

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 1817
23 de marzo de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y LA CAPACITACIÓN
EN REPÚBLICA DOMINICANA: ESTUDIO SOBRE
RELACIONES ENTRE EL SECTOR
PÚBLICO Y PRIVADO**

*/ El presente documento fue preparado por el señor Oscar Amargós, consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Este documento ha sido desarrollado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ: "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe" (FRG/96/S38). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO CONCEPTUAL	2
2. ENFOQUES SOBRE LA PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO.	3
3. METODOLOGÍA	5
A. LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN REPÚBLICA DOMINICANA. UN BREVE PANORAMA HISTÓRICO	6
1. EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL	6
2. CENTROS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	8
B. LA PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN REPÚBLICA DOMINICANA	11
1. OFERTA PÚBLICA Y PRIVADA DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO	11
2. MATRÍCULA POR SEXO Y ÁREAS DE ESTUDIOS	14
C. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO: ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS ACTUALES	19
1. EDUCACIÓN TÉCNICA	20
2. FORMACIÓN PROFESIONAL	26
3. ESTRATEGIAS DE COMPETITIVIDAD Y ESTRATEGIA NACIONAL DE CAPACITACIÓN	41
D. POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y PRÁCTICAS FINANCIERAS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO	42
1. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN	42
2. PRIVATIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO	44
E. SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	47
1. EDUCACIÓN TÉCNICA MEDIA Y SUPERIOR	47
2. FORMACIÓN PROFESIONAL	51

RESUMEN

Este informe ofrece un panorama de la situación actual de la Formación para el Trabajo y la Capacitación en República Dominicana. Analiza el estado de la relación entre los actores que definen el escenario en que los proveedores, públicos y privados, se desenvuelven frente a los demandantes de este tipo de servicio. Aborda el tema de la privatización y descentralización en el contexto nacional.

Consta de cinco capítulos. El primero establece el marco conceptual y metodológico que orienta la investigación; el segundo ofrece un breve panorama histórico de las instituciones dedicadas a la provisión de este servicio; el tercero analiza el proceso de privatización y descentralización; el cuarto se refiere al financiamiento; y finalmente, las síntesis, conclusiones y propuestas.

INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa de nuevo se plantean políticas de competitividad industrial¹ en varios países de la Región. Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, El Salvador, México, Uruguay, han estructurado sus respectivas propuestas; en República Dominicana, precisamente al momento de preparar este informe, el Gobierno presenta a la consideración de los actores involucrados el "Plan Nacional de Competitividad"².

En todos los planes emerge como uno de los factores claves para crear el ambiente propicio a la competitividad, la formación y capacitación de los Recursos Humanos. Se proponen estrategias específicas, algunas de las cuales sugieren cambios conceptuales y estratégicos de la forma en como abordar el tema. También se plantean modificaciones de los roles de las instituciones responsables de proveer este servicio.

En unión de las políticas de competitividad industrial, "Lo Público y lo Privado en la Provisión de Servicios Educativos" a final de la década pasada y en lo que va de ésta, se ha generado un debate sobre la necesidad de introducir profundas reformas en los ámbitos económico, político y social que permitan lograr una "transformación productiva con equidad". En lo que respecta a la Educación para el trabajo y la capacitación, se verifica un rico proceso de crítica y revisión de las formas de acción pública en el campo de la formación. Los sistemas e instituciones de formación para el trabajo son escenarios de interesantes debates.

Las reformas implementadas y las pendientes de introducir abarcan la cuestión de cuál debe ser el rol del Estado en la provisión de los servicios sociales. La educación, y sobre todo, la orientada a formación para el trabajo, ocupa un asiento de primer orden en la mesa del diálogo social, dado su relación con las aspiraciones de los países de América Latina de mejorar su productividad y competitividad en el marco de una economía globalizada, y superar condiciones de pobreza.

El problema es si este servicio, de vital importancia para impulsar la estrategia de competitividad internacional, debe ser provisto sólo por el Estado, o debe ser traspasado al sector privado, o lograrse una combinación donde se redefinan los roles de las instituciones estatales especializadas y del sector privado.

¹ Peres, Wilson (Coordinador): "Políticas de Competitividad Industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa". Editora Siglo XXI. México.

² Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Enero 1998. Previo a esta propuesta, la Asociación de Industria de la República Dominicana había presentado al Gobierno el documento "Manufactura 2005: Plan Estratégico de Acción".

1. Marco Conceptual

Formación para el Trabajo: En el contexto dominicano, se concibe como todo esfuerzo educativo dirigido a formar la fuerza de trabajo de nivel semicalificado, calificado y de mandos intermedios que los sectores productivos y de servicios requieren. Se le reconoce como un subsistema compuesto por la Educación Técnico Profesional y la formación profesional ocupacional.

Educación Técnico-Profesional: Designa el proceso educativo del nivel medio y superior que implica, además de una formación general y de carácter técnico, la adquisición de conocimientos y competencias prácticas, relativas al ejercicio de profesiones en los diversos sectores de la vida económica y social.

Formación Profesional-Ocupacional: Concebida originalmente como un hecho educativo articulado con el ámbito del trabajo y las formas de tecnología predominante en el entorno, es entendido como un esfuerzo educativo que se orienta esencialmente a la adquisición de calificaciones prácticas y conocimientos específicos, necesarios para el desempeño de un puesto de trabajo o una ocupación. En la actualidad se verifica una evolución del concepto. El centro de atención deja de ser la adquisición de calificaciones prácticas, la atención se fija en el desarrollo de la competencia entendida como la capacidad real que requiere la persona para lograr un objetivo o resultado en un contexto de trabajo dado.

La Formación para el Trabajo abarca la oferta educativa provista por los Institutos de Educación Superior y/o universidades, que además de las carreras de grado (licenciaturas, postgrado, maestría y doctorado), ofrecen programas de pregrado orientados a las áreas técnicas; la que ofrecen los liceos y politécnicos en el nivel medio del Sistema Educativo Dominicano; y finalmente, los ofertados por la Institución Nacional de Formación Profesional en lo adelante (IFP) y otros centros públicos y privados.

Si bien este esquema de formación para el trabajo, basado en el sistema de educación técnica secundaria formal, formación profesional y universidad no es “puro” en razón de que los centros identificados como Institutos Superiores, politécnicos o liceos también ofertan programas semejantes o iguales a los de formación profesional, para el análisis cada oferta se trata por separado.

Los centros, según el origen de su financiamiento y la propiedad, se clasifican en Públicos, Privados y del “Tercer Sector”. Los **públicos** son aquellos financiados con cargo al presupuesto de la nación, o a través de leyes especiales, son de propiedad Estatal y están administrados por funcionarios del gobierno. Los **Privados** son de propiedad particular, venden sus servicios a precio de mercado y procuran obtener ganancias. Los del **Tercer Sector** son aquellos administrados por

funcionarios privados y cuya propiedad puede ser privada o pública. Tienen vocación para satisfacer necesidades públicas o sociales, no para acumular riquezas privadas³. A menudo son financiados con fondos de origen privado y/o fondos estatales.

2. Enfoques sobre la privatización y descentralización de la formación para el trabajo.

i) Enfoque neoliberal. Dos enfoques sirven de marco teórico de referencia para sustentar el debate, el neoliberal y el neoestructural. El neoliberalismo plantea que la responsabilidad gerencial y administrativa de los servicios nacionales de capacitación, debe ser del sector privado en vez del Estado. Las empresas deben reservarse la iniciativa y gestión de los programas de capacitación financiado por el Estado.

Las empresas son responsables de los programas y el financiamiento lo provee el Estado. Ellas deben realizar directamente las acciones de capacitación a través de intermediarios (empresas privadas de capacitación). Es claro que la responsabilidad de las empresas no es compulsiva, sino optativa. Son totalmente libres de decidir cuándo capacitar y cómo hacerlo. El Estado se responsabiliza del diseño del sistema, del financiamiento y la supervisión.

Por lo menos dos hipótesis sirven de referencia a los que favorecen la privatización basada en una "visión radical del mercado", son las siguientes:

Primera. Si el recurso humano debidamente calificado es uno de los elementos claves para que una empresa logre niveles de productividad y competitividad, cuando se trate de contratar nuevos empleados, la empresa, conforme a sus requerimientos, los buscará en el mercado de trabajo; y cuando se trate de mejorar el desempeño de los empleados de que dispone, buscará en el mercado de la capacitación la institución (empresa o centro de capacitación) que le ofrezca la más pertinente y oportuna, y en consecuencia estará dispuesta a pagar por ella, o creará su propio centro de capacitación.

La segunda. Dado que hay graves déficits (cuantitativos y cualitativos) de recursos humanos calificados, y dado que este tipo de servicio tradicionalmente ha sido provisto por instituciones del Estado que están "seriamente cuestionada" sobre todo porque no ofrecen la capacitación que demanda la empresa, y por lo tanto, son ineficientes, una manera de lograr que el servicio de capacitación técnica sea eficiente y eficaz, es privatizando a las instituciones públicas que son proveedoras.

³ Osborne, D. y Geabler, T. "Un Nuevo Modelo de Gobierno. De. Gernika, México 1994, pp. 78.

ii) Enfoque neoestructural. Si el anterior enfoque se basa en una “visión radical del mercado”, este enfoque plantea la necesidad promover “una profunda reforma institucional, sujeta a dos lineamientos básicos: la integración de las unidades educativas, en todos los niveles del sistema de formación de recursos humanos, con su medio o entorno real; y la coordinación entre sí de esas unidades, multiplicando sus conexiones, puntos de entrada y salida y, en general, su capacidad de relacionarse horizontal y verticalmente dentro del sistema y con la sociedad”⁴.

Para lograr estos propósitos se requiere dotar de mayores niveles de autonomía a los establecimientos educativos. “Dicho proceso puede concebirse en una doble perspectiva: primero, como un desplazamiento de las responsabilidades de gestión de los establecimientos desde arriba hacia abajo, hasta radicarlas en cada unidad educacional, la cual así adquiere autonomía para innovar y adaptarse a su medio. Segundo, como un desplazamiento del control burocrático centralizado de los establecimientos hacia formas de evaluación basadas en los resultados, que a la vez, incentivarán a las unidades educativas para que asuman ellas mismas la responsabilidad de su proyecto institucional y la gestión eficaz de sus recursos humanos, de apoyo y financieros”⁵.

Este enfoque sostiene, en relación con la Educación Técnica Media, que la autonomía de los liceos o politécnicos profesionales, permitiría colocar a estas unidades educativas en el plano de las exigencias sociales y laborales, y responder a las necesidades del desarrollo productivo local y lograr corresponsabilidad de las empresas en su gestión.

Con respecto a las Instituciones de Formación Profesional, una mayor autonomía les permitiría establecer relaciones directas y flexibles con las empresas. En consecuencia, es deseable redefinir el papel que desempeñan los institutos públicos de capacitación en función de los requerimientos del entorno. Así por ejemplo, cuando exista una oferta dinámica de capacitación privada, las IFPs, deberían concentrarse en preparar instructores; en cambio, cuando la oferta privada sea limitada, complementarla; servir de intermediarios para la capacitación específica de grupos en situación desventajosa o para la reconversión laboral de los trabajadores.

En función de los enfoques los hacedores de políticas propondrán acciones que implican arreglos institucionales distintos para la provisión del servicio de educación para el trabajo y la capacitación. Por tanto frente a este tema en la

⁴ CEPAL/UNESCO: “Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad”. Santiago de Chile, 1992, pp. 142.

⁵ Ibid. P. 133.

actualidad se verifican consensos y desacuerdos. Sobre este tema, en toda América Latina se verifica un creciente consenso respecto a la necesidad de dar mayor peso a las fuerzas del mercado y al sector privado para dirigir el desarrollo de la región, "ya que hoy se está plenamente consciente de que no sólo hay fallas de mercado, sino también del Estado"⁶.

En este estudio se entiende por **privatización**, de un lado, el proceso que implica el traspaso del financiamiento, propiedad y gestión al sector privado de los establecimientos educativos de propiedad pública y especializados en este tipo de Educación; de otro lado, el surgimiento de entidades proveedoras que generan sus propios recursos financieros y de apoyo, mediante la venta del servicio de formación y capacitación, independientemente de si cuentan o no con aval oficial para operar.

Por **descentralización** se entiende como el proceso mediante el cual el Estado, manteniendo la propiedad y el apoyo financiero, delega las responsabilidades de gestión de los procesos y de los establecimientos educativos a terceros. La descentralización recorre un itinerario que va desde la autonomía controlada, hasta la delegación de la capacidad para decidir sobre qué tipo de servicio o programa educativo ofrece el centro o la institución, incluyendo libertad para innovar y adaptarse a su medio, y en algunos casos, generar recursos económicos adicionales para su operación.

3. Metodología

A partir del presente marco teórico, se interpretan los datos e informaciones referidas al tema central de este estudio. La unidad de análisis es la Formación para el Trabajo y la Capacitación, que por su propósito común de preparar los recursos humanos que los sectores productivos y de servicios requieren para su operación y desarrollo, se considera como un subsistema conformado por la Educación Técnica Media y Superior y la Formación Profesional. Se analiza cada componente tomando en cuenta las variables pertinentes del proceso de privatización y descentralización de este servicio. Se consultaron fuentes documentales y personas con autoridad para referirse a los tópicos que trata la investigación.

⁶ Ramos, Joseph: "La Política de Desarrollo Productivo en Economías Abiertas. En Políticas de Competitividad Industrial". Siglo XXI. 1997, pp. 291.

A. LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN REPÚBLICA DOMINICANA. UN BREVE PANORAMA HISTÓRICO

En este capítulo se argumenta que, los primeros y más importantes centros de Educación Técnica Media, aunque de propiedad estatal, son administrados por la Iglesia Católica, y que por tanto, operan de manera descentralizada. Los centros y universidades que ofrecen programa de esta modalidad en el nivel superior, en su mayoría, son privados.

En lo que respecta a los primeros centros propiamente orientados a la formación profesional, denominados originalmente como escuelas laborales o vocacionales, fueron auspiciados por el Estado y siguen siendo gestionados por entes públicos. Con la creación del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), institución autónoma y descentralizada del Estado y de conformación tripartita, se inicia una nueva etapa de la formación profesional del país.

Simultáneamente con el desarrollo de INFOTEP, a final de la década de los ochenta y principio de ésta, se registra un crecimiento importante de centros privados y del "tercer sector" que participan en la oferta correspondiente a la formación profesional y la Educación Técnico Media y Superior.

1. Educación Técnico-Profesional.

En el año 1932 surge en el país el primer centro que marcará el desarrollo de la Educación Técnico-Profesional. En ese año se fundó la Escuela Salesina de Artes y Oficios, que en 1951 se convierte en el Instituto Técnico Salesiano (ITESA). Con la creación del ITESA se inicia la Educación Técnico-Profesional en la República Dominicana. Actualmente es uno de los principales centros con que cuenta el país. Es gestionado por la congregación de los Salesianos y se puede considerar como una entidad privada del "tercer sector".

En 1949 se crea la Escuela Agrícola San Ignacio de Loyola de Dajabón. Al siguiente año, la Salesiana de la Vega. En 1953 se crea el Instituto Politécnico Loyola de San Cristóbal. Seis años después, en 1959, surge el Instituto Politécnico Nuestra Señora de las Mercedes en Santiago y la Escuela de Labores y Ciencias Domésticas, en Santo Domingo, hoy Politécnico Femenino Nuestra Señora de los Angeles Custodios. Todos estos centros son administrados por la Iglesia Católica.

En la década de los setenta se produce un movimiento de reforma de la educación secundaria, que trató de introducir una educación polivalente con énfasis

en la educación técnica. Con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo se construyeron cuatro Politécnicos con excelente equipamiento y 30 liceos fueron incorporados al proceso de reforma. Con el desarrollo de la Educación Técnico-Profesional, la Secretaría de Educación crea la estructura organizativa que la regula y controla: la Dirección General de Educación Técnico- Profesional.

Este proyecto de reforma de la educación secundaria generó también un fuerte movimiento de oposición de algunos sectores que por razones ideológicas consideraban que era una imposición extranjera. Este movimiento de reforma se produce en una época de fuertes controversias políticas que “convirtieron a las escuelas públicas, sobre todo a las de nivel secundario y la universidad estatal, en campos de batalla contra la policía y bastiones de lucha por las libertades públicas y los derechos humanos”.

Las controversias políticas unidas al descuido gubernamental provocaron que la iniciativa de reforma de la educación secundaria iniciada en la década anterior, a partir de los ochenta entrara en un proceso de abandono hasta tal punto que el proyecto fue prácticamente desestimado. Incluso algunos de los politécnicos, aun teniendo sus equipamientos, no iniciaron su operación.

Ahora bien, el abandono del proyecto de reforma de la educación secundaria no fue exclusivo de esta modalidad. La educación dominicana en la década de los ochenta cayó en una profunda crisis, caracterizada por la baja calidad; ausencia de material didáctico; descenso presupuestario; descuido de la educación técnica; y un largo rosario de carencias que incluía una ineficiente administración.

