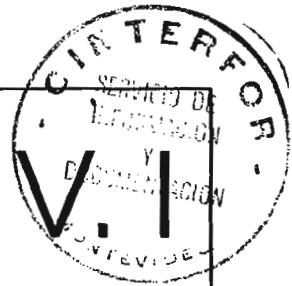
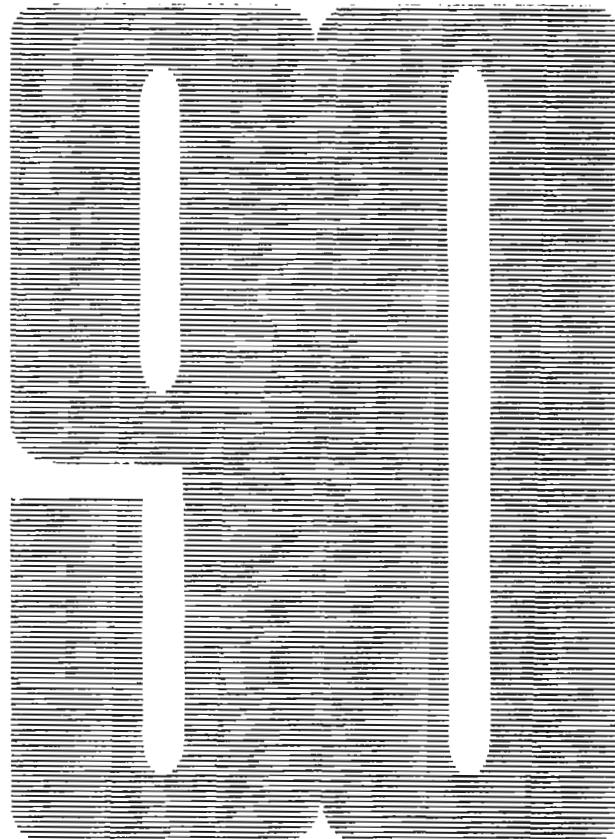


Auspiciado por:  
BIRF - CIID - GTZ - BID



# LA FORMACION PROFESIONAL EN EL UMBRAL DE LOS

Un estudio de los cambios  
e innovaciones en las  
instituciones especializadas  
de América Latina



Montevideo, setiembre de 1990

**Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 1990**

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

---

**Primera edición: Montevideo, 1990**

**ISBN 92-9088-022-7**

---

**Hecho el depósito legal núm. 244.116/90**

---

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es una agencia especializada de la OIT, establecida en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La publicación del presente informe es de responsabilidad exclusiva de Cinterfor/OIT, con el apoyo parcial de las agencias que colaboraron financieramente en la realización del estudio regional en el cual está basado, a saber: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) de Alemania y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En consecuencia, los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento incumben enteramente a sus autores y no son atribuibles, de manera alguna, al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su Junta de Directores Ejecutivos ni a los países que ellos representan, como tampoco al CIID, a la GTZ o al BID. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

---

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

---

## **PROLOGO**

*Desde su creación, CINTERFOR tiene como uno de sus instrumentos fundamentales de promoción del desarrollo de la formación profesional en la región, el fomento y la realización directa de investigaciones en ese campo. Las instituciones nacionales especializadas en formación profesional han incorporado en sus estructuras operativas, importantes unidades dedicadas a la investigación del contexto socioeconómico y ocupacional para orientar las decisiones de programación que deben adoptar en el corto y en el mediano plazo. De esta forma, durante los últimos veinte años, en diferentes instancias y niveles se han elaborado metodologías y se han realizado trabajos de investigación, sobre todo de tres tipos específicos: 1) estudios de determinación de necesidades de formación profesional; 2) estudios de seguimiento de egresados y 3) análisis ocupacionales.*

*En los años sesenta, cuando la corriente de recursos humanos ganó proyección en la región, muchos estudios de costo-beneficio fueron realizados por las instituciones de formación profesional en áreas específicas de su producción. Por otro lado, CINTERFOR, con alguna frecuencia pero sin periodicidad, ha realizado análisis globales de las tendencias e innovaciones en el campo de la formación profesional aprovechando los resultados de seminarios técnicos y misiones de observación y negociación de programas junto a las instituciones nacionales. Algunos años atrás se ensayó la producción de una serie de estudios monográficos por país, que ofrecieron una caracterización o un perfil de la formación profesional adoptando un método de corte antropológico, a través de la observación directa, la entrevista y el análisis cualitativo. El resultado fue limitado por los recursos entonces disponibles y el tiempo destinado a esta tarea, dado que acordamos realizarla con el propio personal del Centro. Las monografías que se logró concluir fueron editadas. El enfoque proponía un acercamiento creativo a la cuestión en cada país, partiendo de una pregunta general sobre quiénes son los responsables y cómo está estructurado el servicio de formación a nivel nacional, para enseguida observar el grado de participación de las entidades especializadas -, que después serían objeto de una descripción específica- de las empresas y de las organizaciones no gubernamentales. Por las razones indicadas anteriormente, los estudios se limitaron a una descripción de las instituciones nacionales especializadas.*

*Pero quedó en Cinterfor la inquietud y la disposición para retomar esta indispensable tarea que consideramos además el fundamento mismo de nuestra existencia. El proyecto incluía una primera investigación más amplia y luego el establecimiento de un sistema de información que alimentara un informe anual sobre el producto, las tendencias y las innovaciones de la FP en cada país. Con la reciente crisis económica y las medidas drásticas de cambio estructural en el campo de la producción, las instituciones nacionales y las autoridades públicas se impusieron la determinación de hacer una amplia reflexión sobre los destinos y los papeles de la formación profesional. Por otro lado, las estructuras institucionales dedicadas a la investigación socioeconómica se han deteriorado y en muy pocos casos siguen produciendo con efectividad. Un cuestionamiento amplio del quehacer de la formación profesional exigía un esfuerzo redoblado en todos los niveles.*

*Una feliz coincidencia representó el interés del Banco Mundial por la realización de su documento sobre políticas de educación técnico-vocacional y formación profesional, posibilitando un acercamiento de los objetivos de CINTERFOR y del Banco para un emprendimiento con mayores recursos, que retomara una prospección cualitativa de lo que está aconteciendo en la formación profesional y sus dimensiones estratégicas. La enorme actualidad de este tema ha atraído además la adhesión de importantes organismos como BID, GTZ y CIID. Se conformó así un grupo de interés que posibilitó aunar recursos - aunque limitados - para emprender una ambiciosa investigación cuyo producto es el presente documento. Ello dio además la oportunidad de reunir a un grupo profesional con los representantes de las diversas agencias asociadas, que contribuyó a perfeccionar la idea de proyecto ajustándose a las necesidades de los diferentes organismos co-participantes.*

*Estamos muy agradecidos por la contribución en recursos financieros y profesionales que han prestado estas organizaciones y particularmente reconocemos la contribución técnica del grupo consultor del proyecto que estuvo integrado por John Middleton del BIRF, Daniel Morales Gómez del CIID, Ewald Gold de la GTZ, y Nassim Mehedff del BID. Asimismo hemos recibido un importante apoyo del Servicio de Políticas de Formación Profesional (F/POL) de la OIT en la persona de Cláudio de Moura Castro que también participó de estas discusiones y de los trabajos de ese grupo. Este estudio también fue posible gracias a la existencia en nuestra región de experimentados profesionales que acumulan el conocimiento específico de sus países con una visión y un espíritu de cooperación e integración a nivel internacional. Su contribución técnica y la colaboración de sus respectivas instituciones fueron determinantes. Entre ellos, Marisa de Assis, Ligia Chang, Arlette de Paula Guibert, Eduardo Martínez Espinosa, Jaime Ramírez Guerrero, Fernando Rojas, y Pedro Daniel Weinberg.*

*En la coordinación técnica del trabajo, María Angélica Ducci, de CINTERFOR, ha puesto toda su experiencia ya ensayada anteriormente en monografías por ella elaboradas, su amplio conocimiento de los diferentes contextos nacionales como resultado del permanente contacto que mantiene en la ejecución de sus tareas en el Centro y su sobresaliente calificación profesional; todo esto junto a la enorme dedicación que ha puesto en la concreción de este ambicioso proyecto. No podría dejar de reconocer la decisiva contribución que ella ha dado para que se pudiera presentar a la comunidad regional las importantes informaciones que el trabajo ofrece a la discusión y a la reflexión de los altos dirigentes de la formación profesional.*

*El contorno conceptual y la sustancia del proyecto son también producto de la cultura y del contexto de discusiones saludables que propicia CINTERFOR como uno de sus cometidos esenciales. En innúmeras ocasiones y siempre que se reúnen profesionales de este campo en la sede del Centro, las discusiones van generando indagaciones y puntos de examen que van conformando un cuadro investigador vinculado a los escenarios posibles de la formación profesional en el futuro. Somos así deudores de una cultura regional en la cual participan desde contribuciones anónimas de instructores y técnicos de los más lejanos centros de formación hasta los dirigentes responsables de la toma de decisiones que afectan el día a dia y el destino de la formación en América Latina y el Caribe.*

*La presente edición fue producida para atender esta oportunidad incomparable que es el foro privilegiado de la Comisión Técnica donde los dirigentes de CINTERFOR realizan el examen de los puntos más importantes para las decisiones que orientan los destinos de la formación profesional. Quisimos entregarlo en esta ocasión, aun cuando sacrificáramos pormenores de su contenido y de eventuales revisiones. Agradecemos la comprensión de nuestros miembros asociados y expresamos nuestro reconocimiento al Banco Mundial, BID, CIID y GTZ por su acuerdo para presentar esta versión del estudio a la presente reunión.*

*Este Estudio Regional abre caminos para otras investigaciones que esperamos poder realizar en un futuro próximo, con la participación directa de nuestros asociados y co-patrocinadores. Pero el mejor logro será que las propias instituciones incorporen como práctica de su quehacer permanente, la función investigadora como instrumento de cambio y modernización.*

*João Carlos Alexim  
Director de Cinterfor*

# INDICE

## Volumen I

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>17</b>
Primeras parte	
<b>I. Las IFP desde una perspectiva histórica .....</b>	<b>I.1</b>
1. América Latina a través de medio siglo: el escenario de las IFP .....	I.2
2. El movimiento de creación de las IFP .....	I.9
a. La concepción original .....	I.9
b. El arreglo institucional .....	I.13
c. El marco jurídico .....	I.16
3. La forja de una cultura institucional .....	I.18
a. La impronta de los fundadores .....	I.18
b. La escuela eco de la fábrica .....	I.20
c. Un ámbito aprovechado de la cooperación internacional .....	I.22
4. La aspiración fallida de los sistemas coordinadores .....	I.23
a. En busca de articulación y control .....	I.23
b. El fracaso de las fórmulas ensayadas .....	I.27
5. Dinamismo y cambio en la producción de las IFP .....	I.30
a. La expansión global .....	I.30
b. Las variaciones individuales .....	I.35
6. Evolución conceptual y estratégica en las IFP .....	I.39
a. La formación para el puesto de trabajo .....	I.39
b. El giro hacia lo social .....	I.41
c. La apertura a las demandas emergentes .....	I.42
<b>II. Las IFP en el contexto educativo .....</b>	<b>II.1</b>
1. Progreso educativo y formación profesional .....	II.2
a. Avances en el sistema educativo formal .....	II.2
b. Implicaciones para las IFP .....	II.4
c. Reacciones diferenciales a la crisis .....	II.6
2. El enfoque educativo distintivo de las IFP .....	II.8
3. Las IFP vis-à-vis las escuelas técnico-vocacionales .....	II.13
a. Raíces y herencias .....	II.15
b. Los contenidos curriculares .....	II.16

c. El soporte técnico-pedagógico .....	II.18
d. Las estructuras organizativas y administrativas .....	II.20
<b>4. La educación no formal y las IFP .....</b>	<b>II.21</b>
a. La educación de adultos .....	II.22
b. La enseñanza supletoria .....	II.25
<b>5. Las IFP y el sistema educativo regular: algunas convergencias .....</b>	<b>II.25</b>
a. Reconocimientos y equivalencias .....	II.25
b. Cooperación entre sistemas .....	II.28
<b>III. Ajuste económico y reorganización productiva: el reto a las IFP .....</b>	<b>III.1</b>
1. Los frentes de avanzada .....	III.3
2. Menos formación inicial y más formación complementaria .....	III.6
a. Las evidencias estadísticas .....	III.7
b. Crisis y renovación del aprendizaje .....	III.10
c. Demandas de las empresas versus demanda social .....	III.13
3. Hacia niveles más altos de formación: mandos medios y técnicos .....	III.15
a. Razones y condiciones .....	III.15
b. Incursión decidida .....	III.17
c. Actuación a nivel terciario .....	III.20
4. Transferencia de la FP a las empresas .....	III.22
a. Los estímulos legales .....	III.23
b. La delegación a las empresas por acuerdos reglamentados .....	III.26
c. Desarrollando la capacidad formativa de las empresas .....	III.30
5. El enfoque sectorial .....	III.33
a. La demarcación sectorial de las IFP .....	III.34
b. El balance entre sectores .....	III.37
c. Las tendencias .....	III.41
6. La atención a las pequeñas empresas: gestión, tecnología y asociación .....	III.42
a. Formación gerencial y transferencia tecnológica .....	III.43
b. La apertura a la microempresa: el énfasis asociativo .....	III.50
7. Nuevos roles en el desarrollo de la tecnología y la productividad .....	III.54
a. Implantación de la nueva estrategia .....	III.54
b. Investigación, desarrollo y difusión de tecnologías .....	III.59
c. La creación de centros tecnológicos .....	III.63
d. Constantes y proyecciones .....	III.67
<b>IV. Las IFP como instrumentos de política social .....</b>	<b>IV.1</b>
1. Las IFP ante los sectores en desventaja .....	IV.2

<b>2. Las estrategias desarrolladas .....</b>	<b>IV.8</b>
a. Programas dirigidos a sectores o grupos en desventaja por razones estructurales del sistema económico y del mercado laboral .....	IV.8
b. Programas dirigidos a sectores o grupos en desventaja por razón de su ubicación socioestructural, sociodemográfica o etnocultural .....	IV.26
c. Programas dirigidos a sectores o grupos en desventaja por otras razones específicas o coyunturales .....	IV.37
<b>3. Decantación metodológica .....</b>	<b>IV.39</b>
a. Algunos criterios extraídos de la experiencia .....	IV.39
b. Una propuesta de sistematización metodológica para la FP dirigida a poblaciones en desventaja .....	IV.54
<b>4. La proyección institucional .....</b>	<b>IV.62</b>
a. Posturas diferenciales .....	IV.64
b. Las IFP comprometidas .....	IV.64
c. Un intento de tipología .....	IV.70
<b>5. Las perspectivas .....</b>	<b>IV.71</b>

## **Volumen II**

### Segunda parte

<b>V. La conducción de las IFP: políticas y planes .....</b>	<b>V.1</b>
1. Las IFP en el contexto político .....	V.1
a. El juego de fuerzas .....	V.1
b. Las presiones externas .....	V.4
2. La fórmula de la concertación .....	V.7
a. Los consejos tripartitos .....	V.7
b. Los órganos intermedios .....	V.13
3. Comportamiento político de las IFP .....	V.17
a. El equilibrio ideológico .....	V.17
b. La equidad bajo un prisma dinámico .....	V.20
c. Un nuevo estilo de interlocución política .....	V.23
4. Enfoques actuales de planificación .....	V.27
a. La asignación de prioridades .....	V.27
b. La superación de los modelos clásicos .....	V.30
c. Los soportes de información e investigación .....	V.34
5. Desarrollo institucional y planificación operativa .....	V.38
a. Márgenes de flexibilidad .....	V.38
b. Las alianzas por convenios .....	V.42
c. Participación y descentralización .....	V.45
d. Los factores de rigidez .....	V.47

6. Métodos no convencionales de detección de necesidades .....	V.49
a. El protagonismo de los usuarios .....	V.50
b. Los comités asesores .....	V.53
<b>VI. Gestión y toma de decisiones: cómo funcionan las IFP .....</b>	<b>VI.1</b>
1. El estilo de gestión .....	VI.1
a. La marca de las disciplinas profesionales .....	VI.1
b. Los controles externos .....	VI.4
2. Complejidad de las estructuras .....	VI.7
a. Conflictos por detrás de los organigramas .....	VI.8
b. Poder central versus autonomía operativa .....	VI.16
c. Regionalización y descentralización .....	VI.13
3. Gestión de personal .....	VI.18
a. Conformación y expansión del personal .....	VI.18
b. Prácticas de desarrollo y estímulo al personal .....	VI.24
4. Gestión de operaciones .....	VI.28
a. Administración para la diversidad y la flexibilidad .....	VI.28
b. La informatización para la gestión .....	VI.31
5. La evaluación como herramienta de gestión .....	VI.33
<b>VII. La originalidad técnico-pedagógica de las IFP .....</b>	<b>VII.1</b>
1. La metodología analítica, activa y dinámica .....	VII.2
a. El análisis ocupacional y la serie metódica .....	VII.2
b. Aplicación de la metodología .....	VII.5
2. La estructura modular .....	VII.7
a. El currículo flexible .....	VII.7
b. El diseño pedagógico .....	VII.9
3. Medios y materiales didácticos .....	VII.11
a. Las colecciones básicas .....	VII.12
b. Los nuevos medios .....	VII.14
c. Elaboración y actualización de recursos .....	VII.16
4. Formación individualizada .....	VII.18
a. Especificidad y eficiencia .....	VII.18
b. Las experiencias pioneras .....	VII.19
c. Ventajas y límites .....	VII.21
5. Certificación ocupacional .....	VII.23
a. Acreditando competencias .....	VII.23
b. Rango de aplicaciones .....	VII.25

<b>6. La propuesta lograda de la desescolarización .....</b>	<b>VII.29</b>
a. La expansión por estructuras leves .....	VII.30
b. El prototipo universal y singular de los centros de FP .....	VII.36
c. Los centros se diversifican .....	VII.39
d. FP extra-muros .....	VII.44
e. Formación a distancia .....	VII.47

### Tercera parte

<b>VIII. Políticas de financiamiento y prácticas financieras de las IFP .....</b>	<b>VIII.1</b>
1. El papel del Estado en la financiación de la FP: criterios y evaluaciones ..	VIII.3
a. La evaluación de costo-beneficio .....	VIII.8
b. El análisis de la función de ingresos .....	VIII.14
c. La evaluación de costo-efectividad .....	VIII.19
d. La imprecisión de las conclusiones .....	VIII.38
2. Mecanismos de financiamiento público de la formación .....	VIII.40
a. El subsidio a IFP .....	VIII.40
b. Los incentivos tributarios .....	VIII.48
c. Sistemas de becas .....	VIII.54
d. Otros recursos de origen público .....	VIII.57
3. Diversificación de las fuentes de financiamiento de las IFP .....	VIII.59
a. La reacción ante la crisis .....	VIII.59
b. Venta de servicios de formación .....	VIII.61
c. Venta de servicios no convencionales .....	VIII.64
d. Acuerdos de gastos compartidos .....	VIII.66
e. La cooperación internacional .....	VIII.68
4. Gestión financiera de las IFP .....	VIII.70
5. Retos y perspectivas en el financiamiento de las IFP .....	VIII.79
a. Los factores externos del cambio .....	VIII.80
b. Las respuestas ensayadas .....	VIII.83
c. Escenarios financieros para las IFP .....	VIII.85
d. Alertas y riesgos .....	VIII.89
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>IX.1</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>X.1</b>

### ANEXOS

- Cuadro sinóptico de las IFP en los países de América Latina  
 Lista de siglas utilizadas

## **PRESENTACION**

**El presente informe es el resultado del estudio regional sobre instituciones y sistemas de formación profesional en los países de América Latina, realizado por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), agencia especializada de la OIT para el desarrollo de esta actividad en la región. Fue ejecutado en el marco del proyecto apoyado financieramente por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), por la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) de Alemania, por el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).**

**El propósito del estudio fue realizar una revisión global y en profundidad sobre el desempeño de las instituciones de formación profesional (IFP) en los países de América Latina, con el objeto de ofrecer elementos de juicio para emprender o reforzar los cambios requeridos en su organización, estructura, funcionamiento y campos de actuación, de manera de responder de manera más ajustada a las necesidades actuales y futuras del desarrollo económico y social de los países.**

**En esta perspectiva, la investigación se orientó a identificar los rasgos distintivos de los modelos organizativos, de financiamiento, de planificación, de gestión y de operación puestos en práctica por las IFP de los países de América Latina, y examinar su margen de agilidad, flexibilidad y adaptabilidad para hacer frente a situaciones y demandas cambiantes.**

**Interesó particularmente analizar la dinámica evolutiva del papel económico y social que han venido cumpliendo las IFP, y explorar la potencialidad que ofrecen - así como los avances logrados y las dificultades enfrentadas - para responder a demandas emergentes, como son la modernización del aparato productivo y el desarrollo de la tecnología y de la productividad, y la atención a sectores y grupos económica y socialmente en desventaja.**

**En ese orden, el estudio rescata el rango, naturaleza y proyecciones de los aportes e innovaciones más significativos que han operado estas IFP para elevar los índices de rendimiento y eficacia de sus acciones. Destaca, dentro de las experiencias y modelos estudiados, aquellas fórmulas, iniciativas, medios,**

mecanismos y prácticas que se han demostrado particularmente efectivos para responder a determinadas necesidades y bajo dadas circunstancias, con el fin de que puedan servir de referencia para la toma de decisiones a nivel político, estratégico y operativo de la formación profesional (FP) en los países de la región y en el mundo.

El producto de este esfuerzo pretende nutrir un intercambio de ideas y un circuito de reflexión y discusión sobre los temas prioritarios de la FP a la luz de las lecciones de la experiencia, y fortalecer los lazos de cooperación en esta materia a nivel regional e internacional.

El enfoque adoptado fue el de un estudio comparativo a nivel latinoamericano, que abordó cada uno de los temas escogidos recurriendo a las experiencias relevantes en el mayor número posible de países e instituciones comprendidos en la investigación. Con el fin de ampliar y enriquecer el análisis y la interpretación de los fenómenos detectados, se dio especial importancia a las conexiones entre los diversos tópicos específicos y a su ubicación en el contexto global de la FP y de su entorno.

El foco está siempre centrado en las IFP, aun cuando se reconoce explícitamente que ellas no son las únicas entidades responsables por la capacitación de mano de obra en los países estudiados. Excedió las posibilidades de este estudio abordar al conjunto altamente heterogéneo y disperso, de agencias e instancias que actúan en el campo de la FP en los países abarcados. En lugar de ofrecer un panorama total de la FP en la región, inevitablemente general, el estudio prefirió adentrarse en el análisis de las instituciones "oficiales" que en la mayoría de los países estudiados concentran el mayor volumen y el más amplio espectro de servicios de FP y que, a su vez, son los actores cruciales en el ámbito de las políticas nacionales de FP en los respectivos países. Se intentó, eso sí, examinar el desempeño de estas IFP teniendo como telón de fondo el contexto educativo en general, y en especial el de la educación técnica y vocacional procedente de otras fuentes, principalmente del sistema formal de enseñanza. Asimismo, se procuró insertar el análisis de las IFP en la dinámica de los mercados de trabajo y en la transformación de las estructuras productivas, con sus consecuentes implicaciones económicas y sociales, buscando en ellas la explicación y respaldo a los fenómenos detectados en el comportamiento de las IFP. Pero este estudio no se detuvo a profundizar tales materias en sí mismas, sobre las cuales existe un amplio bagaje de estudios y documentos especializados. Aquí importaron en cuanto condicionantes y marco de actuación para las IFP, y como tales se dieron por conocidos y están referidos sucintamente a través del estudio cuando ello se estimó imprescindible para la comprensión de los temas centrales. Los esfuerzos del estudio se concentraron en el comportamiento de las IFP y su interacción con el medio, y no se

distrajeron hacia un relevamiento pormenorizado de los distintos aspectos de ese medio que interesan a los efectos de la FP.

El interés del estudio se volcó a identificar en las IFP, las vetas promisorias para los ajustes requeridos en la organización y operación de sí mismas y de la FP a nivel global. Por lo tanto, más que detectar las grandes tendencias macizas y relativamente previsibles en la evolución de las IFP, se buscó aprehender las experiencias innovadoras, las prácticas no convencionales, los aportes singulares que comienzan aemerger en varias de ellas y que revisten interés por la potencialidad que ofrecen. Esta potencialidad se juzgó en términos de logros de mayor eficiencia, eficacia y calidad en los servicios prestados, así como en términos de su viabilidad y el grado en que se han demostrado idóneos para resolver problemas, sortear dificultades o para enfrentar nuevas demandas. Se pretendió explorar las soluciones que las distintas IFP han encontrado o ensayado, las condiciones bajo las cuales éstas pueden operar con mayor éxito y las connotaciones del proceso de toma de decisiones que facilitan o frenan la flexibilidad, adaptabilidad y efectividad que de la FP se espera.

Este enfoque del estudio obligó a oscilar, a lo largo del análisis, entre aspectos generales, más conocidos y muchas veces comunes a varias IFP, y aspectos más puntuales, que no han alcanzado un nivel de consolidación que autorice a afirmaciones contundentes y que son peculiares a una o algunas IFP, pero que ofrecen características de innovación u originalidad que las convierten en destacables. En ambos casos, el estudio procuró trazar las líneas subyacentes a las estrategias y prácticas detectadas, ilustradas con ejemplos y referencias empíricas que otorgasen suficiente riqueza y transparencia a las elaboraciones conceptuales planteadas.

Con miras a lograr las metas recientemente descritas, fue necesario acudir a una gran variedad de fuentes de información, combinando desde datos extraídos de recopilaciones sistemáticas, informes y estudios ya realizados, y documentos oficiales con cierto grado de elaboración, hasta informaciones dispersas, poco estructuradas y aun opiniones y reflexiones de conocedores de la materia de estudio. Se recogió información bibliográfica exhaustiva y se aplicó instrumentos estructurados de recolección de datos primarios en el terreno, complementados con entrevistas y misiones de observación.

La metodología de la investigación se orientó intencionalmente a la captación y cruce de informaciones de tan variada naturaleza, con el ánimo de ir más allá de las declaraciones y afirmaciones formales, y de entender lo que está por detrás de los escritos de amplia circulación. En este sentido, se valoró especialmente la información cualitativa, la observación directa y los datos

aportados por informantes calificados, que fueron frecuentemente factores clave para descartar o interpretar declaraciones que no llegaron a plasmar en la realidad (o para dimensionar la distancia entre ambas), así como para acceder a información sobre lo que aún no está escrito o registrado, pero que constituye práctica real de las IFP. No se intentó, por lo tanto, comprobar hipótesis ni buscar relaciones de causalidad entre fenómenos, sino explorar la naturaleza, frecuencia e intensidad de éstos, y de sus relaciones recíprocas.

El alcance regional del estudio impuso además una amplia cobertura geográfica y una gran variedad de países. Ello condujo a establecer tres niveles de amplitud y profundidad en la captación de información y análisis de los resultados:

- un nivel global, que abarcó a la totalidad de los países de América Latina, para el análisis de todos aquellos aspectos generales que pudiesen basarse en informaciones emanadas de documentos o del conocimiento disponible en CINTERFOR;
- un nivel de trabajo intensivo de campo para aquellos países seleccionados como "países centrales" del estudio, y en los cuales se contó además con la colaboración de las propias IFP participantes, para la recolección sistemática de información en aspectos más específicos o en mayor profundidad;
- un nivel de estudio selectivo en algunos países, sobre temas de especial relevancia en las correspondientes IFP.

Todas las IFP asociadas a CINTERFOR en los países de la región fueron invitadas a participar en el proyecto. En los países seleccionados para el estudio en profundidad, se solicitó además la conformación de un equipo nacional de apoyo a la investigación, integrado por personal técnico de las propias IFP involucradas.

De acuerdo con la respuesta recibida de las mencionadas instituciones, el estudio se concentró en siete países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Perú. Con menor intensidad pudieron también ser incluidos, Ecuador y Uruguay. De tal manera, dieciséis IFP fueron estudiadas en profundidad en los países mencionados: CONET (Argentina), SENAI, SENAC, SENAR, y Secretaría de Mano de Obra del Ministerio de Trabajo (Brasil), SENA (Colombia), INA (Costa Rica), INACAP y SENCE (Chile), INFOTEP (República Dominicana), SECAP (Ecuador), SENATI, SENCICO, Dirección General de FP del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación (Perú), y UTU (Uruguay). Otras entidades de formación pro-

fesional de relevancia en los mismos países fueron también exploradas en grado variable según su disposición a participar en el estudio. Para aquellos países donde no fue posible contar con la participación directa de las respectivas IFP, el estudio se basó en fuentes de datos ya existentes y en el conocimiento acumulado por CINTERFOR. En suma, siempre que fue posible obtener información, se consideró a la totalidad de los países de América Latina, para ampliar el alcance y la riqueza del estudio.

La estrategia de implementación de la investigación fue participativa, buscando en cada momento de su ejecución el intercambio de ideas y la colaboración activa de todos los involucrados. En primer lugar, a nivel de las agencias patrocinadoras, se constituyó un Comité de Orientación integrado por un representante del Banco Mundial, uno del BID, uno de la GTZ, uno del IDRC y uno del Servicio de Políticas de Formación de la OIT, con el cual la coordinación del proyecto en CINTERFOR estableció un diálogo y discusión abiertos, que fue especialmente directo en los momentos de las decisiones más importantes en la ejecución del proyecto. Las propias IFP objeto de estudio participaron activamente en la recopilación de materiales e informaciones y varias de ellas pusieron a disposición del proyecto investigadores que actuaron además como grupos de apoyo y discusión.

El equipo de consultores que participó en las diversas etapas del proyecto fue constituido de forma multidisciplinaria y procurando el encuentro de variadas procedencias nacionales y de especialidades complementarias, con el fin de alcanzar la máxima riqueza de conocimientos, experiencias y puntos de vista.

El estudio se presenta dividido en tres partes, que responden a los tres ejes principales en torno a los cuales se ordenó los numerosos temas abordados. Estos últimos dieron origen a ocho capítulos que fueron agrupados en la siguiente forma:

La primera parte se refiere a la actuación y proyección de las IFP en el contexto global de los países de América Latina, y especialmente en el relativo a la educación y a la producción.

El capítulo I ubica a las IFP en una perspectiva histórica y explica los factores que incidieron en su conformación y transformación a lo largo de medio siglo; rescata la identidad específica de las IFP, y propone una interpretación de su metamorfosis conceptual y estratégica.

El capítulo II proyecta a las IFP en el contexto educativo, contrastando su desempeño distintivo, con el de los sistemas formales de enseñanza y teniendo

como telón de fondo la renovación de las concepciones de la educación, y los vínculos y discrepancias entre las perspectivas académicas y técnicas.

El capítulo III intenta situar a las IFP frente a la encrucijada de modernización de la estructura productiva de los países latinoamericanos, identificando las nuevas respuestas que han creado para recuperar el vínculo con las empresas y para ajustarse a las demandas que plantea la renovación tecnológica y los imperativos de productividad y competitividad. Se puso el acento en aquellas líneas de trabajo no convencional y en las opciones renovadoras - aunque a veces incipientes - escogidas por las IFP para adaptarse a las exigencias del momento actual. La ampliación del rango de servicios de formación, tanto horizontal como vertical, los cambios de énfasis en las clientelas, modalidades, contenidos y enfoques de la formación, y la aparición de nuevos servicios que trascienden el campo de la estricta formación, fueron temas que, relevados y proyectados, esbozan un nuevo perfil de las IFP al ingresar a la última década del siglo XX.

El capítulo IV examina el papel de las IFP como instrumentos de política social, a través de la atención que han desplegado hacia los sectores económica y socialmente en desventaja, subrayando sus aportes innovadores en materia de políticas, estrategias y metodologías para incorporar a esta población objetivo. Al tiempo que se resalta los logros en términos de equidad al trabajar con estos grupos en desventaja, se sedimenta el recorrido que las IFP trazaron en este campo en un proceso de constante búsqueda para reconciliar los objetivos económicos con los objetivos sociales.

La segunda parte del estudio reúne los temas fundamentales del quehacer cotidiano de las IFP, deteniéndose en los procesos inherentes al funcionamiento de toda estructura organizacional, pero desde la perspectiva específica de instituciones de esta naturaleza. Está destinado a delinear la dinámica interna de las IFP, verificando las connotaciones propias de su comportamiento frente a las distintas situaciones, presiones, circunstancias, coyunturas y cambios del entorno.

El capítulo V toca el tema de la conducción política de las IFP y su concreción en la planificación institucional. El capítulo VI se concentra en los procesos de gestión y administración, adentrándose en la forma real cómo funcionan las IFP: cómo se toman las decisiones y cómo se moviliza el aparato institucional.

El capítulo VII recupera la especificidad de los servicios formativos que ofrecen las IFP, marcando las bases técnico-pedagógicas en las cuales se asientan, y los más significativos aportes metodológicos que han consolidado y legado a la disciplina de la educación para el trabajo.

La tercera y última parte de este trabajo explora el complejo campo del financiamiento de la FP, sistematizando las prácticas que tomaron fuerza en los países de América Latina a este respecto, y las innovaciones que se está experimentando frente a la revisión de criterios que ha suscitado la crisis económica y el ajuste fiscal. El capítulo VIII discurre acerca del papel que ha desempeñado el Estado en la tarea de la formación y de los nuevos enfoques e instrumentos que están surgiendo en la región para redimensionar los marcos dentro de los cuales se define la responsabilidad y competencia del Estado en la financiación y operación de la FP. En función de este análisis, se retoman los esfuerzos de evaluación realizados en diversos países de la región, con miras a ofrecer lineamientos sobre la eficiencia y la eficacia de los servicios prestados por las IFP. Al trazar los escenarios posibles para las políticas y mecanismos de financiación de la FP, se recogen las remozadas y diversificadas fórmulas de captación y manejo de recursos que están desplegando las IFP.

El texto culmina con un conjunto de reflexiones que emanan de los resultados del estudio y que abren el camino para un indispensable diálogo, conducente a decantar ideas y a surtir bases cada vez más firmes para la toma de decisiones en el campo de la FP.

En esta perspectiva, el presente trabajo es un documento abierto, sujeto a nuevos aportes, críticas y debates, que se enriquecerá y cobrará utilidad y vida en la medida que convoque a una creciente participación y reflexión en amplios círculos interesados en el tema. El estudio realizado constituye en sí un esfuerzo de reconstrucción de una realidad parcial, compleja, escurridiza y rápidamente cambiante. Por lo tanto, la vigencia del documento resultante sólo podrá verse prorrogada en la medida que se reconozca su transitoriedad y sirva de punto de partida para nuevos análisis, concentrado en aspectos que se revelaron meritorios de estudio más profundo, y que requerirán actualizaciones periódicas.

La conducción y coordinación de los trabajos de investigación a nivel regional fueron realizados por María Angélica Ducci, quien fue responsable de la concepción y organización del estudio. En su calidad de investigadora principal, tuvo a su cargo la elaboración y redacción de los informes preliminares y del presente informe final.

El estudio no habría sido posible, ni alcanzaría el grado de decantación que se procuró, sin los valiosos aportes de un alto número de personas que volcaron a través de su contribución, ideas, reflexiones y conocimientos que fueron decisivos en el desarrollo de los trabajos y para el análisis pormenorizado de los complejos y multifacéticos temas encarados. Así, participó directamente en el estudio un grupo de consultores de alto nivel que vertieron su

experiencia profesional y su dedicación personal en diversas fases de la investigación:

Pedro Daniel Weinberg colaboró con la coordinadora regional en las etapas cruciales del estudio, aportando sus valiosas reflexiones y sugerencias, su espíritu indagador y su compromiso personal en la búsqueda y discusión de nuevas informaciones e ideas. Ligia Chang realizó un amplio diagnóstico sobre las innovaciones operativas de las IFP y participó en la elaboración de los instrumentos de recolección de información primaria en los países. Marisa de Assis se abocó al estudio de la prestación de servicios no convencionales por parte de las IFP, tema hasta ahora inexplorado, que aportó luz a los nuevos roles de las IFP en el desarrollo de la tecnología y la productividad tratados en el capítulo III. Jaime Ramírez brindó su vasta experiencia en el tema de la FP para los sectores en desventaja, nutriendo el capítulo IV del estudio con un actualizado y reflexivo análisis del papel de las IFP en este campo. Eduardo Martínez se abocó al detallado estudio de la planificación y gestión en las IFP y elaboró una cuidadosa revisión sobre el estado del arte en materia de evaluación de la FP. Arlette de Paula Guibert volcó su experiencia sobre los aspectos pedagógicos en las IFP y Santiago Agudelo contribuyó con sus amplios conocimientos de los aspectos metodológicos contemplados en el capítulo VII. Fernando Rojas trajo al grupo de consultores la experiente y novedosa visión de un experto en finanzas públicas, que complementó el análisis del capítulo VIII desde una perspectiva externa a las IFP. Si bien cada uno de estos especialistas trabajó en determinados temas y etapas del estudio, la coordinación regional propició el intercambio de ideas e informaciones entre ellos, con el fin de estimular las reflexiones y favorecer la convergencia de los enfoques.

Se contó también con la colaboración de consultores de apoyo en los países, entre los cuales cabe mencionar a Raúl Fajardo en Perú, Jaime Ramírez en Colombia, Ligia Sánchez en Costa Rica y Guillermo del Campo y Mery Camacho en Chile. Luis Pigni se encargó de la tabulación de datos estadísticos.

Además del apoyo de los consultores antes citados, de los cuales se recibió preciosos aportes y esmerada dedicación, el estudio se enriqueció con la interesada orientación y comentarios de los miembros del comité de las agencias patrocinadoras, en la persona de John Middleton, del Banco Mundial, de Daniel Morales Gómez, del IDRC, de Ewald Gold, de la GTZ, de Nassim Mehedff del BID, y de Cláudio de Moura Castro, Jefe del Servicio de Políticas de Formación de la OIT. En particular, el diálogo permanente con John Middleton permitió situar el estudio en la amplia perspectiva del documento del Banco Mundial sobre Políticas de Educación Técnica Vocacional y FP para los países en desarrollo, cuya preparación le correspondió dirigir. Sus comentarios a la versión preliminar de este informe así como los de Adrian Ziderman,

también del Banco Mundial, y de Daniel Morales Gómez, permitieron una revisión crítica de gran utilidad. Por último, el interés y respaldo de Cláudio de Moura Castro y sus inquisidoras observaciones animaron una reflexión constante y provocativa.

Se extiende el reconocimiento a muchas autoridades y especialistas de la FP en los países de América Latina que sería largo enumerar, y que contribuyeron con sus ideas, experiencia, comentarios y sugerencias especialmente valiosas por venir de quienes tienen la vivencia práctica de la FP. La contribución, interés y apoyo de las instituciones asociadas a CINTERFOR fue decisiva para realizar una empresa de esta envergadura.

Una mención destacada merecen quienes acompañaron en todo momento el trabajo silencioso de apoyo cotidiano a las tareas de investigación. Alicia Richero se abocó a la paciente y minuciosa recolección, selección y clasificación de materiales y documentos, junto a Stella Pérez, del Servicio de Información y Documentación de CINTERFOR, quien comprometió su especial empeño en recabar y sistematizar datos e informaciones diseminadas y de difícil acceso. Cristina Sosa, además de demostrar su excelente desempeño como secretaria de CINTERFOR asignada al estudio, brindó su eficiente y cálida dedicación personal, desbordando largamente sus compromisos profesionales. Ella y Margarita Poggio asumieron con particular esmero, paciencia y cuidado la transcripción y composición de las varias versiones preliminares y del texto final de este documento.

Finalmente, la disposición y colaboración de todo el equipo de CINTERFOR, permitió sacar adelante la exigente tarea.

## **INTRODUCCION**

A casi medio siglo de iniciada su vida institucionalizada en los países de América Latina, la formación profesional (FP) se ha convertido en tema de debate y se la coloca con renovado interés en el tapete de la discusión. Es normal que cualquier actividad de impacto social esté en todo momento sujeta a crítica y evaluación, sobre todo cuando se trata de un campo que es solventado en importante medida con recursos públicos y del que se espera obtener un beneficio para el conjunto de la sociedad.

Por una serie de razones, la FP ha concitado en los años recientes una creciente atención, no sólo de los sectores directamente afectados, sino de los más variados ámbitos: desde las esferas gubernamentales, tanto en la perspectiva educativa como laboral, hasta los medios de producción, pasando evidentemente por el público en general, a quien se ofrecen los servicios. Las propias instituciones que operan en la FP han acrecentado su interés por el autoanálisis, acicateadas por la responsabilidad directa sobre los resultados de sus esfuerzos. Los círculos académicos que se ocupan del desarrollo económico y social y de los sectores de educación y trabajo en particular, han hecho también suyo, cada vez con mayor profundidad y frecuencia, el tema de la FP como objeto de estudio. Las agencias de cooperación internacional manifiestan reiterado interés en un campo que ha sido ya por largo tiempo destinatario privilegiado de su ayuda a los países en desarrollo.

Es evidente que el papel que la FP está llamada a cumplir en el desarrollo de los recursos humanos y, en cuanto tal, en el desarrollo económico y social de los países, es de interés permanente. Sin embargo en la actualidad, ante un mundo del trabajo signado por el cambio acelerado, multifacético e imprevisible, la revisión y el escrutinio se tornan prioritarios para la formación y adopción de políticas acertadas de FP acordes con las nuevas necesidades. Por otra parte, la tarea se ha convertido en particularmente compleja. Las transformaciones operadas en el propio campo de la FP desdibujan sus contornos como tema de estudio e invalidan los parámetros y juicios clásicos que anteriormente se habían aplicado a su desempeño.

El mismo concepto de FP y su trasfondo filosófico, doctrinario y operacional ha sufrido una notoria evolución y ya no es todo lo claro, delimitado, explícito

y relativamente consensual que llegó a ser hasta hace algunas décadas. Más intrincado aun es el universo de actores y vías que aparecen hoy en el escenario de la FP.

En América Latina, hablar de FP remite insoslayablemente hacia las instituciones especializadas que desde mediados del presente siglo fueron surgiendo prácticamente en todos los países, asumiendo progresivamente un papel protagónico en la formación de mano de obra calificada. Tales instituciones, si bien no todas de naturaleza pública, son las que en cada uno de los países aparecen como entidades "oficiales" de FP, de alguna manera tuteladas por el Estado y cuyo financiamiento es prioritariamente de origen público.

Estas instituciones adquirieron un perfil bastante nítido en la región y alcanzaron considerable importancia, peso y reconocimiento en la mayoría de los respectivos países. Por largo tiempo se ha aludido a un "modelo latinoamericano de formación profesional" término que, significativamente, fundió el quehacer de la FP con el de estas instituciones especializadas; ello habla de la fuerza y relieve que adquirieron las instituciones de formación profesional (IFP) hasta el grado de identificarse y confundirse con la tarea que se propusieron y llevaron adelante.

El primer paso para un análisis actualizado de la FP en América Latina centrado en estas IFP, obliga a separar los conceptos para una correcta apreciación. Las IFP no son las únicas que se mueven en este campo; ni siquiera abarcan la mayor porción de la FP que se ofrece en la región. Esta excede con mucho su abanico de actuación, habida cuenta de la variedad de iniciativas surgidas desde una enorme gama de instancias e instituciones públicas y privadas, dentro y fuera de los sistemas formales de educación.

En este universo no cabe duda que las IFP son en cada uno de los países, las entidades que individualmente concentran el mayor volumen y el más amplio rango de oferta de FP. Además, son las que han permanecido en el tiempo, consolidando una larga y exitosa trayectoria difícilmente comparable con la de cualquier otra institución de capacitación para el trabajo. Por último, son las que se mueven con mayor peso en la esfera pública y por lo tanto, resortes claves de toda política nacional de formación de recursos humanos. De tal manera, no pueden sino convertirse en el aparato institucional medular para abordar el tema de la FP en los países de América Latina.

Por contrapartida, las IFP han llegado a operar en un terreno mucho más amplio que el que se concibe estrictamente como FP. Si bien éste, su cometido inicial, sigue siendo el foco y eje de su actuación, el presente estudio intenta demostrar hasta qué punto las IFP se han ido diversificando y han ido

modificando su papel, progresiva y a veces imperceptiblemente en el corto plazo. Los cambios son fundamentalmente de tipo cualitativo y al haber ido ocurriendo gradualmente, a lo largo del tiempo y a lo ancho del quehacer institucional, no parece haber conciencia, ni siquiera en las propias IFP, del grado en que tales evoluciones han transformado su misma esencia. De allí el esfuerzo del presente estudio por aprehender la naturaleza, el alcance y la significación de los cambios, y el acento en la dinámica y flexibilidad de las IFP para enfrentar las transformaciones del medio en que operan.

La situación económica y social de los países de la región es ampliamente conocida. Se vive aún la crisis de los ochenta, con su secuela de abultada deuda externa, deterioro de los términos de intercambio, déficit fiscal y tímidos atisbos de reactivación en algunos países, mientras otros sufren con toda intensidad elevados índices inflacionarios y abruptas y consecutivas devaluaciones monetarias. Paralelamente a los esfuerzos de los gobiernos para implantar políticas económicas de contención del gasto público, fomento a las exportaciones, estímulo a la inversión y a la producción, se expresa un malestar social derivado del deterioro real de los salarios, de una deformada distribución de los ingresos, de insuficientes servicios y beneficios sociales, de merma en las oportunidades y condiciones de trabajo y de imposibilidad de avanzar en la lucha contra la pobreza, como resultado de la agregación y combinación de los factores antes mencionados.

La atmósfera que se respira en la región es de incertidumbre, descrédito en las posibilidades de recuperación y desarrollo, y confusión en los caminos y decisiones más acertados, o menos onerosos en un sentido amplio del término. Las múltiples caras de la crisis hacen de cada propuesta una espada de doble filo y ello se traduce en una pugna política acendrada que cuestiona a fondo y de modo variado el estilo de desarrollo de los países.

Los conocidos factores de la crisis y sus turbulentas consecuencias recesivas, imprimen una inercia que llama a un especial esfuerzo para reencaminar el desarrollo y encontrar una vía de transformación que supere al mero apremio coyuntural que hasta el presente ha obligado a las autoridades a centrar su atención en la política económica de corto plazo, postergando proyectos de más largo aliento. El llamado ajuste estructural debe ser encarado ahora con una mayor perspectiva de futuro, para impulsar un dinamismo global a la economía y un mejoramiento de las condiciones de equidad, superando el saldo en contra del elevado costo social del ajuste en los últimos años.

Hoy se acepta abiertamente que el ajuste estructural en los países de la región se concentró más en la corrección de los desajustes de corto plazo, particularmente la inflación, que en el crecimiento e impulso del cambio

estructural. Igualmente se reconoce que el costo social de dicho ajuste recayó de manera desproporcionada sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al estancamiento con inflación. La inercia demográfica de décadas anteriores, acrecentada por la intensiva incorporación de la mujer al trabajo, aumentó la oferta de mano de obra en momentos de contracción de la actividad económica. El resultado inevitable fue un desborde del desempleo, amortiguado por un deterioro en la calidad de los empleos y de los salarios, así como por un incremento en las ocupaciones de la pequeña y micro empresa y del número de trabajadores por cuenta propia. Creció así rápidamente el mercado informal de trabajo. Paralelamente a un debilitamiento de la capacidad económica de importantes segmentos de la población, los países se vieron obligados a efectuar drásticas restricciones del gasto social y de la inversión pública, con la consecuente agudización de los niveles de pobreza. Las opciones elegidas para redimensionar y modernizar el aparato del Estado derivaron frecuentemente en un detrimento en la cobertura y calidad de los servicios públicos y sacrificaron una restructuración de fondo capaz de activar y sostener una dinámica de desarrollo hacia el futuro.

Ya no basta entonces con una solución mecanicista de ajustes económicos, sino que los países de la región comienzan a plantearse una nueva estrategia de desarrollo, diseñando políticas conducentes a sanear y ampliar la estructura productiva y a dotarla de mayor competitividad en la escena internacional. La globalización de la economía a escala mundial incita a estos países a proyectarse más allá de las fronteras nacionales e incluso regionales, lo cual hace recaer inevitablemente el *quid* de un reenganche en las perspectivas de crecimiento económico y de desarrollo social, en un aumento sustancial de la productividad y la competitividad internacional de sus aparatos productivos.

Los desafíos al entrar en la década de los noventa se sitúan, por lo tanto, en lograr un punto de inflexión en el patrón de desarrollo precedente en América Latina y en imprimir a éste un viraje que permita recuperar una senda de crecimiento junto a un esfuerzo sostenido por superar los rezagos en los ámbitos de equidad y competitividad internacional, sobreponiéndose a la experiencia dolorosamente aprendida por los países de la región, y ajustándose a las implacables condicionantes que hoy plantea el entorno mundial.

El debate actual se concentra en los resortes para lograr la imperativa competitividad, identificar y aprovechar las ventajas comparativas de cada nación, región, localidad, y sectores y subsectores de la actividad económica, así como en definir el nuevo papel que el Estado está llamado a asumir en esta perspectiva.

En esta línea entran los postulados de una nueva fase en el proceso de ajuste estructural, que acertadamente CEPAL ha acuñado con el término de "transformación productiva con equidad". Al ubicarnos en una perspectiva de transformación productiva con equidad, se intenta simultáneamente facilitar el proceso de ajuste, minimizar sus costos, y superar la visión de corto plazo para insertar los países latinoamericanos en un proceso de crecimiento y modernización de largo alcance, asentado sobre el cambio tecnológico y la capacidad de sus recursos humanos.

La FP adquiere entonces un papel crucial. Además, es tal vez una de las tareas donde mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social. Si la transformación productiva para una mayor competitividad de las economías de la región se basa en la incorporación de progreso técnico, la capacitación de los recursos humanos es sin duda el elemento clave, y en último término, el responsable final por la implantación y sustentación a largo plazo de los logros de desarrollo que sea dable esperar para los países de la región.

América Latina se ha destacado en el espacio internacional por la capacidad que sus países demostraron para montar instituciones y sistemas de capacitación para el trabajo lo suficientemente fuertes y ágiles como para adaptarse con bastante flexibilidad a los cambiantes imperativos del desarrollo económico y social. Surgidas en un momento de lanzamiento de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones por la vía de la industrialización, las IFP incluyeron el embrión del dinamismo que les permitiría ir ajustándose progresivamente a las nuevas exigencias que ese mismo desarrollo fue planteando y a los vacíos y carencias que se fueron haciendo evidentes a lo largo de las últimas décadas. Ello debe ser considerado como un signo alentador para enfrentar con éxito un importante viraje como el que hoy se requiere.

La agilidad y flexibilidad de los sistemas nacionales de FP son por consiguiente condición imperativa para alcanzar las metas propuestas. Las tradicionales y poderosas IFP de los países latinoamericanos están llamadas entonces a desplegar también un importante esfuerzo de adaptación a las nuevas exigencias. Tienen a su haber una trayectoria de extraordinaria versatilidad y notable capacidad de innovación. Es necesario, sin embargo, reactivar aquellos gérmenes de flexibilidad que fueron poco a poco aletargándose en el comportamiento de las IFP a lo largo de los años, a la vez que rescatar y reforzar aquellas experiencias exitosas que han sido capaces de poner en marcha, y que hoy ofrecen un enorme potencial para dinamizar y aumentar la calidad de sus servicios y la flexibilidad de sus formas de actuación.

Recordemos que en esta fase de transición, se da contemporáneamente una reorganización desarticulada de las esferas de la producción, la distribución y el consumo, cuyas marcas más novedosas y significativas para la FP derivan de la heterogeneidad tecnológica, acelerada por la incorporación asincrónica, atomizada e indiscriminada de nuevas tecnologías. Avanza también la descentralización, la fragmentación y las nuevas formas de engranaje de las unidades productivas, revalorizándose el papel de la pequeña empresa ya de suyo mayoritaria. Sobreviene simultáneamente el crecimiento sostenido del sector informal, mercado alternativo ante la incapacidad de expansión del sector moderno. En el plano laboral todo ello favorece la contracción de las oportunidades de empleo y la polarización de la estructura ocupacional junto a la diversificación y la flexibilización de los mercados de trabajo, con el florecimiento del trabajo instable, fragmentado y cambiante en su contenido. Este panorama enfatiza, por contrapartida, las relaciones de trabajo y de mercado, subrayando las interdependencias e interconexiones entre sectores de actividad, niveles tecnológicos, circuitos de producción y de mercado, tamaños, orígenes y tipos de empresas, y ritmos y grados de productividad, dejando al descubierto las flaquesas, desajustes y baches del sistema productivo, blanco de acción de las IFP.

La complejidad y diversidad de este panorama plantea exigentes desafíos a la FP y al aparataje institucional de que disponen los países para llevarla adelante. Por ello, el tenor de este estudio apunta a escrutar en qué situación se encuentran las IFP para enfrentar con éxito un reto de tamaño envergadura, al iniciarse la última década del siglo XX. Se hace necesario redescubrir qué son, qué hacen y cómo operan en la actualidad estas IFP, cuál ha sido su evolución y en qué medida han demostrado capacidad para adaptarse y hasta anteponerse a las nuevas demandas que les plantea el entorno; cuáles son los cambios operados y porqué y cómo han llegado a introducirlos; hasta qué punto tales cambios han llegado a conformar un nuevo perfil institucional; cuál es el rango y diversidad de las transformaciones y en qué medida es aún lícito referirse a un modelo latinoamericano de IFP; cómo se insertan las IFP en el esfuerzo global de formación profesional desplegado en los países de la región y qué parte de la tarea han hecho suya; cuál es la racionalidad que subyace a la elección de sus campos prioritarios de actuación y a la forma de instrumentalizarla; en qué grado y con qué arsenal están preparadas para encarar un salto cualitativo como el que hoy se les exige; cuáles son sus fortalezas y flaquesas y adónde convendría concentrar los esfuerzos de mejoramiento en el futuro próximo; cuáles son las líneas prometedoras que ya han anticipado y cómo han logrado ponerlas en acción.

En suma, qué papel están cumpliendo las IFP en el ámbito económico-social en general y en el educativo y productivo en particular, cómo lo desempeñan y

en qué forma se proyectan hacia el futuro, habida cuenta de las realizaciones concretas que han llegado a plasmar a través de una historia institucional ya larga y decantada.

El momento que se vive en los países de la región es particularmente difícil para realizar un estudio de este tipo. La inestabilidad política, económica y social constituyen el tinte cotidiano del contexto en que operan las IFP. Basadas en su solvencia y continuidad, ellas intentan obviar los escollos que de allí derivan para la planeación y ejecución de sus acciones y para su proyección hacia el futuro. No obstante, se palpa un cierto desconcierto e incertidumbre que impregna su manera de reaccionar y prever. Se movilizan por señales múltiples, dispersas y variables, anticipando escenarios alternativos, frecuentemente contradictorios; evitan, por consiguiente, adoptar posturas rígidas, excluyentes y definitivas. Gran parte de los cambios son tentativos y provisoriales, cautelosos y multidireccionales. En el conjunto, más que una redefinición de rumbo, las IFP utilizan como estrategia de sobrevivencia el "poner huevos simultáneamente en muchos canastos". Esta tónica dominante impide llegar a conclusiones globalizantes y taxativas.

