidación de las estrategias asumidas en su Plan Estratégico*

Las entidades de formación profesional surgieron con la expresa encomienda de ofrecer programas de capacitación para la preparación de la mano de obra, para ocupar puestos disponibles o previsibles en el mercado de trabajo en los niveles ocupacionales calificados y semicalificados. De este concepto han evolucionado a ofrecer una capacitación en base al "trabajo productivo", cualquiera que sean las condiciones de ese trabajo en relación con las exigencias tecnológicas, la productividad y los vínculos laborales. En la actualidad se configura una nueva etapa que implica un cambio profundo en el paradigma de la formación para el trabajo y, consecuentemente, un cambio en el rol de las instituciones públicas de formación profesional. No sólo es importante el individuo como blanco de atención de los programas, sino la empresa como totalidad, parques industriales, conjuntos productivos o clusters, centro de innovación y desarrollo tecnológico, centros de calidad y productividad, etc. Frente a la nueva realidad, el compromiso público y el privado son distintos a los predominantes en décadas anteriores.

El compromiso también varía de acuerdo al modelo de financiamiento. Las siguientes propuestas de identificación de compromiso presuponen que se mantendrá el modelo de financiamiento con cargo a una contribución obligatoria de las empresas. En este estudio hemos considerado que este modelo de financiamiento es particularmente apropiado para países de ingresos medianos.

Cuadro 7

COMPROMISO PÚBLICO Y PRIVADO

| Compromiso Público   | Compromiso Privado  |
|--|---|
| <p>Estimular el incremento de la oferta de capacitación a través de la contratación de la capacidad instalada mediante concursos públicos cuando existan por lo menos más de un proveedor de la especialidad de que se trate, o mediante la contratación directa de centros acreditados por la entidad oficial.</p> <p>Estimular a las empresas a crear su propio esquema de entrenamiento y/o centros de formación.</p> <p>Asumir el rol de promotor, más que de proveedor de servicios de capacitación. El papel de proveedor directo se justifica cuando la capacidad de adiestramiento de la empresa privada es deficiente y las instituciones privadas del ramo no existen o estén poco desarrolladas.</p> <p>Promover la innovación de los medios para la enseñanza/aprendizaje.</p> <p>Promover la creación de entidades de capacitación bajo administración privada.</p> <p>Estimular a las empresas a participar en la preparación de jóvenes a través de la formación dual.</p> <p><i>Reducción de las intervenciones con respecto a los salarios mínimos de los aprendices que participan en programas de capacitación.</i></p> <p>Establecer los centros propios de la IFP como soporte para el cumplimiento de las funciones imprescindibles de las instituciones (Formación Técnica y Metodológica de Docentes para la Formación Ocupacional; demostración de experticia en métodos de enseñanza y difusión de nuevas tecnologías en</p> | <p><i>Desde el ámbito de los proveedores privados de programas.</i></p> <p>Disposición a participar en procesos de evaluación y acreditación de solvencia académica y ética.</p> <p>Disposición para participar en proceso de concursos públicos de capacitación.</p> <p>Disposición para someterse a controles de aseguramiento de la calidad.</p> <p><i>Desde el ámbito de empresas, los gremios empresariales y laborales.</i></p> <p>Asumir una actitud de disposición para convertir la unidad productiva en "empresa formadora", permitiendo el ingreso de aprendices de la formación dual o de pasantes provenientes de otros métodos de formación.</p> <p>Considerar la capacitación como factor preponderante en el nuevo paradigma productivo e integrándola como parte de su planificación estratégica.</p> <p>Participar en forma activa en las instancias de consulta y planificación del sistema nacional de formación y capacitación para el trabajo, tales como Comisiones Técnicas, Comisiones Evaluadoras, Juntas de Regente de Centros Educativos de Educación Técnica" y otros.</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>relación con las ocupaciones predominantes en la economía, centros de acreditación de competencia laboral). Organizar programas de formación y capacitación dirigidos a jóvenes, adultos desempleados, a las mujeres y a los grupos en desventajas y otorgar subsidios focalizados en las mismas condiciones que los propuestos para Educación Técnica, pero con el objetivo mejorar su empleabilidad sea mediante capacitación para el Autoempleo, mediante su establecimiento como trabajadores independientes, sea mediante la creación de una Microempresa o Pequeña Empresa.</p> |  |
|--|--|

Cuadro 8

MEJORA DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL OFRECIDA POR EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO

| Compromiso Público   | Compromiso Privado |
|--|--------------------|
| <p>La preparación de los docentes de los centros de formación<br/>                     Promover la participación de las empresas y los trabajadores en la Definición de los Contenidos<br/>                     Promover la participación de los empresarios y trabajadores en la evaluación de los resultados de la capacitación.<br/>                     Mantener un eficiente mecanismo de planificación que permita diseñar oportunamente las reacciones estratégicas ante los estímulos de cambio del entorno productivo.<br/>                     Diseñar programas de atención especializados conforme a necesidades estratégicas sectoriales o de conjuntos productivos (clusters).<br/>                     Mantenimiento de la autoridad científica e institucional para orientar las políticas relacionadas con la capacitación.</p> |                    |

Cuadro 9

VINCULACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL  
CON LAS ESTRATEGIAS DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD  
Y LA COMPETITIVIDAD

| Compromiso Público   | Compromiso Privado   |
|--|--|
| <p>Estructurar la formación profesional en base normas de Competencia Laboral con el objeto de contribuir al aumento de la productividad y competitividad de la empresa y mano de obra</p> <p>Esta estrategia comprende:<br/>El diseño de metodologías de identificación y validación de norma;<br/>El diseño de la capacitación basada en ella; diseño y elaboración de métodos e instrumentos de pruebas de desempeño;<br/>Y la difusión e implantación de normas de competencia laboral.<br/>Contribuir con las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo mecanismos de Medición y Mejoramiento de la Productividad como plataforma para construir los respectivos curriculum de desarrollo de sus recursos humanos de las empresas</p> | <p><i>Desde el ámbito de empresas, los gremios empresariales y laborales.</i></p> <p>Disposición para participar en estas iniciativas ya que sin la participación de los actores no es posible estructurar el nuevo paradigma de la formación para el trabajo y la capacitación.</p> |

Dado que los mercados de bienes y servicios están cambiando, que los productos también se modifican constantemente, que la organización social del trabajo se transforma, y que el trabajo mismo también se modifica, entonces se requiere un nuevo paradigma de la formación para el trabajo y la capacitación donde se verifiquen las siguientes características:

Por su objeto: de puestos y especialidades a competencias laborales

Por su orientación: de centrado en la oferta a centrado en la demanda

Por método: de énfasis en procesos a énfasis en resultados

Por su enfoque: en función de planes de estudios diversos a planes de estudios derivados de normas de competencia.

Este nuevo paradigma exige un enfoque renovado del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y la Capacitación; es decir, evolucionar de un concepto de sistema integrado por la oferta y claramente segmentado –de educación técnica, dirigida a ocupaciones de nivel medio en el mercado de trabajo y educación “vocacional” dirigida a ocupaciones manuales semicalificadas y calificadas–, a un sistema donde sus componentes estén claramente interrelacionados en base a la identificación de niveles de competencia laboral más que en niveles ocupacionales o titulaciones otorgadas por las entidades oferentes de programas de Educación para el Trabajo y la Capacitación.

Lograr mayores niveles de competitividad internacional de las economías de América Latina con base en el recurso humano, plantea enormes desafíos al liderazgo político, social y a las propias Instituciones proveedoras de los servicios de formación para el trabajo y la capacitación, desafíos que trascienden las políticas de privatización y/o descentralización. Se requiere de una transformación del paradigma conceptual de la formación para el trabajo y la capacitación.



# EL ROL DE LA CAPACITACIÓN EMPRESARIAL EN LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN INDUSTRIAL<sup>1</sup>

SARA SILVEIRA

**Sumario:** I. Introducción. II. La capacitación para la reconversión continua: Alcan Aluminio del Uruguay S.A. 1. La historia empresarial. B. De la modernización tecnológica a la reconversión productiva. C. Las estrategias para la reconversión. D. Las competencias y perfiles del capital humano para una nueva gestión organizacional. E. El rol de la capacitación. III. La capacitación en un nuevo modelo de relaciones laborales: Fábricas Nacionales de Cerveza S.A. A. La historia empresarial. B. El perfil tecnológico y sus impactos estructurales. C. Estrategias para la implementación del cambio y relaciones laborales. D. El perfil del componente humano: realidad y aspiraciones. E. El rol de la capacitación. IV. Una visión fundacional de la capacitación y la participación: Segrín S.A. A. La historia empresarial. B. El camino tecnológico. C. Filosofía empresarial y relaciones laborales. D. La gestión del capital humano. E. Rol de la capacitación. V. Conclusiones. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La década de los noventa se caracterizó por un consenso entre los diferentes actores del mundo del trabajo en torno a la implementación creciente de un "nuevo paradigma de organización industrial". El cambio presupone la difusión en profundidad de nuevas tecnologías, así como un creciente liderazgo en el establecimiento de controles de calidad y de modernización de los sistemas de administración y de supervisión técnica. En ese escenario, la búsqueda de la calidad total y la flexibilidad operacional constituyen el eje en torno al cual gira toda la problemática empresarial actual. Ante esta nueva realidad, y también en

| 1 Con la colaboración de Angel MACHADO, Raúl DAMONTE y Rubén CASAV.

forma unánime, la preocupación y los esfuerzos se concentran en el logro de una dotación de trabajadores munidos de una "cultura del trabajo" diferente y de una considerable capacidad de aprendizaje y de adaptación, lo que sólo parece posible mediante una política activa de "capacitación de los recursos humanos".

Ahora bien, esta uniformidad en el diagnóstico y en los objetivos no excluye un doble reconocimiento: la heterogeneidad de los procesos de desarrollo y la diversidad de estrategias o caminos emprendidos para alcanzar los objetivos según el país, el sector o la empresa. Como bien señala María Antonia GALLART: "El cambio tecnológico y la reestructuración productiva son el marco de un complejo proceso de creación y destrucción de nichos ocupacionales, y de crecimiento y fracaso de iniciativas empresariales, que se conjugan en un complejo tejido, en el que se inserta la mayoría de la fuerza de trabajo."

Es precisamente a partir de este sustrato teórico que, en este trabajo se ha optado por la metodología de estudio de casos sobre capacitación empresarial con el objeto de entender las prioridades, opciones, procedimientos y recursos a los que se apelan en la empresa para asegurar que sus trabajadores posean las calificaciones que requieren sus peculiaridades comerciales y tecnológicas.

## **II. LA CAPACITACIÓN PARA LA RECONVERSIÓN CONTINUA: ALCAN ALUMINIO DEL URUGUAY S.A.**

### **A. La historia empresarial**

Su origen data de 1935, fecha de constitución de la empresa de capital nacional ECLAM. En 1956, el grupo internacional ALCAN ALUMINIUM LIMITED adquiere la mayoría accionaria y pasa a llamarse Aluminio del Uruguay y recién en 1966 adquiere su actual denominación (en adelante AAU).

AAU produce mayoritariamente para el mercado uruguayo pero ha ido intensificando con éxito su inserción en el MERCOSUR; en 1995 llegó a exportar el 13% de sus ventas totales, cuyos principales destinos fueron Brasil (60% del total) y Argentina (20%).

El perfil actual es el resultado de una doble reestructuración: interna y del complejo a nivel de la región. La primera fue construyéndose en función de la evolución tecnológica y la redefinición de la canasta de productos fabricados y la segunda, siguiendo los lineamientos macroeconómicos, en torno a la especialización productiva regional, en forma tal de intensificar los perfiles exportadores

de cada una de las sucursales. El proceso se fue desarrollando en forma simultánea y articulada e implicó una reducción significativa del número de plantas fabriles del grupo y la definición de políticas tecnológicas y organizacionales a nivel mundial.

## **B. De la modernización tecnológica a la reconversión productiva**

En los inicios de los 60, AAU adquiere las máquinas madres de los sectores de extrusión y laminación, en procura de la dominación del mercado nacional. Así, al llegar a los 70, podía definírsela, según los parámetros locales, como una empresa industrial grande con niveles tecnológicos dispares, en un esquema propio de producción monopólica y en serie. Se caracterizaba por una diversificación considerable –más de 15 productos y 6 líneas de producción derivadas de los procesos básicos post-fundición: extrusión y laminación–.

Al inicio de los 80 encaró las primeras etapas de su modernización tecnológica, reformando las máquinas madres electromecánicas de extrusión y laminado, adoptando dispositivos electrónicos de control y adquiriendo equipamientos continuos y semiautomáticos para algunas de las instancias productivas. Esta transformación continuó con la extensión de los controles electrónicos a otras áreas y con la introducción de una sección completa para la producción de recipientes “extrudados”, asentando las bases materiales de una política monopólica en esta área. O sea, en esta etapa, la estrategia de modernización tecnológica instrumentada fue “limitada”, es decir, orientada a mejoras parciales, a la ampliación de capacidad, etc., y sin afectar el perfil organizativo del trabajo, dado que a lo sumo, alternaba la automatización fija fordista con la producción en series discontinuas.

Es recién en el período comprendido entre 1988-1992 que AAU percibe la necesidad de estimular el desarrollo de procesos más automatizados, flexibles y especializados, así como de mejorar el control de calidad. Para ello adquiere diversos equipamientos electrónicos destinados a implementar líneas continuas de producción semiautomática y a modernizar los laboratorios, en el nivel central, y en el control de calidad en distintas secciones e instancias de la fabricación.

Con estas medidas, la estrategia de innovación adquiere carácter global, en la medida que la renovación de equipamientos se universaliza y se complementa con modificaciones en el proceso de fabricación, impactando fuertemente en la cuantía y en la calidad del empleo. Lo que fuera iniciado como una modernización tecnológica limitada se transformará en una reconversión global que deberá abarcar, en forma simultánea, al componente material y humano de la em-

presa. El logro de nuevas competencias y perfiles, la participación activa de los trabajadores en la organización del trabajo y la revisión de las concepciones de dirección, gestión y administración irán constituyendo los centros neurálgicos y los desafíos más importantes de dicha reconversión.

La concreción de esta reconversión generó enfrentamientos patronal-sindicales coincidentes con los dos momentos culminantes ya señalados del proceso. La medida de la crisis de 1990 la da el alejamiento de 220 personas, incluidos 10 dirigentes sindicales, algunos de ellos miembros de la dirección nacional del gremio (UNTMRA). A su vez, en 1993, el cierre de las actividades de laminación, llevó a la ocupación de la planta y al despido de una treintena de trabajadores.

Pero este doloroso camino también tuvo sus efectos positivos desde que habilitó instancias de negociación y cambios en ambos actores, que resultan especialmente interesantes a los efectos de este trabajo, desde que combinaron las medidas paliativas de carácter económico (despidos incentivados), la tercerización de actividades contratando empresas del medio o formadas por los propios trabajadores (limpieza, mantenimiento de equipos, mensajería, compras de emergencia, dibujo computarizado de proyectos, etc.) con la revalorización de la experiencia y el conocimiento, tanto escolarizado como no formal, de los operarios, y la apelación a la capacitación como elemento mediador fundamental y como eje estructurador de la transformación.

### C. Las estrategias para la reconversión

Las pautas impuestas por la macroeconomía, los requerimientos de nuevas competencias específicas y actitudinales; una política empresarial y de relaciones laborales orientada por lineamientos internacionales modernos y la presencia de un Comité de Base (CB) dispuesto a “involucrarse en el conjunto de la estrategia empresarial y, particularmente, en las temáticas de competitividad, tecnología, gestión y desenvolvimiento del conocimiento operario”<sup>2</sup> son los factores determinantes de una sinergia que explican la estrategia adoptada.

En 1990, la reducción de la dotación tuvo un carácter compulsivo y recién después de dos años de relaciones conflictivas, en 1991 ALCAN presentó, al gremio metalúrgico (UNTMRA) y al CB, un borrador con los lineamientos básicos para un programa piloto de capacitación titulado “capacitémonos para el mañana”, con lo que incorporaba a la mesa de negociaciones la formación para el trabajo,

---

| 2 MASSERA, Ema, ob. cit.

al mismo tiempo que otorgaba un papel protagónico que fue reconocido y aceptado por los trabajadores. Esta propuesta concibió la capacitación como "una oportunidad de crecimiento y desarrollo personal" y el aprendizaje como "herramientas que nos posibiliten afrontar los desafíos con mayor seguridad"<sup>3</sup>.

Los cursos serían, mayoritariamente, de corta duración, dictados por instituciones reconocidas del medio (UTU, COCAP, Centro de Tecnología, Universidad de la República, etc.) y estructurados de acuerdo a las necesidades de los participantes. En todos los casos, la financiación correría por parte de la empresa. Pero, si su temática tenía relación directa con la función desempeñada, se realizarían en la empresa, utilizando su equipamiento, en horario de trabajo o fuera de él pero abonándose como horas extras mientras que, cuando se tratara de abordar conocimientos de carácter general o de interés particular, su realización debía ser fuera de horario y sin pago del tiempo dedicado.

Resulta interesante el relevamiento de las temáticas planteadas en las dos grandes áreas de capacitación definidas, especialmente en lo que refiere a la formación no específica porque adquiere un carácter de avanzada en el contexto nacional<sup>4</sup>.

Para las actividades referidas al *perfeccionamiento de las tareas desempeñadas* los cursos ofertados, a título de ejemplo, fueron: control de calidad, manejo de máquinas herramientas, uso de aparatos de medida, cálculos matemáticos sencillos, hidráulica, neumática, flujo de procesos, etc.

Para el aprendizaje sobre temáticas que *respondieran al interés y/o necesidad del trabajador*, las acciones pensadas se agrupaban en cuatro sub-áreas:

- a. Oficios y profesiones: instrucción para posibles alternativas laborales fuera de la empresa.
- b. Conocimientos práctico-domésticos: destinados a estar preparado para "resolver eficientemente" problemas cotidianos.
- c. Información general: su objetivo fue la preparación para el cambio y allí se encuentran temas como legislación laboral, nutrición, escuela para padres, montaje de microempresas, etc.

3 Tal como se indicaba en la Hoja Informativa N° 6, elaborada por el Departamento de Personal en marzo de 1991,

4 Situación y concepción similar a la que se encuentra en la empresa, SAGRIN S.A.

- d. Arte y cultura: acciones complementarias a las anteriores y atentas a intereses o inclinaciones vocacionales.

