
La articulación entre el
sector público y la empresa
privada en la formación
profesional de América Latina

María Antonia Gallart

Santiago de Chile, 1998

Este documento fue preparado por María Antonia Gallart, consultora 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

I. Introducción	4
1. El contexto de la formación profesional en el fin de siglo	5
2. La respuesta a los cambios por parte de la formación profesional	8
3. Cuatro estudios de caso de los procesos de transformación de la formación profesional	10
II. 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 ...	11
III. Chile: un cambio radical hacia una nueva organización de la formación profesional	15
IV. México: la vocación sistémica de un modelo no institucional	19
V. República Dominicana: una instituciones de formación profesional joven que nació con el nuevo modelo de formación	23
VI. Conclusiones del estudio de casos	27
VII. Los grandes temas	29
1. Las formas de financiación	29
2. La articulación entre formación general y específica	33
3. Gerenciación privada o pública de la formación	34
4. Provisión de los servicios de apoyo a la formación de mediano y largo plazo	34
VIII. Reflexiones finales	37
Bibliografía	41

I. 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 está en el foco del análisis¹. La principal dimensión a analizar, 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

¹ 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.

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. 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), 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); e Instituto de la Formación y el aprovechamiento de los recursos humanos (IFARHU), 1973 (Panamá) 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 Trabajados 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 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 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 organizaciones 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 la gestión de estas instituciones 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 profesional. 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, las instituciones de formación profesional, el 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 rol 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 la década 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 los procesos de trabajo muy difícil 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 privada, 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, el 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 definida 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 rol 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 con 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 chileno, 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.

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; haciendo 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 que 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 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 rol importante 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 con 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: ONG, 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, 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, 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.

3. Cuatro estudios de caso de los procesos de transformación de la formación profesional ²

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

II. 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 confluente 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 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 centro de referencia permite mantenerse en el mercado de los servicios pagos a las empresas, que a veces, debido a las limitaciones de recursos y personal, entra 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 la posibilidad 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.

III. 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 (OTE). El Estado se reserva también el rol 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 facilitarles 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. 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: 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 2 OTIR concentran el 80% del mercado: el de la Cámara de la Construcción (50%) y el de la Sociedad de Fomento Farbril (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 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 primerotiene 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 los mismos. 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.

IV. 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 de formación profesional sectoriales, como el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) correspondiente a la construcción y el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA) a la industria del azúcar; 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 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 a 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 descentralizada, 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, cumplieron ya más de 10 años de operación, 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 100 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 verse 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 destaca una dificultad 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.

V. 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% del mismo 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, 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, 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 mil 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 han 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 institución de formación profesional más grandes 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 relativa 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.

VI. 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, y 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 instituciones de formación profesional siempre respondieron de

cerca a las necesidades del sector privado, pero recibieron críticas debido a sus altos costos. De allí la urgencia de buscar fuentes de ingresos alternativas 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 inmediatos 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 anteriores 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, lo cual se hace en el próximo capítulo.

VII. Los grandes temas

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 la financiación pública de ella. En toda 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 rol del Estado es fundamentalmente evitar la subinversión en formación es fundamental 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 la 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 sólo 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 inclusión 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 investigación y desarrollo y transferencia de tecnología no es fácilmente transferible a otras. 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 focalizar 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 rol de los propios trabajadores en la decisión de la implementación de los cursos es clave para este criterio.

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 integrarse, y el rol 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 los 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. 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 diversas formas de origen de los fondos, maneras de asignarlos, instituciones ejecutoras y 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 una cantidad suficiente de instituciones de capacitación, con infraestructura, recursos humanos y organización adecuada 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, y 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 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.

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; 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 el fortalecimiento institucional al nivel nacional o regional en los 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, y permita 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.

VIII. 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 rol 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 rol asumido por los empresarios, la tradición institucional de las instituciones de formación profesionales, 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.

Asimismo, la inversión en la pequeña y mediana empresa resulta estratégica dada su capacidad de absorción de mano de obra; 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 empresarios 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 algunas pautas para el futuro:

- i. 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.

Bibliografía

- Agüero, Víctor y Labarca, Guillermo (1998) *Fondo de capacitación y entrenamiento: Sugerencias y modelo operativo*. Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- Amargós, Oscar (1998) La formación para el trabajo y la capacitación en República Dominicana: Estudio sobre relaciones entre el sector público y privado. Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ *Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- 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*. Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- Castro, Claudio de Moura (1995a) *Training Policies for the end of the century*: IIEP-UNESCO, Paris.
- _____(1995b) "La capacitación en Oklahoma parece que se hace bien" en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional.: CINTERFOR, número 131, abril-junio, pp. 55-89, Montevideo.
- _____(1998) *The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?* Washington D.C. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Education Unit.
- 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) 1993. *Anuario estadístico de la formación profesional en América Latina*. Montevideo.
- Crespi, Gustavo (1997) *Intermediación privada en el mercado de capacitación, impacto en la pequeña y mediana 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".
- Ducci, María Angélica (1991) *Financing of vocational training in Latin America*. Geneva: ILO.
- McDonnell, Lorraine M. y Grubb, W. Norton (1991) *Education and Training for Work: The Policy Instruments and the Institutions*. Santa Mónica: RAND Ed.
- Martínez Espinoza, Eduardo (1995) *Esquemas de financiamiento público de la formación profesional* en Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Montevideo: CINTERFOR, número 131, abril-junio, pp.25-42.
- Mertens, L. (1997) *La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México*. 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, Marta y Gallart, María Antonia (1997) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: CINTERFOR-OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- PLANFOR (1997) *Política Pública de emprego e renda: Ações do Governo*. Brasilia: Ministerio de Trabajo.
- PLANFOR (1998) *Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador*. Evaluación Gerencial. Brasilia: Ministerio de Trabajo, FAT-Fundo de Amparo ao Trabalhador.
- Zarifian, Philippe (1998) *A gestão da e pela competência*, en Seminario Internacional Educação Profissional, Trabalho e Competencias. Anais. Rio de Janeiro: CNI-SENAI-CIET.