A final de la década de los ochenta, frente a ese deterioro, surgieron importantes iniciativas auspiciadas por la sociedad civil, especialmente por sectores empresariales y educativos, cuyo propósito fue rescatar la educación del estado de abandono y promover su modernización. El “movimiento de rescate” creó el ambiente de consenso nacional sobre la necesidad de enfrentar el problema: surge el **Plan Decenal de Educación**.

A la par, en el ámbito de interés de este trabajo, se destaca una importante contribución para el desarrollo de los recursos humanos. Se trata del Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Enseñanza Técnico-Vocacional, aprobado en el año 1990, cuyo objetivo general era contribuir al mejoramiento y expansión de la educación técnico-vocacional, desplegando esfuerzos por mejorar la calidad de sus resultados.

⁷ Díaz Santan, Miriam: “Educación y Modernización Social en República dominicana”. INTEC. Santo Domingo, 1996.P. 8.

La iniciativa es conocida como “El programa BID/ FUNDAPEC”, siglas correspondientes a las instituciones directamente involucradas, es decir, Banco Interamericano de Desarrollo, organismo que dispuso de 20 millones de dólares para este proyecto; y la Fundación de Crédito Educativo, FUNDAPEC, ONG del sector empresarial privado, dedicada a otorgar créditos educativos a estudiantes de nivel secundario y superior. El programa contempló tres grandes acciones:

- a) Crédito a instituciones educativas para ampliación y/o mejoramiento de sus instalaciones, equipamientos y capacitación profesoral.
- b) Crédito educativo para estudiantes de escasos recursos económicos para cursar carreras técnicas de los niveles medio y superior.
- c) Cooperación técnica para el fortalecimiento del sistema de enseñanza técnico-vocacional.

La intención de este proyecto estuvo dirigida a crear y/o ampliar la oferta privada de capacitación técnica del país, a través del financiamiento a centros privados. Sin embargo, por razones de insuficiente demanda de crédito por parte de entidades privadas, luego se incluyeron centros de propiedad Estatal como beneficiario; tal es el caso de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, que inició la ejecución del denominado “Proyecto Carreras Técnicas UASD-BID-FUNDAPEC”, que aún no ha terminado de materializarse porque la alta casa de estudios no ha logrado obtener los fondos de contrapartida que exige el BID para otorgar los desembolsos correspondientes; y el Instituto Politécnico Loyola que sí realizó una importante inversión en equipamientos. Un total de 22 instituciones educativas se convirtieron en subprestarias del programa BID-FUNDAPEC.

En lo que respecta a la Formación Técnica de Nivel Superior, los centros que ofertan programas de técnicos superiores o tecnólogos surgieron a principios de los años noventa. Todos los institutos de Educación Superior son privados.

2. Centros de Formación Profesional.

Los primeros centros que se pueden considerar propiamente especializados en formación profesional o formación técnico profesional, surgieron por iniciativa del Estado. Fueron creados por motivaciones de tipo social más que motivaciones de tipo económico o de “apoyo a los sectores productivos” del país. La misión que se le encomendó, en décadas pasadas a estos centros, fue la de ser receptores de vastos sectores de poblaciones que se encontraban excluidos de las oportunidades educativas, por tanto, se concentraron en ofrecer un tipo de educación para los “pobres”. Simultáneamente con la iniciativa oficial, también fueron surgiendo “academias comerciales” y centros o “escuelas laborales” patrocinadas por grupos privados voluntarios.

En 1952 fue creada la Escuela Nacional de Artes y Oficios (ENAO), hoy Politécnico de Santo Domingo, como una dependencia de la Secretaría de Educación y Cultura, "para dar educación técnica a jóvenes desertores del sistema formal de educación y que necesiten integrarse a la actividad productiva".

En el año 1963, mediante un acuerdo entre el gobierno español y el dominicano, el primero donó los equipos y herramientas necesarias para la instalación de cinco centros de "formación laboral acelerada". Empezaron a funcionar en 1966 bajo la administración de diferentes dependencias del Estado, tales como, la Secretaría Administrativa de la Presidencia, Corporación de Fomento Industrial y de la Secretaría de las Fuerzas Armadas.

Con el funcionamiento de estas escuelas y la creación de la Escuela Vocacional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que se estableció en Baní en 1966, la Formación Profesional va adquiriendo cada vez mayor importancia. En ese mismo año, a iniciativa de la Corporación de Fomento Industrial, se funda la Escuela de Formación Laboral Acelerada (EFLA). Esta escuela pasa luego a ser administrada por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales hasta su desaparición. Para esa época también se funda el Centro Nacional de Artesanía (CENADARTE), que depende la Presidencia de la República.

En 1971 se inauguraron dos centros regionales de "formación laboral acelerada" en las ciudades de San Pedro de Macorís y Barahona. Estos nuevos centros dependían de la Secretaría de la Presidencia y eran supervisados por la Escuela Vocacional de las Fuerzas Armadas que se había establecido en Baní. Para el año 1978 existían en el país varios centros de esta naturaleza dependiendo de distintas instituciones gubernamentales. Mediante la Ley 905 todos, exceptuando la del Seguro Social, que todavía operaba hasta ese momento, pasaron ser dependencia directa de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Hoy constituyen once centros administrados por una Dirección General dependencia de esa Secretaría.

En 1968 se promulga la Ley 299 de Incentivo Industrial con la cual se inaugura tardíamente en nuestro país el modelo de industrialización cuyo objetivo era sustituir importaciones. La industria fue fomentada a través de una alta protección, exenciones tributarias y un tipo de cambio preferencial para la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no disponibles en el país.

Independientemente de las críticas que se hacen al modelo, se reconoce que "los incentivos previstos en nuestro régimen de promoción, han sido eficaces

en aumentar las inversiones e incluso el empleo...⁸ El hecho es que el país, con la promulgación de esa Ley, entró en una nueva fase de su desarrollo industrial. En el período 1968-1981, la industria dominicana empleaba alrededor de 200,000⁹ obreros, para una tasa de crecimiento promedio de 9.25% anual. Sin embargo, la industria no logró convertirse en el sector líder, manteniendo una escasa diversificación e insuficientes eslabonamientos interindustriales e intersectoriales. En la actualidad, la actividad industrial emplea alrededor de 17.2% (539 mil) de la población ocupada (3.1 millones de personas).

Con el rápido incremento de la producción industrial, alcanzado en el país durante la década de los años setenta, impulsado por los incentivos otorgados por la Ley 299 que propició la introducción de tecnologías, equipos y maquinarias de una complejidad muy superior al nivel promedio de las fuerzas productivas predominantes en la República Dominicana en la década anterior, surgió la necesidad de contar con mano de obra local calificada para sustentar el impulso del nuevo proceso productivo. La oferta de las instituciones existentes, era limitada y obedecía a demandas de tipo social.

Una “convergencia de propósitos¹⁰” entre los sectores productivos emergentes, liderado por los empresarios del Parque Industrial de Herrera¹¹ que se había desarrollado como consecuencia de la Ley de Incentivo Industrial; del Sector Oficial, representado por la Secretaría de Estado de Trabajo, y la colaboración de organismos internacionales, especialmente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hizo posible la creación del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), mediante la Ley 116 de 1980. El INFOTEP “es una entidad autónoma, de carácter no lucrativo y patrimonio propio, encargada de regir el sistema de capacitación, perfeccionamiento, especialización y reconversión de los trabajadores (Art. 1); Se crea, básicamente, a fin de que imparta a los jóvenes y adultos, educación para el trabajo utilitario. Concentrará sus esfuerzos en preparar mano de obra para satisfacer las necesidades productivas nacionales (art. 4)”.

Para el año 1982 el país había agotado su capacidad de endeudamiento y sus reservas monetarias llegaron a niveles críticos. La situación económica demandó iniciar un proceso de ajuste. En 1983 se firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, lo que implicó la adopción de un conjunto de medidas de política económica que han tenido efectos en los diversos sectores de la economía.

⁸ Alemán, José Luis: 27 Ensayos sobre Economía y Sociedad Dominicana. Colección Estudios. UCM. Santiago, 1982. P. 164.

⁹ Esta cifra incluye a todas las empresas del parque nacional industrial, no necesariamente incentivadas por la Ley 299.

¹⁰ Material de difusión sobre los orígenes de INFOTEP.

¹¹ Este parque se desarrolló a partir de las políticas de Incentivo Industrial.

La modificación de los precios relativos, a través de la depreciación del peso respecto al dólar, incentivó las actividades de exportación de servicios. El turismo y las zonas francas, que habían tenido un crecimiento lento hasta 1982, han logrado un crecimiento espectacular. Las zonas francas que en 1980 generaron 20 mil empleos, en la actualidad emplean alrededor de 185 mil personas; el sector turismo, por su parte, en los últimos años ha generado más de 40 mil empleos directos.

El nuevo escenario económico y el proceso de modernización de la sociedad dominicana, incentivó la aparición de “nuevas escuelas laborales”, institutos y academias comerciales privados que junto a las instituciones oficiales de formación profesional configuran el panorama de la oferta actual de la Educación para el Trabajo en República Dominicana.

B. LA PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN REPÚBLICA DOMINICANA

En este título se argumenta que en República Dominicana, por razones históricas y por el desarrollo incipiente de un mercado de servicios de capacitación, se verifica simultáneamente, un proceso de privatización, entendida como el surgimiento de entidades proveedoras que generan sus propios recursos financieros y de apoyo, mediante la venta del servicio de formación y capacitación; y de descentralización entendida como la delegación de la responsabilidad de gestión de los establecimientos educativos a terceros, manteniendo el Estado la función financiera y la facultad para decidir sobre el tipo de capacitación a ofertar.

1. Oferta Pública y Privada de Educación para el Trabajo

Número de Centros

En el año 1991 un estudio patrocinado por el “Programa BID/FUNDAPEC”, denominado Encuesta Nacional de Necesidades Institucionales (ENNI)¹², determinó que habían 507 centros que ofertaban programas o cursos que corresponden a los niveles medio y superior de Educación Técnica y a la formación profesional.

¹² FUNDAPEC: ENNI '92, julio de 1994. Santo Domingo. P.31

Cuadro 1
PROPIEDAD DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS, POR SECTOR Y NIVEL EDUCATIVO

SECTOR	NIVELES							
	Superior		Medio		Form. Profesional		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Oficial	3	13.6	23	46	59	13.6	85	16.8
Semi-Oficial(*)	-	-	2	4	35	8	37	7.3
Privado	19	86.4	25	50	341	78.4	385	75.9
Total	22	100	50	100	435	100	507	100

(*) Semi-Oficial es equivalente a centros de propiedad estatal, pero administrados por organizaciones privadas.

Fuente: Encuesta Nacional de Instituciones de Educación Técnica y Formación Profesional, ENNI'92.

El 76% de los centros era de propiedad privada, de ellos, el 7.3% administrados por congregaciones religiosas o por organizaciones sin fines lucrativos. La propiedad de los centros varía según el nivel; en el superior, el 86.4% (19) era de propiedad privada; en el nivel medio, los porcentajes se dividen en partes iguales; en cambio, en los de formación profesional, el 78% de era de propiedad privada.

Se debe indicar que la mayoría de los clasificados como de formación profesional son pequeñas unidades educativas dedicados a la provisión de servicios de capacitación en las áreas de comercio, (academias e institutos comerciales), de belleza (academias de belleza) y de confección ("modista y sastrería). De los 507 censados en 1991, 299 estaban reconocidos por una de las tres instituciones del Estado que tienen atribuciones para ello. El 61% (208) operaba sin ningún tipo de regulación o reconocimiento. de las entidades oficiales. El cuadro no. 2 ofrece las áreas o especialidades que cubren.

Cuadro 2
CANTIDAD DE LABORATORIOS Y TALLERES POR AREA DE CONOCIMIENTO
Y NIVELES EDUCATIVOS 1991

TALLERES Y/O LABORATORIOS	NIVELES			
	Medio	Form. Prof.	Total	%
Agropecuario	2	2	4	0.4
Confecciones	11	202	213	19.2
Artes Gráficas	3	4	7	0.6
Maderas y Afines	3	30	33	3.0
Metalmecánica, Electricidad, Electrónica y Mecánica Automotriz	23	123	146	13.2
Construcción	-	10	10	0.9
Informática	10	73	83	7.5
Hotelería y Turismo	3	83	86	7.8
Comercio	50	278	328	29.6
Manualidades y Artesanía	3	55	58	5.2
Belleza	4	104	108	9.8
Otros	12	15	27	2.4
Total	126	981	1107	100

Fuente: ENNI'92

A partir de las informaciones suministradas por los organismos rectores, en la actualidad existen en el país 247 centros educativos incluyendo todas las universidades (27) e institutos superiores (8) registrados en las dependencias oficiales. Con respecto al año 1991 se evidencia una disminución de un 17.4% de los centros reconocidos. De los registrados oficialmente en 1997, el 63.47% es de propiedad privada; el 18.73% pertenece al Tercer Sector; y el 17.8%, al sector público.

Cuadro 3
PROPIEDAD DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS RECONOCIDOS, SEGÚN
SECTOR Y NIVEL EDUCATIVO. 1997

SECTOR	NIVELES							
	Técnico Superior(*)		Bachillerato Técnico		Form. Profesional		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Público	1	5.26	41	33.88	25	13.88	67	24.0
Privado	17	89.47	63	52.0	70	64.81	150	58.64
Tercer Sector	1	5.26	17	14.0	22	21.29	41	17.3
Total	19	100	121	100	117	100	257	100

(*) Sólo se incluyen las universidades e institutos superiores que tienen programas de Técnico Superior.

Fuente: Elaborado a partir de informaciones suministrada por el CONES, SEEC e INFOTEP

La disminución que se registró entre 1991 y 1997, se debe a la desaparición de centros que ofertaban cursos considerados de formación profesional. La explicación de este aparente “retroceso” en el número de oferentes privados se debe a la irrupción de la computadora personal en las actividades cotidianas de las empresas. Como se indicó más arriba (véase el cuadro no.2), de los 507 centros que indicaron tener talleres o laboratorios, 328 eran del área de comercio; es decir que en su mayoría eran “institutos o academias comerciales” en los que básicamente se enseñaba mecanografía, archivo, etc., utilizando como instrumento de aprendizaje la clásica máquina de escribir. Los que lograron “reconvertir” su tecnología, pasando de la “máquina mecánica” a la “máquina electrónica digital”, en la actualidad tienen mucha demanda.

Si bien los “centros” de formación profesional disminuyeron, los de nivel medio registran un importante crecimiento. El número de centros que ofrece el bachillerato técnico aumentó en un 126% con respecto al año 1991. Este crecimiento se debe a dos factores combinados: El primero, por la reestructuración del plan de estudio de la Educación Técnica media que empieza a aplicarse a partir de 1995 con la Ordenanza 1'95¹³. En este dictamen se establece que “la Educación Media comprende la Modalidad Técnico Profesional con dos opciones, una de carácter post-primaria, el Técnico Básico, con un año de duración, y la otra, el Bachillerato Técnico, que corresponde al segundo ciclo del nivel, con una duración de dos años”. Para el primer caso, los egresados reciben el certificado de Técnico Básico. El segundo factor tiene que ver con el impacto del “Programa BID/Fundapec”. De las 22 entidades que fueron beneficiadas con el crédito, más de la mitad son colegios privados que se “reconvirtieron” a esta modalidad para ofertar el Bachillerato Técnico **en el área comercial**.

2 Matrícula por Sexo y Áreas de Estudios.

La encuesta ENNI'91 determinó que había una matrícula de 222,882 alumnos, incluyendo los alumnos universitarios de todas las carreras. Descontando la matrícula universitaria, el número de estudiantes vinculados a carreras y cursos de Educación Técnica y Formación Profesional, sumaron alrededor de 197,422. De este total, el 6% corresponde al nivel medio y el 94% a la formación profesional¹⁴. Los Institutos Técnicos Superiores se crearon entre 1989 y 1991. Todos están bajo gestión privada. El cuadro 4 muestra la distribución por sexo y áreas de estudios.

¹³ En agosto de 1995, anterior a la aprobación de la nueva Ley de Educación, el Consejo Nacional de Educación emitió la “Ordenanza 1'95 que establece el currículum para la Educación Inicial, Básica, Media, Especial y de Adultos del Sistema Educativo Dominicano”. SEEC. Mimeo. Agosto. 1995

¹⁴ La investigación consideró todas las universidades, aun no ofertaran programa de Educación Técnica de nivel superior.

Cuadro 4
ALUMNOS POR SEXO, SEGÚN AREAS DE ESTUDIO
TODOS LOS NIVELES

Área de Estudio	Total	Masculino		Femenino	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Industria	44585	24779	55.6	19806	44.4
Comercio	81964	29162	35.6	52802	64.4
Agropecuaria	3013	2553	84.7	460	15.3
Informática	17380	9084	52.3	8296	47.7
Labores	15773	4553	28.9	11220	71.1
Turismo	12718	3486	27.4	9232	72.6
Salud	2372	565	23.8	1807	76.2
Belleza	11031	525	4.8	10506	95.2
Construcción	949	667	70.3	282	29.7
Educación	50	15	30.0	35	70.0
Otras Áreas	7587	2686	35.4	4901	64.6
Totales	197,422	78,075	39.5	119,347	60.5

Fuente: Encuesta INNI'92

Se observa que del total de la matrícula, el 60.5% es de sexo femenino. La mujer predomina en las áreas de Comercio (64%), "Labores" (manualidades), turismo, salud (enfermería), Belleza (95%), Educación y en otras áreas no especificadas. Las "preferencias" de las mujeres por estas áreas de actividad, indican un marcado sesgo hacia las profesiones o áreas de actividad consideradas tradicionalmente como "propias" del sexo femenino.