Tampoco es traslúcida la imagen institucional, ni para sus propios funcionarios y sectores próximos, ni para la apreciación pública. Es sintomático constatar que no existe al interior de las propias instituciones una visión única y clara de su propio papel e hilo conductor. Con frecuencia se acude a la imagen del pasado, que inspira mayor seguridad y transparencia. Los signos del cambio se visualizan en los hechos en comportamientos relativamente estancos de la jerarquía y de la estructura institucional. Pero no trascienden suficientemente en sentido vertical y horizontal a través de toda la IFP. De tal manera, coexisten posturas y formas de operar, oscilando entre la tradición y la innovación.

Lo que se ha intentado es aproximarse a la realidad actual de las IFP, interesándose por la variedad y especificidad, por las tentativas y gérmenes de innovación, más que por lo homogéneo, lo general, lo constante y lo consagrado. Son los resortes que accionan la palanca del cambio los que han constituido focos privilegiados de observación. Y más allá de lo que trasciende hacia el exterior, e incluso a través de cada una de las IFP aquí consideradas, hurgar en el significado y potencialidad de los cambios, acudiendo a los móviles que los generan y a los mecanismos que las IFP utilizan para ponerlos en acción. En la medida que los datos lo permitieron, se relevó indicadores objetivos de magnitud, continuidad e impacto de las innovaciones; pero en muchos casos apenas se encontró evidencias cualitativas, frecuentemente respaldadas en opiniones y apreciaciones parciales. Por consiguiente, más que conclusiones

definitivas, éstas arrojan vías promisorias para mayor exploración e investigación, matizando el mapa actual de las IFP.

El prisma de observación de estos temas se sitúa necesariamente asentado sobre una serie de juicios de valor que comúnmente se aplican al desempeño de las funciones económicas y sociales que se espera cumplan instituciones de esta naturaleza. En este sentido, la óptica de análisis de cada uno de los tópicos abordados en el estudio se proyecta constantemente sobre una tela de fondo de valores contra los cuales se confronta el desempeño de las IFP. Desde luego, los juicios de valor más evidentes e inexcusables se refieren a la eficiencia y eficacia; pero se ha incorporado otros que de alguna manera intervienen o deberían intervenir como activadores del cambio en las IFP. Sin querer llegar a un orden de importancia, y reconociendo que ellos se traslanan entre sí, el análisis del comportamiento de las IFP utiliza criterios de productividad, de calidad técnica, de vigencia, de legitimidad, de innovación, de crecimiento, de prosperidad, de competencia, de equidad, de flexibilidad, de dinamismo, de participación y de continuidad y proyección.

Desde el momento que se incorporan al análisis en cuanto juicios de valor, no se ha pretendido, a través del presente estudio, medir el grado en que dichas IFP alcanzan estándares máximos o ideales de desempeño frente a cada uno de ellos, sino más bien entender la forma cómo se mueven en relación a cada uno. Tampoco es posible emitir una apreciación de logros en cada uno de estos planos, ni mucho menos comparar los de las distintas instituciones entre sí, ya que la diversidad impide colocarlas en un conjunto homogéneo y asimilarlas a un patrón común de medida.

En todo caso, la riqueza del elenco de experiencias que acumulan las IFP es una fuente fecunda que se intentó reflejar en el presente estudio.

## **PRIMERA PARTE**

## I

### LAS IFP DESDE UNA PERSPECTIVA HISTORICA

En el escenario latinoamericano, la denominación IFP evoca la opción organizativa elegida por la mayor parte de los países de la región para abordar sistemáticamente la formación de mano de obra. Concebidas como entidades de capacitación no formal, independientes de los sistemas regulares de educación y dotadas de gran autonomía y fluidos lazos con el mercado de trabajo, las IFP hicieron su primera aparición en la región a comienzos de los años cuarenta. La experiencia iniciada en Brasil engendró un movimiento que se propagó por los demás países a lo largo de las décadas siguientes, multiplicándose y adoptando diversas variantes.

Un análisis de las IFP como el que se aborda en el presente estudio no puede, por lo tanto, abstraerse de la evolución histórica de los países de la región durante el último medio siglo. Tales IFP han vivido inmersas en los profundos cambios que durante este período ha experimentado el contexto económico, social, político, cultural y tecnológico de los países latinoamericanos. Los vaivenes de tales transformaciones les ha exigido en cada momento, adoptar nuevas posturas, asumir renovados papeles, y expandirse en períodos de auge para luego retraerse o dar un giro sustantivo en etapas menos favorables al cumplimiento de su misión.

A lo largo de la intrincada historia de los países latinoamericanos desde los años cuarenta, en que las primeras IFP surgieron en la región, los altibajos que éstas debieron soportar pusieron a prueba su capacidad de adaptación y su real validez institucional. Sobrevivieron a sucesivas y distintas crisis y lograron - con suficiente éxito - revalidar su función cada vez que las circunstancias y presiones emergentes de las nuevas situaciones nacionales que se fueron dando en cada país, las pusieron en tela de juicio.

Sin ánimo de abordar aquí en profundidad el ampliamente debatido tema de la historia de América Latina en el último medio siglo, ni mucho menos sumirse en las variadas y polémicas interpretaciones de los rumbos que siguieron los países en su camino hacia el desarrollo, vale la pena trazar apenas un brochazo grueso con los rasgos más salientes de ese desarrollo a través del período, en lo que hace más directa relación con el contexto en que se desenvuelven las IFP. Desde luego, esta pincelada pasa por alto las marcadas diferencias

entre países, los distintos momentos en que se produjeron en cada uno transformaciones comparables o similares, y las muy diversas situaciones atravesadas por ellos en un momento histórico dado. Lo que se intentará es esbozar algunas líneas de evolución para vislumbrar, aun cuando muy difusamente, los relieves más notorios del acontecer de los fenómenos económicos, sociales y culturales que fueron incidiendo sobre las demandas y expectativas cifradas en las IFP a lo largo de cincuenta años. Ello permitirá esbozar un marco de la envergadura de los cambios y de los sucesivos desafíos que se fueron planteando a las IFP hasta llegar a la situación actual.

## 1. AMERICA LATINA A TRAVES DE MEDIO SIGLO: EL ESCENARIO DE LAS IFP

Ya a partir de la crisis mundial de los años treinta, América Latina, caracterizada hasta entonces por sociedades eminentemente agrarias cuyos excedentes se volcaban a la exportación de productos primarios agropecuarios y mineros, comenzó un incipiente proceso de industrialización, procurando así sustituir parcial y progresivamente la importación de productos manufacturados que la caída de las exportaciones primarias impedía llevar a cabo. Surgió así un nuevo modelo económico, de "sustitución de importaciones", como lo bautizó la CEPAL, que impuso un forzado abastecimiento propio de los productos manufacturados, basado en una industrialización elemental.

Este cambio en el modelo de desarrollo, que los primeros países emprendieron alrededor de los años cuarenta, trajo consigo una transición hacia un nuevo panorama económico y social que, siendo asimétrico y desequilibrado, fue produciendo profundas alteraciones y tensiones que se seguirían arrastrando por mucho tiempo. Como fenómenos de esa transición baste mencionar los más conocidos de la migración del campo a las ciudades, la explosión demográfica y la expansión industrial con una nueva división del trabajo en la que aparecen un proletariado obrero, pujantes clases medias y una clase capitalista asentada en el sector moderno de la industria y los servicios. Paralelamente se fortalecía y burocratizaba un Estado regulador del proceso, y la educación se expandía concentrándose en los niveles secundario y superior, bajo las presiones de los sectores medios.

Cabe destacar el hecho de que esta fase de industrialización por sustitución de importaciones fue en gran medida promovida por políticas públicas, gestadas y aplicadas naturalmente por el Estado. El Estado comenzó a aparecer comprometido en la generación del desarrollo, utilizando sus propios recursos y apelando a la regulación económica. Asumía así la conducción del proceso económico y paralelamente se encargaba de las políticas sociales tendientes a

la integración de las masas populares, mediante la elevación de sus niveles de vida material y de bienestar social. Esta política social fue de corte asistencialista, correspondiendo a la figura del "Estado benefactor", que destinó la mayor parte de sus magros recursos a esta función, reduciéndose así inevitablemente la dinámica expansiva del desarrollo productivo. La crisis fiscal se hizo endémica y prevaleció hasta el momento actual.

El proyecto desarrollista de los países de América Latina, inspirado en las tesis de la CEPAL, proponía la incorporación masiva de la técnica moderna para hacer frente a la industrialización, junto a la reforma de la agricultura y a la democratización política. La restricción de los mercados nacionales, y las difíciles vinculaciones de dependencia con los países desarrollados, propiciaron la integración subregional y regional de los mercados. Nacieron así la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, y más tarde el Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, esta proyección internacional del modelo de desarrollo se enfrentó reiteradamente con los intereses nacionalistas, de tal manera que la integración caminó con grandes tropiezos, aunque siempre enaltecida como vocación y meta que abrió paso a importantes flujos de cooperación entre los países latinoamericanos.

A pesar de que la industrialización adquirió un dinamismo inesperado, las aspiraciones desarrollistas basadas en el crecimiento hacia adentro, por sustitución de importaciones, no tardaron en verse frustradas, por múltiples razones que no corresponde tratar acá.\* Sin embargo, es preciso reconocer que desde los años sesenta hasta la crisis de fines de los setenta, a pesar de todos los desequilibrios y desigualdades, los países experimentaron un real crecimiento. La tasa de aumento del Producto Interno Bruto (PIB) se mantuvo en niveles y ritmos nada despreciables, si bien -desde luego- se observan diferencias notorias entre los países, conforme a los grados, ritmos y tiempos en que los fenómenos de modernización se fueron produciendo en cada uno. La mayoría de los autores suscribe la agrupación actualmente utilizada por CEPAL para situar a los distintos países en las siguientes categorías: 1. Países de modernización avanzada: a) temprana: Argentina, Chile y Uruguay; b) reciente: Costa Rica, Panamá y Venezuela. 2. Países de modernización parcial acelerada y desequilibrada: a) grandes: Brasil, Colombia, y México; b) medianos: Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana. 3. Países de modernización incipiente: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras.

---

\* Un excelente resumen sobre este tema se encuentra en Graciarena, J.- *Desarrollo nacional, estructura social y proyectos políticos en América Latina*. Documento preparado para el Seminario de estudios superiores sobre FP, organizado por Cinterfor en 1989. (inédito)

El PIB per cápita alcanzó, en promedio, un aumento desde US\$ 925 a US\$ 2.043 entre los años 1950 y 1980, lo que significa un 220% de incremento, oscilando entre 112% para Haití y 353% para Brasil, con un buen número de países por encima del 200%.\* Durante este período se constituyeron sistemas económicos nacionales, se crearon grandes entidades productoras y se alcanzó una importante capitalización y tecnificación en casi todos los campos de la actividad económica. "El Estado modernizante alcanzó un tamaño imponente y un papel clave en la producción, sin por ello dejar de fomentar a la empresa privada, creándole la infraestructura y los servicios burocráticos, reglamentarios, financieros y de bienestar conexos que necesitaba. Además, estimuló el crecimiento de la productividad al establecer grandes sistemas de capacitación, proliferando la oferta de enseñanza pública".\*\*

La transición de los países latinoamericanos hacia la modernización fue muy acelerada en la etapa entre 1960 y 1980, ya que pudieron adoptar las formas productivas desarrolladas con anterioridad por los países centrales e incorporar sus tecnologías y estructuras organizativas. Además, entraban por este camino asimilando simultáneamente los cambios que ya se vivían en las naciones industrializadas, tales como la terciarización y la integración de sus economías.

Ello no podía sino generar dramáticos y progresivos cambios en la estructura económica, en la fuerza de trabajo y en los niveles de productividad; a su vez, notables asincronías y heterogeneidades entre distintos sectores, actividades, regiones y grupos sociales, integrados en grado variable - o simplemente no integrados - a este circuito de modernización.

Para las IFP el desafío resultaba enorme, complejo, múltiple y cambiante. Echemos un vistazo a la magnitud de algunos cambios durante el último medio siglo:

Durante el período 1940-90, la población total de la región evolucionó de 150 a casi 450 millones de habitantes. Este solo dato demuestra que se triplicó la escala del colectivo social en un lapso de cincuenta años. A pesar del descenso en la tasa de natalidad operado en casi todos los países en distintos momentos desde la década de los cincuenta, la esperanza de vida aumentó considerablemente, de 50 a 70 años en promedio; y se redujo significativamente la tasa de mortalidad infantil. A consecuencia de la rápida disminución de las tasas globales de mortalidad y la más tardía, y en muchos países incipiente, caída de

\* Datos de CEPAL en: *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*. Santiago de Chile, 1989, p. 24.

\*\* Op. cit., p. 22

las tasas brutas de fecundidad, la estructura de la población regional sigue siendo muy joven, salvo en los países de modernización social temprana y antigua urbanización. La franja etaria entre 0 y 14 años disminuyó apenas del 45 al 30%, en tanto los jóvenes de 15 a 24 años siguen girando en torno al 20%.

El crecimiento del volumen de la población es inseparable de otro gran fenómeno - el de la urbanización - que ha revestido un carácter explosivo en los países latinoamericanos en el tramo cronológico aludido. La población urbana evolucionó de 60 millones en 1940 a 300 millones en 1990. Los movimientos de migración del campo a la ciudad se intensificaron dramáticamente al iniciarse el proceso de industrialización, a partir de mediados de siglo. La incapacidad de la estructura de las ciudades para absorber una tasa de crecimiento de la población superior al 4% anual en promedio, trajo consigo el grave problema de la imposibilidad de incorporar al empleo a los nuevos contingentes, con bajísimos niveles educacionales y patrones culturales inadecuados a la industrialización urbana.

Ello dio origen a los conocidos problemas de marginalidad urbana y tugurización de las ciudades, forma visible de la pobreza que se origina fundamentalmente en el desempleo y subempleo de vastos contingentes de población. La llamada "insuficiencia dinámica" de la industria latinoamericana para generar empleo implicó que los sectores modernos, más proclives a la incorporación de equipos y maquinarias que de fuerza de trabajo, no lograran absorber a la gran oferta de mano de obra disponible, que carecía de las calificaciones necesarias. Estos excedentes se insertan en el sector informal de la economía, de baja calificación y productividad, y reducidos ingresos.

El problema del desempleo - que en algunos países, por momentos, ha llegado a situaciones críticas durante el período superando tasas del 10 y hasta del 15% - parece ir recuperando los niveles históricos al situarse en un promedio de 6,6% hacia fines de la década de los ochenta, luego de haber alcanzado cifras promediales superiores al 7% entre 1982 y 1986 (1982: 7,2%; 1983: 8,5%; 1984: 8,9%; 1985: 8,5%; y 1986: 7,3%).\*

La gran expansión de la PEA, que evolucionó de 53,8 millones a 117,2 millones entre 1950 y 1980, implicó más que la duplicación de la misma y la incorporación anual promedio de aproximadamente 2,1 millones, lo que significa una magnitud difícilmente absorbible, aun por economías en franco proceso de crecimiento.\*\*

\* García, N.E. et al.- *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*. Santiago de Chile, PREALC, 1988. 51p. (PREALC, 328)

\*\* Rama, G.- *La evolución social de América Latina, 1950-1980: transición y cambio estructural*, p. 50. (inédito)

La educación, por su parte, registró en los últimos cinco decenios una considerable expansión. El analfabetismo, que al inicio era generalizado y alcanzó tasas del 45% en 1950, es actualmente residual: en el orden del 13% en promedio, aunque en algunos países llega a guarismos mayores, sobre todo en la población rural e indígena. La escuela primaria es hoy accesible a prácticamente todos los niños en edad escolar, pero aún subsisten graves problemas de deserción. De los niños que inician el primer nivel de educación, sólo el 53% llega al cuarto grado, aunque con amplias variaciones entre países y regiones. La enseñanza media se ha constituido, sin embargo, en formación habitual para quienes pasan la primera barrera de deserción en la escuela primaria. Los niveles superiores exhiben las mayores tasas de crecimiento y constituyen la aspiración masiva de quienes egresan de la enseñanza media.

Frente al mercado de trabajo, esta presión hacia arriba en los niveles educativos, sumada a una expansión de la oferta escolar muy superior a la de las ocupaciones, se resume en el "credencialismo", en cuanto síndrome de devaluación educativa. Además, la orientación de la enseñanza formal continuó siendo de sesgo academicista, lo que redundó en una insuficiente contribución del sistema regular a la formación de recursos humanos, acorde a las necesidades de la actividad productiva.\*

Desde el punto de vista de la estructura ocupacional se observa - como es lógico - un fuerte desplazamiento en la importancia relativa de los distintos sectores económicos, y en la conformación de los niveles y especialidades funcionales dentro de cada uno de ellos. La contribución de la agricultura al producto baja sostenidamente en relación con el total y aumenta progresivamente el producto de los sectores de actividad secundaria y terciaria. La pérdida de peso relativo de la PEA agrícola fue menor en los países de modernización avanzada, mientras que los aumentos para los sectores secundario y terciario, al partir de niveles altos, son menos pronunciados que para los demás grupos de países. Así y todo - y más aun en los países de modernización reciente y acelerada - ello significó un traslado de la mano de obra desde sectores de menor productividad (agricultura) a otros de mayor productividad (manufactura y servicios modernos), requiriendo por consiguiente un más diversificado y más alto nivel de calificaciones, sobre todo de tipo técnico.

Simultáneamente al desarrollo de la industria de transformación, se fue fortaleciendo una infraestructura de comercio y servicios diversos que constituían el apoyo normal y necesario al crecimiento del sector secundario. Las ocupaciones del sector público se ampliaron cualitativa y cuantitativamente; la banca adquirió un peso cada vez mayor, acicateada por la renovada actividad finan-

\* Rama, G., op. cit., p. 32.

ciera a que daba origen la expansión industrial. Se multiplicaron los establecimientos vinculados al comercio exterior y dentro del mismo país, y se amplió y diversificó la cadena de intermediarios actuantes en cada una de las etapas del intercambio comercial, y los múltiples servicios a ellos vinculados. Todo ese conjunto dio origen a demandas cada vez más apremiantes y específicas de recursos humanos, muchas de las cuales debieron ser resueltas de manera sistemática, a través de las instituciones oficiales de formación profesional, ya que - como se ha dicho - la enseñanza formal no tuvo una respuesta satisfactoria.

En las postrimerías de la década de los ochenta, los países se ven obligados a emprender drásticas medidas de ajuste estructural para contrarrestar la crisis que sobrevino a raíz de la crisis internacional, que los encontró con graves desequilibrios macroeconómicos y alta fragilidad productiva, a pesar del crecimiento experimentado. Las políticas económicas prevalecientes imponen un viraje sustantivo en el enfoque del desarrollo de los países, y cifran las expectativas en un reordenamiento y reactivación del aparato productivo, susceptible de hacer frente a la competitividad exigida para acceder a los mercados mundiales. El protagonismo del Estado, característico de la fase de industrialización substitutiva de importaciones y de crecimiento hacia adentro, deja paso al protagonismo de las empresas, en una perspectiva de extraversión que commueve de raíz los esquemas imperantes de la producción y la productividad. El Estado, si bien no pierde su relevancia, comienza a tener un papel más selectivo, de inducción, promoción y apoyo al desarrollo de la libre iniciativa de las empresas.

La acumulación de los déficit fiscales y de la deuda externa contraída por los países latinoamericanos para sustentar - y en cierta forma dilapidar - su proceso industrializador, presenta alternativas extremadamente duras y exigentes para las economías de la región. La incorporación de tecnologías y la puesta a tono con los patrones de productividad y calidad impuestos por los mercados internacionales, implican nuevamente un reajuste de las IFP, tornándolas capaces de responder eficazmente a este desafío, que descansa fundamentalmente sobre la incorporación de progreso técnico. Para ello, los países no tienen otra alternativa que elevar los niveles de calificación, de su fuerza de trabajo, que es su recurso más abundante.

No es por lo tanto sorprendente que el perfil de las IFP no se haya mantenido inalterado ni a lo largo y ancho del continente americano, ni durante este último medio siglo. Por el contrario, una de las peculiaridades de estas organizaciones reside en la plasticidad y flexibilidad con que han ido ajustando sus planes y programas de trabajo para abordar diferentes tipos de clientelas usando la multiplicidad de recursos operativos y técnicos disponibles y en muy distintas

circunstancias históricas y geográficas. De allí que sorprenda a más de un observador la dificultad para definir qué es una IFP en la actualidad.

En alguna medida, existe un continuo que va desde organizaciones apegadas - más o menos estrictamente aún - a su cometido inicial de ser formadoras de la mano de obra requerida por el mercado para puestos de trabajo, hasta organizaciones cuyo propósito es responder a un espectro más amplio de necesidades de las empresas, donde la capacitación es sólo uno de los componentes. No resulta difícil, en este último caso, preguntarse: Estas instituciones ¿no han desvirtuado su naturaleza original? ¿Son estrictamente agencias de formación o más bien se están convirtiendo en centros de productividad?

Cualquier respuesta que se intente a estos interrogantes debe tener en cuenta que la naturaleza de las acciones que llevan a cabo las IFP no se apegan de manera rígida a un mandato fijado en los instrumentos legales que las ordenan. Por el contrario, sus acciones se van definiendo dentro de ciertos límites (éstos sí fijados por esos instrumentos legales) pero procurando abordar de la manera más imaginativa y ajustada los reclamos originados en los mercados de trabajo y en los sistemas de producción.

Estas nuevas perspectivas que van abriendo algunas instituciones no deben sugerir que se produjo un cambio de rumbo en su esfera de actuación. Más bien lo que existe es un reajuste de los programas: cuando surgieron las IFP la prioridad era formar la mano de obra requerida para llenar los puestos de trabajo generados por el sector manufacturero en un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. En la actualidad, muchas IFP verifican que las empresas están menos urgidas por la falta de mano de obra técnicamente calificada que por otras prioridades (en general por la organización, gestión y desarrollo técnico eficiente de las unidades productivas).

La permanencia y reconocimiento de estas IFP a lo largo de tantos años se explica, en alguna medida, por haber tenido la capacidad de atender los requerimientos que en distintas situaciones les fueron formulados por el mundo del trabajo y de la producción. Lejos de afirmarse en una rígida tesisura y apegarse a un enfoque paralizante, la gran mayoría de las IFP americanas logró establecer que el cambio, la innovación, la creatividad y la flexibilidad, fuesen los elementos que les diesen permanencia.

La trayectoria de casi medio siglo de las IFP ha desembocado en la configuración de una fisonomía institucional y una proyección de sus actividades que desborda largamente los cometidos que originalmente se les asignara. Para entender la realidad actual de estas IFP es preciso reconocer la diversidad que se manifiesta entre las entidades que conforman el vasto panorama de la FP

institucionalizada en la región. Podría hablarse de unidad en la diversidad, si se reconoce que la mayoría de las instituciones tiene, en alguna medida, una raíz y un origen común, y aceptando que el rasgo predominante que las distingue es que han adoptado modalidades de actuación peculiares a cada circunstancia local, que además se han ido modificando a lo largo de su propia historia.

## 2. EL MOVIMIENTO DE CREACION DE LAS IFP

Resulta de interés referirse a los orígenes de las IFP y acompañar su evolución, identificando los rasgos y factores que desencadenaron las profundas y diferenciadas transformaciones que les permitieron sobrevivir y enfrentar con reconocido éxito los nuevos retos que el entorno económico y social les fue planteando.\*

### a. La concepción original

La saga de la FP institucionalizada comienza a escribirse a partir de la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), en 1942, y del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), en 1946, en Brasil. Casi simultáneamente, en Argentina se puso en marcha la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), en 1944, con propósitos similares a los de aquéllas, pero cuya duración resultó efímera (fue absorbida por las tradicionales estructuras del Ministerio de Educación a comienzos de los años cincuenta).

Sólo muchos años después, y una vez consolidado el esquema adoptado en Brasil, comenzaron a crearse instituciones de este tipo en otros países de la región, los que si bien se inspiraron en ese patrón original, fueron acuñando variaciones importantes en cuanto a su estructura, organización y cobertura.

El detonador común para el surgimiento de las IFP fue la búsqueda de un esquema institucional innovador que diera adecuada respuesta a la imperiosa necesidad de mano de obra calificada - sobre todo en los niveles de operarios calificados y semicalificados - para sustentar el proceso de industrialización en que se embarcaban los países latinoamericanos.

En general, los sistemas de educación regular no estaban preparados para acometer la urgente y masiva tarea. Cargaban ya con el lastre de notorios déficit

---

\* Un tratamiento detallado de este tema se encuentra en Ducci, M.A.- *Proceso de la formación profesional en el desarrollo de América Latina: un esquema interpretativo*. Montevideo, Cinterfor, 1979. 135p. (Estudios y monografías, 44)

de escolaridad a nivel de enseñanza básica y media y estaban enfilados hacia una educación academicista y aristocratizante, alejada del mundo de la producción, desdeñosa del trabajo manual y que concentraba las opciones profesionalizantes a nivel superior para puestos de prestigio intelectual. Por último, la rigidez y las restricciones presupuestarias crónicas de los ministerios de Educación hacían imposible asumir una tarea que demandaba creatividad y dinamismo y que implicaba una pesada carga financiera.

A pesar de la respetable tradición que en algunos países se había logrado acumular en materia de educación técnica, de escuelas vocacionales de nivel secundario, y sobre todo la experiencia cumplida por las denominadas "escuelas de artes y oficios", se comprobó que todo este esfuerzo no ofrecía una plataforma suficientemente ágil y adecuada para dar el salto cuantitativo y cualitativo que las circunstancias económicas reclamaban: la formación de la mano de obra que exigía el proceso de industrialización iniciado en los años de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en Brasil y Argentina; lo que se repitió, años más tarde, cuando otros países americanos pusieron en marcha sus respectivos programas de industrialización (los países andinos a mediados de los años cincuenta y los centroamericanos a partir del inicio de la década siguiente).

Tampoco existía en la región una tradición arraigada de aprendizaje informal de los oficios. Aunque gran parte de las calificaciones manuales eran aprendidas a través de la experiencia, las empresas no habían desarrollado capacidad propia para formar organizadamente a los trabajadores requeridos. La industrialización creaba nuevas empresas y abría nuevas líneas de producción. Los trabajadores del campo migraban a la ciudad en busca de los nuevos puestos de trabajo. Se requería urgentemente una figura institucional que supliera la incapacidad formadora de las empresas y que actuara con la celeridad y en la escala que éstas reclamaban. La tarea consistía no sólo en brindar las calificaciones ocupacionales requeridas por los distintos oficios, sino que se trataba también de transmitir a los trabajadores (de origen campesino) las normas, las pautas y los estilos de la organización industrial del trabajo.

Los factores anteriores explican con toda naturalidad el surgimiento de las IFP cuyos atributos fundacionales característicos se hallan presentes con mayor o menor intensidad en la creación de la gran mayoría de ellas. Esto se expresó a través de tres rasgos o soluciones propias. En primer lugar, la neta independencia de los sistemas regulares de educación y la proximidad, por contrapartida, con el medio laboral; en segundo lugar, el financiamiento basado en una contribución de las empresas bajo la forma de un impuesto sobre la nómina salarial; en tercer lugar, la participación de los sectores directamente involucrados - gobierno, empleadores y trabajadores - consagrada en los órganos de conducción de las IFP.

La combinación de tales atributos les aseguró una fuerte autonomía, sustentada sobre un financiamiento estable y sobre la práctica permanente de la interlocución con el mercado que estaban destinados a servir. La inserción política de las IFP las ligaba a los sectores de avanzada en materia económica y social, asociadas al despegue de la industrialización.

A finales de los años cincuenta, y sobre todo en las décadas siguientes, se crearon en casi todos los países instituciones de naturaleza parecida. En general se preocuparon por la formación de mano de obra urbana, mayoritariamente en el sector industrial y la construcción. Sus labores se volcaban a capacitar trabajadores de ejecución (en ocupaciones calificadas y semicalificadas) y la mayoría de ellas destinó recursos significativos para la formación de adolescentes (en un esquema de aprendizaje).

Desde un principio, la clientela que la gran mayoría de las instituciones atendió, provenía de los sectores sociales postergados (aquellos que eran deficitariamente alcanzados por los servicios educativos regulares). Por ello no resulta difícil entender que en muchos casos la rectoría de la capacitación haya sido confiada a los ministerios de Trabajo en tanto comenzaban a serles atribuidas las responsabilidades de todas las cuestiones inherentes al área laboral.

Si la institucionalización de la FP en la mayoría de los países latinoamericanos se produjo fuera de los ministerios de Educación, no se debió tan solo a las razones de índole práctica antes señaladas. Se debió también a la decisión de asociarlas a políticas laborales bien definidas y explícitas. A título de ejemplo, se citan algunos casos. No puede entenderse en toda su dimensión la fundación del SENAI (1942) y el SENAC (1946) fuera del contexto de la legislación laboral promovida por el Presidente Getúlio Vargas desde finales de los años treinta; la puesta en marcha de la CNAOP (1944) tuvo lugar por la misma época en que alcanzaba su rango en el gabinete nacional el Ministerio de Trabajo de Argentina; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) fue establecido en 1957 entre un conjunto de medidas sobre salarios y subsidios familiares sancionados por la Junta Militar de Gobierno de Colombia "para atender las necesidades de las clases menos favorecidas económicamente y fomentar su mejoramiento"; el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), si bien se creó como una institución autónoma vinculada directamente a la Presidencia de la República de Costa Rica, fue promovido y propuesto desde sus orígenes por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de ese país.

Tal vez el rasgo más conocido, innovador y decisivo de las IFP latinoamericanas fue el sistema de financiamiento adoptado por la mayoría de ellas. Tal sistema consiste en una cuota compulsoria que las empresas pagan bajo la

forma de una tasa impositiva equivalente a un porcentaje de su nómina salarial, variando entre 0,5 y 2%. Excepcionalmente los trabajadores también contribuyen con aproximadamente 0,5% de las utilidades y bonos que perciban. En algunos casos, contribuciones complementarias del presupuesto nacional están previstas en la ley, sea de manera regular o por contratos específicos. Pero en la práctica, estas últimas han sido poco significativas.\*

Esta fórmula implicó el obvio reconocimiento de que el peso financiero de la IFP debería ser de responsabilidad de las empresas. Constituyó también un medio de asegurar un flujo continuo y dinámico de recursos, evitando así la penosa dependencia del presupuesto público, sufrida habitualmente por los órganos gubernamentales. Finalmente, garantizaba - al menos teóricamente - un ajuste automático de los recursos disponibles a las fluctuaciones del mercado de trabajo, desde el momento que el volumen de los aportes estaba determinado por la masa salarial del número de trabajadores efectivamente empleados en un momento dado.

Si bien la mayoría de las IFP fueron creadas en la órbita pública y bajo la tutición de los respectivos gobiernos, el origen de los recursos financieros recaudados en las empresas marcó la fuerte injerencia de los empleadores en el manejo de las IFP y aseguró el establecimiento de fluidos lazos con las unidades de producción. Fue a la vez la fuente de respaldo a la gran autonomía que, como excepción en el aparato gubernamental, fue concedida a las IFP. La estabilidad y crecimiento progresivo de los recursos financieros otorgados conforme a la ley, confirió a las IFP una fuerza y vigor que les permitió crecer y consolidarse, generando una rica tradición y una notable capacidad de ajuste y adaptabilidad a situaciones cambiantes.

El tripartismo, como mecanismo permanente de negociación y equilibrio de intereses a menudo contrapuestos entre gobierno, empleadores y trabajadores, se constituyó en la tercera piedra angular sobre la cual se cimentó la vocación de flexibilidad de que harían gala las IFP a lo largo de su historia.

Estimulado por la OIT y refrendado en los países por la voluntad mancomunada de los tres sectores por impulsar el desarrollo basado en la industrialización, el tripartismo fue estipulado desde los inicios en los instrumentos legales de creación de las IFP. La práctica de concertación fue luego abriendo paso a una serie de instancias de participación cada vez más concretas, ancladas en el mismo principio básico, pero reconociendo la creciente heterogeneidad y espe-

\* Mayores detalles sobre las diversas fórmulas de aplicación de este mecanismo de financiamiento se encuentran en el capítulo VIII de este documento.

cificidad de los interlocutores. Se aseguraba así la necesaria permeabilidad y sensibilidad de las IFP a las nuevas y cada vez más diversificadas demandas que se le irían planteando.

Son estos rasgos institucionales comunes los que avalan la posibilidad de referirse al vasto conglomerado de IFP de los países de la región como un conjunto relativamente homogéneo. Más aun: algunos autores hablan de un "modelo latinoamericano de IFP",\* para acoger la figura institucional que adoptó los trazos definitorios de organización y funcionamiento, de base legal y financiera, así como de estilo de conducción y operación, que todavía continúan presentes en la mayoría de las entidades. Queda fuera de toda duda que las características institucionales apuntadas son las que, en buena medida, posibilitaron la evolución dinámica que lograron las IFP. Sin embargo, resultaría engañoso y hasta estéril, procurar una definición de las IFP de los países americanos dentro de un modelo rígido caracterizado por un excesivo reduccionismo formal a algunos rasgos de su naturaleza, sus estructuras y su organización. Lo que interesa a los efectos del presente estudio es mostrar cómo cada entidad ha explorado y explotado de manera propia y peculiar los espacios y posibilidades abiertos en el molde fundacional. En particular, interesa más cómo han conformado las IFP sus variadas formas de respuesta, su singular articulación con las demandas formuladas, y su capacidad de cambio y adaptación ante cada realidad.

#### b. El arreglo institucional

Estrictamente hablando, no existe un modelo institucional formal fijo de IFP replicado a través de la región. Más aun, múltiples variaciones de una concepción básica común de IFP han tomado forma en los distintos países, ofreciendo un amplio rango de soluciones organizativas específicas.

La solución original que cristalizó en Brasil con la creación de SENAI en 1942, fue seguida pronto por el SENAC en 1946. Aunque éstas fueron las instituciones pioneras que forjaron la huella en la región, debe entenderse claramente que ellas no representan plena y exactamente la organización formal más típica de las IFP en América Latina. Algunas importantes distinciones pueden señalarse.

En primer lugar ambas instituciones brasileñas fueron adscritas a las respectivas federaciones de empleadores en los sectores industrial y comercial, habiendo sido así constituidas como entidades privadas. Aunque la estrecha

\* Ducci, M.A.- The Latin American vocational training model. *International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press. (en vías de publicación)

conexión con las empresas fue considerada un principio esencial, la dependencia directa y exclusiva del sector empleador no fue seguida por aquellas IFP que aparecieron más tarde en otros lugares de la región. De hecho, las dos entidades brasileñas citadas fueron las únicas creadas en la esfera privada hasta tiempos recientes en que, en otros países, nuevas IFP están surgiendo como organizaciones privadas ligadas a las asociaciones de empleadores. Prácticamente todas las IFP que surgieron durante los años cincuenta, sesenta y setenta, fueron instituciones públicas establecidas como órganos descentralizados conectados a los ministerios de Trabajo, aunque con amplia autonomía.

En segundo lugar, a las dos instituciones brasileñas se les asignó una cobertura sectorial, estando SENAI a cargo de la formación de mano de obra para el sector secundario, y SENAC para el sector terciario. En cambio, la figura institucional más común a través de los restantes países fue por largo tiempo, la de una única IFP atendiendo al total de la actividad económica.

Algunos países tomaron rumbos diferentes. Así, Argentina y Uruguay, que contaban con una ya larga tradición de enseñanza técnica - caracterizada por una fuerte estructura educativa específicamente destinada a ella - optaron por incorporar los programas de "formación profesional acelerada" como actividades marginales a la corriente principal. Hasta el presente ni el CONET ni la UTU han llegado a consolidar un esquema que atienda las necesidades de capacitación de jóvenes y adultos, al margen de los debidos reconocimientos formales de escolaridad.

El resto de los países escogió el camino de la institucionalización de la formación fuera del sistema educativo regular. La larga marcha la iniciaron Colombia (SENA, 1957), Venezuela (INCE, 1959), Perú (SENATI, 1961), Costa Rica (INA, 1963), Chile (INACAP, 1966) y Ecuador (SECAP, 1966). A comienzos de los años setenta se verificó la aparición de una nueva generación de entidades: Paraguay (SNPP, 1971), Honduras (INFOP, 1972), Bolivia (FOMO, 1972), Guatemala (INTECAP, 1972), Panamá (IFARHU, 1973).

Por lo general, las IFP actúan dentro de la jurisdicción de los ministerios de Trabajo, aunque siempre gozando de una autonomía operativa bastante inédita para otros organismos de la administración pública. Pero conviene indicar que existen otras formas de vinculación orgánica. Así, en Argentina y Uruguay, las instituciones de esos países dependen de los ministerios de Educación; SENAI y SENAC en Brasil y algunas instituciones capacitadoras mexicanas de carácter sectorial (construcción y textil, por ejemplo) dependen de entidades empresariales; SENATI, INA, e INFOTEP de República Dominicana son, a su vez, instituciones autónomas; ICIA de México es la única cuyo origen y normativas proceden de un contrato de trabajo suscrito por el sector trabajador y empleador

de una rama de actividad específica, la azucarera; también conviene consignar el caso de SENCICO de Perú que permanece en la órbita del Ministerio de Vivienda y Construcción de ese país. Finalmente, y sin ánimo de agotar esta lista, Venezuela muestra otra variante: el INCE es un ente autónomo, adscripto al Ministerio de Educación; además existen organismos especializados sectoriales vinculados simultáneamente al INCE y a otros organismos públicos y privados del país: la Cámara de la Construcción, la Corporación de Turismo, la Asociación Textil, el Ministerio de Agricultura, etc.

Sin duda, la cooperación internacional tuvo un papel decisivo en la difusión del modelo organizativo de la formación profesional con las características apuntadas, a través de los países de América Latina. El liderazgo asumido por la OIT en esta materia, explica en buena medida el que las opciones, si bien dentro de un amplio rango, hayan girado prioritariamente alrededor de los asuntos del trabajo y claramente enmarcados en las políticas laborales promovidas desde los gobiernos. La motivación que la OIT logró movilizar en Brasil sería cosechada más tarde por este organismo internacional para nutrir las propuestas que fue llevando a través de la cooperación técnica hacia otros países de la región.

La disparidad en los lazos de dependencia orgánica escogidos en los distintos países para las IFP fue en cada caso el producto de la coyuntura histórica del momento, y principalmente del juego de poder entre los sectores públicos y privados interesados en manejar este nuevo campo de acción que se abría en la esfera de la actividad pública. Brasil enfrentaba por la década de los cuarenta el imperativo de la industrialización y es casi un hecho fortuito que la administración de SENAI y SENAC haya sido legada a los empresarios. En realidad, se les cedía apenas el manejo de una parte minoritaria de la operación de la nueva ley de enseñanza industrial que el gobierno de Getúlio Vargas se empeñó en emprender por la época, como una de las vigas maestras de su política social. En tanto el Ministerio de Educación llevaría el peso de la formación técnica y profesional para el despegue industrial, los empresarios colaborarían con el montaje, financiación y administración del sistema de aprendizaje industrial que se formalizaba como su complemento, para aquellos jóvenes excluidos de los niveles medios de la educación formal. No se previó por la época el auge que a lo largo de los años adquirirían los nacientes institutos de aprendizaje SENAI y SENAC.

Por su parte, el SENA surgió como neto producto de la emulación de la experiencia brasileña que ya perfilaba importantes frutos a quince años de su creación. Sin embargo, los empresarios colombianos lejos de tomar la iniciativa, resistieron una nueva carga impositiva para crear un instituto de aprendizaje siguiendo el modelo brasileño, y sólo la aceptaron dentro de un paquete de leyes

laborales y tras la negociación con el Gobierno para que los compensara liberándolos de la carga de indemnizaciones por despido de trabajadores. El movimiento sindical ya había ganado terreno en el área de la formación profesional, contando con un Instituto de Capacitación Obrera en el seno del Ministerio de Trabajo, base organizativa sobre la que se montó el SENA. De tal manera, la configuración del SENA dentro de la esfera pública y como producto de intereses negociados entre los distintos sectores sociales, acuñaría el sello que impregnó a la gran mayoría de las IFP que de entonces adelante fueron surgiendo en la región con la intensa promoción y cooperación técnica de la OIT. El modelo organizativo del SENA respondía mejor a los principios doctrinarios de la OIT y aseguraba en manos del Estado el equilibrio de intereses y la responsabilidad global y de largo plazo que se entendía parte esencial de una política laboral. Recuérdese también que la época comenzaba a ser signada por las corrientes de pensamiento de la CEPAL que insistía en el dirigismo del Estado para planificar, conducir y controlar un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en el abastecimiento del mercado interno de los países de la región. Si las IFP debían producir la mano de obra requerida para ese desarrollo industrial, era congruente asegurar la organización y administración de las nuevas instituciones en el aparato del Estado.

### c. El marco jurídico

Existe una gran disparidad en cuanto a las normas jurídicas que amparan las labores de las IFP. Así, en algunos casos existen preceptos constitucionales que legislan en la materia (Méjico); en otros, los parlamentos han sancionado leyes orgánicas que tratan el tema (Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú); en otros, el régimen de la formación profesional está ordenado por Decretos Presidenciales, Resoluciones Superiores o Decretos-Ley (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras). En materia de legislación de la FP pueden distinguirse, en líneas generales, dos períodos. El primero abarca el lapso comprendido hasta la creación de las IFP en cada país; el siguiente, a partir de la institucionalización de la formación.\*

En el primer período la legislación comprendía principalmente dos temas centrales: el que organizaba la enseñanza técnica y profesional en escuelas que caían bajo la jurisdicción de los ministerios de Educación como las escuelas de artes y oficios; y el de la reglamentación del contrato de aprendizaje de menores, en el ámbito de las carteras laborales.

\* Un tratamiento exhaustivo de la legislación referente a la FP en América Latina se encuentra en: Barbagelata, H.H.- *Digesto legislativo de la formación profesional en América Latina y el Caribe*. Montevideo, Cinterfor, 1981.

En cambio, a partir de la aparición de las IFP se comienza a encarar la cuestión de un modo más abarcador y preciso; aparece un conjunto de normas jurídicas destinado específicamente a la organización, planificación, conducción y financiamiento de la formación de trabajadores adultos y de menores. Algunos autores sostienen, de cualquier manera, que la legislación sobre la formación no ha dado origen a una rama autónoma de la ciencia jurídica; más aun, las normas vigentes son objeto de estudio del derecho laboral unas, y del administrativo y educativo, otras.

La heterogeneidad de normas jurídicas de diverso origen, naturaleza y cobertura que amparan a la formación y a las propias IFP dan lugar a conflictos de jurisdicción entre los ministerios de Trabajo y de Educación, cuando no a otras carteras o reparticiones oficiales que se ocupan de la promoción y bienestar social en general - y de los jóvenes, las mujeres y minorías diversas en particular - y aun los órganos máximos de planificación económica y social.

Héctor-Hugo Barbagelata ha clasificado las cuestiones de que trata la legislación sobre la formación de la siguiente manera:

- a. Cuestiones conceptuales, objetivos y medios de la FP.
- b. Relaciones entre la FP y la educación formal, atribuciones y responsabilidades del Estado, y derechos y deberes de los individuos a este respecto.
- c. Situación de la FP en el cuadro de las relaciones laborales individuales y colectivas y contenido de los decretos y obligaciones de las partes a este respecto.
- d. Organización, funcionamiento y financiamiento del sistema nacional de FP.
- e. Organización, cometidos y fines de las IFP.
- f. Reglamentación de los contratos de trabajo que incluyen en su objeto la FP de la parte laboral (Contrato de Aprendizaje, contrato de trabajo en prácticas, pasantías, etc.).
- g. Certificación de las calificaciones ocupacionales.

Un aspecto que llama la atención es que, a pesar que desde sus orígenes la mayor parte de las instituciones fueron concebidas en el marco de los ministerios de Trabajo y como elementos constitutivos fundamentales de las políticas laborales por ellos conducidas, la formación como tal no está incorporada a los sistemas normativos laborales, esto es, al derecho del trabajo. Salvo algunas excepciones, las normas jurídicas que se establecen lo son para una legislación sobre la problemática propia y exclusiva de la formación. Dos casos en los que se han desarrollado normas dentro de contextos más amplios son los referidos a México y Perú.

La Ley Federal del Trabajo de México, en su modificación de 1978, no sólo establece la obligatoriedad patronal a brindar capacitación a sus trabajadores, sino que por primera vez en la región americana integra y complementa la problemática de la capacitación a las instituciones básicas del derecho laboral de ese país. Por su parte, la Ley General de Educación del Perú, aprobada por el Decreto-Ley 19.326 de 1972, si bien contemplaba la capacitación dentro de un marco educativo amplio, lo hacía alejado de conceptos de trabajo y postulando principios de educación permanente poco operativos; por lo demás, la inviabilidad general de la propuesta de esta Ley, sobre todo en sus aspectos prácticos, la llevó a perder vigencia en poco tiempo (la siguiente Ley General de Educación fue sancionada sólo diez años después con propósitos y alcances bien diferentes a los sustentados por su antecesora).

Si bien la mayoría de los textos constitucionales vigentes en América Latina y el Caribe hacen referencia a las cuestiones sociales, laborales y educativas, son raros los que abordan particularmente la cuestión de la formación; algunos ejemplos se encuentran en las disposiciones que aparecen en diversos textos constitucionales brasileños (desde la Constitución de 1937 hasta la modificada en 1988) y mexicano (texto modificado en 1978).

Una última consideración sobre el marco jurídico de la formación y de sus arreglos institucionales en la región americana se relaciona con una falta de actualización de la legislación vigente. En otras palabras: las normas jurídicas que amparan a las IFP y sus labores no reflejan cabalmente lo que en realidad se hace en la materia; en muchos países, los planes y programas de las IFP trascienden largamente los objetivos, finalidades y cometidos que la legislación les confiere; como se verá a lo largo de este documento, las IFP abordan cuestiones no siempre contempladas por los legisladores en el momento de sanción de sus leyes orgánicas; actúan en campos y a través de modalidades que no fueron previstos originalmente. En fin, la legislación no recoge las nuevas concepciones existentes en materia de formación, ni toma en consideración las innovaciones introducidas por la práctica de los organismos en estas últimas décadas.

### **3. LA FORJA DE UNA CULTURA INSTITUCIONAL**

#### **a. La impronta de los fundadores**

Las IFP de América Latina exhiben ciertos rasgos genéticos que fueron acuñados ya en las primeras que aparecieron en el escenario latinoamericano y que fueron absorbidos invariablemente por sus seguidoras, al punto de constituir la base de arraigo de una cultura institucional que más allá de diferencias formales, impregna y vivifica la naturaleza distintiva de actuación de las IFP a través de toda la región.

Tampoco debe desdeñarse la presencia de factores personales ni del carácter de los hombres que las dirigieron originalmente. Los "padres fundadores" de las primeras IFP surgidas en el continente aportaron a ellas la marca de su compromiso con una vía alternativa ágil y eficiente para sortear la incapacidad manifiesta de los sistemas educativos formales para preparar a los trabajadores destinados a sustentar el proceso naciente de industrialización. Se definieron claramente por una opción ligada directamente al mundo del trabajo y de la producción, que intentaba valorizar el trabajo manual y técnico. Se apartaron así de la tradición academicista e intelectualizante de la educación formal y evitaron plantearse en rivalidad con ella. Se esforzaron por definir un espacio propio y distinto que deliberadamente fue renuente a incorporar inclusive los conceptos y términos utilizados en los medios educativos tradicionales.

Raramente las IFP de América Latina fueron precedidas por entidades precursoras en sus propios países. Sus fundadores fueron por lo general hombres de empresa con visión política y proyección social, que habían liderado experiencias circunscritas de capacitación de trabajadores y que reconocieron la veta que allí había para el despegue hacia la industrialización y el desarrollo. Fueron capaces de movilizar y convencer a las voluntades políticas del momento, y de ofrecer un esquema institucional viable para una demanda insatisfecha, ampliamente reconocida. El solo hecho de haber logrado la aceptación de IFP con sólidas bases financieras y con una autonomía inusual dentro de los entes de servicio público, demuestra la expectativa que se cifró en las respuestas que podrían aportar para salir del atolladero en que la falta de trabajadores calificados colocaba a los países empeñados en la industrialización.

A pesar de todo, los primeros pasos de las IFP fueron por lo general bastante modestos. Se impuso un lenguaje poco pretensioso aunque exclusivo y excluyente. La tarea se definió con objetivos prácticos y concretos y sin afanes de impacto político resonante. Las IFP trabajaron por largo tiempo en forma silenciosa y se concentraron en un imperativo pragmático que exigió respuestas precisas de corto plazo. Los primeros dirigentes de las IFP permanecieron por largo tiempo en sus cargos y acompañaron por lo general, el proceso de crecimiento y maduración de sus respectivas IFP.

Las pautas y valores que tales personalidades incorporaron de manera natural a ciertas IFP germinaron en una cultura institucional que ha prevalecido a pesar de la acelerada evolución que experimentaron más tarde. Es esa cultura la que ha servido de contrapeso a las grandes oscilaciones a que las IFP han estado expuestas, sobre todo en las dos últimas décadas. Si bien en ella venía implícita la capacidad de cambio y la flexibilidad para que tales cambios pudieran ocurrir, es también apelando a la vieja genética institucional que las IFP se han amparado para resistir el riesgo de pérdida de identidad que el cambio indiscriminado podría ocasionar.

## b. La escuela eco de la fábrica

El sello de garantía que ofrecieron las IFP se basó en su vocación para aprehender la naturaleza y la racionalidad del ambiente de la producción. Los cuadros técnicos superiores de las nacientes IFP fueron ocupados mayoritariamente por ingenieros y técnicos y el cuerpo docente se nutrió de trabajadores experimentados en los respectivos oficios. Importaba el conocimiento y comprensión del ambiente de la producción, y sobre todo del medio industrial, más que las calificaciones pedagógicas, que podrían ser adquiridas en la propia IFP.

La fuerza de las IFP se asentó sobre vínculos ágiles y permanentes con el medio de la producción y consecuentemente, la infraestructura física, las modalidades operativas y el estilo de actuación emularon el ambiente de la fábrica, procurando constituirse en interlocutores válidos con las organizaciones productivas.

Hace casi medio siglo, Euvaldo Lodi, entonces Presidente de la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, dijo al dejar instalado oficialmente el nuevo organismo: "La escuela profesional tiene como órgano indicador de su 'curriculum', de sus métodos y procesos, de su matrícula y orientación de los alumnos, a la industria a la que pretende servir; y sin ella representa un artificio caro e inoperante."<sup>\*</sup>

Este pasaje, y el texto íntegro del discurso de Euvaldo Lodi, rezuman un estilo y una plataforma programática que guió primero al SENAI y luego a las IFP que se fueron creando a lo largo de los años en los demás países. Lo que importa subrayar es que desde el primer momento se concibió a la institución íntimamente ligada a las necesidades de la industria; la configuración de la actuación de la entidad debía estar concebida y reactualizada en forma permanente por su cercanía a las empresas a las que servía. De ahí que las instituciones se empapan y se oxigenan continuamente por su relación con el mundo del trabajo y de la producción. Su vitalidad, su actualidad y su vigencia sólo cobran sentido en la medida que responden al mandato de la realidad a la que deben servir.

Aunque en el fondo las IFP cumplen una misión educativa, lo que resulta novedoso al verificar la génesis de las mismas es que lo productivo (en su sentido más amplio) es lo que confiere el carácter definitorio a la actuación de los organismos. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que lo pedagógico quede postergado. Por el contrario: la propuesta pedagógica que se elabora desde las entidades está consustanciada con el mandato primero que es el trabajo y la

\* Lopes, S.- *Uma saga da criatividade brasileira*. Rio de Janeiro, SENAI, 1982, p. 52.

producción. Euvaldo Lodi lo expresó con meridiana transparencia: "Ninguna fórmula nos parece asegurar mejor esa articulación de lo que sitúa la escuela dentro de la fábrica. Hasta ahora los operarios de que disponen nuestras industrias, con raras excepciones, aprendieron lo que saben en el ambiente propio del trabajo. Esta es, por lo tanto, nuestra tradición en el asunto. Perfeccionar el sistema, depurarlo de imperfecciones o de defectos graves, enriquecerlo, tornarlo racional y sistemático, es lo que cumple realizar".\*

De ahí que lo pedagógico, la didáctica, la educación, la enseñanza, son concebidos como instrumentos al servicio de la formación. Pero no deben desvirtuar el propósito central: capacitar técnicamente a los trabajadores.

El aparato generado por la didáctica y la tecnocracia educativa, la confusión conceptual entre lo que es escuela y lo que es enseñanza, el monopolio del saber, etc., fueron elementos que no lograron distraer el compromiso básico de las IFP. En esta claridad programática, en este rigor conceptual y en esta firmeza operativa promovida por los ingenieros y técnicos de planta que pusieron en marcha esta empresa, deben buscarse los auspiciosos resultados que contribuirían a sellar un esquema de trabajo que se iría perfeccionando y enriqueciendo a lo largo de los años.

Una cultura institucional se acuñó desde los inicios como eco y réplica de la naturaleza y racionalidad del ambiente de la producción, empapada de la atmósfera de la empresa, atenta a sus necesidades y dispuesta a mantener un contacto y diálogo permanente con ella, siendo interlocutor que usara su mismo lenguaje. Los códigos de conducta y funcionamiento reflejan las pautas imperantes en el medio de trabajo. La respuesta técnico-pedagógica fue forjada en función de lo productivo, asentada sobre la lógica de los procesos de producción y valorizando la práctica en el ambiente real de trabajo como componente fundamental del aprendizaje. Los programas de formación se estructuraron para transmitir - además de conocimientos, habilidades y destrezas - los valores, hábitos y comportamientos inherentes al desempeño profesional.

A lo largo de casi cinco décadas las IFP han labrado un carácter y una personalidad que le son propios y hasta podría hablarse de una cierta identidad sectorial que trasciende largamente las fronteras nacionales. Carácter y personalidad que no provienen exclusivamente de aquellos atributos fundacionales formales ya apuntados (financiamiento, tripartismo, independencia del sistema educativo regular), sino de los elementos genéticos y culturales que han sido aquí consignados.

---

\* Lopes, S.- Op. cit., p. 52.

### c. Un ámbito aprovechado de la cooperación internacional

Probablemente más que en cualquier otro campo de la actividad económica y social, el diálogo e intercambio entre instituciones similares de los distintos países de la región contribuyó a decantar la cultura institucional que ha prevalecido y que en algún período permitió que se hablara incluso de la existencia de una "mística" de la FP.

Los "padres fundadores" fueron ciertamente pioneros en sus respectivos países. Por su comportamiento de líderes manejaron hábilmente espacios políticos para crear instituciones inéditas que lógicamente habrían de encontrar mayor acogida y solidaridad en las entidades similares de otros países que en su propio ámbito nacional. A pesar de no existir en los períodos iniciales un foro estructurado para debatir e intercambiar ideas sobre una tarea que se construía sobre la marcha y frecuentemente a través de un proceso de ensayo y error, los dirigentes de las IFP se ingenaron para establecer contactos a nivel internacional y para mantener abiertos canales de comunicación con sus similares dentro de la región.

