

---

**A**gentes vinculados a la  
formación y capacitación para el  
trabajo en América Latina y el  
Caribe. Análisis exploratorio de  
posiciones y expectativas.

Jaime Ramírez Guerrero

Santa Fe de Bogotá, marzo de 1999

Este documento fue preparado por Jaime Ramírez Guerrero, consultor de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del proyecto “Formación Técnica y Profesional en América Latina”, implementada por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

---

<b>Introducción</b> .....	5
<b>I. Necesidad y utilidad de un análisis mas detallado del conjunto de agentes vinculados a la formación y capacitación para el trabajo</b> .....	9
1. Actores estatales .....	14
2. Actores empresariales .....	16
3. Actores laborales .....	17
4. Actores formadores e intermediarios.....	19
<b>II. Acercamiento a los agentes críticos vinculados a la formación y capacitación para el trabajo en América Latina y El Caribe</b> .....	23
<b>III. Posiciones y expectativas de agentes vinculados a la formación y capacitación para el trabajo en Colombia</b> .....	29
<b>IV. Conclusiones</b> .....	33
<b>Bibliografía</b> .....	35



## 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 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.

Sin embargo, 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

---

<sup>1</sup> 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 dentro del mismo. Dentro del mismo quedan incluidas 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. Dentro de la misma se asume como convencional la distinción 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 recalcificación laboral. Se asume también otra connotación de la Formación, como proceso continuado y acumulativo 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.

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 ella 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 capaces 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 y 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 como 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 en 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. En la primera parte se presenta la sustentación conceptual del planteamiento taxonómico y de la selección de agentes críticos; en la segunda se concentra la atención en una caracterización genérica sobre los agentes identificados y en la tercera se profundiza el análisis de posiciones y expectativas de algunos de tales agentes, tratando de sustentar la argumentación con una mínima base de referencias empíricas, tomadas de fuentes secundarias.

Este es un trabajo exploratorio, y de alcances limitados al ámbito del proyecto conjunto CEPAL/GTZ “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe”, por cuanto se han utilizado como fuentes documentales básicas algunas de las monografías producidas dentro del mismo. Dado que no se ha realizado un trabajo empírico específicamente dirigido a validar los supuestos contenidos en la clasificación aquí presentada, inevitablemente en el análisis juegan un papel muy importante la experiencia y la subjetividad del autor.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 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.





## **I. Necesidad y utilidad de un análisis mas 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 en diferentes 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 y 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 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. (véase cuadro 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>

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, procurando 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”.

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 de 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.

Otros problemas son que las empresas 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. Otro desafortunado fenómeno es que, por lo general, las personas que necesitan capacitación en tecnologías duras no tienen los recursos necesarios para pagar la capacitación, mientras que los que buscan las tecnologías más blandas y fáciles de implementar, por lo general son de estratos medios de mayor poder adquisitivo. Otra circunstancia no menos grave es que las poblaciones identificadas como de alto riesgo de desocupación prolongada (jóvenes más 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>3</sup> 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.

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

GRUPOS DE ACTORES	AGENTES ESPECÍFICOS	ROL			FACTORES RELEVANTES DEL CONTEXTO (Para todos los agentes del sector)
		Crítico	Importante	Menor	
1. ESTATALES	1.1. Ministerios de Educación..... 1.2. Ministerios de Trabajo..... 1.3. Ministerios de Fomento, Desarrollo, Industria, etc. 1.4. Ministerios de Economía, Hacienda, etc. .... 1.5. Ministerios de Planificación..... Instituciones Oficiales de Formación Gobiernos Regionales y Locales.....	x x  x	x   x	x  x  x	Coherencia del modelo de desarrollo Consistencia y continuidad de políticas de desarrollo Balance/desbalance entre competitividad de la unidad productiva y desarrollo del trabajador en prioridades de la política de FCT Políticas y prioridades fiscales Articulación/desarticulación institucional Importancia asignada a FCT <b>versus</b> educación básica y superior Estabilidad de grupos tecnocráticos
2. EMPRESARIALES	2.1. Asociaciones empresariales..... 2.2. Grandes empresas y conglomerados..... 2.3. Pequeñas y Medianas Empresas..... 2.4. Líderes empresariales.....	  x	x x x	    x	Claridad, consistencia y continuidad del marco político-institucional Patrones de organización productiva y de inserción de mercado Cultura empresarial predominante Prácticas predominantes de selección y contratación Dinamismo/recesión del mercado Legitimidad y cobertura de las Asociaciones
3. LABORALES	3.1. Federaciones sindicales..... 3.2. Sindicatos de empresa e industria..... 3.3. Organizaciones de trabajadores informales..... 3.4. Líderes sindicales..... 3.5. Sindicatos de las instituciones de formación.....	  x x	x x x	     x	Actitud radical o negociadora predominante Frecuencia de prácticas de concertación Legitimidad y cobertura de las Federaciones Comprensión de los procesos económicos y empresariales