Sin embargo, este tipo de "segregación ocupacional sexista", progresivamente se ha venido modificando, en la medida que la economía ha entrado en un proceso de modernización relativa y por iniciativas para promover la incorporación de la mujer a estudiar "carreras técnicas no tradicionales" estereotipadas como propias para el sexo "fuerte" (Mecánica Industrial, Mecánica Automotriz, Electricidad, Madera, etc.). INFOTEP por ejemplo, se plantea que en ese tipo de profesiones, y sobre todo, en la formación dual, cada vez que se inicia un nuevo curso, se deberán incorporar por lo menos el 5% de mujeres¹⁵.

¹⁵ La IFP dominicana ha firmado un acuerdo con una ONG del área de la mujer para facilitar la aplicación de esta política.

Cuadro 5
MATRÍCULA SEGÚN SEXO Y CENTROS PRIVADOS Y PÚBLICOS
RECONOCIDOS POR NIVEL
1997

Niveles	Sector Público			Sector Privado			Totales		
	Centros	Matrícula			Matrícula		Centros	Matrícula	
Nivel Superior		Total	Fem		Total	Fem.		Total	Fem.
1.Univd	1	8,300	4800	10	7,156	4,007	11	16,090	9,449
2.Inst. Superior	-	-	-	8	2,753	1,628	8	2,753	1,628
Subtotal	1	8,300	4,800	18	9,909	5,635	19	18,843	11,077 (58.8%)
Nivel Medio									
1. Politécnico	18	4,868	2,813				18	4,868	2,813
2. Liceos y Colegios	23	6,220	3,594	80	5,192	2,813	103	11,312	6,407
Subtotal	41	11,088	6,407	80	5,192	2,813	121	16,288	9,220 (56.6%)
Formación Profesional									
1. Centros Tipo FP (*)	13	82,290	36,306	2	780	400	15	83,070	36,706 (46.1%)
2. Escuelas, Institutos, Academias	12	7,517	4,510	90	56,377	33,826	102	63,894	38,336 (60%)
Subtotal	25	89,807	40,816	92	57,137	34,226	117	146,964	75,042 (51.0%)
TOTAL	67	99,295	52,024	193	72,238	42,674	257	182,095	95,339 (52.35%)

Fuente: Elaborado a partir de informaciones suministradas por el CONES, SEEC e INFOTEP.

(*) Centros que poseen equipamientos y herramientas que permiten aprender una ocupación u oficio, realizando tareas reales relacionadas con las distintas áreas ocupacionales.

Desde el punto de vista cuantitativo, el cuadro 5, ofrece un panorama del subsistema de Educación para el trabajo. En el **nivel superior** el 52.5% de la matrícula la tiene el sector privado, y del total de la matrícula, el 58.8%, es de sexo femenino; en el **nivel medio**, el 68% corresponde al sector público. De todos los matriculados en este nivel, el 56.6% es de sexo femenino.

En lo que respecta a la **formación profesional**, el 38.9% se matriculó en los centros privados. En este nivel se da una especificidad con respecto a las demás ofertas que debe ser destacada. Del total de estudiantes (146,964), el INFOTEP registró una matrícula de 82,000 participantes que representa el 55.8%. Esta institución sólo posee tres centros propios con capacidad para atender a 14 mil estudiantes, el resto lo atiende a través de los llamados Centros Colaboradores¹⁶, en las propias empresas y en locales habilitados temporalmente para ejecutar la capacitación (unidades o talleres móviles).

En lo que respecta al sexo de los matriculados en programas de formación profesional, el 51% es mujer; sin embargo, del total matriculado en las especialidades ofertadas por INFOTEP y demás centros "clásicos" de formación profesional, el porcentaje de mujeres se reduce a un 46.1%; mientras que en las denominadas "escuelas laborales", institutos y academias comerciales, la participación femenina se eleva a un 60%.

Resumen. En la República Dominicana existen en la actualidad 257 centros que ofertan programas de Educación para el Trabajo en los niveles superior, medio y de formación profesional. En el nivel superior, el 95% de los centros pertenece al sector privado

En el **nivel medio**, el 66% de los centros pertenece al sector privado. De los 18 politécnicos de propiedad estatal, siete son administrados por la Iglesia Católica a través de la Congregación de la Compañía de Jesús (Jesuitas), la Salesiana, las Hermanas de la Caridad del Cardenal Sancha, Perpetuo Socorro, Altagraciona y San Francisco de Asís (Capuchinos). Existe un convenio entre el Estado y la Iglesia donde el primero otorga total autonomía en la administración de estos centros. Los estudiantes pagan parte del costo de la matrícula, mientras que el Estado aporta el mayor porcentaje del financiamiento, también generan otros ingresos para su operación mediante venta de algunos servicios, incluyendo cursos de corta duración (educación continuada). Casi todos son utilizados por INFOTEP en horarios vespertino y nocturno como Centros Colaboradores.

La Educación Técnica Media ha experimentado un crecimiento cuantitativo modesto en los últimos cinco años. De una matrícula de 12 mil estudiantes registrada en 1991, pasó a 16,280 en 1997. Ese crecimiento se ha debido en gran medida al surgimiento de colegios o liceos privados que han recibido la autorización del Secretaría de Estado de Educación para ofertar esta modalidad. En lo que respecta a las áreas o especialidades, sigue predominando la comercial; de hecho el crecimiento en la matrícula se ha producido básicamente en esta rama de

¹⁶ Los Centros Colaboradores son entidades (centros de capacitación) públicas y privadas reconocidas por esa Institución. En el capítulo siguiente se ofrecen detalles sobre la relación de la IFP con estos centros.

actividad ya que el año de referencia (1991), había una matrícula de 9,677¹⁷ estudiantes, y en 1997, pasó a 11,696. El crecimiento experimentado es responsable del 47% del incremento total de la matrícula correspondiente a este nivel.

De manera que en este nivel se verifica simultáneamente, un proceso de privatización, entendida como la aparición de entidades proveedoras que generan sus propios recursos financieros y de apoyo, mediante la venta del servicio de formación y capacitación; y también de descentralización, entendida como la delegación de las responsabilidades de gestión de los procesos y de los establecimientos educativos a terceros, manteniendo el Estado la función financiera y la facultad para decidir sobre el curriculum cuando se trata de los programas formales regulados por el Secretaría de Estado de Educación¹⁸. Sin embargo, tienen facultad para ofrecer otros tipos de cursos de capacitación.

En lo que respecta a la **formación profesional**, la oferta es dominada por el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional. En 1997, del total matriculado en programas de esta naturaleza (146,964) INFOTEP registró una matrícula de 82,000 participantes, que representa el 55.8% del total. De los 117 centros, 92 son privados (con y sin fines de lucro). Sin embargo, su contribución en relación con los matriculados en ese año, es de sólo un 38.8% con respecto al total. Los públicos pertenecen a las Fuerzas Armadas (Escuelas Vocacionales), a INFOTEP y a la Secretaría de Estado de Educación.

A partir de las cifras referidas a la oferta de **formación profesional**, se pudiera concluir que en la República Dominicana, el servicio de capacitación que por su naturaleza y propósito debería estar, de acuerdo al enfoque neoliberal, en manos de "proveedores privados", lo ofrece básicamente el Estado. Si así se concluyera, probablemente se incurra en una apreciación superficial de las cifras presentadas. Para poder realizar una correcta lectura de los datos precedentes, se debe profundizar en el análisis de las estrategias y políticas actuales referidas a la formación para el trabajo en este país, en particular, a la institucionalidad de la formación profesional.

Lo consignado precedentemente, por razones históricas y la irrupción de centros privados, permite aseverar que se ha venido configurando un subsistema considerado como tal por el propósito común, pero claramente segmentado en educación técnica dirigida a ocupaciones de nivel medio en el mercado de trabajo y educación "vocacional" dirigida a ocupaciones manuales semicalificadas y calificadas que, aún no opera con un grado deseado de interrelación entre las

¹⁷ Estadísticas Educativas. Secretaría de Estado de Educación y Cultura. Santo Domingo. Nov. 1995

¹⁸ Los colegios privados que ofrecen los programas formales (Bachillerato Técnico) tienen que acogerse a las regulaciones oficiales

instituciones que intervienen y que progresivamente permita superar la segmentación y desarrollar una mejor articulación entre las ofertas correspondientes a los niveles de trabajador calificado, técnico profesional y tecnólogo.

El entorno que en la actualidad se está prefigurando, indica la necesidad de introducir reformas para poder solventar con éxito la apertura comercial. A diferencia de otras naciones de América Latina, el proceso de apertura recién empieza a materializarse con la reforma arancelaria aún pendiente, con las negociaciones para integrar el país a bloques económicos subregionales¹⁹; en el diseño de leyes relativas la transferencia al sector privado de las empresas de propiedad pública²⁰; la creación de una instancia gubernamental para diseñar e implementar reformas del Estado²¹ y otras iniciativas como el **Plan Nacional de Competitividad** recientemente presentado por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Este nuevo escenario plantea igualmente, nuevos retos a la Educación para el Trabajo y la Capacitación

C. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO: ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS ACTUALES

El capítulo precedente confirma que se está en un proceso de configuración de una nueva institucionalidad de la formación para el trabajo que obliga a los organismos oficiales vinculados a la formación a que, de manera inteligente y creativa, puedan aprovechar oportunamente las fortalezas que se derivan del nuevo entorno y actuar oportunamente para enfrentar las debilidades que pudieran tener en los ámbitos del enfoque, formas organizativas y de gestión de los servicios de formación y capacitación de recursos humanos.

En primer lugar, si se toma como referente cuantitativo el hecho de que un país, en términos de formación y capacitación de recursos humanos, para acompañar los esfuerzos de mejorar su posición competitiva frente a la apertura de los mercados, debería garantizar una oferta que cubra por lo menos el 10% de la Población Económicamente Activa²², y que la actual oferta sólo cubre un 60.6% de la demanda (322,000 personas), o sea, menos de un 6% de la PEA, evidencia la necesidad de aumentar la oferta cuantitativa y cualitativamente con la participación de todos los oferentes disponibles.

¹⁹ La República Dominicana acaba de firmar Acuerdo de Libre Comercio con los países de Centroamérica; también, con el mismo propósito, se han iniciado contactos con la comunidad caribeña de naciones.

²⁰ Ley Capitalización de las Empresas Públicas

²¹ Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado creada por el actual Gobierno

²² La PEA dominicana, a 1997, sumó un poco más de tres millones de personas.

La aparición de múltiples organismos públicos y privados con el propósito de formar a personas en todos los niveles ocupacionales; unido a la necesidad de estructurar una oferta con base a la demanda formativa proveniente del medio productivo, que sea pertinente y oportuna, reclama del Estado, y particularmente de los organismos especializados en la prestación de este servicio, introducir reformas que tomen en cuenta la realidad actual. ¿Qué tipo de reformas y mecanismos institucionales se han introducido en República Dominicana, en la prestación de este servicio?. Este capítulo pretende responder a esta pregunta.

1. Educación Técnica.

Como se señaló arriba, tres organismos estatales intervienen en la regulación de la Educación para el Trabajo. Dos de ellos también participan de la oferta. El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), regula la oferta universitaria; la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC), regula y participa de la oferta en el nivel secundario; y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), con facultad legal para regir la formación profesional ocupacional del país, también es un organismo ejecutor.

Educación Técnica Superior

El Consejo Nacional de Educación Superior (CONES): instituido mediante decreto de la Presidencia de la República en el año 1983, tiene como función principal regular la Educación Superior Dominicana definida como “el último nivel de la estructura del Sistema Educativo Nacional, que sigue a la Educación Media, organizada y regida por la Ley General de Educación²³.”

El CONES concede las licencias correspondientes a las entidades dedicadas a la educación superior. En el contexto nacional hay dos tipos de entidades, las universidades que están facultadas para otorgar títulos de grado y postgrado, y los Institutos de Educación Superior que sólo están autorizados a emitir el Título de Técnico Superior, de Tecnólogo, y otros equivalentes.

Algunas universidades privadas también ofrecen estudios conducentes a las titulaciones de Técnico Superior o Tecnólogo. La universidad estatal, Autónoma de Santo Domingo, y que tiene su propio estatuto jurídico, es la única institución de este nivel que puede ofertar carreras de grado y postgrado, sin la necesidad de contar con la autorización del CONES. Sin embargo, las universidades gozan de

²³ Presidencia de la República. Decreto 517-96 sobre Educación Superior en la República Dominicana. Santo Domingo, octubre 14.1996.

entera libertad para ofrecer programas denominados de Educación Continuada (cursos de corta duración).

Los institutos de Educación Superior, exceptuando el Politécnico Loyola, y en menor medida la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, no han consolidado una oferta que cubra especialidades de tecnología dura. Sus ofertas corresponden a las áreas de informática, turismo y secretariado. La universidad del Estado, inició en 1994 un ambicioso plan denominado "Proyecto de Carreras Técnicas UASD/BID/FUNDAPEC" que contempla carreras en las áreas ocupacionales relacionadas con las actividades manufactureras, pero que todavía no ha iniciado su operación.

Consolidar una oferta que contemple especialidades en las ramas industriales y de mantenimiento, requiere de grandes inversiones en equipamientos de talleres y laboratorios, que probablemente el sector privado de la educación, sino se crean incentivos especiales, no tendría mucho interés en realizarlas, sobre todo por lo lento que resulta recuperar inversiones en proyectos de esta naturaleza. La experiencia de ejecución del "Programa BID/Fundapepec", así lo evidenció. Las entidades que tomaron préstamos para mejorar y/o ampliar sus equipamientos, orientarán la inversión al equipamientos de talleres y laboratorios relacionados con la informática, el comercio y el turismo.

Educación Técnica Media

La Educación Técnica Media ha experimentado un crecimiento cuantitativo modesto en los últimos cinco años. Sin embargo, la relación matrícula secundaria técnica con respecto a la matrícula total del segundo nivel, es relativamente baja. En 1997, del total de estudiantes matriculado en la secundaria, el 6.35% correspondió a la modalidad de educación técnica. Este porcentaje está muy por debajo del que se registra en países²⁴ como Costa Rica (22.2%), Panamá (25.6%), Cuba (32.2%) y Honduras (30.2%). El modesto crecimiento se ha debido en gran medida al surgimiento de colegios o liceos privados que han recibido la autorización de la Secretaría de Estado de Educación para operar esta modalidad.

La marcada orientación de estos centros hacia ofertas de la rama comercial (el 71.80% de la matrícula correspondiente al año 1997), evidencia un sesgo con respecto a las ramas industrial, de tecnología, etc. La explicación de este fenómeno, no necesariamente radica en la demanda de los estudiantes, sino en que los centros educativos, para poder ofrecer las ofertas que exige el desarrollo industrial reciente, tendrían que ejecutar fuertes inversiones en equipamientos de talleres y laboratorios.

²⁴ PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano 1996. Ediciones Mundi-Prensa. 1996. P. 182/183

Desde la década de los setenta, el Gobierno Central no ha realizado ninguna inversión en los liceos especializados en este tipo de oferta. Las últimas inversiones se hicieron entre los años 1994 y 1995 a través del Programa BID/Fundapec, que inauguró un mecanismo de financiamiento privado, con el aval del Gobierno, dirigido a la educación para el trabajo, pero cuyos resultados habría que evaluarlos con detenimiento.

Con respecto a esta modalidad de educación, actualmente en América Latina han surgido críticas que le señalan deficiencias por su desvinculación con el mundo del trabajo, por su sentido (una gran cantidad de egresado continua hacia la educación superior), y por su alto costo.

En República Dominicana se da una mezcla de centros de enseñanza industrial y agrotécnica bien equipados y relativamente actualizados en curriculum que cuentan con un profesorado bien formado; y otros centros, que son más "vocacionales" que técnicos que tienen bajo nivel académico, e inclusive, pretenden formar "técnicos básicos" en ocupaciones de muy bajo nivel de profesionalización, no reconocidas por la sociedad y de dudosa inserción laboral.

Sobre el desempeño de los primeros no se registran controversias de consideración; más bien gozan de mucho prestigio. Sobre los segundos, dado su escasa presencia en relación con la matrícula total del nivel secundario, no generan mayores preocupaciones sobre su desempeño.