Así se echó la simiente de la cooperación mutua que la OIT habría de encauzar creando una agencia regional especializada que articulara y estimulara los lazos de hermandad que espontáneamente habían surgido entre las IFP del continente. En 1964, las negociaciones de la OIT con las autoridades de los países americanos y muy especialmente con los propios dirigentes de las IFP ya existentes en varios países, culminaron en la fundación del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).\* Apoyado y sustentado por sus IFP afiliadas, CINTERFOR se convirtió en un activador de transferencias recíprocas de políticas y estrategias de formación y del aparato técnico con que era operada, a la vez que en receptáculo y caja de resonancia de innovaciones de todo orden que circularon fluidamente entre ellas. La influencia de este circuito internacional ha sido sin duda un fuerte acicate al dinamismo y flexibilidad de las IFP. Ha capitalizado la avidez y curiosidad reinante en las IFP y ha dinamizado la transmisión fácil de ideas y la conciencia de ayuda mutua, contribuyendo a encontrar en todos los campos críticos de la formación, fórmulas y soluciones que emergen como un elenco de opciones a las que cada IFP puede acudir.

La presencia marcante de la cooperación técnica internacional, tanto de carácter bilateral, procedente de países industrializados especialmente intere-

\* CINTERFOR es una agencia regional de la OIT creada en 1964 y que tiene su sede en Montevideo, Uruguay. Su misión principal es promover el desarrollo de la FP en la región a través de la información, investigación y documentación sobre el tema, y de la cooperación técnica entre los países.

sados en el desarrollo de la FP en la región, como multilateral desde organismos internacionales y bancos de crédito y desarrollo, fue decisiva en el crecimiento, y consolidación de las IFP. Más aun, los grandes pasos de innovación que estas IFP fueron dando a lo largo de su historia estuvieron siempre acompañados y en gran medida sustentados, por dicha corriente de cooperación. Las agencias cooperadoras encontraron en las IFP un interlocutor receptivo, alerta y deseoso de aprender y experimentar, dispuesto a emprender nuevas líneas y modalidades que perfeccionaran su desempeño y capaz de ofrecer la garantía de continuidad y expansión de los aportes recibidos.

Ello explica cómo IFP de vida reciente no sólo se han beneficiado de las fórmulas organizativas y operativas iniciales de sus similares de mayor antigüedad en la región y fuera de ella, sino que han además observado, consultado y solicitado ayuda y lecciones de la experiencia para sortear los obstáculos que las predecesoras enfrentaron, con el fin de encontrar los atajos que les eviten recorrer los mismos tropiezos.

#### **4. LA ASPIRACION FALLIDA DE LOS SISTEMAS COORDINADORES**

##### **a. En busca de articulación y control**

Hacia mediados de los años setenta el panorama que ofrecen las IFP parece bastante consolidado. Si bien algunas instituciones eran jóvenes por esos años, ellas arrancaron con gran ventaja: el sistema de cooperación internacional establecido en este campo les permitió disponer de la capacidad técnico-pedagógica, así como de la experiencia organizativa y operativa acumulada hasta ese entonces por las instituciones pioneras.

Para esa época la mayoría de las instituciones contaba con una afiatada organización; una importante infraestructura física (centros adecuadamente equipados); una planta de personal docente, directivo y técnico altamente calificado; una propuesta técnico-pedagógica original; una flexibilidad operativa inédita (programas de formación en la empresa, acciones móviles urbanas y rurales, etc.). Como fruto de ello, así como de los resultados positivos alcanzados con su labor, las instituciones ganaron el reconocimiento de la sociedad, y en particular, de los empresarios y los trabajadores.

Aunque poderosas y desplegando un amplio y creciente rango de actividades de FP, las IFP obviamente no representaban sino una parcela del variado conjunto de agentes capacitadores ofreciendo sus servicios en el mercado: organismos y empresas públicas que cumplen importantes programas de capacitación; empresas privadas que estructuran unidades de formación para atender sus

propias necesidades; academias e institutos privados que atienden la creciente demanda social de FP; organizaciones no gubernamentales (ONG) que ingresan al campo de la capacitación; etc. De esta manera se asiste a un nuevo hecho: el escenario de la FP se va diversificando con la presencia de múltiples actores. De allí que principalmente desde los ministerios de Trabajo se comience a postular la necesidad de establecer una instancia superior en calidad de autoridad nacional de FP que asegure una coordinación efectiva y racional, que fije políticas, ordene prioridades, postule estrategias y armonice las acciones con vistas a evitar la duplicación de recursos y la superposición de esfuerzos.

Desde distintas situaciones nacionales, y casi simultáneamente, la respuesta que se procuró fue la de crear un mecanismo coordinador: se instituyen los sistemas. En Brasil apareció en 1976 el Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra (dirigido por un Consejo Federal de Mano de Obra). En ese mismo año surgió en Chile el Sistema Nacional de Capacitación bajo la coordinación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). En 1978, la Ley Federal del Trabajo de México (modificada ese mismo año) da vida a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA). Otros países dan cuenta del asunto apelando a diversos tipos de arreglos; por ejemplo, en las áreas gubernamentales vinculadas con la educación también se persiguen fines similares: en Uruguay se creó en esa esfera el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) en 1978, y en Perú la Ley General de Educación de 1971 ordenó la formación en torno a una nueva figura que son los Centros de Calificación Profesional Extraordinaria (CECAPE). Más tarde, fue el Ministerio de Trabajo de este último país el que, en el seno de su Dirección General de Formación Profesional (DGFP), intentó a mediados de los años ochenta, montar un sistema de FP con amplia participación de las entidades sectoriales ejecutoras. Pero el sector empleador no ha refrendado esta iniciativa, por lo que permanece inoperante.

Si pretendiéramos hacer una tipología de las soluciones adoptadas para vivificar los mencionados sistemas, podríamos indicar que ellas se ubican básicamente en dos corrientes: por una parte, aquella que pretende establecer un sistema impulsado desde las instituciones nacionales de FP; por otra, la que implanta sistemas coordinados desde fuera de las instituciones ejecutoras, en instancias gubernamentales especialmente asignadas a tal efecto.

En el primer caso, instituciones tradicionales de FP de corte hegemónico extienden sus funciones y pasan a ser - además de ejecutoras de acciones de capacitación - promotoras y orientadoras de las iniciativas externas a ellas. Este esquema - si bien inspira la evolución de varias instituciones como el SENA de Colombia, el INA de Costa Rica, y el SECAP de Ecuador - no ha llegado a cristalizar plenamente. En función de los planes nacionales de desarrollo y de

las necesidades de formación detectadas, las instituciones definen una política de FP que cumplen directamente y estimulan iniciativas ajenas a ellas, pero no ejercen supervisión o control sobre estas últimas. Sin embargo, es notorio el interés creciente de estas instituciones por mantener estrechos vínculos con los agentes externos de capacitación, incluidas las empresas, con miras a racionalizar y articular sus acciones dentro del conjunto. En este esquema, la presencia de la institución central sigue siendo preeminente, actuando en la totalidad de los sectores económicos y en calidad de responsable ante el Estado por la FP a nivel nacional.

Una variante de este esquema la constituye la aproximación a la implantación de un sistema nacional a través de la sectorialización de la propia institución matriz de FP. Es el caso del INCE de Venezuela que ha creado nueve "Inces" especializados, conocidos como Institutos Sectoriales. De esta manera, el INCE concentra la responsabilidad nacional de la FP y se constituye, en sí mismo, en una especie de sistema, aunque no tiene atribuciones normativas o de supervisión sobre iniciativas de FP ajenas al propio INCE y a sus institutos sectoriales.

El esquema organizacional de un sistema de FP centrado en la institución nacional ejecutora ha animado a las entidades de FP más recientes en la región, como es el caso de INFOTEP de República Dominicana, y a las que se encuentran en vías de creación en El Salvador y en Nicaragua.

La segunda corriente queda claramente ejemplificada con los casos de Brasil, Chile y México. La tónica fundamental en estos tres países es la de realizar el papel del Estado como impulsor, orientador y controlador de la FP, minimizando su papel como ejecutor. A su vez, insiste en la responsabilidad de la empresa en la capacitación de sus trabajadores y reconoce a variados organismos de ejecución, dejando a la iniciativa privada un papel preponderante y un amplio rango de posibilidades para impartir FP. Otra característica de importancia en este modelo organizacional es que reserva al Estado mecanismos para actuar directamente en la capacitación de sectores residuales que no son cubiertos por la iniciativa privada.

Algunos factores comunes a los tres países mencionados contribuyeron a este paso organizacional:

- La idea de sistema avanzó y se instituyó más rápidamente en aquellos países donde existía una cierta división de fuerzas entre las instituciones nacionales de formación profesional. En el caso de Brasil, por ejemplo, se contaba con instituciones especializadas por sector de actividad económica (SENAI para la industria, SENAC para el comercio y los servicios, y SENAR para el sector

rural) más una variedad de iniciativas de formación procedentes de organismos diversos, lo que incidió para hacer más evidente la necesidad de coordinación a nivel global de la actividad económica. En el caso de México, ciertas ramas más poderosas y organizadas de la producción contaban con institutos sectoriales de FP, funcionando independientemente (ICIA para la industria azucarera, ICIC para la construcción, CATEX para los textiles); el deseo de proyectar esas experiencias a otros sectores en que se hacía necesario, y de estimularlos a tomar un papel más activo en la capacitación de trabajadores, llevaría naturalmente a la concepción de un sistema. Chile, por su parte, si bien contaba con INACAP como institución central de FP actuando en todos los sectores de la actividad económica, a partir del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo de 1976, lo constituye en un órgano ejecutor más de la FP, al lado de una variedad de otros agentes capacitadores que son reconocidos dentro del sistema en condiciones competitivas.

- La formalización de sistemas nacionales de FP surgió asociada a la promulgación de fórmulas legales que adjudicaron responsabilidad directa a las empresas como ejecutoras de programas de FP para sus trabajadores. Así, en los tres países en que se erigió el sistema de FP como esquema organizacional, se dictaron entre 1975 y 1978 leyes que establecieron estímulos financieros a la FP por parte de la empresa (Brasil y Chile) o que sancionaron la obligatoriedad de la empresa a brindar capacitación a sus trabajadores (Méjico). Por lo tanto, la concepción de sistema nace unida a la voluntad de reconocer y estimular el papel de la empresa como formadora.

- En los tres países citados, las IFP más poderosas estaban ligadas al sector privado. En Brasil, por lo menos SENAI y SENAC lo estaban a las confederaciones de empleadores, aunque SENAR se entronca al Ministerio de Trabajo. En México, las instituciones funcionaban también asociadas a las cámaras empresariales de rubros específicos de la actividad económica. En Chile, si bien INACAP nació como una institución de derecho público, a raíz de la promulgación del Estatuto Social de la Empresa en 1975, del Estatuto de Capacitación y Empleo en 1976, y del Decreto con Fuerza de Ley no. 5 de 1981 que modifica el papel de las instituciones de capacitación, inició un proceso de modernización política, institucional y administrativa. Pasó así a desligarse del financiamiento del Estado y a actuar en condiciones semejantes a las de los demás organismos técnicos de ejecución reconocidos por la autoridad gubernamental.

A pesar de tales elementos coincidentes, es posible reconocer una intencionalidad distinta en cada caso. En Brasil, con vigorosas IFP vinculadas directamente a los empresarios, el Estado no había cumplido un papel de relevancia. Surge el deseo de fortalecerlo, asignándole la coordinación del sistema nacional de formación de mano de obra, del cual son pilares fundamen-

tales las IFP tradicionales. Por el contrario, en Chile se pretende menguar el papel del Estado y traspasar las funciones ejecutoras de FP que éste había venido ejerciendo, al sector privado, manteniendo un mínimo de orientación, supervisión y control sobre su actividad. En México, la falta de una arraigada tradición de FP por parte del Estado y el conjunto inorgánico de instituciones capacitadoras ligadas al sector privado, condujeron a la formalización del papel del Estado ante el surgimiento de la obligatoriedad legal de la capacitación.

En los tres países la fórmula institucional se busca en la creación o asignación de las funciones correspondientes a una dependencia del Ministerio de Trabajo que aparece como eje y secretaría del sistema. Sus funciones son animar e impulsar la capacitación por parte del sector privado, orientando, registrando y controlando sus iniciativas y autorizando el uso de los recursos que el Estado otorga a las empresas, a través de órganos o programas gubernamentales especializados como en el caso de Brasil y México, o a través de recursos financieros traspasados al sector privado para tales fines, como lo es el sistema de becas en la modalidad chilena.

En el caso de Brasil, el Consejo Federal de Mano de Obra (CFMO), cúspide del sistema, buscó con ahínco la formulación de una política nacional de formación de mano de obra que legitimase su papel orientador frente a las poderosas instituciones privadas. En Chile, tal preocupación no es primordial y la conducción del proceso se deja a las fuerzas del mercado. En México el papel que asume el Estado es de orden fiscalizador del cumplimiento de la obligatoriedad constitucional y estimulador de su puesta en ejecución. En todos los casos se asigna a la entidad gubernamental eje del sistema, la responsabilidad de facilitadora del proceso de FP por parte de la iniciativa privada y proveedora de informaciones e insumos técnicos de utilidad para todos los componentes del citado sistema.

### **b. El fracaso de las fórmulas ensayadas**

La justificación y el programa delineados para los sistemas parecían razonables. La posibilidad de elaborar políticas de mediano y largo plazo, y de establecer estrategias y programas que permitiesen ordenar la vasta oferta de capacitación disponible conforme a las demandas formuladas desde el aparato productivo, eran prácticamente un imperativo insoslayable.

Poco más de una década alcanzó para echar por tierra tan promisorias expectativas. A comienzos de 1989 el Poder Ejecutivo de Brasil disolvió el CFMO; en México no se logró superar aún la etapa burocrática del registro de las comisiones mixtas y los planes y programas de capacitación y adiestramiento; en

**Chile no se avanzó significativamente en cuanto a la formulación de una política de capacitación; en Uruguay se sigue debatiendo la vigencia y operacionalización del COCAP; el Parlamento peruano desactivó los mecanismos ordenadores creados por la Ley General de Educación de 1971 en torno a los CECAPE.**

**La dificultad de institucionalizar sistemas de formación de mano de obra en los países se debe a múltiples razones. En general, una de las más difundidas debe localizarse en la incapacidad de los propios ministerios de Trabajo para asumir un liderazgo en la materia; también en la inhabilidad demostrada por esas carteras para establecer los marcos institucionales legítimos y reconocidos para la formulación de las políticas de formación de recursos humanos. En la última década los ministerios de Trabajo vieron disminuir sensiblemente su poder de convocatoria, fracasaron los intentos por modernizar sus estructuras, y sobre todo, reasumieron en el mejor de los casos, su tradicional papel de mediadores en las relaciones laborales y de vigilancia de las condiciones de trabajo. La operacionalidad de los sistemas se complicó, además, por la rivalidad entre los ministerios de Trabajo y de Educación, ya que ambos reclaman la tutición sobre la responsabilidad central en el manejo de estas cuestiones.**

**El sistema funciona en Chile apegado al papel del SENCE en la canalización de los incentivos fiscales para la formación y en la asignación de recursos bajo los esquemas de becas; pero no ha llegado hasta ahora a constituir un sistema efectivo de formulación de políticas y desarrollo de mecanismos de control de la calidad y de los recursos volcados. En el caso de Brasil, el CFMO se limitó prácticamente a autorizar descuentos tributarios a las empresas que lo solicitaban y no logró proyectar su presencia mucho más allá de las dos instituciones ya existentes - SENAI y SENAC - y del entonces recién creado SENAR; la articulación de los esfuerzos dispersos fue mínima ya que el Consejo descansó, fundamentalmente, sobre las acciones de las entidades pioneras. En México la Secretaría del Trabajo y Previsión Social nunca pudo superar la etapa del registro de las acciones de capacitación de algunos miles de empresas; por lo general, quienes cumplieron con los requisitos formales fueron las que ya lo venían haciendo antes de la modificación a la Ley Federal del Trabajo. En Uruguay, el COCAP aún no superó su papel marginal en el estímulo a crear un sistema de formación. En Perú se asiste a una nueva redefinición de funciones ordenadoras, marcada por una cierta puja entre los ministerios de Trabajo y de Educación; mientras tanto, el SENATI se apega a las políticas y directivas del Ministerio de Industrias, Turismo e Integración, en tanto que el SENCICO lo hace junto al de Vivienda y Construcción.**

**Brevemente: la iniciativa de creación de sistemas no logró articular ni siquiera la acción desplegada por las IFP consideradas "oficiales", de cobertura nacional. Menos aun, encontrar canales de orientación y encauce en la**

**perspectiva de un esfuerzo nacional integrado de las múltiples instancias públicas y privadas que ya venían realizando una acción maciza de capacitación.**

Es evidente que más allá de las debilidades intrínsecas de los ministerios de Trabajo para liderar una tarea de tal envergadura, su poder de control se reveló mínimo frente a la potencia de las ya consolidadas IFP, con amplia autonomía, cuantiosos recursos financieros y respaldadas por los sectores privados que lógicamente resistieron la supeditación a un ente gubernamental. Solamente cuando el control de la actividades de los distintos agentes de capacitación estuvo ligado a la autorización de recursos financieros del propio Estado para solventar los costos de la FP, las nacientes autoridades contraloras pudieron ejercer su papel. Pero aun así, dada su incapacidad técnica para definir una política nacional, para establecer y supervisar estándares de calidad de servicios, evaluar resultados, estimular iniciativas y reordenar esfuerzos dispersos, nada podían legítima y eficazmente controlar. Dotarse de la capacidad técnica requerida hubiese implicado una absurda duplicación de las capacidades ya existentes y difícilmente objetables de las IFP. Controlar a IFP, empresas y múltiples agentes dispersos de capacitación hubiera exigido una pesada burocracia, sin garantías de mayor eficiencia en la prestación de los servicios. El mercado, por lo tanto, ganó la partida y las fuertes IFP siguieron asumiendo el liderazgo técnico y hasta político en materia de FP.

Si bien muchas IFP siguen viéndose a sí mismas como entes casi "monopólicos" en cuanto a la formación de la mano de obra de sus respectivos países, la realidad es que ellas están "compitiendo" con otros agentes. De allí que podría pensarse en una clasificación que tomase en cuenta la configuración de un continuo que iría desde escenarios cercanos a la situación monopólica (Colombia con el SENA, Costa Rica con el INA, podrían ser ejemplos de ella) hasta una situación de competencia libre (como sería el caso de Chile).

Resulta extremadamente difícil lograr una aproximación cuantitativa al peso de la acción de las IFP en el total de esfuerzos que hacen los países en materia de formación. En los últimos años se ha asistido a una verdadera explosión de iniciativas provenientes de las propias empresas de producción, agencias públicas y privadas (ministerios, institutos sectoriales, organizaciones de promoción y desarrollo, centros de tecnología y de productividad) hasta la proliferación de institutos, academias privadas, fundaciones y ONG que ofrecen servicios pagados o gratuitos.

Lo que sí aparece claro es que a pesar de esta proliferación de agentes y de la diversidad de arreglos (que van desde soluciones monopólicas hasta de competencia libre, pasando por diversos grados de convivencia), las IFP

siguen siendo los protagonistas con que cuentan estos países para la formación de mano de obra, en rangos y niveles cada vez más variados. De ahí que las IFP constituyan el núcleo de atención preferente para cualquier iniciativa en cuanto a la promoción del desarrollo de los recursos humanos.

## 5. DINAMISMO Y CAMBIO EN LA PRODUCCION DE LAS IFP

Las IFP han demostrado un gran dinamismo en su actividad. A lo largo de una trayectoria que asciende ya a varias décadas para la gran mayoría de estas instituciones, han crecido en forma sostenida ampliando y expandiendo sus servicios tanto cuantitativa como cualitativamente. Es sabido que estas IFP concentran y administran - de manera bastante autónoma - un volumen importante de recursos, sobre todo si se las compara con el resto de instituciones de la administración pública, sujetas a permanentes recortes presupuestarios y a presiones constantes para canalizar sus recursos hacia usos alternativos. Las IFP han contado por mucho tiempo, y por la propia base legal de su financiamiento, con una seguridad y estabilidad financiera y con una progresión de recursos presupuestarios que les ha permitido el lujo de una cierta holgura económica. Sobre todo aquellas instituciones más antiguas han podido acumular una infraestructura física y técnica, que una vez alcanzada una envergadura estimada suficiente, les ha permitido liberar recursos para explorar nuevos campos. El crecimiento intensivo, solventado por la disponibilidad de recursos, las llevó a una situación en que la presión no es ya hacer más de lo mismo, sino expandirse por la vía de hacer nuevas cosas.

### a. La expansión global

Resulta particularmente difícil delinear un panorama que refleje con fidelidad la real producción de estas IFP tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En especial, el tema de las estadísticas de producción de estas IFP es lamentablemente muy escurridizo. A través del presente estudio se intentó recabar informaciones estadísticas de producción que respondiesen a categorías homogéneas susceptibles de trazar una curva de tendencias a través del tiempo, a la vez que alguna base de comparación entre la producción de las distintas IFP. No obstante, tras este intento se reveló en toda su magnitud la dificultad de hacer de las estadísticas de producción un indicador confiable de volumen y naturaleza de los servicios prestados y producidos por estas IFP.

La medida más convencional para abordar el tema es la de las cifras de matrícula que exhiben anualmente las IFP. Pero este camino no está exento de escollos y trampas. Es relativamente fácil acudir a indicadores como el

crecimiento cuantitativo de la matrícula de estas IFP, aunque de inmediato surgen las limitaciones inherentes a la restricción a ese solo indicador. Dos tendencias contrapuestas se manifiestan - sin poder afirmar que lleguen a contrarrestarse - tras las cifras de cobertura de matrícula:

- Por una parte, se sabe que las cifras que las instituciones exhiben, sobre todo en los últimos años, no registran un importante número de personas formadas tras la modalidad de trabajar en alianzas con terceros. Como se verá más adelante, las IFP han empezado a trabajar intensivamente a través de convenios con otras agencias y acuerdos especiales con empresas y sectores económicos, lo que implica que no siempre ellas se apropien de los números de personas matriculadas en los programas a que estas modalidades dan origen. Asimismo, varias IFP han puesto énfasis en el efecto multiplicador de sus acciones directas, sea hacia las empresas o hacia comunidades, de tal manera que el real efecto matrícula que con ellas se detona no es aprehendido en las estadísticas de producción de las IFP.

- Por contrapartida, las cifras de matrícula podrían estar siendo artificialmente infladas en los registros estadísticos de las IFP, principalmente por dos razones. Por un lado, el avance en la aplicación del enfoque modular de los programas conduce a una fragmentación de los cursos, de tal manera que lo que antes se registraba como una sola matrícula en un curso de larga duración, puede verse ahora multiplicado por tantos módulos como sean los seguidos por la persona matriculada en una secuencia modular que en su conjunto equivale al anterior curso. Lamentablemente no se dispone de filtros estadísticos que permitan discernir el número real de personas formadas. A este efecto, cabe citar como ejemplo que el SENA es una de las pocas instituciones que se ha preocupado de estimar a partir del número anual de matrículas, el número real de personas formadas. En este sentido, la entidad informa que en 1987 para una matrícula directa algo superior a los 580.000 se estima que el número real de personas atendidas es casi de 200.000, valor al que se llega deflactando según un factor que toma en consideración el fenómeno de la reiteración de cursos cortos por una misma persona en un mismo año. Si bien no se cuenta con un factor similar de depuración de las cifras de matrícula para las demás IFP, es posible que en alguna medida el fenómeno se repita con mayor o menor intensidad en otros casos, aun cuando ello depende de la duración de los cursos que son registrados.

A pesar de que (por los factores recientemente expuestos, más muchos otros que limitan la validez de las cifras estadísticas), la real producción de las IFP se ve distorsionada bajo el lente exclusivo del número de matrículas, estas cifras ofrecen evidentemente alguna aproximación al volumen de servicios que ellas ofrecen. Para las doce IFP que constituyeron objeto de estudio más detenido en

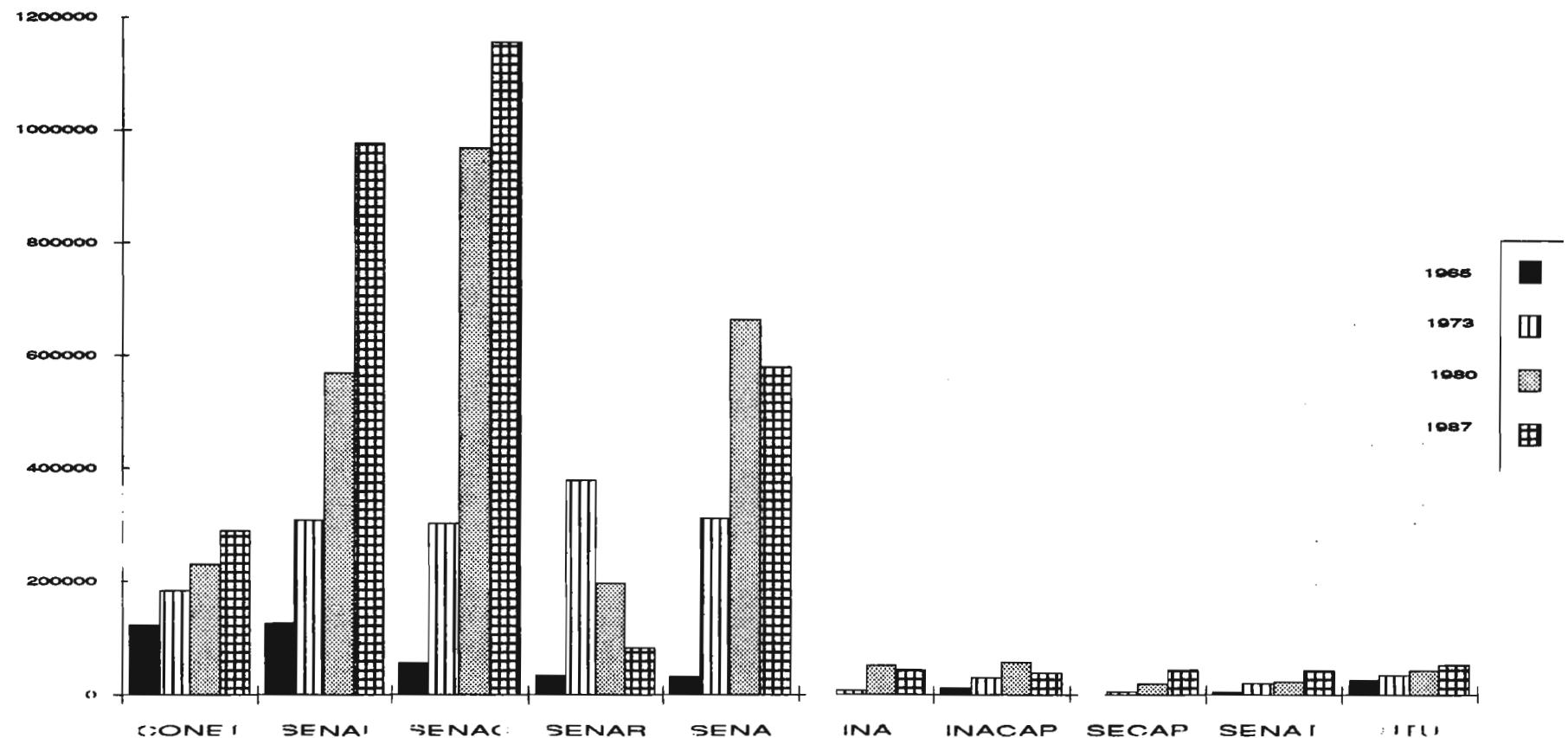
la presente investigación, las cifras estadísticas muestran un crecimiento sostenido en su número total de matriculados, aunque la curva característica de las IFP, de expansión de cobertura de matrícula, en sus etapas iniciales e intermedias para luego bajar el ritmo de crecimiento, se cumple por lo general en todas las IFP estudiadas. Al fuerte incremento acaecido entre 1965 y 1980 en las instituciones más antiguas, sigue una desaceleración entre 1980 y 1987. Las instituciones más jóvenes siguen más o menos la misma pauta, con años correspondientes de retraso. En todo caso son pocas las que continúan un ritmo acelerado de expansión de matrícula, lo que parece estar ligado a cambios estructurales en la propia organización de las instituciones, y en la naturaleza de los servicios prestados, así como en la restricción de las oportunidades de empleo para sus egresados en períodos de recesión económica.

El análisis del conjunto (Gráfico I.1) demuestra que los quince años que van entre 1965 y 1980 fueron dominados por un fuerte incremento de los participantes matriculados, a consecuencia de la expansión de las instituciones más antiguas (SENAI, SENAC, UTU, CONET, SENA, SENATI), y de la creación de varias IFP a partir de 1965 que se consolidaron y expandieron en los años siguientes (INA, INACAP, SECAP, SENAR, SENCICO). Los años de la década de los ochenta se caracterizaron por un ritmo de expansión muy lento, donde pocas instituciones crecieron, las que lo hicieron fue a un ritmo mucho más moderado que en el pasado, y otras incluso disminuyeron sus participantes matriculados. En este período se crea, sin embargo, el INFOTEP, que contribuye correspondientemente con una alta tasa de crecimiento en los últimos años, período en que se encuentra en plena expansión. El Gráfico I.2 muestra la evolución de la matrícula de diez IFP para los años 1965, 1973, 1980 y 1987. Se excluyen INFOTEP y SENCICO que nacieron respectivamente en 1980 y 1977.

Si se compara el dinamismo que ha tenido la expansión de los participantes matriculados en la IFP con la PEA, se concluye que la velocidad de crecimiento de los primeros ha sido superior. La tasa promedio anual de aumento de los participantes matriculados para el período 1973-87 fue de 1,8% mayor que el alcanzado por la PEA, para el conjunto de las instituciones señaladas en el gráfico anterior. El promedio anual de expansión de la PEA fue del 3,6% frente al 5,4% de los participantes matriculados. Un segundo nivel de análisis determina que entre 1973 y 1980 la tasa media anual de crecimiento de la PEA fue del 3,7% y para 1980 a 1987, del 3,5% para los países en que actúan las citadas IFP. Para iguales períodos, la expansión de los participantes matriculados en estas IFP presentó tasas promedio del 6,8% y 2,4% respectivamente. De la comparación de estos indicadores se deduce que entre 1973 y 1980 el crecimiento de la matrícula fue más acelerado que el de la PEA. En cambio, en el período 1980 a 1987 la tasa de expansión de la matrícula es inferior.

Gráfico I.1

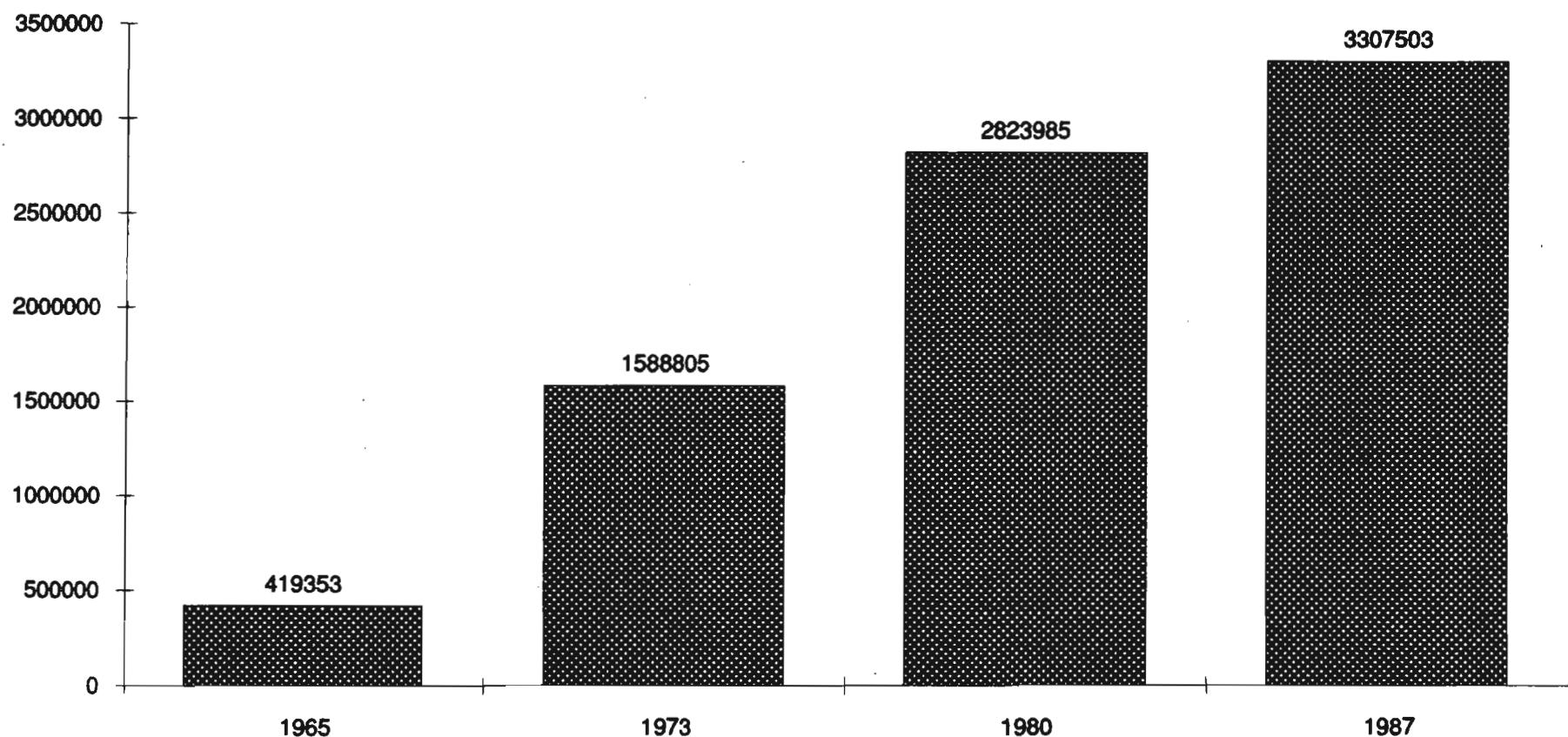
EVOLUCION DE LA MATRICULA TOTAL EN DIEZ IFP\*  
(1965 - 1973 - 1980 - 1987)



Fuente: 1965-80. Anuarios estadísticos de la FP Cinterfor  
1987 Encuesta a las IFP realizada en el marco del presente estudio

Gráfico I.2

EVOLUCION GLOBAL DE LA MATRICULA TOTAL EN DIEZ IFP\*  
(1965 - 1973 - 1980 - 1987)



\* Incluye: CONET, SENAI, SENAC, SENAR, SENA, INA, INACAP, SECAP, SENATI, UTU.

Fuente: 1965-80: Anuarios estadísticos de la FP, Cinterfor.

1987: Encuesta a las IFP realizada en el marco del presente estudio.

Si bien la relación entre la matrícula y la PEA es un indicador bastante limitado en la medida que algunas IFP son de cobertura sectorial y por lo tanto su clientela potencial no se refleja nítidamente en la PEA global, sirve a los efectos de mantener una comparabilidad entre el peso y significación relativa de la producción de estas instituciones a lo largo de los años. Hacia 1973 esta relación tenía un valor promedio del 2,1%, llegando a alcanzar el 3,7% en 1980, que se reduce en 1987 al 3,4%. Como se puede apreciar en el Cuadro I.1, existe una amplia variación en el comportamiento de las distintas IFP a este respecto.

Sin embargo, puede advertirse dos grandes tendencias: una que agrupa las IFP cuya cobertura es creciente en los años 1980 y 1987 en relación a 1973 (CONET, SECAP, SENATI, SENAI y UTU); y otra en la cual las instituciones muestran mayor cobertura en 1980 y luego una reducción en 1987. Los casos más notorios de esta situación son el SENA y el INA que en 1980 alcanzan las coberturas más altas en cuanto a proporción de la PEA para el conjunto de las IFP, mientras para 1987 esta proporción se reduce significativamente en ambas.

### b. Las variaciones individuales

El Cuadro I.2 muestra las variaciones en el número absoluto de matrículas para las doce IFP estudiadas en el año 1987 en relación a 1980. Brevemente, los factores que más pesaron en los ascensos o descensos en tales números absolutos para cada una de las IFP son los siguientes:

- La base principal de aumento de matriculados en SENAI está dada por el significativo incremento de las acciones indirectas, que corresponden a cooperación con empresas a través de convenios y acuerdos de exención y retención de contribuciones financieras. Aquí se trata de capacitación realizada por las propias empresas con la asistencia y supervisión de SENAI. Más de las tres cuartas partes del aumento de matrícula se debe a personas formadas a través de acciones indirectas.
- En 1981 SENATI obtiene por ley mayor autonomía, con lo cual establece una nueva estructura organizativa y nuevos vínculos con la empresa, cuyo resultado es un alto crecimiento de la matrícula en los cursos de complementación para trabajadores ya en servicio, los que copan prácticamente el total de aumentos en la matrícula para el período.
- En SECAP, la matrícula se expande también a través de los cursos de complementación, modalidad adoptada a partir de 1981 y que absorbió 15.000 nuevos participantes del total de 23.000 que constituyen el aumento de matrícula en el año de referencia.

Cuadro I.1

TASA DE MATRICULA TOTAL SOBRE PEA

IFP	PAIS	1973	1980	1987
CONET	Argentina	1,9	2,2	2,5
SENAI	Brasil	0,9	1,3	1,7
SENAC	Brasil	0,9	2,2	2,0
SENAR	Brasil	---	---	0,1
SENA	Colombia	4,6	8,3	5,9
INA	Costa Rica	1,4	6,7	4,9
INACAP	Chile	1,1	1,5	0,9
INFOTEP	Rep. Dominicana	---	---	0,4
SECAP	Ecuador	0,3	0,8	1,4
SENATI	Perú	0,6	0,4	0,8
UTU	Uruguay	2,5	3,7	4,5

Fuente: 1973: Estudio prospectivo sobre la formación profesional en América Latina.

1980 - 1987: Encuesta a las IFP realizada en el marco del presente estudio.

Cuadro I.2

VARIACIONES EN LA MATRICULA DE LAS IFP  
1980 - 1987

INSTITUCIONES	MATRICULA TOTAL		ASCENSOS	DESCENSOS
	1980	1987		
TOTAL	2.823.985	3.325.063	723.718	222.640
SENAI	569.453	975.779	406.326	
SENAC	967.342	1.154.689	187.347	
CONET	230.858	289.540	58.682	
SECAP	20.210	43.410	23.200	
SENATI	23.818	43.939	20.121	
UTU	42.284	52.766	10.482	
SENCICO		9.370	9.370	
INFOTEP		8.190	8.190	
SENAR	190.077	83.229		113.848
SENA	663.183	580.113		83.070
INACAP	58.858	39.568		18.290
INA	57.409	44.470		7.432

Fuentes: 1980 - Publicaciones IFP.

1987 - Encuesta a las IFP realizada en el marco de este estudio.

- CONET y UTU mantienen crecimientos medios en sus matrículas, que adquieren características más bien vegetativas.

- SENAC después del fuerte crecimiento en el período 1973-80 en el cual triplica la matrícula y alcanza casi el millón de alumnos, entre 1980 y 1987 incorpora algo más de 180.000 alumnos. La base de la expansión está en los cursos de perfeccionamiento y apoyo a pequeños negocios, desarrollo técnico-operacional, desarrollo gerencial e instrumentación.

- SENAR, creado en 1976, realizó en 1980 cursos de complementación para casi 200.000 trabajadores rurales. Sin embargo, debido a crisis financieras, su matrícula se reduce sensiblemente alcanzando en 1987 solamente a algo más de 80.000 campesinos.

- Para el caso de INACAP, la Reforma de la Educación Superior chilena en 1980, que le permitió ser reconocido por el Ministerio de Educación y Cultura como Centro de Formación Técnica e Instituto Profesional Superior, determinó que la IFP realizará importantes cambios en la naturaleza de sus servicios, abriendo una fuerte línea de educación técnica y superior de más larga duración y más alto nivel tecnológico, lo que se refleja en una reducción del número total de alumnos matriculados.

- En el caso del INA, la notable disminución de la matrícula es virtualmente artificial ya que se debe a la casi extinción de los cursos de seguridad vial que el INA venía desarrollando por obligación legal desde 1976. En 1980, este curso ocupaba el 60% de los participantes matriculados; en 1987, ello apenas representa un 0,8% con 271 matriculados. Las cifras totales oscurecen el hecho de que el INA aumentó sensiblemente los cursos de habilitación y complementación, la asistencia técnica a empresas y los talleres públicos de capacitación-producción.

- Las fluctuaciones en la matrícula del SENA son tal vez las más difíciles de interpretar debido al profundo cambio en la naturaleza y organización de las acciones formativas durante este período. El descenso en los números absolutos de matrícula no refleja la contrapartida que tal vez se encontraría si se registrara cifras de producción para servicios distintos de la formación, muy especialmente para la difusión y divulgación tecnológica, transferencia a comunidades y a otras agencias, y otras que obedecen al movimiento de fuerte desescolarización operado en el SENA.

A pesar de todas las restricciones teóricas y prácticas a un análisis de las cifras estadísticas de producción de las IFP, un último enfoque que puede ayudar a ofrecer una imagen del peso relativo que estas instituciones adquieren en sus respectivos países, puede encontrarse en una rápida comparación entre

la matrícula de las IFP y la de los sistemas de educación regular. Las doce instituciones estudiadas arrojan en conjunto una matrícula de 3,3 millones en el año 1987. Si consideramos que para el mismo año la matrícula total de los sistemas regulares de educación en todos sus niveles abarcó aproximadamente 63 millones de estudiantes en los respectivos países, la cifra de matrícula de las IFP equivale a un 5,2% del alumnado en los sistemas regulares. Si nos circunscribimos al nivel de educación media general, éste contaba en 1987 con 9 millones de alumnos matriculados; por tanto, la matrícula de las IFP vendría a equivaler al 37% de ese número. Esta misma relación para el año 1980 era sin embargo superior: 42%. Recuérdese que la matrícula de la educación media general en estos países creció en el período 1980-87 a una tasa promedio de 5,9% mientras que la de las IFP lo hizo a una tasa promedio algo inferior, esto es, del 4%.\*

Sin embargo, como veremos a continuación, estas comparaciones pierden efectividad real, desde el momento que la naturaleza de los servicios que actualmente ofrecen las IFP hace cada vez más difícil compararlos con los de la enseñanza media, incluso en sus ramas técnicas y vocacionales.

En alguna medida, el decrecimiento en la expansión de matrícula de las IFP tiene que ver con la merma de recursos que se operó a partir de los años de la crisis; pero sin duda, el fenómeno refleja factores mucho más profundos que probablemente tienen que ver con un relativo estancamiento en la demanda cuantitativa por parte de las clientelas tradicionales de las IFP, aparejada con un cambio cualitativo en la naturaleza de los servicios que el aparato productivo demanda de ellas. Un análisis más detallado de los servicios que en la actualidad están prestando estas instituciones y de las modalidades operativas que utilizan estaría indicando, como veremos a continuación, que las IFP continúan creciendo, sobre todo a través de nuevas líneas de acción que no se reflejan aún en sistemas estadísticos.

## 6. EVOLUCION CONCEPTUAL Y ESTRATEGICA EN LAS IFP

### a. La formación para el puesto de trabajo

En los países de América Latina, la FP tomó cuerpo e identidad cuando instituciones especializadas se hicieron cargo de ella. Casi todas las IFP aquí aludidas comenzaron sus actividades expresamente para brindar un tipo especial de formación destinado a capacitar o readaptar individuos para

---

\* UNESCO. *Anuario estadístico*. París, 1988.

desempeñarse en un puesto de trabajo. Esta formación se concretó en programas o cursos sistemáticos ofrecidos a personas con el propósito de transmitirles habilidades, destrezas y conocimientos tecnológicos propios de una ocupación. Conforme a la terminología acuñada por la Recomendación 117 de la OIT (1962), estos cursos tenían por objetivo desarrollar las "aptitudes profesionales" de los participantes.

Esta fue la misión que acogieron las IFP. La tarea de la FP se fue forjando en la práctica del propio devenir institucional. En un comienzo, el cometido era claro y definido: se trataba de formar mano de obra para ocupar puestos de trabajo disponibles o previsibles en el mercado, sobre todo en los niveles de operarios calificados y semicalificados. El énfasis estaba en la formación inicial.

La atención se centró en los adolescentes, para los cuales se adoptó la fórmula del aprendizaje, fundamentalmente estructurado para los oficios llamados "universales" en la industria manufacturera. Las IFP se dotaron de la infraestructura apropiada para ello, construyendo y equipando centros a imagen y semejanza de las empresas y apoyándose en estas últimas para la combinación de períodos lectivos y prácticos característicos de la modalidad de aprendizaje, que operaba basada en un contrato legal. Para las ocupaciones semicalificadas se adoptó otro modo de formación inicial: la habilitación.

No tardaron en utilizar la capacidad ociosa sobre todo en horarios vespertinos y nocturnos, para acoger a los adultos que también procuraban una preparación para ingresar a la industria en crecimiento. El propio contacto con las empresas agregó una nueva demanda: la actualización, reconversión, reciclaje, complementación, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores ya ocupados. Aparecían los modos de formación complementaria que se harían tradicionales en las IFP.

Por largo tiempo las IFP se esforzaron por consolidar, ampliar y diversificar sus programas, expandiendo progresivamente el rango de ocupaciones y los sectores y rubros de actividad atendidos. Aquéllas nacidas con un mandato multisectorial, traspusieron y adaptaron la experiencia ganada en el sector industrial hacia las actividades de comercio y servicios del sector terciario y con mayor tardanza, hacia las ramas agropecuarias. Sólo muy posteriormente se extendieron las acciones al sector rural, concebido como un conjunto integrado e interrelacionado de actividades y ocupaciones que traspasa con mucho las actividades netamente agrícolas y pecuarias.

Al tiempo que incursionaban en nuevos sectores de actividad, fueron depurando los procesos técnicos y pedagógicos para impartir la formación y

perfeccionando y agregando nuevas formas operativas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad, oportunidad e idoneidad de los servicios brindados.



### b. El giro hacia lo social

El proceso de desarrollo industrial que había originado y alimentado el engrandecimiento de las IFP tropezó con escollos que pronto se hicieron evidentes en el plano social. La pérdida de dinamismo en la capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector moderno repercutió decisivamente sobre las IFP, que se vieron forzadas a abrir nuevas líneas de trabajo. Ya antes de los años setenta, algunas IFP de más larga trayectoria habían emprendido una diversificación cualitativa de gran importancia, acogiendo campos inéditos como los de la formación rural, la atención a la pequeña y mediana empresa, la capacitación para sectores marginales urbanos y rurales, mujeres, trabajadores independientes, etc.

El acento en lo social introdujo un giro en la propia concepción de la FP. El centro de atención dejaba de ser el puesto de trabajo y se lo trasladaba al hombre. Así, el hombre pasa a ser el sujeto protagónico de los programas de formación. Se trata de promover todas sus capacidades, y no sólo su calificación profesional; de estimular su promoción social y de brindarle condiciones ventajosas para abordar las actividades económicas como un camino para la elevación de sus niveles de ingreso, de vida y de realización, tanto personal como social.

De allí en adelante, las IFP no sólo capacitan a trabajadores para darles un oficio, sino que sus programas de orientación y formación están concebidos para "descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria, y en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuánto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos."\* La propuesta de la OIT (recogida por la mayoría de las instituciones americanas, aunque debe subrayarse que muchas ya venían aplicando estos principios), postula el paso de la concentración en las aptitudes profesionales hacia las aptitudes humanas; se evoluciona de una consideración limitada a las posibilidades de empleo a una búsqueda de la comprensión de las condiciones de trabajo y del medio social en el que ellas se desenvuelven.

En virtud de este importante viraje conceptual, se abría así la primera gran compuerta que permitiría a las IFP explorar caminos cada vez más anchos.

---

\* OIT. Recomendación 150 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos. Ginebra, 1974.

**Enfrentar el desafío de formar al hombre para el trabajo productivo - cualesquiera fuesen las condiciones de ese trabajo en términos de niveles de tecnología, de productividad y de vínculos laborales - teniendo siempre como meta su superación profesional, personal y social, exigía una improba readecuación y apertura institucional, desde el nivel de las políticas hasta el de las estrategias y modalidades operativas así como de los métodos y procesos de enseñanza.**

Los nuevos diagnósticos sobre la estructura económica de los países de la región indicaban que era necesario reconocer la coexistencia, por períodos mucho más largos de lo que antes se creía, de varios niveles de desarrollo tecnológico con diferenciados requerimientos de IFP. Los niveles más dinámicos proseguían con la incorporación acelerada de tecnologías de avanzada, con los correspondientes cambios en sus estructuras ocupacionales y en los perfiles requeridos para sus trabajadores. Los niveles intermedios continuaban reflejando la estructura ocupacional del modelo fabril que había sido la base del primer diseño de la IFP, en tanto que los niveles inferiores - llamados tradicionales o informales - lejos de tender a desaparecer, empezaban a desempeñar un papel fundamental como mecanismo de ajuste en los mercados de trabajo.

Desde la esfera del Estado se comenzó a ejercer presión sobre las IFP para que prestaran su concurso en los programas sociales prioritarios de los gobiernos, tales como los dirigidos a la lucha contra el desempleo, a la atención al sector informal urbano y al sector campesino, y a las poblaciones especiales tales como mujeres, jóvenes, minusválidos, etc. A su vez, los propios sectores sociales postergados pugnaban por mejores oportunidades educativas y de inserción en el mercado de trabajo, con la consecuente demanda sobre las IFP.

Paralelamente, desde el lado empresarial el espectro de las demandas se abría horizontal y verticalmente, obligando a las IFP a desplegar un amplio elenco de respuestas que atendieran los más variados niveles de tecnología y a nuevas categorías ocupacionales.

#### **c. La apertura a las demandas emergentes**

Dos grandes vertientes aparentemente contrapuestas, se plantean para las IFP: por un lado, la atención a las necesidades de las unidades productivas más dinámicas, con un objetivo económico; por otro, la acogida a los sectores y grupos sociales en desventaja, con un objetivo social.

Uno de los problemas que ha suscitado mayor polémica en la definición de los campos de actuación de las IFP ha sido justamente la búsqueda de equilibrio entre estas dos posiciones, tema que abordaremos de lleno al referirnos a las políticas institucionales. Baste por ahora señalar que los distintos usuarios de

los servicios de las IFP compiten con creciente energía por los recursos que éstas asignan para atender a los distintos segmentos de su clientela: las empresas del sector moderno e intermedio, interesadas fundamentalmente en incrementar la productividad y en el entrenamiento práctico de su personal en servicio, de acuerdo con las tecnologías imperantes en los puestos de trabajo específicos que desempeñan; los trabajadores ya incorporados a ese mismo tipo de empresas o con expectativas de hacerlo, que desean una formación de base tecnológica más amplia y profunda susceptible de posibilitarles movilidad y promoción hacia niveles jerárquicos superiores; por último, las unidades productivas y grupos sociales rezagados que aspiran a programas integrales que superan con mucho los márgenes de una capacitación puramente técnica.

En los tres casos, una adecuada respuesta exigía ir más allá de la formación. Se trata ya no sólo de diversificar la propia oferta cualitativa de cursos y programas, sino de trasponer sus límites, incursionando en servicios no convencionales que implican nuevas funciones de las IFP para el desarrollo de la productividad y de la tecnología y que, *stricto sensu*, no caben bajo el concepto de FP antes definido.

Las IFP traspasan así la segunda gran compuerta en su campo de actuación. La dinámica institucional se acelera y se orienta principalmente hacia nuevas clientelas y niveles tecnológicos, procurando llenar vacíos detectados y generar nuevos productos, sentidos como útiles y necesarios conforme a las necesidades captadas.

En este sentido, las IFP se han manejado con un estilo hasta cierto punto empresarial, buscando nuevos mercados, creando nuevos productos y servicios, promoviendo y validando su aceptación, esforzándose por mejorar la calidad en función de las expectativas de los usuarios directos e indirectos y comprometiéndose a ofrecer las respuestas que les son solicitadas, implícita o explícitamente, sin detenerse en las fronteras de la sola formación. Esta postura estaría implicando una nueva tendencia, aún incipiente en las IFP de la región, pero que parece ir haciéndose más evidente en varias de ellas: el foco de actuación de las IFP está centrado en las necesidades de las unidades de producción, definidas en torno al aumento de suproductividad y competitividad en el mercado, y ya no más en las aspiraciones individuales de los postulantes.

El contacto estrecho y permanente con las empresas, que caracterizó y marcó desde siempre la forma en que las IFP manejaron su quehacer, fue sin duda lo que permitió que éstas fueran poniéndose a tono con las dinámicas demandas que aquéllas irían planteando. No podían las IFP permanecer impasibles ante el hecho de que el cuello de botella para las unidades de producción ya no está en la escasez de mano de obra calificada. El alcanzar los niveles de productivi-

dad y competitividad que aseguren su estabilidad, crecimiento y expansión depende también, y hoy tal vez en mayor grado, de la organización y administración de la producción, de la calidad de los productos, de la racionalización de los costos, del diseño, de las decisiones tecnológicas, del manejo de créditos y finanzas, de la comercialización y en último término, de la gerencia en general. Fue así que las IFP comenzaron - tímidamente al principio, con mayor audacia en la actualidad - a abordar servicios tanto de formación como otros no convencionales a su alcance, que atendieran los problemas cruciales de las empresas.

De ahí que hoy ya no resulte una excepción lo que expresa el editorial reciente de una publicación de una IFP: "La imagen más exacta del SENATI sería la de un sistema de formación y perfeccionamiento de los recursos humanos de la industria y de apoyo al desarrollo tecnológico y de la productividad de las empresas en este sector".\* O, como sostiene el Director Regional del SENAI de Rio de Janeiro, "el SENAI forma mano de obra, disemina tecnología e incentiva la renovación del parque industrial fluminense, trazando su historia paralelamente a la evolución de nuestra industria".

Lo novedoso consiste también en que el concepto de unidades de producción no se remite ya sólo a la empresa grande o mediana con estándares relativamente altos de organización y productividad. Engloba a todo el continuo de empresas, que van desde las más estructuradas y de más sofisticados niveles tecnológicos, a las microempresas y a los trabajadores por cuenta propia del sector informal. Este enfoque está plenamente a tono con los síntomas actuales de reestructuración del aparato productivo: la interrelación dinámica entre empresas de muy diversos tamaños y rangos de producción así como la desconcentración y descomposición de las grandes empresas en circuitos más o menos integrados de pequeñas unidades de producción de bienes y servicios parciales, que a su vez se conectan al mercado por múltiples vías.

---

\* *Recursos humanos y desarrollo industrial*, SENATI, n. 1, jul.-ag. 1988, p. 3.

## II

### LAS IFP EN EL CONTEXTO EDUCATIVO

En un estudio sobre la FP en la región americana como el que aquí se emprende debe contemplarse el examen de este fenómeno en el marco del esfuerzo educativo global que se lleva a cabo en los diferentes países, toda vez que la formación profesional constituye, en última instancia, una actividad eminentemente educativa.