Continuación cuadro 1

4. FORMADORES E INTERMEDIARIOS	4.1. Instituciones de Formación Profesional (IFPs),.....	x				Grado de articulación sistémica de la oferta
	Escuelas de Educación Media Técnica.....	x		x		Adecuación del marco normativo
	4.3. Instituc. de Educación Tecnológica (pos-secund.)			x		Espíritu de cuerpo
5. OTROS ACTORES RELEVANTES	4.4. Empresas de Capacitación No Formal.....			x		Canales de comunicación e intercambio técnico
	4.5. Instituc. de capacitación de origen empresarial....					
	4.6. ONG y Entidades de servicio solidario.....					
	Centros de Invest.y Desarr. Tecnológico				x	Claridad de articulaciones y límites entre desarrollo tecnológico y FCT
	Centros de Desarrollo Empresarial			x		Claridad de articulaciones y límites entre desarr. Empresarial y FCT
	Centros Académicos y de Investigación			x		Producción y circulación de conocimiento sobre aplicable sobre FCT
	Medios de comunicación			x		Difusión de experiencias innovadoras y exitosas
5.5. Organizaciones cívicas y comunitarias				x	Integración de la FCT en estrategias de desarrollo local	
5.6. La cooperación internacional				x		
5.7. Políticos				x		

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 y 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”.

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 públicos y privados y de los empleadores a fin de preparar trabajadores para empleos que requieren conocimiento y habilidades, es una tarea apremiante”

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 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, actualización tecnológica de los programas aplicados por el 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. 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. 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 en los estudios, por centrarse tanto en los casos exitosos se puede 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 declaraciones o comportamientos. Por ejemplo, la distinción entre capacitación y entrenamiento es necesario establecerla 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 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 dentro del mismo, 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, su responsabilidad por la calidad y la cobertura de la educación general, que es la base de formación de los recursos humanos y porque 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 Educación, que dificulta la articulación de políticas, programas y procesos de 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>4</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 una vigorosa tradición de educación técnica y profesional desde el sistema educativo formal, este ámbito del mismo continuó teniendo mucho peso institucional. Una situación *sui generis* es la del Brasil, donde a pesar de la existencia de importantes IFP (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, consistente 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.

---

<sup>4</sup> 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 1940 a 1970, que generalmente gozan de alto grado de autonomía administrativa y financiación específica proveniente de una contribución parafiscal, y que también generalmente pertenecen a la esfera de los Ministerios de Trabajo.

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 IFP 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 IFP, 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 IFP, 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 IFP de América Latina están bajo la dirección de esta entidad, aunque el grado de dependencia es muy variable 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 Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (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 mayor interés en 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 juega en este frente. 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 le 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 IFP 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 plantas de personal institucionales, 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 sus dineros. 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 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 adquiera 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 dentro de él 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 mas 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 el acercamiento de ellos a estos asuntos está fuertemente teñido de ideología y de intereses electorales, por lo que tienden a asociarse intereses muy particulares y esto hace que su participación sea mas reactiva e inmediateista que propositiva y equilibrada. Es un problema de difícil abordaje porque de por medio están consideraciones fundamentales acerca del papel de los partidos políticos en las democracias, pero hay que incluirlos en cualquier estudio que pretenda 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. Adicionalmente, 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 IFP, 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 austriaco, grandes difusores 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 capacidad 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 CFT. Dependen fuertemente de la oferta formativa de la educación 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, e incluso aquella proveniente de 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 con facilidad es 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 razones porque su actitud suele ser mas reactiva que propositiva. Sin embargo, en este sector, se percibe en general 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 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. Para algunos debe hacer parte de la agenda sindical, para otros no. La tendencia actual es a que los sindicatos y sus federaciones cada vez hagan mas primordial este tema en sus negociaciones y en sus 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**