Política Actual: Al final de la década de los años ochenta, el Sistema Educativo Dominicano atravesaba por una profunda crisis que motivó diversas iniciativas por parte de la "sociedad civil" que contribuyeron a crear un poderoso movimiento que atrajo directivos de asociaciones empresariales, académicos, al gremio magisterial investigadores y que culminó con la formulación por consenso de un Plan Decenal de Educación presentado en 1992. El propósito principal es lograr una profunda reforma del sistema educativo dominicano. Los objetivos y metas se agrupan en seis grandes áreas²⁵:

a) Acceso y Permanencia: Ampliar de manera significativa la actual cobertura de la educación básica y reforzar las acciones de educación de jóvenes y adultos con vistas a facilitar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de sectores sociales marginados del proceso educativo.

b) Transformación Curricular: Introducir reformas profundas en el curriculum para hacer posible una educación de mayor calidad, más pertinente y adecuada a los requerimientos actuales y futuros de la sociedad dominicana.

²⁵ Síntesis del Plan Decenal de Educación, serie A. Documento 5, 1992.

c) Condición Docente: Mejorar significativamente la condición social, económica y profesional de los educadores.

d) Reforma Institucional: Elevar los niveles de competencia y eficiencia de la Secretaría de Educación y de sus órganos descentralizados en las provincias y municipios en la formulación de políticas y la planificación y administración de la educación bajo su responsabilidad.

e) Participación Comunitaria: Lograr una participación efectiva y organizada de la sociedad en general, de las comunidades locales y de los padres de familias en particular, en la gestión del proceso educativo.

f) Asignación de Recursos: Aumentar de manera apreciable los recursos económicos que el Estado y la sociedad invierten en la educación, ampliando de forma significativa la contribución de fuentes no convencionales de financiamiento en la educación.

El proceso de reforma requirió de un nuevo estatuto legal. La Ley 2909 de 1951 fue sustituida por la Ley General de Educación No.66 del año 1997. Este nuevo régimen jurídico establece una serie de disposiciones relacionadas con la Educación Técnica que a continuación se citan.

Sobre la Operación de Centros de Enseñanzas: la nueva ley reconoce la existencia de centros privados y prevé que el Estado puede, incluso, coauspiciarlos. En República Dominicana, hay total libertad para operar centros educativos. Los artículos 13, 14 y 15 del título referido a la Libertad de Aprendizaje y Enseñanza, establece que se reconoce la operación de centros de enseñanza privada como con establecimientos educativos acreditados o coauspiciados por el Estado. El Estado ejercerá la debida supervisión de los centros educativos.

El Título IV, capítulo (Art. 73 y 74, lit.h), se refiere a los Órganos de Descentralización de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura. Indica que estarán conformados por los Institutos Descentralizados, por las Juntas Regionales, por las Juntas Distritales y las Juntas de Centros Educativos.

El Título V se refiere a las **Funciones de la Comunidad, la Familia y el Sector Privado**. La nueva ley prevé que en todos los centros escolares se fomente la participación educativa en la gestión de la escuela y en la solución de los problemas.

En relación con los **propósitos de la Educación Técnica**, establece que "La Modalidad Técnico-Profesional permite a los estudiantes obtener una formación general y profesional que los ayude a adaptarse al cambio permanente de las

necesidades laborales para ejercer e integrarse con éxito a las diferentes áreas de la actividad productiva y/o continuar estudios superiores”.

Conforme a los planes de **transformación curricular** impulsados por el Plan Decenal de introducir reformas profundas en el curriculum, para hacer posible una educación de mayor calidad, más pertinente y adecuada a los requerimientos actuales y futuros de la sociedad dominicana, en el año 1995 se produjo una nueva propuesta curricular de la Educación Técnica Media.

A través del “Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Enseñanza Técnico Vocacional en República Dominicana” (el Programa BID/FUNDAPEC) ejecutado entre el período 1990-1994, se diseñaron “más de 50 planes de estudios tecnológicamente actualizados mediante asesoría internacional y con la participación de empresarios y egresados, a través de paneles ocupacionales²⁶”. Este programa involucró a la Secretaría de Estado de Educación y Cultura, Consejo Nacional de Educación Superior; y en menor medida, al INFOTEP.

En los cinco años de vigencia del Plan Decenal, y dentro del marco de reforma de la educación que se viene impulsando, no ha existido ni se ha planteado ninguna política dirigida a fomentar la privatización de los politécnicos y liceos públicos que ofrecen esta modalidad educativa, entendida la privatización como el traspaso de su propiedad, administración y financiamiento al sector privado. Sin embargo, se debe recordar que los principales politécnicos del país (los que ofertan especialidades consideradas de tecnología dura²⁷ y los que están mejor equipados), por razones históricas unos, y por acuerdos entre el Estado y la Iglesia Católica, otros, son administrados por congregaciones religiosas católicas, por lo que de hecho existe una descentralización de la administración de esos centros. El Estado también estimula iniciativas privadas otorgándoles subvenciones, aunque sin ningún criterio²⁸, a centros que participan de la oferta de Educación Técnica Media. Para el programa BIB/FUNDAPEC, a través del Banco Central, asumió la responsabilidad de servir de garante del compromiso financiero que implicó la operación financiera del programa. Además se comprometió a aportar los fondos de contrapartida de algunas de las entidades subprestarias tales como Instituto Politécnico Loyola²⁹ y la Universidad Autónoma de Santo Domingo. El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional también apoyó esta iniciativa a través

²⁶ Díaz Santana, Mirían: Educación y modernización social en República Dominicana. Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Santo Domingo, 1996. P.16.

²⁷ Mecánica Industrial y Automotriz, Electricidad y Electrónica, Construcciones Metálicas, Procesamiento de Alimentos, etc.

²⁸ Por ejemplo el Instituto Politécnico de Monte Planta (Municipio de escaso desarrollo industrial), recibe una subvención mensual 14 veces más que la que recibe el Instituto Técnico Salesiano que es uno de los centros más importantes del país.

²⁹ Este politécnico es gestionado por la Congregación de los Jesuitas y recibe subvención del Estado.

de su programa de Centros Colaboradores³⁰, reconociendo a los nuevos centros que decidieron ofrecer cursos de capacitación.

La nueva Ley de Educación crea las condiciones para profundizar la descentralización más allá de la delegación de la administración de esos centros. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en esa dirección. Una revista de cómo se gestionan los centros públicos de esta modalidad educativa, indica que en ninguno de ellos existe "Junta de Centro Educativo", órganos asesores o comités consultivos que puedan ayudar en la operación de los mismos.

Un hecho que puede sentar las bases para lograr mayor vinculación de esos centros con la exigencia del desarrollo industrial moderno, es lo que en República Dominicana se ha denominado el "apadrinamiento" de escuela. Al asumir la conducción del Estado, el Presidente³¹, que ha puesto mucho interés en enfrentar los problemas educativos, le confirió carácter oficial a una iniciativa que venía impulsando una ONG³² perteneciente al sector empresarial y dedicada al mejoramiento de la Educación Básica. Esa propuesta consiste en pedir a las empresas que adopten³³ centros educativos del sector público.

El "apadrinamiento" consiste en que la empresa contribuye con el equipamiento, mejora y mantenimiento de la infraestructura del centro escolar y otras actividades que permita un funcionamiento adecuado de la escuela o centro educativo. A más de dos años de esta invitación, varias escuelas y centros, entre los que cuentan dos especializados en educación técnica, han sido apadrinados.

En resumen, en el ámbito de la Educación Técnica Media y Superior, en la actualidad, no hay estrategias de consideración dirigida a aumentar la oferta disponible, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo (orientación hacia otras ramas industriales y tecnológicas); a vincularla más directamente con las demandas, a mejorar la inversión para ampliar y actualizar los equipamientos y laboratorios, a introducir mecanismos de vinculación con los demandantes empresariales. Sin embargo, la experiencia histórica de involucrar a terceros el nuevo estatuto jurídico y la voluntad de las autoridades de darle participación al sector privado (apadrinamiento de escuelas), ofrece la oportunidad para iniciar un proceso de descentralización de aquellos que están bajo la administración directa de las autoridades de la Secretaría de Estado de Educación.

³⁰ Este programa se explica más adelante.

³¹ Período constitucional 1996-2000

³² Acción para la Educación Básica (EDUCA), entidad sin fines lucrativos creada y gestionada por el sector empresarial para apoyar programas de mejoramiento docente de los planteles ubicados en sectores pobres.

³³ La institución (en el sentido sociológico) del padrinazgo, forma parte de los valores culturales predominantes en la sociedad dominicana.

2. Formación Profesional.

En la actualidad, este tipo de oferta es liderada por el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que es la entidad oficial más importante de Formación Profesional de la República Dominicana, de conformación tripartita conforme al modelo de Instituciones de Formación Profesional (IFP) de América Latina; tiene como misión "impartir a los jóvenes y adultos, educación para el trabajo utilitario. Sus principales objetivos son:

1º. Organizar un Sistema Nacional de Formación y Promoción Técnico Profesional de Trabajadores con el esfuerzo conjunto del Estado, de los trabajadores y de los empleadores.

2º. Impulsar la promoción social del trabajador a través de su formación integral para hacer de él un ciudadano responsable, poseedor de los valores morales y culturales necesarios para la armonía y la convivencia nacional³⁴.

Esta Institución es autónoma y descentralizada del Estado, y aunque su Junta de Directores la preside el Secretario de Trabajo y también forma parte el Secretario de Educación, opera con total y absoluta independencia de esas y de las demás instancias del Gobierno Central, según afirman los principales funcionarios que la dirigen. Probablemente esta es una de las características que frente a sus pares en América Latina, la distingue y le confiere un grado de autonomía ambicionado por otras entidades oficiales para tomar sus propias decisiones a la hora de aplicar políticas y estrategias con respecto a su misión.

La fórmula de participación tripartita en la conducción de la Institución es frecuentemente destacada por todos los sectores involucrados. Reconocen que su intervención en el gobierno de la IFP es real; es decir, no se queda en el plano de la "formalidad simbólica"; y que por tanto, la siempre latente pugna de poder por la administración y asignación de los recursos, no ha llegado a materializarse, aún cuando han surgido algunos intentos en su década y media de existencia. La participación y concertación de los tres sectores en el gobierno de la IFP es norma imperante y un valor frecuentemente resaltado en la República Dominicana.

De manera que desde la irrupción del INFOTEP en 1980 en el escenario de la formación de recursos humanos de la República Dominicana, se inició un proceso de descentralización de "primer nivel" (del gobierno central a una institución oficial, pero con total autonomía) de la formación profesional en país.

Esta entidad tiene 17 años de fundada. Opera en todo el país a través de tres Oficinas Regionales. En 1997 tuvo una matrícula de más de 80 mil

³⁴ Ley No. 116. Enero 1980 y su Reglamento 1894 de agosto 1980. Publicación del INFOTEP.

participantes en sus diversos cursos organizados, desde el punto de vista curricular, en módulos, itinerarios y modalidades de capacitación³⁵. Mantiene un programa de Asesoría a la Empresa cuyo objetivo principal es contribuir con el mejoramiento de la productividad empresarial a través de la capacitación de sus recursos humanos y asistencia relacionada con la gestión empresarial. También un programa de “Formación Metodológica de Instructores” dirigido a preparar los docentes de esa institución y de las demás entidades que ofrecen programas similares a los de la IFP. En su primera década de vida institucional “dedicó sus energías a lograr su reconocimiento ante los empresarios y la sociedad dominicana a través de la ejecución de programas de capacitación que le permitiera demostrar que no era una entidad estatal más que se creaba, y que la tributación que las empresas deben de aportar para financiar sus operaciones, efectivamente se invertirían en preparar los trabajadores que ellas necesitaban”³⁶.

Su “vocación sistémica” empieza tomarla en serio a partir de los años noventa, cuando decide aplicar políticas que se pueden enmarcar en este ámbito. En 1991 decide establecer vínculos más estrecho con centros que estaban en capacidad de ofrecer cursos similares a los que la IFP ofrece. En 1995, empieza desarrollar un Plan Estratégico denominado INFOTEP 2000, cuyo objetivo principal es “integrar y organizar el Sistema Nacional de Formación Ocupacional”. Las siguientes “estrategias fundamentales” resumen la postura que esa Institución adopta para el período 1995-2000³⁷:

- “Pondrá énfasis a la eficacia y eficiencia del Sistema Nacional de Formación Ocupacional.
- Con ciertas excepciones, cuando sea posible, pasará a los Centros Colaboradores la capacitación masiva directa de mano de obra y empresarios, dedicándose principalmente a las funciones imprescindibles .
- Preservará los centros de INFOTEP como medio para la Formación Técnica y Metodológica de Docentes para la Formación Ocupacional; demostración de experticia en métodos de enseñanza y difusión de nuevas tecnologías en relación con las ocupaciones predominantes en la economía.
- Mantendrá la ejecución de los programas de Formación Ocupacional hasta que se haya demostrado su viabilidad, y luego lo transferirá para su implementación a los ejecutores directos”.

En función de las cuatro grandes estrategias, estructuró el Plan en seis programas cuyos objetivos están dirigidos a mantener una institución “ágil, eficiente y en capacidad de reaccionar ante los retos que el nuevo entorno de la formación

³⁵ Las modalidades son Habilitación, Complementación, Formación Dual y Formación de Maestros Técnicos.

³⁶ INFOTEP: Plan Estratégico INFOTEP 2000. Mimeo. Pag. 3. Santo Domingo. 1995.

³⁷ Ibídem. Pág. 5.

profesional le plantea³⁸". Por cada programa definió "estrategias derivadas" entre las que se destacan las referidas a su vocación sistémica, a la provisión de la oferta de formación para el trabajo y las relacionadas con la necesidad de impulsar un mejoramiento de la productividad de las empresas dominicanas para que puedan competir en un mercado abierto y globalizado.

El Sistema Nacional de Formación Ocupacional comprende, según esa Institución "todas las entidades y grupos que tienen **Interés Común**" con respecto a su misión (otras instituciones de enseñanza públicas y privadas, las empresas, los empleados, los desempleados, etc.). El INFOTEP procura crear un foro de intercambio y cooperación para el beneficio de los integrantes, en el marco de una estructura que permita optimizar la eficiencia y la eficacia del indicado Sistema. Así mismo reconoce que la participación tiene que ser voluntaria y motivada.

Para lograr la participación de los demás integrantes, se propuso como meta diseñar un "**Plan Nacional de Desarrollo y Coordinación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo**" donde todos los integrantes identificarán su rol frente al Sistema y se comprometieran a ejecutar políticas dirigidas a enfrentar las demandas de recursos humanos frente a los desafíos de la competitividad internacional. El rol que se reserva es promover su eficacia, eficiencia y vigilar las normas de calidad de dicho Sistema.

Consecuente con el propósito descrito, esa Institución promovió y creó en 1995 un "Comité Nacional de Planificación del Sistema de Formación para el Trabajo". Este organismo ad hoc llegó a celebrar varias sesiones de trabajo, pero todavía no ha podido cumplir con su cometido inmediato, definir del Plan de Desarrollo del Sistema. La idea es interesante. Sin embargo, para ponerse en práctica requiere una fuerte voluntad política y disposición a ceder "espacios institucionales" considerados tradicionalmente como "propios" tanto de la Institución Rectora como de los otros organismos estatales que intervienen en la provisión de este tipo de servicio educativo.

Varias acciones desarrolladas por esta Institución relacionadas con la organización del Sistema merecen ser destacadas. El INFOTEP reconoce la existencia de otras entidades privadas y públicas que ofrecen capacitación. Frente a ellas asume la responsabilidad de colaborar con su desarrollo, estimularlas, e incluso, dado su prestigio, servir de entidad intermediaria para que las demás logren, mediante la cooperación internacional, proyectos que contribuyan a mejorar sus capacidades operativas³⁹.

³⁸ *Ibidem*. Pág.

³⁹ Varias Organizaciones No Gubernamentales que ejecutan programas de capacitación han contado con el aval INFOTEP para canalizar sus solicitudes de financiamiento internacional. La propia IFP ha solicitado cooperación internacional para mejorar el equipamiento de otros centros que no son de su propiedad, según explicaron sus principales ejecutivos.

Aumento de la oferta de capacitación

Esa entidad propuso “aumentar la capacidad de oferta de formación para el trabajo” del país reconociendo que “la oferta la proveen los centros de formación, el INFOTEP, las empresas, y otras instituciones; es decir, por muchas de las entidades participantes del Sistema Nacional de Educación para el Trabajo⁴⁰”.

En función de ese reto, se propuso:

- “A) Estimular el incremento de la oferta de capacitación, a través de la contratación de la capacidad instalada mediante concursos públicos de oferta capacitación.
- B) Estimular a las empresas a crear su propio esquema de entrenamiento y/o centros de formación.
- C) Asumir el rol de promotor, más que de proveedor de la Formación Ocupacional del país, concentrando sus recursos en el desempeño de las funciones imprescindibles.
- D) Promover la innovación de los medios para la enseñanza /aprendizaje de la Formación Ocupacional.
- E) Promover la creación de entidades de Formación Ocupacional bajo administración privada.
- F) Estimular a las empresas a participar en la preparación de jóvenes y adultos a través de la formación dual y de maestros técnicos.
- G) Establecer los centros de INFOTEP como soporte para el cumplimiento de las funciones imprescindibles de la Institución.”