Si bien en esta primera etapa de construcción de los procesos de negociación no parece haber, por ninguna de las dos partes, un reconocimiento explícito del proceso de reconversión productiva y el conocimiento a ser proporcionado en los cursos tenía sustancialmente carácter empírico, práctico e instrumental, ya se registraba, por parte de la empresa, el interés por iniciar la exploración de una nueva modalidad de organización del trabajo. Se planteó la introducción del kaizen: método de gestión de la producción que, a través de la optimización de la máquina, la eliminación de tiempos muertos, la racionalización de stock y la constitución de grupos de trabajo con participación de operarios y direcciones intermedias, se propone el estudio permanente de las operaciones breves y concisas en procura de su perfeccionamiento y la solución de los problemas puntuales con el objetivo de la mejora continua del “trabajo que se desempeña habitualmente”.

Con la combinación de estas dos propuestas, AAU empezó a dar señales claras de su disposición para otorgar importancia a la participación e iniciativa de los trabajadores, lo que lentamente, conducirá a la revisión de las concepciones sobre las relaciones jerárquicas y de trabajo.

Por su lado, el CB comenzó a tomar conciencia de la reestructuración y a discutirlo internamente, se planteó distintas concepciones del papel del sindicato, y asumió una “estrategia reservada de ir realizando un estudio completo de la empresa que le permita tomar posición sobre la reconversión “. Para ello formó un grupo de trabajo integrado por técnicos universitarios y dos de sus miembros. Esta estrategia contribuyó a consolidar uno de los rasgos distintivos del sindicato de trabajadores de ALCAN: el otorgamiento de un papel sustantivo al conocimiento operario y la preocupación –ya señalada– porque dicho conocimiento tenga sólidos fundamentos.

“Respecto a los cursos (el CB) propone:

- a. concebirlos en función del desenvolvimiento deseable o previsible de la empresa dentro del MERCOSUR y sobre tareas de la empresa hoy o previsibles a futuro, sin discriminación sindical, con algún tipo de reconocimiento técnico y salarial y contemplando, por un lado, los principios científicos y tecnológicos de los procesos y, por otro, las diversas formas de organización y gestión del trabajo;

- b. quiere discutir los cursos junto con los otros problemas tales como puestos de trabajo en litigio, productividad, seguridad, etc.”<sup>5</sup>.

Recogiendo lo planteado, AAU ajusta sus propuestas a partir de las necesidades de cada sección, las que se van definiendo con la participación de los trabajadores desde que el jefe hacía un planteo inicial en cartelera que los obreros complementaban con sus sugerencias. En muchas oportunidades se detectaba que los jefes proponían programas prácticos e instrumentales y que los obreros pedían el conocimiento de procesos. También en el marco de un replanteo de las relaciones laborales, se firma un convenio con el sindicato que significa un incremento salarial del 14% e incorpora la mejora de la eficacia operativa, la polifuncionalidad traducida en revisión de las categorías ocupacionales, la reducción de la supervisión, la responsabilidad obrera en los controles y mantenimiento de la maquinaria, y se reafirma el compromiso empresarial y la demanda sindical para que la capacitación brindada incluya los elementos de matemáticas, química y física que fundamentan los procesos, necesarios para mejorar las capacidades personales de los trabajadores, así como el conocimiento de los innovadores principios organizacionales y de gestión de la fuerza de trabajo.

Las acciones de capacitación se iniciaron en mayo de 1991 y participaron entre 115 y 135 trabajadores, y las instituciones con más presencia en su dictado fueron las dos públicas especializadas en formación para el trabajo (COCAP y UTU).

Cada curso tuvo su examen y quién lo aprobada recibía su diploma. Posteriormente, se efectuaron reuniones de evaluación con la empresa, el CB y los capacitadores, en las cuales los obreros pusieron de manifiesto su interés en continuar y en conocer las bases científicas de las tareas. También en esa oportunidad se consideró que la recolocación de trabajadores en el mercado había tenido un buen nivel de éxito.

Cuando, en 1993, AAU decide el cese definitivo de las actividades de Lamina-ción Chapa y Papel, la experiencia de esta primera etapa es tenida en cuenta para realizar medidas destinadas a “facilitar y apoyar la reinserción del personal cesante en el mercado laboral”<sup>6</sup>.

5 MASSERA Ema, 1992, op.cit.

6 Boletín de Información al Personal, *Reestructura de la Organización*, emitido por el Gerente General, Jorge Soler, el 30 de agosto de 1993.

Las acciones de reubicación son:

- a. indemnizaciones superiores a lo establecido por ley;
- b. cursos de capacitación a elección del empleado;
- c. cobertura médica para los hijos menores de 18 años durante un semestre;
- d. servicio de orientación laboral;

Lo hasta aquí planteado refiere a una política empresarial de recursos humanos que apunta a atenuar el impacto social de las decisiones tomadas y a enfrentar los primeros momentos de la transición. Pero, junto con ello, el desafío del mejoramiento continuo de la competitividad y rentabilidad se juega al interior de la empresa y, para ello, AAU apostó a la creación de una nueva cultura institucional y a una gestión organizacional que resultara compatible con la reconversión y especialización productiva definidas.

#### **D. Las competencias y perfiles del capital humano para una nueva gestión organizacional**

AAU parte de la convicción de que, ante una globalización total de la economía, el precio lo fija el mejor competidor y que si no se ofrece lo que el cliente quiere, no se vende. La condición básica de la competitividad pasa a ser la satisfacción del cliente. Ello solo puede lograrse mediante una cultura institucional centrada en "la mejora continua de la calidad (que) es el camino elegido (por AAU) <sup>7</sup>".

Estructurar una organización en torno de una política de calidad requiere de:

1. el compromiso de todos los miembros de la organización;
2. un proceso de decisiones que vincule calidad y costo;
3. la capacitación continua en todos los niveles;
4. implantar y mantener un sistema de aseguramiento de la calidad;<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Definición de la *Política de calidad*, Jorge Soler, Gerente General, mayo de 1995.

<sup>8</sup> AAU ya ha obtenido la certificación de las normas ISO 9000 y su Gerente General preside la Asociación Uruguaya de Empresas por la Calidad Total.



5. una organización flexible y con un mínimo de niveles que permita transmitir la información y tomar las decisiones rápidamente;
6. la excelencia operacional.

Esta política de calidad fundamenta otras dos políticas: la de seguridad y salud ocupacional, y la ambiental. La excelencia operacional "incorpora implícitamente Seguridad y Salud", y la calidad del proceso y del producto conduce necesariamente a compatibilizarla con el medio ambiente, implementando "planes para aumentar la eficiencia en el uso de la energía y materias primas, minimizando la generación de desperdicios y emisiones"<sup>9</sup>. Las políticas mencionadas tienen como condición la participación activa de todos los integrantes de la organización. Estos grandes lineamientos regulan la gestión de la fuerza de trabajo, definen los perfiles y competencias, y ordenan las principales acciones encaradas desde el área de Personal para cumplir con ellas.

El primer indicador a destacar respecto a la gestión de la fuerza de trabajo es la reestructuración ocupacional. Entre 1990 y 1997 la dotación de AAU se reduce en el entorno del 40%, lo que se explica tanto por la redefinición productiva como organizacional (tercerización de actividades).

El segundo refiere a la modificación de la estructura jerárquica. Hasta 1989, dicha estructura respondía a un organigrama vertical con predominio amplio de personal formado en la propia empresa, sin formación universitaria y de mayor edad. A partir de los 90, la estructura tiende a horizontalizarse, se duplica el número de gerentes en el área productiva, se incorporan adjuntos a nivel de jefatura de departamento con formación en el área de ingeniería industrial y química, lo que indica la profesionalización de la pirámide de dirección de la empresa.

Los siguientes datos ejemplifican este proceso: en 1990, el promedio de antigüedad era de 18 años y el de edad de 48 años y ningún mando medio era profesional. En 1997, el promedio de antigüedad descendió a 10 años y el de edad a 31 y revistan 11 profesionales como mandos medios. Este cambio del perfil educativo testimonia un cambio de rol. En la medida en que la organización del trabajo se horizontaliza, su rendimiento y calidad pueden ser medidos a través de datos estadísticos, la división de responsabilidades se altera y crece la demanda por trabajadores polivalentes, creativos y autónomos, el rol del supervi-

9 Fundamentos y objetivos extraídos de las publicaciones de la empresa sobre *Política de Seguridad y Salud Ocupacional* (noviembre de 1994 y octubre de 1996) y *Política ambiental* (julio de 1996).

sor se desdibuja o, al menos, se decreta la desaparición de la convencional figura del “capataz/ controlador/ guardián”.

Un tercer elemento surge de la revisión de los perfiles educativos requeridos al personal nuevo. En el quinquenio pasado no hubo ingresos de obreros no calificados y para incorporarse como obrero calificado se requiere formación técnica de segundo nivel en electromecánica, electrónica y gráfica (o sea post-ciclo básico) en el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU). Ello implica un promedio de 11 a 12 años de escolaridad. La empresa reconoce muchas dificultades para su reclutamiento dadas la obsolescencia y excesiva especificidad que este nivel formativo presenta. Para administrativos se requiere nivel universitario incompleto, complementado con informática e inglés, y para técnicos y jefes se reclama ser profesional.

Es destacable la coherencia que presenta la demanda de nuevas competencias cognitivas y comportamentales con la gestión organizacional. Ante un listado de habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos que se requieren a obreros y supervisores para desenvolverse en el ámbito laboral actual, la jefatura de Personal de AAU reconoció que su empresa las demanda todas. En primer lugar, la exigencia de mayor educación general como condición para acceder al dominio del pensamiento abstracto, la capacidad para interpretar instrucciones, para comunicarse por escrito, para realizar operaciones lógico-matemáticas, y para entender y utilizar los procesos y medios informáticos. O sea, la empresa espera de sus operarios una fuerte capacidad de readaptación, reaprendizaje y autoaprendizaje que se expresa en las competencias cognitivas y herramientas básicas para la empleabilidad. Además, se da relevancia a las competencias comportamentales, tales como la capacidad para trabajo en equipo, elevados grados de responsabilidad y autonomía, y aptitud de liderazgo y compromiso con los resultados. Estas competencias se traducen en producción flexible, trabajo en equipo y polifuncionalidad –que incluye la responsabilidad por el control y la producción de la calidad, así como por el mantenimiento básico de la maquinaria–, la ya señalada redefinición del rol del supervisor transformado en facilitador de los grupos de trabajo e, incluso, su supresión en el turno nocturno, la definición de una categoría especial de trabajadores integrada por quienes tienen aptitudes de liderazgo y la paulatina sustitución de la figura gerencial por jefaturas profesionalizadas.

La última observación que corresponde hacer es la identificación de acciones que requieran de la gestión de los recursos y procesos para alcanzar las metas prefijadas por las políticas. Entre ellas se destaca el Programa Sol, mediante el cual se ha comprometido a todos los estamentos de la organización en un plan de mejoramiento de las condiciones ambientales, el que se complementa con

inversión empresarial en reparaciones, pintura y mejoramiento de la infraestructura física, con la participación y creatividad de los grupos de trabajadores para mantener saludable, ordenado y limpio (SOL) el hábitat laboral. Se organizan competencias entre las secciones cuyo premio es la conquista del logo del Programa y cuyos resultados se publican en las pizarras. A través de este programa se está contribuyendo a operacionalizar los objetivos de la política ambiental y de salud laboral.

Existe un mecanismo similar para encarar la seguridad en el trabajo. Se establecen metas de seguridad medibles por cantidad de días sin accidentes. Las planillas se exhiben en las carteleras y entre los integrantes de las secciones que alcanzan mejores performances se sortean computadoras u otros electrodomésticos. Paralelamente, se desarrolla capacitación intensiva de carácter preventivo a cargo del personal técnico que ha sido formado por instructores internos. Los grupos de trabajo en seguridad laboral encaran el estudio minucioso de la información que AAU recibe de todas las sucursales sobre diversos incidentes. Dicho estudio busca identificar las condiciones que generaron el accidente para evitar su repetición en otro lugar. Todas estas actividades están en función del cumplimiento del compromiso institucional de "salvaguardar la salud y la seguridad de todos sus empleados" y del objetivo último de alcanzar la "concientización en accidente cero y enfermedad cero". La información sobre el desempeño de cada sucursal en materia de estándares de salud y seguridad es objeto de evaluación y revisión periódica de la alta gerencia y debe ser transmitida al Directorio del grupo.

Un último ejemplo en esta línea es el Programa de control de energía peligrosa. Se implementa a través de grupos de trabajo integrados por operarios, técnicos y directivos que debe monitorear y controlar el uso de la energía para incrementar el nivel de eficiencia y prevenir cualquier desperdicio o filtración. Este programa se inscribe en la política ambiental y cumple con los de la política de calidad en cuanto colabora con el logro de costos óptimos.

Las acciones reseñadas tienen el valor de ejemplificar la traducción en el quehacer cotidiano de los principios rectores de la política empresarial y la creatividad para encontrar caminos y medios innovadores y motivadores para el aprendizaje personal e institucional.

### **E. El rol de la capacitación**

Se concibe a la capacitación en un doble rol: como herramienta prioritaria para el abordaje de las situaciones de cambio y como componente estructural del nuevo paradigma productivo y organizacional.

El primer papel ha sido presentado en el punto anterior. El segundo, se detecta en el análisis de los motivos de capacitación expresadas por ALCAN y en la relevancia que se otorga al desarrollo personal y a la formación para un mejor desempeño individual y colectivo.

Esta última ha dado origen a un plan a largo plazo basado en "Los Siete Hábitos de las personas altamente eficientes" de COVEY. La clave de esta propuesta es entender que el cambio externo, en este caso el cambio organizacional, solo es posible a partir del cambio de las personas y que para que resulte eficaz se hace necesario "cambiar las percepciones o los paradigmas". Sobre esta concepción se está trabajando en 1997 mediante talleres para formar los futuros instructores que deben generar un "efecto cascada" en la organización y en la familia de los trabajadores dado que el sujeto del cambio es el individuo. El primer grupo está integrado por los cuadros jerárquicos y, además, se ha invitado a participar a algunos de los integrantes del Comité de Base que han considerado interesante la propuesta. Se trata de una apuesta a la formación para un nuevo modelo de liderazgo, basado en principios para aglutinar a personas de culturas e intereses muy diversos en la consecución de un objetivo común de eficacia. Esta preocupación por la eficacia se expresa, a nivel simbólico, en la designación del lugar de la capacitación como "Sala de la efectividad".

Otro indicador de la significación otorgada a la capacitación es la inversión para este rubro que, en el período 1991-1997, alcanzó los US\$ 70.000 anuales, llegando casi al doble en el año crítico de 1992.

### *1. La detección de necesidades*

El plan anual de capacitación es coordinado por la jefatura de Personal, a partir de un relevamiento de "Necesidades básicas de entrenamiento" que realiza cada responsable de sección, en consulta con sus trabajadores. Para ello cuenta con un perfil del cargo y con el conocimiento de los planes de desarrollo empresarial.

Se definen las necesidades de formación en dos ámbitos: a nivel técnico específico y la comportamental que busca cubrir aspectos como flexibilidad, trabajo cooperativo y multidisciplinario, motivación para el logro y la mejora continua en calidad y productividad, orientación al servicio del cliente, manejo y organización de reuniones de trabajo, etc. Además, en todos los casos, se ha prestado atención al entrenamiento para la utilización de medios informáticos -que en la actualidad se encuentran a disposición de la mayoría de los trabajadores- y que, para el personal administrativo y jerárquico, se han transformado en el mecanismo casi exclusivo de comunicación interna.

También mediante el sistema informático se lleva un registro minucioso del desarrollo profesional de cada integrante de la organización, lo que permite dibujar planes de carrera y un aprovechamiento intensivo de la calificación lograda.

Las modalidades de capacitación son diversas: cursos internos por instructores, centros privados e incluso proveedores. Su duración promedio es entre las 50 y 100 hrs.

Los obreros, técnicos y jefes, por su lado, han compartido la formación técnica específica y en ella adquiere especial relevancia la tecnología flexográfica, polí-cromía, etc.

Los jefes han agregado a las actividades compartidas y a las específicamente técnicas diversos cursos sobre Marketing, Costos y Comercio Exterior, de intensidad media y alta en cuanto a su duración y dictados por centros privados del medio.

Significativa en todos los niveles es la formación para la calidad, como corresponde a una empresa que obtuvo la certificación del Instituto de Normas Técnicas. Se inició con la capacitación de 16 personas que actuaron como facilitadores y se diseminó a la totalidad de la organización.

### **III. LA CAPACITACIÓN EN UN NUEVO MODELO DE RELACIONES LABORALES: FÁBRICAS NACIONALES DE CERVEZA S.A.**

#### **A. La historia empresarial**

Se trata de un complejo empresarial de arraigada presencia en la historia nacional. Fue fundada en 1866 hasta constituir la mayor productora nacional en la década del 20, bajo la denominación de CERVECERÍA ORIENTAL S.A. A fines de los años 60, la mayoría de su capital accionario fue adquirido por el GRUPO QUILMES INTERNATIONAL BERMUJA y así se integra a una red de cerveceras de Argentina, Chile y Paraguay con participación del grupo HEINEKEN de Holanda.

Atiende la totalidad del proceso de transformación hasta 1992, fecha en la que se produce la separación jurídica de la planta de malteo, la cual con el nombre de MATERIA ORIENTAL S.A. (MOSA) opera en la ciudad de La Paz, mientras FABRICAS NACIONALES DE CERVEZA S.A. (FNC) se dedica exclusivamente a la elaboración de la cerveza, la malta y el agua mineral en Montevideo. El

capital accionario y la administración siguen siendo compartidas consolidando su condición de grupo económico multinacional, pudiéndose estimar que más del 50% de las acciones son de origen holandés en la primera y argentino en la segunda. Se está diseñando una nueva reunificación de los establecimientos.

## B. El perfil tecnológico y sus impactos estructurales

La diferenciación entre maltería y cervecería define la proximidad a la frontera, puesto que las cerveceras han avanzado más en el camino de las innovaciones y, como rama, han experimentado saltos tecnológicos más radicales que las malterías. Una de las características de la tecnología de punta es que el proceso de fermentación adquiere mayor independencia del control personalizado del maestro cervecero, con la consiguiente pérdida de valoración de su "experiencia", la que comienza a ser reemplazada por el control estadístico<sup>10</sup>.

FNC asume la vanguardia tecnológica en el país en 1988. Este avance impacta en el empleo dando inicio a un largo e intenso proceso de reconversión que comprenderá lo cuantitativo y lo cualitativo. En una primera instancia, dicha reconversión significó reducción negociada mediante despidos incentivados, subcontrataciones o tercerizaciones estimulando la creación de microempresas y reubicaciones en función de la capacitación recibida. Esto irá dando espacio al paulatino desarrollo de una política de recursos humanos que concibe a la capacitación como un componente estructural fundamental.