El hecho de sostener que la formación es una actividad eminentemente educativa resulta, aún hoy, una afirmación cuestionada desde distintos círculos. Fue sólo a partir de finales de los años setenta que se comenzó a tomar en cuenta que la formación, a pesar de estar encuadrada en la mayoría de los países fuera de la jurisdicción de las autoridades educativas, constituye un aporte sustancial para la educación de la población adolescente, y sobre todo, adulta. Esta verificación comienza a producirse cuando los medios educativos - tanto aquellos vinculados con la gestión y conducción como los relacionados con la investigación - se vieron sacudidos por las ideas postuladas por Iván Illich\* en cuanto a la necesidad de cobrar conciencia que la escuela no es el único agente educativo de la sociedad, así como a su convocatoria por desescolarizar la educación, esto dicho tanto en los aspectos prácticos como teórico-conceptuales. Fue justamente a partir de la difusión de las heterodoxas posturas de Illich y sus seguidores que los administradores y estudiosos de la educación comenzaron a sentirse cuestionados en su quehacer; al mismo tiempo, empezaron a descubrir que en la mayoría de los países - sobre todo los del Tercer Mundo - se venían desarrollando importantes labores de enseñanza que estaban totalmente al margen de las directivas, reglamentaciones y rutinas impuestas desde los ministerios de Educación. En el caso de América Latina en particular, fue dable comprobar que existían IFP que actuaban en forma maciza, y con una amplia cobertura social, económica y laboral, en la formación y desarrollo de recursos humanos.

Alberto Galeano Ramírez, quien fuera en dos períodos Director General del SENA, fue uno de los primeros protagonistas que desde las IFP reconocieron explícitamente la necesidad de conceptualizar el fenómeno de la formación en términos educativos; para este autor, las acciones que desarrolla una IFP se inscriben en el marco de una política educativa nacional; y reconoce que la

---

\* Illich, I. *Deschooling society*. New York, Harper & Row, 1972.

formación profesional es parte integrante fundamental de la impostergable revolución educativa que reclama su país. Una de las tesis que postulaba Galeano a comienzos de los ochenta era, precisamente, la de hacer converger las vertientes de la educación formal y no formal en términos de proveer a todos los colombianos los elementos que les permitan comprender, dominar y proyectar la sociedad moderna.

## 1. PROGRESO EDUCATIVO Y FORMACION PROFESIONAL

### a. Avances en el sistema educativo formal

La situación educativa de la región americana ha mostrado en las últimas décadas (principalmente a partir de los años cincuenta) un progreso apreciable en cuanto al mejoramiento de la atención de la población en edad escolar (en especial los niños y jóvenes) y la ampliación de la cobertura de los servicios educativos; esto es así, sobre todo si se compara con el lento desarrollo que hasta finales de la Segunda Guerra Mundial se verificó en el continente. Resulta obvio que la mayoría de estos progresos se han visto detenidos o congelados en estos últimos años a partir de la grave situación económica que vive la región: las políticas de ajuste económico vigentes y el saneamiento de los gastos fiscales han incidido negativamente en el financiamiento público volcado hacia los programas sociales, entre ellos, la educación; la gran mayoría de los países de la región muestra una disminución en términos relativos del gasto público en educación (porcentaje sobre el PIB).

Los datos disponibles para 27 países de América Latina y del Caribe muestran algunos indicadores que ilustran los avances experimentados por la educación en la región:\*

- Entre 1970 y 1985, las tasas de analfabetismo disminuyeron del 27,3% al 17,3%; si bien el número de adultos alfabetizados se duplicó (pasó de 119 a 209 millones), permanece invariable el número de analfabetos: 44 millones.

- La matrícula en la enseñanza preescolar aumentó considerablemente; de 2,8 millones en 1975 a 6,8 millones en 1983.

---

\* La información sobre la que se basan los párrafos siguientes proviene de los anuarios estadísticos de la CEPAL, del anuario Progreso Económico y Social, del BID, publicaciones del Banco Mundial y de la OEA, y los siguientes documentos: UNESCO/OREALC, *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Proyecto Principal de Educación. 1980-1985*. Santiago, Chile, 1988. UNESCO, *Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe: Análisis Estadístico*. París, 1986.

- La enseñanza primaria tiene en la actualidad una red de escuelas con capacidad para absorber a todos los niños en edad de asistir a este nivel; de hecho casi todos los países de la región tienen tasas bruta de escolaridad superiores al 90% (con la sola excepción de Bolivia, Haití, Guatemala y El Salvador). Estos guarismos auspiciosos deben ser interpretados con cautela dada la persistencia de altas tasas de deserción, repetición y abandono temporal; asimismo, que la población que deja la escuela en los tres primeros grados pertenece a los sectores sociales más pobres (tanto urbanos como rurales); se observa además que las instalaciones, equipamientos, material didáctico, y personal destinado a las escuelas de las zonas postergadas son las que muestran las mayores carencias e insuficiencias.

- La enseñanza secundaria experimentó un fuerte crecimiento en su matrícula total entre 1960 y 1985, ya que pasó de casi 3,0 a más de 20,0 millones de alumnos matriculados, aunque con fuertes variaciones entre los países en cuanto a la proporción de personas matriculadas, de los correspondientes grupos de edad. De cualquier manera aunque en cifras absolutas la matrícula sigue aumentando, desde finales de los años setenta se observa una desaceleración de las tasas de crecimiento. En la mayoría de los países, los programas de enseñanza media general representaban en 1985 alrededor del 90% de la matrícula total en dicho nivel; las excepciones son Colombia, Costa Rica y Cuba (75%), Guatemala y Honduras (68%). Argentina y El Salvador constituyen dos casos especiales: si bien su matrícula para la enseñanza media general es sólo de 40% y 31% respectivamente, ello se debe a que los valores que asumen los programas de enseñanza comercial son bastante elevados: 30% en el caso argentino y casi 50% en El Salvador; de tal manera que si se adicionan la enseñanza media general más la enseñanza comercial, en los dos países citados se alcanzan valores superiores al 70%.

- En cifras globales, la enseñanza del nivel superior evolucionó (en miles) de 560 en 1965 a 1.640 en 1970, 3.647 en 1975, 4.854 en 1980 y casi 6.000 en 1984. Los ritmos de crecimiento muestran una considerable variación entre los países que van desde aquellos que experimentaron un aumento extraordinario y sostenido durante todo el período a otros que redujeron su matrícula. En medio se ubican otros de crecimiento considerable durante estos últimos veinte años y algunos que experimentaron oscilaciones cíclicas a lo largo del lapso examinado.

- Los gastos públicos destinados a educación, como porcentaje del PIB, muestran por lo general una tendencia a la baja si se considera el período 1975-84; muchos de los países muestran un incremento hacia el año ochenta y luego una disminución que en algunos casos llega a mostrar valores inferiores a los

alcanzados en 1975; para 1985 los valores oscilan en promedio entre 1,2 y 3,0% para la mayoría de los países de mayor tamaño (Argentina, Brasil, Colombia, México); en cambio en los países más pequeños (América Central y Caribe) las cifras son por lo general superiores a 3,0 por ciento.

Las razones que explican el fenómeno de la expansión educativa se refieren a logros de tipo cuantitativo y cualitativo; entre los primeros deben citarse el crecimiento de la matrícula como consecuencia de la incorporación cada vez mayor de vastos sectores sociales que históricamente habían permanecido marginados (prácticamente la gran mayoría de la población rural y los sectores pobres urbanos). A grandes trazos, puede decirse que los años cuarenta y cincuenta muestran la espectacularidad de la expansión de la matrícula en enseñanza primaria; desde finales de los cincuenta y hasta promediados los setenta las tasas de crecimiento más significativas se ubican en la enseñanza media, correspondiendo a los estudios superiores y al nivel preescolar los logros cuantitativos más destacables de los últimos veinte años.

La ampliación de la red física (unidades escolares y sus equipamientos) y del personal asignado a las labores del sector son resultado de la prioridad atribuida por los gobiernos a los gastos en educación; el financiamiento público destinado a educación fue decisivo para hacer posible estos progresos.

Los logros cualitativos se encuentran asociados, fundamentalmente, a la aparición de nuevas modalidades de atención, las innovaciones técnico-pedagógicas introducidas en función de los nuevos sectores sociales, y el reconocimiento de actividades extraescolares o no formales de educación y formación como parte del esfuerzo educativo nacional.

#### b. Implicaciones para las IFP

Se ha trazado de manera simplificada el panorama de los avances de la educación formal en la región con el mero propósito de analizar la repercusión que el mismo tuvo sobre el quehacer de las IFP de América Latina. Así por ejemplo, en los períodos iniciales casi todas las IFP realizaron esfuerzos importantes encaminados, por un lado, a la atención prioritaria de jóvenes no incorporados por el sistema educativo regular, a través de la modalidad aprendizaje. Más aun, las primeras IFP que surgieron en la región tuvieron el propósito expreso y principal, de estructurar y administrar la modalidad de aprendizaje que hasta entonces se llevaba de manera casuística y débilmente reglamentada en algunos sectores de la industria en expansión. El aprendizaje fue claramente concebido para aquellos jóvenes entre 14 y 18 años de edad que terminaban la enseñanza primaria y no tenían posibilidades o aspiraciones de continuar en el sistema educativo formal. Fue por lo tanto una opción alternativa a la

**enseñanza de nivel medio, y se concibió inicialmente para los hijos de obreros cuyas aspiraciones era seguir la profesión de sus padres.**

Por lo general, el aprendizaje como un proceso metódico de adquisición de conocimientos tecnológicos y prácticos se organizó en tres años, alternando etapas lectivas en los centros de las IFP y etapas productivas en las empresas patrocinadoras de los aprendices. Originalmente no tuvo ningún reconocimiento o correspondencia para equivalencias con niveles de la enseñanza formal. Fue concebido netamente como un sistema independiente de formación para el trabajo, sin pretensiones de paralelismo con el sistema regular. De otra parte, la cobertura del aprendizaje fue mínima comparado con las cifras de matriculados en la enseñanza media y las metas cuantitativas se fijaron en relación con las reales posibilidades de absorción de aprendices por parte de las empresas y no como cuota de salida opcional para la gran masa de jóvenes que abandonaban la educación formal al término de la enseñanza primaria.

Los avances de la educación formal sí repercutieron de manera decisiva sobre un progresivo abandono de las IFP a los numerosos cursos de "nivelación previa" que montaron para suplir las deficiencias de educación formal de los postulantes a sus cursos de formación ocupacional. Durante sus primeros años, todas las IFP se vieron obligadas a proporcionar cursos introductorios para impartir los conocimientos elementales de lecto-escritura y matemáticas que diesen a los participantes los rudimentos necesarios para aprovechar la capacitación ocupacional ofrecida.

Como producto de una mejora sustantiva de los niveles de escolaridad de la población en general, se verifica que las IFP dedican en la actualidad muy pocos recursos a la implementación de programas de alfabetización y de nivelación previa; hasta hace unos diez años, varias IFP todavía participaban directamente (a través de programas propios) o indirectamente (a través de los esfuerzos realizados por los ministerios de Educación) en campañas de alfabetización y de educación de adultos; lo hacían por dos razones: una, porque como se acaba de señalar, necesitaban brindar a los potenciales usuarios de sus servicios los niveles de escolaridad básicos para proseguir exitosamente los cursos de formación; dos, porque fue reconocida la solvencia de las IFP para desarrollar programas de educación no convencional (extraescolar). Esto quiere decir: mayor capacidad de las IFP para penetrar, a través de sus propios recursos pedagógicos (modalidades de atención, personal, metodologías, materiales didácticos, etc.), hacia los sectores sociales persistentemente marginados por el sistema educativo regular.

La "liberación" de recursos destinados a los programas de educación elemental no significó una desatención de las IFP hacia los sectores desfavorecidos; por

el contrario, ello implicó una redefinición de sus programas, llevando las labores de las IFP hacia aspectos más relacionados con su vocación específica y originaria: la formación para el trabajo productivo. En otras palabras: la experiencia acumulada con la atención de los sectores en desventaja, más el mandato recibido desde las más altas esferas de los gobiernos, hicieron posible que las IFP se constituyesen entre los primeros organismos públicos sectoriales a ser convocados para la promoción de las políticas sociales formuladas para lograr la equidad y superar la pobreza, a través de un esfuerzo educativo. En efecto, los programas dirigidos al sector informal y a las poblaciones campesinas no suponen requisitos de escolaridad predeterminados. Por el contrario, valoran y enfatizan la práctica en el oficio y utilizan metodologías que intentan prescindir del dominio de lecto-escritura y de matemáticas, con el fin de ajustarse a las características educativas reales de la población objeto.

Con relación a los cursos más formalizados de las IFP, la expansión de la cobertura de los sistemas regulares de enseñanza en los niveles primario y secundario permitió a las IFP modificar gradualmente los requisitos de escolaridad de los postulantes a sus cursos y mover hacia arriba sus niveles de formación. Ello se tradujo en:

- Una selectividad mayor de los aprendices, sobre la base de sus niveles previos de escolaridad; aunque formalmente se sigue exigiendo la primaria completa (recuérdese que en varios países ésta ha aumentado de seis a ocho y nueve años), los candidatos exhiben niveles más altos.
- La apertura de nuevos cursos a niveles superiores, como los de técnicos y tecnólogos, que son demandados por egresados de la enseñanza media.

Vale la pena señalar que las IFP no otorgan, por lo general, excesiva importancia a los requisitos formales de años previos de escolaridad para la gran mayoría de sus cursos, especialmente los destinados a los adultos. Ello hace difícil rastrear datos sobre este asunto. Sin embargo, informan que la clientela que atienden ha desplazado hacia arriba su escolaridad previa, con lo cual han podido reestructurar sus programas partiendo de un dominio superior de conocimientos básicos.

### c. Reacciones diferenciales a la crisis

La incidencia de la crisis sobre los progresos alcanzados en materia educativa en los países de la región será abordada a continuación como resultado de algunas reflexiones que surgen de una lectura efectuada a partir de las experiencias acumuladas por las IFP.

Las informaciones estadísticas proporcionadas por los organismos internacionales (BIRF, BID, CEPAL) indican que a partir de 1980 hay una clara tendencia hacia la reducción de los gastos públicos para la educación; las políticas de ajuste fiscal vienen ejerciendo un impacto negativo sobre el sector educación que ha redundado por lo general en un estancamiento cuantitativo y en un descenso de la calidad por contrapartida a los avances experimentados en períodos anteriores; en algunos casos se observa, incluso, un perjuicio evidente: disminución de las tasas de escolaridad, deterioro de la infraestructura física (edificios escolares, equipamiento, laboratorios, bibliotecas, etc.), deterioro de los niveles salariales de los trabajadores del sector; en fin: un retroceso de la calidad de la enseñanza impartida por el Estado.

Cuando se confronta esta realidad con lo que ocurre con las IFP, surge para el observador del fenómeno la siguiente inquietud: ¿por qué el sistema educativo oficial sigue actuando con tanta rigidez en cuanto a la obtención de sus recursos? Más aun: las IFP son una prueba elocuente de flexibilidad en esta materia; así, estos organismos - que son en su mayoría públicos - vienen ensayando desde hace años esquemas de financiamiento mucho más variados e innovadores; como se verá más adelante, las IFP durante un largo lapso basaron en un porcentaje sobre la nómina salarial su principal (y casi única) fuente de financiamiento; en la actualidad, casi todas recurren a fórmulas hasta hace poco inéditas que a la vez que diversifican sus fuentes de recursos, alivian el agobiante peso que les trae aparejado la crisis. Si hubiese que ensayar una respuesta, tal vez la misma se debería buscar no sólo en la flexibilidad que en tantos aspectos muestran las IFP (su financiamiento entre otras), sino también en la descentralización y la desconcentración operativa que las caracteriza. La enseñanza pública (en todos sus niveles) no ha dado muestras fehacientes de esforzarse por encontrar fuentes alternativas de recursos, ni por idear arreglos financieros no convencionales; a diferencia de las IFP, y salvo contadas excepciones, los ministerios de Educación no han logrado generar artificios idóneos para captar recursos del sector privado para ser volcados a sus presupuestos ordinarios. El protagonismo otorgado por las IFP a las unidades escolares constituye entre otros, un camino que parecería oportuno transitar en materia de captación de recursos.

Vinculado con lo anterior, el monopolio de la burocracia estatal sobre el sector educativo pretendiendo abarcar la planificación y conducción de todas las unidades que integran el esfuerzo de enseñanza regular oficial, parecería convertirse en otro de los elementos que han actuado en detrimento del progreso experimentado en la materia hasta años recientes, en particular en lo atinente a la calidad de la enseñanza impartida. El gobierno del sistema educativo sigue estando reservado en la mayoría de los casos, a las autoridades centrales responsables en la materia; sigue constituyéndose en un coto cerrado, impermea-

ble a una participación sistemática e institucionalizada de los interlocutores sociales; goza de una autonomía que se convierte en aislacionismo del resto de la economía y la sociedad. Las instancias participativas que se pueden citar son esporádicas y circunstanciales; lo más avanzado en la materia es el cogobierno de las universidades en algunos países (mas en este caso, quienes conducen la universidad son los miembros de la comunidad universitaria: profesores, alumnos, graduados, y a veces trabajadores de esos centros de estudio).

La ausencia de participación no se reduce sólo a los aspectos de planificación y gestión. La falta de vasos comunicantes entre el sistema educativo y su entorno (donde el mercado de trabajo es un elemento constitutivo relevante) atenta también contra la posibilidad de generar los mecanismos capaces de ir actualizando y reelaborando los saberes sociales, los esquemas informales de enseñanza/aprendizaje, los resultados que sobre los procesos productivos y la organización del trabajo tienen las innovaciones tecnológicas, la informatización, los nuevos materiales, etc.

No puede negarse ni minimizarse el impacto negativo que ha tenido la crisis actual sobre el sistema educativo en los países de la región. Mas también resulta preciso reconocer que desde el sistema educativo se viene actuando con un esquema bastante tradicional. La dimensión de la innovación y el cambio apenas si trasciende el discurso bien inspirado de educadores y administradores.

La observación de lo que ocurre - por ejemplo, al nivel de enseñanza media - es una prueba elocuente de ello. Las modalidades escolarizadas de atención siguen monopolizando la respuesta que se ofrece desde los ministerios correspondientes; las metodologías continúan centradas en el aula y alejadas de la vida cotidiana en general y de los mercados ocupacionales en particular. La visión pedagógica e idealista de la realidad circundante atenta contra las posibilidades de modernización en materia de programas y contenidos curriculares. Las enormes dificultades encontradas con la introducción de las reformas a la enseñanza secundaria en los años setenta (los llamados ciclos diversificados o profesionalizantes) son una ilustración de cuanto se acaba de afirmar; lo que resulta aun más grave es que las expectativas que se cifraron para este nivel de enseñanza estaban centradas precisamente en estas reformas que hasta el momento no muestran resultados halagüeños.

## 2. EL ENFOQUE EDUCATIVO DISTINTIVO DE LAS IFP

En 1967, un eminente sociólogo norteamericano publicó un ensayo que se hizo rápidamente célebre por la audacia de las tesis planteadas: las ideas

sustentadas por Seymour Martin Lipset en *Values, education and entrepreneurship*\* causaron conmoción entre especialistas y legos tanto por las pautas de acción que sugería como por lo provocativo de sus afirmaciones; la interpretación que hace Lipset de sus evidencias y las propuestas que formula sacudieron ámbitos académicos y empresariales. Del cúmulo de ideas que sugiere el mencionado autor, se quiere rescatar en este trabajo su apreciación de que los valores de la educación latinoamericana son "aristocratizantes"; para demostrar este aserto cita a políticos, educadores y científicos sociales latinoamericanos. De entre ellos, se rescatará en esta ocasión, sólo a dos: el hoy diputado brasileño Florestan Fernandes y el sociólogo Juarez Brandão Lopes. Dice Fernandes, transcripto por Lipset: "La educación sigue siendo impermeable a las influencias renovadoras económicas, sociales y políticas (...) La escuela sigue siendo una institución aislada, divorciada de las condiciones existenciales del hombre y especializada en la trasmisión de técnicas teóricas, conocimientos enlatados y conceptos intelectuales rutinarios. En una palabra, la educación formal se mantiene resguardada de todo impacto capaz de ajustarla a las funciones sociales constructivas que debería desempeñar en una sociedad orientada hacia la homogeneidad y la expansión".

Juarez Brandão Lopes comenta, a partir de una investigación sobre estudiantes de escuelas secundarias, y que apareció publicada a mediados de los años cincuenta: "la permanencia de los valores brasileños tradicionales en el trabajo, en un entorno donde el desarrollo económico exige nuevos especialistas".

De ahí que la educación que prevalecía (por lo menos en los años en que las IFP comienzan a actuar) rezumaba escolasticismo y academicismo; la escuela de los años cincuenta aún enfatizaba y reflejaba los valores de la sociedad tradicional, aristocrática; según los autores citados, la educación seguía apegada a la formación para puestos y ocupaciones de "prestigio social", y por eso mismo alejadas de la producción y el sentido práctico; en fin: el sistema educativo regular alentó durante mucho tiempo - abierta y también ocultamente - un desdén por el trabajo manual y por quienes lo llevaban a cabo.

Se evocan al azar estos ejemplos con el solo propósito de poder recrear la atmósfera en la que comienzan a actuar las IFP. Ellas lo hacen en un clima adverso a todo lo que tiene que ver con las nociones de trabajo - particularmente el manual - donde el mundo de la producción permanece marginado y ajeno a los valores que transmite la escuela en forma explícita e implícita. Esta situación, obviamente, no ha sido aún totalmente superada; así, Alberto

---

\* En: La Belle, T.- *Education and development: Latin American and the Caribbean*. Los Angeles, Latin American Center, 1972. p. 77-124.

Galeano Ramírez sostiene varios años después que "En la educación todavía ocupan lugar privilegiado la generalidad, la intelectualidad, la abstracción, frente a lo vivo, lo sensible y concreto".\*

En este pasaje se quiere examinar el papel que les ha cabido a los organismos de FP en la región para contribuir, de alguna manera, a superar estos prejuicios atávicos y antiguos mantenidos en el marco de la actuación de la educación regular; y también, mostrar que los programas y la actuación de dichos organismos trascienden largamente los contenidos explícitos de la mera transmisión de conocimientos y destrezas: a través de su labor, las instituciones acercan la atmósfera productiva de las empresas, la cultura del trabajo, la valoración de la producción. De ahí que, tal vez sin proponérselo explícitamente, las instituciones aceptaron el reto lanzado por Lipset cuando convocaban a promover esfuerzos por la modernización de los valores, las conductas y el comportamiento de los hombres y mujeres de la sociedad industrial.

Puede afirmarse que los programas de formación de las IFP no se restringen a una mera formación para el puesto de trabajo; por el contrario, facilitan la comprensión del significado del trabajo y del ambiente en el que se desarrolla; y además, contribuyen a que quienes asisten a los cursos tomen conciencia y valoricen el trabajo productivo.

Para decirlo de una vez: los programas administrados por las IFP son más que un arreglo eficiente de los insumos que hacen posible el proceso enseñanza/aprendizaje de una ocupación; no puede reducirse la concepción de este proceso sólo a la ajustada armonización de instructores, equipamiento, materias primas, y tecnologías y recursos pedagógicos. La forma en que fue encarada la acción de las entidades llevó a que los cursos por ellas auspiciados transmitiesen los valores del mundo del trabajo. El establecimiento de hábitos, comportamientos y actitudes laborales supera y trasciende largamente los contenidos que aparecen en los textos de enseñanza y en los contenidos curriculares fijados a partir de los perfiles técnicos de los puestos de trabajo detectados en las empresas.

En las apreciaciones que hacen Cláudio de Moura Castro y Alberto de Mello e Souza en su estudio sobre la mano de obra en Brasil, sostienen que el éxito de los programas del SENAI fue en general, atribuido a los factores cognitivos y a las habilidades manipulativas que los alumnos adquieren en los cursos. Mas para ellos esta explicación no es suficiente; es así que agregan una dimensión no-cognitiva para dar una explicación de estos resultados favorables obtenidos.

---

\* Galeano Ramírez, A.-*Hacia una revolución educativa en Colombia*. Bogotá, Cogua, 1982, p. 33.

Los autores citados dicen: "En la ejecución metódica y superlativamente cuidadosa de tareas de las 'series metódicas', el SENAI desarrolla el gusto por la ocupación aprendida, así como un sentido de dignidad y orgullo profesional".\*

No resulta difícil buscar evidencias para avalar esta afirmación. Cuando se comprueba, por ejemplo, el origen ocupacional de los instructores, se encuentra que la mayoría de las instituciones exige, como condición de ingreso, que tengan entre tres y cinco años de experiencia en el mercado de trabajo. Por lo general, el instructor antes de "enseñar" su oficio, lo ha practicado en la realidad. A diferencia de las escuelas técnicas donde el personal docente muchas veces es reclutado entre sus propios egresados, las instituciones han mantenido férreamente la exigencia de la experiencia profesional en las empresas. De ahí que el instructor lleva consigo a las entidades no sólo sus calificaciones ocupacionales, sino que corporiza y traslada a la práctica docente los valores del entorno productivo del que es originario; obviamente, valores como calidad, precisión, tiempo, productividad, etc., son transmitidos de manera diferente por quien los ha vivido a quien los ha adquirido o leído en los textos.

Las modalidades de actuación que desde sus inicios adoptaron las entidades casi siempre estuvieron signadas por alguna forma de alternancia centro/empresa; esto es: la formación no se circscribe a los propios centros (unidades escolares), sino que desde sus orígenes se procuró que los alumnos ejercitasen prácticas laborales en empresas reales; como algo habitual se postuló siempre no crear experiencias artificiales o simbólicas de producción: cuando las instituciones decidieron crear sus "empresas pedagógicas" lo hicieron apegadas al principio de reproducir las rutinas y exigencias de las empresas (téngase en cuenta que las primeras empresas de esta naturaleza fueron establecidas en 1957 por el SENAC en el Departamento Regional de Minas Gerais); desde las escuelas-fábricas de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP) de Argentina, hasta el sistema dual (auspiciado por la asistencia técnica que brinda la GTZ de la República Federal de Alemania) que se viene empleando en diversos países de la región; y pasando por los más variados esquemas ideados en el INA, SENA, INACAP, SENATI, INCE, SENAI, SENAC, etc., se trató de brindar a jóvenes aprendices no sólo los conocimientos, habilidades y destrezas de una ocupación dada, sino ambientarlos al clima y tenor de la producción y el trabajo tal como se conducen en la vida diaria.

Algunos ejemplos permiten ilustrar estas preocupaciones. En un documento oficial del SENA\*\* se establecen las cinco políticas básicas de la entidad; la pri-

\* Castro, C. de Moura y Mello e Souza, A. de. *Mão-de-obra industrial no Brasil: movilidade, treinamento e produtividade*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974, p. 406.

\*\* SENA. *Políticas, estrategias y programas del Servicio Nacional de Aprendizaje*. Bogotá, 1983.

mera expresa textualmente: "Integración del SENA en una campaña educativa nacional, abierta y democrática en función de una cultura del trabajo productivo." Las autoridades del organismo afirman en el capítulo destinado a exponer esta política: "Como el trabajo es una dimensión fundamental de la vida del hombre y la formación profesional es esencialmente educación vinculada con el trabajo, el SENA se ha empeñado en promover una educación basada en una cultura del trabajo productivo". Y más adelante agrega: "El SENA quiere manifestar de manera explícita que le reconoce al trabajo una función educadora".

El *Plano Nacional de Ação do SENAC* (Rio de Janeiro, 1987) plantea la concepción filosófica que rige a la entidad y formula las políticas de acción para el período 1988-90. Para el SENAC "la formación profesional, desde el punto de vista educacional, deberá garantizar no sólo el ejercicio de un trabajo eficiente, sino también una formación integral, proporcionando, en un proceso dinámico y participativo, los conocimientos básicos junto a la calidad requerida, desarrollando capacidades y actitudes, valores éticos, hábitos y habilidades necesarios para la vida social y productiva, considerando los intereses y aspiraciones de los sectores sociales atendidos". Más aun: para el SENAC debe entenderse la FP como parte de un proceso de educación permanente, y no como un "accidente" educativo casual. De ahí que esa entidad entienda que sus cursos y sus programas son parte de un "proceso formativo" que irá conduciendo a la persona a una necesidad permanente de perfeccionamiento a nivel individual y profesional". Arivaldo Silveira Fontes, Director General del Departamento Nacional del SENAI expresaba hace algunos años en una publicación de la Confederación Nacional de la Industria de su país, entre otros conceptos, el siguiente: "...la revalorización del trabajo y del empleo, como actividades humanas esenciales, posibilitando así una mayor adecuación del hombre a las acciones productivas, de forma más conciente, en fin más liberadora...".\* En esa línea de pensamiento se inscriben las definiciones de Macario Gomes Rosa, Director de Formación Profesional del Departamento Regional de Minas Gerais del SENAI; este ex alumno y actual funcionario del SENAI sostuvo en la IIIa. Reunión anual del área técnica del SENAI que "aprender a trabajar no es apenas capacitarse para reproducir un determinado repertorio de tareas. Aprender a trabajar supone, además del dominio operacional de un determinado hacer, la apropiación de un saber tecnológico y la reelaboración de una cultura del trabajo".\*\*

A manera de síntesis puede evocarse un documento suscripto por los más altos directivos del SENAI, SENAC, INA, CENAFOR, SENA e INCE, y que es conocido como la Declaración de Leticia (Encuentro de entidades de

\* O futuro da formação profissional. *Industria e Produtividade*, v. 18, n. 210, oct. 1986, p. 26.

\*\* *SENAI em Ação*. v. 8, n. 46, mar.-abr. 1986, p. 4-5.

formación profesional de Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela. Leticia, Colombia, 25-27 abril de 1984). Entre otras definiciones, se acordó que "La formación profesional no debe restringirse a la formación para el puesto de trabajo, sino a facilitar la comprensión del significado del trabajo y del medio en que se desarrolla, contribuyendo a la conciencia y valorización del trabajo".

Es por todas estas razones que uno de los éxitos que logró la institución de formación profesional en América Latina fue la de capacitar a sus alumnos en el ambiente real de la producción y del trabajo; a través de los más diversos mecanismos se procuró evitar que los centros adoptasen las normas de funcionamiento de las unidades escolares convencionales (los bachilleratos o las escuelas técnicas); las pautas de conducta y los valores que imperan en los organismos y que, en general, se transmiten a través de todos los programas son los de la cultura de la producción y del trabajo que se vive en las empresas; los códigos de conducta reflejan más la atmósfera reinante en el mercado de trabajo que la que fueron construyendo profesores, directivos y alumnos en las escuelas del sistema educativo regular.

Las IFP procuraron dar respuestas operativas y prácticas en esta materia; y en buena medida y a lo largo de varias décadas, se fue logrando esta articulación práctica y vivencial, afectiva, entre educación/trabajo/producción. Tal vez esta tarea no haya sido tan valorada hasta el presente, pues careció de la sonoridad retórica de las declaraciones de reuniones internacionales, discursos académicos, y hasta de legislaciones en materia educativa. En fin: las buenas intenciones de los ideólogos y los bienpensantes de la educación, los pulcros y prolíjos estudios y ensayos de los pedagogos deberían confrontarse alguna vez con la paciente y tediosa práctica llevada a cabo por las IFP. Los resultados podrán deparar, tal vez, sorpresas y hallazgos alentadores.

### **3. LAS IFP VIS-A-VIS LAS ESCUELAS TECNICO-VOCACIONALES**

Una de las preocupaciones que han surgido durante la última década por parte de quienes tienen a su cargo la planificación educativa en los países de la región ha sido verificar que existiría una eventual superposición de esfuerzos entre el sistema de FP y el de la enseñanza secundaria, y más precisamente, el de la educación técnico-vocacional.

Esta preocupación surge por diversos factores, entre ellos merecen citarse:

- El proceso de consolidación del sistema de FP constituido en torno a IFP en la mayoría de los países, fuera del ámbito del sistema de educación regular y el reconocimiento de la magnitud de su contribución.

- Una aparente duplicación de labores educativas en cuanto a la formación de recursos humanos para los mercados de trabajo (una eventual competencia para ciertos puestos de trabajo entre egresados de los sistemas de FP, escuelas o bachilleratos técnicos y escuelas medias diversificadas o profesionalizantes).
- La preocupación por hacer un uso más ajustado de los cada vez más escasos recursos financieros disponibles que vuelca el Estado a la educación.
- El virtual fracaso experimentado en la mayoría de los países donde fue implantado el ciclo medio diversificado, a pesar de la magnitud del esfuerzo realizado para implantar esta modalidad de enseñanza secundaria con vistas a proveer salidas laborales a sus egresados.

El propósito que anima al presente análisis es verificar si esa superposición efectivamente existe; o dicho en otras palabras, si en lugar de hablar de superposición no se debería pensar más bien en una convergencia y complementación de las distintas vertientes de la enseñanza técnico-vocacional y la FP en términos del esfuerzo educativo global que se viene efectuando en la región americana. Resulta estéril reducir esta cuestión a un análisis puramente político-administrativo. Se pecaría por ingenuidad si se razonara que la superposición no existe dado que las IFP operan por lo general, en el ámbito de los ministerios de Trabajo o con un alto nivel de autonomía y en cambio, la educación técnica y la enseñanza media diversificada lo hacen bajo la jurisdicción de los ministerios de Educación.

Más aun: como se verá en las páginas siguientes, los años recientes están mostrando cada vez más una confluencia operativa entre ambos sistemas; está quedando relegada al olvido la etapa de la coexistencia de dos sistemas paralelos que, entre otros aspectos, mostraba a las IFP procurando cierta legitimación de su actuación a través del reconocimiento (o acreditación) de sus programas y certificaciones en términos de años o niveles de escolaridad regular. En la actualidad se asiste a una incipiente pero efectiva y promisoria cooperación en el desarrollo de actividades conjuntas y complementarias en el marco de lo que podría llamarse la formación técnico-profesional de los recursos humanos; esto no significa sostener que ambos sistemas se identifican y mimetizan; tampoco que cada uno pierda su especificidad en cuanto a objetivos, operatividad y recursos (financieros, humanos y técnicos).

Estas reflexiones que siguen están ordenadas en torno a dos líneas argumentales. En primer lugar, se pasará revista a algunos aspectos que distinguen el sistema de FP del sistema de educación técnico-vocacional. En segundo lugar, se expondrán algunos ejemplos que ilustran la construcción de un nuevo *modus vivendi* entre los dos sistemas.

### **a. Raíces y herencias**

Cuando surge la FP en América Latina (Brasil y Argentina a comienzos de los años cuarenta) el planteo postulado por sus promotores consistía en la creación de un esquema de formación claramente diferenciado de lo que se venía haciendo en la enseñanza regular: por un lado, porque el sistema educativo (y particularmente, la enseñanza media) no estaba en condiciones de dar una rápida respuesta a la demanda de mano de obra que reclamaba el proceso de industrialización que se iniciaba por esos años; por otro, porque la enseñanza media estaba concebida fundamentalmente como una etapa de formación y transición hacia los estudios universitarios. Esto último tenía un claro correlato social: la enseñanza media estaba cargada por un profundo contenido de legitimación y prestigio social de los grupos medios y altos de la sociedad y porque excluía a la gran mayoría de jóvenes, principalmente de las clases media baja y baja. De ahí que el sistema de FP se comienza a estructurar a partir de la atención de aquellos sectores sociales excluidos por el sistema educativo regular a la vez que ofreciendo una salida laboral. Las IFP inician sus acciones, por lo general, en torno a la formación de jóvenes y adolescentes; la configuración operativa de esas IFP está claramente marcada por la estructuración de sus labores como una alternativa a las escuelas de enseñanza media: el origen social de la población atendida, el diseño y equipamiento de las unidades escolares (centros), las estrategias técnico-pedagógicas diseñadas, el personal docente (instructores) y la articulación con el mercado de trabajo muestran una preocupación por superar una educación predominantemente academicista y enciclopedista, de concepción decimonónica y europea.

Las modalidades de la enseñanza media con un contenido técnico-vocacional comienzan a expandirse también desde mediados de los años cuarenta; pero de todas maneras la tónica de la enseñanza media está dada por la predominancia del "bachillerato" (enseñanza media general): éste absorbe casi el 70% de la matrícula, a la vez que imprime su estilo y sus valores a todo el nivel. La enseñanza técnico-vocacional tuvo, por lo general, tres vertientes: la industrial, la agropecuaria y la comercial. Podría decirse que la escuela normal - en cuanto tiene que ver con sus contenidos curriculares y con su salida ocupacional - siempre estuvo a horcajadas entre el bachillerato y la enseñanza técnico-vocacional.

A diferencia de la FP, la enseñanza técnico-vocacional fue también utilizada, casi desde sus inicios, como un mecanismo de ascenso social y como una nueva vía de acceso a los estudios superiores; esto ocurrió a pesar de que las autoridades responsables de la educación regular la plantearon originalmente como una alternativa a la enseñanza media clásica, con vistas a proporcionar recursos humanos de nivel medio a los mercados de trabajo.

Este desarrollo de la enseñanza media tuvo su repercusión sobre las labores de las IFP. Ello se verifica a través de algunos hechos que se describen a continuación. Por una parte, el peso principal de la actuación de las IFP en sus primeras etapas fue la modalidad "aprendizaje" de los oficios de obrero calificado; como ya se ha dicho más arriba, uno de los propósitos que animaron a los creadores de estas IFP fue precisamente la de reclutar su clientela entre los adolescentes urbanos que no eran atendidos por el sistema educativo regular. En la medida que la matrícula de la enseñanza media comienza a crecer (durante la década de los sesenta y setenta, por ejemplo, fue el nivel de enseñanza de más rápido y espectacular crecimiento en la mayoría de los países americanos), el hecho se vio reflejado sobre la matrícula de las IFP. Comienza a disminuir la atención que se presta a la formación de jóvenes, y cada vez más los destinatarios de la acción capacitadora de las instituciones pasan a ser los trabajadores adultos. Por otra parte, es evidente que el crecimiento de la matrícula en la enseñanza secundaria a partir de finales de los años cincuenta tiene como explicación el hecho de que los alumnos que a ella comienzan a concurrir provienen de los sectores medio bajo y bajo: pensando en ellos se abrieron las nuevas modalidades técnico-vocacionales, y se construyeron escuelas en las zonas más populares de las ciudades, a la vez que se habilitaron los cursos nocturnos para trabajadores.

Como sostiene Rodrigo Vera Godoy\* "la enseñanza media vigente, desde el punto de vista de los sectores sociales que beneficia, ha tenido una enorme expansión; ha ido consolidando su papel de transición para los estudios universitarios; y posibilitando, en muy pequeña medida, una incorporación calificada al mercado de empleo". Por el contrario, la actuación de las IFP estuvo centrada, fundamentalmente, en la atención de las demandas de recursos humanos calificados antes que en la provisión de servicios educativos convencionales.

#### b. Los contenidos curriculares

Cuando se compara el sistema de FP con el de enseñanza técnico-vocacional, en términos de los contenidos curriculares de los programas debe admitirse por lo menos dos dimensiones del problema: por un lado, cómo se determinan y se actualizan; por otro, qué caracteriza a unos y a otros.

Por regla general, las IFP determinan los contenidos curriculares que imparten a partir de los perfiles ocupacionales construidos mediante la información proporcionada por el análisis ocupacional. Es una práctica habitual que

\* Vera Godoy, R.-*Disyuntivas de la educación media en América Latina*. Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/PNUD, 1979, p. 10.

la formulación de los programas y sus contenidos respectivos está dada por un cuidadoso estudio de las ocupaciones sujeto de formación; la actualización de los contenidos se hace en forma permanente, y por diversos medios: la repetición de los análisis ocupacionales y las pasantías de instructores y diseñadores pedagógicos en empresas. Las labores de asesoría y asistencia que las IFP prestan a las unidades productivas contribuyen, entre otras cosas, a la permanente puesta al día de las calificaciones requeridas, los procesos de trabajo alterados por las innovaciones tecnológicas, los nuevos materiales, etc. En cambio, la educación técnico-vocacional estableció sus contenidos curriculares y sus programas mediante procesos basados en el análisis de información proveniente de textos, manuales o del análisis de programas establecidos en otras instancias educativas (nacionales o extranjeras). Una vez aprobados y consagrados, los programas y sus contenidos permanecen casi inalterados a lo largo de los años: en varios países, los programas no han sido actualizados desde hace décadas.

Puede afirmarse que los programas y contenidos curriculares de la enseñanza técnico-vocacional arrastran muchas veces características propias de la educación media general. Así, puede hablarse de una concepción enciclopedista en la enseñanza de las ciencias y la tecnología: un enfoque altamente estructurado que apela a la repetición acrítica de los profesores y a la memorización por parte de los alumnos; la rigidez se manifiesta también en la ausencia de espacios para incorporar visiones distintas, planteos divergentes, caminos encontrados. Esto es resultado de una concepción atomizada de la realidad y alejada del mundo del trabajo y de la producción. En otras palabras: existe una alarmante distancia entre la práctica cotidiana real, y los procesos de enseñanza aprendizaje: el alumno se expone frente a un conjunto de datos empíricos y conocimientos científico-tecnológicos desconectados, fragmentados artificialmente, lo que le impide adquirir un dominio totalizador de la tarea para la que está siendo capacitado. En cambio, por lo general, las IFP han puesto al trabajo productivo como eje ordenador de sus programas de capacitación; en buena medida, los contenidos curriculares que imparten en sus diversos modos de formación, procuran brindar a los participantes un conjunto de conocimientos que les permitan captar, comprender y actuar creativamente frente a la realidad productiva que deberán enfrentar.

Las prácticas de taller constituyen un buen ejemplo a partir del cual visualizar las diferencias entre los dos sistemas que se analizan. En la enseñanza técnico-vocacional, estas prácticas se desjerarquizan cada vez más; en muchos países las horas destinadas al desarrollo de habilidades y destrezas se han visto sensiblemente reducidas; los valores adjudicados al uso y la aplicabilidad de las prácticas de taller están asociados muchas veces con lo artesanal, el pasatiempo, lo ornamental. Lo que se observa con el trabajo de taller en los cursos administrados por las IFP es exactamente lo opuesto: las

labores de taller son el eje en torno al cual se articulan y organizan los conocimientos científicos, tecnológicos, y aun los más generales de carácter humanístico y cívico; los valores que impregnán las prácticas de taller son los relacionados con una actividad industrial, eminentemente útiles y remunerativas, de un significado económico válido para la obtención de un trabajo remunerado.

Una apreciación del orden arquitectónico puede ayudar a comprender en toda su dimensión esta situación planteada en torno a las prácticas de taller. Tanto en las escuelas técnicas como en las de enseñanza media diversificada, la zona de talleres aparece en un segundo plano con relación a las aulas y los laboratorios; en cambio, en los centros de formación de las IFP el edificio se erige en torno a los talleres, que se convierten en la zona más jerarquizada; las aulas y los laboratorios forman parte, están integrados, dentro o en torno a los talleres. En síntesis: parecería existir en las IFP mejores perspectivas para lograr una estructuración armónica de programas y contenidos curriculares con vistas a una adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas más adecuada que la verificada en las escuelas técnicas y de enseñanza media diversificada.

### c. El soporte técnico-pedagógico

Los aspectos técnico-pedagógicos son algunos de los referentes donde más claramente puede visualizarse la diferencia entre el sistema educativo regular en general, y el sistema de enseñanza técnico-vocacional en particular, frente al de la FP.

Una de las características sobresalientes de las IFP en la región americana, es que todas ellas asignan una alta prioridad a todo lo concerniente con los métodos, el personal docente y técnico, los materiales didácticos. Prácticamente todas las IFP han independizado los aspectos de planificación, de operación y técnico-pedagógicos; todas atribuyen a estos últimos un papel fundamental en su desarrollo institucional.

En la enseñanza media en general, y también en la técnico-vocacional, se siguen arrastrando las viejas metodologías del proceso enseñanza/aprendizaje; si bien se ha tratado de dar un barniz de modernidad a algunos métodos, no resulta difícil verificar la permanencia de ciertos rasgos que aún hoy siguen definiendo a las metodologías adoptadas por la educación regular: la formación magistral (el profesor/maestro exponiendo frente a sus alumnos); las técnicas predominantemente directivas, muchas veces autoritarias (basadas en la pasividad con que los alumnos reciben los mensajes); la organización áulica (el ritual de la sala, el pizarrón, los pupitres). En fin: un proceso enquistado en un espacio físico, claramente manipulado por la autoridad del docente, con indivi-

duos (alumnos) desincentivados para protagonizar activamente su participación en el aprendizaje, y donde las actividades externas a la sala de aula son meramente accesorias o de esparcimiento (llámense prácticas de taller, laboratorios, estadías o visitas a empresas, etc.).

En cambio, resulta bastante difícil reducir a un solo esquema la forma en que las IFP encaran el mismo proceso de enseñanza/aprendizaje. La gama de métodos empleados es amplísima; y a diferencia de la enseñanza regular, parte de la priorización y jerarquización de la práctica en el taller; a partir de esa situación (donde incluso el docente/instructor no siempre juega un papel protagónico, sino más bien de orientador/animador) se ordena el juego de una manera radicalmente diferente: en el caso de la formación en centros se apela al aula (muchas veces confundida con un laboratorio y una pequeña biblioteca) sólo para exponer y explicar los componentes científico-tecnológicos de los procesos productivos; mas por lo general, la formación en los propios centros absorbe sólo a una parte de la población atendida por las IFP: la formación en la empresa, la formación a distancia, la formación-producción, la formación individual, son alternativas claramente distintas a las que tradicionalmente cualquier observador evoca al pensar una acción capacitadora en una escuela secundaria de cualquier tipo. Como correlato de esta flexibilidad operativa, el papel del docente y de los recursos didácticos de los que se vale el proceso de formación son también originales. Así, el uso del manual sigue estigmatizado en la mayoría de las IFP: la adopción de las series metódicas o colecciones básicas (colecciones de hojas de información tecnológica, hojas de operaciones y hojas de información complementaria), es casi tan antigua como la formación institucionalizada.

El papel del docente merece una consideración especial. En la enseñanza regular el docente es, valga la redundancia, de profesión "docente"; en cambio, en las IFP, el docente es de profesión "trabajador calificado". Lo que más llama la atención del cuerpo docente de las IFP es que si bien se exige de él las competencias y calificaciones específicas (incluidas las de tipo técnico-pedagógico), lo que más se valora es su vivencia de los procesos productivos y tecnológicos adquiridos en su práctica profesional. En última instancia, podría afirmarse que su formación académica y sus calificaciones docentes no son lo más importante cuando de su reclutamiento se trata; para el docente de la IFP su calidad y su nivel están marcados por su vivencia productiva aprendida en las empresas, y complementada por su paso por talleres, laboratorios, oficinas técnicas, etc. Más aun: en la enseñanza regular se reconoce claramente la figura del docente como un mero repetidor de los programas recibidos; en cambio, en las IFP se ha ido dando un proceso de especialización a partir de la propia práctica docente: existe el docente, pero a partir de él se han ido desarrollando otras ocupaciones: el programador, el diseñador pedagógico, el analista ocupacional, el elaborador de material didáctico, etc. En materia técnico-pedagógica

son rasgos distintivos de las IFP: la experimentación, la innovación y los cambios; estos rasgos se han convertido en rutinas incorporadas en los procesos formativos; la capacitación, la especialización y la actualización del personal son también una constante en el desarrollo de sus recursos humanos (docentes, directivos y técnicos).

#### d. Las estructuras organizativas y administrativas

El ordenamiento en torno al cual se articulan las distintas instancias de los sistemas de enseñanza técnico-vocacional y de formación profesional muestran también algunas diferencias que merecen ser examinadas.

El sistema de enseñanza técnico-vocacional guarda, en cuanto a su estructuración organizativa y administrativa, una gran similitud con el resto de la enseñanza media. En el vértice de la pirámide de poder que lo ordena se encuentran las autoridades de los ministerios de Educación; a lo largo de la estructura jerárquica descendente se comprueba que en todos los niveles jerárquicos sólo aparecen funcionarios públicos que se ubican en esas posiciones a lo largo de una fatigosa carrera eminentemente burocrática; de ahí que no aparezcan, por ejemplo, en ninguna de las instancias de supervisión/control otros agentes que no sean los funcionarios de carrera. Este ordenamiento piramidal tiene a su vez otra peculiaridad: es altamente rígido, centralizador y reglamentarista; se adjudica a las más altas instancias del sistema, la conducción y administración de todo el proceso de enseñanza/aprendizaje, limitando enormemente los márgenes de libertad (y obviamente de creatividad) en las acciones propias de formación que se llevan a cabo en las unidades escolares.

En general, las IFP son bastante centralizadas; de cualquier forma sí se verifica fluidez en las relaciones de los distintos estamentos en que está organizada la estructura del sistema; en su operación existen mecanismos de comunicación ascendentes y descendentes. Las unidades del sistema gozan, de cualquier forma, de una cuota de autonomía importante por lo menos en lo que tiene que ver con su actuación y operación en su práctica cotidiana: la ejecución de los programas de formación.

Desde el punto de vista de la estructura organizativa y administrativa adoptada por las IFP, lo que marca la mayor diferencia con el sistema de la enseñanza técnico-vocacional, es, justamente, la ausencia en esta última de cualquier tipo de participación de los actores sociales. Como queda dicho, la enseñanza técnico-vocacional no contempla ningún mecanismo a partir del cual puedan hacer oír su voz los sectores interesados en su labor: empresarios, trabajadores, comunidad, en general, y padres y alumnos, en particular. La ausencia de participación se manifiesta en todos los niveles: desde los de con-

ducción hasta los operativos. En este sentido, uno de los aportes que efectúan las IFP al esfuerzo educativo nacional es, precisamente, la experiencia de carácter participativo que han impreso a todas sus acciones; como se destaca en el presente estudio, los actores sociales aparecen a lo largo de todo el proceso: sea en los niveles más altos de conducción del sistema, sea en los niveles locales, en las unidades escolares, y aun en distintas esferas de carácter técnico-pedagógico.

Podría afirmarse que las IFP transpiran a través de las representaciones de los diversos actores sociales: organizaciones de empleadores y de trabajadores, gremiales de los trabajadores de las propias IFP, ministerios de Trabajo, de Educación, de Industria, de Agricultura. Y esta posibilidad que tienen las IFP, vía la participación orgánica de los interlocutores sociales, les garantiza una mejor posibilidad de apegarse a responder a las necesidades que surgen. De ahí que en el caso de las IFP debe hablarse de una autonomía que se proyecta por la flexibilidad operativa; en cambio, la autonomía del sistema de enseñanza técnico-vocacional limita sus posibilidades por la rigidez y su burocratismo reglamentarista.

#### 4. LA EDUCACION NO FORMAL Y LAS IFP\*

Cualquier abordaje analítico que se haga de la FP y de las instituciones especializadas no puede evitar contextualizar la "situación" en la que surgen y se desarrollan. Así, resulta fuera de toda lógica pensar en el origen de la FP institucionalizada en Brasil y en Argentina en torno a la Segunda Guerra Mundial, sin entender la preocupación de los gobiernos por resolver el tema de la preparación de la mano de obra requerida por el proceso de industrialización sustitutiva que se iniciaba por esos años; como es bien conocido, este hecho se repite en Colombia y Venezuela en la segunda mitad de los años cincuenta, y en los países centroamericanos en la década siguiente.

De todas formas, esta explicación podría resultar simplista, si no se la acompaña también con otro conjunto de consideraciones, sobre todo aquéllas que se relacionan con las posibilidades y las limitaciones que ofrecían, en cada uno de esos países, los respectivos sistemas educativos, y en particular los esfuerzos educativos realizados fuera del sistema. Por esta razón, surge el interés por analizar los logros de las IFP en el marco de los programas de educación no formal que se cumplieron durante las últimas décadas en la región americana.

---

\* En este acápite, se han utilizado las consagradas definiciones de Philip Coombs y Ahmed Manzoor sobre educación informal, educación no formal y educación formal (Véase el libro de los mencionados autores *Attacking Rural Poverty: How Informal Education Can Help*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974).

La tesis que se sustenta en este trabajo es que la acción cumplida por las IFP es la de mayor envergadura, permanencia y alcance de todas aquellas iniciativas de educación no formal cumplidas en las últimas décadas en el continente americano. No resulta difícil comprobar esta afirmación si uno compara la presencia de los organismos capacitadores con los aportes que en sus respectivas áreas obtuvieron los programas de alfabetización, de educación básica de adultos, extensión cultural y educativa, desarrollo de la comunidad, desarrollo rural integrado, educación popular en general, etc.

Existe un cierto consenso en que los programas de educación no formal constituyen un conjunto de acciones organizadas, no escolarizadas, que buscan proveer "experiencias específicas de aprendizaje a ciertos sectores específicos de la población". (La Belle, 1980, pág. 19). Como sostiene el mismo autor, estos programas "tienden a reforzar el poder de los participantes y a mejorar su status, ya sea ampliando sus capacidades y sus conocimientos, ya sea modificando sus actitudes y valores básicos respecto al trabajo y la vida".\*

El análisis que se efectuará a continuación se detendrá sobre dos fenómenos que revisten especial interés, por lo menos en cuanto tienen que ver con los programas de capacitación que conducen las IFP. Concretamente se aludirá a los programas de educación de adultos y a los programas de enseñanza supletoria, procurando confrontarlos con las realizaciones alcanzadas por las IFP en el continente americano.

#### a. La educación de adultos

Uno de los primeros rasgos que llaman la atención de un analista al tratar la problemática de la educación de adultos es el hecho de que la misma aún no se haya institucionalizado en la mayoría de los países de la región. Y esto es llamativo, toda vez que estos programas llevan varias décadas de realización, que los mismos abordan la educación de las poblaciones adultas desde diversas perspectivas (alfabetización, educación popular, desarrollo comunitario, extensionismo, etc.), y que los recursos a ellos destinados son significativos.

Una evidencia complementaria a esto que se acaba de expresar es la de comprobar que con rara frecuencia la educación de adultos aparece ordenada en torno a políticas y estrategias explícitas formuladas desde los ministerios de Educación que son, en última instancia, los responsables por la materia. Esto no significa que las autoridades educativas no reconozcan la importancia de ofrecer servicios educativos a las poblaciones adultas (urbanas y rurales) posterigadas hasta el presente, ni que desconozcan la vasta labor que en la materia

\* La Belle, T.- *Educación no formal en América Latina.* s. e., 1980, p. 19.

realizan organismos oficiales y no gubernamentales. Por el contrario: de lo que se trata es de subrayar la permanente dificultad que han encontrado los ministerios de Educación por ordenar y sistematizar estas iniciativas en torno a organismos o unidades debidamente institucionalizadas y de cierta perdurabilidad.

Hasta el presente, el abordaje de los adultos se efectúa de manera casuística y parcial; por lo general, no se conocen estudios o diagnósticos de las poblaciones meta y de sus necesidades específicas. Y así como se cuenta con poca precisión en la definición de los objetivos, ocurre otro tanto con los medios disponibles: se puede comprobar un uso poco eficiente de los recursos provenientes de los sistemas de educación formal y no formal, sean éstos de jurisdicción de los ministerios de Educación propiamente dichos, o de otras esferas gubernamentales o privadas.

Con alguna frecuencia estos programas carecen de estructuras técnico-pedagógicas de apoyo a la acción educativa; por un lado, los avances alcanzados en la elaboración de metodologías específicas, el diseño de programas, la producción de materiales didácticos no son todo lo auspiciosos que se podría esperar, habida cuenta de la multiplicidad de esfuerzos realizados en el tema a lo largo y lo ancho del continente a lo largo de varias décadas; en otras palabras: se carece de unidades que atiendan específicamente la investigación, desarrollo y experimentación de los recursos pedagógicos. Por otro, la mayoría de los países carece de programas regulares de formación de los docentes, administradores y técnicos involucrados en la actividad.