Las estrategias indicadas reflejan la intencionalidad de la principal Institución de Formación Profesional del país. Se observa un compromiso con la desconcentración operativa y de reconocimiento de oferentes públicos y privados de formación para el trabajo. En esta perspectiva, probablemente es la IFP latinoamericana que más ha avanzado en la implementación de sistemas de reconocimiento y contratación de entidades externas como entidades ejecutoras de servicios de capacitación; por tanto, se promueve un tipo de descentralización que

⁴⁰ Ibídem. Pág.18.

puede calificarse como de "segundo nivel", es decir, de una institución descentralizada del Estado, a entidades ejecutoras, sean, públicas o privadas.

La revisión de los resultados de los programas y proyectos ejecutados por esta entidad permitiría verificar si se trata de procesos efectivos y no de intenciones de políticas.

Estímulo al Incremento de la Oferta de Capacitación por vía Centros Colaboradores

En el año 1994, el INFOTEP estimó que en el país existían cerca de 300 centros con infraestructura mínima para desarrollar capacitación técnica. Desde el año 1990, había empezado a desarrollar una relación con varios de ellos, especialmente con los politécnicos administrados por las congregaciones católicas, estableciendo acuerdos para utilizar la infraestructura y parte de la planta de personal docente. Con el Plan Estratégico decidió pasar a otro estadio de relación con esos centros, organizando un mecanismo que denomina "ejecución de acciones formativas en Centros Colaboradores". Para el año 2000, estableció como meta que el 75% de su programación de cursos sería ejecutada a través de Centros Colaboradores.

La IFP los clasifica en dos tipos: 1) "**Centros Colaboradores de Gestión Compartida**", que son aquellos con los cuales conviene utilizar las facilidades físicas y parte del personal docente para ejecutar la acción de capacitación; y 2) "**Centros Colaboradores de Gestión Delegada**" que son aquellos a los cuales el INFOTEP le reconoce capacidad técnica, probidad y ética para manejar recursos públicos y ejecutar programas de capacitación que cumplen con los estándares establecidos por las normas de la IFP. A estos, les delega la responsabilidad total de la ejecución de la capacitación mediante licitación pública o acuerdos convencionales. En ambos casos, la IFP decide el tipo de acción de capacitación que se va a ejecutar y financia el costo de la actividad.

Los Centros Colaboradores adquieren la categoría de tales después de un proceso de evaluación⁴¹ de su capacidad para ejecutar la acción de capacitación en la rama o especialidad de que se trate. A la fecha, INFOTEP ha reconocido 75 entidades conforme a los estándares establecidos.

Licitaciones Públicas de Acciones de Capacitación. En 1995 se organizaron las primeras licitaciones públicas de capacitación en el país, patrocinadas por la entidad educativa oficial. La convocatoria contempló 40 cursos, con un total de 24,000 horas y 800 participantes. Se adjudicaron 28, con 15 mil horas y 560 estudiantes. Según las autoridades de INFOTEP, la falta de

⁴¹ INFOTEP: Normas y Procedimientos para la Calificación y Reconocimiento de Programas de Formación Profesional. Versión revisada 1996.

organismos concurrentes y que cumplieran con los requisitos exigidos, determinó que no se lograra adjudicar la totalidad de los cursos que fueron objeto de licitación pública.

Al siguiente año, en 1996, se licitaron 283 nuevos cursos que involucraban a 5,660 estudiantes; sin embargo, solo se adjudicaron 76 cursos con 1,520 estudiantes, equivalente al 26.8% de los cursos e igual porcentajes de participantes. Obsérvese cuadro 6.

Cuadro 6
NÚMERO DE ACCIONES DE CAPACITACIÓN LICITADAS Y ADJUDICADAS,
SEGÚN REGIONAL

Regional	Licitadas		Adjudicadas			
	Número	Participantes	Número	%	Participantes	%
Sudeste	87	1740	29	33.3	580	33.3
Yuma	18	360	-	-	-	-
Norte	117	2340	40	34.1	800	34.1
Sudoeste	61	1220	7	11.4	140	11.4
Total	283	5,660	76	26.8	1,520	26.8

Fuente: INFOTEP. Departamento de Investigación.

En la celebrada en 1995, el 100% de las licitadas en el área de informática fueron adjudicadas; mientras que en las demás especialidades, la relación fue de 5 a 1.

Cuadro 7
CONVOCATORIA DE LICITACIÓN PÚBLICA DE CAPACITACIÓN
1995

Especialidad	No. Cursos Licitados	No. Cursos Adjudicados	Porcentaje
Informática	25	25	100
Bar y Restaurante	5	1	20
Electrónica Industrial	5	1	20
Inst. y Mant. Eléctrico	5	1	20

Fuente: INFOTEP. Departamento de Investigación

En el año 1996, sólo en el área de informática, se adjudicó más del 50%. La relación entre los licitados y adjudicados en las demás especialidades, es marcadamente desigual; en Refrigeración y Aire Acondicionado, de 28 se adjudicaron 6; en Confección de Prendas de Vestir, la relación fue de 80 a 12; Mantenimiento Electrónico, de 30 a 4, mecánica automotriz, de 10 a 1. Obsérvese el cuadro 8.

Cuadro 8
CONVOCATORIA DE LICITACIÓN PÚBLICA DE CAPACITACIÓN
1996

Especialidad	No. Cursos Licitados	No Cursos Adjudicados	Porcentaje
Informática	80	41	51
Refrigeración y Aire Acond.	28	6	21.4
Electrónica Industrial	10	1	10
Inst. y Mant. Eléctrico	10	1	10
Mantenimiento Electrónico	30	4	13.3
Mecánica Industrial	18	3	16.6
Construcciones Metálicas	5	2	40
Confección de Prendas de Vestir	80	12	15
Ebanistería	5	1	20
Plomería	10	4	40
Mecánica Automotriz	10	1	10
Totales	286	76	

Fuente: INFOTEP. Departamento de Investigación

El escaso porcentaje de adjudicación, evidencia las dificultades para crear un mecanismo de regulación de la oferta de formación por criterios de mercado. Aun existan centros privados y públicos en capacidad de competir, la experiencia dominicana indica una escasa disposición para participar en concursos de esta naturaleza.

En 1997, dada la experiencia del año anterior, la IFP dominicana decidió limitar los concursos públicos de capacitación al área de informática. Se realizó la convocatoria y conforme a las normas establecidas, al momento de conocer las propuestas de los centros, todos presentaron el mismo costo por curso. "Todo pareció indicar que antes de enviar sus respectivas ofertas, se habían puesto de acuerdo"⁴², manifestó un funcionario de INFOTEP ligado directamente a este proceso. A partir de esa experiencia, la IFP no ha convocado nuevas licitaciones.

Para crear un ambiente que favorezca la competencia entre los organismos capacitadores como una manera de estimular la eficiencia, calidad y pertinencia de los servicios de capacitación; es decir, para que el mercado de la capacitación opere con eficiencia y justicia se requieren por lo menos la combinación de los siguientes elementos⁴³:

⁴² A partir de las expectativas creadas por las licitaciones públicas patrocinadas por INFOTEP y otras motivaciones, los centros de Informática decidieron crear una Asociación.

⁴³ Soborne, D y Geabler, T: Ob.cit. p. 408/409.

i) Oferta: Debe existir una oferta adecuada del servicio. Tiene que haber proveedores suficientes para garantizar la competencia.

En el caso particular de República Dominicana, no existen suficientes entidades capacitadoras en las áreas denominadas de “tecnologías duras” y de mayor demanda. Para crearlas habría que hacer fuertes inversiones en equipamientos de talleres y laboratorios didácticos.

La experiencia reciente del proyecto BID/FUNDAPEC ejecutado en República Dominicana, sirve de referencia para ilustrar este problema. De los créditos otorgados a las entidades netamente privadas, es decir, a entidades de capacitación que pretenden obtener lícitos beneficios por la venta del servicio de capacitación, sólo una de ellas hizo inversiones en talleres y laboratorios correspondientes a especialidades de “tecnologías duras”. Esa entidad mantuvo su operación por tres años, gracias a que INFOTEP la utilizó como Centro Colaborador. Sus costos operativos y la escasez de clientes la obligaron a cerrar sus operaciones⁴⁴.

La otra entidad del “tercer sector” que recibió una fuerte suma de dinero, por vía del proyecto citado, para remozar su infraestructura, talleres y laboratorios para similares especialidades, mantiene su operación y cumple con sus compromisos financieros gracias a un fuerte subsidio que le otorga el Estado.

ii) Demanda: Los clientes deben contar con suficiente poder adquisitivo para comprar el producto o servicio y tienen que sentir el deseo de ejercer ese poder adquisitivo.

En el mercado de la capacitación laboral, muchos clientes particulares no pueden costear el servicio. Además por cuestiones de índole culturales derivadas de la misión que se le encomendó en décadas pasadas a la educación para el trabajo, de ser receptora de vastos sectores poblaciones que se encuentran excluidos de las oportunidades educativas, generó un estigma de que, sobre todo la formación profesional, es un tipo de educación “para los pobres”, generando un prejuicio social que se convierte en un obstáculo para que clientes particulares con capacidad de pago se interesen por este tipo educación.

Desde el punto de vista de las empresas, un buen número de ellas no se sienten motivadas a pagar el servicio de capacitación, o utilizarlo aún sea “gratis” porque con frecuencia, razonan, los trabajadores capacitados se los roba la competencia, o porque muchas empresas no logran resolver la paradoja que están viviendo en el sentido de que, aún reconociendo el valor de la formación-capacitación como una de las principales fuentes de la mejora de productividad y

⁴⁴ El Instituto Técnico de la Construcción.

competitividad, no intensifican las actividades de capacitación, con la excepción de algunos casos⁴⁵.

iii) Asequibilidad: Los vendedores deben ser de fácil acceso para los compradores. A menudo esto exige intermediarios que se ocupen de las transacciones. En este caso, las entidades oficiales deberían desarrollar programas de información y orientación que permitan a los demandantes obtener la información más adecuada.

iv) Información: Cuando los consumidores carecen de información adecuada sobre el precio, la calidad y los riesgos de un producto o servicio, sus decisiones serán erróneas.

v) Reglas: Estas se establecen generalmente por medio del gobierno. Las entidades oficiales deben establecer las normas correspondientes para evitar acciones no éticas de parte de los proveedores privados.

vi) Vigilancia: Como cualquier actividad, quienes son capaces de aprovecharse de las personas desinformadas deben saber que pueden ser aprehendidos y castigados.

Centros Colaboradores de Gestión Delegada.

En la actualidad, el INFOTEP utiliza este mecanismo alternativo al de la licitación pública, en razón de que la experiencia de incentivar la participación de los centros públicos y privados en la provisión de los servicios de capacitación mediante esa vía, parece no haber logrado los resultados esperados. En la actualidad, diez entidades reconocidas como "**Centros Colaboradores de Gestión Delegada**" son utilizadas por la IFP para ejecutar parte de su programación de cursos correspondiente a 1998. La IFP mantiene el control del contenido del curso y las especialidades o áreas ocupacionales en las que se va a ofrecer la capacitación.

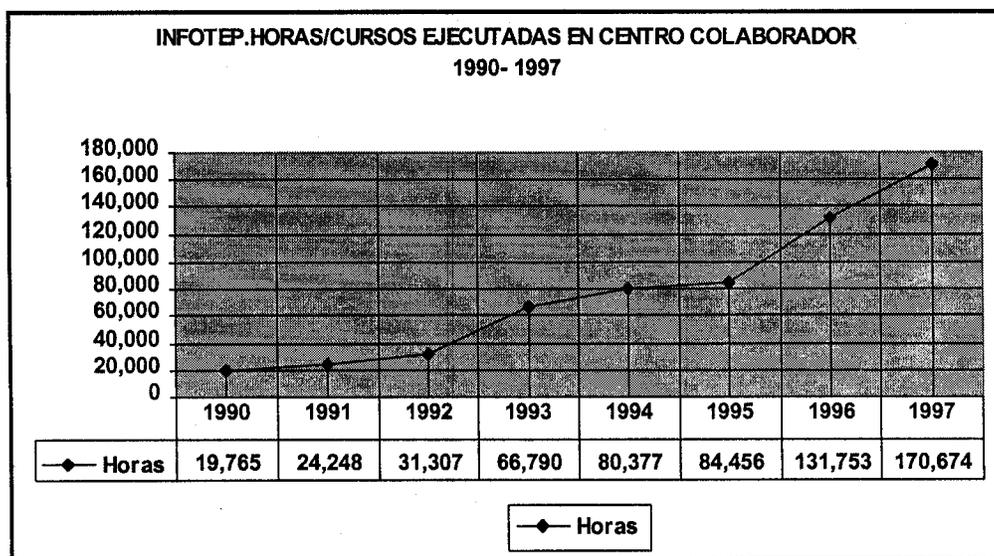
La utilización de otras entidades proveedoras de servicios de capacitación, es una práctica en que la IFP dominicana parece ser la que muestra mayor avance en relación con las demás IFPs de América Latina. El gráfico 1 muestra la tendencia de la utilización de los Centros Colaboradores por parte del INFOTEP. Se puede observar que en 1993, se produce crecimiento importante con respecto al año anterior. Las horas ejecutadas en 1997 representan el 29% del total (585,000⁴⁶) de horas de docencia patrocinadas por la IFP; y según su programación para 1998, prevé ejecutar un 35%⁴⁷ a través de esos planteles.

⁴⁵ Mertens, Leonard: "Estado de Arte del Concepto de Formación Profesional Basada en Competencia Laboral". Versión Preliminar para Discusión. CONOCER. México. Nov. 1997.

⁴⁶ INFOTEP: Boletín Estadístico de Acciones Formativas 1997.

⁴⁷ INFOTEP: Plan Operativo 1998.

Gráfico 1



Si se mantiene ese ritmo de crecimiento al año 2000, el INFOTEP no habrá logrado la meta que se propuso de ejecutar el 75% de sus actividades de capacitación utilizando los Centros Colaboradores. Así lo entiende la entidad en razón de que los centros existentes no poseen el equipamiento necesario para ejecutar las acciones de capacitación de mayor demanda⁴⁸. No obstante, el crecimiento de la oferta de esa institución ha sido posible por la utilización de esos centros. De una matrícula de 16,209 participantes que tuvo en 1990, pasó a 82 mil matriculados en 1997.

Estímulo de la Capacitación en la Empresa

Uno de los indicadores más importantes para evaluar esta acción es el "Proyecto INFOTEP-Zonas Francas⁴⁹". En el año 1992 las empresas representadas por la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA), y esa entidad, establecieron un convenio donde la IFP se comprometía a invertir el 35% del 1% que las empresas establecidas en el territorio nacional deben aportar, en actividades de capacitación para beneficio de las empresas de zonas francas⁵⁰. A partir de ese pacto, la IFP organizó un proyecto que permite utilizar esos recursos

⁴⁸ INFOTEP. Informe de Evaluación del Tercer Año de Ejecución del Plan Estratégico INFOTEP 2000. Febrero 1998.

⁴⁹ La República Dominicana ha tenido mucho éxito en desarrollar parques industriales de zonas francas de exportación. En los últimos años, las empresas que operan bajo este esquema mantienen el liderazgo en la creación de empleos en el país. En la actualidad, más de 185 mil trabajadores trabajan en esos enclaves industriales.

⁵⁰ Las empresas de zonas francas estaban renuentes a realizar a INFOTEP los aportes de Ley a INFOTEP.

en función de las necesidades de capacitación y entrenamiento de las empresas de los 25 parques industriales que operan bajo ese régimen.

Por cada parque industrial, organizó un Comité Local⁵¹ integrado por dos representantes de las empresas; un tercero, que representa a la Asociación de Industriales; otro por parte de la empresa operadora del parque, y un representante de INFOTEP. Ese comité tiene por función principal decidir qué tipo de capacitación se va ejecutar para beneficio de las empresas y, dependiendo del requerimiento, si la IFP no lo puede proveer directamente, decide a que empresa de capacitación contrata para satisfacer la demanda de capacitación. El proyecto tiene una supervisión nacional que la ejerce un Comité Nacional integrado por directivos de ADOZONA e INFOTEP.

La acción concertada entre las partes, permite dedicar parte de los recursos para realizar inversiones en facilidades físicas, para desarrollar la capacitación en el propio parque industrial. Se han construido y/o acondicionado cinco centros de capacitación en igual número de parques. Mediante esta "alianza estratégica", de 1992 a 1997⁵², más de 74 mil empleados de zonas francas han recibido entrenamiento patrocinado por el proyecto. Investigaciones realizadas por las propias empresas indican mejoría en el desempeño de los trabajadores de zonas francas. Otro efecto producido por esta iniciativa es que los operadores de los parques utilizan los resultados de la referida alianza para promover la inversión en sus respectivos espacios; y en los nuevos que construye el gobierno o la empresa privada, ya se contemplan los Centros de Entrenamiento INFOTEP/Zonas Francas.