El segundo momento en este proceso ocurre en 1992, con la ya indicada escisión de Maltería Oriental, que fue acompañada de una transformación organizativa y de gestión en ambas plantas. Dado el atraso tecnológico del área de malteo, los bajos índices de productividad<sup>11</sup> y el excedente de personal, sumado a las condiciones de comercialización vigentes, que traía aparejada la fijación de los precios de la malta desde el exterior, la empresa se vio en la disyuntiva de reconversión o cierre. La planta contaba, en ese momento, con 200 trabajadores, "de los cuales 150 eran efectivos y 50 zafrales; mientras las otras malterías (OMUSA y NORTEÑA) tenían 45 personas como promedio"<sup>12</sup>.

La reestructuración de la Maltería implicó una considerable inversión destinada a ampliar la capacidad de malteo y a mejorar la calidad y la productividad (incrementa la producción de 28000 a 40000 toneladas al año con 64 trabajadores),

10 MASOLLER Andrés, El complejo de la cebada cervecera en el Uruguay, mimeo.

11 18 veces menores que en Europa y 5 veces menores que el promedio de la región.

12 TOMS, Juan, *La reestructura de la planta de la Maltería PILSEN* en Relaciones Laborales y Convenios en el Uruguay. Los sindicatos ante la reestructura productiva, CUI, julio 1995.

y se apoya en la introducción de nuevas tecnologías y de nuevas modalidades de gestión del trabajo.

### C. Estrategias para la implementación del cambio y relaciones laborales

Una transformación de tal porte no es exclusiva de una empresa sino que impacta en el conjunto del sector, aunque con diferencias de matices en cuanto a impacto e innovación. Luego de diversos episodios de enfrentamiento con los trabajadores, la rama en su conjunto y la empresa objeto de este estudio, se embarcaron en un proceso de negociación patronal-sindical singular, fundado en la necesidad de buscar caminos alternativos que permitieran atenuar los efectos negativos en el empleo y encarar la recalificación de los trabajadores afectados. La intensificación, a comienzos de la década, de la innovación tecnológica viene a incorporar a ese marco un diseño de acuerdos mucho más integrales.

La actitud gremial fue la de aceptar los acuerdos bipartitos —especialmente cuando la correlación de fuerzas a nivel de la Federación era desfavorable— con las premisas de defender las fuentes de trabajo; acordar o generar mecanismos para reubicar a los trabajadores excedentes o para mejorar las condiciones del retiro; aprovechar los cambios para mejorar las condiciones y el medio ambiente laboral; cuidar que las reubicaciones no resultaran económicamente perjudiciales y, en todo momento, preservar el desempeño de la actividad sindical. El gremio asumió esta actitud porque consideró que: “quedar afuera puede significar que la empresa unilateralmente lo instrumente como hizo antes con otros cambios”<sup>13</sup>.

Según la opinión de algunos de los más avanzados dirigentes (la actitud acuerdista) “forma parte de una nueva cultura laboral” que, en lo inmediato, se presenta como alternativa al “modelo neoliberal” y, “a más largo plazo, sirve para crear una conciencia colectiva para un proyecto de país diferente, a la vez más solidario y más competitivo”<sup>14</sup>.

En el caso específico de FNC y MOSA, el gremio propuso como ejes de los posibles acuerdos la transparencia y disponibilidad de la información, la capacitación y la reubicación de los trabajadores excedentes. Estos parámetros, aceptados por la empresa, abrieron el espacio de planificación y puesta en práctica de

13 La información detallada y en profundidad de este proceso, se encuentra en los textos ya citados de NOTARO y PÓZZOLO y Juan TOMS, y en el de Adolfo PÍRIZ y Roque APECETCHE El caso Norteña en *Relaciones Laborales y Convenios en el Uruguay ... op.cit.*

14 TOMS, Juan, La reestructura de la planta de la Maltería PILSEN en *Relaciones Laborales y Convenios en el Uruguay. Los sindicatos ante la reestructura productiva*, CUI, Uruguay, 1995.

los procesos de reconversión. Sin duda, este fuerte proceso de reestructura del complejo empresarial hubiera sido distinto si no se hubiera contado, de parte de empresarios y sindicalistas, de una nueva conceptualización de las relaciones laborales.

Especialmente corresponde señalar la actitud innovadora de la Federación de Obreros y Empleados de la Cerveza al aceptar los convenios bipartitos e impulsar la diversificación temática en ellos, lo que ha conducido a la introducción de mecanismos para evitar o resolver conflictos, acuerdos sobre productividad, tercerización y negociación salarial diferenciada, capacitación y organización del trabajo.

Este ha sido, por tanto, el escenario en el que se inscribe la política de capacitación objeto de este estudio, aunque corresponde establecer que FNC contaba con una estrategia activa en materia de formación de sus trabajadores con anterioridad a los procesos arriba señalados.

#### **D. El perfil del componente humano: realidad y aspiraciones**

Los ingresos de personal nuevo en esta empresa se han concentrado en administrativos, técnicos y escasos supervisores. En ellos la edad y los perfiles educativos son diferentes. Ello se confirma con las observaciones del Gerente de Recursos Humanos respecto a cuáles serían los perfiles educativos y etarios que requeriría si tuviera que ingresar personal en la actualidad: la formación mínima debería ser educación básica completa (9 años) para obreros no calificados, a lo que agregaría estudios técnicos en el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) si se tratara de obreros calificados y deberían ubicarse en el grupo etario de 21 a 35 años. A su vez, si se trata de personal administrativo y técnico, las exigencias son mayores: se pretende educación universitaria completa evidenciando conocimiento del incremento en años de educación que caracteriza a la población joven uruguaya y la plena superación del prejuicio empresarial en torno al personal sobreeducado.

Las exigencias de FNC a sus obreros son: mayor nivel educativo general, mayor formación específica, disponibilidad para rotar de puesto/horario, capacidad para trabajar en equipo e incremento del nivel de responsabilidad. Esta selección marca un equilibrio entre competencias estrictamente cognitivas y comportamentales que apuntan a la existencia de obreros polivalentes, con capacidad de aprendizaje permanente, de comprensión de los procesos de producción y de manejo correcto de la información. La exigencia de una mayor formación específica distingue a FNC de las restantes empresas de la rama y está definida precisamente por su nivel tecnológico de frontera.



Cuando se atiende a los supervisores, las exigencias se incrementan al agregar a las ya enunciadas, conocimientos en computación, capacidad para realizar cálculos lógico-matemáticos y aptitud de liderazgo.

Una de las mayores preocupaciones de FNC refiere al cambio radical en la función del supervisor, lo que implica una paulatina disminución en el total de la dotación. La demanda de competencias señaladas indica que se espera del supervisor que actúe como referente técnico y como motivador o estimulador de la creatividad y la autonomía obrera, de manera de maximizar su potencialidad innovadora. Dado que la empresa conserva todavía un cuerpo de supervisores formados en la antigua modalidad, se ha optado por ir logrando un perfil combinado mediante la incorporación reciente de personas con nivel universitario y competencias afines a los requerimientos de polivalencia y fuerte adaptabilidad.

Respecto a la introducción de nuevas modalidades organizativas, FNC ha centrado sus esfuerzos en la profesionalización del nuevo rol gerencial y en la instrumentación de programas participativos mediante los grupos de gestión, destinados a la consolidación de una nueva cultura institucional articulada en torno a la eliminación de la improvisación, la calidad y la planificación rigurosa de metas y recursos.

### **E. El rol de la capacitación**

Este complejo empresarial tiene una clara conciencia de que la implementación de un nuevo patrón cultural requiere de tiempo y de atención constante, y que la peor de las estrategias es la aplicación "discontinua y contradictoria o superficial". Esto se traduce en la elaboración de un Plan Quinquenal de Desarrollo. En lo que refiere al capital humano, dicho plan tiene por objetivo asegurar la disponibilidad de los recursos humanos que permitan consolidar la excelencia.

La "ubicación" privilegiada de la actividad capacitadora se correlaciona con la existencia, en el organigrama empresarial, de una Gerencia de Recursos Humanos que depende directamente de la Gerencia General y en cuya dotación se incluye una Secretaría de Capacitación, a cargo de una Licenciada en Relaciones Laborales que actúa como asistente técnica del Gerente del Área, responsable directo de las políticas de capacitación.

Los costos de la capacitación son abonados por la empresa cuando corresponden a su iniciativa y al plan anual. Si la iniciativa es del trabajador y el curso es de interés de la empresa se establece un régimen de bonificación que se va incrementando en la medida que avanzan los estudios y se demuestra un buen rendimiento hasta llegar, en algunos casos, a la cobertura del 100%. El tiempo

requerido trata de compartirse en forma tal que se equilibre el horario de trabajo con el tiempo libre del trabajador partiendo de la convicción que el esfuerzo debe ser compartido.

La respuesta sindical ante la actividad capacitadora ha sido acorde con esta concepción y es evaluada como buena. Tal como ya se ha dicho, sin la oferta empresarial y la demanda gremial por capacitación no habría sido posible enfrentar la reestructuración del sector. El pago de un complemento a los trabajadores por participación en el plan de capacitación constituyó uno de los elementos claves en la negociación de la reestructuración. FNC reestructuró su plan, cada vez que fue necesario, para que la formación propuesta resultara funcional a la reubicación de los trabajadores excedentes, en especial en aquellos casos en los que se estimuló la tercerización. Para estos trabajadores la formación administrativo-contable, empresarial e informática resultó nodal.

#### IV. UNA VISIÓN FUNDACIONAL DE LA CAPACITACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN: SAGRÍN S.A.

##### A. La historia empresarial

A fines de 1946 un grupo de jóvenes aspirantes a empresarios se asociaron con un industrial con trayectoria en el medio para adquirir la pequeña planta industrial de la F.R.A.L. (Fábrica de Recuperación de Algodón y Lana). Tres de ellos eran ingenieros químicos y los otros dos eran contadores.<sup>15</sup> Esa asociación fue de corta duración. Desde 1948, la firma pasó a llamarse Sapriza, Grundel & Cía. y, en 1952, se fusiona con Wilfredo G. Ponce de León & Cía. En 1957 se transforma en Sociedad Anónima para, en 1979, asumir su actual designación.

Con una dificultosa identificación desde el punto de vista de la rama de actividad, dado que se afilia tanto a la textil como a la química, hoy SAGRIN S.A. produce algodón hidrófilo, toallas higiénicas, pañales descartables, mantas para relleno de tapicería y comercializa, a partir de licencias de compañías extranjeras y pago de royalties, múltiples productos en las líneas de cosméticos, farmacia, plásticos, etc. Así la representación de marcas reconocidas, como NIVEA, ENO, ATRIX, LEUKOPLAST, HANSAPLAST, etc., se asocia a esta empresa nacional que inició su actividad con una reducida dotación de máquinas de fabricación de guata y una cardadora para competir en algodón hidrófilo. Este

---

15 Ingenieros Químicos Wilfredo G. Ponce de León, Hermann Grundel y Carlos A. Rainusso y Contadores Armando M. Rainusso y Héctor M. Sapriza.

fue su principal producto desde 1950 hasta los mediados de los 70, período en el que operó exclusivamente en el mercado interno aprovechando su condición casi monopólica en el rubro. Paralelamente, y a partir de la adquisición de la Fábrica de Tiza que faculta el traslado de la planta a su actual ubicación, inicia el proceso de adquisición de licencias de compañías extranjeras que amplió notoriamente el set de productos en forma tal que, en el presente, SAGRIN S.A. opera tanto en el ámbito productivo como en el de la comercialización y servicios al cliente.

El esquema asociativo de origen –basado en las relaciones de amistad y de identidades profesionales– se ha mantenido y se ha constituido en un estilo singular de gestión. En efecto, a través de la opción de un plan de “continuidad de la Dirección”, que lleva consigo el reemplazo de los miembros fundadores por sus hijos o familiares directos, se ha buscado construir una identidad filosófica de la empresa que se articula en torno a una concepción de la empresa como organización económica con fines sociales, y a la valorización del conocimiento y de la participación de todos los actores en la construcción de la identidad comunitaria, la eficiencia y el desarrollo empresarial. En este marco, se ha previsto la sustitución de “los jóvenes empresarios de 1947” por sus herederos, pero entrenándolos previamente en forma minuciosa. Esta preparación complementa los estudios universitarios y de posgrado específicos en el país con la incorporación temprana en el desempeño de diversos puestos considerados claves para acceder al conocimiento pleno de la empresa y actividades de entrenamiento técnico en el exterior (desde visitas a fábricas y proveedores de equipamiento a cursos de capacitación). Este plan “se viene cumpliendo en forma muy satisfactoria asegurando, de este modo, que el cambio generacional en la conducción de la empresa (así como su continuidad filosófica) se realice sin dificultades...”<sup>16</sup>

## **B. El camino tecnológico**

Durante la década de los 70 SAGRIN S.A. privilegió el área de Importación, lo que se tradujo en la adquisición de las licencias ya indicadas. Pero, a partir de 1985 esta óptica empieza a ser equilibrada, retomando el proceso de paulatina industrialización con miras hacia la exportación. Para ello se encara la innovación tecnológica de más de la mitad de la planta de ese entonces. Dicho impulso innovador en el ámbito tecnológico se articula con una política de larga data de innovación en las modalidades organizativas del trabajo y de las relaciones laborales.

| 16 Editorial “40 años de la Compañía”.

La búsqueda de inserción exportadora así iniciada adquiere mayor impulso y sistematización en el presente quinquenio con la renovación parcial de equipamiento en la fábrica preexistente y la adquisición de una nueva planta, en la zona de Peñarol, para producir pañales descartables y toallas higiénicas, destinadas prioritariamente a Brasil. SAGRIN S.A. cuenta con un agente de ventas en dicho país y está preparando la apertura de oficinas y depósitos en Porto Alegre. Mientras en 1990 apenas el 2% de la producción estaba destinado al mercado externo, en 1997 este supera el 7%. Este crecimiento exportador ha permitido neutralizar la caída de la venta en plaza –dada la competencia con productos importados– y explica la tendencia de crecimiento en su dotación, situación de excepción en un contexto nacional de clara recesión industrial.

El nuevo equipamiento fue adquirido en Alemania, pertenece a la última generación para la elaboración de pañales, pero no introduce cambios radicales en materia de proceso productivo. Esta caracterización tecnológica, en la que la innovación está apunta al incremento de la automatización y a los controles microelectrónicos en procura de la mejora de calidad y la productividad, es la que determina la estrategia de formación y reclutamiento de los recursos humanos requeridos para operar la nueva planta.

Como es habitual en la empresa se escogió a un directivo, un ingeniero y un técnico electricista a los que se envió a la sede de la firma fabricante para que asistieran a todo el proceso de desarmado y embalaje de la maquinaria, en forma tal de habituarse y conocer en profundidad su operatoria y poder responsabilizarse de la instalación en el país. Estos tres funcionarios, junto a otros cuatro trabajadores con amplia experiencia y capacitación en el proceso productivo, constituyen el equipo técnico responsable de las instalaciones recientemente adquiridas y de la capacitación de los nuevos trabajadores para los que se aplicaron los criterios de reclutamiento y selección vigentes en la Compañía. O sea, no se requirieron perfiles técnicos diferentes o innovadores, sino que la estrategia ha sido la actualización y perfeccionamiento de las capacidades humanas existentes.

Igual procedimiento se está aplicando en el ámbito organizacional al poner en marcha un proceso de reingeniería con el objetivo de obtener la ISO 9000. Dado que en las actuales circunstancias socioeconómicas, la calidad no sólo es una de las manifestaciones de las nuevas modalidades organizativas del trabajo, sino que se ha transformado en factor determinante para enfrentar la competencia internacional, SAGRIN –que tiene muy claro que su desafío actual pasa por liderar en calidad y precio el segmento mediano del mercado, especialmente en el área de pañales– consideró imprescindible complementar los esfuerzos en materia de tecnología dura con la revisión organizacional de los sectores de

contacto con el cliente. Así se está encarando la reingeniería de cuatro áreas: comercial, logística, administración y finanzas y producción partiendo de la premisa de que todos y cada uno de los afectados por las diferentes etapas del proceso, desde el diseño a la distribución y desde el marketing a la venta, deben participar en este desarrollo. El camino para este cambio no difiere del elegido al incorporar nueva maquinaria: primero, durante el bienio 1995-96, se acudió a la asesoría externa para obtener un diagnóstico en profundidad; posteriormente se constituyó un equipo, integrado por personal de nivel intermedio y operativo de las secciones comprometidas –apoyado en una capacitación intensiva con fuerte base informática– para analizar cada instancia de los procesos laborales proponer los cambios que permitan pasar de una actitud de control de la calidad del producto a la calidad del proceso. Ello exige el compromiso activo con el cambio de toda la organización.

Esta estrategia resulta factible y exitosa no sólo por el carácter gradualista de los procesos de innovación sino, fundamentalmente, por la anticipada opción por una “dirección participativa” realizada por SAGRIN y por la apuesta a un programa continuo de capacitación, concebido como fuente de motivación y de involucramiento de los trabajadores. Es precisamente por la singularidad de este modelo de cooperación creativa que esta empresa ha sido incluida en el presente estudio.

### **C. Filosofía empresarial y relaciones laborales**

En la actual coyuntura, la demanda a los trabajadores de una mayor participación, autonomía y creatividad y la disposición empresaria para instrumentar una mejor comunicación entre los niveles jerárquicos es casi un dogma. Pero, en 1973, fecha en la que SAGRIN S.A. llegó a un acuerdo con sus trabajadores para implementar un Plan de Participación, era una alternativa estratégica de excepción y despertaba dudas respecto a sus resultados y sostenibilidad. La propuesta, en ese entonces, era explicable por la articulación entre un equipo directivo convencido de la ecuación “producción = bienestar” y un área de Relaciones Laborales moderna y profesionalizada, a cuyo frente se encontraba un especialista con sólida formación.

Uno de los socios fundadores explicitaba el primer factor en su discurso, pronunciado con motivo de la conmemoración de los 40 años de la Compañía, al establecer que: “(una empresa) es una institución formada por hombres organizados, que aportan capital y que aportan trabajo cuyo fin es: producción de bienes y servicios que satisfagan necesidades humanas al menor costo económico posible y al menor costo social posible... Esta dirección cree en la participación... La dirección participativa es una forma más eficiente de manejar una

empresa, tanto del punto de vista económico como del punto de vista humano. Fundamentalmente porque pone a "trabajar" la mente de todos los que forman la empresa (lo que en general no sucede o sucede en mínima parte, lo que es un desperdicio imperdonable, o sea, implica una tremenda ineficiencia)... Al poner a trabajar las mentes, mejoramos la eficiencia económica pero también la eficiencia del punto de vista humano, porque los hombres se sienten más realizados cuando aportan todo de lo que son capaces y no solamente el esfuerzo físico, en lo que, por otra parte, pueden ser sustituidos ventajosamente por máquinas".