No son pocos los programas destinados a las poblaciones adultas que los atienden mediante propuestas que, en última instancia, se amparan en enfoques curriculares escolarizantes, desapegados de la problemática cotidiana de los participantes, y alejados de sus vivencias laborales.

En síntesis: cuando se comparan dos experiencias semejantes como son la educación de adultos y la FP, (por lo menos en cuanto a las clientelas que procura servir), un observador atento encuentra que el camino recorrido y los logros alcanzados por las IFP no son despreciables: las IFP han sabido definir un espacio propio en el concierto de los esfuerzos educativos nacionales; han logrado sistematizar y ordenar sus operaciones en torno a un esquema institucionalizado y permanente; y han desarrollado estrategias pedagógicas originales y válidas.

#### b. La enseñanza supletoria

A comienzos de la década anterior fueron sancionadas leyes de educación que procuraban introducir profundas reformas en los respectivos sistemas de

**enseñanza en los países americanos.** Uno de los aspectos sobre los que se centraba la atención fue la de promover acreditación de la escolaridad para aquellos jóvenes y adultos que no hubiesen podido concluir sus estudios en la edad correspondiente; uno de sus objetivos básicos fue otorgar la validación de la experiencia adquirida por los trabajadores en el desempeño de su vida laboral.

Dos ejemplos que ilustran esta propuesta se encuentran en la Ley General de Educación del Perú (aprobada mediante el Decreto-Ley 19326 de 1972) y la Ley que fija las directrices y bases para la enseñanza primaria y secundaria del Brasil (Ley 5692 del 11 de agosto de 1971). El primero de los instrumentos legales citados establecía en su artículo 62 que "En todos los niveles del sistema se reconocerán los estudios realizados fuera de los centros educativos del país o del extranjero, así como los realizados en forma independiente. Habrá pruebas periódicas de evaluación integral para los educandos que se encuentren en dicha situación y las certificaciones y títulos correspondientes, estableciéndose su equivalencia con los obtenidos por medio de la educación escolarizada del país". En el caso de la ley 5692, se fijaba en su artículo 24 párrafo a. que "La enseñanza supletoria tendrá por finalidad suplir la escolarización regular para los adolescentes y adultos que no la hubiesen seguido o concluido en la edad correspondiente".

En ambos casos se partía de la consideración de las características propias de los trabajadores, y de la necesidad de reconocer sus experiencias sociales y laborales. Para lograr estos propósitos se postulaba la creación de procesos educativos no formales y se alentaba el autoaprendizaje, siendo la meta, lograr una acreditación de todos estos conocimientos y habilidades adquiridos a través de la experiencia.

Los caminos recorridos por ambos países fueron diferentes; en el caso del Perú, los resultados alcanzados fueron poco significativos; las informaciones disponibles, si bien son fragmentarias y dispersas, muestran pocos frutos. En líneas generales podría afirmarse que las autoridades educativas no lograron concretar los mecanismos y procedimientos idóneos que hiciesen posible la recuperación de los vastos sectores hacia los que iba destinada esta justa reivindicación.

Un estudio reciente sobre la enseñanza supletoria de nivel medio en Brasil indica que este esquema está lejos de ofrecer sus servicios dentro de un cuadro de democratización de oportunidades de educación escolar; son apenas una continuidad de los antiguos exámenes de madurez. Durante el período 1975-86 sólo unos 120.000 egresados concluyeron el segundo ciclo de enseñanza mediante esta modalidad.

Resumiendo, podría decirse que los logros alcanzados por las iniciativas emprendidas por los ministerios de Educación de Perú y Brasil, no son llamativos: en ninguno de ambos casos se logró crear un camino alternativo, no escolarizado, que permitiese a los trabajadores lograr algún tipo de reconocimiento a sus aprendizajes efectuados por vías informales, y por lo tanto resultaron estériles los esfuerzos por recuperar a vastos sectores expulsados (por muy distintos caminos) del sistema de educación regular.

En cambio, desde las IFP se procuró abordar a un sector de la población más restringido, y sin tener la preocupación por otorgar validez "educativa" a los conocimientos y habilidades adquiridos por los trabajadores a lo largo de su vida ocupacional. Fue así que INA, SENA, SENAI, SECAP, SNPP, entre otras IFP, crearon un mecanismo de certificación ocupacional con vistas a reconocer esos conocimientos y habilidades laborales adquiridos a través de la experiencia. Para alcanzar estos fines promovieron la institucionalización de la certificación ocupacional; crearon unidades técnico-administrativas especializadas; desarrollaron las metodologías y los instrumentos de medición objetivos que permiten determinar la posesión o no de las calificaciones ocupacionales exigidas para las ocupaciones sujetas a ser certificadas.

## 5. LAS IFP Y EL SISTEMA EDUCATIVO REGULAR: ALGUNAS CONVERGENCIAS

### a. Reconocimientos y equivalencias

Durante muchos años la mayor parte de los esfuerzos realizados desde las IFP para conseguir algún tipo de legitimación de sus actividades por el sistema educativo regular se centraban, fundamentalmente, en el establecimiento de equivalencias o en el reconocimiento formal de los cursos impartidos en términos de años o niveles de escolaridad.

Los logros alcanzados en esta materia no han sido espectaculares; son pocos los ejemplos que pueden mostrarse de acuerdos de esta naturaleza. Explican esta situación diversos hechos; por un lado, las dificultades burocráticas han sido casi siempre insalvables; por otro, el desaliento de las IFP las desmotivó a insistir en este camino. Pero más importante aun fue el apego que las IFP fueron poniendo en cuanto a sus labores con trabajadores adultos; esto significó la elaboración de planes, estrategias y programas más volcados a la resolución de necesidades de calificación ocupacional, que a la búsqueda de alternativas educativas no formales con vistas a recuperar a quienes habían estado marginados de los servicios de enseñanza habituales. En última instancia los trabajadores procura a las IFP con vistas a facilitar su promoción laboral antes que a la obtención de credenciales educativas.

Por lo general, la batalla por las equivalencias se restringió al aprendizaje. El INCE es una de las pocas entidades que ha logrado una acreditación ante el sistema educativo regular. A partir del Decreto 604 de fecha 8 de mayo de 1980,\* se estableció que los estudios del Programa Nacional de Aprendizaje podían ser acreditados como equivalentes a los de la Educación Básica y Educación Media Diversificada; la resolución 298 del Ministerio de Educación del 6 de setiembre de 1982, reglamentó el Decreto citado, fijando las normas para alcanzar estas equivalencias, e indicando las materias adicionales del bachillerato exigidas a los aprendices para complementar el nivel correspondiente. Este hecho resulta aun más llamativo cuando se analizan los casos del CONET y la UTU, ya que en estos organismos cohabitan la educación técnica y la FP. Aún en estas dos entidades no se ha logrado allanar el camino entre la FP y la enseñanza regular; administrativa y técnicamente son compartimentos estancos y los participantes de los cursos de formación saben que en los mismos no habrán de encontrar respuestas para el caso de tener aspiraciones de mayores niveles de escolaridad formal; ni el CONET ni la UTU prevén ningún mecanismo de recuperación educativa para quienes se acercan a sus cursos de formación; ésta, al igual que en el resto de los países, sigue constituyendo un camino paralelo al de la educación formal.

De cualquier forma, el antecedente más ambicioso de acuerdos alcanzados entre una IFP y el Ministerio de Educación de su respectivo país es el que concierne a Chile. En materia de educación de adultos, el programa del INACAP conocido como "Capacitación Ocupacional Básica" (COB), nivela a los trabajadores egresados del mismo con el octavo año de la enseñanza básica; por su parte el programa "Educación Media de Adultos (EMA)" equivale al cuarto año de la enseñanza media. A su vez, el programa de aprendizaje del INACAP fue asimilado a la educación media técnico-profesional del Ministerio de Educación. De esta manera, puede afirmarse que el INACAP realiza actividades de formación profesional en tanto es reconocido como un Organismo Técnico de Ejecución (OTE) por el SENCE; y además, imparte educación técnica de nivel medio y, sobre todo, postsecundaria, así como educación tecnológica y técnica superior, en su calidad de Instituto Profesional (IP) supervisado por el Ministerio de Educación. Merece subrayarse que la participación del INACAP en este campo debe ser comprendida en el marco del proceso de modernización y expansión del sistema educacional chileno; INACAP ha sido autorizado como Instituto Profesional en 1981 y como Centro de Formación Técnica en 1982, merced a sendos decretos emitidos por el Ministerio de Educación Pública. En su actuación como IP, son las universidades quienes examinan, asesoran y supervisan los planes y programas impartidos por INACAP.

\* Acreditan los estudios de aprendizaje del INCE para la educación secundaria. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 81, ene.-mar. 1983, p. 91-95.

En el caso de la educación técnica los arreglos son de naturaleza diversa, y merecen ser mencionados como esfuerzos que se vienen realizando por lograr acuerdos y convergencias sustantivas en materia de reconocimiento de los programas impartidos por las IFP; esto es: la problemática no se centra exclusivamente en el tema de las equivalencias sino que busca evitar superposición de iniciativas y duplicación de recursos para capacitar los recursos humanos de nivel medio que reclama el mercado ocupacional.

Conviene repetir: los acuerdos no son espectaculares ni ambiciosos; mas sí contribuyen a establecer mecanismos que favorezcan a las IFP y a los ministerios de Educación, a los participantes y a las empresas.

Los cursos técnicos del SENAI, que se llevan a cabo en más de veinte establecimientos de ese país, están reconocidos a nivel de los consejos estatales de educación de los estados donde se encuentran localizadas las respectivas unidades escolares; los egresados de estos cursos están no sólo en condiciones de ser absorbidos por las industrias sino que además, pueden proseguir estudios universitarios; los cursos técnicos del SENAI equivalen a los programas de la enseñanza secundaria de ese país. La articulación educación formal-SENAI se realiza siguiendo las normas y procedimientos fijados por los Consejos Estaduales de Educación; el SENAI recibe alumnos que han completado la enseñanza primaria e imparte los cursos técnicos regulares y otorga los certificados; éstos a su vez son reconocidos por los Consejos citados.

Una modalidad de arreglo distinto la ilustra el caso peruano. El SENATI está procurando ante el Ministerio de Educación de su país su catalogación como Instituto Superior Tecnológico; mas la motivación que persigue esta IFP no se relaciona mayormente con la acreditación educativa de los diplomas que otorga a sus egresados, sino más bien con las facilidades impositivas y franquicias de que podría gozar en caso de ser considerado un Instituto como el citado. Las autoridades del SENATI reconocen que la obtención de este tipo de facilidades y ventajas no son despreciables, pero les alarma una ingerencia excesiva en sus labores por parte del Ministerio de Educación, ya que toda interferencia implica el riesgo de perder la flexibilidad operativa que es tradicional en la institución. Se teme caer en una excesiva escolarización de los programas, una rigidización y un incremento en la duración de los contenidos, así como en una eventual disminución de los contenidos científicos y tecnológicos como resultado de la priorización que se le debería asignar a los contenidos humanísticos.

Existen otras experiencias de formación de técnicos, en las que éstos no reciben necesariamente equivalencia con la enseñanza regular. Por su dimensión y envergadura, la más importante es la que corresponde al SENA: más de 8.000 participantes asisten anualmente a cursos de técnicos de nivel medio, tec-

nólogos y técnicos superiores, aunque a su egreso no siempre reciben títulos que permitan proseguir estudios universitarios. En 1980 se aprobó en Colombia la Ley 80 que regula el sistema de educación formal; en lo que respecta al SENA este instrumento establece que deberá intervenir el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) con el propósito de facilitar la transferencia de ciertos egresados del SENA al sistema de la educación superior (por ejemplo, los técnicos medios que desean ser reconocidos como tecnólogos o técnicos superiores). Hasta finales de 1988, de las veintisiete especialidades que el SENA imparte en el nivel de técnicos medios y tecnólogos, el ICFES sólo había reconocido cuatro.

Sobre la contribución, calidad y jerarquía de la capacitación impartida por el SENA en los niveles de técnicos y tecnólogos, resultan sintomáticas estas dos preguntas que se formulan Víctor Manuel Gómez y Margarita Peña Borrero en un artículo sobre la educación superior en Colombia: "¿Cuáles son las similitudes y diferencias existentes entre los programas de formación técnica del SENA y los programas similares en la educación tecnológica? ¿Son las diferencias solamente de carácter formal, jurídico, burocrático o de carácter cualitativo?" Y aunque lo hacen en forma interrogativa, de alguna forma insinúan: "¿No tendrá el SENA una mejor y más amplia infraestructura técnica (equipos, laboratorios, talleres, granjas agropecuarias experimentales, etc.) para cumplir eficazmente el objetivo de la formación para el desarrollo tecnológico, que es el que supuestamente le otorga identidad profesional y académica a la educación tecnológica?"\*

Los puentes establecidos entre las IFP y los sistemas educativos regulares no se agotan en los acuerdos establecidos para operar en términos de reconocimientos y acreditaciones para enseñanza básica y enseñanza secundaria. Como se verá con mayores detalles en otros pasajes de este documento, también a nivel de enseñanza superior algunas IFP ya han suscrito convenios para llevar adelante cursos de validez universitaria, tanto de grado como de postgrado. Por citar algunos, vale recordar la experiencia de formación de ingenieros textiles desarrollada en Brasil por el SENAI, junto a la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, o en Colombia por el SENA junto a la Universidad Pontificia Bolivariana, o el más reciente entre el CONET y la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

#### b. Cooperación entre sistemas

Las relaciones entre las IFP y universidades también se deslizan por otros carriles: el intercambio de docentes, la utilización de equipos y laboratorios, el

\* *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, v. 17, n. 2, 1987, p. 64.

**emprendimiento de proyectos de investigación y desarrollo conjuntos, la realización de prácticas de alumnos universitarios en instalaciones de IFP, etc.**

En esta línea de amplia cooperación interagencial se encuentra una importante serie de acuerdos y convenios suscritos en la mayoría de los países entre IFP y ministerios de Educación; a simple guisa de ejemplo, y sin pretender ser exhaustivos, se mencionan las aproximaciones entre el INFOTEP y los politécnicos dependientes del Ministerio de Educación de República Dominicana. El acercamiento de la Dirección de Educación Técnica del Ministerio de Educación de Honduras con el INFOP con vistas a la elaboración de materiales didácticos, capacitación y actualización de personal docente, utilización de infraestructura física, cursos de nivelación previa, etc. En Costa Rica es amplia la experiencia de coordinación entre el INA, el Ministerio de Educación Pública, las universidades (la Nacional, la Estatal a Distancia), además de otras agencias gubernamentales del sector. Uno de los múltiples acuerdos que merecería ser enunciado es el referido a la implementación del proyecto vinculado con las especialidades náuticas y pesqueras, en el que intervienen, además del INA y el Ministerio, los Colegios Universitarios de Puntarenas y el Centro Regional de Occidente dependiente de la Universidad de Costa Rica.

Para concluir esta línea de análisis, resultaría oportuno enunciar el Programa de Educación Formal y No Formal que lleva a cabo el Ministerio de Educación Nacional en el contexto de la educación integral permanente de Colombia, y en cuya conducción juega el SENA un papel de relevancia. Esta experiencia pretende articular actividades escolares y extraescolares con la educación no formal, partiendo de la escuela como centro dinamizador del proceso escolar y del desarrollo comunitario. El aporte del SENA es de diversas naturalezas: entre otras, la aplicación de la metodología del SENA en la capacitación para la participación campesina; la adopción de metodologías en las que fundamentan su acción los microcentros de autoformación permanente que emplean materiales y estrategias diseñadas por el SENA para la formación a distancia, o bien los aportes teóricos y prácticos a la "Escuela Nueva" con vistas a la integración de la comunidad a la escuela, la flexibilización de horarios y calendarios escolares, etc.

Resulta llamativo comprobar la responsabilidad que los ministerios de Educación comienzan a atribuir a las IFP en cuanto a los procesos de modernización de los sistemas de educación técnica. Los ejemplos que ilustran esta afirmación provienen de Brasil y Colombia; ello no resulta casual toda vez que son las IFP de estos países las que acreditan mayores éxitos en esta materia, además de la vasta experiencia y saber hacer acumulado a lo largo de estas décadas en cuanto a la formación y desarrollo de los recursos humanos del sector industrial.

Desde mediados de la década recién pasada, el Ministerio de Educación de Brasil se propuso un ambicioso "Programa de Expansión y Mejoría de la Enseñanza Técnica" que tenía como propósito la creación y/o modernización de 200 escuelas industriales y agrícolas en todo el país. Para tener una idea de la magnitud del esfuerzo que el Ministerio de Educación de Brasil hacía en la materia, baste consignar que en un estudio sobre la enseñanza técnica industrial, Luiz Antonio Carvalho Franco indicaba: "Los datos de 1981, presentados a continuación, referentes a las veinte Escuelas Técnicas Federales, nos dan una dimensión de ese fenómeno. El total de alumnos es de 55.219...; el número de profesores es de 3.564...\* En lo que respecta al presente estudio, lo novedoso de este emprendimiento es el papel que el ministerio mencionado confiaba al SENAI para la ejecución del Programa. Se precisarán, fundamentalmente, dos aspectos. El primero se refiere al papel que se le asigna al SENAI en todo el proceso de formulación de las políticas, estrategias y planificación del Programa; a diferencia de cuanto ocurrió en la década de los setenta a raíz de la puesta en marcha de la reforma de la enseñanza media (implantación de la enseñanza profesionalizante), el SENAI esta vez no está ausente; y más aun: se le confía un papel protagónico en la concepción y conducción del Programa; así, el SENAI es convocado para el diseño de escuelas y sus equipamientos, el desarrollo de metodologías de enseñanza y elaboración de materiales didácticos, la formación de personal (directivo, docente y técnico), etc.

El segundo aspecto se refiere al financiamiento que el Ministerio de Educación transfiere al SENAI para la creación - en una primera fase - de ocho cursos técnicos en seis departamentos regionales. En octubre de 1985 se suscribió un convenio de cooperación técnica entre el Departamento Nacional del SENAI y el Ministerio por el cual éste destina recursos a los Departamentos Regionales de Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina y Rio Grande do Sul en las áreas de mecánica, alimentación, electricidad, calzado, pesca y electrónica. Para una segunda etapa se establecía en ese convenio la creación de otros 28 cursos técnicos para las áreas de madera, química, soldadura y agroindustria.

De esta manera se verifica que el SENAI participa activamente en un Programa de gran envergadura patrocinado por las autoridades educativas (el sistema regular de enseñanza); además comienza a procurarse una articulación de los esfuerzos nacionales en la materia donde se reconoce la autoridad intelectual acumulada por una IFP.

---

\* Véase Carvalho Franco, L.A.- *O ensino técnico industrial federal: das escolas de aprendizes artífices às atuais escolas técnicas federais*. São Paulo, CENAFOR, 1985, p. 35.

**En cuanto a Colombia, se ha producido recientemente un hecho que tiene implicancias sin precedentes en la articulación de las actividades y las competencias del Ministerio de Educación Nacional y el SENA. La sanción de la ley 55 de 1985 obliga al SENA a transferir una parte sustancial de sus recursos hacia otras entidades públicas, en particular hacia el financiamiento de la educación técnico-vocacional dependiente del Ministerio citado. Si bien la iniciativa fue externa a ambos organismos (fue el propio Parlamento de ese país quien tomó las providencias), ello implica un intento por superar el aislamiento que hasta ahora se vivía entre los sistemas de formación profesional y de educación técnica. La norma legal mencionada, y las disposiciones tomadas en cuanto a que las transferencias de los recursos se efectúan a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social, reflejan un serio compromiso para lograr una articulación de planes y programas en un marco de política y planeación común en materia de los sistemas de educación formal y no formal.**

**En julio de 1985 se firmó un "Convenio entre el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Educación Nacional" que ponía en práctica lo establecido por la citada Ley 55. Los objetivos del convenio eran, por una parte "adelantar conjuntamente políticas, planes y programas para el desarrollo de la educación técnica, acordes con las necesidades del país en lo relativo a la Formación Integral de los recursos humanos para el trabajo productivo y la participación comunitaria". Por otra, "integrar recursos y experiencias del SENA y la Nación - Ministerio de Educación - en beneficio de la educación en los establecimientos y programas de educación técnica" (Institutos Técnicos Industriales, Institutos Técnicos Agrícolas, Institutos Agropecuarios, Concentraciones de Desarrollo Rural, Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada - INEM - y otros programas de educación de adultos, promoción social, internados escolares rurales, centros de servicios docentes, etc.).**

**Durante los primeros años de vigencia de la Ley 55, el SENA asignaba recursos para la financiación de la educación técnica: dotación y modernización de planteles, y algunas acciones puntuales de capacitación y actualización de profesores del sistema de educación técnica y vocacional. En la medida que la aproximación avanza, la misma va adquiriendo otro carácter además del casi puramente financiero: el SENA cada vez más comienza a asumir mayores responsabilidades en la planificación, y la gestión de las escuelas y unidades del sistema de educación técnico-vocacional. De ahí que puede afirmarse que en la actualidad el SENA no sólo transfiere parte de su presupuesto, sino también los recursos humanos y técnico-pedagógicos necesarios para un remozamiento de las estructuras académicas del sistema de educación técnico-vocacional de Colombia. En los últimos años, el SENA ha comenzado a suministrar apoyos técnicos, didácticos, operativos y de capacitación del personal de los planteles de la educación técnica de jurisdicción del Ministerio de Educación Nacional.**

También participa activamente en la dotación y mantenimiento de maquinaria, equipo y mobiliario; elaboración, producción y adquisición de material didáctico impreso y audiovisual; diseño, revisión y ajuste de planes y programas; adecuación y mantenimiento de las instalaciones, etc. Desde mediados de 1989, y merced a los acuerdos suscritos, se comenzarán a ejecutar programas conjuntos en el área agropecuaria, industrial, comercial y de servicios y de promoción social. Así como instructores del SENA impartirán enseñanza en materias especializadas en instalaciones y talleres de los INEM, los institutos industriales y agrícolas y los centros auxiliares de servicios docentes, maestros y profesores del Ministerio lo harán en materias de carácter científico en los centros y los programas del SENA (fundamentalmente física, química y matemáticas).

No es éste el momento de efectuar mayores consideraciones sobre los riesgos, implicancias y perspectivas de este acuerdo: desde aquéllos que hablan de la repercusión que para sus tareas propias tendrá el desfinanciamiento del SENA hasta aquéllas vinculadas con los problemas potenciales de asumir todo un sistema bastante deteriorado en su infraestructura física, desarticulado técnica y pedagógicamente, y que arrastra un pesado lastre en materia administrativa, financiera y de personal. Apenas se quiso hacer una alusión en este pasaje al reconocimiento y espaldarazo que una IFP - en este caso el SENA - ha recibido por su actuación; espaldarazo brindado por el gobierno y sociedad en general, y por su Ministerio de Educación Nacional en particular.

### **III**

## **AJUSTE ECONOMICO Y REORGANIZACION PRODUCTIVA: EL RETO A LAS IFP**

Desde finales de la década de los años setenta, y fundamentalmente desde el inicio de los ochenta, la mayoría de los países americanos se vio enfrentada a una profunda crisis estructural originada por el elevado endeudamiento externo que se acumuló como consecuencia de los instrumentos de política económica adoptados en torno a la crisis del petróleo: los países no petroleros debieron enfrentar la estampida de los precios del petróleo; y los países petroleros, por su parte, hicieron un uso indiscriminado del crédito internacional con vistas a sostener artificialmente la rentabilidad de sus economías.

No es éste el lugar para abundar en mayores detalles sobre un tema ampliamente estudiado y debatido en la región. Baste recuperar de esta situación cuanto tiene que ver con los efectos que sobre la producción han generado las medidas de política económica que se adoptaron para superar los desequilibrios estructurales apuntados. La opción elegida por la mayoría de los países, aunque con diferentes grados de compromiso, se orienta a reactivar la economía enfrentando los retos de una creciente globalización de la economía. De ahí que varios de ellos vienen impulsando un proceso de reconversión industrial que se articula en torno a una mayor apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales. Ello supone el incentivo a la exportación de productos industrializados a partir de la transformación de insumos y materias primas tradicionales (fundamentalmente de origen petrolero en algunos casos, y del sector agropecuario en otros).

Las políticas se basan en un firme compromiso de modernización económica y se definen en torno a dos ejes fundamentales: uno, la racionalización del aparato productivo, basada ésta en una elevación de los niveles de productividad, competitividad y calidad; dos, la puesta en marcha de procesos de liberalización de la actividad de las empresas y de reducción de la injerencia del Estado en la producción.

Bajo la presión de la articulación al mercado mundial a través de una inserción competitiva de los productos industriales elaborados en la región, las economías de los países procuran identificar y aprovechar las ventajas comparativas que les permitan ubicar con éxito tales productos.

De ahí que la asistencia que requieren algunos sectores económicos y empresas de diverso tamaño se vincula con las posibilidades de mantener y mejorar su participación en los mercados (internos y externos). Frente a esta nueva situación comienza a delinearse desde las IFP un desplazamiento de su eje de atención. Si bien este desplazamiento puede ser advertido en diversas dimensiones, interesa subrayar dos, por lo menos: en primer lugar, el sujeto de la atención pasa a ser, cada vez más, la unidad productiva como un colectivo, en lugar del trabajador individual; en segundo término, el objeto de la capacitación no es sólo la capacitación instrumental de los trabajadores (en sus aspectos de desarrollo de conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes), sino también todo lo concerniente a fortalecer una nueva cultura de la producción y del trabajo basada en el incremento de los niveles de producción, la productividad, la calidad, la eficiencia, los costos. En breve, la disposición y capacidad para contribuir efectivamente a asegurar la competitividad con que salen al mercado los bienes y servicios producidos por las empresas.

Es en este contexto de apertura comercial y de desregulación económica que están actuando las IFP: se les presenta el reto de atender nuevas e inéditas demandas de calificación de los recursos humanos y la adopción de programas que respondan a las exigencias de las empresas, a las que compete el papel decisivo en el proceso de reestructuración económica. Los requisitos de calificación no se agotan, como queda dicho, en los aspectos meramente instrumentales e intelectuales, sino que deben apuntar además a facilitar una participación protagónica del factor trabajo en los esfuerzos dirigidos a consolidar la modernización económica y el incremento de la productividad, la competitividad y la calidad. Es por ello que varias de las IFP vienen bregando por incorporar a sus programas los elementos afectivos y éticos que posibiliten un mayor compromiso del factor trabajo en su inserción económica y productiva, buscando así desarrollar una mano de obra con mayores posibilidades de realización personal y social.

Al mismo tiempo, comienza a reconocerse a la empresa como la unidad básica sobre la que descansa el nuevo proceso de recuperación económica: es a través del éxito y los resultados de las actividades de las empresas, que se brindarán más y mejores bienes y servicios para el consumo interno y el comercio internacional; se posibilitará la creación de nuevos empleos y se generarán los recursos e impuestos para el financiamiento del desarrollo nacional.

Las IFP están procurando establecer - y en muchos casos restablecer - relaciones más fluidas y permanentes con las empresas, valiéndose de diversos mecanismos. En la actualidad el acercamiento IFP-empresa no se circunscribe exclusivamente a determinar las necesidades de formación del personal en los

términos tradicionales; por el contrario, cada vez más las acciones desplegadas por las IFP están relacionadas con las demandas globales de las empresas en áreas más amplias de actuación: desde la formación y desarrollo de sus recursos humanos (en todos sus niveles jerárquicos, sobre todo en lo que a pequeñas y medianas empresas concierne) hasta las labores de asesoría y asistencia técnica, organizacional, financiera y comercial, pasando por los servicios de investigación y desarrollo, producción, diseño industrial, normas de calidad, sellos de garantía, etc.

## 1. LOS FRENTES DE AVANZADA

A partir del proceso de reestructuración económica en que están empeñados los países del área, se derivan, entre otros, dos temas a los que las IFP vienen haciendo frente desde hace algunos años a través de nuevas líneas de acción: por un lado, los relacionados con el desarrollo tecnológico y, por otro, los relacionados con el desarrollo organizacional. La renovación del potencial productivo de las empresas descansa en las innovaciones científico-tecnológicas introducidas así como en el reordenamiento organizativo de las propias unidades de producción. De lo que se trata es de contribuir a que las empresas adopten eficientemente las nuevas tecnologías, promoviendo su rentabilidad y sentando las bases de estructuras organizativas que hagan frente a las demandas de nuevos productos y en mercados poco estables, altamente competitivos y de renovación permanente y acelerada.

La proyección de las IFP hacia las empresas se verifica no sólo en los contenidos, las modalidades y los alcances de su actuación junto a ellas, sino también en el contexto de los nuevos valores que circulan en el proceso de reordenamiento económico; concretamente, las IFP actúan elaborando y transmitiendo un conjunto de valores a través de sus acciones alrededor de la jerarquización del incremento de la productividad, la elevación de la calidad y la atención a la demanda que formula la competitividad.

Las IFP están conscientes de que de no ajustarse imaginativamente a las profundas transformaciones económicas, sociales y laborales con la celeridad y pertinencia necesaria, quedarán al margen del proceso de reorganización productiva. Ello puede incluso llegar a constituir una seria amenaza hacia la existencia misma de las IFP de la región. Con pasos aún inciertos, las IFP están explorando caminos que respondan de manera audaz e ingeniosa a las nuevas e inéditas demandas que surgen del aparato productivo, con lo que sobrepasan a las claras su papel tradicional. Con ello intentan generar nuevas formas de actuación para atender el reordenamiento productivo que surge a partir de la crisis, la revolución científico-tecnológica y la globalización de la economía. Es

la atención a un proceso productivo menos concentrado en torno a grandes empresas y cada vez más fragmentado en un complejo continuo que va desde las microempresas hasta las grandes unidades, pasando por las pequeñas y medianas; un proceso productivo que se va deslizando desde el predominio de las labores "manuales" hacia el de aquellas que descansan en esferas más "intelectuales" (la operación de ordenadores, la computarización de la producción, la relevancia que se presta a los aspectos organizativos y de gestión, etc.); una "mundialización" de la producción que opera a través de la apertura comercial y que obliga a superar la dimensión de los mercados locales e inmediatos.

Se advierte que varias IFP de la región - con distintos grados de decisión y de clara definición al respecto - comienzan a alinear su función capacitadora sobre un eje dinamizador basado en la productividad; IFP cada vez más conscientes de que la calidad del producto es decisiva para la competitividad y, en última instancia, para la recuperación económica en el marco de una economía globalizadora. Esto las ha llevado a explorar líneas de acción que trasciendan largamente sus tradicionales roles de formación y que las vincule con la prestación de servicios distintos a los habituales. Dichos servicios incluyen la asesoría integral a las empresas, la asistencia técnica, el apoyo tecnológico, la investigación, el desarrollo y divulgación de tecnologías, y aun hasta servicios productivos conectados con el diseño industrial, el mejoramiento de procesos de producción, la organización funcional del trabajo, el control de calidad y la comercialización y vinculación a los mercados y a los circuitos más amplios de producción.

En este marco es posible aventurar la hipótesis de que las IFP vienen definiendo su papel con renovada nitidez, alrededor de las necesidades efectivas de las empresas, en términos más amplios: se convierten poco a poco en verdaderos "centros de productividad" que ofrecen a las empresas un conjunto de servicios relacionados con el aumento de la productividad sobre el mejoramiento del "factor trabajo" en su conjunto, y no solamente, como antes, de las calificaciones técnicas de los trabajadores. Ello implica que el dinamismo propio que imprime en las actuales circunstancias el aparato productivo en su conjunto, y las distintas unidades y sectores que lo conforman, comienza a poner a prueba la flexibilidad que ha caracterizado históricamente a las IFP.

El giro que empieza a observarse en las IFP podría apreciarse en dos estrategias fundamentales a las que han recurrido algunas de las IFP que han tomado la delantera en este sentido: por un lado, la apertura de nuevos campos y enfoques de formación; por otro, la implantación de nuevas líneas de trabajo distintas de la formación.

Ya en la estricta función de formación, las IFP exhiben en la actualidad un comportamiento significativamente distinto del que constituyó su tradición. La forma de organizar y jerarquizar los servicios de formación, las clientelas preferenciales atendidas, las modalidades y medios utilizados, y los arreglos institucionales y operacionales a través de los cuales ejecutan sus programas de formación, han variado sustancialmente. Es enorme el rango de innovaciones que las IFP en conjunto y cada una en particular, han emprendido a estos efectos. No obstante, dentro del amplio espectro de especialidades, ocupaciones y niveles ocupacionales para los cuales las IFP diseñan e imparten programas de formación, hemos querido destacar aquellas líneas reformuladas o innovadoras, distantes en alguna medida de su tradición y que llaman la atención por la frecuencia con que aparecen al analizar un conjunto amplio de IFP en los países de la región. Ello no significa que sean las únicas ni principales líneas de formación actualmente vigentes, ni que adquieran la misma intensidad y proyección en todas las IFP. Lo que importa es el grado en que estas líneas se apartan de lo convencional y las perspectivas de ampliación y profundización que parecen ir adquiriendo ante las actuales demandas del aparato productivo.

Ahora bien, con respecto a la implantación de nuevas líneas de trabajo distintas de la formación, esto evidentemente constituye una clara novedad para instituciones especializadas que nacieron, crecieron y se consolidaron en función de un cometido claro y preciso: ofrecer formación profesional a los trabajadores. Sin embargo, como indicábamos recientemente, las IFP se conciben a sí mismas cada vez más como agencias de apoyo al aumento de la producción y de la productividad, a través del mejoramiento del factor humano y de su inserción más favorable en el aparato productivo. Por ello, no sorprende que como paso evolutivo natural en momentos de rápidos cambios tecnológicos y acelerada reorganización de los sistemas y procesos de producción, hayan optado por pasar a una nueva plataforma que asocia a la formación aquellos servicios concomitantes con ella, y que sumados e integrados a la capacitación técnica de los recursos humanos, logran un impacto amplificado en la dinamización de la actividad económica, y en sus consiguientes efectos sociales.

Las líneas de trabajo y las formas de actuación de las IFP que se ha elegido a efectos del presente análisis tienden a clarificar el papel que en el momento presente - y con alta probabilidad en el futuro cercano - las IFP están llamadas a desempeñar con creciente insistencia. Interesa destacarlas justamente para poner de relieve el importante esfuerzo de adaptabilidad y reajuste que han sido capaces de desplegar.

En alguna medida, ello contribuye a desmentir algunos mitos que aún se asocian a IFP de larga data. Con una presencia transparente y visible en el momento de su historia en que alcanzaron la plena consolidación institucional,

quedaron retenidas ante la imagen pública, en los campos de actuación de entonces. Lo que permanece y lo que se ha ido modificando a lo largo de los últimos años, nos conduce a un panorama remozado y en buena medida distinto del que evoca la conocida tradición de las IFP en América Latina.

Seis tendencias llaman la atención en el nuevo perfil institucional que se va delineando en las IFP. Ellas son:

- La formación pre-ocupacional va perdiendo peso en relación a la formación complementaria para trabajadores ya vinculados al mercado de trabajo.
- Las IFP están expandiendo la formación para mandos medios, técnicos y tecnólogos, en niveles superiores a la tradicional formación de obreros calificados y semicalificados.
- Las actividades se organizan cada vez más con un criterio sectorial, como forma de aproximarse a la especificidad característica de cada uno de los rubros de la actividad económica.
- Se está dando una progresiva transferencia de las responsabilidades de la formación hacia las empresas, con el consiguiente cambio en el papel y funciones de las IFP.
- Las medianas y pequeñas empresas se están convirtiendo en un segmento de creciente atención de las IFP.
- Las IFP han iniciado el camino de la prestación de servicios distintos de la formación, asumiendo con ello nuevos papeles frente al desarrollo de la tecnología y de la productividad en el aparato productivo.

A continuación analizaremos cada una de estas tendencias, sobre la base de las informaciones recabadas a través del presente estudio regional.

## 2. MENOS FORMACION INICIAL Y MAS FORMACION COMPLEMENTARIA

La dedicación que las IFP prestan a la formación pre-ocupacional va adquiriendo un menor peso (tanto en términos absolutos como relativos) dentro del esfuerzo capacitador que llevan a cabo.

Ello es especialmente llamativo por cuanto la mayoría de las IFP más antiguas articularon sus actividades primeras fundamentalmente en torno a un conjunto de modos de formación destinados a personas que aún no se habían incorporado al mercado de trabajo y que procuraban una determinada capacitación conforme a sus expectativas o aspiraciones de empleo. Las IFP fueron concebidas como escuelas de preparación de mano de obra y para ello crearon

modos de *formación inicial* conocidos como *aprendizaje, habilitación, rehabilitación, formación profesional acelerada*, etc. En general, podría afirmarse que estos modos estaban destinados a jóvenes que accedían a las IFP en procura de una formación que no recibían en las escuelas del sistema de educación regular.

Obviamente, a poco andar las IFP hicieron uso de la capacidad ociosa que quedaba tras los cursos de formación inicial, para ofrecer servicios de formación a trabajadores ya vinculados al mercado de empleo que podían utilizar las instalaciones en horarios vespertinos y nocturnos. Surgieron así las modalidades llamadas de *formación complementaria*, y que engloban una serie de cursos de *especialización, perfeccionamiento, actualización, complementación* propiamente tal, generalmente destinados a población activa, y una variedad de cursos destinados a corregir, refrescar, complementar o perfeccionar conocimientos o destrezas con el fin de lograr mayor eficiencia y productividad.

#### a. Las evidencias estadísticas

Las estadísticas acerca de matrículas por modos de formación en las IFP incluidas en el estudio muestran que en 1987 para el conjunto de once\* IFP el 36,3% de los alumnos se inscribieron en cursos de formación inicial, y el 53,9% en cursos de formación complementaria. El restante 9,8% corresponde a los alumnos de los cursos de educación técnica y vocacional que desarrollan algunas de las IFP. El Gráfico III.1 muestra la distribución de matrícula por modos de formación para nueve IFP, excluidas CONET y UTU que distorsionan el conjunto por estar dedicadas prácticamente por entero a la formación inicial, ya que, a diferencia de las típicas IFP latinoamericanas, pertenecen al sistema de educación formal.

De las nueve entidades consideradas, la única que registra más de la mitad de su matrícula como *formación inicial*, es SENAC. Le sigue el INA donde ambos modos - formación inicial y formación complementaria - están más o menos equilibrados en términos de matrícula. Para el resto de las instituciones se observa un claro acento en la matrícula en cursos de formación complementaria (Gráfico III.2). Las estadísticas de 1980 a la fecha para estas mismas IFP indican que la formación complementaria se ha incrementado en la mayoría de ellas (INA y SECAP, 100%; SENATI, 80%; SENAC, 40%; SENA y SENAI, 15%).

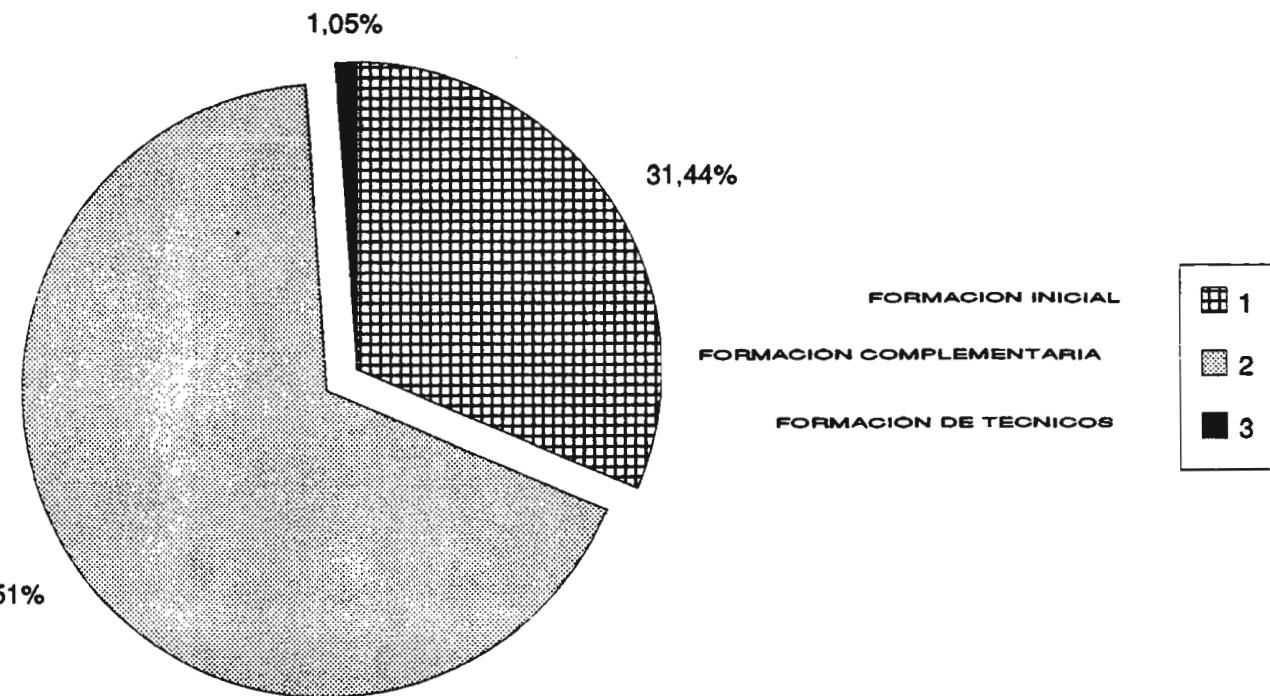
El viraje hacia la actividad formativa para los trabajadores ya en servicio se observa desde la década de los setenta. Estos cursos parecen responder más

---

\* Se excluyó SENAR por no tener sus estadísticas discriminadas por modo de formación conforme a las categorías utilizadas en este análisis.

Gráfico III.1

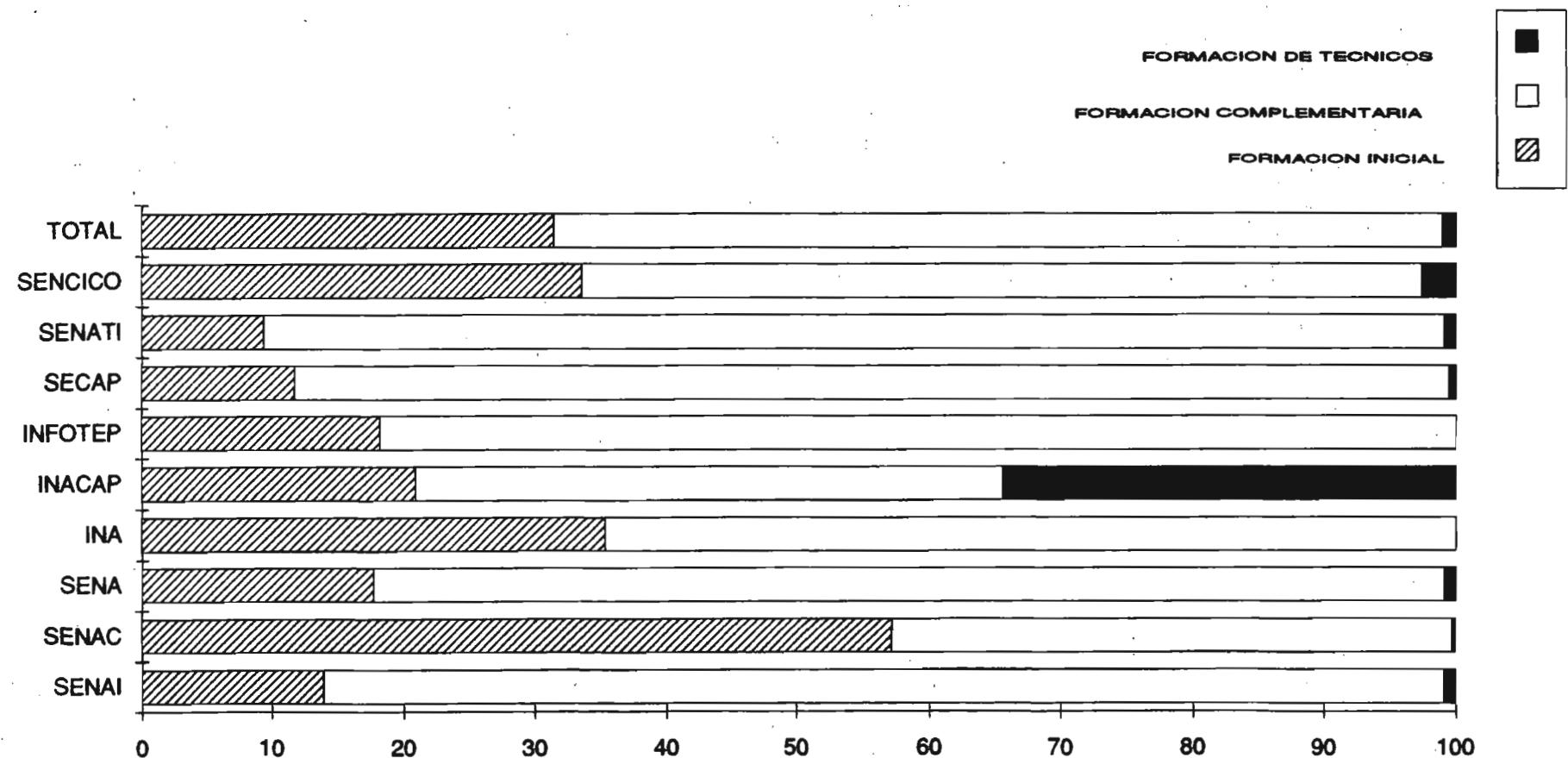
DISTRIBUCION GLOBAL DE MATRICULA POR MODOS DE FORMACION EN NUEVE IFP\* (1987)  
(porcentajes)



\* Incluye: SENAC, SENAI, SENA, INA, INACAP, INFOTEP, SECAP, SENATI, SENCICO.

Gráfico III.2

DISTRIBUCION DE MATRICULA POR MODOS DE FORMACION PARA NUEVE IFP (1987)  
(porcentajes)



Fuente: Encuesta a las IFP realizada en el marco del presente estudio.

rápida y oportunamente a las necesidades sentidas en el seno de los establecimientos productivos y sus repercusiones favorables sobre la producción y la productividad se producen prácticamente de inmediato al egreso de los participantes de los cursos. Probablemente, en el futuro los cursos de complementación pueden ir teniendo cada vez mayor importancia, estando a cargo no sólo de las instituciones, sino también de las mismas empresas. La modulación docente que va extendiéndose por las IFP hace más fácil que los trabajadores a través de esta modalidad vayan adquiriendo formaciones progresivas en forma escalonada a lo largo de la vida. Además, son éstos los cursos que ofrecen una posibilidad más concreta y rápida para la actualización sistemática en función del cambio tecnológico. A la vez, los que por su naturaleza implican los menores riesgos de deserción.

Desde luego que los cursos de formación complementaria tienen por lo general una duración menor a los de formación inicial, sobre todo si se los compara con el aprendizaje que es un programa de larga duración especialmente diseñado para jóvenes entre 14 y 18 años de edad. De las siete instituciones que ofrecieron información sobre la distribución de horas/curso por modo de formación (CONET, SENAR, SENA, INA, INACAP, INFOTEP y SENCICO), se observa que los cursos de formación inicial y sobre todo el aprendizaje, consumen una proporción significativamente más alta de horas/curso en relación con el número de matrículas cubierta. Así por ejemplo, en el SENA con el 42% de las horas/curso se atendió a 103.000 alumnos en cursos de formación inicial, de los cuales 19.389 son alumnos en aprendizaje. En cambio, con un 11% más de horas/curso, esto es, con 53% destinado a los cursos de complementación, se atendió a más del triple de los alumnos. En el INA, con el 70% de las horas/curso se atendió 16.000 alumnos en cursos de formación inicial (1.225 corresponden a aprendizaje), mientras que con menos de la mitad (30%) se capacitó a 18.000 participantes en formación complementaria. A pesar de que entre las distintas IFP se observa una gran variación en cuanto al número promedio de horas de duración para cada uno de los modos de formación, es evidente que ésta es mucho más corta para los cursos de formación complementaria. Consecuentemente, el costo de estos cursos es por lo general significativamente inferior a los de formación inicial y la brecha, desde luego, se torna más profunda en relación con los cursos de aprendizaje.

#### **b. Crisis y renovación del aprendizaje**

El aprendizaje fue el modo de formación por autonomía. Las viejas IFP como SENAI, CNAOP, SENAC, SENA e INCE iniciaron sus labores en torno al aprendizaje; salvo la última de las nombradas, el "aprendizaje" aparece en la denominación misma de la institución; y entre los objetivos que se les fijan a todas ellas en los instrumentos legales constitutivos, aparece el aprendizaje como la columna vertebral de la institución.

En su forma de aplicación en las IFP de la región, el *aprendizaje* es un modo de formación sistemática, destinado a adolescentes entre los 14 y 18 años, para su formación como trabajadores calificados en ocupaciones consideradas "universales", esto es, de aplicación común en una amplia gama de empresas. Se caracteriza por la alternancia entre períodos de formación en un centro (etapas lectivas) y en la empresa (etapas productivas). Comprende formación tecnológica y práctica directamente relacionada con una ocupación y se imparte en períodos de larga duración, que fluctúan entre uno y tres años, dependiendo de la complejidad de la especialidad. Se exige como requisito mínimo la escolaridad básica y legalmente está reglamentado por un "contrato de aprendizaje" que establece como responsabilidad del empleador, el pago de proporciones del salario mínimo o legal al aprendiz, que aumentan a medida que avanza el proceso de formación. No obstante, este requisito legal no siempre se cumple y de hecho muchas instituciones imparten aprendizaje sin mediar el respectivo contrato formal de parte de la empresa, pero asegurando la acogida del aprendiz en sus etapas productivas, por parte de aquélla.

Casi todas las IFP implantaron y aún conservan la modalidad del aprendizaje. En los últimos diez años, su participación en el esfuerzo global de las entidades acusa sin embargo una tendencia decreciente: en 1987 no alcanza al 4% de la matrícula del conjunto de los organismos estudiados. Son tres las entidades que aún hoy le siguen asignando una importancia mayor: en 1987 SENAI tenía 60.434, SENA, 19.389 y SENATI 4.171 matriculados, lo que representa respectivamente un 12,1%, un 3,6% y un 9,4% de la matrícula de cada una de dichas IFP.

Este hecho cobra especial interés porque desde hace casi veinte años, directivos y estudiosos de la formación hablan de la crisis del aprendizaje. El cuestionamiento del aprendizaje como modo de atención adecuado a las actuales circunstancias de los jóvenes en la región es fundamentado con diversos argumentos. Así, algunos sostienen que el elevado costo de estos cursos llevó a algunas IFP a revisar la prioridad que se les había adjudicado hasta ese momento. Otros hablan de la seria dificultad de vincular el aprendizaje como modo de formación con el contrato respectivo que se encuentra incorporado en las legislaciones laborales vigentes. También es reconocido que en los últimos lustros se ha experimentado una mayor apertura de oportunidades educativas (en el sistema regular) para los jóvenes. Se verificó, además, que en los elevados costos del aprendizaje incidían seriamente las altas tasas de deserción en algunas instituciones; más aun: el aprendizaje es un modo "caro", y por lo tanto impide incorporar a un número significativo de jóvenes, sobre todo con las difíciles perspectivas de empleabilidad que se ofrecen. De allí que muchas IFP decidieron redistribuir sus recursos en favor de modos que atendiesen a los trabajadores en ejercicio.

A pesar de estos cuestionamientos y objeciones, algunas IFP han intentado aumentar la calidad de los programas de aprendizaje, disminuir los costos, acortar su duración y hacer que el aprendizaje sea un modo más apetecible para los empleadores. Así, por ejemplo, el Departamento Regional del SENAI de São Paulo - que por otra parte se ha convertido en el baluarte del aprendizaje en la región - ha emprendido una serie de modificaciones que lo han llevado a establecer tres modalidades diferentes de aprendizaje; las mismas varían, fundamentalmente, en torno al reconocimiento de los niveles de escolaridad por parte del sistema educativo regular y de acuerdo a diversas formas de operacionalización para un mejor uso de la capacidad instalada.

Otra de las innovaciones introducidas en el aprendizaje ha llegado de la mano de la cooperación técnica bilateral alemana; concretamente el "sistema dual". El mismo se encuentra en fase de experimentación en varias IFP (SENATI, INTECAP, INFOTEP, CONET, SECAP, INFOP, SNPP, entre otras). Si bien el impacto cuantitativo de esta experiencia no es aún significativo, varias de las IFP que lo han adoptado reconocen - desde distintas perspectivas - resultados positivos. Sin embargo, hasta el presente los resultados no son conclusivos; más aun, muchas instituciones se encuentran todavía en la etapa experimental del sistema dual y aguardan una evaluación del mismo con vistas a su adopción definitiva o a una eventual ampliación.

El SENATI es una de las entidades que se manifiesta satisfecha con la incorporación del sistema dual; el programa se inició en 1979 y se ejecutó con mayor intensidad a partir de 1984. El crecimiento de la matrícula del aprendizaje en el SENATI se debe fundamentalmente a la adopción del sistema dual, que en 1987 tenía alrededor de 3.000 matrículas (más del 75% del total de este modo). La principal dificultad encontrada radica en la falta de retención de casi la quinta parte de los aprendices por parte de las empresas. Para superar esta situación se han iniciado programas conjuntos con empresas y el Banco Industrial del Perú, creando un sistema de incentivos para la permanencia a prueba del aprendiz en la empresa una vez terminada su formación.

En el caso del CONET la mayor contribución del aprendizaje dual radica en el hecho de ser ésta prácticamente la única forma de alternancia centro/empresa vigente en la entidad. Uno de los problemas detectados es que este modo fue incorporado a la educación técnica y no a la FP; probablemente ello ha influido para que un porcentaje apreciable de egresados del sistema dual abrigue expectativas de continuar estudios a nivel superior. Se estaría llegando así a un desenlace educativo y no hacia el mercado ocupacional, a costos superiores.

Otras modificaciones al modo de aprendizaje introducidas en los últimos años pueden ser vinculadas con las prácticas por estimular la absorción de

jóvenes en el mercado de trabajo. En Chile, en fecha muy reciente - mayo de 1988 - se expandió la utilización de incentivos fiscales para que las empresas pudieran descontar de sus impuestos los salarios de los aprendices que ellas emplean. En Venezuela, el gobierno lanzó en 1984 un ambicioso programa denominado "beca-salario", en virtud del cual se otorgó un financiamiento especial al INCE para destinarlo a los salarios de los aprendices que serían capacitados anualmente en las empresas; entre 1986 y 1988, 38.000 jóvenes se beneficiaron de este programa. El INCE asume la responsabilidad por la supervisión de los programas, de manera de garantizar la calidad de la formación y de no convertir al programa beca-salario en un mero mecanismo para proveer mano de obra subsidiada a las empresas.

A manera de síntesis, puede afirmarse que el aprendizaje es un modo que también ha demostrado una gran flexibilidad de actuación por parte de las IFP a pesar de haberse mantenido estacionario en su cobertura. Muchas IFP lo defienden con tenacidad fundamentalmente por las siguientes razones: a) asegura una fórmula eficaz de integración y articulación centro-empresa; b) recupera la infraestructura y la capacidad de la empresa como ambiente idóneo de formación; c) permite compartir responsabilidades entre las IFP, las empresas y los aprendices, y d) sirve de fuente de retroalimentación permanente para las IFP sobre las necesidades de las empresas. De allí que las IFP se hayan mostrado suficientemente atentas para introducirle innovaciones y cambios que permitiesen superar las dificultades más arriba apuntadas.