Fuera del ámbito de las zonas francas industriales, el INFOTEP ha contribuido a que grandes empresas⁵³ organicen sus propios centros o esquemas de entrenamiento. Tal es el caso de la principal empresa minera que opera en el país, la Falcombrige Dominicana, que ha organizado su propio centro y que hoy está funcionando con altos índices de eficiencia, según reconocen sus ejecutivos. La relación entre la empresa y la IFP ha permitido definir los programas de capacitación de los trabajadores e introducir la formación dual en la extractora de ferróniquel⁵⁴.

Frente al reto de lograr competitividad internacional sobre la base del recurso humano calificado; dado lo difícil que resulta desarrollar una cultura de capacitación en una economía donde predomina un tejido empresarial compuesto de micro, pequeñas y medianas empresas⁵⁵; y dado que es frecuente escuchar a parte de los

⁵¹ INFOTEP: Normas Generales para la Ejecución del Proyecto INFOTEP-Zonas Francas.

⁵² En 1992, el proyecto brindó capacitación a 1,024 empleados y en 1997, a 21,367. Departamento de Investigación de INFOTEP.

⁵³ Listín Diario, Cortés Hermanos, INDUVECA, Centro Cuesta Nacional, etc.

⁵⁴ Dewind, Beltrand, Gerente de Recursos Humanos: La Formación Dual y la Falcombrige Dominicana.

⁵⁵ El 86.6% de las empresas que aportan al INFOTEP (y por tanto empresas formales), tienen entre 1 y 49

empresarios o gerentes de las empresas grandes, plantear que si bien están convencidos de que capacitar al recurso humano es fundamental, sobre todo hoy día, debido a las características de la tecnología, la organización y los mercados, y que muchos no saben con qué empezar y cómo administrar el proceso de cambio en la gestión de su personal, la iniciativa de INFOTEP tiene méritos.

Otras Medidas y Evidencias del proceso de Descentralización

El conjunto de estrategias enunciadas por la IFP converge con el propósito de concentrarse en su papel fundamental de canalizar recursos físicos y financieros, formar recursos humanos en las áreas no cubiertas por otras entidades, transferir tecnología educativa, aportar información tanto tecnológica como de mercados de trabajo, facilitar relaciones con sectores empresariales, dando soporte técnico y operativo a los demás centros que participan como oferentes de programas de formación profesional, y regulando los procesos de certificación y reconocimiento en los centros públicos y privados.

El hecho de que la IFP declare su disposición a “asumir el rol de promotor, más que de proveedor de la Formación Ocupacional del país, concentrando sus recursos en el desempeño de sus “funciones imprescindibles”, desde el punto de vista conceptual, evidencia una clara intencionalidad de producir una descentralización del servicio de capacitación. A continuación un análisis de la actuación de la IFP en relación con:

- La participación de las empresas y los trabajadores en la definición de los contenidos y en la certificación de los resultados de la capacitación.
- La preparación de los docentes de los centros de formación
- El tema del mejoramiento de la productividad de las empresas

Participación de las empresas y los trabajadores en la Definición de los Contenidos. Impacto de la Formación Dual en el Proceso de Descentralización.

La experiencia de introducir la formación dual en República Dominicana ha contribuido a acercar los servicios de capacitación al mundo de la empresa e involucrarla en la definición de los contenidos y en la evaluación de sus resultados. El ensayo⁵⁶ se inició en el año 1988, con la participación de 60 jóvenes y 35 empresas “formadoras”, en las ocupaciones de Mecánica Automotriz y Mecánica Industrial. Diez años después, a través de este método, se han formado 1, 671

empleados; el 10% entre 50 y 300; y el 3.4%, más de 300 empleados.

⁵⁶ En 1986, INFOTEP, la Cámara de Baja Baviera y la GTZ, firmaron el protocolo correspondiente al “Proyecto de Cooperación Económica para el Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa del país”. Se adoptó como estrategia inicial de fomento, introducir la Formación Dual (Sistema Dual) como punto de partida para apoyar la formación de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, y luego en una segunda fase apoyar las empresas con la formación de sus mandos medios y gerenciales.

jóvenes, y más de 900 están en proceso de preparación en más de veinte especialidades. Igualmente, alrededor de 500 empresas participan como “empresas formadoras”. Los resultados logrados han trascendido las fronteras nacionales y varios países de América Latina, especialmente de Centroamérica, han venido a estudiar las fortalezas del “modelo” implementado en República Dominicana por el INFOTEP.

Las investigaciones de seguimiento a los egresados de la formación dual confirman que un poco más del 80% están trabajando en las especialidades en que fueron formados; y de ellos, *el 2% ha creado su propia empresa*.

La estrategia seguida por la IFP, para lograr la relación empresa–institución educativa, se concentró en involucrar a los empresarios en la definición de los contenidos de las ocupaciones que originalmente decidió atender con este método de formación. Creó organismos ad hoc que se denominan “Comisiones Técnicas”⁵⁷ integradas por empresarios, trabajadores, especialistas y/o conocedores de un área ocupacional y cuyas funciones son identificar los perfiles profesionales del nivel ocupacional de que se trate; participar en la planeación, organización y diseño del curriculum instruccional; aportar informaciones sobre el desarrollo tecnológico de la familia ocupacional; servir de enlace con las diferentes asociaciones empresariales y de trabajadores; y colaborar en el perfeccionamiento técnico del personal docente de centro de formación.

En la actualidad funcionan treinta Comisiones Técnicas. Se reúnen por lo menos una vez al año para revisar los programas de las distintas ocupaciones, no sólo las que se ofrecen en la “modalidad” de formación dual, sino en las demás modalidades (Habilitación, Complementación⁵⁸).

La relación institución- empresa no se circunscribe a la definición de los contenidos, también se verifica en el proceso de certificación de la capacitación ofertada. Con una composición básicamente de empresarios y trabajadores, pero con funciones distintas, la IFP creó las “Comisiones Evaluadoras”. Su función principal es ayudar a definir las pruebas y participar en la aplicación para determinar si el aspirante es merecedor del título correspondiente de “Trabajador Calificado” o de “Maestro Técnico”.

Si bien en la República Dominicana la formación dual no ha sido posible masificarla por una serie de factores, tales como, la heterogeneidad del sistema productivo, la coexistencia de escenarios laborales también heterogéneos⁵⁹, la

⁵⁷ INFOTEP: Normas Generales de las Comisiones Técnicas. Febrero 1998.

⁵⁸ Los cursos que ofrece el INFOTEP, desde el punto de vista curricular, están organizados por módulos e itinerarios. Una persona puede obtener el título de “Trabajador Calificado”, sea a través de la formación dual o después de completar el itinerario de la ocupación correspondiente.

⁵⁹ Pérez Sáiz: “Los Nuevos escenarios laborales en América Latina”. Revista Nueva Sociedad No.143 Mayo-

disposición de la empresa para asumir su rol pedagógico, entre otros factores, las evidencias de su impacto permiten aseverar que esa modalidad de capacitación se ha convertido en la "punta de lanza" para lograr una relación mucho más fluida entre la institución de formación y la empresa⁶⁰; en consecuencia, la formación dual ha contribuido significativamente a mejorar la eficiencia y eficacia de la IFP, y ha sentado las bases para desarrollar nuevas iniciativas en el ámbito de la capacitación de los recursos humanos⁶¹.

La preparación de los docentes de los centros de formación: La IFP dominicana ha definido como una de sus funciones imprescindibles "Identificar y adaptar técnicas de punta para la formación profesional, apropiadas para la economía nacional, y multiplicarlas por medio de la formación de docentes". Esta entidad mantiene un programa permanente de formación metodológica y de actualización técnica de instructores, y de "formación de monitores de empresas".

Los cursos de formación metodológica de instructores están dirigidos a preparar y actualizar los docentes de los centros públicos y privados, especialmente los Centros Colaboradores, en metodologías de enseñanza de educación para el trabajo. Hasta 1997, cerca de 4 mil instructores en servicio y aspirantes, han recibido entrenamiento en esta temática; 1, 200 han participado en curso de actualización en tecnología del oficio y realizando pasantías en las empresas.

Los cursos de formación de monitores de empresas están dirigido a los responsables de conducir procesos de aprendizaje de las unidades productivas vinculadas a la formación dual; igualmente, a empresas que tienen sus propios centros o esquema internos de entrenamiento.

El Programa Mejoramiento de la Productividad.

Las empresas dominicanas están sometidas a la presión de un mercado con tendencia a abrirse a la competencia foránea que las obliga a mejorar su

Junio 1996. Según este autor, se pueden distinguir cinco ámbitos laborales, donde se da una "nueva heterogeneidad ocupacional". El primero corresponde al sector emergente, integrado por las nuevas empresas y las reconvertidas; el segundo, la "neoinformalidad subordinada" compuesto por pequeñas empresas articuladas con el sector formal que elaboran ciertos componentes del producto de las empresas emergentes, o son subcontratistas; el tercero, el integrado por el conjunto de pequeñas empresas dinámicas; el cuarto, corresponde al sector formal del modelo de sustitución de importaciones (empresas públicas y privadas); y por último, el de la "informalidad de subsistencia" que provee bienes y servicios a los trabajadores formales (microempresarios y trabajadores por cuenta propia).

⁶⁰ "Un método que nos ha resultado particularmente útil a nosotros en Falconbridge ha sido la implementación del Sistema Dual, exclusivamente, dentro de nuestra empresa, forzando una colaboración que va más allá de los aspectos profesionales entre los representantes de INFOTEP y de los de la nuestra, con miras a desarrollar un programa que llene las expectativas mutuas". Bertrand de Windt, Director de Recursos Humanos, Falconbridge Dominicana: Formación Dual y Productividad.

⁶¹ La IFP ha iniciado un proyecto piloto de Introducción de la capacitación basada en normas de competencia y está utilizando la experiencia de las Comisiones Técnicas.

productividad. La mayoría tienen sistemas de administración y producción no adecuados a las circunstancias actuales y desconocen las técnicas de mejora de la productividad. El concepto de la productividad ha tenido gran desarrollo en estos últimos años, y ha entrado de pleno como un elemento esencial en la competencia nacional y mundial. La productividad automáticamente incluye la formación y capacitación para el trabajo, puesto que los incrementos de productividad son logrados mayormente por la educación e incentivos de los recursos humanos.

La IFP dominicana, desde su creación, mantiene un “programa de asesoría a la empresa”. En el marco de su planificación estratégica, decidió reenfocar dicho programa, concentrando el esfuerzo en apoyar a las unidades productivas o de servicios en la definición de sus respectivos planes de mejoramiento de productividad. En función de este propósito, con la asistencia de la OIT, decidió aplicar una “ Metodología de Medición y Mejoramiento de la Productividad⁶²” que debe conducir a que las empresas logren establecer sus respectivos curriculum de desarrollo de sus recursos humanos y produzca una intensificación de la capacitación en las empresas dominicanas ya que muchas de ellas reconocen el valor de la formación-capacitación como una de las principales fuentes de la mejora de productividad y competitividad, sin embargo, no muestran la disposición para que sus empleados participen en programas que implican ciertos “sacrificios” (jornadas de capacitación en horario de trabajo) por parte de la empresa.

La experiencia está marcha y durante 1997, en el marco de la “III Conferencia sobre el Mejoramiento de la Productividad Nacional”, evento que la IFP ha organizado en los últimos tres años para promover el tema, diez empresas presentaron los resultados de la aplicación de la metodología, destacando el cambio positivo que habían logrado. El programa también contempla establecer, con sede en Instituto, “una red de información y servicios sobre productividad y un directorio de consultores y empresas consultoras “ en capacidad de ofrecer asesoría sobre el tema.

Se puede afirmar que en la República Dominicana, el tema del mejoramiento de la productividad a través de la capacitación de los recursos humanos ha sido puesto en primer plano a partir de tres eventos consecutivos anuales sobre la temática. Varias iniciativas privadas y públicas relacionadas con la necesidad de promover una estrategia nacional de mejora de productividad y competitividad, se han derivado a partir de las actividades realizada por la IFP dominicana.

⁶² INFOTEP: Estrategia de Aplicación de la Metodología de Medición y Mejoramiento de la Productividad. Segunda Versión. 1998.

3. Estrategias de Competitividad y Estrategia Nacional de Capacitación

Precisamente en el marco de la “II Conferencia sobre el Mejoramiento de la Productividad Nacional”, realizada en 1996, se planteó por primera vez la necesidad de que la República Dominicana diseñara una Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad⁶³.

Recientemente (abril de 1998), el Gobierno Dominicano, a través de la Secretaría de Industria y Comercio, presentó el “**Plan Nacional de Competitividad**” con el propósito principal de establecer un marco de referencia estratégico para lograr la competitividad internacional de la economía y las empresas⁶⁴. En él se proponen tres objetivos estratégicos: 1) Desarrollar el Potencial Económico del País; 2) Invertir en el Capital Humano; y 3) Fortalecer las Capacidades Institucionales Nacionales.

En lo que respecta al capital humano, entiende que debe ser fortalecido mediante mejoras de la educación básica, los servicios de salud, la seguridad social, y a través de programas intensivos de **capacitación focalizada**. Para desarrollar y aumentar la capacidad nacional de formación y capacitación del capital humano, se plantean las siguientes líneas de acción:

a) Estrategia Nacional de Capacitación: A partir de los diagnósticos de competitividad y tomando en cuenta el modelo de Clusters o conjuntos productivos, que ofrece un escenario lógico para orientar los programas de capacitación a nivel gerencial, técnico y laboral, se elaborará una estrategia nacional de capacitación que “permita al país poder contar con una oferta de recursos humanos calificados que responda a la demanda de habilidades y a los requerimientos de competitividad internacional”⁶⁵.

La estrategia de capacitación deberá abordar de manera prioritaria la estructuración y puesta en marcha de un **Sistema Nacional de Capacitación** moderno, con miras a establecer canales efectivos de distribución para la formación, adiestramiento y perfeccionamiento del capital humano.

⁶³ “La nueva visión de la competitividad debe definirse como la capacidad de una nación de producir bienes y servicios que puedan competir adecuadamente en los mercados internacionales y, al mismo tiempo, aumentar el ingreso real de sus habitantes. Es por tal razón que proponemos la creación de un Consejo Nacional de productividad y competitividad conformado por empresarios, trabajadores, académicos y el gobierno. Su principal rol sería definir una Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad que garantice en el mediano y largo plazo el desarrollo sostenible de nuestra nación. Cesar Nicolás Penson, Presidente de la Asociación de Industriales de Herrera.

⁶⁴ Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Plan Nacional de Competitividad. Mimeo. Santo Domingo, Enero 1998.

⁶⁵ *Ibidem*, P. 51

b) Desarrollar proyectos pilotos de adiestramiento en las empresas de un cluster maduro: “Dicho proyecto se llevará a cabo con la participación del INFOTEP, una entidad privada de capacitación y una universidad nacional”.

c) Competencia Laboral: Esta iniciativa comprende estructurar un **Proyecto Piloto de Normalización y Certificación de Competencia Laboral**, con el objeto de contribuir al aumento de la productividad y competitividad de la empresa y mano de obra dominicana.

La IFP dominicana inició en este año un proyecto piloto de “Formación Profesional Basado en Normas de Competencia Laboral”, que comprende el diseño de metodología de identificación y validación de norma; el diseño de la capacitación basada en ella; diseño y elaboración de métodos e instrumentos de pruebas de desempeño; y la difusión e implantación de normas de competencia laboral. La estrategia que está implementando para desarrollar esta experiencia es “utilizar la Metodología de Medición y Mejoramiento de la Productividad como plataforma para construir las normas de competencia laboral de las empresas y grupos de empresas para luego convertirlas en normas nacionales. La aplicación de la metodología debe conducir a que las empresas logren establecer sus respectivos curriculum de desarrollo de sus recursos humanos⁶⁶”.

Es evidente que esa entidad consolida su imagen como institución responsable de formular políticas sobre formación de recursos humanos y de la ejecución de programas por sí misma, conservando su autonomía de las instancias del Estado que eventualmente, pudieran influir en su rumbo, ofreciendo servicios formativos renovados, en concurrencia con otros organismos públicos y privados que también son proveedores y procurando mantener nivel de relación con el medio productivo y social, mostrándose como entidad pionera de este tipo de paradigma institucional en el marco de la institucionalidad imperante en América Latina.

D. POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y PRÁCTICAS FINANCIERAS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO.

1. Mecanismos de Financiación

Siguiendo la lógica de los niveles de Educación para el Trabajo, a continuación se presenta un breve análisis de las fuentes de financiamiento por nivel.