También la conceptualización del área de Relaciones Laborales era precisada en dicha oportunidad: "La política laboral está integrada en el enfoque general de dirección y no es de ahora, sino que hay una historia y una tradición... La Dirección cree que el personal, todo el personal, forma parte de la Empresa... Es por esto que, para esta Dirección, las relaciones laborales son tan importantes y se manejan al más alto nivel de la Organización" <sup>17</sup>.

La conjunción de estos dos factores definió, por tanto, un proceso de modernización coherente y planificado que aún en el inicio de los 90 era minoritaria en el universo industrial nacional. Esta modalidad organizacional no sólo mostró su carácter anticipatorio (en el país) sino su pertinencia y correlación con la lógica de acción empresarial.

El Plan de Participación fue acordado con el sindicato de trabajadores y sus objetivos fueron:

1. asegurar la supervivencia dinámica de la empresa;
2. lograr una mayor participación activa y constante del personal;
3. posibilitar una participación en los resultados económicos de la empresa que permita mejorar la remuneración real al mismo tiempo que cumplir con el primer objetivo;
4. mejorar las condiciones de trabajo.

Se desarrolló en tres etapas comenzando, en 1973 como ya se indicó, con la participación funcional destinada a estimular el involucramiento de los trabajado-

---

17 Contador Héctor M. SAPRIZA -Discurso con motivo de la conmemoración de los 40 años de la Compañía, 1986.

res en la organización y planificación del trabajo y en el control de la calidad. Este ejercicio continúa sin interrupciones hasta el presente.

La segunda etapa, implementada en 1976, estuvo destinada a la organización de la participación en el área social. La metodología es de autogestión y se desarrolla mediante la instalación de comisiones, coordinadas por el área de Recursos Humanos e integradas por dos operarios, dos administrativos y un directivo. Los trabajadores aportan su tiempo y dedicación y la empresa la infraestructura, así como asistencia administrativa y técnica. Esta modalidad ha permitido ofrecer, entre otros, los siguientes servicios:

- Comedor y cafetería
- Biblioteca
- Fondo de Ahorro y Crédito (que ya tiene características de pequeño banco con estatuto propio y cinco líneas de crédito que cubren las necesidades básicas y prioritarias de los trabajadores, tales como vivienda, equipamiento del hogar, emergencias, etc.)
- Seguridad social
- Cooperativa de consumo
- Servicio de atención preventiva de la salud, óptica, Banco de sangre
- Deportes y recreación

Por último, a partir de 1977, se encaró la participación económica distribuyendo parte de la utilidad empresarial como premio anual. Se elaboró una escala que permitió la distribución de hasta el 20% de las utilidades, cuando éstas superaban el 14%. La actual coyuntura económica ha dejado sin efecto este tipo de participación, aunque el directorio sigue informando de los resultados del ejercicio, comparándolo con los anteriores y utilizando este espacio como modalidad de capacitación interna, puesto que en él se comparten y discuten los planes de desarrollo, los lineamientos en materia de personal y capacitación, etc. En la actualidad, se está encarando una revisión del plan de capacitación a los efectos de intensificar la participación en la gestión empresarial propiamente dicha puesto que aún no hay intervención de los trabajadores en la planificación estratégica.

Esta modalidad organizativa se ha sostenido y seguirá haciéndolo en el futuro, en una política de empleo, diseñada con el sindicato, que es la responsable del perfil funcional vigente y, por ende, de la determinación de las competencias comportamentales y herramientas acordes con el nivel tecnológico y organizacional buscado.

#### **D. La gestión del capital humano**

La política de empleo se constata en el análisis estadístico de la dotación. Actualmente SAGRIN S.A. cuenta con 200 trabajadores de los cuales 158 corresponden a la planta histórica. Esta ha crecido en forma leve pero sostenida. Dicho crecimiento fue de un 8% en la planta histórica, y un 25% en el total de la empresa, que es decididamente alto en un contexto industrial de marcada tendencia recesiva.

El segundo es la estabilidad de la estructura ocupacional que también es un elemento claramente diferenciador con relación a los procesos de reestructuración. La estabilidad también se registra en la escasa rotatividad de la dotación: casi el 60% de sus trabajadores tienen más de 10 años de antigüedad y más de 36 años de edad.

La tercera caracterización refiere al perfil formativo. El nivel educativo mínimo en la empresa es secundaria incompleta con una representación porcentual muy baja, concentrada en trabajadores mayores de 35 años, lo que indica una exigencia alta considerando la cobertura del sistema educativo en esas franjas etarias. El personal menor de 35 años testimonia los requerimientos actuales: ciclo básico completo para obreros no calificados; formación técnico-profesional (UTU) de segundo nivel, mayoritariamente cursos técnicos en Mecánica y Electricidad para los calificados, secundaria completa para supervisores y administrativos y universitaria completa cuando se trata de puestos de jefatura o gerenciales. A estos niveles de educación formal se le adicionan conocimientos informáticos los que, para el personal histórico, han sido aportados mediante capacitación interna.

En 1986, la Dirección y el Sindicato Único de Trabajadores "en el marco de sus relaciones normales y basados en la filosofía participativa establecida en la Empresa" acordaron dichos procedimientos los cuales, con ajustes, siguen vigentes hasta el presente. El ingreso a la empresa se produce mayoritariamente a través de los puestos iniciales agrupados en cuatro categorías: cadetes, obreros no calificados, promotores de ventas y cargos técnicos o especializados.

El reclutamiento de nuevos trabajadores se realiza entre aspirantes presentados y recomendados por la dirección o por los integrantes del personal y que sean



vecinos de la zona. Esta modalidad pone de manifiesto la importancia que se le da al aval personal, así como a la búsqueda de una inserción fuerte a nivel comunitario que garantice el compromiso y la identidad trabajador- empresa, ilustrando la concepción social de empresa que define a SAGRIN. Si el proceso de reclutamiento y selección se limitara a estos requisitos de inicio, la empresa debería ser rotulada como de comportamiento familístico en materia de política de personal. Sin embargo, se inscribe en la categorización opuesta, dado que ha logrado, en forma inteligente, conjugar e integrar la valorización de lo comportamental y actitudinal con la instrumentación de procedimientos de selección rigurosos.

Dichos procedimientos apelan a los siguientes instrumentos:

- 1) descripción de tareas y definición de perfiles: existe un plan de revisión anual de tareas con participación activa del sindicato, ajustándolos de acuerdo a la evolución tecnológica. Además de los requisitos de habilidades y destrezas específicas se valoran las competencias comportamentales a través de la adaptación al grupo, la actitud ante las relaciones interpersonales y la disponibilidad para la capacitación y actualización permanente;
- 2) aplicación de técnicas objetivas de selección: son realizadas por empresas especializadas incluyendo pruebas de aptitud y manualidad, exámenes psicotécnicos, grafológicos y médicos así como informe de antecedentes laborales;
- 3) contrato a prueba: con definición precisa de los criterios (rendimiento, adaptación, obediencia, asiduidad y puntualidad, responsabilidad, relaciones interpersonales, lealtad y fidelidad) y las expectativas de actuación que se tendrán en cuenta al evaluar el desempeño alcanzado durante dicho período.

La conjunción de reclutamiento restrictivo y personalizado con selección técnica y objetiva define un elevado nivel de planificación y modernización en la gestión de la fuerza de trabajo. Su singularidad radica en ser el resultado de un acuerdo específico con el sindicato y de la coherencia y articulación que presenta con la filosofía empresarial. También confirma el esfuerzo por la comunicación, determinando con claridad lo que se espera de cada trabajador, puntualizando los alcances del mutuo compromiso, contraído al momento del reclutamiento. Esta rigurosidad en la elección del nuevo trabajador corresponde con una estrategia de desarrollo funcional igualmente precisa: la promoción mediante concurso que se rige por una normativa específica que establece una antigüedad empresarial mínima de dos años y evaluación de desempeño satis-

factoria para ser habilitado como postulante, el que a su vez, "tendrá que cumplir con los requisitos mínimos de instrucción y con las demás exigencias técnicas, de personalidad, etc. detalladas tanto en la descripción tipo del cargo como en el propio llamado interno". Una vez finalizadas las pruebas y en disponibilidad de los informes, la Dirección empresarial retiene el poder decisorio entre los mejores candidatos para lo que usa los antecedentes de actuación y recién, en situación de empate, resultará obligatoria la consideración de la antigüedad. Este mecanismo difiere bastante de la práctica usual en las empresas nacionales de promoción directa o por mera antigüedad.

La normativa para las promociones internas, que constituye la otra pieza de la política de empleo, se ha sometido a periódicas revisiones desde su implementación en 1976. Durante mucho tiempo, las promociones fueron cubiertas exclusivamente mediante concurso interno pero, en la actualidad, y salvo para las categorías de peones y promotores, se realiza llamado mixto, por lo que el mejor de adentro debe competir con el mejor aspirante externo, transformándose en otro elemento de motivación para la formación permanente.

### **E. El rol de la capacitación**

Todo lo expuesto conduce a poner en evidencia el rol fundacional que SAGRIN ha concedido a la formación y capacitación, en el entendido además que esa es una de las funciones sociales más importantes que la empresa puede desarrollar y la que le aporta mayores beneficios porque asegura una mayor y más eficiente utilización de los recursos físicos. "Somos conscientes que lo único que nos puede salvar es el conocimiento y el involucramiento de nuestra gente en la marcha del negocio. Nuestra fortaleza es la motivación de nuestros trabajadores para aprender en forma permanente" (Gerente de Personal).

Esta convicción se traduce en su política de capacitación, que se caracteriza por la amplitud temática y por la valorización que otorga a la actitud y disposición para la incorporación de conocimientos, con independencia de su aplicación estricta e inmediata a la actividad empresarial. El objetivo último es el incremento del nivel formativo promedio y el ascenso de la estructura de calificaciones, lo que es condición de existencia en una organización que va eliminando las tareas repetitivas y descalificadas y apuesta a la participación y al compromiso. El enunciado de base es que la "sociedad del conocimiento y la empresa flexible" requieren cada vez más de la educación para poder cambiar la distribución y apropiación del saber en la esfera laboral y evitar reproducir la polarización y apropiación del conocimiento por unos pocos que ha caracterizado a la empresa tradicional.

Un primer testimonio de estos conceptos es que 1992 fue el “año de la capacitación en SAGRIN” en el que se ofreció a todo el personal el financiamiento de una acción de capacitación libremente elegida. La única condición era la aprobación del curso elegido. Las temáticas por las que optaron los trabajadores fueron bien diversas –enfermería, cocina, repostería, dibujo técnico, diseño gráfico por computadora, contabilidad, especializaciones en informática e idiomas, postgrados en consultoría de empresa, marketing etc.– pero la adhesión fue total y su aplicabilidad terminó siendo muy alta, dado que también el amplio espectro de actividades sociales y comunitarias que se desarrollan en la Compañía.

Otra manifestación de la referida conceptualización es la intensidad de los vínculos que SAGRIN tiene con las instituciones educativas nacionales. Empezando por la UTU zonal a la que acuden periódicamente en búsqueda de aspirantes, siguiendo por los acuerdos de pasantías y contrataciones de becarios con el Instituto Nacional de la Juventud y el Instituto Kolping y continuando con el relacionamiento con el Instituto Tecnológico ORT, la Universidad Católica del Uruguay y la Universidad de la República. Con estas, se interactúa recibiendo y brindando asesoramiento e intercambio de experiencias. Por parte de las instituciones el apoyo es en primer lugar a nivel formativo del personal directivo y técnico y, eventualmente, en diagnósticos y planificación. Por su lado, SAGRIN colabora y participa en las tareas de investigación y docencia encaradas por aquéllas y recibiendo de manera sistemática pasantes.

Un tercer indicador, de índole más objetiva, de la significación otorgada a la formación es la inversión. En 1996 ésta alcanzó al 1.5% de la nómina salarial lo que ubica a la empresa en los valores promedio de los países desarrollados.

### *1. La detección de las necesidades*

La instrumentación de la capacitación está a cargo de la Gerencia de Personal que confecciona el Plan Anual a partir de la detección de necesidades realizada en forma conjunta con la línea de producción y de la consideración de las ofertas del medio. Estas son comunicadas por circular a todo el personal que puede postularse para su realización. Con la información recogida por ambas vías se confecciona el Plan Anual.

### *2. Las temáticas: sus destinatarios y su modalidad organizativa*

La atención de necesidades específicas se resuelve por cursos internos a medida, los que sólo excepcionalmente se realizan en horario de trabajo, en el entendido que la inversión en tiempo es la contraparte que debe poner el trabajador.

También se atiende con cursos internos la capacitación masiva en informática y en idiomas. En la actualidad funcionan 3 grupos de inglés, cada uno de 20 personas y 2 de portugués (inicial y avanzado) y la asistencia a estas dos actividades está abierta a la totalidad del personal.

Las prioridades temáticas en el bienio en curso están dirigidas a fortalecer las áreas de Servicio al Cliente, cuyo proceso de reingeniería está en marcha, y a la preparación de toda la Compañía en los procesos de calidad total que le permitan obtener la certificación del Instituto Uruguayo de Normas Técnicas. En esta línea se está trabajando a dos vías: incrementando la realización de actividades culturales y de participación crítica de todo el personal y fortaleciendo – en el cuerpo directivo y técnico– su formación en alta dirección, liderazgo basado en principios, etc.

## V. CONCLUSIONES

En el esfuerzo por dar cuenta de los objetivos propuestos para este trabajo, y a partir de los datos y testimonios que surgen del análisis de las situaciones empresariales elegidas, a continuación se intentarán identificar:

- 1) las principales tendencias que orientan y definen el rol, las responsabilidades y las expectativas que las empresas, caracterizadas por un compromiso y una inversión sostenida en la formación de su gente, le otorgan a la actividad capacitadora;
- 2) las condiciones para que dicha inversión –en tiempo, en esfuerzo y en dinero– resulte fructífera.

Respecto a las primeras, los comportamientos empresariales estudiados permiten identificar como tendencias dominantes a las siguientes:

- 1.1 La existencia de una política sostenida y sistemática de calificación de la fuerza laboral aparece, en el país, estrechamente vinculada con una filosofía política empresarial comprometida con la innovación, ya sea a nivel tecnológico u organizacional. Pese a ello, se encuentran en la industria nacional múltiples ejemplos que permiten afirmar que esta asociación es más débil cuando la apuesta empresarial por la innovación se concentra de manera exclusiva en las tecnologías duras. A la inversa, cuando la transformación tecnológica de la rama no es sustantiva, o cuando la empresa no puede asumir la incorporación de la última tecnología pero realiza –ya sea por estrategia compensatoria o por haber encontrado un nicho de

- competitividad satisfactorio— una opción fuerte por la innovación organizacional, se registra con contundencia la referida asociación.
- 1.2 Los casos aquí estudiados confirman la tendencia anterior demostrando que, a nivel micro, resultan más decisivos para la instrumentación de una actividad capacitadora intensiva los objetivos y orientaciones valóricas de quienes asumen el liderazgo de su implementación que el determinismo tecnológico.
  - 1.3 La presencia de una política integral de capacitación es el indicador más potente de una organización que entiende que no es posible enfrentar las actuales condiciones de desarrollo económico y tecnológico sin otorgar un papel central a sus recursos humanos. Ello explica que —en un contexto organizacional de paulatino desdibujamiento de las áreas específicas— se registre un fuerte correlato entre valoración del conocimiento personal e institucional, ubicación jerarquizada y gestión profesionalizada del área de Recursos Humanos e inversión en capacitación.
  - 1.4 Sin ser condición excluyente, parece evidente que la presencia de un área de Personal con participación en el nivel decisorio de las políticas institucionales contribuye, en forma categórica, a otorgar carácter sistémico al diseño y a la concepción de las estrategias formativas, así como a definir su rol —asociándolas y articulándolas con las estrategias en materia de inversión, comercialización, tecnología, etc.— afirmando su condición de dimensión específica de las políticas empresariales.
  - 1.5 Cuando la política formativa es así concebida, los ejemplos analizados demuestran que se le otorga un doble rol: es, al mismo tiempo, instrumento del cambio y componente estructural del nuevo paradigma productivo y organizacional. Como instrumento se transforma en un agente facilitador de la innovación o mediador del conflicto y, como componente estructural asume la responsabilidad de internalizar en el tejido empresarial la nueva percepción o “cultura institucional” (conjunto de objetivos, estrategias, valores y estilos de dirección y gestión que constituyen la singularidad de la organización en el sistema productivo nacional).
  - 1.6 Esta complementariedad de roles —que se detecta en las empresas innovadoras— es expresión de la nueva concepción de las relaciones educación-trabajo que hoy rigen en el contexto de implementación de los nuevos paradigmas productivos y organizacionales. Simboliza la superación de la vieja concepción de calificación para un puesto, propia del paradigma fordista, por un modelo de competencias, donde la presencia de las condiciones subjetivas e intersubjetivas tienen un papel determinante. A su

vez, presupone pasar de un modelo estático de instrumentación a uno dinámico de gestión. La noción de calificación basada en la “correspondencia entre un saber, una responsabilidad, un puesto, un salario tiende a desaparecer” en la medida en que las exigencias de un puesto de trabajo específico son reemplazadas por un “estado inestable de distribución de tareas”<sup>18</sup> donde la colaboración, la polivalencia y la movilidad pasan a ser las competencias dominantes. Desde el punto de vista de las políticas formativas ello supone:

- a) adicionar –cuando no abandonar– al entrenamiento para habilidades y destrezas específicas (que puede atenderse mediante una política de capacitación puntual, determinada por las necesidades, también puntuales, y por la oferta del mercado) la formación integral del individuo, aportándole las bases científica del conocimiento y estimulando su desarrollo personal y social;
- b) involucrar a *todos* los actores en el proceso formativo y en la incorporación de un código cultural común que se centre en el reconocimiento de la posibilidad y la importancia del aprendizaje institucional y colectivo, o sea, en la convicción de que las organizaciones también aprenden;
- c) actuar en la planificación de las necesidades y en desarrollo de las potencialidades –individuales y colectivas– para anticipar y preparar el cambio y no en la búsqueda de soluciones para lo imprevisto y lo inmediato.