### c. Demanda de las empresas versus demanda social

Con relación a otros modos de formación inicial, merece indicarse que el más importante es el denominado "habilitación" que se ofrece a través de cursos de corta duración tanto para jóvenes como para adultos, como iniciación a un oficio en ocupaciones semicalificadas de cualquier sector económico. Casi el 60% de la matrícula del SENA - por definición concentrado en el sector comercio y servicios - se vuelca a este modo. El INA muestra una matrícula cercana al 50% del total en habilitación, siendo además una de las IFP con un mayor porcentaje de matrícula para ocupaciones terciarias (33%).

Por otra parte, las IFP que se caracterizan por mostrar un mayor grado de atención al sector secundario (SENA, SENAI, SENATI, SECAP, INACAP, INFOTEP, entre otras) son las que tienen un menor porcentaje en este modo de formación inicial; en general, todas ellas absorben entre un 10 y un 20% de su matrícula (sólo el SENAI muestra una cifra mayor: 27%).

La tendencia observada respecto a ofrecer crecientes cupos de la matrícula de las IFP estudiadas a trabajadores ya en actividad y por ende, con alta pro-

babilidad a trabajadores adultos, estaría implicando el consiguiente detrimiento de oferta de alternativas educacionales para los jóvenes. Si bien no se cuenta con datos estadísticos que permitan extrapolar esta tendencia a las IFP de los restantes países de la región, de darse en ellas una tendencia similar esto estaría implicando que las IFP están abandonando progresivamente su papel inicial de formadoras de mano de obra para postulantes a los primeros puestos de trabajo. En este sentido, se estarían alejando cada vez más de una actuación guiada por la demanda social de quienes buscan una capacitación para ingresar al mercado de empleo. Sin embargo, ello parece una estrategia válida de supervivencia y de eficacia y rentabilidad, desde el momento que la contracción de las oportunidades de empleo ofrece pocas garantías de que los jóvenes formados tendrán efectivamente la oportunidad de aprovechar las calificaciones adquiridas en un puesto de trabajo directamente relacionado con la formación cursada.

Como veremos más adelante, las IFP estarían optando por utilizar como indicador privilegiado de demanda, los requisitos de calificaciones que emanan realmente de los puestos de trabajo disponibles en las empresas. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto esto constituye una opción deliberada con proyección a largo plazo en las IFP. Desde el punto de vista externo del conjunto de opciones de formación que se ofrecen a los jóvenes en el contexto educativo global, es posible que las IFP se encaminen a una pérdida progresiva de peso relativo.

Lo acertado o no de esta nueva ubicación de las IFP, depende en realidad de la oferta alternativa que se esté desplegando para los jóvenes desde otras agencias de formación, sea del sistema regular o de otras agencias públicas o privadas que asuman la formación de los jóvenes. En realidad la opción tomada por las IFP reviste un notable pragmatismo, ya que por una parte, la expansión de los sistemas educativos ofrece actualmente mayores posibilidades para la continuidad de los jóvenes hacia niveles más altos de escolaridad. Por otra, los puestos más tecnificados en el aparato de producción exigen cada vez niveles más altos de educación general y por consiguiente de escolaridad formal como base para asentar los conocimientos científicos y tecnológicos. Por último, frecuentemente los jóvenes de estratos de menores recursos que abandonan tempranamente la escuela, se insertan directamente en la actividad laboral, aun sea en los niveles más precarios e informales de la economía; en consecuencia, a partir del trabajo que desempeñan y de la trayectoria que pueden llegar a delinearse dentro de la actividad productiva, pasan a engrosar las filas de las personas ya vinculadas al mercado de trabajo, y por tanto se convierten en clientela de las IFP bajo esta nueva faceta.

Con alta probabilidad las IFP seguirán manteniendo tanto servicios de formación inicial como de formación complementaria y los pesos relativos

podrán variar de acuerdo a las vicisitudes de la actividad económica y a las eventuales presiones de la demanda social. Lo que parece claro hacia el futuro es que la formación inicial se otorgará para niveles más altos de la jerarquía ocupacional y la formación complementaria será la veta de mayor flexibilidad para ajustarse sobre la marcha a las transformaciones de la actividad productiva.

### **3. HACIA NIVELES MAS ALTOS DE FORMACION: MANDOS MEDIOS Y TECNICOS**

La formación impartida por las IFP ya no se circunscribe a atender a trabajadores de ejecución para ocupaciones calificadas y semicalificadas; por el contrario, desde hace unos veinte años, las IFP de mayor tradición fueron abordando la formación de mandos medios y de técnicos.

Resulta importante subrayar este nuevo campo en la medida que, en la formación de los niveles medios, se vislumbra una creciente participación de las IFP en el corto y mediano plazo. La misma se está dando, y sin duda se acentuará en el futuro, bajo diversas expresiones: tanto en lo que se refiere a la ejecución de programas directamente impartidos por las IFP, hasta el apoyo (organizativo, técnico-pedagógico, operativo, de planificación, etc.) que desde ellas se brinda a otras instancias del sistema educativo regular cuyo cometido es la enseñanza técnica y la enseñanza media profesionalizante o diversificada.

Durante buena parte de la historia de las IFP el techo que se habían fijado eran los trabajadores de los primeros niveles de la pirámide ocupacional; en algunos casos (aunque de manera esporádica y puntual) se atendió a supervisores de primera línea y capataces.

Este movimiento cobró fuerza a partir de 1970, tanto en el SENAI como en el SENA, si bien la primera mencionada puso en funcionamiento una escuela técnica textil en 1949 (Rio de Janeiro) y otra similar diez años después (São Paulo). La corriente se advierte más tarde en un gran número de IFP que entran gradualmente en el campo de la enseñanza técnica: INACAP, SENAC, INTECAP, SENATI, SECAP, SENCICO, INCE Construcción e INAGRO por citar sólo aquellas de las cuales se obtuvo datos. CONET y UTU quedarán por fuera de las entidades analizadas, ya que ambas tienen como función principal - desde siempre - la enseñanza técnica.

#### **a. Razones y condiciones**

La motivación que explicitan varias IFP para haber ingresado en este nuevo campo puede interpretarse como una respuesta natural a las aspiraciones de

formación de personas que ya estaban trabajando y requerían niveles superiores de calificación para ascender en sus empresas, así como para dar continuidad a la formación de los aprendices que deseaban proseguir hacia niveles superiores de formación. Por ello varias IFP manifiestan que no les interesaba mayormente una acreditación o reconocimiento formal de parte de las autoridades educativas nacionales, salvo a veces por razones prácticas de determinadas facilidades de operación y financiamiento (franquicias y garantías del gobierno, subsidios, etc.). Quienes sí presionan en favor de un reconocimiento formal son los alumnos, interesados por el valor otorgado a los diplomas, síntoma característico del "credencialismo" educativo imperante.

Como se verá más adelante, hay una amplia gama de experiencias acumuladas en este campo de la enseñanza técnica conducida por las IFP, aunque pueden acotarse algunos rasgos generales:

- Las IFP participan en la formación para niveles medios en un esquema independiente pero complementario a la enseñanza técnica regular impartida en el área de los Ministerios de Educación; esto es, no intentan competir en un área de incumbencia tradicional de la educación regular. La incursión en este campo se produjo como resultado de una auscultación práctica de las necesidades no satisfechas de este tipo de mano de obra que las empresas comenzaban a experimentar. Concretamente, se verificó la necesidad de personal que pudiera participar con los niveles profesionales (ingenieros y directivos) en el manejo más eficiente de los procesos de producción y en la incorporación de nuevas tecnologías, y que hiciera de eslabón entre éstos y los operarios.

- No se observa por parte de las IFP un afán mayor por lograr un reconocimiento formal de los niveles de formación atendidos, ni de establecer sistemas de equivalencias con el sistema regular. El INACAP es una excepción, toda vez que está habilitado como una instancia de este sistema formal. Las razones que explican este caso son sin embargo distintas, ya que tienen que ver con un completo reordenamiento de la educación técnica y la FP en Chile. También en Brasil las escuelas técnicas de SENAI y SENAC son reconocidas por el sistema educativo formal.

- Para emprender la formación de técnicos y mandos medios, las IFP se ubicaron en las brechas no cubiertas por los sistemas regulares de educación técnica. Lo hicieron porque encontraron que las escuelas técnicas nacionales, provinciales, municipales e incluso privadas, respondían sólo por una parte reducida de la demanda de personal de este nivel; además, porque el vacío estaba constituido, principalmente, por la carencia de este personal en ramas de actividad económica específicas. Cuando SENA y SENAI comenzaron a abrir tímidamente este tipo de cursos, lo hicieron porque verificaron que las escuelas téc-

nicas formaban en ocupaciones "universales" y no en una serie de áreas precisas requeridas por las empresas de ciertas ramas económicas (textil, cuero y calzado, artes gráficas, confección, instrumentación, mecánica de precisión, etc.).

- Hasta el presente la incursión en estos niveles - desde el punto de vista de la matrícula - no resulta espectacular. El SENA registra 5.180 alumnos y el SENAI 8.218 en 1987; de todos modos, estos cursos absorben alrededor del 10% de la capacidad de las horas/curso impartidas por ambas entidades aunque en porcentaje de matrículas representan apenas el 1,6% y el 1% respectivamente. El INACAP es la excepción, toda vez que su matrícula en formación de técnicos de nivel medio y superior alcanza los 13.157 alumnos, es decir, la tercera parte de la matrícula total.

- Las IFP de más larga trayectoria son las que inician el camino de la formación de técnicos y mandos medios; esto permitiría deducir que las entidades requieren un elevado nivel de madurez institucional, a la vez que una consolidación técnico-operativa y un reconocimiento bien afirmado para poder conducir este nuevo tipo de emprendimiento.

- Lo expresado en el párrafo anterior se relaciona, naturalmente, con la condición de poder disponer de una infraestructura física (edificios, equipamientos, etc.) de envergadura. Si bien el SENAI dispone de algunas escuelas dedicadas exclusivamente a la educación técnica (distintas a las volcadas para la formación y el aprendizaje), por lo general las IFP utilizan normalmente la misma infraestructura, sobre la base de unidades que cuentan con equipamiento adecuado y actualizado.

- Los cursos de educación técnica se llevan a cabo, por lo común, en los centros especializados por rama o sector de actividad económica específica. Generalmente, estos centros tienen proyección nacional y son reconocidos como "centros de excelencia" en la atención de la respectiva rama de especialización. En su equipamiento y operación casi todos estos centros han recibido un significativo apoyo técnico y financiero de las cooperaciones técnicas bilaterales y multilaterales.

#### b. Incursión decidida

El SENAI fue la primera IFP que entró en esta línea en la región; en la actualidad es casi tan conocido en el país por sus escuelas técnicas como por su acción formativa tradicional junto a las empresas. Sus cursos se imparten en más de veinte unidades escolares y cuentan con reconocimiento formal tanto para los de nivel de técnicos medios, equivalentes al grado de educación secundaria, como para los cursos de auxiliares técnicos que se sitúan a un nivel

algo inferior, y también para los cursos técnicos intensivos que son de nivel post enseñanza media. Todos estos niveles contemplan alternancia entre escuelas del SENAI (u otras agencias supervisadas) y largos períodos de práctica en las empresas, lo que les da un carácter distintivo y diferente al de la formación entregada a través de las escuelas técnicas regulares.

El INACAP de Chile, antigua y tradicional IFP, se ha convertido en los últimos años en uno de los entes de educación técnica más importante en el país. A partir de la Reforma Educativa de 1981, INACAP fue acreditado ante el sistema regular como Centro de Formación Técnica (de nivel medio) y como Instituto Profesional Superior (a nivel terciario). La demanda existente lo ha llevado a asignar un mayor peso relativo a sus cursos para técnicos frente a los destinados a la capacitación ocupacional. Como queda dicho, en 1987 la tercera parte de la matrícula era absorbida por los cursos para técnicos. Conviene reiterar: lo que llama la atención en una entidad como INACAP es que si bien en el pasado había actuado en forma esporádica en el campo de la educación técnica, hoy lo hace con el reconocimiento formal de un Instituto Profesional de nivel superior; muestra ante las empresas y la sociedad que cuenta con el debido respaldo y solvencia técnica, humana, física, técnico-pedagógica y tecnológica para atender no sólo a niveles de operarios sino a otros sectores de la pirámide ocupacional; también ilustra que puede competir exitosamente con otras propuestas públicas y privadas. Más aun: la formación de técnicos medios y de nivel postsecundario se ha convertido en una de las estrategias principales que han posibilitado el autofinanciamiento de la entidad desde finales de la década de los setenta.

El SENA dispone de cursos de formación no sólo para técnicos de nivel medio, sino también para tecnólogos a nivel postsecundario (en las áreas de construcción, topografía y mantenimiento industrial). Estos cursos tienen una duración de seis semestres y una dedicación horaria semestral promedio de 660 horas; los requisitos de admisión exigen haber completado la educación media. Por su parte, el SENA imparte cursos para técnicos superiores en su Centro de Desarrollo Tecnológico y Formación Profesional Avanzada. El proyecto es considerado como piloto, y cuenta con un comité asesor integrado, entre otros, por representantes de COLCIENCIAS, Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Universidad de los Andes. El propósito es formar analistas de procesos tecnológicos, y técnicos en metrología y control de calidad para el sector moderno de la industria metalmecánica. En virtud de los resultados que se obtengan, la intención es ampliar la experiencia al Centro Industrial de Cali y al Colombo-Alemán de Barranquilla.

Una manera no convencional de formación de mandos medios, desvinculada de requisitos educacionales formales previos y sin pretensiones de equivalencia

con el sistema regular, es el Programa de Maestros Industriales desarrollado por el SENATI con apoyo de la cooperación técnica alemana a través de la GTZ. Este programa se ha volcado hacia dos áreas: metalmecánica y electrotecnia. Los cursos se iniciaron en 1987, y se llevan implementados tres en la primera de las áreas nombradas, y dos en la segunda. El esquema de la formación del maestro industrial consta de un examen de ingreso, un ciclo básico de tres meses de duración (168 horas), y un ciclo específico de especialización de catorce meses (672 horas). La formación sistemática del maestro industrial comprende el desarrollo de actividades teóricas (60%) y prácticas (40%) en aulas, laboratorios, y talleres del SENATI, en horario nocturno. Además de las cuestiones específicas de las áreas metalmecánica y electrotecnia, se incluyen temas sobre gestión de la producción y de personal. Este esquema de los maestros industriales ha sido adoptado también en el SENAI, pero volcado principalmente a la formación de supervisores de primera línea.

Incluso instituciones jóvenes como el SENCICO instauraron desde la partida algunos cursos para la formación de técnicos. Si bien el número absoluto de egresados de este nivel de formación es aún pequeño, representa el 2,6% de la matrícula de la institución. En SECAP, aunque la formación de técnicos tiene más larga data, la proporción de matrícula que representa equivale a un 0.6%. Pero en ambas instituciones la proporción de horas/curso consumidas está muy por encima de ese porcentaje.

Otra de las vertientes relacionadas con el acercamiento de las IFP a la formación de técnicos de nivel medio se vincula con el papel que algunos gobiernos están asignando a las entidades en cuanto a un mayor protagonismo en la planificación, organización y conducción de la enseñanza técnica del sistema formal. Recordemos acá a título de ejemplo dos hechos ya mencionados: a partir de la Ley No. 55 (1985) de Colombia, se convino en asignarle al SENA no sólo una contribución al financiamiento de las escuelas industriales, sino también el participar en la fijación de acuerdos con el Ministerio de Educación Nacional para ejecutar conjuntamente políticas, planes y programas para el desarrollo de la educación técnica. En la actualidad el SENA junto al Ministerio de Educación, elabora propuestas para la integración de la educación técnica de ambas fuentes, a nivel nacional.

En 1986 el gobierno de Brasil lanzó el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Técnica con el propósito de fortalecer la red de escuelas técnicas federales del país. Para dar cumplimiento a esta iniciativa, el gobierno convocó al SENAI y al SENAC para participar activamente en estas labores, reconociendo de esta manera la vasta experiencia acumulada por ambas instituciones en el campo de la formación.

Se ve así que IFP que durante mucho tiempo estuvieron catalogadas como iniciativas educativas de "segunda clase", con los años se han convertido en piezas consultadas y a veces decisivas para movimientos importantes de innovación o cambio que se quiera introducir en los niveles de enseñanza técnica. Se reconoce en ellas la posesión de conocimientos y experiencias valiosas y a veces únicas, tanto en la conducción de los aspectos técnico-pedagógicos, como en la planificación, organización y ejecución de programas de formación/educación en y para el trabajo. Y más precisamente, tanto el SENAI como el SENA están siendo reconocidos como organismos que brindan garantía y credibilidad ante los ojos de las autoridades y de la sociedad en general, para participar en la reformulación de los rumbos de la enseñanza técnica secundaria.

A manera de resumen puede decirse que las IFP se presentan hoy en condiciones de incursionar por el camino de la formación de técnicos y trabajadores de niveles superiores a los de operarios calificados, con alto reconocimiento y acogida por parte de las empresas (como lo declaran las propias IFP y también estudios y sondeos de opinión realizados al respecto), a pesar de no ser un campo de su estricta competencia; lo hicieron sin requerir de grandes giros en su tradición operativa ni instalaciones adicionales de infraestructura, sino como una evolución natural de la formación de operarios que ya venían realizando, y utilizando la capacidad ociosa de que ya disponían. Aprovecharon la imprescindible modernización de equipos y maquinarias de sus talleres que estaba reclamando una capacitación acorde a las innovaciones tecnológicas en la producción, para incorporar laboratorios y talleres de diseño y control de calidad que les facilitarían la formación de técnicos.

### c. Actuación a nivel terciario

La expansión vertical de las labores de las IFP no se agota con su cada vez mayor participación en la atención de los niveles medios de la pirámide ocupacional. Desde hace algunos años se percibe su participación inclusive en la formación de recursos humanos de nivel terciario, algunos de ellos equivalentes o comparables a grados universitarios.

El Centro de Tecnología da Industria Química e Textil (CETIQT) que actúa como centro especializado del SENAI a nivel nacional, inició en 1987 el primer curso de ingeniería textil de cinco años de duración, fruto de un convenio con la Universidad Federal de Rio de Janeiro. El curso viene a atender un mercado compelido a expandirse y que absorberá, según las estimaciones, 500 profesionales hasta el fin del siglo.

A nivel de especialización de postgrado - esto es, posterior a una formación universitaria - pueden mencionarse los cursos de tecnología de soldadura (cinco

meses de duración) llevados a cabo por el Centro Tecnológico de Soldadura (SENAI-Departamento Regional de Rio de Janeiro) para ingenieros egresados de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. En el caso del SENAC, la relación con la Universidad Federal de Espírito Santo le ha permitido organizar seis cursos de posgrado en administración hotelera, el que tiene una duración de ocho meses (1.400 horas). En todos estos casos los certificados que se otorgan están suscriptos por las universidades y las IFP.

A partir de 1989 el SENAC también imparte cursos de formación de nivel terciario o superior; lo hace en el ramo de la hotelería y capacita tecnólogos como Gerentes Técnicos Operacionales de Hotel. El curso, de dos años de duración, ofrece un conocimiento teórico y práctico en hospedaje, alimentos y bebidas, control, mantenimiento y *marketing* y ventas. Para inscribirse en este programa se exige estudios secundarios completos y la aprobación de un examen de ingreso; el título que otorga es de Tecnólogo en Hotelería. Para recibir el diploma, se exige una práctica obligatoria de ocho semanas en el Hotel-Escuela de Aguas de San Pedro en régimen de tiempo integral, una pasantía operacional de 200 horas en empresas hoteleras al finalizar el primer año, y otra de 200 horas como mínimo, en empresas hoteleras o similares al finalizar el segundo año.

El INACAP de Chile además de sus cursos para técnicos mantiene diversas carreras profesionales (de carácter postsecundario), a saber: administración de predios silvo-agropecuarios, mecánica industrial, programación de computadoras, pedagogía en enseñanza básica, y las de administración de la producción y abastecimiento y administración de panaderías.

El CONET imparte también varios cursos de carácter terciario no universitario; las especialidades comprenden, entre muchas otras, órtesis y prótesis, celulosa y papel, climatización de ambientes, electromedicina, hormigón armado, maquinaria vial, estructuras antisísmicas, metalografía, obras viales. Además, el organismo cuenta con el Instituto Superior del Profesorado Técnico, cuyo objetivo es formar, capacitar y perfeccionar al personal docente para la enseñanza técnica.

En suma, si bien las cifras de personas formadas en los niveles de mandos medios y técnicos de nivel medio y superior son aún modestos en estas IFP, estamos en presencia de una vertiente de gran trascendencia en cuanto a la naturaleza innovadora de los servicios prestados. Es evidente que el nuevo campo de actuación surgió estrechamente vinculado a las necesidades de las empresas - especialmente del sector industrial - que parecen haber encontrado en las IFP una fuente válida y confiable de formación de los nuevos profesionales que están requiriendo. De allí que es muy probable que esta línea de trabajo se incremente en el futuro, concentrando importantes recursos de las IFP.

#### 4. TRANSFERENCIA DE LA FP A LAS EMPRESAS

Existe en la región una convicción generalizada respecto de la conveniencia de dejar cada vez más en manos de las empresas que tengan capacidad para hacerlo, la responsabilidad de la formación de sus propios trabajadores. Esta convicción se ha filtrado no sólo en las IFP sino en los ámbitos superiores de planificación laboral, educativa y de desarrollo de recursos humanos, así como en las propias empresas. Las evidentes razones para ello son el convencimiento de que la empresa ofrece un natural ambiente propicio a la formación y de que cada vez más, las especificidades tecnológicas y los rápidos cambios que se producen en la organización del trabajo y en los procesos productivos, exigen una capacitación en estricta concordancia con la forma en que el trabajo es realizado en cada empresa. Por otra parte, es en el seno de las empresas donde mejor se palpan las reales deficiencias de capacitación que impiden o limitan el crecimiento de la producción y de la productividad, así como la mejor organización de los procesos de trabajo.

Cabría agregar que esta tendencia a transferir mayores responsabilidades a las empresas en materia de formación y desarrollo de los recursos humanos se inscribe además en el hecho de que el proceso de reactivación económica otorga el protagonismo a la empresa como la célula básica a partir de la cual se construye el tejido productivo de la sociedad. Este hecho tiene un doble significado: de una parte, la empresa comienza a convertirse en el foco de atención de los programas de las IFP; de otra, la empresa es valorada como el ámbito natural en el que se desenvuelven interrelacionadamente los procesos productivos y formativos. Y más aun: algunas teorías educativas prestigian el valor "formativo" de la práctica laboral; intentan recuperar los aspectos pedagógicos que se hallan implícitos en los procesos productivos, y buscan construir a partir de este "aprendizaje" una nueva metodología de la formación.\* Por último, la escasez de recursos de las instituciones oficiales para atender una creciente y cada vez más diversificada demanda de formación hace evidente la conveniencia de dejar en manos de las empresas lo que éstas puedan hacer por sí mismas, liberando recursos de las IFP para destinarlos a sectores que no están en condiciones de asumir esta responsabilidad por sí mismos.

La potencialidad formadora de la empresa es la que en los últimos años se ha intentado desarrollar, concretar y sistematizar, a través de diversas medidas que en algunos países llegan a constituir un reordenamiento global de las responsabilidades públicas y privadas en materia de formación.

---

\* Kuenzer, A.- *Pedagogia da fábrica*. São Paulo, Cortez, 1986. 203p.

### **a. Los estímulos legales**

En cuatro países de la región la transferencia de la responsabilidad de formación a las empresas ha tomado cuerpo en medidas legales externas a las propias IFP: Argentina, Brasil, Chile, y México. En los tres primeros países se ha instaurado desde hace aproximadamente una década, sistemas de incentivos fiscales a la formación por parte de las empresas. Estos incentivos operan como franquicias tributarias que reconocen - dentro de ciertos límites - los gastos que las empresas realizan en programas de formación para sus trabajadores, y que pueden ser descontados de sus obligaciones impositivas. Los mecanismos concretos a través de los cuales operan los incentivos fiscales serán analizados con mayor detalle en el capítulo sobre financiamiento contenido en el segundo volumen del presente informe. Lo que interesa relevar aquí es que la instauración de estos incentivos fiscales implica un total cambio de enfoque respecto a la concepción tradicional sobre la distribución de cargas y responsabilidades entre el Estado y las empresas, para financiar y operar la FP.

En el patrón inicialmente acuñado en los países de América Latina a estos efectos, por regla general se atribuyó la carga financiera de los esfuerzos nacionales en materia de formación de los trabajadores, a las empresas. Como se ha dicho, ello operó en la mayoría de los países a través de una contribución compulsoria de las empresas consistente en un impuesto de destinación específica para el financiamiento de instituciones especializadas de FP. La implantación de los incentivos fiscales en los tres países citados vino a invertir ese patrón: el Estado sacrifica parte de la recaudación impositiva general que recoge de las empresas, para reembolsarla a éstas con el fin de estimularlas a que desplieguen por iniciativa propia la capacitación de sus trabajadores. Con topes variables y a través de mecanismos específicos, en estos tres países las empresas están facultadas para descontar de sus obligaciones tributarias los gastos incurridos en programas de formación.

En México, sin embargo, la transferencia de responsabilidades de formación desde el Estado a las empresas se ejerce por otra vía: a partir de la Constitución de 1978, y de la Ley Federal del Trabajo del mismo año, las empresas están obligadas a proporcionar capacitación a sus trabajadores, pero en este caso no están facultadas para descontar los gastos de sus impuestos sino que les corresponde por entero la financiación de los programas de capacitación impartidos, a su propio costo.

Desde que se puso en operación el sistema de incentivos fiscales en Brasil y Chile, ha aumentado paulatinamente el número de empresas que de ellos hacen uso, así como la frecuencia e intensidad de los programas impartidos. No obstante, en ambos países es aún muy pequeña la proporción de empresas que

se acogen a este beneficio, a la vez que ellas hacen uso de un porcentaje bastante reducido del total a que tendrían derecho en cuanto a tope de gastos. No ha sido posible obtener datos acerca del volumen potencial de recursos que el Estado estaría autorizando a gastar por parte de las empresas bajo el régimen de incentivos fiscales para capacitación. Pero se sabe que existe aún un gran espacio aprovechable por las empresas en esta materia. Los estudios que se ha realizado en Chile y Brasil a este respecto, así como las opiniones de las autoridades gubernamentales en la materia, explican que existe una relativa pasividad de las empresas en materia de capacitación de sus trabajadores, la que se explica además por la complejidad de los mecanismos a través de los cuales opera la reducción de impuestos. En general, ésta se realiza a posteriori de la ejecución de los cursos y además, a juicio de las empresas se exige excesivos trámites previos para la aprobación de los programas descontables. Son en general las empresas grandes y adecuadamente estructuradas las que están en capacidad de prever y realizar programas de capacitación conforme a planes de desarrollo y expansión institucional. Se requiere en las empresas una cierta disciplina y organización de tiempos y procesos para poder destinar recursos y asignar parte de sus trabajadores a programas de formación, sin entorpecer el funcionamiento normal de la planta. Por lo tanto, la gran mayoría sólo recurre a este mecanismo cuando es una vía efectiva y expedita de solución de deficiencias de calificaciones que traban el proceso de producción.

En Chile, los incentivos fiscales constituyen la vía más importante de financiamiento público de la FP. A diferencia de otros países de la región (por ejemplo, Brasil y Argentina) no existe en forma paralela un financiamiento público de las IFP. No interesa aquí subrayar los aspectos financieros de la cuestión; de lo que se trata es de rescatar este esquema que basa su operación a partir de una búsqueda de validación de los programas impartidos por las mismas empresas. Al hacer recaer sobre las unidades productivas la responsabilidad por la ejecución de la formación mediante el mecanismo de los incentivos fiscales se procura destacar la adopción de criterios de eficiencia y eficacia como indicadores genuinos de la demanda potencial que se origina en el seno de las empresas. El esquema chileno se construye sobre un trípode integrado por el Estado (que fija las medidas de política hacendaria basadas en los incentivos fiscales), las empresas (que constituyen la demanda), y los Organismos Técnicos de Ejecución - OTE - (que operan como ejecutores de la formación en situación de competencia para captar las demandas de las empresas).

En Chile, dentro del sistema de incentivos fiscales instaurado en 1976, INACAP, habiendo perdido su financiamiento de origen público, aparece como uno de los entes que, sobre una base de competencia libre, ofrece servicios de capacitación a las empresas, entre los más de 600 OTE acreditados ante el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), entidad asignadora y de

control de la aplicación de los incentivos fiscales. En este sentido, prácticamente toda la capacitación que realiza INACAP es por solicitud de las empresas y realizada con alta frecuencia en las propias instalaciones de estas últimas. INACAP desarrolla también una activa función de "marketing" de sus servicios en las empresas, procurando captar el mercado, cosa que realiza con éxito pues ocupa sistemáticamente el primer lugar en el "ranking" de OTE contratados desde que se puso en vigencia el sistema de incentivos fiscales. En 1986, más del 10% de los recursos utilizados por las empresas con cargo a los incentivos fiscales, fue contratado con INACAP.

En Brasil en cambio, el sistema de incentivos fiscales coexiste con el financiamiento por impuesto a la nómina salarial de las empresas, destinado a instituciones como SENAI y SENAC y el financiamiento del presupuesto general destinado al SENAR. De tal manera, además de las posibilidades de capacitación ofrecidas por dichas IFP, las empresas cuentan con estímulos financieros para acometerla directamente. Si bien la cobertura de este nuevo esquema alcanzó a la impresionante cifra de 5.000.000 de matrículas en 1988 se advierte una alta concentración ya que una proporción ínfima de las empresas lo utiliza; se ha verificado además que se acogen al incentivo aquellas empresas que con o sin él, probablemente seguirían realizando un esfuerzo de capacitación que ya venían desplegando desde antes. Lo que cabe consigar aquí es que, en Brasil, los incentivos tributarios no llegaron a mermar el trabajo conjunto de las IFP con las empresas. Dos constataciones así lo indican: 1) Según el estudio de Angela Grandra e Silva,\* las empresas del sector industrial prefieren la modalidad de convenios de exención, retención o colaboración con SENAI, a los que nos referiremos de inmediato, que acudir a los incentivos fiscales, fundamentalmente por razones de mayor flexibilidad y porque los recursos son retenidos por las empresas, y por lo tanto garantizados, en lugar de supeditarse a una aprobación previa de los programas y reembolso a posteriori; 2) recientemente se aprobó una modificación legal que autoriza a las empresas medianas y pequeñas a contratar con SENAI y SENAC, con cargo a los incentivos fiscales, servicios de diagnóstico, programación y ejecución de capacitación dentro de las empresas.

En Argentina la expedición del llamado crédito fiscal está supeditada a la reglamentación de CONET, que está autorizado a reconocer certificados de crédito que las empresas utilizan para descontar de sus impuestos, por concepto de gastos incurridos directamente en capacitación. El CONET reconoció legalmente casi desde sus inicios y como herencia de la antigua CNAOP, las "escuelas de fábrica y de aprendizaje", que no eran otra cosa que centros de formación de

---

\* Silva, A.I. Grandra e.- *Os acordos SENAI/Empresa, um incentivo à formação profissional.* Rio de Janeiro, SENAI, 1985.

las propias empresas. A éstas se les concedió tratamiento especial para los efectos de descuento del impuesto a la educación técnica que por esa época tenían que pagar las empresas. A partir de 1980, desde la instauración del sistema de incentivos tributarios a través del crédito fiscal, las empresas pueden también realizar directamente programas de formación que el CONET autoriza, aprueba y acredita, entregando créditos fiscales que las empresas pueden utilizar para pagar sus impuestos.

Estas disposiciones generales que cimentan el sistema de FP sobre la responsabilidad de las empresas, implican que éstas pueden realizar los programas directamente o contratarlos con agencias especializadas entre las cuales adquieren particular destaque las tradicionales IFP. De tal manera, no pueden sino afectar de manera decisiva el papel que estas IFP desempeñan en el nuevo marco general. Pero inclusive en los países que no se ha llegado a estos arreglos organizativos, se advierte en las IFP un creciente empeño por transferir progresivamente a las empresas una mayor responsabilidad directa en materia de capacitación.

#### **b. La delegación a las empresas por acuerdos reglamentados**

Sólo tres IFP de la región cuentan con mecanismos sistematizados de delegación hacia las empresas: SENAI, INCE e INTECAP. Para las demás IFP la transferencia opera por vías bastante informales, a través de acuerdos y convenios transitorios que no responden a una pauta común y que se establecen de manera variable con cada una de las empresas o grupos de ellas interesados.

En el caso del SENAI, ya desde la ley de creación se previó que las empresas de mayor tamaño, obligadas a pagar una cuota adicional de contribución a la IFP, podrían suscribir con ésta acuerdos de retención parcial de hasta un 80% de su contribución general (1% de la nómina salarial) y de exención de sus aportes adicionales (0,5% adicional que pagan las empresas de más de 500 trabajadores), en la medida que volcaran esos recursos a realizar en forma directa programas de capacitación para sus trabajadores. La ley limitó la aplicación de este tipo de convenios a las grandes empresas, de las que se podría presumir la capacidad para emprender por su cuenta programas de formación.

El INCE recogió este dispositivo legal que había en el SENAI y lo adaptó. De tal manera, desde hace diez años, las empresas aportantes al INCE, cualquiera sea su tamaño, pueden deducir hasta un 60% de sus aportes a la IFP para destinarlo a programas de formación realizados directamente por ellas o por los institutos sectoriales, que constituyen entes especializados que agrupan a las empresas de un determinado sector o rama de actividad y que son financiados con igual mecanismo de deducción del aporte de las empresas correspondientes hasta en un 60% de la cotización obligatoria al INCE.

Por su parte, la Ley Orgánica de INTECAP de 1972 establece que el monto y pago de la tasa impositiva que las empresas deben pagar a la IFP podrá ser rebajado hasta en un 80% cuando una empresa o entidad, mediante convenio suscrito con el instituto, realice sus propios programas de FP. El monto de la rebaja se establece de acuerdo con el número de trabajadores que la empresa pueda adiestrar por sus propios medios, siempre que los programas sean aprobados y supervisados por INTECAP.

También en el caso del SENAI como del INCE, la respectiva IFP tiene que aprobar los planes de capacitación de las empresas con cargo a estos acuerdos. La supervisión es mucho más directa en la institución venezolana, que debe controlar en forma detallada los programas y otorgar la acreditación correspondiente, para que sean válidos ante el convenio de deducciones.

Es de especial interés analizar con mayor detalle los mecanismos de deducciones aplicados por el SENAI y el INCE, por la potencialidad que tienen como importante mecanismo de transferencia efectiva de responsabilidades de formación desde las IFP hacia las empresas. Para apreciar la magnitud del esfuerzo formativo que se canaliza a través de este mecanismo de delegación hacia las empresas por parte de las respectivas IFP, baste tener en cuenta que en 1987 SENAI registra acciones que llama "indirectas", esto es, acciones de capacitación realizadas por las empresas en virtud de los acuerdos de exención y retención, en un volumen de matrícula casi equivalente al de su acción directa: 466.501 matriculados y 509.278 respectivamente.

Algo comparable sucede en el INCE de Venezuela, que para el mismo año exhibe un número de 138.137 egresados a través de acción indirecta o delegada, contra 235.497 egresados de sus programas de acción directa. Ello implica que la acción indirecta tiene un peso relativo del 37% en el total de egresos de la institución. De éstos, casi un 50% es formado en los institutos sectoriales; el resto de los egresos registrados en acciones indirectas del INCE, lo son de programas realizados en las propias empresas y a través de convenios docentes de éstas con el INCE. Lamentablemente no se dispone de datos para el caso de las deducciones autorizadas a las empresas en INTECAP. Sin embargo, la magnitud de las acciones delegadas a través de este mecanismo de deducciones en SENAI e INCE, así como su expansión a través de la última década, nos invitan a explorar de manera más detenida su reglamentación, operación e implicaciones.

En SENAI, el sostenido crecimiento de la matrícula en programas de acción indirecta (delegada a las empresas en función de los convenios de exención y retención) es responsable de gran parte del crecimiento de la matrícula total del SENAI en los últimos años. En 1987 el resultado de la acción indirecta supera

en un 46,8% el total de matrículas del año anterior. Entre 1978 y 1982 se formaron en virtud de estos acuerdos 787.471 personas, con un total de más de 80 millones de hora/alumno y una duración media de 102 horas por curso. En 1982 el total de participantes, que ascendió notablemente con respecto a los años anteriores, alcanzó a la cifra de 219.925. El mayor número, 60%, corresponde a formación de operarios calificados; sigue el 15% en el área gerencial y administrativa, 13% supervisores, y 7% de técnicos de nivel medio. En suma, 80% de los participantes se desenvuelven en áreas de producción de las empresas. Para el año 1982, único para el que se dispone de datos más detallados, se observa que, a pesar de la alta cifra de matrícula, son pocas las empresas que, teniendo derecho a ello, hacen uso de la modalidad de convenios de exención o retención: sólo un 6,5% de las empresas susceptibles de acogerse a este mecanismo lo ha hecho.\*

Lo que sí se comprueba es que las empresas acogidas a estos convenios vertieron, de sus propios recursos, cinco veces más de lo retenido de aporte al SENAI, en los programas realizados con cargo a los citados acuerdos: 16% de los gastos corresponde a la deducción de aportes al SENAI, y 84% constituye aporte directo de cargo de las propias empresas. Ello implica una notable forma de ampliar la capacidad de la IFP utilizando el concurso de la empresa. En 1987 SENAI mantenía convenios de este tipo con 51 empresas, distribuidas en once géneros industriales diferentes, siendo 16 empresas las que suscribieron acuerdos de exención y 49 las que lo hicieron en acuerdos de retención parcial. La distribución de gastos demuestra que en 1987 las empresas están asumiendo una proporción mayor que la recientemente indicada para 1982. Esto es, ellas afrontaron directamente el 92% de los costos, de tal manera que el aporte retenido al SENAI significó apenas el 8% de los recursos movilizados para formación de trabajadores en virtud de los citados acuerdos.

A pesar de las dificultades de implementar este tipo de acuerdos y a las restricciones legales que lo limitan a empresas de gran tamaño, el SENAI se manifiesta convencido de que los acuerdos con las empresas representan un enorme potencial que es necesario explotar más y más. Para ello, se ha previsto una serie de modificaciones que facilitarían su aplicación. Desde luego, en los últimos años SENAI ha instituido un nuevo tipo de acuerdo más flexible y que es utilizable por un mayor rango de empresas, llamado "términos de colaboración técnico-financiera", que parece estar dando excelentes resultados en esta perspectiva. En este caso, los porcentuales de retención o reembolso son más reducidos, es decir, varían entre 10 y 30%. Ya en 1985 el Departamento Regional de SENAI de Rio de Janeiro había firmado aproximadamente 50 términos de colaboración de este tipo. En 1988, el Departamento Regional de

\* Silva e Grandra, op. cit.

São Paulo mantenía a su vez 95 en operación, incluyendo a 102 empresas. Estos nuevos acuerdos que la IFP llama "acordinhos" ofrecen a las empresas la posibilidad de deducción de hasta el 10% de la contribución general debitada al SENAI, y se aplica a la organización y desarrollo de programas de formación de su personal, con la supervisión técnico-pedagógica del SENAI.

En palabras del Director del Departamento Regional de São Paulo, Paulo Ernesto Tolle, "el reciente énfasis en la acción indirecta de la institución reposa en la premisa de que ninguna agencia de FP puede tener la pretensión de atender con eficiencia a todos los tipos de demanda que emergen en el mercado de trabajo. La expresión concreta de relación entre los presupuestos y los medios para alcanzar los objetivos deseados, son los acuerdos que SENAI de São Paulo viene firmando con las industrias, liberándolas de la contribución general con el objeto de aplicar esos recursos en cursos y programas de formación de los propios trabajadores de esas empresas". La concepción expresada se inscribe dentro de una política no expansionista de SENAI, que entiende que la mayor eficacia se logra con el uso de los recursos institucionales disponibles sin ampliar la red de unidades escolares hasta un punto que se torne ingobernable, "ya que es prácticamente imposible supervisar un número demasiado grande de escuelas y, por lo tanto, debe estimularse la participación de la industria en el proceso de formación. Dentro de este esquema, las empresas mantendrían sus propios centros de desarrollo de personal y el SENAI se encargaría de la formación de los profesores y de la preparación de material didáctico, así como de la supervisión y control de la calidad de la enseñanza".\*

En cuanto al INCE, ya en 1979, año en que se reglamentó la base jurídica de las deducciones que había sido prevista en la ley de creación de la entidad, las primeras 176 empresas presentaron sus planes de adiestramiento a sus trabajadores. Hasta 1988, 223.159 egresados se habían beneficiado de la formación a través de estos convenios de deducción. Los planes anuales deben forzosamente estar conformados así: 80% de la formación debe estar dirigida a los trabajadores de base, 15% a los niveles medios, y 5% a los niveles gerenciales. A diferencia del caso de SENAI, INCE debe aprobar por anticipado los planes presentados por las empresas para autorizar las correspondientes deducciones, lo que se hace sobre una base anual. Según lo ha formulado el INCE en 1989, la IFP "debe ser la gran rectora de la FP pero su acción directa se debe limitar principalmente a la formación básica, a la elaboración de los programas y en general a la planificación y control de la ejecución. La formación propiamente, debe ser trasladada sustancialmente a las empresas, mediante convenios de formación o a través de los institutos sectoriales que se formen en conjunto con

---

\* SENAI. *Sistema de cooperação SENAI-Empresas para a formação profissional: uma escola SENAI em cada empresa*. São Paulo, 1988.

asociaciones o grupos empresariales".\* De esta manera - prosigue el documento del INCE - se asegura una formación óptima, ajustada a las necesidades de las empresas, y la colocación de los egresados en los puestos de trabajo. Se deduce claramente de estas declaraciones la voluntad del INCE para una creciente transferencia de la responsabilidad de formación a las empresas, en todos aquellos campos en que ésta presente ventajas comparativas. Las cifras antes citadas indican que esta tendencia se comprueba en los volúmenes correspondientes de matrícula.

### c. Desarrollando la capacidad formativa de las empresas

Para el caso de las IFP que no cuentan con mecanismos formales como los recién comentados, la transferencia hacia las empresas opera por diversas vías:

Desde muy temprano estas IFP instauraron la modalidad de formación en la empresa como medio operativo que les permitió extender su radio de acción más allá de los centros de su propia infraestructura, y aprovechar el entorno laboral y la capacidad natural de la empresa para formar a sus trabajadores. Los primeros pasos consistieron en el traslado de los programas de formación tal como eran ofrecidos en las IFP, para ser impartidos dentro de las instalaciones de las empresas, por los instructores de las IFP que traían consigo todo el material técnico y pedagógico. Luego se avanzó por el camino de ayudar a las empresas a realizar sus propios diagnósticos de necesidades de formación; los técnicos de las IFP, con el apoyo del personal de las empresas, diseñaron programas ad hoc para grupos predeterminados de trabajadores de acuerdo con las necesidades detectadas, y luego realizaron los cursos bajo el alero de las empresas.

Esta tendencia se fue perfeccionando y haciendo más intensa, a medida que las especificidades tecnológicas de cada empresa hacían mucho más eficaz una formación que utilizara el proceso de trabajo de acuerdo con esas especificidades, como vehículo y entorno de formación particularmente adecuados para cursos de especialización, perfeccionamiento y actualización de las calificaciones de los trabajadores.

En la actualidad, si bien prácticamente todas las IFP manifiestan que el medio de formación que se proponen utilizar por excelencia en el futuro próximo es la formación en la empresa, las cifras de matrícula en este tipo de programas son aún modestas. Para las diez IFP de las que se obtuvo esta información, en promedio apenas el 7,3% de la matrícula en los programas

\* INCE. *Análisis de los principales aspectos que condicionan el óptimo desempeño del INCE*. Caracas, 1989. (mimeo)

directamente impartidos por las IFP en 1987, se registra como operado a través de formación en la empresa.

En efecto, a pesar de la alta tasa de crecimiento que se registra entre 1982 y 1987 en la matrícula en esta modalidad de formación en la empresa (46% de expansión en promedio), su peso relativo en el total de matrícula de las IFP es bastante bajo. Sin embargo, estas cifras no reflejan adecuadamente el volumen real de la transferencia de ejecución de programas de formación hacia las empresas que actualmente realizan las IFP. Los registros de matrícula en este tipo de programas, salvo raras excepciones, no se tienen en cuenta al elaborar las estadísticas de producción de las IFP. Sin embargo, se sabe que hay una creciente operación en modalidades de cooperación con las empresas, así como diversos programas de impacto multiplicador que no se cuantifican adecuadamente.

En el SENATI, el esfuerzo actual se concentra en la conformación de Unidades de Capacitación y Desarrollo en las empresas. Ella se realiza destinando personal de la IFP a las empresas para pasar un tiempo relativamente largo en ellas hasta conformar la citada unidad y hacerla funcionar para que siga operando en forma autónoma, aunque con una permanente asistencia técnica y pedagógica de SENATI. Lo interesante en la concepción de esta IFP es que ha entrenado a sus funcionarios docentes como verdaderos promotores que realizan el "*marketing*" de la formación en las empresas. Aunque la experiencia es reciente, SENATI estima que esta veta tendrá una gran repercusión en una progresiva transferencia de la responsabilidad operativa de la formación a las empresas. Por el momento no se prevén implicaciones financieras, aunque las empresas adonde son destinados los promotores de las unidades de capacitación, pagan el servicio a SENATI.

El SENA, el INA y el INCE mantienen programas destinados a fortalecer las unidades de capacitación de las empresas, lo que las obliga a entrar en acciones de motivación y demostración a las empresas acerca de los beneficios de la capacitación. Frecuentemente se utiliza esta estrategia para ofrecer el producto que las IFP están en condiciones de ofrecer. Pero las ha llevado a detectar nuevas necesidades y sobre todo, a desplegar en forma conjunta en cada empresa, tareas de detección de necesidades y establecimiento de planes de formación. Ello ha implicado la formación de trabajadores y sobre todo supervisores y capataces de las empresas, como "formadores" e interlocutores permanentes con las IFP en las que apoyan su acción formativa hacia sus colegas y subordinados.

Sin embargo, ha resultado difícil lograr efectos significativos en el desarrollo de la capacidad autónoma de las empresas en materia de formación. En primer

lugar, porque éstas no tienen conciencia de que las fallas de calificaciones de sus trabajadores sean factor limitante a su propio desarrollo. En segundo lugar, porque aun teniendo esa conciencia, no saben con precisión cuales son las deficiencias, qué soluciones hay al alcance y cómo organizan un proceso gradual de capacitación con vistas a un plan de desarrollo de la empresa. Por último, porque la gran mayoría de las empresas son pequeñas y enfrentan permanentemente una inestabilidad financiera que les impide planificar su operación y, más aun, los recursos humanos que requerirán.

Hasta épocas recientes, la sensibilidad de las empresas hacia la capacitación había sido más bien tibia. De hecho, en tiempos de cambios más pausados la disponibilidad de abundante mano de obra, así como la existencia de instituciones especializadas de formación que preparan los recursos humanos que ingresan a la empresa y que ofrecen servicios de complementación a través de la vida de trabajo, había inhibido la iniciativa de las empresas para acometer directamente la capacitación de los trabajadores, e invertir en ella sustanciales recursos. Desde luego, ha existido siempre un volumen no registrado de formación en el puesto de trabajo que se realiza de manera prácticamente informal en el seno de las empresas. Esto es frecuentemente idóneo y suficiente para resolver problemas muy puntuales de adaptación de los trabajadores a las condiciones específicas de desempeño y a los requisitos de conocimientos prácticos y de destrezas para el ejercicio del oficio dentro de los cuadros organizativos de la empresa.

Cuando las empresas detectan que la capacitación es condición necesaria para incrementar su productividad y rentabilidad, es probable que acometan directamente o por contrato con agentes externos, los programas de formación requeridos. Pero la mayor parte de las empresas no identifica claramente esa necesidad o tiende a minimizar o diferir su importancia. Son las empresas de mayor tamaño y consiguiente mayor nivel de organización, las que demuestran capacidad de asumir responsabilidades en materia de formación. Los estudios sobre utilización de incentivos fiscales demuestran, tanto en Chile como en Argentina y Brasil, una concentración de usuarios en las empresas de mayor tamaño, de los sectores más dinámicos, en las capas superiores de la jerarquía ocupacional y en las zonas y regiones más avanzadas.

Esto viene a comprobar lo que las IFP ya habían experimentado en cuanto a la dificultad de montar programas de formación en la empresa en las unidades productivas de menor tamaño, cuestión que las motivó para abrir un novedoso campo de acción con las pequeñas y micro empresas, al que nos referiremos a continuación. Por el momento, señalamos que uno de los límites a la transferencia de responsabilidades de formación a las empresas, está dado por la escasa capacidad que tienen para asumirla, la gran mayoría de las empresas en

**los países de la región, que son, justamente, pequeñas y con insuficiente grado de organización, solidez y proyección hacia el futuro.**

Una solución que se ha buscado para salvar estas deficiencias, sobre todo en casos como el chileno y mexicano, donde la responsabilidad es librada enteramente a las empresas, - respectivamente en función de los incentivos tributarios y de la obligatoriedad constitucional - radica en la agrupación de pequeñas empresas de un mismo ramo para acometer en conjunto, la capacitación de un volumen mayor de trabajadores.

En Chile la constitución de Organismos Técnicos Intermedios (OTIR) está prevista en la ley, y hasta la fecha se han constituido y funcionan eficientemente cinco de estas entidades intermedias en las ramas de la construcción, metalúrgica, manufactura fabril, comercio y transporte terrestre. Estos OTIR han llegado a constituirse en verdaderos entes sectoriales de capacitación. No siempre ejecutan directamente programas de formación para sus empresas afiliadas, sino que contratan a terceros estando facultados, en ambos casos, para cargar a prorrato los costos a las empresas usuarias, que a su vez los deducen de sus impuestos, haciendo uso de los incentivos tributarios.

En el caso de México, también la figura de organismos intermedios que agrupen a las empresas de un determinado sector ha derivado en la constitución de entidades especializadas de capacitación en varios sectores. Estas IFP sectoriales no se limitan a atender a las pequeñas empresas, sino que sirven globalmente al respectivo sector económico, desempeñándose como una tradicional IFP, pero con menor injerencia gubernamental que la mayoría de sus homólogas en los demás países de la región.

Este aspecto viene a tocar una de las características que desearíamos hacer notar en relación con la tónica de la actuación de la FP en el momento presente: el enfoque sectorial.

## **5. EL ENFOQUE SECTORIAL**

El reordenamiento del aparato productivo y la creciente especificidad y diversificación de los sectores, ramas y rubros de la actividad económica han conducido a que la FP se encare cada vez más bajo un enfoque sectorial. Este abordaje adquiere diversas expresiones que van desde una reorganización institucional en función de los distintos sectores económicos, hasta una creciente segmentación interna de las IFP para distintas ramas de actividad, pasando por la incorporación, cada vez más sistemática, de componentes de capacitación a proyectos de desarrollo de variados grados de especificidad, pero que ponen el acento en un sector o rama de actividad económica determinada.

En el primer polo señalado, las tendencias de reorganización institucional oscilan teniendo como referencia el panorama de las IFP ya existentes en el respectivo país. El cuadro organizativo de la FP en América Latina muestra que en varios países se adoptó desde el comienzo un enfoque sectorial, en el sentido de crear instituciones con una vocación centrada en la atención de un determinado sector de actividad económica. Mientras en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela se optó por crear IFP de cobertura multisectorial, en otros como Brasil, México y Perú, desde el inicio la conformación de IFP estuvo ligada a sectores parciales de la actividad económica.

#### a. La demarcación sectorial de las IFP

En el caso de Brasil, SENAI y SENAC nacían con una vocación sectorial, pero de amplia cobertura: la primera para todo el sector industrial, incluyendo manufactura, construcción, comunicaciones, transportes y pesca, y el segundo para las actividades del comercio y los servicios. Ya ambos dejaban fuera segmentos importantes respectivamente del sector secundario y terciario, como son las comunicaciones, energía, agroindustria y petroquímica en el primer caso, y el amplio sector bancario y de las finanzas en el segundo. La desprotección del sector primario vino a ser suplida con la creación del SENAR recién en 1976, nacido dentro del aparato gubernamental y que en estos momentos inicia una transferencia, prevista ya en la Constitución, hacia la administración y financiamiento por parte del sector privado, al estilo tradicional de SENAI y SENAC.

A su vez en Perú, el SENATI es la primera IFP de corte sectorial que aparece en 1961 y a la que luego se irán agregando otras IFP para cada uno de los sectores, con coberturas variables en cuanto a su amplitud. El propio SENATI ha variado el rango de su cobertura a lo largo de su historia. Así, en 1974 abarcó también la formación para el área de turismo, originada en su vinculación orgánica con el gobierno a través del Ministerio de Industria y Turismo; pero más tarde esta rama se separó para ser atendida por el actual CENFOTUR. El SENCICO vino a asumir la FP para el sector de la construcción, en tanto para los demás sectores y ramas de la actividad económica se conformó poco a poco un complejo panorama de entidades de distinto orden que se encargaron en general de la capacitación como un componente más de su actividad sectorial. Y fue así especialmente notorio para el caso del sector primario, donde aparecen varias instituciones que combinan la capacitación con procesos de desarrollo rural, forestal, de reforma agraria, etc. El Ministerio de Trabajo y Promoción Social mantiene entretanto una acción de FP multisectorial, aunque cuantitativamente su peso no es comparable al de las instituciones sectoriales.

México optó por un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento que regula las diversas acciones de capacitación en el trabajo y que opera a través de institutos por rama industrial. Recuérdese que en este país no existe una IFP oficial con papel ejecutor. Como se señaló anteriormente, son las empresas las responsables de la FP y éstas pueden agruparse sectorialmente para organizar una IFP que lógicamente será de carácter sectorial. Al efecto, hasta ahora se han constituido institutos de esta naturaleza para la industria de la construcción (ICIC), para la industria azucarera (ICIA), para el área textil (CATEX), para las artes gráficas, la industria panificadora, la industria del calzado, la industria editorial, la químico-farmacéutica, y para las actividades del comercio. Paralelamente, una serie de instituciones gubernamentales asumen la FP para el sector informal, para el sector rural y la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado. Por último, participan también entidades ligadas a las organizaciones de trabajadores, y en especial a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que cuenta con un Instituto de Educación Obrera, un centro sindical de estudios y capacitación política y el Centro Sindical de Estudios Superiores, donde se da cabida a iniciativas de FP.

En varios países sin embargo, la tendencia no ha sido estable. Así por ejemplo, SECAP partió con un mandato multisectorial; pero su nueva ley de funcionamiento de 1978 lo restringió a las actividades industriales, comerciales y de servicios, dejando fuera la FP dirigida al sector agropecuario, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA), dependiente del Ministerio de Agricultura. Hoy se advierte en cambio, una tendencia inversa para que el SECAP amplíe sus servicios hacia el sector rural.