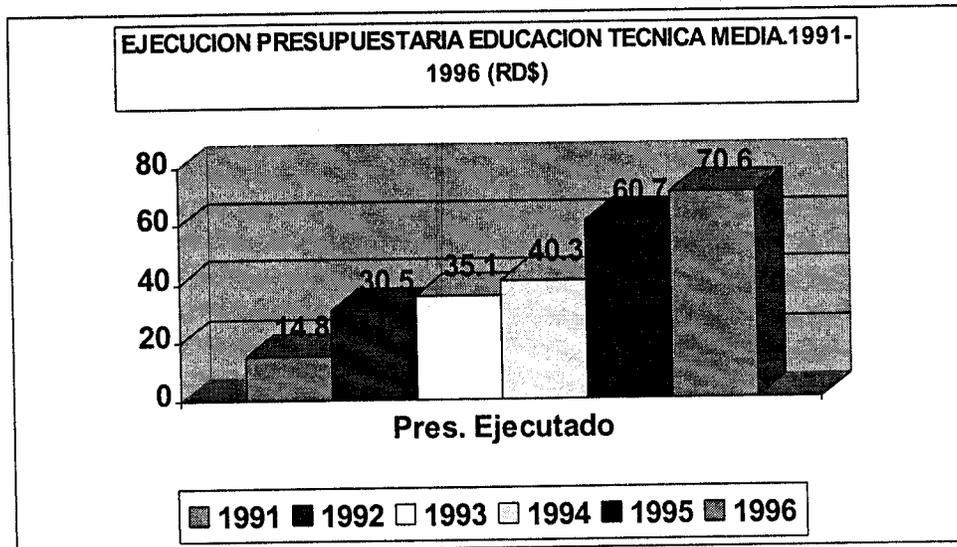
⁶⁶ INFOTEP: Estrategia de Aplicación de la Metodología de Medición y Mejoramiento de la Productividad”. Versión 3. Mimeo. Marzo 1998.

Educación Técnico Profesional del Nivel Superior: Aunque el gobierno otorga subvenciones a algunos de los institutos superiores y universidades, el financiamiento proviene básicamente del pago de la matrícula de los estudiantes.

Educación Técnico Profesional Nivel Medio: Básicamente existen dos mecanismos de financiamiento: i) Con cargo al presupuesto de la Nación; y ii) El financiamiento directo de los usuarios por vía del pago de matrícula en los politécnicos y liceos (colegios) privados y del tercer sector.

Algunos de los centros privados reciben subvenciones del gobierno. Todos los del "tercer sector" reciben fondos públicos que oscilan entre mil y 100 mil dólares mensuales. El gráfico siguiente, muestra la ejecución presupuestaria del período 1991–1996, en relación con el financiamiento público a la Educación Técnica de nivel medio.

Gráfico 2



Fuente: Secretaría de Estado de Educación y Cultura

(°) Tasa de cambio actual es RD\$14.35 por un dólar Norteamericano

Formación Profesional: El financiamiento de esta modalidad se produce por tres vías, la que proviene directamente del presupuesto de la nación, la que recibe la IFP dominicana a través de las contribuciones obligatorias de las empresas correspondientes al uno por ciento (1%) sobre el monto de las planillas de sueldos o salarios fijos que pagan las empresas, y el medio por ciento (½%) a cargo de los trabajadores de las empresas y entidades con fines lucrativos, deducible de las utilidades y bonificaciones; y por el pago de matrícula en los centros privados.

Con cargo al presupuesto de la nación, se financian las Escuelas Vocacionales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y otros "Escuelas o Centros Laborales" administradas por congregaciones religiosas, municipalidades y patronatos. El cuadro 9 presenta la ejecución presupuestaria correspondiente los tres tipos de ofertas, según sector de origen. Desde el punto de vista de quién aporta los recursos, los de las empresas, sumados a los de los trabajadores y capacitando que pagan matrícula, equivale al 71.33% de los dineros invertidos en el financiamiento de los programas de Educación para el Trabajo. Este porcentaje es probablemente más alto en razón de que muchas empresas grandes invierten directamente en el "entrenamiento en el puesto de trabajo".

Cuadro 9
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO EN REPÚBLICA DOMINICANA,
POR SECTOR DE ORIGEN Y MODALIDAD (MILLONES DE PESOS
DOMINICANOS). PERÍODO 1991-1996

MODALIDAD	ESTADO	EMPRESAS	INDIVIDUOS	
Educación Técnica Media	252,3	N.D	142,4 (*)	394.7
Educación Técnica Superior	50,5	N.D	88,0(*)	138.5
Formación Profesional Ocupacional	19,6 (a)	540,4(a)	29,3(b)	589.3
Totales	322,4	540,4	259,3	1,317.1

Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos suministrado por SEEC e INFOTEP.
(*) Estimaciones a partir del pago por matrícula en los centros privados y del tercer sector

(a) Ejecución presupuestaria Escuelas Vocacionales FF.AA y otros centros.

(b) Aportes ordinarios de las empresas (1% de la nómina) a INFOTEP.

(b) Aportes de los Trabajadores (1/2% de bonificaciones), a INFOTEP.

En un período de seis años, se ha invertido 1,317.1 millones de pesos en la Educación para el Trabajo y la Capacitación, que equivalen a 219.5 millones de pesos (15.1 de dólares) en promedio por año. Esta es una suma realmente baja vistos los desafíos que enfrenta el país para mejorar su posición competitiva.

2. Privatización, Descentralización y Financiamiento de la Educación para el Trabajo.

En medio de los debates sobre los procesos de reformas de los servicios de Educación para el Trabajo, surge inevitablemente el tema del financiamiento. Se reconoce que uno de los factores claves en la eficacia y eficiencia de los sistemas oficiales de educación para el trabajo es el mecanismo de financiamiento. En la mayoría de los países de América Latina el modelo de Instituciones de Formación Profesional nació por iniciativa del Estado.

En el caso de la República Dominicana, se habla de una “convergencia de propósitos” entre el Estado, los sectores empresariales y laborales. De hecho, es frecuente escuchar entre los líderes de esos sectores reclamar “su crédito” para que INFOTEP “sea lo que es hoy, una entidad modelo de servicio público”.

Independientemente de la “saludable disputa” de quién ejerció mayor influencia para la creación de la IFP dominicana, tanto los centros existentes antes de su creación, como la propia IFP nacieron por la voluntad política de los que en ese momento ejercían las funciones de gobierno, y en tal virtud, se le aseguró una base de financiamiento.

Ese mecanismo de financiamiento ha sido objeto de debates en varios países de América Latina. En caso de República Dominicana, modificar ese modelo de financiamiento es un tema que no ha sido planteado ni en debate privado ni público. Quizás la ausencia de un posible cuestionamiento, obedece al prestigio de goza la IFP dominicana, a la imagen positiva que tiene frente a los empresarios y los trabajadores, y a la transparencia en el uso de los recursos que recibe.

Se trata naturalmente de un tema muy sensible y que suscita controversias, sobre todo porque cuando se toca, “afloran múltiples criterios relacionados principalmente con la eficiencia, la eficacia y la equidad de los servicios, y todo ello inscrito en una postura ideológica frente al papel que compete a la Formación Profesional en desarrollo económico-social”⁶⁷.

Al replantear el rol tradicional y consecuentemente el financiamiento de la Educación para el Trabajo y la Capacitación, y de las instituciones estatales que la proveen y/o la regulan, sobre todo el papel de las Instituciones de Formación Profesional, se debe resolver la pregunta de quién y cómo se va a financiar el ejercicio de ese cometido; es decir, ejercer la labor de rector de la política general de formación profesional implica realizar investigaciones, diseñar programas, dar soporte técnico y metodológico a las entidades ejecutoras, formar docentes, desarrollar tecnologías educativas, canalizar recursos nacionales e internacionales, ejecutar directamente programas en apoyo a grupos que difícilmente pueden acudir a la oferta privada, entre otras funciones. Si esto es útil y necesario para el desarrollo de la competitividad del país y de las propias empresas, ¿quién va a financiarlo?

En este estudio se considera que el modelo de financiamiento con cargo a una contribución obligatoria de las empresas, sin menospreciar que en el futuro se prevea otras fuentes de financiamiento como sería la recuperación de los costos, es

⁶⁷ CINTERFOR/OIT: “La Formación Profesional en el Umbral de los ‘90”. Montevideo, setiembre 1990. Pág. VIII.2.

particularmente apropiado para países de ingresos medianos en razón de que se constituyen en una fuente protegida para la capacitación, y una forma de movilizar fondos que de otra manera no estarían a disposición para financiar las actividades de capacitación. Las críticas que se les pueden formular a este modelo dependerán de si la institución de formación profesional acumula excedentes innecesariamente, si desvía los recursos hacia actividades ajenas a su misión, si los servicios y cursos de capacitación ofrecidos no responden a las necesidades de las empresas, si no usa su condición de experta para fomentar la capacitación en las empresas.

El financiamiento de la Educación para el Trabajo y la Capacitación, a nuestro entender no debe ser responsabilidad exclusiva de uno de los actores involucrados, por las siguientes razones: i) Si es la **empresa** que financia directamente el servicio, probablemente sólo invertirían en la capacitación específica de sus trabajadores, ya que es la que le permite internalizar los beneficios de la acción de capacitación; l) Los **trabajadores** menos calificados, de menores recursos o los que se encuentren en situación de paro, no podrían invertir lo suficiente en su propia capacitación, aunque pudieran internalizar los beneficios que se derivan de ella; y iii) Si el **Estado** no interviene no se pueden generar beneficios de estabilidad social y condiciones que trascienden el interés particular. La formación para el trabajo constituye un instrumento de equidad social en el sentido de la voluntad y capacidad que ésta tiene para transferir recursos al servicio de los sectores en desventaja⁶⁸

⁶⁸ Cinterfor: Boletín No.134. Enero-marzo 1996.P.76. Montevideo.

E. SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Si bien el esquema tradicional de formación para el trabajo, basado en el sistema de educación técnica secundaria formal, formación profesional y universidad no es "puro" en razón de que los centros identificados como Institutos Superiores, politécnicos o liceos también ofertan programas semejantes o iguales a los de formación profesional, siguiendo la estructura de análisis adoptada en este estudio, la síntesis, conclusiones y propuestas se presentan por tipo de oferta.

1. Educación Técnica Media y Superior

Síntesis y Conclusiones: En la República Dominicana existen en la actualidad 257 centros reconocidos que ofertan programas de Educación para el Trabajo en los niveles superior, medio y de formación profesional; de los 121 que tienen programas en el nivel medio, el 66% pertenece al sector privado. De los 40 que pertenecen al Estado, 18 son politécnicos; de éstos, siete, entre los cuales están los más importantes del país, son administrados por la Iglesia Católica a partir de un convenio entre el Estado y la Institución religiosa. En estos centros los estudiantes pagan parte del costo de la matrícula, el Estado aporta el mayor porcentaje del financiamiento, y además, generan otros ingresos para su operación mediante venta de algunos servicios, incluyendo, cursos de corta duración (educación continuada). También casi todos son utilizados por INFOTEP en horarios vespertino y nocturno, como Centros Colaboradores.

Los Institutos de **Educación Superior** que ofrecen esa modalidad son privados. Aunque algunos de ellos reciben subvención del Estado, se financian básicamente por el pago de matrícula.

De manera que en este nivel se verifica simultáneamente, un proceso de privatización espontáneo, entendida como la aparición de entidades proveedoras que generan sus propios recursos financieros y de apoyo, mediante la venta del servicio de formación y capacitación; y también de descentralización, entendida como la delegación de las responsabilidades de gestión de los procesos y de los establecimientos educativos a terceros, manteniendo el Estado la función financiera y la facultad para decidir sobre el curriculum cuando se trata de los programas formales regulados por el Secretaría de Estado de Educación.

La Educación Técnica Media ha experimentado un crecimiento cuantitativo modesto en los últimos cinco años. De una matrícula de 12 mil estudiantes registrada en 1991, pasó a 16,280 en 1997. Ese crecimiento se ha debido en gran medida a la participación de colegios o liceos privados que han recibido la

autorización de la Secretaría de Estado de Educación para ofertar esta modalidad. En lo que respecta a las áreas o especialidades, sigue predominando la comercial.

En el marco de reforma de la educación que se viene impulsando con el Plan Decenal de Educación, no ha existido ni se ha planteado ninguna política dirigida a fomentar la privatización de los politécnicos y liceos públicos que ofrecen esta modalidad educativa y que actualmente están bajo la administración directa de la Secretaría de Estado de Educación, entendida la privatización como el traspaso de su propiedad, administración y financiamiento al sector privado. Tampoco hay estrategias de consideración dirigida a aumentar la oferta disponible, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo (orientación a hacia otras ramas industriales y tecnológicas); a vincularla más directamente con las demandas, a mejorar la inversión para ampliar y actualizar los equipamientos y laboratorios, a introducir mecanismos más estrechos de interacción con el mundo productivo. En otros términos, a parte de la “transformación curricular” oficializada por la “Ordenanza 1-95” que establece el nuevo curriculum de la Modalidad de Educación Técnica Profesional, desde 1995 a esta fecha no se ha planteado ninguna acción o medida relacionada con la Educación Técnica Media.

Propuestas: En varios países de América Latina las características de la educación técnica y su relación con el mundo del trabajo es objeto de debate. Por un lado se cuestiona su eficacia, sentido y alto costo. Para el caso de República Dominicana, sería aconsejable realizar un estudio acerca de su impacto y sobre esa base, si fuere necesario, proponer medidas de reformas. Sin embargo, a partir de las informaciones disponibles acerca de sus características actuales y del contexto económico y de los mercados de trabajo, se puede sugerir algunas propuestas, tomando en cuenta el compromiso público y el privado, con relación a:

- Aumento de la Oferta;
- Mejora de la eficacia y la eficiencia ofrecida por el Sector Público y el Sector Privado;
- Vinculación con las Estrategias de Mejora de la Productividad y la Competitividad.

Cuadro 10
AUMENTO DE LA OFERTA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y LA
CAPACITACIÓN: EDUCACIÓN TÉCNICA MEDIA Y SUPERIOR

Compromiso Público	Compromiso Privado
<p><u>Creación de un ambiente propicio para la Educación Técnica, que incluye:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidios focalizados (combinación de calificaciones y ubicación social) mediante becas a los estudiantes de los politécnicos y liceos de Educación Técnica y de Educación Técnica Superior. • Los estudiantes ganadores tendrían la libertad de escoger el centro que mejor satisfaga sus expectativas. Una vez el estudiante escoja el centro, el Estado transferiría el monto de la beca al centro. De esta forma los proveedores, sean públicos o privados, deberán competir por atraer al usuario, lo que permitiría un cambio de la política de como se subsidia actualmente la educación técnica media y superior. De esta forma el Estado subsidia a la demanda, en vez de la oferta como es la práctica vigente. • La estrategia de subsidiar la demanda estimularía la participación de centros privados en la oferta de capacitación. 	<p><u>Desde el ámbito de los proveedores privados de programas.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disposición a participar en procesos de evaluación y acreditación de solvencia académica y ética. • Disposición para participar en proceso de concursos públicos de capacitación. • Disposición para someterse controles de aseguramiento de la calidad.

Cuadro 11
MEJORA DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA
OFRECIDA POR EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO.

Compromiso Público	Compromiso Privado
<p><u>Información adecuada sobre oportunidades de empleo y salario.</u> La disponibilidad de información puede influir en la eficiencia de los mercados de trabajo y orientar la inversión en capacitación.</p> <p>Es esencial tener fuentes de información fiables sobre las necesidades en materia de demanda y sobre la capacidad de los oferentes. Las pautas del cambio y el crecimiento económico deben interpretarse a fin de identificar las habilida-</p>	<p><u>Desde el ámbito de la empresa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Asumir una actitud de disposición para convertir la unidad productiva en "empresa formadora", permitiendo el ingreso de aprendices de la formación dual o de pasantes provenientes de otros métodos de formación. • Participar en forma activa en las ins-

des que requieren períodos de estudio relativamente prolongados.

- **Propiciar un programa de descentralización.**

La rica experiencia de administración y gestión de los principales centros o politécnicos dominicanos por parte de las congregaciones religiosas, sirve de referencia para proponer que los demás centros públicos bajo el control directo de la Secretaría de Estado de Educación, a través de un **Programa de Descentralización**, pasen a ser administrados por "Juntas de Regente de Centros Educativos Técnicos" (la nueva Ley de Educación lo permite), integradas por representantes empresariales de las ramas profesionales que el centro ofrece, egresados de los planteles y padres de los alumnos. Estas juntas deberían tener capacidad para decidir sobre la gestión eficaz de los recursos humanos, financiero y de apoyo de cada centro, facultad para establecer relaciones con la industria y proponer innovaciones al curriculum de estudio. Es deseable dotar de mayores niveles de autonomía tanto académica como administrativa a los establecimientos educativos que le permita innovar y adaptarse constantemente a su medio.

- **Uso eficiente de las instalaciones y equipamientos**

Sobre los costos operativos de estos centros, de por sí altos por la naturaleza de los programas, bajarlos sin afectar la calidad es una falacia. **Pero sí se puede aprovechar al máximo sus equipos e instalaciones, utilizándolos durante un mayor número de horas diarias y convirtiéndose en "sede" para la ejecución de otros programas**, por ejemplo de formación profesional específica patrocinados por la Institución Nacional de Formación Profesional.

tancias de consulta y planificación del sistema nacional de formación y capacitación para el trabajo, tales como Comisiones Técnicas, Comisiones Evaluadoras, Juntas de Regente de Centros Educativos de Educación Técnica" y otros.

Cuadro 12
VINCULACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD
Y LA COMPETITIVIDAD.