1.7 La sostenibilidad y éxito de las políticas formativas aparece claramente condicionada por su capacidad y creatividad para generar el compromiso y la motivación de la amplia mayoría, así como por encontrar el modelo didáctico más adecuado para encarar la gestión de las competencias. Para ello ya no parecen más viables los modelos de aprendizaje tradicionales, o sea el escolar o el tutorial, puesto que el concepto de competencia es inseparable de la acción, es sometido a prueba en la resolución de problemas y en la aplicación de los conocimientos a circunstancias nuevas y/o críticas. El modelo escolar estuvo construido sobre la transferencia de los conocimientos y los comportamientos existentes, y partía de la premisa que se requería su asimilación para luego poder reproducirlos en situaciones

18 HILARA, Helena, *Da polarização das qualificações ao modelo da competência, em Novas tecnologias, trabalho e educação: Um debate multidisciplinar*, 1994.

reales. A su vez, el aprendizaje en el puesto del trabajo o modelo experiencial, se basó en la adquisición del conocimiento en el ejercicio del trabajo y con la ayuda de la transmisión de la experiencia del tutor (pares, jefes o instructores propiamente dichos). Este modelo supone la estabilidad de la práctica laboral, de la manera de hacer, y descansa sobre la premisa que los conocimientos son durables a lo largo de toda la vida profesional.

La actual coyuntura demuestra que buena parte de los conocimientos ya no existen o se tornan obsoletos rápidamente, y que son los saberes contextuales los que permiten tratar los imprevistos y las innovaciones y realizar arbitrajes entre performances nuevas. Las competencias no pueden ser reproducidas sino en la situación real del trabajo y a partir de un reexamen de la situación o de una actualización en función de los acontecimientos.

Por lo tanto, la *manera* de movilizar y aplicar los conocimientos – asumiendo responsabilidad y reflexividad– es tan importante como el contenido de las propias competencias. La medida del éxito de un programa formativo en este marco será entonces que el educando sepa hacer uso de lo aprendido para encontrar por sí solo buenas soluciones. Todo esto entraña un cambio radical en las formas de enseñar y aprender. El aprendizaje profesional, actualmente, depende de la vinculación entre dos tiempos: el tiempo de la confrontación con las situaciones reales (las personas adquieren competencias confrontándose con el distanciamiento necesario, pero en ligazón directa con los acontecimientos) y el tiempo de la formación (reflexión y reexamen de las cuestiones generales, de la adquisición del conocimiento). Es, por tanto, la relación entre ambos tiempos lo que se torna vital y ella se expresa, cuando la política de capacitación es pertinente, en la utilización formativa de la propia organización del trabajo. Este parece ser el fundamento pedagógico que sustenta tanto las modalidades formativas (círculos de calidad, grupos de autogestión, aprendizaje en equipo, talleres de reflexión, jornadas o espacios informativos sobre políticas, torneos internos, etc.) como la preeminencia de las temáticas referidas al área comportamental (desarrollo personal, comunicación, trabajo en equipo, metodología de calidad, nuevas formas de liderazgo, redefinición del rol gerencial, etc.) que, ejemplificando lo anterior, se detectan en las empresas estudiadas.

- 1.8 La política de capacitación y de gestión de la fuerza de trabajo contraídas por la empresa testimonian la posición que ésta asume frente a la distribución y apropiación del saber en la esfera laboral. Cuando la estrategia formativa se propone la impregnación de los nuevos valores; se compromete a

trabajadores de diferentes responsabilidades y perfiles en la consecución de un determinado objetivo institucional; cuando las temáticas se direccionan hacia el desarrollo personal y se otorga significación prioritaria a la identificación de los altos potenciales o de las figuras de reemplazo, así como cuando se apela a contratos a plazo fijo para especialistas muy caros, o de tiempo flexible para permitir los servicios sin dedicación exclusiva de profesionales que prefieren trabajar por su cuenta durante un tiempo, etc., se está reconociendo que, cada vez más, la balanza del poder en las actuales organizaciones residirá en el individuo y, por otro lado, se están dando señales de que la empresa busca mecanismos para neutralizar la vulnerabilidad en la que quedaría si no está permanentemente atenta para estimular la “democratización” del saber, pero también para desprenderse de quienes no se comprometen con esta espiral siempre creciente. En ese esquema, la educación y la formación se convierten en una prioridad siempre creciente en las empresas porque constituyen una manera de armonizar sus intereses con los de la persona.

Esta identificación de tendencias conduce indefectiblemente a interrogarse acerca de cuáles han sido las condiciones y requisitos que permitieron su irrupción. En tal sentido, de los casos estudiados surgen algunos procesos o rasgos que no ofrecen dudas acerca de su condición de tales. Ellos son:

- 2.1 La existencia de un clima institucional favorable que se expresa en una actitud sindical o del conjunto de los trabajadores de adhesión e involucramiento con la propuesta capacitadora. Si bien esta disposición no ha sido lineal ni se ha mantenido incambiada en el tiempo (con excepción de SAGRIN S.A.) parece evidente que, sin ella, no hubieran sido posibles las profundas transformaciones estructurales pero tampoco la sostenibilidad de la actividad capacitadora. Para que este clima surja y se mantenga –por lo menos como tendencia más allá de choques y desencuentros puntuales– se requiere de una estrecha interrelación entre las posiciones y estrategias de los distintos actores (trabajadores y empresarios) que tenga como objetivo la ruptura del círculo vicioso de la desconfianza mutua, la coincidencia en la valorización del conocimiento y señales bien claras, especialmente desde el sector empresarial, acerca de las relaciones entre capacitación y estabilidad del empleo, desarrollo de carrera, y remuneración.
- 2.2 Si las propuestas de cambios comportamentales y la convocatoria a la responsabilidad, la autonomía y la creatividad son unilaterales y no se incorporan en una transformación efectiva en las relaciones jerárquicas al interior de la empresa, difícilmente se logrará la motivación y el compromiso de los trabajadores con los cambios buscados. Es, por tanto, claramente una



responsabilidad empresarial la implementación de estilos de gestión y dirección participativa que convoquen y respeten las sugerencias y saberes de los trabajadores para que éstos, a su vez, respondan y asuman entusiastamente el desafío de la incorporación de nuevas habilidades técnicas e interpersonales y sientan “ganas” de hacerse cargo de nuevas responsabilidades y tecnologías de trabajo. Con estos supuestos de base el aumento de la calificación se puede convertir en una inversión (no sólo material sino también humana) de alta rentabilidad para ambos actores.

- 2.3 Un reaseguro potente para el éxito de la capacitación es la participación sindical en la detección de las necesidades y en la propia elaboración del plan formativo. O sea la asociación entre sindicato y empresa para definir el rumbo de la reconversión o para acordar los planes de desarrollo parece ser el camino más adecuado para que tanto los beneficios como los costos, puedan ser compartidos. La apertura de un espacio de diálogo que se inicie en el terreno de la formación y que permita acordar las relaciones de ésta con la productividad y la competitividad puede –y de hecho lo ha sido en muchos casos– sentar las bases para un cambio real en el tipo de relaciones laborales y en la distribución del poder-saber al interior de la empresa.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1999) *Políticas de inversión y recursos humanos en empresas industriales*. Montevideo.
- GALLART, María Antonia (Coord) (1995) *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: CIID/CENEP/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo/ OREALC-UNESCO. *Lecturas de Educación y Trabajo*, 4.
- GENTILE, Pablo (1994) *Poder económico, ideología y educación*. Buenos Aires: FLACSO.
- HILARA, Helena (1994) De la polarização das qualificações ao modelo da competência. En: Ferreti, C.J. et al. *Novas tecnologias, trabalho e educação: Um debate multidisciplinar*. Río de Janeiro: VOZES.
- MASSERA GARAYALDE, Ema (1992) *Procesos de trabajo, sindicato y conocimiento operario en el contexto de reconversión productiva: el caso de AAU de Uruguay*. Campinas, San Pablo: Universidad Estatal de Campinas. Facultad de Educación. Tesis doctoral.

- MASOLLER, Andrés M<sup>a</sup> *El complejo de la cebada cervecera en el Uruguay. Mimeo.*
- NOTARO, Jorge; POZZOLO, Ma. del Luján (1996) *Las relaciones laborales en la industria de malta y cerveza en el Uruguay. Montevideo: FOMIN.*
- PIRIZ, Adolfo; APECETCHE, Roque (1995) El caso Norteña. En: *Relaciones Laborales y Convenios en el Uruguay. Los sindicatos ante la reestructura productiva. Montevideo: CUI.*
- RIFKIN, Jeremy (1996) *El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, el nacimiento de una nueva era. Buenos Aires: Paidós/Estado y Sociedad.*
- TOMS, Juan (1995) La reestructura de la planta de la Maltería PILSEN. En: *Relaciones Laborales y Convenios en el Uruguay. Los sindicatos ante la reestructura productiva. Montevideo: CUI.*

# CENTROS NACIONALES DE TECNOLOGÍA DEL SENAI: UN MODELO ALTERNATIVO DE EDUCACIÓN PROFESIONAL <sup>1</sup>

LUIZ ANTÔNIO CRUZ CARUSO

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Tendencias recientes en el mercado de trabajo brasileño. 3. Tendencias de cambio en las instituciones de formación profesional. 3.1. Red Nacional de Tecnología del SENAI. 3.2. CENATEC - Aspectos metodológicos. 3.3. Proceso de acreditación. 4. CENATEC - Algunos casos. 4.1. Centro Nacional de Tecnología de soldaduras. 4.2. Estructura. 4.3. Interacción entre los núcleos. 4.4. Gestión de personal. 4.5. Acompañamiento de los cambios en el mercado de trabajo. 4.6. Comentarios finales. 5. Centro Nacional de Tecnología de Alimentos. 5.1. Estructura. 5.2. Interacción entre los núcleos. 5.3. Gestión de personal. 5.4. Acompañamiento de los cambios en el mercado de trabajo. 5.5. Conclusiones finales. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la década de los años noventa y dentro del contexto de la tendencia del mercado de trabajo brasileño, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) viene actuando de manera de desarrollar nuevas competencias para el sector industrial, así como promoviendo acciones en los campos de la reconversión y de la recalificación profesional, que permiten ampliar el contratar personas con riesgo de pérdida del empleo o desempleadas.

Dentro de este ámbito, el SENAI ha realizado 408 actividades en el período 1995-1996 que involucraron aproximadamente 72 000 participantes, lo que re-

1 Documento preparado por Luiz Antonio CRUZ CARUSO, coordinador del área de trabajo del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial y el Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología para la CEPAL, específicamente para el proyecto conjunto CEPAL-GT2: "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe".

presentó 8% de las matrículas del SENAI dentro de las modalidades de entrenamiento y calificación. Dentro de esas actividades se pueden citar el Programa de Empresas Comunitarias (PEC), el Programa de Acciones Móviles Integradas y las Acciones para las poblaciones de baja renta.

El PEC provee a los participantes de capacitación técnica, gerencial y mercadológica y de apoyo para establecer redes de cooperación con empresas o instituciones públicas y privadas. El Programa de Acciones Movibles Integradas ofrece atención a la población de la región norte en localidades alejadas de las capitales. Además de ello, existe la posibilidad y la intención de expandir ese programa hacia otros Estados del país. El programa orienta la educación profesional para el auto empleo y para la formación de empresas o cooperativas, valiéndose de las instalaciones existentes en la comunidad.

Además de las actividades de reconversión y recalificación profesional el SENAI implementó una estrategia de gerenciamiento de sus unidades operacionales (centros de formación profesional y escuelas) con vistas a la configuración de la red nacional de tecnologías SENAI. Esa red nacional está integrada por el SENAI y el Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (CVIET), por los Centros Nacionales de Tecnologías (CENATEC) y por los Centros Modelos de Educación Profesional (CEMEPS).

El presente documento tiene por objeto presentar elementos que configuran la actuación de los centros nacionales de tecnología, a partir de aspectos presentes en los documentos oficiales de las instituciones y de práctica de algunos CENATEC.

Inicialmente, se analizan las tendencias recientes en el mercado de trabajo brasileño (punto 2) y las tendencias de cambios en las instituciones de formación profesional (punto 3). Esos dos puntos sirven como referencia para entender el proceso de constitución de los CENATEC. A continuación se pasa a revisar las descripciones de esas unidades, inicialmente dentro del ámbito de la red nacional de tecnología del SENAI (punto 4) para, enseguida, analizar su práctica (punto 5). Finalmente se presentan las conclusiones.

## **2. TENDENCIAS RECIENTES EN EL MERCADO DE TRABAJO BRASILEÑO**

La economía brasileña atraviesa profundas transformaciones en la década de los años noventa, como resultado de la apertura comercial y de la consecuente

reestructuración productiva en las empresas, producidas principalmente debido a la forma de incorporación de nuevos modelos de organización del trabajo y de la producción (en una proporción bastante superior a la incorporación de la automatización industrial)<sup>2</sup> que se expresaron en estrategias como las de *downsizing*, desverticalización y reducción del personal. El proceso de tercerización reforzó la tendencia de constitución de un nuevo tejido industrial, basado en relaciones contractuales distintas de las que prevalecían en el proceso de trabajo más verticalizado. La flexibilización de la producción apuntó, por lo tanto, a la flexibilización de las relaciones de trabajo, a la polivalencia y a la formación de nuevas redes de subcontratación.

Los cambios más generales del mercado de trabajo en esos períodos pueden verse en la secuencia de cuadros y comentarios que se presentan a continuación. En el cuadro 1 se observa un cambio relativo en la estructura de la mano de obra ocupada entre 1991 y 1996, con la pérdida de la participación de la mano de obra en la industria de transformación en cerca de cuatro puntos porcentuales, teniendo como contrapartida un crecimiento de 6% en comercio y servicios, que alcanzó 56% en 1996.

Cuadro 1  
PARTICIPACIÓN DE LA PEA POR SECTOR DE ACTIVIDAD  
(En porcentajes)

|                          | 1991 | 1997 |
|--------------------------|------|------|
| Industria/Transformación | 22   | 17   |
| Comercio/Servicios       | 50   | 56   |
| Otras actividades        | 28   | 27   |
| Total                    | 100  | 100  |

Fuente: PME/FIBGE

Ese aumento en la participación de la mano de obra en la terciarización fue acompañado de un crecimiento en la participación de trabajadores sin "contrato permanente" y de trabajo autónomo, indicadores de mano de obra ocupada en el sector informal, que pasaron de 21% a 25%, y de 20% a 23%, respectivamente.

| 2 Véase Investigación CNI/SENAI *Modernización, Empleo y Calificación Profesional*, marzo 1998.

**Cuadro 2**  
**PARTICIPACIÓN DE LA PEA**  
**EN CUANTO A SU POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN**  
**(En porcentajes)**

|                              | 1991 | 1997 |
|------------------------------|------|------|
| Trabajador con cartera       | 54   | 47   |
| Trabajador sin cartera       | 21   | 25   |
| Trabajador por cuenta propia | 20   | 23   |
| Empleador                    | 5    | 5    |
| TOTAL                        | 100  | 100  |

*Fuente: PME/FIBGE*

Al considerar las características más cualitativas de los cambios en el mercado de trabajo en la década de los años noventa, se percibe que la población económicamente activa pasó por un intenso proceso de escolarización, cambiando significativamente el perfil de la oferta de mano de obra. En 1997 la oferta de ésta contaba con una escolaridad de 43% sobre 2do. Grado con respecto a 35% en 1991.

**Cuadro 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA PEA POR NIVEL DE ESCOLARIDAD**  
**(En porcentajes)**

|                 | 1991 | 1997 |
|-----------------|------|------|
| Hasta 8a. Serie | 65   | 57   |
| 2do. Grado      | 21   | 26   |
| Superior        | 14   | 17   |
| TOTAL           | 100  | 100  |

*Fuente: PME/FIBGE*

Al observar los cambios verificados en el mercado formal de trabajo, los que se reflejan en el saldo entre contratación y despidos de mano de obra por faja etaria, se verifica que entre 1991 y 1996 se contrataron más de dos millones y medio de trabajadores con edades comprendidas entre los 18 y 29 años, en tanto que, para trabajadores con edad superior a 29 años, ese saldo fue negativo en cerca de dos millones doscientos mil trabajadores.

Cuadro 4  
SALDO ENTRE CONTRATACIÓN Y DESPIDOS POR FAJA DE EDAD  
(Sector formal entre 1991 y 1997)

|       | De 18 a 29 años | De 30 a 49 años | Mas de 50 años |
|-------|-----------------|-----------------|----------------|
| Saldo | 2 627 411       | -1 263 676      | -998 531       |

Fuente: CAGED-MTb

Por lo tanto, algunos hechos estilizados de los cambios del mercado de trabajo en la década de los años noventa, serían los siguientes:

- reducción de la participación de la mano de obra en la industria;
- aumento de la participación de la mano de obra en el comercio y servicios;
- aumento del sector informal;
- aumento de la participación de la mano de obra más escolarizada;
- sustitución de la mano de obra adulta por joven, no formal.

Con el objeto de complementar esta caracterización de los cambios en el mercado de trabajo, se presentan algunos datos de los trabajadores que han perdido su empleo en la industria.

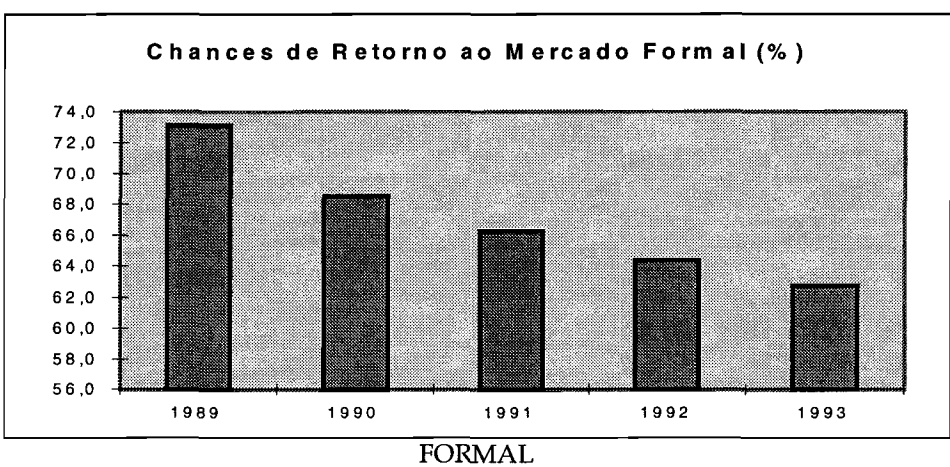
Una primera constatación es que las oportunidades de retorno al mercado de trabajo formal decrecen continuamente a medida que el tiempo transcurre, entre los años 1989 y 1993.

Cuadro 5  
EVOLUCIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE RETORNO AL  
MERCADO FORMAL

|      | Despidos  | Reinserción (3 años) | Oportunidad de reinserción<br>(en porcentaje) |
|------|-----------|----------------------|---|
| 1989 | 2 802 651 | 2 049 214            | 73.12   |
| 1990 | 3 073 117 | 2 105 711            | 68.52   |
| 1991 | 2 635 654 | 1 746 043            | 66.25   |
| 1992 | 2 037 467 | 1 311 125            | 64.35   |
| 1993 | 1 893 389 | 1 187 363            | 67.51   |

Se comprueba que, aunque la cantidad de trabajadores que pierden su empleo disminuye cada año, la excepción es 1990, con el plan Collor, la cantidad de trabajadores que consiguen reinsertarse en un período de tres años, computados a partir del año de la pérdida del empleo, disminuye rápidamente, lo que hace que la oportunidad de retorno al mercado de trabajo formal disminuya en cerca de 10 puntos porcentuales entre 1989 y 1993. El gráfico 1 ilustra ese movimiento más claramente.