Mas aún que en el sector empresarial, es común que en los sindicatos se vean 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 IFP**

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 IFP, 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 (IFP)**

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. A partir 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 IFP 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”

Se percibe una clara tendencia —no sin grandes resistencias de algunos sectores de las IFP— a que ellas modifiquen su papel, desde el de ejecutores únicas 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 misma empresa como agente de formación.

### **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, IFP, 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 y 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.

### **Empresas de capacitación no formal**

Tradicionalmente han sido instituciones pequeñas y de estructura débil, pero en los últimos tiempos se benefician de un incremento importante en la demanda de sus servicios lo que ha permitido que muchas de ellas ganen en su capacidad institucional. Tienden 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 hacen parte del grupo anterior, pero se caracterizan por que la población que cubren son los trabajadores de su misma 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 mismo de producción al mismo tiempo que adquiere nuevas destrezas o competencias.

## **Organismos no gubernamentales (ONG) y entidades de servicio solidario**

Los ONG son uno de los agentes nuevos mas 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. Dos países donde se han consolidado procesos e incluso organizaciones de ONG 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 cuyos principales líneas de acción es el fortalecimiento institucional de ONG que prestan servicios de formación para trabajo de jóvenes vulnerables.

## **5. Otros actores relevantes**

### **Centros de investigación y desarrollo tecnológico (CDT)**

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 IFP (como el SENAI y el SENA) le apuestan a la conversión de algunos de sus centros de formación más avanzados tecnológicamente en CDT 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 ellos un mayor acercamiento a los empresarios, y de parte de estos abandonar la visión simplista de pretender sacar provecho económico inmediato de sus investigaciones.

### **Medios de comunicación**

Por medio de los medios de comunicación es posible crear consensos y promover ideas, pero también pueden crear confusión cuando su base de información es insuficiente, parcial o sesgada y 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 grados mayores 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 fuere, este tipo de organizaciones son agentes que paulatinamente empiezan a jugar un papel más significativo como articuladores entre agentes públicos y privados de formación para el trabajo, con 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 ONG 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 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 mas críticos vinculados a la formación y capacitación para el trabajo han sido las IFP, los empresarios y el gobierno a través de sus ministerios. Estas son categorías mas bien gruesas, lo que aparentemente contradice la idea general de este trabajo de tratar un acercamiento mas diversificado y profundo al conjunto de agentes implicados.

Esto se puede explicar de dos maneras. Primero, efectivamente sí son los agentes principales, pero esto no invalida la propuesta porque el que tengan esta condición no entra en contradicción con que estén inmersos en un entretelado 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 mas la mirada, se deben tener 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 tale 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 ONG 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 la solución a sus problemas. Algunos analistas opinan que este comportamiento es entendible si se tiene en cuenta que la mayoría del sector productivo latinoamericano viene 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 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 gran variedad de modelos institucionales de IFP 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 el inicio positivo, se han venido desdibujando 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 se lo han dificultado enormemente. Finalmente se encuentran aquellas que sin temor al cambio han permitido replanteamientos profundos.

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 mas discutidos y diagnosticados como este, 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 fuera el problema principal: las IFP en general están bien financiadas (algunos dirían que en ciertos casos están sobrefinanciadas) y también 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 mas vinculados a procesos dinámicos de cambio tecnológico e inserción internacional.

Más bien pareciera que el problema en el ámbito estatal es la paradoja de una conciencia clara sobre la importancia del tema dentro de los profundos cambios que se están produciendo en sus modelos de desarrollo y 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>5</sup> hay importantes características a verificar. La primer característica 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 es la base para políticas sistémicas y duraderas. Cuando la institución o agente en cuestión logre una visión de largo plazo, podrá evitar esa costosa costumbre de iniciar proyectos y dejarlos inconclusos o trancos. 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 mas 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 apropiadamente a los retos del mundo contemporáneo.