Compromiso Público	Compromiso Privado
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar inversiones en los centros para ampliar la cobertura en áreas profesionales de tecnología duras. • Sin descuidar su misión fundamental, ampliar la cobertura de los servicios que ofrecen los actuales politécnicos y/o los Institutos de Educación Superior, convirtiendo algunos de ellos en centros tecnológicos capaz de desarrollar actividades de investigación y desarrollo en coordinación con las empresas y las instituciones de ciencia y tecnología del país. 	<p><u>Desde el ámbito de la empresa:</u></p> <p>Participar, a través de las agremiaciones sectoriales de actividad, en las actividades de investigación y desarrollo aportando recursos económicos para su financiamiento. Utilizando los servicios de <i>ingeniería y diseño</i> de estos centros.</p>

2. Formación Profesional.

Síntesis y conclusiones: En lo que respecta a los primeros centros propiamente orientados a la formación profesional, denominados originalmente como escuelas laborales o vocacionales, fueron auspiciados por el Estado y siguen siendo gestionados por entes públicos. Con la creación del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional, INFOTEP, institución autónoma y descentralizada del Estado y de conformación tripartita, se inicia una nueva etapa de la formación profesional del país.

Simultáneamente con el desarrollo de INFOTEP, a final de la década de los ochenta y principio de ésta, se registra un crecimiento importante de centros privados y del "tercer sector" que participan en la oferta de formación profesional. Del total matriculado en programa de esta naturaleza (146,964), el INFOTEP registró una matrícula de 82,000 participantes, que representa el 55.8%. De los 117 centros existentes, 92 son privados (con y sin fines de lucro). Sin embargo, su contribución en la matrícula, relación con los registrados en ese año, es de sólo un 38.8% con respecto al total. Los públicos pertenecen a las Fuerzas Armadas (Escuelas Vocacionales), a INFOTEP y a la Secretaría de Estado de Educación.

Una apropiada lectura de la institucionalidad de la formación profesional en la República Dominicana, en lo que respecta a como se provee este servicio, muestra características distintas a la tradición de América Latina. La IFP dominicana es autónoma y descentralizada del Estado, y aunque su Junta de Directores la preside el Secretario de Trabajo y también forma parte el Secretario

de Educación, opera con total y absoluta independencia de esas y de las demás instancias del Gobierno Central. Probablemente esta es una de las características, que frente a sus pares en América Latina, la distingue y le confiere un grado de autonomía ambicionado por otras entidades del Estado para tomar sus propias decisiones a la hora de aplicar políticas y estrategias con respecto a su misión.

De manera que desde la irrupción del INFOTEP en 1980, en el escenario de la formación de recursos humanos de la República Dominicana, se inició proceso de descentralización de "primer nivel" (del gobierno central a una institución oficial, pero con total autonomía) de la formación profesional en el país. Esta institución, a su vez, viene aplicando un proceso de descentralización de "segundo nivel" principalmente, a través de la utilización de los denominados Centros Colaboradores de Gestión Compartida y de Delegación Total, además de los resultados de su alianza estratégica con las industrias de zonas francas.

La forma como opera y se administra, indica que consolida su imagen como institución responsable de formular políticas sobre formación de recursos humanos y de la ejecución de programas por sí misma, conservando su autonomía de las instancias del Estado que eventualmente, pudieran influir en su rumbo, ofreciendo servicios formativos renovados, en concurrencia con otros organismos públicos y privados que también son proveedores y procurando mantener un nivel de relación con el medio productivo y social, mostrándose como entidad pionera de este tipo de paradigma institucional, en el marco de la institucionalidad imperante en América Latina.

Propuestas: El título original de esta investigación, de acuerdo a los términos de referencia, sugiere una toma de postura inmediata con respecto a la privatización de la formación para el trabajo y la capacitación. Esa postura sería la siguiente: La aplicación de estrategias de privatización de la formación para el trabajo y la capacitación, permitiría mejorar automáticamente su calidad, eficiencia y relevancia.

Nosotros pensamos que ni la privatización ni el monopolio estatal de los servicios formación para el trabajo y la capacitación van a resolver o a mantener los estándares de calidad, eficiencia y pertinencia requeridos de este vital servicios para mejorar la posición competitiva de nuestras economías. *"Quienes apoyan la privatización en todos los casos porque les desagrada el gobierno, están tan equivocados como quienes se oponen a ella en todos los casos porque les desagradan las empresas"*⁶⁹.

⁶⁹ Osborne, David y Gaebler, Ted: UN NUEVO MODELO DE GOBIERNO. Como transforma el espíritu empresarial al sector Público. México: Ediciones Gernika, 1994.

Como subsistema educativo, la formación para el trabajo y la capacitación, tiene características especiales que se derivan de los propósitos que persigue. Es de interés de la Empresa, del trabajador en servicio y del que aspira a trabajar, es también interés del Estado. Es normalmente costosa, para proveerla se requiere de infraestructuras especiales, implica investigaciones continuas, diseños, rediseños; para las personas tiene un inicio, pero no termina hasta que no concluya la vida laboral individual, es instrumento de apoyo a decisiones económicas de nivel macro y micro, es instrumento de política social. Por tanto, cualquier sugerencia de estrategias sobre la formación para el trabajo tiene que tomar en cuenta estas características. La privatización total o parcial de un servicio público puede ser beneficio para las partes envueltas. Para el caso que nos ocupa, la privatización total del servicio, en países de escaso desarrollo como es la República Dominicana, puede generar mayores problemas que los que se pretenden resolver. La experiencia de la República Dominicana demuestra que los factores determinantes del éxito de los programas de capacitación no radican en si los ofrece una entidad privada o pública, sino en los procesos administrativos y las estructuras que se utilicen para proveerlos.

Pero igualmente, no propiciar la participación del sector privado en este servicio, en parte, proveyéndolo, participando en su diseño, en su financiamiento, sería un grave error. "Hay cosas que las empresas hacen mejor que el gobierno, pero hay otras que el gobierno hace mejor que las empresas". Si se traspasa toda la educación al mercado privado, buena parte de los ciudadanos no pudieran asistir a la escuela ni siquiera a la escuela elemental⁷⁰."

En varios países de América Latina la Educación Técnica y la Formación Profesional y las Instituciones que la ofertan, en los últimos años han sido blancos de fuertes críticas por la desvinculación de sus programas con las actuales necesidades y demandas de las empresas, por su burocratización, por la rigidez de sus ofertas, por la forma como se financian; en resumen, por su ineficiencia para responder oportunamente a los nuevos requerimientos del mundo productivo.

Por otra parte, el entorno que en la actualidad se está prefigurando indica la necesidad de introducir reformas para poder solventar con éxito la apertura comercial que empieza manifestarse en este país y del consecuente ajuste estructural que habrá de producirse. A diferencia de otras naciones de América Latina, el proceso de apertura recién empieza a mostrarse, no sólo en los debates sobre la reforma arancelaria aún pendiente, sino el inicio formal de negociaciones para integrar el país a bloques económicos subregionales; en el diseño de leyes relativas la transferencia al sector privado de muchas de las empresas de propiedad pública; la creación de una instancia gubernamental para diseñar e implementar las

⁷⁰ Osborne, D y Geabler, T:Ob.cit. p. 408/409

reformas del Estado⁷¹ y otras iniciativas como el **Plan Nacional de Competitividad** recientemente presentado por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Este nuevo escenario plantea igualmente nuevos retos a la formación profesional, y en especial, a la principal Institución que la provee.

Frente a ese panorama, se plantean varias alternativas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diversas fórmulas se han propuesto, algunas de las cuales se encuentran en fase de desarrollo y/o consolidación; otras recién empiezan a ponerse prácticas. Una de las más comentadas por su alcance, expectativas de éxitos, por el cambio radical que han implicado es la reestructuración llevada a cabo en Chile. En ese país se privatizó el organismo principal de capacitación y se creó el Sistema Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

No es objeto de este estudio analizar las ventajas y desventajas del “modelo chileno”, o de otras iniciativas que configuran un abanico de posibilidades que van desde la concentración de las funciones planificadoras y reguladoras en los Ministerios de Trabajo, dejando la responsabilidad de la ejecución de los programas a agencias públicas y privadas de formación, hasta la inclusión de las funciones de planificación y ejecución en el seno de una sola institución pública de formación profesional.

Entendemos que las características que presenta la institucionalidad de la formación profesional en cada país, o la disposición manifiesta de los actores sociales que intervienen en el tema acerca de la necesidad de crear una nueva institucionalidad, es el punto de partida para el diseño de estrategias de capacitación destinada a mejorar la competitividad y la equidad social. Sin embargo se pueden prefigurar algunos escenarios posibles.

La actuación de las instituciones de formación profesional adquiere matices distintos cuando se trata de estructurar programas de capacitación de pre-empleo y programas destinados a los trabajadores en servicio. Los vínculos con los demandantes individuales y con las empresas son distintos; de aquí que la “mezcla óptima” entre compromiso público y privado con respecto al interés común de enfrentar la falta de recursos humanos competentes, varíe según si es formación profesional previo al empleo o durante el empleo. Sin dejar de reconocer estos matices a continuación se plantean, a nuestro juicio cual debería ser el compromiso público y el privado con respecto a:

- Aumento de la Oferta de Formación Profesional
- Mejora de la eficacia y la eficiencia de la Formación Profesional ofrecida por el Sector Público y el Sector Privado.

⁷¹ Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado creada por el actual Gobierno

- Vinculación de la Formación Profesional con las Estrategias de Mejora de la Productividad y la Competitividad.

La primera propuesta y la más general es que la IFP dominicana debería continuar con el proceso de consolidación de las estrategias asumidas en su Plan Estratégico.

Las entidades de formación profesional surgieron con la expresa encomienda de ofrecer programas de capacitación para la preparación de la mano de obra, para ocupar puestos disponibles o previsibles en el mercado de trabajo en los niveles ocupacionales calificados y semicalificados. De este primigenio concepto han evolucionado a ofrecer una capacitación con base al “trabajo productivo”, cualquiera que sean las condiciones de ese trabajo en relación con las exigencias tecnológicas, la productividad y los vínculos laborales. En la actualidad, empieza a configurarse una nueva etapa que se podría considerar como la cuarta que, implica un cambio profundo en el paradigma conceptual de la formación para el trabajo y, consecuentemente, un cambio en el rol de las instituciones públicas de formación profesional. No sólo es importante el individuo como blanco de atención de los programas, sino la empresa como totalidad, parques industriales, conjuntos productivos o clusters, centro de innovación y desarrollo tecnológico, centro de calidad y productividad, etc. Frente a la nueva realidad, el compromiso público y el privado se configura sobre plataformas distintas a las predominantes en décadas anteriores.

El compromiso también varía de acuerdo al modelo de financiamiento predominante. Las siguientes propuestas de identificación de compromiso presuponen que se mantendrá el modelo de financiamiento con cargo a una contribución obligatoria de las empresas. En este estudio hemos considerado que este modelo de financiamiento es particularmente apropiado para países de ingresos medianos, en razón de que se constituyen en una fuente que garantiza, con cierto grado de seguridad, fondos que de otra manera no estarían a disposición para financiar las actividades de capacitación.

Cuadro 13

Compromiso Público	Compromiso Privado
<ul style="list-style-type: none"> • Estimular el incremento de la oferta de capacitación a través de la contratación de la capacidad instalada mediante concursos públicos cuando existan por lo menos más de un proveedor de la especialidad de que se trate, o mediante la contratación directa de centros acreditados por la entidad oficial. • Estimular a las empresas a crear su propio esquema de entrenamiento y/o centros de formación. • Asumir el rol de promotor, más que de proveedor de servicios de capacitación. El papel de proveedor directo se justifica cuando la capacidad de adiestramiento de la empresa privada es deficiente y cuando las instituciones privadas del ramo no existan o estén poco desarrolladas. • Promover la innovación de los medios para la enseñanza/aprendizaje. • Promover la creación de entidades de capacitación bajo administración privada. • Estimular a las empresas a participar en la preparación de jóvenes a través de la formación dual. • <i>Reducción de las intervenciones con respecto a los salarios mínimos de los aprendices que participan en programas de capacitación.</i> • Establecer los centros propios de la IFP como soporte para el cumplimiento de las funciones imprescindibles de las instituciones (Formación Técnica y Metodológica de Docentes para la Formación Ocupacional; demostración de experticia en métodos de enseñanza y difusión de nuevas tecnologías en relación con las ocupaciones predominantes en la economía, centros de acreditación de competencia laboral. • Organizar programas de formación y capacitación dirigidas a jóvenes, adultos desempleados, a las mujeres y a los grupos en desventajas y otorgar subsidios focalizados en las mismas condiciones que los propuestos para Educación Técnica, pero con el objetivo mejorar su empleabilidad sea mediante capacitación para el Autoempleo, sea mediante su establecimiento como trabajadores independientes, sea mediante la creación de una Microempresa o Pequeña Empresa. 	<p><u>Desde el ámbito de los proveedores privados de programas.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Disposición a participar en procesos de evaluación y acreditación de solvencia académica y ética. • Disposición para participar en proceso de concursos públicos de capacitación. • Disposición para someterse a controles de aseguramiento de la calidad. <p><u>Desde el ámbito de empresas, los gremios empresariales y laborales.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Asumir una actitud de disposición para convertir la unidad productiva en "empresa formadora", permitiendo el ingreso de aprendices de la formación dual o de pasantes provenientes de otros métodos de formación. • Considerar la capacitación como factor preponderante en el nuevo paradigma productivo e integrándola como parte de su planificación estratégica. • Participar en forma activa en las instancias de consulta y planificación del sistema nacional de formación y capacitación para el trabajo, tales como Comisiones Técnicas, Comisiones Evaluadoras, Juntas de Regente de Centros Educativos de Educación Técnica" y otros.

Cuadro 14
MEJORA DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LA FORMACIÓN
PROFESIONAL OFRECIDA POR EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR
PRIVADO.

Compromiso Público	Compromiso Privado
<ul style="list-style-type: none"> • La preparación de los docentes de los centros de formación • Promover la participación de las empresas y los trabajadores en la Definición de los Contenidos • Promover la participación de los empresarios y trabajadores en la evaluación de los resultados de la capacitación. • Mantener un eficiente mecanismo de planificación que permita diseñar oportunamente las reacciones estratégicas ante los estímulos de cambio del entorno productivo. • Diseñar programas de atención especializados conforme a necesidades estratégicas sectoriales o de conjuntos productivos (clusters). • Mantenimiento de la autoridad científica e institucional para orientar las políticas relacionadas con la capacitación. 	

Cuadro 15
VINCULACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL CON LAS ESTRATEGIAS DE
MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD.

Compromiso Público	Compromiso Privado
<ul style="list-style-type: none"> • Estructurar la formación profesional en base normas de Competencia Laboral con el objeto de contribuir al aumento de la productividad y competitividad de la empresa y mano de obra <p>Esta estrategia comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El diseño de metodologías de identificación y validación de norma; • El diseño de la capacitación basada en ella; diseño y elaboración de métodos e instrumentos de pruebas de desempeño; • Y la difusión e implantación de normas de competencia laboral. • Contribuir con las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo mecanismos de Medición y Mejoramiento de la Productividad como plataforma para construir los respectivos curriculum de desarrollo de sus recursos humanos de las empresas 	<p><u>Desde el ámbito de empresas, los gremios empresariales y laborales.</u></p> <p>Disposición para participar en estas iniciativas ya que sin la participación de los actores no es posible estructurar el nuevo paradigma de la formación para el trabajo y la capacitación.</p>

Finalmente, una proposición general en relación con la creación o replanteamiento de Sistemas Nacionales de Formación y Capacitación.

Dado que los mercados de bienes y servicios están cambiando, que los productos también se modifican constantemente, que la organización social del trabajo se transforma, y que el trabajo mismo también se modifica, entonces se requiere un nuevo paradigma de la formación para el trabajo y la capacitación donde se verifiquen las siguientes características:

- **Por su objeto:** de puestos y especialidades, a **competencias laborales**
- **Por su orientación:** centrado en la oferta, a centrado en la **demanda**
- **Por método:** énfasis en procesos, a **énfasis en resultados**
- **Por su enfoque:** en función de planes de estudios diversos, a **planes de estudios derivados de normas de competencia.**

Este nuevo paradigma exige un enfoque renovado de lo que se interpreta por Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y la Capacitación; es decir, evolucionar de un concepto de sistema integrado, por las ofertas claramente segmentado de educación técnica, dirigida a ocupaciones de nivel medio en el mercado de trabajo y educación "vocacional" dirigida a ocupaciones manuales semicalificadas y calificadas, a un Sistema donde sus componentes estén claramente interrelacionados en base a la identificación de niveles de competencia laboral más que en niveles ocupacionales o titulaciones otorgadas por las entidades oferentes de programa de Educación para el Trabajo y la Capacitación.

Lograr mayores niveles de competitividad internacional de las economías de América Latina con base en el recurso humano, plantea enormes desafíos al liderazgo político, social y a las propias Instituciones de proveedoras de los servicios de formación para el trabajo y la capacitación, desafíos que trascienden las políticas de privatización y/o descentralización. Se requiere de una transformación del paradigma conceptual de la formación para el trabajo y la capacitación.