En Venezuela ya a partir de 1962 se inició la constitución de institutos autónomos sectoriales en carácter de asociaciones civiles privadas, vinculados al INCE y a las cámaras o grupos empresariales correspondientes, incluyendo además la participación de órganos gubernamentales ligados a la actividad específica. Nacieron así INCATEX (para la rama textil), INAPET (para el adiestramiento petrolero y petroquímico), INCATUR (turismo), INCAPEN (capacitación penitenciaria), INAGRO (para el sector agrícola), INCE Construcción, INSBANCA (sector bancario), INSPROSEG (seguros) e INCE Salud. De estos nueve institutos sectoriales sobreviven en la actualidad sólo cuatro, correspondientes a los sectores textil, turismo, agrario y construcción. El INCE reabsorbe la capacitación para los demás sectores especializados aun cuando se advierte un constante movimiento hacia la creación de nuevos entes sectoriales. Tal es el caso reciente de creación del INCE Metalminero, que se encuentra actualmente en formación.

En Chile, la reorganización del esquema de FP fomentó la creación de una serie de corporaciones privadas sin fines de lucro que se constituyen oficialmen-

te como organismos técnicos intermedios (OTIR), que deben acreditar la afiliación de al menos 100 empresas con una dotación mínima total de 5.000 trabajadores de un sector o región, con el fin de administrar los recursos de éstas imputables a descuento de tributos fiscales a los efectos de la capacitación. Hasta el momento se han constituido varias de estas corporaciones, las que son especialmente fuertes cuando están vinculadas a poderosas organizaciones empresariales como son ASIVA (Asociación de Industriales de Valparaíso), SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril), ASIMET (Asociación de Industriales Metalúrgicos), CODESSER (Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural), Cámara Chilena de la Construcción, y otras. Las corporaciones citadas son reconocidas por SENCE como OTIRES y es probable que progresivamente vaya configurándose un cuadro aun más complejo de entidades sectoriales que vengan a atender la multiplicidad de ramas de actividad económica para materias de capacitación. De esta manera el sistema de capacitación chileno ha dado lugar a una intensa sectorialización - a la vez que regionalización - de las actividades de capacitación en el país.

Las IFP creadas en todos los países durante la década de los cincuenta y del sesenta, e incluso la gran mayoría de las aparecidas durante la del setenta, tuvieron en cambio una figura multisectorial. Con ello se abría la posibilidad de que una misma entidad oficial concentrara y por ende distribuyera, la atención entre los distintos sectores de actividad económica, sin mediar ningún dispositivo de asignación compulsiva de cuotas de recursos para cada uno de ellos. No obstante, esta decisión no estuvo exenta de importantes forcejeos entre el sector público y los empleadores. Estos últimos lucharon para que sus aportaciones fueran contabilizadas en forma discriminada por sectores, para asegurar la retribución comunitativa de servicios en proporción a lo recaudado de cada sector. En Colombia el tema fue objeto de ardua discusión y triunfó finalmente la tesis redistributiva, por la cual la IFP recauda todos los aportes indiscriminadamente y los asigna según las necesidades detectadas en cada sector. Más aun, se acordó que se establecería una comunitatividad relativa por regiones (departamentos) y no por sectores económicos. Cada regional del SENA dispondría para su presupuesto del 80% de lo recaudado en su respectivo departamento (provincia), siendo el 20% retenido por la Dirección Nacional de la IFP para su propio funcionamiento y para constituir un fondo de auxilio a regiones y sectores económicos con insuficiente presupuesto.

En los países donde la figura de una gran IFP multisectorial se conserva, la tendencia ha sido hacia una progresiva compartimentación interna que permite ajustarse más estrechamente a las necesidades específicas de cada uno de los sectores. Esto se advierte en la conformación de divisiones especializadas, dentro de la IFP, para la atención a determinados sectores: agricultura,

industria, comercio y servicios - como mínimo - y subdivisiones por subsectores para llegar a niveles más intensos de especificidad. Por último, vale la pena señalar que las IFP utilizan, por regla general, la figura de los centros especializados sectoriales, de cobertura nacional, para atender de manera concentrada determinadas ramas o rubros de actividad de particular importancia y significación en la actividad económica nacional. En dichos centros se focaliza la oferta no sólo de cursos y programas destinados al sector, sino la investigación y desarrollo tecnológicos, así como la prestación de servicios distintos de formación, a la que nos referiremos con detalle más adelante. Son estos centros sectoriales los que comienzan a derivar hacia lo que hoy se denomina "centros tecnológicos".

Se advierte en varias IFP - inclusive algunas de delimitada cobertura sectorial - brotes y presiones de subsectores para lograr una estructuración más especializada de las IFP en función de sus necesidades, y hasta iniciativas de independencia de algunos a través de la constitución de nuevas IFP de cobertura específica, por fuera de las tradicionales. Estas presiones han llegado a ser fuertes en el panorama de Brasil y están latentes en varios otros países. En Colombia, en virtud de un arreglo especial del SENA con la Cámara de la Construcción, los aportes de las empresas de este sector no sólo en términos de cotizaciones habituales sino de cuotas alternativas a la no absorción de aprendices, conforman un Fondo de la Industria de la Construcción (FIC) que sólo puede ser destinado a programas especiales para tales empresas.

#### b. El balance entre sectores

La creciente sectorialización de la FP es una tendencia seguramente irreversible, sea dentro de las IFP - por fraccionamiento interno de ellas - o por creación de entes alternativos.

El sector que ha demostrado más afán y capacidad de independencia es el de la construcción. Ello se debe a que la propia naturaleza de la actividad de la construcción implica un ordenamiento diferencial de las actividades de capacitación y que incluso aconseja una forma distinta de recaudación financiera para esos fines.

En México, Venezuela, Perú y Chile la industria de la construcción cuenta con entidades especializadas de capacitación. En los demás países, este rubro constituye por lo general una parcela especial dentro de la actividad de las IFP de cobertura más amplia. Pero hay muchos otros sectores que también muestran aires de independencia. Las IFP reaccionan defendiendo su mandato amplio y negociando con ellos arreglos especiales y atención diferenciada. El argumento de fondo es que en la medida que la actuación de las IFP pueda moverse

con cierta holgura entre distintos sectores de actividad, es más flexible para seguir y anticipar las oscilaciones y altibajos del dinamismo de un determinado sector. La figura de institutos sectoriales con financiamiento e infraestructura física, técnica y pedagógica propia, si bien presenta la ventaja de ajustarse muy de cerca a las especificidades del sector, presenta el inconveniente de no poder reconvertir su acción con facilidad en períodos de baja de la actividad única a que se dedica.

El punto de equilibrio, por cierto difícil de encontrar, radicaría en una adecuada especialización dentro de instituciones de más amplia cobertura o a través de institutos o agencias sectoriales afiliadas, con el fin de que exista la posibilidad de reasignar recursos y esfuerzos según las fluctuaciones de los distintos sectores en el conjunto de la actividad económica. Ello implica, además, fuertes alianzas de las IFP con los gremios y organizaciones propias de cada sector, a fin de mantener adecuados contactos, ágil seguimiento de las innovaciones y demandas ocurridas en el sector y preparada capacidad de respuesta para las necesidades emergentes. Esta es la utilidad que han demostrado las Comisiones y Comités de enlaces sectoriales que tanta fuerza y vigencia han cobrado en las IFP a través de toda la región. Pero en ciertos casos, algunos gremios prefieren independizarse de las IFP multisectoriales y crear sus propios órganos capacitadores. En la resolución de este tipo de pugnas descansa el futuro probable de la conformación institucional de la FP en los países.

Hasta ahora, las IFP multisectoriales, y más precisamente aquellas que por mandato legal cubren todos los sectores de la actividad económica, han procurado balancear las respuestas entre ellos. El peso continúa llevándolo el sector industrial, que es donde se registran las mayores demandas y donde hay menor oferta alternativa por fuera de las IFP. En términos de matrícula, se nota una progresiva "terciarización" en IFP como el SENA y el INA; por el contrario, en Perú el sector terciario ha estado descubierto hasta muy recientemente, en que la Cámara de Comercio creó a fines de 1988, un Centro de Capacitación para los Bancos y Seguros en la órbita del sector privado. De hecho, SENAC se concentra por naturaleza exclusivamente en el sector terciario, pero por el propio mandato de la ley queda fuera de su alcance todo el sector financiero, bancario y de seguros que en Brasil, como en los demás países, tiene un peso de enorme importancia.

INACAP, que compite en el mercado, continúa teniendo una dedicación prioritaria al sector secundario, tanto en términos de matrícula como de horas/instructor. Ello es significativo porque se ha comprobado que la oferta de agencias privadas de formación se concentra por lo general, en el sector de comercio y servicios, donde se requiere una infraestructura de menor costo y

donde los programas son mucho más homogéneos y, por lo tanto, susceptibles de rentabilidad por medio de economías de escala, aun para agencias pequeñas.

En el sector primario, si bien la actividad de formación es especialmente compleja - no tanto por la diversidad de contenidos técnicos, sino por los múltiples factores asociados al éxito en la aplicación de la formación - se cuenta con una red de entidades no específicamente de FP, pero que la incorporan dentro de sus actividades orientadas al desarrollo agropecuario y rural en general. Son, en su mayoría, entes de asistencia técnica o extensión agrícola, órganos vinculados a la implementación de procesos de reforma agraria y/o colonización, o bien otros de desarrollo económico y social concentrados en las áreas rurales.

En efecto, la frontera entre capacitación y asistencia técnica o extensión agrícola es bastante difusa, lo que hasta cierto punto ha mermado las posibilidades de participación de las IFP en un terreno altamente disputado por diversas instituciones públicas y también privadas. Cabe hacer notar a este respecto que la tímida acción de las IFP en el área rural durante las primeras décadas, se convierte a partir de los años setenta en un área de intenso movimiento. Amplios programas gubernamentales de colonización, reforma agraria, expansión de la frontera agrícola, desarrollo indigenista, y más tarde de la agroindustria, vinieron a remover los viejos conceptos de capacitación agropecuaria, que no era hasta entonces sino una trasposición de los patrones de capacitación en la industria hacia las áreas rurales. La capacitación agropecuaria pasa a concebirse como formación rural, que entiende a la comunidad que habita en áreas rurales como un circuito integrado de múltiples actividades que en sí pertenecen a distintas ramas de actividad económica y no exclusivamente a agricultura y cría.

Así por ejemplo, entidades de vocación netamente rural, como el SENAR, enfilan hacia las actividades de capacitación para servicios de apoyo a la agricultura e inclusive conectados al bienestar de las poblaciones rurales, como por ejemplo, salud, irrigación, pequeño comercio, servicios rurales, etc. El énfasis inicial en la capacitación de trabajadores asalariados agrícolas se vuelve hacia la atención de trabajadores autónomos y propietarios de pequeñas fincas, a la vez que para los habitantes de pequeños caseríos, que en denominación de SENAR, constituyen sectores rur-urbanos. La tónica actualmente predominante en la capacitación rural es hacia las pequeñas unidades de producción, asunto al que nos referiremos en mayor detalle en el siguiente punto de este informe. Sin embargo, la capacitación para el sector primario sigue constituyendo una de las áreas de más difícil operación para las IFP.

No sorprende que las IFP canalicen un esfuerzo comparativamente mayor al sector industrial y que, dentro de él, establezcan una gama bastante diversificada de subsectores y ramas de actividad, para las cuales disponen de una amplísima gama de cursos y programas que, a través de contenidos de combinaciones múltiples, tienden a satisfacer las especificidades de la enorme gama de ocupaciones y puestos de trabajo en el complejo y diversificado sector industrial. Analizando las estadísticas de horas/instructor, se observa que las instituciones de cobertura multisectorial otorgan un claro favorecimiento al sector industrial, al cual dedican en promedio proporciones mayores al 50% del total de horas/instructor. Son éstos, desde luego, los cursos generalmente más complejos y de más larga duración.

Hay una amplia gama de especialidades de formación que no pueden asimilarse estrictamente a un determinado sector o rama de actividad. Además, la intensidad concedida a cada rama u ocupación depende de diversas variables, entre las cuales cabe señalar el propio interés de cada rama y su aporte financiero a la institución. La gama de cursos ofrecida por las instituciones es enorme. El INA, por ejemplo, ofrece alrededor de 400 tipos de cursos bien diferenciados en los tres sectores. El SENA tiene aun más. El SENAI informa de más de doscientas ocupaciones servidas (cada una comprende a su vez una variedad de tipos de curso), destacando las que se refieren a oficios universales, esto es, las que se encuentran en los perfiles ocupacionales de gran número de ramas de actividad del sector secundario. SENAC mantiene una oferta también de más de doscientos tipos de cursos de formación. Debe tenerse en cuenta que la vigencia de la modulación pedagógica de los programas y la facilidad de armar con ella cursos ad hoc, hace que las opciones ofrecidas sean realmente muchas más que las indicadas. Es prácticamente infinito el número de cursos que pueden prepararse para fines específicos, y muy rápidamente, combinando distintos componentes de diseños curriculares básicos.

Los tipos de ocupación que se abarcan mediante cursos, seminarios, certificación ocupacional, asistencia y asesoría a las empresas, y otras modalidades de acción, van ampliándose permanentemente a medida que se detectan nuevas necesidades, nuevos grupos de aportantes de recursos que aparecen, nuevos convenios interinstitucionales o con empresas, o diversas fuentes de recursos especiales. En síntesis, se observa una ampliación generalizada del abanico de atención, que se ha acentuado particularmente durante la última década. Ello viene aparejado de una actualización y renovación de contenidos curriculares, incluyendo a veces, su parcialización y desagregación.

Varias IFP están introduciendo programas en ramas de actividad específica no atendidas desde su origen, lo que muchas veces se relaciona con el desarrollo

tecnológico y la generación de nuevos perfiles ocupacionales. Es necesario destacar a este respecto, el notable esfuerzo que las IFP han venido desplegando en los últimos años en relación con la formación para diversas ocupaciones relacionadas con la informática. En la práctica, la informática es de aplicación transversal a través de todas las ramas de actividad económica. Por lo tanto, a pesar de las especializaciones o connotaciones diversas que la informática adquiere en cada una de las instituciones, éstas han encontrado aquí un filón de enormes proyecciones para intersecciones plurisectoriales, con importantes economías de escala en la actuación institucional. SENAC, SENAI, CONET, INA, INACAP y SENA, son tal vez las instituciones que más decididamente han entrado en la senda de la informática, mostrando diversas etapas de desarrollo de este campo de actuación.

### c. Las tendencias

De acuerdo con el perfil que van tomando las IFP, es altamente probable que la especialización sectorial gane cada vez mayor terreno. El propio desarrollo tecnológico constituye una fuerza irreversible en este sentido. Además, la relación cada vez más directa y estrecha con sectores empresariales cuyo interés común está centrado en un determinado rubro de actividad, irá forzando a las IFP a proyectar sus respuestas cada vez más con una perspectiva sectorial. La amplitud de lo sectorial varía, desde luego, enormemente en cada caso. Por ello, la intensidad, volumen, o importancia de cada rubro de actividad y la presión que ejerzan las respectivas organizaciones de empleadores y trabajadores de cada una, serán probablemente determinantes para el grado de especificidad con que las IFP lo aborden.

Nuevamente se advierten aquí dos tendencias, hasta cierto punto contrapuestas. Las entidades más ligadas a los gobiernos son más proclives a mantener un mandato multisectorial que les permite movilizar recursos de manera variable entre los distintos sectores. Ello también da mayor cabida al trabajo con sectores y poblaciones en desventaja que, por lo general, difícilmente pueden ser atendidos dentro de los estrechos márgenes de un sector o rama de actividad específica. Por el contrario, las entidades más ligadas a los sectores empresariales serán arrastradas por la organización cada vez más específica de los distintos rubros de actividad, sobre todo en los sectores secundario y terciario. La propia transferencia de responsabilidades de formación a las empresas, a la que nos referíamos en el punto precedente de este capítulo, contribuirá sin duda a una creciente sectorialización de las actividades, en la medida que las empresas de una determinada rama tenderán a asociarse para buscar economías de escala en la operación de programas de formación para sus trabajadores.

## **6. LA ATENCION A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS: GESTION, TECNOLOGIA Y ASOCIACION**

Es sabido que en América Latina la gran mayoría de las unidades productivas se ubica en un rango que va desde las medianas a las micro empresas. Desde luego, el primer problema que encontramos para definir más específicamente este amplio abanico de unidades de producción es que no se ha llegado aún a un consenso sobre qué significa realmente una empresa mediana, una pequeña y una micro empresa. De hecho, los criterios adoptados en los diversos países se orientan fundamentalmente por un enfoque cuantitativo, aunque se reconoce que ello es muy limitado y que es necesario introducir una combinación de factores de índole cualitativa y cuantitativa para poder establecer una adecuada categorización de empresas. Sin entrar aquí a esta disquisición teórica y operacional, existe una visión intuitiva, relativamente generalizada, de lo que representa cada una de tales categorías. Para las IFP esta falta de precisión se convierte en una dificultad secundaria, desde el momento que por experiencia y en la práctica, se sabe el tipo de población objetivo con que deberán enfrentarse al ejecutar acciones destinadas a estas distintas categorías de empresas.

Por su vocación tradicional, las IFP tendieron a concentrar su atención en la empresa mediana y grande. De hecho, sus servicios fueron mayormente diseñados para las empresas medianas, ya que las grandes, generalmente de índole multinacional, muchas veces resolvieron por sí mismas el tema de la formación para sus trabajadores. Así y todo, estas últimas también se nutren - y en medida no despreciable - de los recursos formados por las IFP. Pero son las empresas medianas e incluso las pequeñas, las que históricamente más han utilizado los servicios de formación inicial y complementaria ofrecidos por las IFP.

Desde la década de los sesenta - pero fundamentalmente durante la de los setenta - la preocupación por una atención especializada a las empresas medianas y pequeñas fue ganando fuerza en todas las IFP. Desde luego, la importancia relativa de estas unidades de producción en el conjunto de la actividad económica, tanto en términos de número de empresas como de trabajadores involucrados, se unió al factor derivado de que allí se concentran las mayores deficiencias de capacitación ocupacional, que a su vez no pueden ser resueltas desde la propia empresa. Hemos visto con anterioridad las dificultades inherentes a las empresas de tamaño medio y pequeño para tomar conciencia de sus requerimientos de capacitación, así como su imposibilidad de organizar los programas consecuentes.

Cuando necesitan nueva mano de obra, la quieren ya lista y no están dispuestas a esperar el tiempo que demanda la capacitación. Por otra parte, se ha comprobado que existe un drenaje sistemático desde las grandes empresas, que absorben los recursos humanos ya formados - muchas veces a través de la experiencia - en las empresas de menor porte.\* De tal manera, estas últimas están permanentemente afectadas de deficiencias en recursos humanos adecuadamente capacitados.

#### a. Formación gerencial y transferencia tecnológica

Lo novedoso para las IFP en relación a las pequeñas y medianas empresas (PME), se produce cuando éstas toman plena conciencia de que las necesidades que allí se detectan superan con mucho las de mera capacitación técnica de los trabajadores. En realidad, las necesidades más acuciantes están relacionados con la gestión económica, financiera, administrativa, productiva, tecnológica, y de recursos humanos de estas unidades de producción. Las IFP se ven obligadas a abrir el espectro de sus servicios para dar adecuadas respuestas a este diversificado conjunto de deficiencias. Desde luego, no todas ellas pueden ser resueltas desde las IFP; pero éstas sí encontraron un espacio amplio y fértil para reenfocar los procesos y contenidos de la capacitación.

La formación en materia de gestión empresarial comenzó así a aparecer en el campo de acción de las instituciones, a medida que ellas iban comprometiéndose más y más con la globalidad de las preocupaciones de las unidades productivas. Se verificó que las urgencias que éstas manifestaban se relacionaban con la falta de conocimientos y habilidades adecuados para manejar los aspectos administrativos, de producción, de mercadeo, de crédito, de ventas, etc., involucrados en este tipo de organización. Si en las empresas grandes y medianas de mayor grado de estructuración funcional estas necesidades eran resueltas en el seno mismo de la empresa o con la ayuda de entes privados de formación y consultoría especializados en la materia, las pequeñas y micro-empresas estaban prácticamente desprotegidas en materia de FP y asistencia técnica integral.

Las IFP entraron poco a poco por este camino, primeramente a través de contenidos de formación adheridos de manera complementaria a otros cursos de corte técnico-productivo impartidos para las empresas pequeñas y medianas; luego, la persistente demanda por los programas de formación en gestión y su aplicabilidad a un amplio rango de unidades productivas hizo que dichos

---

\* Vidart Novo, G.- La pequeña industria y su papel en la formación de mano de obra para las unidades productivas mayores. *Boletín Cinterfor*, Montevideo, n. 83, jul.-set. 1983, p. 59-75.

programas se fueran en alguna medida independizando y tomando vida propia. Si bien el énfasis está decididamente puesto en los programas de formación gerencial para empresarios pequeños - y más recientemente para micro-empresarios - la línea comienza a diversificarse, llegando en algunas IFP a adquirir el carácter de programas para desarrollo de ejecutivos adaptados para empresas medianas de mayor envergadura.

Prácticamente todas las IFP de la región vienen prestando singular atención a la formación gerencial de las medianas, pequeñas e incluso micro-empresas. Fueron el SENA, SENATI, INACAP e INA los que iniciaron las labores en el área. Varias de estas IFP contaron con cooperación técnica bilateral, en particular brindada por el gobierno de la República Federal de Alemania a proyectos nacionales y subregionales destinados específicamente a la consolidación de líneas idóneas de atención a la PME.

Como es lógico, los programas de formación empresarial se focalizan en los propietarios de las pequeñas unidades productivas, lo que implica formar a personas cuyo desempeño debe ser extremadamente polivalente. Tan luego actúan como gerentes o administradores, como en calidad de trabajadores manuales, vendedores, etc.. Por lo tanto, la integralidad de los programas de formación es un principio férreamente defendido por todas las IFP al actuar con esta clientela.

Por lo general, los programas de formación gerencial destinados a micro y pequeños empresarios tienen el propósito de contribuir a un aumento de los niveles de productividad de las empresas, así como a disminuir los problemas ocasionados por la descapitalización de las unidades y el deterioro de su patrimonio. De ahí que los programas que se vienen estructurando otorgan prioridad a la resolución de los problemas planteados con la organización de la producción, el financiamiento y la comercialización de sus productos.

El INCE contempla dentro de su programación regular, talleres y seminarios de productividad para ser dictados a los pequeños y medianos empresarios en todo el país. Se busca incrementar la productividad del sector a través de un uso racional de los recursos que intervienen en los diferentes procesos productivos. Los cursos tienen una duración de 125 horas en total, distribuidas en 50 de tecnología y 75 de práctica; cada curso comprende cuatro módulos: fundamentos básicos para establecer un programa de productividad, racionalización tecno-organizacional, motivación e incentivos, y análisis y medición de la productividad. A través de la Dirección de Pequeñas Empresas, el INCE mantiene servicios de asesoramiento y asistencia técnica en aspectos tecnológicos y de mercadeo, con los que acompaña el proceso de consolidación de unidades productivas, luego de recibida la formación.

SENATI ha cosechado una fecunda experiencia en el desarrollo de programas no tradicionales para la pequeña y mediana empresa. Sus acciones comprenden formas diversas de atención, tales como orientación, consultoría, consejería, diagnósticos, asistencia técnica y asesoría propiamente dicha, tanto en gestión empresarial como en producción industrial, así como en materia de capacitación de los recursos humanos. SENATI cuenta con un consolidado Instituto de Apoyo a la Mediana y Pequeña Empresa Industrial (IDAMPEI), montado con la cooperación técnica de la República Federal de Alemania. A solicitud directa de las empresas, SENATI ofrece servicios técnicos en materia de información tecnológica, diseño de piezas, máquinas y útiles, fabricación de partes y prototipos, y control de calidad (metrología, ensayos mecánicos destrutivos, análisis químico-metalúrgicos, control de arena, son ejemplos de las áreas que toca el control de calidad). Con ello la IFP entra en el terreno de la prestación de servicios distintos de formación a los que nos referiremos en profundidad más adelante en este informe. Tales servicios son complementarios de los cursos de gestión empresarial. Estos últimos son variados: cómo constituir una pequeña empresa industrial, gestión empresarial, desarrollo gerencial, aspectos legales y tributarios del manejo empresarial, planeamiento y control de la producción, administración de la producción, gestión del control de calidad, productividad y rendimiento, planeamiento financiero, administración del capital de trabajo, control de costos, análisis e interpretación de balances, y muchos más. Además de los cursos regulares, el SENATI está realizando actividades de capacitación a distancia a pequeños empresarios industriales, mediante la utilización de un conjunto de 24 cuadernillos autiformativos, más reforzamiento individual y grupal a cargo de especialistas del programa; los 24 cuadernillos están organizados por un desarrollo progresivo: siete títulos de administración, otros tantos de producción, cinco de mercadeo y comercialización y otros cinco sobre contabilidad y costos.

Una de las experiencias más exitosas en cuanto a formación gerencial es la que se viene cumpliendo desde hace varios años en el INACAP de Chile, que cuenta con una unidad administrativa específica denominada "Departamento de Desarrollo de Ejecutivos" que tiene las siguientes funciones: proponer seminarios a nivel de ejecutivos, diseñar y elaborar los programas de los seminarios, proponer sus relatores, promover y administrar su ejecución, así como diseñar y elaborar el material didáctico. Las actividades en esta área se vienen cumpliendo desde 1979; en el período comprendido entre 1979-83 se llevaron a cabo un total de 92 actividades a las que asistieron 382 participantes; se totalizaron 2.622 horas de clase. Puede agregarse que el promedio de participantes por actividad fue cercano a los veinte y la duración promedio (horas/actividad) de treinta. En años recientes las actividades tuvieron un importante crecimiento: durante 1985-86 se condujeron 108 actividades a las que asistieron 1.347 participantes con un total de horas impartidas de 3.597.

Otro programa destacable de INACAP relacionado con el desarrollo de las medianas y pequeñas empresas, es el que realiza en el área rural bajo el nombre de Programa de Transferencia Tecnológica, financiado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y en el cual la IFP actúa como consultor. Uno de sus objetivos principales es impulsar la creación de empresas asociativas y cooperativas agropecuarias, agroindustriales o de artesanías, con el concurso de diversas instituciones que se encargan de los componentes de capacitación, crédito, asistencia técnica y otros, estimulando el aprovechamiento de materias primas producidas en las localidades.

INACAP se ha hecho cargo de desarrollar la capacidad de administración agropecuaria de estas explotaciones productivas así como de transferirles tecnologías adecuadas a sus niveles de producción. En 1986 el Programa registró 2.416 participantes, número que ascendió en 1987 a 4.506, lo que representa un 17% del total de la matrícula en programas de capacitación de INACAP.

INTECAP cuenta también con una División de Pequeña Empresa, que trabaja directamente con los empresarios impariéndoles carreras técnicas cortas de administración de pequeña empresa a nivel nacional y acciones de asistencia técnica dirigida a pequeños empresarios ya establecidos o por establecerse.

En forma reciente (1988) el CONET puso en marcha su Centro de Apoyo a Pequeños y Medianos Empresarios; el Centro es uno de los resultados de un convenio de colaboración recíproca suscripto entre el CONET y la Confederación General Económica de la República Argentina. Una de sus primeras acciones fue la elaboración de un curso de gestión empresaria que contempla cuatro áreas de capacitación: dirección y administración, aspectos legales y sociales, comercialización e innovación tecnológica. El primer curso fue impartido a pequeños y medianos empresarios y a personas que tienen capacidad para tomar decisiones gerenciales en este tipo de empresas; asistieron al mismo más de un centenar de participantes.

El INA de Costa Rica inició a partir de 1977, a través de su Departamento de Formación en la Empresa, un plan piloto para capacitar a propietarios y administradores de pequeñas empresas, fundamentalmente en el área de administración y técnicas productivas. A lo largo de los primeros diez años (1977-86) se capacitaron más de 5.000 personas. En la actualidad, los cursos son impartidos por la sección de pequeña empresa del Departamento de Asistencia Técnica a Empresas; durante 1987 asistieron a estos cursos alrededor de mil participantes en las dos grandes áreas en que se dividen los cursos de gestión empresarial. La primera es la administrativa (incluye cursos de técnicos de

administración, administración gerencial, uso del dinero y rentabilidad, contabilidad básica, principios de costos, elementos de mercadeo, administración financiera y finanzas para la pequeña empresa, así como dirección de recursos humanos); la segunda se vincula con el área de la producción (administración de la producción, organización del mantenimiento, control de inventarios, organización y control de la producción, mejora de los métodos de trabajo, distribución en planta y costos de fabricación). Los cursos tienen una duración promedio de 36 horas, y se imparten en sesiones nocturnas de tres horas cada una.

Otra iniciativa del INA, emprendida con la cooperación técnica alemana, que luego se expandió hacia el resto de las IFP del istmo centroamericano, se refiere al método Aprendizaje por Acción (APA). A través del mismo se procura lograr una participación plena y activa de grupos de micro y pequeños empresarios (tanto urbanos como rurales) en cuanto al diagnóstico de sus problemas y a la solución de los mismos. En el método APA la dinámica del proceso enseñanza/aprendizaje se basa en la resolución grupal de problemas concretos presentados por los participantes; el análisis y solución se lleva a cabo durante varias sesiones a partir del trabajo del grupo de "autoayuda", apoyado por un instructor del INA.

A través del programa de asesoría a las empresas, el SENA ha venido ya por largos años depurando una metodología de atención que busca involucrar a toda la organización de la empresa, comenzando por la gerencia. A estos efectos, el SENA divide la mediana empresa y la pequeña del sector formal, de la micro-empresa a la cual ha destinado un programa intensivo desde 1988. En el primer caso, la IFP destaca hacia la empresa un profesional asesor que, durante un período que puede variar de cuatro a seis meses, trabaja con el personal de la empresa especialmente a los niveles de dirección y de mando. Se elabora a continuación un diagnóstico de la situación y se establece con la gerencia un plan de acción destinado a sentar las bases del proceso de desarrollo de la empresa. El mismo asesor participa en la ejecución del plan, trabajando con especial intensidad las áreas críticas detectadas en la empresa. El SENA enfatiza la visión futurista de este programa ya que el resultado debe mostrarse en un plan de desarrollo de la empresa a mediano y largo plazo, elaborado por la propia gerencia y cuya aplicación y cumplimiento será objeto de seguimiento posterior por parte del programa de asesoría del SENA.

El SENA despliega una vasta actividad relacionada con la capacitación en el área del desarrollo gerencial. Dos de los más originales son los vinculados con los "Laboratorios Empresariales" y con la Formación a Distancia. El Laboratorio Empresarial es un proyecto piloto del SENA confiado a la regional Antioquia-Chocó, y lleva casi tres años de vida. Procura desarrollar habilidades y

transformar conductas generales para la toma de decisiones, apoyadas en el manejo eficiente de la información interna y externa de la empresa. El programa está destinado a gerentes, ejecutivos y empresarios de un nivel de escolaridad alto; se atiende unas 800 personas por año. Entre los cursos impartidos están el desarrollo de seminarios-talleres de sensibilización de gerentes en la concepción de la empresa en función de sistemas de información y el seminario de capacitación para la compra de *hardware* y de *software*. Los seminarios están integrados en forma multidisciplinaria (empresarios, analistas de sistemas, analistas de métodos cuantitativos, etc.) y se organizan en torno a la resolución de problemas.

En el marco del sistema de Formación a Distancia, el SENA ha destinado un esfuerzo importante para la atención de cursos de desarrollo gerencial. Entre las experiencias innovadoras relacionadas con la acción de la entidad junto a las empresas, se ha diseñado hasta 1987 un conjunto de más de cuarenta cartillas en el área de la gestión empresarial que contienen temas de contabilidad, costos, mercadeo, administración de personal, organización, créditos, finanzas y producción. Además del material impreso, se cuenta con veintisiete programas en videocasete y cinco programas de radio que actúan como complemento de las cartillas.

SENAI es una institución más conocida por su atención a las empresas de mayor tamaño con las que mantiene fluidos contactos y que son a la vez, las que procuran mayoritariamente sus servicios. No obstante, en Brasil la clasificación de empresas según tamaño establece para la mediana empresa un número de trabajadores de 100 a 499, siendo la gran empresa la que cuenta con 500 trabajadores o más. De tal manera, muchos de los programas que SENAI dirige a las pequeñas y medianas empresas absorben un amplio elenco de tamaño de unidades productivas aun cuando las empresas pequeñas, esto es hasta 99 trabajadores, empiezan a ganar terreno como foco de atención del SENAI. Son muy pocas las informaciones de que se dispone para las actividades realizadas hacia la PME por esta IFP a nivel nacional. Solamente se cuenta con la referente al Departamento Regional de São Paulo que estructuró un equipo de apoyo a la pequeña y mediana industria en su División de Asistencia a la Empresa y a la Comunidad. La estrategia de atención comprende dos etapas. En la primera de ellas se hace un diagnóstico con grupos de empresas de la misma rama de actividad o con un mismo rubro de producción. En la segunda etapa, el SENAI procede a la atención individualizada de acuerdo con las necesidades específicas de cada establecimiento. Dos grandes líneas de actuación quedan a disposición de las pequeñas y medianas industrias: preparación de recursos humanos y asistencia tecnológica a sus problemas de orden estructural.

Este tipo de programas se ha instituido en todos los departamentos regionales de SENAI en Brasil, integrándose al trabajo del gobierno y de entidades privadas para ampliar el espacio económico de dicha comunidad empresarial.

Bajo la misma égida de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) en que opera SENAI, existe también el Departamento de Asistencia a la Pequeña y Mediana Industria (DAMPI), órgano creado en 1972 y mantenido y administrado por la propia CNI. Probablemente SENAI no ha emprendido una acción más maciza con la PMI por la propia existencia del DAMPI como órgano paralelo en el seno de la CNI. De tal manera, DAMPI y SENAI se dividen el terreno y trabajan a veces de manera conjunta en proyectos específicos relacionados con cuestiones tecnológicas, gerenciales y de mano de obra.

La acción de SENAI se centra en la asistencia tecnológica a las empresas, desarrollada caso a caso, para la solución de problemas presentados por los empresarios. Tal asistencia es bastante especializada y diversificada, pero se concentra principalmente en dos áreas: métodos de fabricación, y racionalización de la producción. Además, el SENAI distribuye publicaciones técnicas, ofrece becas de estudio a empresarios y patrocina seminarios tecnológicos específicos para empresas de una misma rama industrial. De acuerdo a los datos con que se cuenta para 1982, de los 151 programas desarrollados, el 70% fue absorbido por pequeñas empresas de hasta 99 trabajadores. En materia de rama industrial, la industria del vestuario ha sido la privilegiada, concentrando también cerca del 70% de las actividades desarrolladas en ese año.\* Las PMI procuran asesoría tecnológica en áreas de racionalización de la producción y métodos de fabricación (46% de las horas de atención destinadas en 1987). Otros servicios solicitados con frecuencia son los tests, ensayos y trabajos industriales realizados en los laboratorios y talleres de las escuelas.

SENAC desde siempre ha puesto énfasis en el trabajo junto a pequeñas y medianas empresas, que son la gran mayoría en el sector del comercio que la entidad atiende. Desde 1982 inició un proyecto piloto de apoyo integrado a las pequeñas y medianas empresas, pero esta vez incluyendo con especial énfasis a las microempresas. Cubre tanto los aspectos de preparación de mano de obra como el desarrollo de las capacidades gerenciales de los empresarios, con el fin de favorecer el crecimiento y estabilización de las microunidades de comercio. El SENAC cuenta desde 1983 con un Programa de Desarrollo Empresarial (PRODEMP), que lanzó un proyecto especial llamado "Apertura y administración de pequeños negocios" que contempla inclusive el montaje, en São Paulo,

---

\* Leite, E.M. y Caillods, F.- *Educação, treinamento e emprego na pequena empresa*. São Paulo, SENAI, 1985.

de un video club para autoformación empresarial, más actividades de difusión tecnológica y consultoría para la pequeña y micro empresa. El SENAC también asigna una alta prioridad a la incorporación y uso de la informática en la gestión empresarial; en ese sentido ha realizado experiencias importantes tanto en materia de asesoría y asistencia, como de formación.

#### **b. La apertura a la microempresa: el énfasis asociativo**

El deslinde entre la pequeña empresa y la microempresa es tan poco claro como lo es entre esta última y el sector informal. En realidad, se trata de un continuo por lo que las IFP al ir entrando a atender un sector o nivel, se enfrentan inevitablemente al nivel inmediatamente inferior de estructuración empresarial. De tal manera, al abocarse a un trabajo decidido con la pequeña empresa, tomaron contacto con la voluminosa franja de la microempresa - de entre 1 y 10 trabajadores - que presenta grados muy variables de organización, productividad y estabilidad. No es posible incluso determinar hasta qué punto esta nueva categoría de usuarios se asemeja en sus características a la pequeña empresa o más bien a las unidades productivas del sector informal. La derivación progresiva que las IFP hicieron hacia la microempresa a partir de sus experiencias con la pequeña, lleva a pensar que se las aproxima como unidades formales de producción o prestación de servicios. Sin embargo, una vez más, las estrategias evolucionan con gran rapidez y ya las IFP han identificado y puesto en práctica formas precisas de atención que reconocen la especificidad de la microempresa y sus diferencias con la pequeña y desde luego con la mediana. Menos clara es su separación de las estrategias de intervención concebidas para el sector informal, sobre las cuales nos detendremos en el capítulo IV de este informe.

Interesa relevar acá algunas de las experiencias de las IFP en su apertura a la microempresa, sobre todo por el énfasis que ponen en el desarrollo de la productividad y capacidad competitiva de estas unidades de producción. De hecho, a la escala de absorción de las microempresas, el acento está, al igual que en el caso de las empresas pequeñas, en el desarrollo gerencial y en la transferencia tecnológica.

El SENA es la institución que cuenta con más consolidada experiencia en este tema. Participa como secretaría técnica del Plan de Desarrollo de la Microempresa del gobierno de Colombia, en el cual le compete responsabilizarse por todos los componentes de capacitación destinados a los microempresarios atendidos en el Plan. El énfasis de los programas del SENA está en los aspectos técnicos, de gestión y organizativos y aunque los márgenes de formalidad de las unidades productivas atendidas no están precisamente definidos, se sabe que la mayor parte de los usuarios podría incluirse en la categoría de microempresas del sector informal, por lo que se volverá sobre este tema en el capítulo IV.

El programa de Formación para el Desarrollo de la Pequeña Empresa Rural (vastamente conocido en la región bajo su sigla PER)\* es otra ilustración sobre la temática de la superación de los contenidos puramente técnicos que habitualmente se asigna a los cursos de formación, esta vez aplicada en el ámbito de la microempresa rural. Aquí el proceso capacitador se basa en la movilización de la organización de la comunidad para la formulación y ejecución de proyectos productivos; el componente de capacitación técnica es complementado por contenidos de capacitación empresarial y capacitación organizativa. El papel que se adjudica a los instructores y a los promotores es el de facilitadores del proceso y animadores de la comunidad; son los mismos campesinos quienes progresivamente toman en sus manos la gestión de su propia capacitación, así como de los proyectos productivos en los cuales la capacitación técnica es inserta. La capacitación aparece en la propia dinámica de formulación y ejecución de proyectos productivos. El papel de la IFP se define no tanto en la capacitación directa de los campesinos, sino transfiriendo a las organizaciones locales la capacidad de gerenciar proyectos productivos asociativos y de generar la autosuficiencia colectiva.

Con este enfoque, se daba un paso significativo: dos nuevos tipos de población objeto aparecen para los programas de capacitación de las IFP. Por un lado, los líderes y multiplicadores de la comunidad, que asumen la tarea de capacitadores de sus pares, una vez entrenados por la IFP; por otro, los técnicos y agentes de las varias instituciones que, junto a las IFP, participan en los proyectos integrales de los que la capacitación hace parte.

El proyecto regional PER impulsado por CINTERFOR, tuvo la virtud de llamar la atención de las instituciones sobre el problema de la microempresa y del desarrollo rural, hacia 1984. Si bien la metodología experimentada no ha sido aplicada exactamente en todos los países, causó un remozamiento en las modalidades utilizadas, poniendo de relieve la importancia de la coordinación interinstitucional y de la participación del campesino en la detección de sus necesidades y en la búsqueda y solución de sus problemas. Es difícil evaluar los logros del PER, puesto que no revierten en simples cifras estadísticas. Pero puede asegurarse que ha hecho impactos diferentes y sustanciales en relación con el desarrollo de la economía campesina, allí donde ha sido experimentado.

El INFOP es una de las instituciones que ha consolidado el PER en Honduras. Ha probado sus resultados positivos en tres zonas del país y en beneficio de 39 comunidades. El proceso de capacitación tiene su base en la

---

\* El programa regional PER fue impulsado desde 1984 por CINTERFOR a nivel de 15 países latinoamericanos, a través de un proyecto financiado por la Comunidad Económica Europea (CEE) y que contó con el apoyo del Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de la OIT en Turín.

movilización de los beneficiarios para su organización y de la comunidad, para la formulación y desarrollo de proyectos productivos. Dentro de ellos, el componente de capacitación va siendo ofrecido en función de las necesidades que la propia comunidad y los participantes van detectando.

Después de varios años de experiencia con los planes integrales para el sector rural, y después de las experiencias con el PER, el INA las reformuló en el Programa de Asesoría al Sector Rural (PROASER). Matizado de las orientaciones del PER, el PROASER define su área de acción capacitando en forma integral a la población vinculada a la pequeña y mediana empresa rural agrícola, pecuaria, silvicultura y agroindustria. El Programa se presenta como medio para mejorar las condiciones económicas y sociales de dicha población, inserto en la perspectiva de desarrollo global y propuesto a generar o consolidar formas asociativas de tipo económico, que promuevan la integración de los pequeños y micro productores.

En el SENA los programas de Promoción Profesional Popular Rural (PPPR) constituyen el antecedente y a la vez la más nítida expresión del enfoque PER a través de la llamada capacitación para la participación campesina (CAPACA), que aborda objetivos de organización empresarial y de autogestión asociativa de pequeños y microproductores. Con frecuencia recurre a la acción coordinada con entidades de desarrollo social, para que las acciones contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, mediante la capacitación para el empleo, la generación de actividades productivas, el incremento del ingreso y la solución de necesidades básicas (salud, vivienda, educación) en el marco de una filosofía de desarrollo rural integrado. Un programa con el mismo enfoque se aplica en las zonas urbanas, bajo la sigla de CIPACU. Si bien estos programas son fundamentalmente de promoción social, intentan activar este proceso a partir de la producción. El foco de organización de los microempresarios - rurales y urbanos - está en su organización y en la gestión rentable de su producción de pequeña escala, por la vía de la asociación.

La figura de los multiplicadores comunitarios y de los agentes institucionales constituye un apoyo a los proyectos productivos y aparece fundamentalmente ligada a proyectos integrados de desarrollo social y por lo tanto en campos tales como la autoconstrucción de vivienda y de infraestructura física o de instalaciones productivas, el mantenimiento y desarrollo de esa infraestructura, la prestación de servicios básicos de salud y el apoyo a programas educativos tales como los de alfabetización.

La microempresa es también foco de atención en SECAP desde 1988, en virtud del convenio que la IFP ha firmado con la Unidad Ejecutora del Programa

Nacional de Microempresas (UNEPROM) lanzado como macizo programa del gobierno actual. Se trata de un programa de asistencia crediticia a las microempresas a través de grupos solidarios o asociativos y se ha requerido la participación de SECAP como eje de la capacitación de estos microempresarios.

El INA ha entrado en un programa gubernamental similar de apoyo a las microempresas en Costa Rica y el INCE se prepara para hacer otro tanto en el macizo plan que ha lanzado el gobierno de Venezuela con idénticos fines.

Indudablemente, la inserción de las IFP en este complejo campo de acción se ve favorecida cuando ellas son llamadas a ejecutar un papel definido dentro de planes integrales lanzados desde altas esferas del gobierno. Es en estos casos en los que las IFP pueden actuar con mayores garantías de eficacia pues trabajan junto a un conjunto de instituciones especializadas que complementan sus programas de manera articulada en función de un desarrollo global de la microempresa. El esfuerzo individual para la IFP entonces disminuye; su papel queda claramente definido y reforzado por los componentes aportados por las demás entidades participantes en el programa.

Cuando las IFP no cuentan con ese marco político y operativo multi-institucional, sus esfuerzos hacia la microempresa no pueden sino mantenerse en volúmenes modestos. El costo de los programas es alto, sobre todo por lo oneroso que resulta la identificación y movilización de usuarios dispersos y atomizados, generalmente desmotivados y reticentes a la formación. De ahí la importancia otorgada por las IFP a la organización y asociación de microempresarios para constituir un colectivo accesible. El costo de la formación propiamente tal es, sin embargo, reducida una vez que se ha consolidado una adecuada estrategia de intervención. Además, una pequeña dosis de formación, asistencia y/o transferencia tecnológica puede acarrear significativas mejoras de productividad e ingresos a la microempresa.

Hasta ahora las IFP más ligadas a los gobiernos son las primeramente llamadas a participar en los programas gubernamentales de apoyo a la microempresa. Por lo tanto, es probable que ellas cuenten con mayor probabilidad con un respaldo macizo - y con la asignación de recursos correspondiente - para actuar en planes integrales de desarrollo del sector. En esta área se está poniendo a prueba la capacidad de las IFP para contribuir efectivamente a la consolidación y estabilización de las microempresas y, sobre todo, a la generación de nuevas unidades productivas.

Este tema, fuertemente ligado al de generación de empleo, es objeto de peculiar atención en los ámbitos de la FP en tiempos recientes. Más allá de las

experiencias que analizaremos más adelante en relación con la atención que estas IFP han desplegado hacia los sectores en desventaja, existe en la actualidad el convencimiento de que los procesos de descentralización productiva y administrativa, así como la profunda reorganización que comienza a operar en el aparato productivo en los países de la región, serán favorables al microempresario. La nueva composición del sistema económico atenúa en cierta medida la vieja distinción rígida entre empleado y empleador, funcionario y prestador de servicios. Las grandes empresas se fragmentan en pequeñas unidades interrelacionadas y las conexiones entre ellas a veces generan consorcios para hacer frente a una cadena de producción o a una producción acumulada de gran volumen. Este proceso de miniaturización de las unidades productivas si bien reciente e incipiente en los países de la región, comienza a convertirse en tendencia real. De tal manera, lejos de disminuir, los pequeños negocios probablemente aumentarán, exigiendo cada vez mayores calificaciones técnicas y de gestión para poder funcionar integradamente y con éxito en el conjunto del sistema productivo.

## 7. NUEVOS ROLES EN EL DESARROLLO DE LA TECNOLOGIA Y LA PRODUCTIVIDAD

Uno de los rasgos más salientes del perfil actual de las IFP en los países de América Latina es que ellas ya trascienden con mucho un papel estrictamente circunscrito a la formación. Como hemos visto, el propio enfoque, objetivos y campos de actuación que se fue definiendo a través de la evolución del concepto y la práctica de la FP, dio lugar a un notable viraje en el tipo de servicios ofrecidos por las IFP aun dentro del campo específico de la formación. Pero lo que marca tal vez de manera definitiva el punto de inflexión en la trayectoria de estas instituciones, es el salto cualitativo que ellas dan cuando ingresan por un terreno nuevo como es el de la prestación de servicios distintos de la formación, apuntados al desarrollo de la tecnología y la productividad.

### a. Implantación de la nueva estrategia

Es cierto que no hubo una ruptura abrupta y ubicable con precisión en un momento histórico, de los patrones convencionales de actuación, hasta entonces ceñidos al campo de la formación. De hecho, varias IFP, estimuladas por el contacto permanente con las empresas y por la comprensión cada vez más global de los factores determinantes en el mejoramiento de los estándares de producción, productividad, competitividad y rentabilidad de las unidades de producción, fueron incursionando de manera esporádica al principio, más sistemática después, en la prestación de servicios que al comienzo fueron concebidos como colaterales y conexos a la formación de los trabajadores. Utilizaron para ello la

**infraestructura y la capacidad técnica que habían capitalizado para ofrecer servicios de formación, en la medida que aquellas le posibilitaban dar respuestas puntuales a requerimientos directos y específicos de empresas con las cuales entraban en un contacto más integral.**

**En esta línea entraron IFP como SENAI, SENATI, SENA, SENAC, INACAP y probablemente otras de las que no se cuenta con datos sobre este tema. En efecto, las IFP parecen no reconocer en su debida magnitud la significación renovadora de esta línea de actividad o por lo menos, sus informes no relevan sistemáticamente esta información. La mayor parte de las experiencias fueron conocidas a través de este estudio por exploración directa en las IFP que se tuvo la ocasión de visitar a estos efectos. También a partir de folletos y publicaciones en general destinadas a promoción en las empresas, así como de artículos periodísticos y boletines diversos de las propias IFP o de medios externos.**

**Varias IFP accedieron, al inicio casuísticamente, a realizar trabajos de producción de piezas y repuestos para las unidades productivas que se lo solicitaban, a alquilar máquinas y equipamientos para uso de las mismas, a realizar trabajos de laboratorio, a resolver problemas técnicos y de gestión enfrentados por las empresas en su proceso productivo, etc.. La mayoría de las veces, las IFP cobran por estos servicios "extras", sea en dinero, en especies o en canje por materiales, herramientas y equipos.**

**Es reciente el ejercicio de las nuevas funciones de prestación de servicios distintos de la formación: ellas adquirieron cierta cristalización en SENAI a mediados de la década del setenta. Hasta entonces, varias entidades tales como SENA y SENATI ya habían acumulado alguna experiencia en este tipo de servicios aprovechando los espacios y tiempos libres dejados por las actividades de formación y siempre supeditados a las posibilidades e interés de las unidades operacionales directamente involucradas con las empresas solicitantes.**

**A inaugurar esta forma de actuación, estas IFP estaban dando un significativo paso en el sentido de colaborar desde otros ángulos complementarios al de la formación de mano de obra, a mejorar los niveles de desempeño y productividad de las unidades productivas y a incrementar la calidad de los productos, bienes y servicios por ellas entregados al mercado.**

**Dos razones fundamentales convergieron para que esta línea de trabajo se fuera estructurando de manera más sistemática en el seno de las IFP:**

**- Por una parte, las IFP habían ido asumiendo progresivamente un papel clave ante las empresas pequeñas y medianas, que se fueron convirtiendo en**

clientela mayoritaria desde el momento que las grandes empresas iban tomando creciente iniciativa y responsabilidad directa sobre la capacitación de sus trabajadores. El segmento de la actividad económica operando en manos de la pequeña y mediana empresa no sólo era y continúa siendo el mayoritario, sino que además es el más vulnerable ante la crisis económica, que se abatió sobre los países desde mediados de los años setenta. Por otra parte, son justamente estas empresas de menor grado de estructuración las que están en una posición más difícil para invertir por sí mismas en amplios programas de formación y desarrollo tecnológico, y desde luego, en imposibilidad de hacerlo desde el punto de vista de su capacidad organizativa.

Simultáneamente, son las pequeñas y medianas empresas las que vienen demostrando un mayor dinamismo en el proceso de reestructuración económica, así como las que constituyen los embriones a partir de los cuales comienza a darse la recuperación productiva en los sectores más dinámicos y prioritarios; son, en última instancia, las que vienen protagonizando el despegue de aquellos sectores volcados para la exportación. Resulta evidente que en el proceso de ajuste económico y reordenamiento productivo se deberá atender a los imperativos de flexibilidad, agilidad y oportunidad que se plantean a la producción volcada para las exportaciones al mercado mundial; y son precisamente las pequeñas y medianas empresas con adecuados desempeños tecnológicos y sólidas vinculaciones al mercado, las que están en mejores condiciones de atender a la demanda que formula la transformación productiva. Son estas unidades productivas las que permiten mostrar nuevos caminos de reorganización sobre la base de pequeñas unidades articuladas en circuitos, cadenas y complejos de producción altamente flexibles.

En su contacto cotidiano con este tipo de empresas, las IFP reconocieron que los mayores problemas que éstas enfrentaban iban más allá de una simple disponibilidad de mano de obra técnicamente calificada y que no existían agencias y servicios estructurados para atender las necesidades múltiples de estas unidades productivas. Por esa vía, se inicia un proceso de "asistencia" que, con el correr del tiempo, se iría diversificando en varias líneas de prestación de servicios. La asistencia a las empresas, y sobre todo a las pequeñas y medianas, va tomando el carácter de asistencia integral, y por lo tanto multidimensional, constituyéndose así en el germen de las actividades de prestación de servicios no convencionales que poco a poco fueron aumentando hasta completar un elenco actualmente bastante rico.

- En segundo lugar, la misma crisis económica afectó a las IFP, que vieron recortados sus presupuestos y, consiguientemente, se encontraron forzadas a explorar nuevas fuentes de financiamiento, so pena de tener que bajar los niveles de actividad que ya habían alcanzado, o reducir sus cuadros de personal

y sus gastos generales. La prestación de servicios, si bien de alcance cuantitativo relativamente insignificante en un comienzo, constituía una alternativa para solventar algunos gastos y utilizar de manera provechosa la capacidad física, técnica y humana disponible, a veces subutilizada por saturación de oferta en los tradicionales cursos de las IFP.

Más adelante y en la medida que las IFP fueron consolidando su posición en la prestación de servicios, entró a jugar un tercer móvil, que en la actualidad ha ganado neta primacía por sobre el factor de búsqueda de recursos alternativos antes señalado: la legitimidad y solvencia ante el medio empresarial. La capacidad demostrada por las IFP para abordar de manera global la problemática de gestión y producción de las unidades productivas y para contribuir eficazmente a superar los cuellos de botella por ellas enfrentados en un espectro amplio de factores técnicos y tecnológicos, les abriría las puertas para un renovado credenciamiento ante los sectores empresariales.

Como efecto interno directo, las IFP se nutrían de una nueva veta de actualización y sintonización tecnológica con el medio productivo, que las recolocaba en la difícil senda de acompañar la evolución tecnológica imperante. Cabe destacar que este nuevo papel es asumido por las IFP siempre en íntima relación y como función complementaria con lo que consideran que sigue constituyendo su cometido principal: la formación. Son significativas las interrelaciones entre ambas funciones, que los ejecutivos de las IFP aducen como justificativo para haber emprendido esta nueva línea de trabajo. Al respecto, varios entrevistados citan factores tales como el que esta estrategia es una manera de estimular la actualización del personal técnico de la IFP, al propiciar un contacto más próximo con el sector productivo, sus problemas y dificultades. A la vez, constituye una vía eficiente y natural para absorber nuevas tecnologías en uso y permite la familiarización con la reorganización de los procesos productivos dentro de las empresas.

De esta manera, la prestación de servicios estaría repercutiendo en una mejora de la calidad de la enseñanza y en una mayor adaptación de los programas de formación a las características reales del mercado de trabajo.

Ese ideal de integración entre ambas funciones no siempre opera en la práctica con toda la fluidez necesaria, ya que las condiciones en las que ha de manejarse la prestación de servicios exigió en muchos casos la implantación de estructuras específicas dentro de los centros de formación, la creación de órganos exclusivos para este tipo de servicio (el caso de los laboratorios, por ejemplo) y, en casos extremos, administraciones paralelas dentro de una misma unidad para producir por un lado formación, y por otro, prestación de servicios. En algunas situaciones, las actividades de prestación de servicios son localizadas en áreas físicas exclusivamente destinadas a ese fin.