Gráfico 1  
EVOLUCIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE RETORNO AL MERCADO



Con la intención de corroborar algunas tendencias apuntadas anteriormente se debe agregar que, aunque la tendencia general sea de reducción, las oportunidades de retorno al mercado formal varían considerablemente según edad y escolaridad. Si se define el empleo, a partir de esa base de datos, como la oportunidad de retorno al mercado de trabajo formal, en el cuadro 6 se puede comprobar como varió el empleo de los trabajadores despedidos de las industrias entre 1989 y 1993, considerando la oportunidad de retorno en los tres años subsecuentes a su salida.



**Cuadro 6**  
**VARIACIÓN DEL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DESPEDIDOS DE LA**  
**INDUSTRIA ENTRE 1989 Y 1993**  
 (en porcentajes)

| Características     | 1989 | 1993 | 1989/1993 |
|---------------------|------|------|-----------|
| <b>Escolaridad</b>  |      |      |           |
| Hasta 4ta. serie    | 73   | 62   | -15.1     |
| De 4ta. a 8a. serie | 74   | 64   | -13.5     |
| Segundo grado       | 73   | 64   | -12.3     |
| <b>Edades</b>       |      |      |           |
| De 18 a 29 años     | 76   | 67   | -11.8     |
| De 30 a 49 años     | 72   | 62   | -13.9     |
| Más de 50 años      | 53   | 35   | -34.0     |

*Fuente: Raismigra*

Queda demostrado que, en el período 1989-1993, aunque se produjo reducción del empleo de los trabajadores en todas las desagregaciones examinadas, se percibe que los que tienen escolaridad inferior a la 4ta. serie y edad superior a 50 años son los que tendencialmente pierden relativamente más espacio en el mercado formal de trabajo.

El tema de fondo de los cambios en el mercado de trabajo se completa con la discusión en torno de las nociones de calificación y de competencia. Estas se encuentran referidas a cambios en el contenido de trabajo, otra dimensión que trae implicaciones significativas para las instituciones de formación profesional.

La tendencia a la declinación del trabajo vinculado con un puesto de trabajo estable y determinado, es el resultado de las nuevas configuraciones que asumen los sistemas técnico-sociales de la producción. La inestabilidad de los mercados y la determinación de los sistemas técnico-sociales exige una mayor flexibilidad de producción con implicaciones en la movilización de las capacidades de los trabajadores para la resolución de problemas no previstos. Esas capacidades se traducen en un crecimiento del trabajo intelectual y en exigencias de nuevos comportamientos y actitudes, perdiendo cada vez más espacio las secuencias de gestión de los trabajadores. Si ese tipo de observación pierde sentido como criterio de codificación del trabajo, se busca medir el desempleo, o sea, se intenta observar los resultados producidos por las acciones orientadas para solucionar los problemas.

Por lo tanto, las nuevas actitudes, conocimientos y habilidades que pasaron a requerirse en el trabajo, conllevaron a que las instituciones repensasen sus estrategias de actuación desde el punto de vista pedagógico y operacional.

En resumen, la reducción del empleo industrial, la transformación del contenido del trabajo, las nuevas dimensiones y relaciones del llamado mercado informal del trabajo, impactaron, específicamente, las opciones del modelo de formación profesional del SENAI y de la estrategia de gestión de los CENATEC, temas que se tratan a continuación.

### 3. TENDENCIAS DE CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Este apartado muestra una síntesis de los principales cambios ocurridos en las instituciones de formación profesional en la década de los años noventa y que contribuyeron a la estructuración del Proyecto CENATEC.

A nivel internacional, la educación profesional experimentó un cambio de sistemas orientados por la oferta a sistemas orientados por la demanda. En el modelo basado en la oferta, que surgió en la época de la sustitución de importaciones (creación de una cultura fabril) la oferta era definida *a priori*. El modelo entró en crisis, pasando por el financiamiento, inadecuación de la oferta de la demanda, rigidez de la oferta y burocratización creciente de las instituciones de formación profesional<sup>3</sup>.

La idea del modelo orientado por la demanda surgió del debate, considerando inicialmente que era preciso atender las demandas concretas de las empresas y trabajadores, de manera que toda la oferta debería guardar correspondencia directa con la demanda del momento. Posteriormente, comenzaron a incorporarse otras dimensiones debido a que, al atender la demanda de manera pasiva, no se conseguía tener una intervención pro activa que posibilitase anticiparse a sus alteraciones. Esto inviabilizaba una actuación de las instituciones de formación profesional con vistas a contribuir a la promoción del desarrollo económico e industrial en regiones de baja industrialización.

Al incorporar esas dimensiones, el modelo percibiría la demanda compuesta por las necesidades de formación profesional originadas básicamente por empresas, gobierno y trabajadores. El gobierno tendería a comprar capacitación y no a ejecutarla; establecería reglas, definiendo políticas para la compra de capacitación; demandaría certificación (para garantizar la calidad de su compra) y atendería al sector informal y los desempleados<sup>4</sup>.

3 WEIMBERG, 1998.

4 WEIMBERG, 1998, op. cit.

La relación de las instituciones de formación profesional con las empresas aparecería bajo las siguientes formas básicas: aumento de la exigencia de nuevos profesionales y programas de reciclaje, mayor apertura de las instituciones de formación profesional al mundo económico y mayor actuación de las empresas como agentes de su propio proceso de formación, con o sin asistencia de las instituciones de formación profesional. La idea de alternar escuela/empresa gana fuerza, principalmente entre las instituciones que actúan en el área industrial, donde cada vez encuentran más dificultades en acompañar el desarrollo tecnológico y los cambios en los procesos de trabajo. Por otro lado, se reforzaba de la dimensión pedagógica del proceso de trabajo, cada vez más valorizada por las empresas, de acuerdo a la forma de construcción pedagógica de competencia, dentro del ámbito de organizaciones calificadas, en las que la innovación tecnológica de productos y procesos es una búsqueda permanente.

La demanda de los trabajadores por capacitación se produciría de manera autónoma, debido al crecimiento del sector informal, a las nuevas relaciones de ese sector con el formal por medio de la constitución de redes de subcontratación, y de un probable crecimiento de la demanda autónoma por capacitación orientada a la constitución de pequeños proyectos.

Un segundo tipo de cambios en la educación profesional se produciría por el agotamiento del modelo de formación basado exclusivamente en la ejecución de programas. La mayor proximidad de las instituciones de formación profesional con el sector productivo ocasionó la necesidad de promover una visión más global del proceso de trabajo de las empresas, extrapolando la dimensión formativa *strictu-sensu*.

Con relación a los métodos de enseñanza, habría una fase en las propuestas que privilegian la construcción y la organización del conocimiento, el cambio en el rol del profesor, la utilización de herramientas multimediales, la enseñanza a distancia y la modularización.

A partir de esas consideraciones, la emergencia de algunos modelos de formación profesional, no excluyentes, pueden sugerir:

- i) el modelo privilegia la integración de la educación profesional y prestación de servicios;
- ii) se basa en la competitividad;
- iii) se vuelca hacia el autoempleo.

La integración de la educación profesional con la prestación de servicios precoriza la transferencia de tecnología; el modelo basado en competencias reorganiza el proceso de formación para desarrollar capacidades orientadas a la solución de problemas en situaciones diversas; el modelo volcado hacia el auto empleo considera el empleo asalariado como un cuadro irremediamente declinante, y dirige sus esfuerzos hacia las llamadas estrategias de desarticulación del mercado de trabajo formal.

Los CENATEC están más próximos del modelo que privilegia la integración de la educación profesional y prestación de servicios, aunque con interfases significativas con los otros dos modelos, de acuerdo a lo que se verá a continuación.

### **3.1. Red Nacional de Tecnología del SENAI**

La Red Nacional de Tecnología SENAI está constituida por el SENAI-CIET, Centros Nacionales de Tecnología (CENATEC) y Centros Modelos de Educación Profesional (CEMEPS). Poseen un soporte informático y computacional que posibilita dar respuesta a diferentes demandas de las empresas y de la comunidad en general, independientemente de la existencia de competencias del SENAI en la localidad de origen de esta demanda. El sistema de comunicación al interior de la red posibilita el acceso a la base de datos, nacionales e internacionales, bancos de especialistas y otros recursos, de manera de generar soluciones técnicas, tecnológicas y educacionales a los problemas de las empresas y de la comunidad.

Los CENATEC son centros que actúan en la capacitación de técnicos industriales a nivel, por lo menos de 2do. grado, adoptan prácticas de extensión tecnológica, consultoría a las empresas, difusión de información tecnológica, certificación de calidad y de desarrollo experimental de productos y procesos, orientados hacia el sector de actividad industrial en su área competitiva. En síntesis, los CENATEC ejercen funciones de: educación tecnológica, información tecnológica, asistencia técnica y tecnológica e investigación aplicada.

Los CEMEP cuentan como funciones básicas la educación para el trabajo, la asistencia técnica y la información tecnológica. La educación para el trabajo desarrolla programas con metodologías flexibles, de acuerdo con las necesidades del mercado en calificación profesional. Otorgan servicios de asistencia técnica y tecnológica, utilizando recursos propios o en asociaciones internas y externas. Y la función de información tecnológica tiene como características estratégicas: prestar servicios a través de la captación, adecuación y difusión de informaciones tecnológicas e interligarse a la red nacional de tecnología del SENAI. Considerando que la educación para el trabajo es el objeto final de los

CEMEP, es fundamental que los resultados del ejercicio de las actividades de asistencia técnica y tecnológica y de información tecnológica puedan alimentar o enriquecer el proceso de enseñanza.

La diferencia básica entre los CENATEC y los CEMEP se refieren a la función de la investigación aplicada (inexistente en los CEMEP) y la intensidad con que las demás funciones existen en cada tipo de unidad.

### 3.2. CENATEC - aspectos metodológicos

En los orígenes de los Centros Nacionales de Tecnología, a finales de la década de los años setenta, existía la idea-clave de una escuela de avanzada tecnológica en su proceso de enseñanza. Posteriormente, se comenzó a consolidar la idea de una actuación más integrada (muchos de los problemas de las empresas no se resolvían solamente con educación profesional: era necesario tener una visión más integrada, lo que implicaba la realización de diagnósticos que cubriesen otras dimensiones, como, por ejemplo, análisis de procesos de fabricación y de productos, *lay-out*, etc.). En la década de los años noventa, se consolidan en el CENATEC las funciones de información tecnológica e investigación aplicada. Aunque toda una experiencia se fue acumulando a lo largo de la década de los años ochenta en torno de una nueva forma de actuación del SENAI a partir de sus unidades operacionales (escuelas y centros de formación profesional), fue solamente en la década de los años noventa que este proceso culminó en una estructura denominada Centro Nacional de Tecnología (CENATEC).

Se puede percibir de discusiones anteriores, producidas durante los acontecimientos de la década de los años noventa, la existencia de factores de contracción de las acciones de las instituciones que les impedían tomar nuevos rumbos.

La reducción del ingreso de contribuciones pertenece a esa categoría de factores obligatorios. La principal fuente de financiamiento del SENAI tiene su origen en la planilla de salarios de las empresas industriales y la reducción del empleo industrial volvió la necesaria la búsqueda de fuentes alternativas de ingreso.

Además, es sabido que la formación profesional para la actividad industrial es cara. Acompañar el desarrollo tecnológico de las empresas industriales fue la principal estrategia pedagógica utilizada entre la década de los años cuarenta y ochenta, e intentaba reproducir el ambiente fabril en las mismas escuelas. Ese esfuerzo de reproducción englobaba desde la etapa de captación de contenido del trabajo (a través del análisis ocupacional), hasta la adquisición de máquinas y equipamientos que servían de soporte y de enseñanza. Ese fue un modelo exitoso.

Sin embargo, la estabilidad que daba soporte a esta estrategia se alteró radicalmente a partir de mediados de la década de los años ochenta debido a los cambios que se produjeron en el contenido de trabajo (de calificaciones a competencias); alteraciones en el mercado de trabajo; aumento de la velocidad de incorporación del progreso técnico en los procesos productivos, etc.

Se hizo necesario modificar la estrategia global de actuación y, al mismo tiempo, redefinir la estrategia pedagógica. Una dimensión importante de cambios en la estrategia global estaba relacionada al gerenciamiento: en cómo concentrar esfuerzos y recursos dado que el SENAI es un sistema de bases federativas, con amplia autonomía en cada Estado: cómo descentralizar el proceso de toma de decisiones, enriquecido y burocratizado a lo largo de una trayectoria institucional de éxito, durante el período de sustitución de importaciones.

De esa forma, contribuir a la capacitación tecnológica de la industria y al mismo tiempo modificar la estrategia de gerenciamiento, fueron dimensiones contempladas en la estructuración del proyecto CENATEC, que tuvo su inicio a comienzos de la década de los años noventa, privilegiando dos vertientes principales: gestión educacional y gestión tecnológica.

La gestión educacional de un CENATEC intenta promover una educación de punta, lo que significa:

- conocer el cliente y el mercado;
- enriquecer y modular los curriculum;
- propiciar un sólido conocimiento tecnológico;
- incorporar componentes transversales (nociones básicas de metrología, medio ambiente, seguridad del trabajo, informática, inglés técnico);
- actuar, siempre que se justifique, en la enseñanza de nivel superior;
- organizar la enseñanza a distancia; y
- instituir el alternar de funciones, buscando la polivalencia funcional.

La gestión tecnológica debe conducir a un CENATEC a mantenerse actualizado, atender a las demandas del sector productivo y generar innovaciones tecnológicas, autónomamente o por medio de asociaciones. Entretanto, un CENATEC

debe dominar las tecnologías industriales básicas, o sea, el conjunto de conocimientos que sustentan los sistemas de gestión tecnológica (metrología, normatización, acreditación y certificación; propiedad industrial, información tecnológica y tecnología de gestión).

Considerando esas dos dimensiones de la gestión, la estrategia básica de actuación de un Centro Nacional de Tecnología está compuesta por:

- multidisciplinariedad;
- rapidez en la circulación de información tecnológica;
- flexibilidad en la actualización de los instrumentos pedagógicos, contenidos programáticos y curriculares;
- interacción permanente entre las prácticas tecnológicas de las empresas y las actividades de formación profesional; y
- actuación sectorial o por área tecnológica.

Actuando en la interfase entre cultura tecnológica y sistema productivo, los Centros Nacionales de Tecnología serían, por lo tanto, un espacio de encuentro entre varios ramos del saber y del conocimiento, asociados a experiencias operacionales, volcadas hacia la modernización industrial del país. Sus funciones básicas son la educación tecnológica, la información tecnológica, la asistencia técnica y la investigación aplicada. Finalmente, un CENATEC debe desarrollar actividades de investigación aplicada, generando innovaciones tecnológicas radicales e incrementales, utilizando recursos propios o en asociaciones, preferentemente por solicitud externa.

### **3.3. Proceso de acreditación**

Para obtener el título del CENATEC, el centro de formación profesional del SENAI se debe someter a un proceso de evaluación y de certificación. Se constituyó un sistema de evaluación estableciendo procedimientos de auditoría existentes para garantizar la conformidad a las normas acordadas entre las unidades operacionales candidatas a este centro.

El sistema de evaluación para otorgar un título del Centro Nacional de Tecnología se estructuró basado en el premio nacional de calidad (PNQ) y, para lograr el título, la unidad tiene que alcanzar un padrón mínimo de puntuación. Este sistema establece sus criterios de evaluación sobre la base de las referencias

de excelencia de la gestión de la calidad total, siendo, por lo tanto, más amplias que las normas ISO 9000, que priorizan la garantía del relacionamiento cliente/proveedor.

El sistema de evaluación de los CENATEC presenta tres versiones distintas. La primera, utilizada para la atribución del título en la categoría bronce, consiste en una versión simplificada del premio nacional de calidad (PNQ). La segunda versión —la categoría plata— presenta un sistema de evaluación compleja y de mayor alcance, ya que además de aumentar el nivel de exigencias de gestión de la calidad, introduce un parámetro de evaluación relativo al “contenido tecnológico” del CENATEC. Esta versión del sistema de evaluación, categoría plata, se destina a los CENATEC en etapas más avanzadas de implantación de administración estratégica y de gestión de calidad. Las unidades candidatas deberán demostrar cómo atienden a los requisitos de cada categoría de evaluación, dando mayor énfasis al proceso descriptivo en los relatorios de auto evaluación, tal como en el sistema del PNQ. En la tercera versión, para la categoría oro, se utilizan los criterios de excelencia del PNQ, en su versión vigente, incrementando el ítem referente al contenido tecnológico.

Son candidatas al título CENATEC categoría bronce todas las unidades del SENAI que presentan un perfil de “Centro Tecnológico”. Ese perfil se caracteriza por el ejercicio de las funciones de educación tecnológica, información tecnológica, asistencia técnica y tecnológica e investigación aplicada. Las unidades candidatas en más de un área tecnológica deberán realizar un relatorio de auto evaluación específico de cada área.

La evaluación se realiza sobre la base de 25 ítems en siete categorías, y cada ítem focaliza un requisito principal al que se le atribuye una puntuación. Las siete categorías son: liderazgo, información y análisis, planificación estratégica, desarrollo y gestión de recursos humanos, gestión de procesos, evaluación de desempeño, focalización en el cliente y en su satisfacción.

#### 4. CENATEC - ALGUNOS CASOS<sup>5</sup>

Con el sentido de observar en la práctica la actuación de los CENATEC se visitaron dos de esos centros, donde fueron entrevistados los responsables de las áreas gerenciales y técnicas.

5 Las entrevistas de campo fueron realizadas por Elizabeth SAAR DE FREITAS, de la maestría del IPPUR/UFRJ - Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro.



El primero de esos centros actúa en el área de la soldadura y está ubicado en el municipio de Río de Janeiro. El segundo se centra en el área de alimentos y bebidas y está ubicado en Vassouras, ciudad del estado de Río de Janeiro.

#### **4.1. Centro Nacional de Tecnología de soldaduras**

Las entrevistas relevaron algunos hechos que orientan la actuación de ese Centro, siendo el principal el de fundamentar toda su actuación entorno de la idea de transferencia de tecnología. Ese eje atraviesa y organiza la actuación de las áreas de educación tecnológica, información tecnológica, calificación y certificación, y asistencia técnica y tecnológica.