La teoría organizacional, la sociología industrial, etc. han planteado el concepto de que las instituciones aprenden; 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 mas apropiada 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 de, por el simple hecho de ser “nuevos”, suponerlos novedosos. No todo nuevo agente tiene

---

<sup>5</sup> Se trata, en este caso, de una interpretación muy libre de la “teoría de los actores”, teniendo en cuenta que este es un ampo 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.

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 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 pero 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 mas 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 la interpretación de otros) por medio de la producción y reproducción de documentos que a la larga no tienen una consecuencias profundas o sustanciales en su 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 mas 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 y también 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 darle 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 bien productivo. Es decir, si lo del agente-eje 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, que se pretende que todos actúen idealmente, que todos participen activamente, que todos asuman fácil y alegremente sus responsabilidades, pero la realidad es bien 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 por ser tan correcta y apropiada la idea, por solo 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 mas 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, el Departamento de Planeación Nacional. 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, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco. También un nutrido grupo de ONG 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 necesitar 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. 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 SENA.

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 del SENA, 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 mas 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>6</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. 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 recurso 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>7</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 y los cambios profundos no se han dado. Según la opinión de la mayoría de los expertos el SENA continúa con

---

<sup>6</sup> Documento *Bases para la operación de un sistema concertado de formación para el trabajo en Colombia*. SENA Dirección General, segunda versión. Bogotá, septiembre de 1998

<sup>7</sup> 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”. Bogota, Octubre 21 de 1998.

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 10 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, sumado a cierta debilidad y temor del mismo gobierno, ha 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 inconveniencia 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>8</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>9</sup>

En cuanto al sector productivo, parece tener una actitud reflexiva y propósitiva o al menos eso es lo que se colige de las declaraciones de Luis Carlos Villegas Echeverry, presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) 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>10</sup>

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. (...) Así mismo, 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>11</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>12</sup>

---

<sup>8</sup> Ponencia de SINDESENA "¿Foro hacia un SENA competitivo o hacia la privatización del SENA?" Bogotá octubre 6 de 1997.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Discurso de instalación del seminario *Lo público y lo privado en la formación para el trabajo*. Luis Carlos Villegas Echeverri, Presidente de la ANDI, Bogotá, octubre de 1998.

<sup>11</sup> Discurso Luis Carlos Villegas E. Op cit.

<sup>12</sup> Discurso Luis Carlos Villegas E. Op cit

Posteriormente hace un listado de las fallas que impiden al SENA la institución que necesita el país, pero 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 desgreño 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>13</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>14</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 las 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 poca, 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 con las características con que lo describimos más arriba.

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 y 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.

---

<sup>13</sup> Discurso Luis Carlos Villegas E. Op cit

<sup>14</sup> Discurso Luis Carlos Villegas E. Op cit



## 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 parece adquiere así validez y relevancia. La indicación —para cada país— de su rol 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 utilizó también 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 es plantear de entrada una dificultad al proceso, por ejemplo.

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 valorativas de quienes asumen el liderazgo de su implementación que el determinismo tecnológico”. 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”.

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 mas comunes, desafortunadamente, que la “madurez”, la dinámica, la inteligencia institucional.

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 mas 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 (op. cit.). 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: Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ “Políticas para mejorar la calidad, 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: Estudio auspiciado por BIRF-CIID-GTZ-BID.
- \_\_\_ (1997) 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
- 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 e Desarrollo o las políticas coyunturales de Gobierno.
- Fundaciones FES, CORONA, RESTREPO BARCO y CONSEJO GREMIAL NACIONAL (1996) Programa de Formación para el Trabajo. Información Básica. Policopiado, Bogotá, 1996
- 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”

- Ganz, Lucio 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”
- 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: Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe”
- Labarca, Guillermo, editor (1999) *Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*. CINTERFOR-OIT, Montevideo
- Lucio, Clemente Ganz 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”
- 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”
- Ramírez Guerrero, Jaime (1997) *Diagnóstico de la Formación para el Trabajo en Colombia*. Bogotá: Programa de Formación para el Trabajo (Fundaciones FES, CORONA, RSTREPO BARCO y CONSEJO GREMIAL NACIONAL..
- Ramírez Guerrero Jaime (1997) “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
- 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”
- 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”