El vector de transferencia de tecnología amplifica las interacciones entre las áreas en el día a día de la escuela, porque se trata no solo de estar muy cercano de la frontera tecnológica para ser capaz de proveer una respuesta telefónica a la demanda de una empresa, sino también de incorporar nuevos contenidos programáticos al proceso de enseñanza.

De ese modo, dominar la tecnología es transmitirla a los diversos segmentos de la sociedad por medio de palestras, cursos, seminarios, artículos en revistas, lo que ha sido el principal vector de la actuación del Centro. Por ejemplo, si en la ciudad de Río de Janeiro se coloca a una tubulación de gas de polietileno, el Centro ya está dominando esta tecnología "soldadura", que es detentada por España, y será la institución responsable para entrenar a los profesionales que actuarán en esa área.

A través de eventos como seminarios el Centro atendió a más de 600 personas en 1997, además prestó asesoría a otras unidades del SENAI y a instituciones similares en el exterior.

Este eje está asociado a otro, que es un centro de referencia autosustentado. Eso significa ser reconocido por las empresas y otras instituciones que actúan con tecnología de punta en el área de soldadura, participando e influenciando su evolución, particularmente en el proceso de transferencia al sector productivo. Al mismo tiempo significa obtener ingresos por medio del proceso de generación y difusión de conocimientos en tecnología de soldar, lo que les permite cubrir sus costos.

Ese proceso está claramente definido por las asociaciones con las cuales se viene trabajando desde el inicio de sus actividades. Inicialmente, es preciso destacar los convenios con instituciones internacionales, ya que el centro nació de una asociación con el gobierno alemán. Otro punto crucial para la actuación del

centro se refiere a la visión que posee acerca de instituciones que son o pueden ser socias en algunas inversiones. Así, por ejemplo, en el caso de asociaciones nacionales, varias fueron las instituciones de investigación citadas por los entrevistados, como por ejemplo, la Universidad Federal Fluminense (UFF), y el Centro Federal de Educación Técnica de Química de Río de Janeiro, entre otras. La idea de complementariedad es la que preside el movimiento en la búsqueda de nuevos socios: "la idea es trabajar en determinado servicio. Por ejemplo: si se tratara de realizar un cálculo o un análisis de extensiones, es posible encontrar en el Instituto Militar de Ingeniería (IME) un buen socio. En la UERJ o en la Pontificia Universidad Católica (PUC) se puede encontrar excelentes socios para el área de vibraciones; la UFF está desarrollándose en el área de la robótica y es interesante porque la Fluminense no tiene robot y nosotros sí tenemos, de modo que podemos ayudarnos"(Entrevista).

El Centro aplica una tasa por los servicios que brinda. Esta tasa posiblemente está asociada al hecho de que se sienten amenazados con respecto al financiamiento de sus actividades. El pago compulsivo exigido a las empresas sirve para financiar los programas de aprendizaje para menores y calificación de adultos. Como el Centro no tiene matrícula (ya que nació así por fuerza de ley) los profesionales se sienten fuertemente impedidos para obtener nuevos ingresos.

A partir de entrevistas se pudo identificar que la estrategia de búsqueda de nuevos ingresos trajo a la superficie, por lo menos, dos temas de orden gerencial: el primero se relaciona con la perspectiva de mantenerse como centro de referencia y el segundo demuestra una tendencia de crecimiento mayor de los ingresos de servicios en relación a los de los cursos.

En el primer caso, tienden a converger, en la mayoría de los casos, la estrategia de búsqueda de ingresos con aquella de mantenerse como un centro de referencia. Ello se debe a que es más fácil promover la venta de servicios cuando se es reconocido en círculos institucionales específicos. Por otro lado, es preciso gerenciar la venta de modo de preservar la calidad de los servicios ligados al proceso de transferencia de tecnología.

Cuando esas estrategias no convergen, surgirían las siguientes situaciones:

- i) para mantenerse como centro de referencia es preciso, por ejemplo, invertir en la capacitación del personal y, dada la gestión aún centralizada de personal y de recursos financieros se viene produciendo una pérdida de profesionales, principalmente debido a motivos salariales, que los hace emigrar hacia otras instituciones;

- ii) para obtener ingresos es preciso que el personal esté disponible, la mayor parte del tiempo posible, para visitar empresas e instituciones, lo que puede generar conflictos con el tiempo que sería necesario para su capacitación.

La segunda cuestión se refiere a la existencia de una tendencia del crecimiento del ingreso por servicios (ensayos, calificaciones de procedimientos y de puestos de trabajo, y una paralización de los provenientes de los cursos. A pesar de la constante actualización de los profesionales y de los materiales didácticos, la demanda por cursos ha venido cayendo, tanto la proveniente de empresas como de profesionales. Esa disminución se da principalmente en los turnos de la mañana y de la tarde.

El aumento de la competencia y el elevado precio de los cursos pueden estar entre los factores que justifican esa reducción de la demanda. Los cursos son pagos, siendo los más económicos del orden de los 300,00 reales: “el material del curso es muy caro, porque incluye gas, chapa, equipo de protección (guantes, delantal) y eso puede ser parte del problema. Por otro lado, existen muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs) ofreciendo cursos gratis para comunidades en el área de soldadura lo que, aunque no sea formación profesional porque no se va a tener un certificado equivalente al del SENAI, compite con nosotros”(Entrevista).

Este aumento de la competencia a veces es generado dentro del propio Centro: “las empresas medianas y grandes están tercerizando esa función de recursos humanos, por lo menos, en el área de soldadura. Actualmente, existen muchos ex alumnos del Centro que están dando cursos dentro de nuestras empresas”(Entrevista).

Otro factor puede estar ligado a la rigidez pedagógica propia de la naturaleza del proceso de soldadura. Los profesionales de las micros y pequeñas empresas trabajan el turno normal de ocho horas y demandan el turno nocturno, generalmente por cuenta propia. Modificar la estrategia pedagógica para capacitar esos trabajadores en el local de trabajo, tampoco es muy simple. Uno de los entrevistados manifestó: “la estructura para hacer un curso de soldadura es difícil de encontrar dentro de la empresa. Ya tuvimos una demanda para dar clases en Botafogo, a cielo abierto, pero no se pudo realizar. Lo ideal es contar con una estructura ya que es mucho más difícil montar una estructura en la empresa”(Entrevista).

A continuación se describe la forma en que está organizado el Centro y como las diferentes áreas actúan e interactúan entre sí.

## 4.2. Estructura

Inaugurado en diciembre de 1986, el Centro Nacional de Tecnología de Soldadura (CENATEC) actúa como agente de absorción, incorporación, gestión y transferencia de tecnología en el área de soldadura. En la búsqueda de un acompañamiento sistemático de los avances científicos y tecnológicos, el Centro es referencia nacional en tecnología de soldadura, estando estructurado de la manera siguiente:

**Educación tecnológica (ET):** ofrece a profesionales de la industria y la comunidad cursos, seminarios, palestras y simposios de ámbito nacional e internacional y certificación de profesionales, procedimientos, materiales y métodos. Los cursos son ofrecidos en los niveles de técnico (técnico especial en soldadura), calificación, especialización y perfeccionamiento en las áreas de soldadura, suabacuativa, tecnología de materiales, calidad, ensayos no destructivos. Además existe un curso de especialización de ingenieros en el área de soldadura.

**Asistencia técnica y tecnológica (ATT):** presta servicios de ensayos mecánicos, metalográficos y no destructivos; calificación de procedimientos de soldadura y soldadores: homologación de consumibles y análisis de fallas de equipamientos y componentes soldados. Además de ello realiza análisis, diagnósticos y orienta empresas en cuanto a la implementación de cambios en los procesos y procedimientos de trabajo, destinados a la mejora de la calidad de los productos.

**Certificación de Calificación (CEQ):** aplica exámenes de calificación de candidatos a la certificación de ensayos no destructivos, siendo reconocidos como tal por el Consejo de Certificación de la Asociación Brasileña de Ensayos no Destructivos (ABENDE). Es un núcleo acreditado por el sistema Nacional de Calificación que trabaja junto con la ABENDE en la certificación de profesionales que actúan dentro de la Petrobrás. Esta empresa exige la calificación de los profesionales de las empresas que prestan servicios para ella y ésta se realiza en el Centro de Examen de Calificación que es una parte del sistema nacional de calificación.

El Centro de Examen de Calificación es acreditado junto al INMETRO que está siendo preparado para ser auditado, de acuerdo con las normas de la ISO 9000.

**Información Tecnológica (IT):** asesora el cuerpo técnico para elaboración de trabajos, prestación de servicios y análisis aplicado. También actúa directamente junto a las empresas prestando información tecnológica (servicio de preguntas y respuestas, búsqueda bibliográfica, copia de documentos, acceso a Internet, bases de datos y Red Antares), además de publicación de documentos.

**Investigación aplicada (PA):** se realizan actividades de desarrollo tecnológico en áreas potencialmente promisorias, en asociación con empresas y universidades.

### 4.3. Interacción entre los núcleos

En las entrevistas se destacaron algunos puntos revelando como se produce la interacción de los núcleos.

El primero se refiere a la interacción entre las demás áreas y la de educación. Por poseer un Centro de Calificación (que realiza las certificaciones) y realizar formación profesional, el CENATEC debe adoptar determinados procedimientos. Ello porque "el sistema de certificación exige confidencialidad de pruebas y gabaritos, de manera que la persona que realiza la calificación profesional no suministra clases ligadas al tema de la calificación, porque, naturalmente, ella pasaría ese contenido de manera inconsciente" (Entrevista). Los procesos de auditoría son permanentes y, si se comprueba que determinadas reglas no se cumplen, al Centro puede quitársele su licencia.

En los cursos de formación de adultos existe la opción de certificación y, aquellos que desean, pueden someterse al test de calificación, que es, por lo tanto, voluntario y depende de la decisión del propio alumno. A veces, se detectan puntos críticos en la prueba de calificación de personas que fueron entrenadas por el Sistema SENAI, o por otras instituciones. A partir de allí, el personal del área de educación procura perfeccionar los puntos fallidos y ese es un *feedback* del área de calificación (certificación) para el de educación.

Un proceso semejante, aunque menos formal, se da entre las áreas de asistencia técnica y de educación. El hecho de estar permanente en contacto con las empresas provee un importante y constante flujo de información acerca de lo que está ocurriendo en los procesos productivos, y con ello se posibilita crear nuevos cursos o alterar contenidos curriculares existentes.

Otro punto se refiere a la actuación del área de información tecnológica, un área que se constituye en una puerta de entrada muy efectiva de servicios para el Centro. La naturaleza de la solicitud y el plazo de ejecución acaban por definir, en la práctica, si el servicio puede ser realizado por la propia área de información o por las áreas de asistencia técnica o investigación aplicada.

Sobre este prisma se desarrolla una particular interacción entre el núcleo de investigación aplicada y el de asistencia técnica, en límites que son, a veces,

nebulosos. Cuando sólo se trataba de realizar el ensayo de una pieza, no existía ese problema de delegación de competencia entre las áreas. Por lo tanto, cuando pasó a ser necesario, por ejemplo, desarrollar una estación robotizada de soldadura, surgió un cierto problema, "porque es diferente proyectar una estación robotizada, en términos de complejidad y de tiempo, que hacer un ensayo de tracción. La empresa que quiere hacer un ensayo de tracción en una pieza, en general, necesita de servicio inmediatamente. Por otro lado, el período para montar una estación robotizada tiene un plazo mayor"(Entrevista).

Por lo tanto, se intenta definir qué área de servicios técnicos trabajaría en servicios donde la demanda tuviese un plazo menor de entrega, dejando la ejecución de trabajos más complejos y lentos, que demandarían, en ciertos casos, el apoyo de universidades, para el núcleo de proyecto de investigación aplicada. Los proyectos tienden, en determinadas etapas, a utilizar los profesionales que están en el área de servicios, momento en que nuevamente se produce interacción del área de servicios con la de proyectos.

#### **4.4. Gestión de personal**

Para desarrollar esas actividades el profesional del Centro precisa ser una persona con gran experiencia: un instructor de soldadura, por ejemplo, posee un conocimiento mucho mayor que el de un soldador. Y eso se consigue a lo largo de los años, por medio de experiencia e inversión en capacitación profesional. Además de ello hay funcionarios que se convirtieron en profesionales con diversas calificaciones, "que fueron pasando por programas de entrenamiento en el Brasil y en el exterior y participando de ferias y que después salieron del centro para montar sus propios negocios. Ellos se convierten, después de un cierto período de experiencia y capacitación, en profesionales capaces de abrir su propio negocio"(Entrevista).

El campo de la tecnología de soldadura es muy especializado de modo que, en el área de asistencia a la empresa, el personal tradicional del SENAI (que en general es capacitado para ofrecer cursos de oferta regular) tiene dificultades cuando necesita resolver determinados tipos de problemas en la empresa. "Generalmente identifica superficialmente el problema, vuelve al Centro, solicita ayuda de un técnico, para entonces retornar a la empresa"(Entrevista).

En el caso del área de investigación aplicada el profesional necesita, además de la experiencia en el área de industria, ser creativo para atender las nuevas demandas de complejidad creciente.

#### **4.5. Acompañamiento de los cambios en el mercado de trabajo**

Además de la interacción permanente con las empresas, la dinámica de acompañamiento de los cambios en el mercado de trabajo está ligada al cuadro institucional en el cual el Centro está inserto.

El Centro es la sede de encuentros regionales de asociaciones brasileñas de soldaduras (ABS) y la Fundación Brasileña de Tecnología de Soldadura (FBTS) que funcionan en sus instalaciones. Periódicamente, esas instituciones, con la participación del Centro, organizan palestras y seminarios los cuales, además de eliminar las dudas, crean oportunidades de negocio entre los participantes. Eso posibilita al Centro estar en permanente contacto con especialistas, además de consagrarle un espacio institucional en el área de soldaduras.

Otra forma de acompañamiento del mercado es a través de la edición de un periódico especializado en el área, la *Revista Soldadura e Inspección*, en coedición con el ABS y con el ABEDN. Es la única revista existente en el Brasil que trata de la soldadura e inspección, donde se divulgan artículos técnicos y científicos, un vehículo que disemina las informaciones de mercado y de tendencias tecnológicas.

Por lo tanto, motiva al profesional a desarrollar en la práctica los conocimientos y habilidades aprendidos. El profesional sale del Centro con una formación básica. "No se forma totalmente un profesional para soldar e inspeccionar, por ejemplo, equipamientos submersos: él sale con una noción básica y en la práctica es el que va a desarrollar la habilidad para aquel servicio" (Entrevista).

#### **4.6. Comentarios finales**

De acuerdo a esa forma de actuación se percibe la necesidad de construir una imagen más clara del Centro, intentando garantizarle una especificidad dentro del cuadro institucional de investigación del país. Según uno de los entrevistados "en la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) el personal es bueno en los ensayos, en la UFMG, en materias de metalurgia y en la PUB, en vibraciones. El único forum que intenta lidiar con todo el proceso, desde la parte del proyecto, pasando por el proceso de soldadura, estudio de los materiales, calificación del personal y los ensayos, sólo se encuentra aquí en el CENATEC de la soldadura" (Entrevista).

Esa necesidad también puede estar asociada a factores de percepción, en cuanto a que la soldadura está evolucionando en el sentido de integrarse a otras áreas, como proyectos mecánicos, corrosión, selección de materiales, inspección, etc.

De acuerdo con las declaraciones "la tendencia es que esos conocimientos se incorporarán cada vez más al proyecto del Centro" (Entrevista). El hecho es que el Centro fue originalmente concebido para actuar de manera prioritaria junto al sector, actividad en declinación industrial en el país, lo que volvió fundamental ampliar su espectro de actuación.

Según los entrevistados, Brasil usa muy poco los recursos del área, principalmente en términos de estructuras metálicas. Una de las razones puede también estar asociada a la ausencia de profesionales con determinado perfil. En ese sentido, los profesionales de las áreas de servicios técnicos y de investigación del Centro están identificando que existe un problema con el profesional que trabaja en el área de proyectos de soldadura. "Tal vez se cree un curso para especialización de ingenieros, el que lo transformaría en un ingeniero proyectista de estructuras y equipamientos, relacionado a la utilización del proyecto de soldadura. Actualmente ese profesional es formado a lo largo del tiempo, lo que puede llevar hasta 15 años, después de salir de la facultad" (Entrevista).

En ese escenario, el área de investigación aplicada tendería a ser el eje principal de las acciones del Centro. "Si se piensa en el desarrollo y fortalecimiento de la industria para enfrentar ese mercado extremadamente competitivo, el Centro podría apoyarlo en ese proceso. ¿Cómo la pequeña y mediana empresa podrían cargar aisladamente con los costos de la modernización? Se podría contribuir vía SENAI, para implementar una política industrial. El área de investigación aplicada podría relacionarse con el área de información tecnológica en el desarrollo de esos trabajos, para facilitar el acceso a documentos y a, por ejemplo, patentes". (Entrevista).

También existe la necesidad que el Centro obtenga fuentes alternativas de ingresos por medio de la venta de servicios y asesoría, a fin de contar con recursos para la realización de proyectos de investigación (Programa de Apoyo al Desarrollo Científico y Tecnológico y Financiadora de Estudios y Proyectos). Según uno de los entrevistados "el SENAI fue creado para sobrevivir con una contribución obligatoria y se está viviendo un momento en que eso está cambiando. Para que ello ocurra se hace necesario crear mecanismos para resarcir al Centro de las inversiones que realiza en la prestación de servicios, garantizando que los recursos retornen al Centro" (Entrevista).

Otros dos factores están presentes en la construcción de la imagen del futuro del Centro: las referencias de las normas ISO 9000 y el Proyecto CENATEC. "Los objetivos para 1998 son que los laboratorios sean acreditados por la ISO 9002 a fin de conseguir el título CENATEC plata. Es una estrategia: 'la ISO como una fuente para la plata'" (Entrevista).



A continuación se describen la estructura y el funcionamiento del Centro Nacional de Tecnología de Alimentos.

## **5. CENTRO NACIONAL DE TECNOLOGÍA DE ALIMENTOS**

Estructurado para atender al sector industrial de alimentos, el Centro Nacional de Tecnología de Alimentos del SENAI de Río de Janeiro se localiza en la ciudad de Vassouras y desarrolla innumerables actividades englobadas en cuatro vertientes principales: educación tecnológica, asistencia técnica y tecnológica, información tecnológica e investigación aplicada.

Para atender a las demandas de su sector, el Centro, inaugurado en 1989, cuenta con cuatro núcleos y dos sectores ligados directamente a la dirección. Dos de esos núcleos se encargan de las actividades tecnológicas: el núcleo de cervezas y refrigerantes, y el núcleo de alimentos. El núcleo de educación tecnológica, a su vez, coordina las actividades ligadas directamente a la enseñanza, entrenamiento, prácticas y material didáctico. Además de estos núcleos existe el de administración que responde por las actividades relacionadas a las finanzas, personal, mantención, adquisición y servicios administrativos diversos.

Los dos sectores ligados directamente a la dirección son el de relación con el mercado, responsable por las actividades de divulgación y de apertura y consolidación de canales de comunicación con el área de actuación del Centro y, el sector de documentación bibliográfica, que coordina los trabajos de mantención, actualización y divulgación del acervo de la unidad, así como responde por los servicios de información tecnológica (acceso a bases de datos, boletín técnico), etc.

Las principales áreas del sector alimentos que el CENATEC abarca son:

- cerveza y gaseosas
- carnes y derivados
- frutas y hortalizas
- panadería y confitería
- helados

- análisis físico-químico de alimentos
- análisis microbiológico y microscópico de alimentos
- análisis sensorial de alimentos

### 5.1. Estructura

El conjunto de las actividades relacionadas con cada una de las cuatro vertientes son:

**Educación tecnológica.** Esta vertiente engloba la mayor parte de las actividades desarrolladas por el Centro. Tales actividades pueden agruparse en las siguientes categorías principales:

- Cursos técnicos especiales (CTEs), modalidad en que el alumno ingresa en el CENATEC, después de concluir el 2do. Grado regular, y se especializa en uno de los cuatro cursos ofrecidos por la unidad, a saber: CTE de cervecería; CTE del procesamiento de carnes y derivados; CTE de procesamiento de frutas y hortalizas y CTE de control de calidad de alimentos.
- Cursos específicos solicitados por empresa. En estos casos, el contenido programático y la duración del entrenamiento son establecidos de común acuerdo con la empresa.
- Cursos de suplemento —ofrecidos regularmente al mercado—. Son cursos de corta duración ofrecidos a las industrias y a la comunidad, interesadas en reciclar profesionales y/o adquirir conocimientos tecnológicos básicos.

Además de esas actividades, el Centro posee un curso de aprendizaje en el área de mecánica general, que atiende al municipio de Vassouras.

Actualmente, el centro posee 40 aprendices de mecánica, 70 alumnos en la cervecería (con la parte práctica dividida con las empresas —modelo dual—, porque sólo existen 16 puestos de trabajo) y 32 en el de alimentos (2 turnos).

Todos los cursos son pagos, con excepción del curso de mecánica, que es de aprendizaje. De acuerdo con uno de los entrevistadores el precio de los cursos está subvaluado respecto de su valor del costo: “el valor real para los cursos técnicos, es del orden 634.00 de reales por mes, el valor de una Facultad. Sin

embargo, se cobran 120.00 reales para la enseñanza y 80.00 reales para alojamiento y alimentación" (Entrevista).

**Asistencia técnica y tecnológica.** Actividad cada vez más demanda por el mercado, Se caracteriza por la prestación de consultoría técnica para mejoría de proyectos de procesos, elaboración de proyectos para instalación de empresas, realización de análisis de laboratorio, entre otras.

En esta vertiente, el CENATEC ha atendido a diversos tipos de industrias, considerando que, en el campo de las micro y pequeñas empresas, las asociaciones con el SEBRAE y la Red de tecnológica de Río de Janeiro han facilitado el acceso y estimulado el procurar servicios de consultoría.

**Información tecnológica.** En ese campo también son diversos los servicios y productos ofrecidos por el CENATEC-Alimentos. Uno de ellos es el Boletín Técnico, que es distribuido cada cuatro meses aproximadamente a 2.500 clientes. Otras actividades ligadas a esta vertiente son los relevamientos bibliográficos, identificación de fuentes de informaciones técnicas y artículos de periódicos, además del acceso a bases de datos. Actualmente, una buena parte de la demanda de informaciones tecnológicas se proveen de micro y pequeños empresarios, además de personas físicas interesadas en montar su propio proyecto. Así, los servicios de orientación tecnológica no están restringidos al área de actuación del SDB, siendo ejecutados en grande por los equipos del NPA y del NCR, las cuales elaboran respuestas y materiales específicos para cada demanda, agregando informaciones y conocimientos no disponibles en la literatura técnica.

**Investigación aplicada.** Dentro de esta área el Centro desarrolla proyectos, encomendados por empresas o no, con el objeto de investigar asuntos inherentes a las áreas de alimentos y bebidas. Así, pueden ejecutarse proyectos que estudian la utilización de nuevos ingredientes, desarrollo y adecuación de nuevos equipamientos, modificaciones substanciales e innovadoras inherentes al proceso, desarrollo de nuevos productos, etc.

Tales proyectos, cuando se ejecutan por solicitudes externas, pueden realizarse en sigilo o no, o sea, al criterio del cliente. Cuando se trata de trabajo no solicitado, pero identificado como estratégico por el equipo del Centro, éste se convierte en un trabajo científico que se divulga en los medios adecuados para ponerlo a disposición de las empresas.

Como la mayoría de los proyectos de investigación son multidisciplinarios e involucran diversos profesionales, recursos e infraestructura, el CENATEC

establece convenios de cooperación con Universidades y Centros de investigación, con el objeto de tornar viable la ejecución de este tipo de actividad.

Otra modalidad de prestación de servicios que el CENATEC posee es la posibilidad que las empresas e instituciones utilicen sus equipamientos e instalaciones para la ejecución de tests o ensayos de producción, lo que también puede realizarse sigilosamente o no, dependiendo del criterio del cliente.

## 5.2. Interacción entre los núcleos

Existe una gran preocupación en el Centro para que los resultados de las diversas áreas se reviertan hacia la enseñanza. Según las entrevistas “hasta el año 1995 se trabajaba con muchos docentes externos, por lo tanto pocos colegas ejercían en la docencia. Siempre se mantuvo una gran preocupación con los docentes externos, porque ellos venían a dictar una clase y normalmente no desarrollaban el producto y la consiguiente asistencia técnica. De a poco se fue formando un equipo para actuar de manera integrada, de modo que el mismo técnico que está desarrollando una investigación o prestando asistencia técnica, también es profesor. De ese modo, existen cursos en el área de las carnes, vegetales, bebidas (cervezas y gaseosas) masas (panificación y confitería) y todos trabajamos para que el desarrollo de la investigación sea utilizada en mejorar la formación profesional, la asistencia técnica y tecnológica de modo que sea utilizada en la formación y en la capitalización de recursos humanos. En ningún momento las personas desarrollan actividades separadas” (Testimonio).

En esa misma dirección, algunos ejemplos más específicos fueron:

- a) “en la medida en que los profesionales que realizan la asistencia técnica son los profesionales que están en la sala de clases, es natural llevar los casos para discutir en la respectiva sala y hasta involucrar a los alumnos, de alguna manera, para ayudar a pensar en el problema”;
- b) “si hay algún contenido proveniente de la asistencia técnica que no esté contemplado en la programación y que sea de importancia, ello es incorporado al curso”;
- c) “cuando la investigación aplicada no es en sigilo industrial los alumnos participan de la producción y de los tests en la planta: el mismo local donde se realiza la investigación es donde los alumnos tienen clases. El docente a veces, es responsable por un determinado test y el alumno participa del mismo” (Testimonio).

Finalmente, la integración entre los núcleos torna, a veces, poco nítido los límites de actuación de las áreas de información y de asistencia. Las variables tiempo y complejidad de atendimento aparecen actualmente como factores de reorganización de esa delimitación: "la información se confunde con la asistencia. Se torna muy difícil, a veces, decir donde termina la una y comienza la otra. Nosotros creamos un padrón: el servicio que no precisa de un desdoblamiento mayor, no precisa de una elaboración además de la respuesta dada, consideramos como información" (Entrevista).

### **5.3. Gestión de personal**

El hecho que el Centro esté localizado al interior del Estado de Río de Janeiro le confiere algunas especificidades en lo que respecta a la gestión de personal. De acuerdo con los entrevistados "nuestros profesionales vienen de otras regiones y se produce un proceso de adaptación a otro ritmo de vida, a otra ciudad" (Entrevista).

El Centro recluta sus profesionales del Instituto Nacional de Tecnología de Alimentos (INTAL), en las grandes Universidades de Río de Janeiro y de São Paulo, con las que el Centro normalmente trabaja en asociación: "ingenieros de alimentos e ingenieros químicos son los dos profesionales que, con la formación pedagógica del maestrado, tienen un excelente desempeño" (Entrevista).

También fue posible percibir una preocupación con el entrenamiento permanente del cuadro de personal: "los docentes durante el año completo pasan por entrenamiento, tanto con la formación pedagógica como también con la formación técnica específica. Participan de seminarios, ferias, simposios nacionales e internacionales, y el propio Centro, cuando promueve entrenamiento para las empresas, inscribe a sus docentes. Cuando se trata de docentes externos la preocupación de hacerlos participar de las actividades desarrolladas por el Centro, inclusive visitando empresas" (Entrevista).

La actuación en las áreas de educación, asistencia, investigación e información requieren no solo de un personal con un cierto perfil de calificación. Por tratarse de áreas distintas, guardan especificidades que se reflejan claramente en el perfil del personal. Así es que "se puede tener un técnico especialista altamente competente para actuar como docente o para dar asistencia técnica, pero puede no tener el perfil para trabajar, por ejemplo, en investigación. Para llevar a cabo bien una investigación es preciso contar con un determinado perfil, que no se forman de un día para otro: una investigación exige dedicación integral, en tanto que, para la asistencia técnica, lo que sucede es de una diversidad de actividades; otro problema es que no existe una investigación simple a punto de

trabajarse solo como un problema, realizando un solo tipo de test. Normalmente involucra equipos multidisciplinarios, varios equipamientos e instrumentos, y no siempre se dispone de todos, siendo preciso interactuar con Universidades y otras instituciones" (Entrevista).

El Centro actualmente cuenta con 82 funcionarios permanentes, siendo que 80% de ellos también son técnicos (actúan en núcleos técnicos).

#### **5.4. Acompañamiento de los cambios en el mercado de trabajo**

En una perspectiva histórica el acompañamiento de los cambios en el mercado surge con la composición del consejo de técnicos. Los cursos del área de alimentos fueron montados, en 1987-1988, con empresas del ramo como la Sadia, EMBRAPA e Ital, que participaron de la definición del perfil ocupacional del alumno que el Centro estaba pretendiendo formar, y sugirieron especialistas para elaborar curriculums, algunos de los cuales llegaron a ser docentes.

Existe un curriculum mínimo aprobado por la Secretaría de Educación, al que se le fueron incorporando nuevos temas, con el objeto de atender los cambios tecnológicos. El curso se compone de módulos y se está elaborando un nuevo curriculum.

El Centro posee, además, un Consejo Técnico para el área de cervecería, formado por representantes de las empresas Brahma, Antártica y Kaiser que se reúne trimestralmente, donde se discuten temas como la duración de los cursos, los de suplemento necesarios al mercado y equipamientos, entre otros. La cervecería fue creada en 1992 y está siendo introducida al sistema de módulos. El sistema dual existe sólo en cervecería, por una necesidad de convenio con Alemania. En ese modelo, "que no es muy económico, es preciso costear los gastos de locomoción de los alumnos porque el sistema dual debe garantizar la práctica paralela y no siempre ello resulta fácil en determinados momentos, El curso de cervecería se encuentra modularizado y está siendo aprobado por la Secretaría de Educación" (Testimonio).

El proceso de actualización es el resultado del estrecho trabajo del núcleo de educación con los demás núcleos. Ello quedó claro en varios ejemplos dados anteriormente donde la interacción entre las áreas se exploró. Actualmente, las empresas esperan que el Centro tenga un trabajo más dinámico, y "están aumentando la demanda por prestación de servicios, análisis, optimización de procesos de desarrollo de productos. Ellos visan aumento de productividad, requiriendo cada vez más capacitación, perfeccionamiento y especialización de recursos humanos" (Entrevista).

Mantener el material didáctico siempre actualizado es un gran desafío, sea a nivel de información o a nivel de equipamientos. “Es necesario tener el equipo ligado a esas modificaciones y tenemos la obligación de gerenciar ese proceso, porque somos un polo difusor de informaciones. Igualmente en el área de educación se comenzaron a percibir nuevas ideas y procesos y se precisa correr detrás de ello con una rapidez muy grande” (Entrevista).

Las prácticas son otra forma de acompañar los cambios en el mercado y, de acuerdo con los entrevistados, “el Centro tiene una preocupación muy grande en evaluar los relatorios de los alumnos en términos de su práctica. Se intenta estar presente en las empresas buscando retorno de esos alumnos, practicantes y egresados. Siempre que se percibe que algún tema o alguna innovación tecnológica se está considerando con intensidad, o los supervisores nos reunimos con los supervisores técnicos, o traemos palestras sobre el asunto con especialistas de empresas, o visitamos una que está con innovaciones en ese momento y al regreso hacemos una mesa redonda para los alumnos (que cuando visitan empresas van acompañados de un especialista de punta en el área, consiguiendo un aprovechamiento total). Por ejemplo, aquí en el Centro contamos con un matadero y llegó el momento en que presenciar la matanza de pollos es extremadamente importante en el mercado. Hoy, el área está precisando de ello y nosotros llevamos la matanza y el procesamiento a los alumnos” (Entrevista).

Además de ello, el Centro no tiene problemas de colocar alumnos en práctica. “Un ejemplo es el curso de control de calidad en alimentos, que va a terminar en enero y ya tenemos a todos los alumnos colocados” (Entrevista). Aun en el campo de nuevas estrategias pedagógicas el Centro está desarrollando algunos programas y utilizando la metodología de enseñanza a distancia. “Estamos viviendo la experiencia de colocación de la fase escolar y de la fase de práctica en la educación a distancia: los alumnos durante el momento de la práctica van a realizar un módulo de educación a distancia, siendo esa una primera experiencia en asociaciones con las empresas” (Entrevista).

### **5.5. Comentarios finales**

En la actual situación, el Centro posee el sello bronce de CENATEC y, según los entrevistadores “en condiciones de candidatearse al sello de plata. La idea es entrar con la ISO 9002 y tener una unidad de planificación estratégica de medio plazo. Se hizo un seguimiento de información, que comenzó con la planificación estratégica del SENAI Departamento Nacional, con criterios de largo, mediano y corto plazo, e identificando los objetivos del SENAI-DP, las estrategias que el SENAI-RJ va a utilizar y a partir de allí estamos definiendo los escenarios inter-

nos y externos y promoviendo una reflexión sobre el futuro del Centro" (Entrevista).

## **6. CONCLUSIONES**

Aunque no sea objeto de este trabajo hacer una evaluación del Proyecto CENATEC, no se puede dejar de mencionar que, actualmente, es muy importante la presencia de los factores que componen el proyecto CENATEC en la percepción de los gerentes de los dos Centros entrevistados, tanto en la actual, como en el futuro. Eso puede estar relacionado tanto a la necesidad de crear parámetros externos que permitan mayor visibilidad a la actuación del Centro, en cuanto al proceso de obtención de los títulos, que son obtenidos a partir de un fuerte involucramiento de todos los funcionarios del Centro. Los parámetros externos también están asociados a la definición de padrones de eficiencia de gestión técnica y administrativa. En general las referencias a las normas ISO aparecen asociadas al Proyecto CENATEC, existiendo una estrategia clara de obtención de un determinado sello del proyecto, conquistando una certificación ISO.

La inevitable caída, y tal vez extinción del ingreso de contrición (provenientes del compulsorio) condujo a la definición, por parte del SENAI, de estrategias de búsqueda de fuentes alternativa de ingreso, que seguramente encontraron en los CENATEC un brazo operacional altamente eficiente.

La educación profesional continua siendo el eje estructurante de las actividades en los dos Centros. La interacción entre las áreas es muy positiva para la educación, que se traduce en una fuente permanente de nuevas informaciones las que posibilitan la actualización constante de currículos. Crean condiciones, además, para que los alumnos tengan nuevas experiencias en la fase de aprendizaje (participación en testes, ensayos e investigaciones). Evidentemente existen limitaciones para esto: investigaciones que contienen secreto industrial, testes que requieren profesionales habilitados, entre otras.

El vector educativo está permanentemente tensado por la necesidad de buscar estrategias alternativas, que en ciertas situaciones colocan en oposición el área de educación con las otras áreas. Posiblemente, la mejor salida para esta situación, a mediano y largo plazo, se encuentra en el fortalecimiento de la transferencia de tecnología. Se están realizando experimentos en este sentido en ambos centros, lo que debe conducir a una integración entre pedagogía y contenidos técnicos. Es precisamente en la integración de las áreas que se encuentra el verdadero potencial de un CENATEC.



De esta manera los CENATECs configuran un nuevo modelo de formación profesional capaz de dar respuestas a las características actuales del mercado de trabajo, y al mismo tiempo muestran que pueden contribuir a transformarlo por medio de su oferta de formación. La actuación de los CENATECs, a través de sus cuatro vertientes, conduce inequívocamente al aumento de la productividad de las empresas.

No sólo las empresas formalmente organizadas salen beneficiadas por esa nueva forma de actuación institucional, si no que también se amplía el abanico de oportunidades para apoyar la capacidad empresarial y para la constitución de microempresas. Se sabe que muchos cuellos de botella que ocurren en esta área, pueden ser resueltos no sólo por medio de la educación profesional, sino también por asistencia técnica, información tecnológica e investigación aplicada.

Finalmente además del aumento de la productividad deben tomarse en cuenta también las nuevas configuraciones del mercado de trabajo decurrentes de la conformación de redes de subcontratación. El proceso de externalización implica la formación de un nuevo tejido industrial en el surgimiento de nuevas relaciones de interdependencia entre las empresas contratantes y las contratadas, las que contienen actualmente un fuerte grado de inestabilidad. Como las acciones de educación, asistencia, información e investigación podrían contribuir para el aumento de productividad en estas redes es todavía una cuestión abierta.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- CINTERFOR (1996) *Formación y Trabajo: de ayer para mañana*. Montevideo.
- MERTENS, L. (1996) *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: CINTERFOR/OIT.
- OIT (1995) *Training for Self-employment*. Ginebra.
- SENAI (1995) *Projeto CENATEC. Indicadores de desempenho para a educação profissional*. Rio de Janeiro.
- SENAI (1996) *Projeto CENATEC. Indicadores de desempenho para as áreas de assistência técnica e tecnológica: Informação tecnológica e processos de gestão pela qualidade*. Río de Janeiro.

SENAI (1996) Projeto CENATEC. *Sistema de avaliação CENATEC: categoria bronze*. Rio de Janeiro.

SENAI (1998) *Modernização, emprego e qualificação profissional*. Rio de Janeiro.



Este libro  
se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT  
en Montevideo, enero de 2001