Sin embargo, esta preocupación permanece y las IFP buscan varias maneras de lograr un enlace orgánico y constante entre ambas funciones, considerando siempre que la prestación de servicios distintos de la formación debe desarrollarse con un efecto directo sobre la actualización y mejoramiento de los programas de formación y que su expansión no puede en ningún momento sacrificar los cometidos de formación que, afirman, constituyen su razón de ser. Sin embargo, hay variadas opiniones, dentro de las mismas IFP, y no existe un posicionamiento oficial de las instituciones respecto a las relaciones prácticas entre ambas funciones.

En los países en que fue abordado este tópico del estudio, quedó de manifiesto que prácticamente todas las IFP ya realizan (o programan realizar a corto plazo) actividades que se encuadran en la categoría de prestación de servicios distintos de formación. Una visión de conjunto del elenco de servicios prestados por las instituciones permite ubicarlos en los siguientes tipos:

- **Asesoría a las empresas:** abarca trabajos de diagnóstico y de recomendaciones en todos los campos de la gestión empresarial, abordando aspectos tales como la organización funcional de la empresa, finanzas, comercialización, administración y capacitación de personal, costos, etc.
- **Asistencia técnica:** incluye colaboración y consultoría a la empresa en asuntos ligados más directamente al proceso productivo, tales como técnicas para mejorar la productividad, reducción de costos, aumento de la producción, *lay-out* de equipos y maquinarias, modificaciones en el proceso productivo, desarrollo de nuevos productos, modificación de productos ya existentes e inclusive la producción de modelos y prototipos.
- **Trabajos técnicos para áreas de apoyo a la producción:** contemplan servicios tales como control de calidad, diseño de productos, piezas y herramientas y trabajos de peritaje, a través de la utilización de equipos, instrumentos, maquinarias e instalaciones de laboratorio de las propias IFP.
- **Trabajos productivos:** incluyen la elaboración y producción de piezas y trabajos especializados en máquinas, a través de la cesión o alquiler de equipamiento y máquinas a las empresas.
- **Investigación aplicada:** involucra el estudio de métodos y productos que puedan ser incorporados al proceso productivo de las empresas y que redunden en la mejoría de la productividad de las unidades productivas que las adopten.
- **Difusión y divulgación tecnológica:** incluye la transferencia, a los sectores productivos correspondientes, de las informaciones sobre innovaciones

técnicas, nuevas tecnologías, materias primas, herramientas, instrumentos y maquinaria, y sobre nuevos productos y procesos que aseguren la actualización tecnológica de las unidades productivas a que se destinan.

Estas diversas categorías son abordadas con distinta frecuencia y diversa intensidad por las IFP. Algunas sólo realizan una, dos o tres de ellas, siendo las más comunes las de asesoría y asistencia técnica, más cercanas a la formación. En el otro extremo, la menos practicada es la investigación aplicada, por ser la más distante de la función tradicional de las IFP. Ello se explica porque en prácticamente todos los países, centros especializados de investigación y experimentación tecnológica ajenos a las IFP han hecho suya esta función.

No pocas IFP han entrado en variados proyectos conjuntos con este tipo de centros y con universidades e institutos tecnológicos, cuyos contenidos contemplan una gama importante de propósitos: universidades y centros participan activamente en los programas de expansión/modernización/introducción de innovaciones y cambios operativos y técnicos de las IFP; éstas a su vez, ceden sus laboratorios y talleres para prácticas y ejercicios de alumnos, docentes e investigadores.

No menos revelador resulta el entusiasmo de algunas IFP por estimular la creatividad tecnológica. Así, en el Perú, el SENATI convoca a un concurso de tecnologías aplicadas a la industria manufacturera, junto al organismo rector de la ciencia y la tecnología de su país (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) y el Banco Industrial del Perú. En este mismo orden cabe citar el Concurso Nacional de Creatividad para Docentes (CONCRID) del SENAI iniciado en 1984 con una periodicidad anual. Concebido para estimular la integración entre formación y tecnología, a través del propio personal docente, este concurso ha dado lugar al aparecimiento de nuevos e importantes inventos tecnológicos en el mismo seno de la institución.

#### b. Investigación, desarrollo y difusión de tecnologías

Dadas las proyecciones que comienza a adquirir, así como por las perspectivas que en esta materia se abren en los nuevos rumbos que imprimen algunas IFP a sus labores, resulta oportuno aludir al tema de la investigación, desarrollo y difusión de tecnologías de una manera más detenida.

Es este un campo de actuación aún incipiente en las IFP; de todos modos, preciso es reconocer que se asigna a esta labor un lugar preeminente en las nuevas políticas que han adoptado, entre otros, SENAI, SENA e INA. Muchas de estas iniciativas son conducidas por las propias IFP; en otros casos, las IFP celebran convenios con instituciones de investigación científica y tecnológica,

así como con universidades, para su realización. En esta línea de razonamiento, resulta importante señalar dos hechos: en primer lugar, desde épocas recientes, la investigación científica y tecnológica para ajustar su desempeño, pasa a constituir una de las necesidades prioritarias de las IFP; en segundo lugar, las IFP son vistas como *partenaires solventes* y reconocidas por instituciones de investigación y docencia superior para la puesta en práctica de emprendimientos conjuntos.

Las actividades de investigación y desarrollo por parte de las IFP son parte integrante de paquetes más amplios de prestación de servicios a las empresas. Sin ánimo de agotar la lista de estos emprendimientos se citan apenas algunos ejemplos para ilustrar lo apuntado.

Dentro del amplio espectro de actividades de prestación de servicios que realiza el SENA se destacan la asesoría y asistencia técnica a empresas, los trabajos para áreas de apoyo a la producción así como los trabajos productivos, el desarrollo de investigaciones aplicadas y la difusión de información técnica y tecnológica. Esta última función ha alcanzado notable peso en la entidad, que ha llegado a implantar una línea de divulgación tecnológica en categoría de nueva modalidad de formación.

A partir de la infraestructura existente en sus centros sectoriales de formación el SENA ha comenzado a establecer "centros de servicios tecnológicos" en ciertas áreas clave del desarrollo industrial de Colombia. Su objetivo es impulsar la modernización de los procesos productivos en los respectivos sectores económicos. Estos servicios tecnológicos que se ofrecen principalmente a las pequeñas y medianas empresas, se concentran en información y asistencia técnica, capacitación del personal e investigación. Las primeras labores en esta dirección se iniciaron en 1987, y hasta el presente se las ha implantado en el sector de confecciones, alimentos, construcciones y artes gráficas. Actualmente el SENA está fortaleciendo la prestación de servicios en el sector de los plásticos; para ello, con cooperación de la República Federal de Alemania, está desarrollando un Centro Latinoamericano del Plástico en Cali. El origen de este Centro fue la creciente demanda de asistencia requerida por empresas dedicadas a fabricar productos plásticos, dada la carencia de tecnología, de técnicos y de ingenieros expertos en el manejo de los procesos de transformación de las materias plásticas.

Desde 1974 opera en Cali el Centro de Desarrollo Tecnológico/Asistencia Técnica a la Industria (conocido como CDT/ASTIN) con el propósito de apoyar y desarrollar acciones que impliquen la utilización de las tecnologías basadas en la ingeniería de diseño y fabricación, así como la gestión empresarial en general. Este programa, que es llevado a cabo en forma conjunta con la

**Federación Metalúrgica Colombiana (FEDEMETAL)** actúa en tres áreas: diseño e investigación aplicada, producción, e información tecnológica. En 1988 se llevaron a cabo en convenio con universidades colombianas algunos proyectos que merecen citarse, a simple título de ejemplo: diseño y construcción de un troquel para el estudio y análisis del desgaste en las herramientas utilizadas para troquelar y su recuperación mediante soldaduras especiales; diseño y construcción de una máquina rectificadora plana de banco para el mecanizado de insertos utilizados en la fabricación de moldes y troqueles; diseño y construcción de un dispositivo para medición de la fuerza de corte en procesos de taladrado; diseño y construcción de un troquel para el análisis y estudio de la tecnología del troquelado de precisión a corte fino.

El Centro Colombo-Italiano del SENA, destinado a la tecnificación de la industria metalmecánica con sistema CAD/CAM, promueve la investigación tecnológica aplicada: diseño y cálculo de productos metalmecánicos; diseño, cálculo y construcción de dispositivos para producción; análisis y diseño de procesos metalmecánicos; fabricación, montaje y prueba de prototipos con máquinas herramientas, etc. otros programas de esta IFP que privilegian la investigación científica y tecnológica son el Programa Nacional Textil (Medellín), el Centro de Formación Profesional y Servicios Tecnológicos de Calzado (Cúcuta), Centro Colombo-Canadiense de la Madera (Medellín), Centro Latinoamericano de Especies Menores (Tuluá), Centro Metalmecánico (Barranquilla), Centro Agropecuario (Buga).

En lo que atañe al SENAI, desde hace algunos años esta IFP reconoce que todas las labores conducentes al desarrollo de la capacitación de mano de obra para satisfacer las demandas tecnológicas, exigen también el desarrollo de un sistema que ponga énfasis en las investigaciones tecnológicas, la asistencia tecnológica, la prestación de servicios específicos y el desarrollo de tecnologías propias. Para atender esta necesidad, el SENAI formuló una estrategia a partir de tres líneas de acción: uno, promovió un programa de modernización de las unidades operacionales, en particular en aquellas vinculadas con los dominios de mayor progreso tecnológico, mediante la incorporación de máquinas, equipos y estrategias de instrucción tecnológicamente avanzadas; dos, amplió la base tecnológica de las escuelas de enseñanza técnica de la propia institución, a través del fortalecimiento de las actividades de investigación y desarrollo; y tres, creó un conjunto de centros tecnológicos que constituyen unidades específicas consideradas como puntas de lanza en el desarrollo, absorción, adaptación y difusión de tecnologías. Al presente, la creación de núcleos avanzados sectoriales constituye una de las estrategias básicas del SENAI; ella se viene materializando por dos vías: por la modernización de unidades existentes o por la implantación de nuevas unidades especiales de sólida estructura tecnológica. A este tema nos referiremos en el punto siguiente de esta sección.

Baste por ahora mencionar que en materia de investigación tecnológica el Centro de Mecánica de Precisión (SENAI, Departamento Regional de Rio Grande do Sul), en convenio con la Universidad del Estado, ha desarrollado proyectos y prototipos para el sector metalmecánico, electrotécnico, así como en instrumentación informática. El Centro de Tecnología de Metalmecánica del Departamento Regional de Rio de Janeiro desarrolla proyectos de producción de piezas, elabora prototipos e incluso efectúa trabajos en serie. Ejemplos similares de experimentación e investigación tecnológicas, servicios de laboratorio (control de calidad, normalización, ensayos, medición, etc.), difusión tecnológica, diseño industrial, asistencia técnica avanzada, etc., son atendidos por otros centros del SENAI (soldadura en Rio de Janeiro, fundición en Minas Gerais, química y textil en Rio de Janeiro, mobiliario en Rio Grande do Sul, cuero y calzado y curtiembre en Rio Grande do Sul, tecnología de la construcción en Brasilia, alimentación y transporte carretero en Rio de Janeiro, cerámica, artes gráficas y mecánica de precisión en São Paulo, celulosa y papel en Santa Catarina, etc.).

Uno de los múltiples ejemplos que se puede mencionar en materia de cooperación SENAI/Universidad es el referido a la participación del Centro de Formación Profesional del SENAI de Taguatinga (Brasilia, DF) en el proyecto destinado a estudiar la tecnología de aerodeslizadores aplicada a pequeños vehículos (en forma conjunta con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Brasilia).

El INA por su parte desarrolla labores de investigación aplicada y difusión técnica y tecnológica en el marco de un cuadro más amplio de prestación integral de servicios a las empresas, por ejemplo en materia de asesoría y asistencia técnica.

A partir de 1985 el INA comenzó a ejecutar un programa de tecnología apropiada. Su objeto es difundir de manera sistemática, y con una cobertura nacional, tecnologías sencillas que permitan elevar la productividad de los pequeños y medianos productores. Tales tecnologías se refieren a "soluciones" caracterizadas por el empleo de recursos locales, comprensibles y controlables por los usuarios.

El programa se apoya en tres líneas de acción: investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, transferencia de tecnologías y difusión tecnológica. Para cumplir con este programa, y en particular en lo relativo al de desarrollo tecnológico, el INA suscribe convenios con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y universidades y centros de investigación del país.

Algunos de los emprendimientos llevados a cabo en el período 1985-86 se refieren al diseño y construcción de prototipos, experimentación, evaluación y ajuste del prototipo de: biodigestor, prensa para pacas (almacenamiento de forrajes), máquina trilladora de forrajes, máquina trilladora de frijoles, máquina sembradora para maíz y frijoles y macana abonadora, ariete hidráulico, molino de viento de doble efecto, secadores y calentadores solares, tecnología de construcción bambú-suelo/cemento. El interés del programa se vuelca hacia las áreas de tecnología de construcción, energía solar, minihidráulica, pequeña maquinaria agrícola e industrial, biodigestores y energía biomásica, tecnologías de producción agrícola y cultivos, y tecnología de producción maderera.

Para concluir la ilustración de algunas experiencias del INA, se puede evocar el proyecto sobre energía solar ejecutado con el Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnologías de Costa Rica y The Saint Louis Solar Energy Association de Colorado (Estados Unidos), así como el proyecto para la transferencia técnica del sistema constructivo con bambú propiciado con la Universidad de Costa Rica.

### c. La creación de centros tecnológicos

Las estrategias que las IFP desarrollan para la implantación de las actividades de prestación de servicios distintos de la formación son las más variadas. Sin embargo, se observa como común denominador la tendencia a organizar estas actividades alrededor de determinadas áreas o rubros específicos de actividad productiva, generalmente sobre la base de centros especializados que han tenido la posibilidad de contar con equipos y laboratorios avanzados y de alcanzar una excelencia técnica y suficiente autonomía de financiamiento y operación.

La forma organizativa hacia la que están enfilando algunas de las IFP de la región para atender más adecuadamente los requerimientos de formación y asistencia integral a las empresas de sectores económicos específicos son precisamente los centros tecnológicos o centros especializados. Desde hace algunos años, y parcialmente en respuesta a las políticas de ajuste económico y reordenamiento productivo, algunas IFP de la región están transformando sus centros de formación en focos de desarrollo e irradiación de tecnologías para aquéllos sectores prioritarios o más dinámicos de la economía.

El hecho que caracteriza a estas nuevas unidades operativas es que además de impartir programas de formación para jóvenes y adultos (aprendizaje, habilitación, complementación, etc.), han comenzado a elevar su atención hacia la enseñanza media técnica, cursos postsecundarios, universitarios, e incluso de posgrado. Junto a esta dimensión de formación estos centros son los ejes de

lanzamiento de un conjunto de actividades adicionales ligadas al desarrollo de la productividad en las empresas; es en ellos donde se radican ambiciosos programas de asistencia técnica integral, desarrollo de investigación tecnológica aplicada, difusión de información tecnológica, etc. Estos centros, núcleos, unidades, cuentan con una gran autonomía gerencial, administrativa y financiera que los autoriza a actuar en forma ágil, flexible y dinámica y que los habilita a atender las demandas que se le formulen en un amplio espectro de necesidades. De ahí que sus procesos organizativos sean, muchas veces, diferentes a los que rigen habitualmente en los centros múltiples de las IFP.

Como se expresó al comienzo de este capítulo, la tendencia que se insinúa hacia el cambio del sujeto protagónico de atención de las IFP se observa con toda claridad en el caso de los centros tecnológicos. De ninguna manera se habla de que la empresa sustituya al trabajador en cuanto sujeto de su acción; de lo que se trata es de mostrar que existe un nuevo énfasis en la activación de las IFP. Los trabajadores siguen siendo los directamente atendidos en sus necesidades de formación; lo que sí ocurre es que ésta se inscribe en programas más amplios de atención de las necesidades de las empresas, particularmente las pequeñas y medianas; y éstas no sólo reclaman la capacitación de sus trabajadores, sino que también requieren un acompañamiento que les permita despegar en el marco de nuevas políticas económicas, de reordenamiento productivo y apertura de mercados.

Por lo general, los centros tecnológicos del SENAI o los centros especializados de desarrollo tecnológico del SENA abordan la capacitación de trabajadores, técnicos de nivel medio, así como cursos de actualización y perfeccionamiento tecnológico para profesionales (universitarios o no) que trabajan en el sector. Mas también alcanzan con su función formativa a niveles directivos y gerenciales de pequeñas y medianas empresas en el ámbito de los manejos de sus unidades: cuestiones financieras, de producción, comercialización, desarrollo de nuevos productos, precios, etc. En materia de prestación de servicios no formativos, la mayoría de estos centros cuenta con personal, equipamiento, recursos y solvencia profesional que les permite abordar la asistencia en materia de normalización, ensayos de materiales (físicos y químicos), investigación aplicada, consultoría de proyectos, desarrollo de nuevos productos, ingeniería de procesos; en pocas palabras: ofrecen una amplia gama de servicios de extensión tecnológica.

Los centros que han avanzado más en esta materia vienen definiendo con precisión algunas áreas principales que se interconectan y refuerzan mutuamente: la referida a la investigación científico-tecnológica aplicada, la de normalización y ensayos, la de asistencia técnica, la de comercialización, la de divulgación tecnológica.

Un hecho constante en prácticamente todos ellos, ha sido el papel decisivo que desempeñó la cooperación técnica internacional, mediante el aporte de equipos de tecnología avanzada, la preparación del personal para actuar en los nuevos servicios, la presencia de consultores o especialistas desde el exterior y trayendo a los países receptores el *know how* necesario para la realización de un trabajo de alto nivel de calidad como el demandado por los sectores productivos. En este sentido, la cooperación, sobre todo de carácter bilateral, se define en la actualidad claramente asociada a una transferencia de tecnología de producción, a diferencia de las primeras etapas en que se volcaba mayoritariamente a la tecnología de formación.

Algunos ejemplos permiten ver la dimensión del grado en que estos nuevos servicios surgieron asociados a la cooperación técnica de varios países industrializados que fueron poniendo de manifiesto, además, una cierta vocación especializada en determinadas áreas de actividad. De tal manera, se puede observar el efecto simultáneo sobre varios países de la región en la misma área, asociada a cooperación de una misma fuente.

En el caso de Brasil, SENAI lleva la delantera en la región con la implantación de varios centros tecnológicos, en los cuales se concentra la actividad de prestación de servicios. En la actualidad ya ha montado diez (aunque hasta ahora sólo denomina así a cuatro de ellos), abarcando las áreas de curtiembre, cuero y calzado, mobiliario, mecánica de precisión, textil/química, soldadura, metalmecánica, fundición, electricidad/electrónica, y recientemente transportes y alimentos. La estrategia de implantación de centros tecnológicos y de progresiva transformación de centros especializados para desempeñar nuevos papeles en el desarrollo de la tecnología y la productividad alcanzó el nivel de una política institucional para enfrentar el desafío tecnológico. La dotación y capacidad técnica alcanzada por estos centros se apoyó en gran medida en la cooperación técnica internacional de las más variadas fuentes: Canadá (mobiliario y maderas), Alemania Federal (mecánica de precisión y soldadura), Japón (electrónica y electricidad), y combinaciones de cooperación de Francia, Israel, Suiza y República Democrática de Alemania, con la de agencias internacionales como OIT, BIRF, ONUDI y universidades norteamericanas y europeas, para equipamiento y funcionamiento de varias unidades y programas donde se asentaron posteriormente prestaciones de servicios.

Otro tanto demuestra el SENATI. El Instituto de Apoyo a la Mediana y Pequeña Empresa Industrial (IDAMPEI) fue creado con la cooperación de la República Federal de Alemania. Este Programa tiene como objetivo principal apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa; en términos generales ofrece no sólo capacitación y asesoría en los campos de la gestión empresarial y la producción industrial, sino además servicios especiales de diseño y dibujo

técnico, desarrollo de prototipos, fabricación de partes, control de calidad, etc. Sus servicios tecnológicos para las empresas industriales se orientan a los servicios de taller, diseño industrial y control de calidad. En materia de investigación aplicada, el IDAMPEI lleva realizados un proyecto de desarrollo de un taxi triciclo para tres pasajeros que atenderá las necesidades de una zona del país; desarrolló una trilladora a pedal para descascarar granos. Su laboratorio de pieles y cueros ofrece a la industria de ese sector asesoría para encarar pruebas físico-mecánicas de cuero.

El Instituto Peruano-Italiano de Formación Profesional Leonardo Da Vinci opera desde hace pocos años; fue concebido en el campo de las máquinas herramientas con control numérico; una parte de su actuación se dirige a prestar apoyo a las empresas que vienen adoptando esta tecnología; pero la originalidad de la labor de este Instituto es haber elaborado más de ochenta trabajos para empresas peruanas que abonaron una cifra significativa en concepto de salarios de personal, materiales, herramientas, depreciación de las máquinas y un cierto margen de ganancia.

Como se dijo antes, varios centros especializados del SENA en áreas clave para el desarrollo industrial de Colombia, han evolucionado hacia "centros de servicios tecnológicos" que sirven para impulsar la modernización de los procesos productivos en sus respectivos sectores. Los servicios tecnológicos ofrecidos fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas son: información y asistencia técnica, capacitación de personal, e investigación, entendida ésta como ajuste y adecuación de tecnologías. El SENA cuenta con una serie de estos centros nacionales especializados; la mayoría de ellos fue desarrollado con cooperación técnica internacional. Ejemplos de estas unidades especializadas son, entre otros, el Centro de Desarrollo Tecnológico y Asistencia Técnica a la Industria (ASTIN) creado con la cooperación de la República Federal de Alemania, que también apoyó el centro metalmecánico de Barranquilla. El centro del mueble y la madera de Medellín fue dotado técnica y pedagógicamente con la cooperación de Canadá y el textil con la del Reino Unido. El reciente centro de informática industrial ha sido montado en virtud de un acuerdo de cooperación con Italia. Otros centros especializados del SENA son el de artes gráficas, textiles, confecciones, industria de alimentos, cuero y calzado, construcción y obras civiles, plásticos y corcho, hotelería y turismo, náutico-pesquero y de mandos medios. Estos han sido montados con cooperación de OIT, Holanda, Francia, Inglaterra y otros.

El CONET de Argentina tiene planes para instalar a corto plazo cuatro Núcleos Especializados Sectoriales (NES). El primero de ellos, en el área de electrónica, robótica y computación, con la cooperación de Italia que donará el equipamiento y asistencia técnica dentro de un macizo proyecto de cooperación

denominado "Club Tecnológico" que incluye a varias entidades, entre ellas el CONET. El NES para el área de hotelería y gastronomía está siendo negociado en el marco de la cooperación del Reino de España. El de artes gráficas se concretaría también con la cooperación de Italia, y el de óptica se enmarca en un convenio de intercambio con la República Democrática Alemana.

Y así podría continuar la lista. De hecho, la cooperación internacional ha sido decisiva para que estas unidades alcanzaran el nivel de equipamiento y operación que les permitiría asumir un liderazgo efectivo y reconocido en los respectivos países en el área de su respectiva especialidad. A partir de allí, la consecuencia natural era aprovechar la infraestructura y capacidad técnica para ir más allá de la formación, prestando servicios que pueden ofrecer a las empresas con el sello de garantía de adecuados estándares de calidad, tecnología avanzada y depurada, precisión y puntualidad. Una vez que este camino se mostró fértil, las negociaciones de cooperación técnica fueron incluyendo crecientemente objetivos de prestación de servicios.

#### d. Constantes y proyecciones

Parte de la estrategia utilizada por las diversas instituciones que están prestando servicios es la cobranza por los trabajos efectuados. A diferencia de los servicios formativos, por lo general todos los servicios de asistencia son pagados por las empresas. Los costos son estimados de diferente manera, según los casos y los países: muchas veces las IFP cobran sólo el costo de las horas/hombre, materias primas y equipos utilizados; en otras ocasiones, los centros calculan sus costos de acuerdo a los valores vigentes en el mercado; en este segundo caso, se busca no sólo establecer una competencial leal con proveedores de estos servicios, sino que también explorar la posibilidad de crear unidades autofinanciadas.

Con relación al pago de los servicios, ya se ha dicho que los mismos se ajustan a distintas circunstancias: algunas veces son en moneda, otras a través de materias primas, cesión de equipos, préstamos de profesionales, etc.

Por lo general, todas las actividades que desarrolla el personal de los centros tecnológicos fluyen y se recuperan para la formación: el mismo personal técnico y docente que capacita actúa en el área de prestación de servicios a las empresas, aunque preciso es reconocer que algunos de los centros han establecido claras separaciones entre una y otra actividad. Quienes reclaman la unidad formación/asistencia, sostienen la prioridad que tienen los centros en materia de capacitación de mano de obra. Quienes han optado por separar ambas operaciones aducen razones de carácter administrativo, el elevado costo de los equipos utilizados - sea en el área de la producción como en el área de

**laboratorios - las materias primas empleadas, la escasez de profesionales especializados con la debida solvencia científica, tecnológica y profesional, etc.**

Aunque las formas y montos de cobro varían entre unas y otras IFP y según los distintos servicios prestados, en general procuran resarcirse por lo menos de los costos directos en que incurren. Dada la naturaleza del financiamiento de las IFP, fundamentalmente con aportes de las empresas, la venta de servicios podría ser considerada por las empresas usuarias como una sobretasa a sus contribuciones. Sin embargo, es justificado por las IFP - y los empresarios endosan tal justificativa - por tratarse de una línea complementaria a la formación propiamente dicha, que quedaría fuera de los beneficios garantizados por la cotización compulsiva, destinada al mantenimiento de los servicios convencionales de las IFP.

El reconocimiento por parte de los empresarios del derecho de cobranza de las IFP sobre estos servicios, aun a precios de mercado, constituye un indicador de que los servicios son considerados valiosos. Algunas IFP, sobre todo con las pequeñas empresas, prestan el servicio en forma gratuita o sólo cobran los costos de materiales y de uso de máquinas e instrumental. Otras cobran los costos reales del servicio, pero por lo general sin afán de lucro y por lo tanto con precios un poco por debajo del mercado, por lo menos hasta que logran prestigiarse ante las empresas y mantener un nivel de contratación de servicios rentable pero que no exceda el volumen que consideran adecuado para equilibrar estas funciones con la de formación.

Durante 1988 el Departamento Regional de São Paulo del SENAI puso en marcha en algunas de sus escuelas técnicas un Sector de Apoyo Tecnológico a las Industrias (se lo conoce con la sigla SAT), apoyado directamente en una alianza con los empresarios de los respectivos sectores, con los que se ha acordado inclusive las formas y cálculo de precios de cobro de tales servicios a las empresas. Los SAT funcionarán como polos de absorción, fijación y transferencia de nuevas tecnologías, destinados prioritariamente a las industrias pero, en la medida de lo posible, también a agencias gubernamentales e instituciones de enseñanza e investigación. Las actividades de los SAT están dirigidas a cuatro aspectos básicos: desarrollo de productos, desarrollo de procesos productivos, control de calidad y divulgación de informaciones tecnológicas. En enero de 1989 ya los primeros SAT estaban funcionando en las escuelas de SENAI de mecánica de precisión, artes gráficas y metalurgia. Para 1990 está prevista la instalación del sistema en la Escuela Textil y de Plásticos.

Este es uno de los pocos intentos conocidos hasta ahora para establecer sistemáticamente una política de cobro de servicios. De hecho, la mayor parte de las IFP no registran un rubro especial de captación de recursos por esta vía, probablemente porque la envergadura de los mismos aún no lo justifica.

A pesar de que no se cuenta con evidencias sobre el tema de los nuevos roles frente a la tecnología y la productividad para todas las IFP de la región, las experiencias conocidas ponen de manifiesto algunos rasgos que permiten adelantar ciertas hipótesis relativas a la implantación de una línea de trabajo de prestación de servicios como los descritos:

- La iniciativa de emprender estas funciones parece asociada fundamentalmente al trabajo intensivo de las IFP en el *sector industrial*. Las instituciones de por sí volcadas específicamente a la industria, y aun las multisectoriales que conceden prioridad al sector industrial, son las más proclives a instaurar este tipo de funciones que, por lo general, nacen y se desarrollan en relación con las distintas ramas de la industria, y encuentran allí su mayor campo de expansión (SENAI, SENATI, SENA). Más tarde, este tipo de servicios se ha ampliado a la actividad agropecuaria e incluso al comercio y los servicios, sobre todo en las estrategias de asesoría, asistencia técnica y difusión y divulgación tecnológica (SENA, SENAC, INACAP, INA). En el caso de la investigación aplicada comienzan a aparecer programas de envergadura en determinadas actividades agrícolas y pecuarias, especialmente en IFP como SENA e INA.

- Las IFP que cuentan con mayor *injerencia del sector empleador* en su conducción, son las que entran de manera más masiva y explícita en estas funciones no convencionales. Al ser éstas definidas como servicios a las empresas, encuentran legitimidad y apoyo en los empresarios, al punto que están dispuestos a pagar por ellos, independientemente de su contribución compulsoria a la respectiva IFP. Por el contrario, las IFP en las que los gobiernos han ido tomando mayor control y que son vistas por las empresas como entes más asociados al aparato estatal, muestran mayores dificultades para abrir un elenco amplio de servicios no convencionales, y sobre todo, para cobrar por ellos. En su mayoría, las IFP de este tipo enfatizan la prestación de servicios a las pequeñas empresas, a partir de programas que incorporan elementos de política social y que están más directamente relacionados con los servicios de formación.

- Las IFP de mayor *trayectoria, peso y legitimidad* ante los sectores productivos son las que están en mejores condiciones para implantar con éxito líneas de este tipo. Inclusive requieren para ello haber superado una serie de etapas que no sólo implique disponer de una capacidad instalada para la prestación de servicios, sino que legitime su idoneidad en este campo a través de una imagen reconocida de "autoridad" tecnológica.

- Sobre todo para la línea de contratación de trabajos de producción y de apoyo técnico por parte de las empresas, así como de investigación y desarrollo de tecnologías, se requiere una *infraestructura sólida y actualizada*, aun

cuando no sea necesario incurrir en tecnologías de punta. Más aun, los servicios especialmente orientados hacia las pequeñas y medianas empresas se precian de ajustarse a niveles apropiados y accesibles de tecnología para las unidades usuarias. De hecho, las grandes empresas tienen la capacidad propia para realizar los servicios que las medianas y pequeñas deben contratar externamente, por lo que son estas últimas las que constituyen la franja de mercado prioritaria a la que se orientan las IFP. Por lo tanto, más que una gran sofisticación tecnológica, lo que se requiere es *solvencia en el conocimiento y manejo de las tecnologías* y criterios para aconsejar las tecnologías más adecuadas a cada caso. Ello indica que por lo menos las líneas de difusión y divulgación tecnológica requieren una infraestructura liviana y dependen más de una capacidad y agilidad técnica y de personal de alto nivel, que incluso una IFP joven puede desarrollar con gran eficiencia.

- Un alto grado de *autonomía financiera y operativa* es favorable para emprender este tipo de servicios no convencionales, no sólo a nivel global de las IFP, sino en las propias unidades operativas que las desarrollan. De hecho, estos servicios surgen y prosperan con mayor facilidad en unidades operativas bastante autónomas que, si bien frecuentemente tienen cobertura nacional, están desconcentradas de la autoridad central y funcionan como órganos relativamente independientes. Inclusive, si bien los grados de autonomía financiera de estas unidades varían, se advierte en general que ellas tienen una cierta discrecionalidad para la utilización de los recursos captados por la venta de servicios, que son mayoritariamente volcados en la misma unidad operativa en lugar de canalizarse hacia las arcas centrales de la institución. Esto implica también un estímulo para las unidades interesadas o forzadas a buscar nuevas o mayores fuentes de financiamiento.

- El salto hacia la prestación de servicios se posibilita con la afluencia de *recursos extrapresupuestales* que puedan ser destinados a montaje, equipamiento y operación de las unidades sin menoscabar las funciones de formación que, se sostiene, no pueden verse reducidas sino más bien fortalecidas, por este nuevo papel institucional. Tanto para las inversiones requeridas como para los gastos e insumos materiales de funcionamiento, las IFP llegan a *alianzas con órganos gremiales de empresarios*, fundamentalmente de asociaciones sectoriales, frecuentemente locales, que les ceden equipos directamente, materias primas, herramientas y hasta laboratorios, o que respaldan y propician las donaciones de firmas vendedoras interesadas en colocar sus productos en el mercado. Mención especial requiere en este sentido lo antes señalado sobre la importancia incuestionable que ha tenido la *cooperación internacional* tanto bilateral como multilateral como fuente de recursos financieros, físicos, técnicos y humanos para dotar a las unidades operativas de las IFP que prestan servicios, de la capacidad requerida.

- La **flexibilidad administrativa** y especialmente el **manejo ágil de personal** se apunta como uno de los factores condicionantes del buen éxito en la prestación de servicios por parte de las IFP. Han desplegado un gran esfuerzo en la formación y hasta reconversión de su personal, para poder lidiar con el nuevo cometido, que exige técnicos de alta calificación. A veces se han visto obligadas a buscar artimañas para escapar a las rigideces institucionales y poder contratar personal especializado de nuevo perfil y hasta para pagar salarios fuera de las escalas habituales para poder responder a las exigencias de mercado que les plantea el absorber servicios a las empresas. Estas excepciones a las políticas instauradas de contratación y remuneración del personal crea no pocos problemas. Según lo indican, se trata de una estrategia provisional en tanto se consolidan estas nuevas funciones dentro de la entidad y hasta contar dentro de sus cuadros con el personal debidamente capacitado para su cumplimiento.

Para cerrar esta visión panorámica de los nuevos papeles de las IFP en lo que dice relación con la prestación de servicios no convencionales de apoyo al desarrollo de la tecnología y de la productividad, podemos señalar lo que se detecta como proyección futura por parte de las propias IFP. Todo indica que esta nueva línea de acción llegó para permanecer. Un primer indicio lo encontramos en el hecho de que si bien las IFP manifiestan que la implantaron para hacer frente a dificultades presupuestarias, pasado el peor momento de la crisis no sólo la mantuvieron sino que la ampliaron.

Por otro lado, el análisis de los planes de varias entidades da cuenta de que ellas pretenden, en el futuro, ampliar las redes de unidades volcadas a la prestación de servicios. Están considerando en sus presupuestos importantes partidas de recursos, en gran medida provenientes de la cooperación técnica internacional, para unidades que se dedicarán no sólo a la formación, sino también a actividades de desarrollo de la tecnología y la productividad como los descritos en este estudio.

En algunos casos las nuevas acciones están tan institucionalizadas en el interior de las IFP, con órganos y programas especialmente destinados a planearlas e implementarlas, que es poco probable su desactivación y desaparición.

Lo que en definitiva hace que esta línea de trabajo sea prácticamente irreversible para las IFP, es la acogida, aceptación y apoyo que han encontrado para ello en el medio empresarial. Estamos ante una nueva reafirmación de legitimidad, que trasciende incluso hasta esferas de altas decisiones y control en materia científica y tecnológica. Un caso notable es el de los laboratorios de control de calidad del SENAI, que cuentan con credenciales del Instituto

Nacional de Metrología (INMETRO) para impartir laudos técnicos a las empresas para certificar la calidad de sus productos.

Lo que sustenta por último la permanencia y probable expansión de esta línea de acción, es el hecho antes señalado de que las IFP centran cada vez más su acción en las necesidades concretas y flagrantes de las empresas; y si estas necesidades van más allá de la formación, las IFP intentarán darles acogida en la medida de sus posibilidades, de manera complementaria a la formación. Parece haberse llegado al convencimiento de que, en las circunstancias actuales, la formación, por sí sola, no resuelve el problema del factor trabajo en las unidades productivas, cada vez más interrelacionado con problemas tecnológicos y de gestión y organización de la producción. Más aun, que el entrar simultánea e interrelacionadamente en estos tres campos, se estaría ejerciendo una influencia recíproca altamente positiva para el mejoramiento de la calidad de cada uno de estos servicios ofrecidos por las IFP, y con un resultado comparativamente más beneficioso sobre el aparato productivo en su conjunto.

Recuérdese también que hoy por hoy, las IFP pretenden enfatizar que su clientela está conformada por el continuo de unidades productivas que van desde las más grandes y/o avanzadas tecnológicamente, hasta las más pequeñas y rudimentarias. Todo este conjunto es el que constituye el blanco de llegada actual de las IFP. De tal manera, el acompañar esa heterogeneidad tecnológica y el insertar la formación en una solución más amplia, es más efectivo y realista, sobre todo para las pequeñas unidades de producción, que son las que más requieren apoyo de instituciones especializadas. Ello implica subrayar no sólo el dinamismo y las interconexiones que operan entre los distintos tipos de apoyo requeridos por las empresas, sino entre la propia diversidad de unidades organizativas que conforman el aparato productivo.

## IV

### LAS IFP COMO INSTRUMENTOS DE POLITICA SOCIAL

Existe un consenso generalizado en los medios institucionales de la formación profesional, y en general en los círculos interesados en los temas de la educación y el desarrollo, en el sentido de que muchas de las experiencias de apertura de las IFP a los sectores en desventaja han sido de gran interés y que en conjunto el proceso ha producido un gran aporte de aprendizajes y desarrollos metodológicos, que no sólo son aplicables al campo específico de los grupos en desventaja, sino que también han catalizado y enriquecido los procesos de innovación en la formación profesional "clásica".

Ahora bien, este proceso de apertura a las poblaciones en desventaja es aún relativamente reciente y su desarrollo ha experimentado las incertidumbres y conflictos propios de un cambio que afecta fibras muy sensibles - internas y externas - en las instituciones, lo que no siempre ha permitido la continuidad necesaria para la validación y el perfeccionamiento de sus métodos y estrategias.

De otra parte, los sistemas institucionales de planeación-evaluación y de diseño técnico-pedagógico no estaban preparados para los retos de esta apertura, y en muchos casos los desarrollos se dieron por fuera de los mismos, o fueron experiencias que no gozaron de la continuidad suficiente para haber logrado su institucionalización. En consecuencia, gran parte de la información sobre las experiencias no ha quedado registrada en los sistemas institucionales de información, o su inclusión se hizo forzando las categorías originales de los sistemas diseñados para responder a fenómenos distintos. Si bien algunas de las IFP han empezado a adaptar sus sistemas de información para incorporar nuevas modalidades de acción, y nuevos grupos objetivo de la formación, el proceso es demasiado reciente y puntual.

Sucede también que algunos rasgos muy marcados en la cultura institucional de las IFP como son el pragmatismo, la propensión a la acción y la mística de servicio - que tienen un indudable signo positivo - en ocasiones se expresan en actitudes menos deseables como son la improvisación, el voluntarismo y un cierto descuido en la elaboración de los marcos teóricos y metodológicos de las innovaciones surgidas en la práctica. Entre otros problemas esto conlleva algo de ligereza en la definición de objetivos, estrategias, metas, poblaciones

objetivo, etc., y casi absoluta escasez de diseños sistemáticos de seguimiento y evaluación.

Todo lo anterior plantea dificultades al observador del fenómeno, quien tiene que apoyarse casi exclusivamente en información parcial, heterogénea en su contenido y esencialmente de tipo descriptivo-cualitativo. Un esfuerzo exhaustivo de recuperación y análisis de las experiencias de las IFP en este terreno requeriría de tareas de recolección, procesamiento y análisis de información, así como de enmarcamiento teórico, que estaban por fuera del alcance de este estudio. Menos aun un enfoque evaluativo, que además requeriría técnicas experimentales y/o estudios de caso muy elaborados.

En la elaboración de este capítulo se buscan dos objetivos: en primer lugar proponer algunos criterios mínimos de tipo teórico y metodológico para abordar el tema y permitir un análisis comprensivo y contextualizado, que permita ubicar el proceso de apertura de las IFP a la atención a grupos/sectores en desventaja dentro del marco más amplio del proceso de adaptación y ajuste institucional a las cambiantes demandas del medio económico y político-social; en segundo lugar, recuperar algunos de los elementos más significativos desde el punto de vista estratégico y metodológico en las experiencias registradas, apuntando a la construcción de un bosquejo de lo que podría constituirse en un modelo de formación profesional para grupos o sectores en desventaja.

## **1. LAS IFP ANTE LOS SECTORES EN DESVENTAJA**

La cuestión de los "sectores sociales en desventaja" es un tema que se inscribe en el marco general de las reflexiones acerca de las políticas y los efectos sociales del desarrollo. Por ello, antes de entrar directamente al examen de las experiencias de las IFP en atención a sectores o grupos en desventaja, conviene hacer un breve comentario acerca del papel que, en general, han jugado las mencionadas instituciones como instrumento de política social en el desarrollo de América Latina.

En un sentido amplio, se tomará el concepto de política social como el arco de estrategias y decisiones globales dirigidas a orientar los efectos del desarrollo de tal manera que sus resultados se traduzcan en el logro de criterios de equidad y de justicia social, así como en mejoras efectivas sobre la calidad de vida de la población, independientemente de la cantidad de bienes que sean movilizados o acrecentados en el proceso.

La política social se convierte en categoría instrumental cuando actúa como herramienta de los sistemas de programación y evaluación operacional, admi-

nistrativa y financiera específicamente dirigidos a hacer efectivo el logro de los objetivos sociales en la planeación global del desarrollo. Su eficacia se expresa en su capacidad de colaborar en la reducción de las desigualdades sociales por la vía de la redistribución de recursos y de oportunidades. Es decir, en su capacidad de transferir recursos sociales a las poblaciones más desfavorecidas, y de fortalecer sus potencialidades de participación, especialmente en los procesos de producción y distribución de la riqueza.

Si la clave de una política social es su carácter redistributivo, es claro que la sola existencia y la forma de financiamiento de la gran mayoría de las IFP de América Latina, basada en cargas impositivas de destinación específica que gravan a los sectores empresariales más desarrollados y que orientan sus servicios a poblaciones en general de extracción popular constituye, por lo menos en principio, un significativo mecanismo de redistribución del ingreso por la vía fiscal.

Por supuesto, una apreciación más exacta del impacto de esa redistribución, de sus determinantes, de sus alcances, de sus procesos y de sus beneficiarios específicos exige gran espíritu crítico. A manera de ejemplo, habría que preguntarse en qué medida la financiación que aportan las empresas más desarrolladas revierte sobre ellas mismas por la vía de los incrementos en productividad generados a través de la formación profesional, los que no siempre son transferidos integralmente a la remuneración del trabajo. Sería necesario también discriminar el peso de los factores relacionados con el origen socioeconómico de los receptores de la formación profesional en la medición de su impacto, visto como rentabilidad del esfuerzo educativo.

Téngase en cuenta, por otra parte, que los procesos redistributivos pueden darse no sólo entre estratos sociales, sino también entre sectores económicos, entre regiones geográficas, entre grupos demográficos, etc.

Sin embargo, no obstante las dificultades para llegar a una apreciación precisa sobre el grado de eficiencia, de eficacia y de equidad con que la formación profesional en América Latina ha aprovechado su potencial como instrumento redistributivo de la riqueza social, hay dos hechos fundamentales cuya evidencia está prácticamente fuera de discusión:

En primer lugar, que la formación profesional es una de las formas de redistribución del ingreso que se dan a través del trabajo, aspecto que reviste gran importancia porque en general se acepta que el empleo y el ingreso, junto con la participación política, constituyen las piezas claves de la movilización vertical y que, por lo tanto, la compatibilización de mejoras efectivas en la productividad con aumentos cuantitativos y cualitativos del empleo es una de las prioridades esenciales de una política social.

En segundo lugar (no por menos importante), que la población usuaria de los servicios de formación profesional ha sido siempre "sector social en desventaja", puesto que en su gran mayoría proviene de los estratos socioeconómicos de menores ingresos, para las cuales ella es generalmente la única alternativa de educación y de mejoramiento de sus posibilidades de inserción laboral.

Ahora bien, la desventaja es un concepto relativo. Se está en desventaja con relación a otras personas, o a otra situación posible. Por ejemplo: la población objetivo clásica de las IFP a pesar de su origen goza, como grupo, de la ventaja de su inserción actual o potencial en los sectores formales de la economía. Esto, en una economía que estructuralmente se caracteriza por excluir del empleo formal a una porción muy importante de la oferta laboral, es sin duda un privilegio ante el que los grupos excluidos se encuentran en situación de desventaja.

Para explicar esta afirmación es necesario recordar que el modelo inicial de las IFP en América Latina estaba focalizado en los circuitos empresariales más estructurados, especialmente en los sectores manufacturero y de comercio y servicios, de ubicación generalmente urbana.

Esta característica del modelo inicial, aun presente de manera muy marcada en todas ellas, se explica no sólo por el hecho de que son las empresas de tipo más moderno medianas o grandes, las que financian las instituciones, y a las que interesa captar su oferta de servicios en beneficio de sus propios trabajadores, sino también porque las mismas, especialmente las del sector secundario, constituyen el arquetipo empresarial del modelo industrial-modernizante que orientó el desarrollo de la región en las décadas inmediatamente pasadas y para servir al cual fueron creadas las IFP.

El papel de las IFP en este escenario consistía en preparar y facilitar la inserción laboral de toda la mano de obra que sería demandada por el proceso de crecimiento y modernización del aparato productivo, proceso que se esperaba fuese ininterrumpido, acelerado y armónico, absorbiendo en él toda la oferta de trabajo disponible, e integrándola en formas desarrolladas de vinculación laboral.

Este modelo de desarrollo, con sus supuestos de crecimiento lineal del producto, de pleno empleo y de eliminación paulatina e incremental de la pobreza, ha hecho crisis, como bien se sabe. Hoy podemos constatar que el desarrollo latinoamericano, a pesar de evidentes avances en el crecimiento, la modernización y la integración socioeconómica, no ha logrado superar un estadio cuya característica básica es la perpetuación y la recomposición de la pobreza, combinando antiguas y nuevas formas de desigualdad social y de

exclusión, que colocan en situación de desventaja a grandes grupos de población. Baste con señalar cómo sólo una minoría de la población económicamente activa se encuentra hoy vinculada a los mecanismos formales y modernos del empleo y la producción, lo que constituye una específica forma de exclusión para la mayoría restante. Esta exclusión trae encadenadas otras exclusiones en todo el conjunto institucional ligado al empleo formal, como lo son los sistemas de seguridad social y de formación profesional.

Así, a la crisis del modelo de desarrollo correspondió también una crisis del modelo inicial de las IFP que puso a prueba su capacidad para adaptarse al cambio y para desarrollar acercamientos innovativos a nuevas realidades sociales, en lo que ha sido llamado el proceso de apertura de la formación profesional.\* De las distintas dimensiones de esta apertura, que cubre prácticamente todas las facetas de su organización institucional, de su papel y de sus interlocutores sociales, de sus procesos y sus métodos, se concentrará la atención de este capítulo en la apertura a la atención de sectores en desventaja, especialmente de aquellos que eran excluidos por el mencionado modelo inicial.

La apertura de las IFP a los "grupos en desventaja" ha sido producto de variadas determinaciones:

Unas de tipo económico, entre las cuales la más significativa es el reconocimiento de que los sectores informales de la economía no son solamente rezagados destinados a desaparecer más o menos pronto en el proceso de modernización, sino que son componentes estructurales en la configuración económica de nuestros países, interdependientes con los restantes elementos de la misma y significativos en su volumen y función social.

Otras, de tipo sociopolítico, como la presión ejercida por las poblaciones de los sectores en desventaja por acceder a los servicios de las IFP y las correspondientes presiones desde la esfera estatal. Estas apuntan a que las IFP se comprometan en programas sociales prioritarios de gobierno, lo que las ha ido llevando a su consolidación generalizada como entidades fundamentales en los esquemas institucionales de la política social de los países de la región.

Lo anterior, aunado a la confianza general en la solidez financiera y organizativa de las IFP, explica que ellas, por iniciativa propia o por presión externa, estén atendiendo a una gama cada vez más amplia de grupos en desventaja.

---

\* El rango amplio de esta apertura se examina en Ducci, M.A.- *Formación profesional: vía de apertura*. Montevideo, Cinterfor, 1983. 102p. (Estudios y monografías, 61)

Las decisiones de las IFP sobre atención a estos grupos no siempre son producto de procesos sistemáticos de planeación, gestión y evaluación. En la definición y caracterización de su población objetivo se entremezclan con los factores técnicos elementos de presión política o social, de filantropía, de sentimentalismo, de orgullo institucional, etc., lo que - aunado a las necesarias diferencias entre situaciones nacionales - lleva a un catálogo regional de programas bastante inconexo, difícil de clasificar y de analizar comparativamente.

Parte del problema consiste en que la definición y caracterización de los grupos en desventaja implica problemas metodológicos sujetos a diversas perspectivas teóricas, así como a manipulaciones políticas, a la moda, y al eufemismo. Esto lleva al uso indiscriminado de categorías analíticas que no son homogéneas ni intercambiables: pobreza, marginalidad, desempleo, informalidad, carencias, bajo ingreso, baja productividad, limitación física, desventaja cultural, etc., son conceptos que se entremezclan con bastante libertad en las formulaciones políticas y programáticas de las IFP cuando se refieren a su atención a grupos o sectores en desventaja.

Con el propósito de facilitar la exposición y el análisis de las experiencias de las IFP en atención a sectores o grupos en desventaja, a continuación se intenta una tipificación de estos últimos. Como punto de partida, se diferencian tres grandes categorías de población:

- De una parte, aquella cuya situación de desventaja se explica por estar vinculada a sectores económicos y/o del mercado laboral sujetos a condiciones estructurales de pobreza y exclusión (sector informal urbano, economías campesinas, desempleo abierto, fuerza laboral de bajísima calificación, etc.).
- De la otra, aquella cuya situación de desventaja se expresa en condiciones de pobreza y exclusión explicadas por razones de tipo social y naturaleza estructural: marginalidad, pobreza crítica, discriminación por género o etnia, etc.
- Finalmente, aquellas cuya desventaja obedece a razones muy específicas o coyunturales, como son los limitados físicos, los reclusos, los damnificados por catástrofes naturales o sociales, etc.

Estas categorías no son mutuamente excluyentes: de hecho, grandes conjuntos de población pertenecientes a grupos social o culturalmente en desventaja hacen parte - en gran medida por esta misma razón - de sectores económicos o laborales en desventaja. Tampoco las distintas subcategorías son excluyentes entre sí; tómese sólo el caso de las mujeres que además son indígenas: no sólo ambas características determinan situaciones de desventaja, sino que se refuerzan una con otra.

Por otra parte, ésta no es una enumeración exhaustiva de sectores o grupos en desventaja: se han tomado aquellos que con mayor o menor frecuencia aparecen registrados como población-objetivo por las IFP.

#### **TIPIFICACION DE SECTORES O GRUPOS EN DESVENTAJA ATENDIDOS POR LAS IFP EN AMERICA LATINA**

- a. Sectores o grupos en desventaja por razones estructurales del sistema económico y el mercado laboral.
  - 1. Desempleo abierto.
  - 2. Sector informal urbano.
  - 3. Micro y pequeña empresa del sector formal.
  - 4. Sector tradicional rural (economía campesina, minifundio, pequeña empresa rural no estructurada).
  - 5. Proletariado agrícola flotante (cosecheros migrantes, jornaleros).
  
- b. Sectores o grupos sociales en desventaja por su ubicación sociocultural, sociodemográfica, o etnocultural.
  - 1. Sectores o grupos en desventaja por razones estructurales de la organización social:
    - Marginados urbanos y rurales.
    - Población en situación de pobreza crítica.
    - Poblaciones "carentes".
  
  - 2. Grupos en desventaja definidos por categorías sociodemográficas:
    - Mujeres.
    - Jóvenes.
    - Ancianos.
    - Niños (cuando trabajan).
    - Indígenas.
    - Poblaciones negras.
  
  - 3. Grupos en desventaja por razones etnoculturales:
    - Limitados físicos.
    - Limitados en el desarrollo mental.
  
- c. Grupos en desventaja por otras razones específicas o coyunturales.
  - 1. Grupos en desventaja por sus limitaciones físicas o mentales:
    - Drogadictos.
    - Reclusos.
  
  - 2. Grupos en desventaja por su conducta social:
    - Damnificados por guerras o violencia política o social.
    - Damnificados por catástrofes naturales.
    - Damnificados por degradación o contaminación ambiental.
  
  - 3. Grupos en desventaja por catástrofes sociales o naturales:
    - Damnificados por guerras o violencia política o social.
    - Damnificados por catástrofes naturales.
    - Damnificados por degradación o contaminación ambiental.

Esta tipificación, lo bastante sencilla como para no exigir mayores explicaciones, se usará en lo restante de este documento para ordenar las referencias a los sectores o grupos en desventaja atendidos por las IFP.

## 2. LAS ESTRATEGIAS DESARROLLADAS

En esta sección se intentará una sistematización de la experiencia del conjunto de las IFP de la región analizadas para el presente estudio, sobre cada uno de los grupos o sectores en desventaja recientemente identificados.

Se han seleccionado aquéllas que parecen más relevantes, interesantes o exitosas, y se ha procurado desentrañar su estrategia de intervención y su enfoque metodológico, cuando ellos no aparecen explícitos en la información disponible. Como ya se ha dicho, no siempre las IFP definen con precisión los objetivos ni la población destinataria específica de sus programas para grupos o sectores en desventaja. En esos casos, ha sido necesario interpretarlos, asumiendo los riesgos correspondientes.

En cualquier caso, el interés no se ha puesto en la discusión de casos individuales, sino más bien en extraer las tendencias que los distintos casos expresan, en términos de estrategias y metodologías.

### a. Programas dirigidos a sectores o grupos en desventaja por razones estructurales del sistema económico y del mercado laboral

#### *1. Programas dirigidos a poblaciones en situación de desempleo abierto*

En los diagnósticos que realizan las IFP sobre las causas y manifestaciones del desempleo, es general el reconocimiento de que este fenómeno obedece en lo esencial a causas de tipo estructural, que sólo pueden ser afectadas sensiblemente por políticas de desarrollo y medidas macroeconómicas de mediano/largo plazo y gran envergadura, las que a su vez deben conformar el marco en el que se ubique el papel y las estrategias de la FP.

Sin embargo, aun en ausencia de ese marco político y macroeconómico, la presión social y política con frecuencia impulsa a las IFP a participar en planes generales y programas de emergencia contra el desempleo, dentro de los cuales deben establecer programas o proyectos específicos para atender a la población en situación de desempleo abierto.

Los programas de las IFP dirigidos a combatir el desempleo abierto se abordan generalmente desde las siguientes estrategias generales:

- La primera actúa directamente sobre la oferta laboral mediante programas de habilitación profesional acelerada a los desempleados, con la finalidad de mejorar por esta vía su probabilidad de obtención de un empleo, complementando usualmente su acción con la de los servicios de colocación. Las experiencias de este tipo suelen arrojar resultados bastante láguidos, dado que no se está afectando el problema donde realmente radica, que es en la incapacidad del sistema productivo para expandir su demanda.

- La segunda se vincula a planes especiales de empleo, en los que se plantean líneas de acción tales como la intensificación de la inversión en obras públicas, y en ocasiones se solicita a las IFP programas acelerados de habilitación para la mano de obra que será empleada en las mismas. No es muy frecuente, porque la mayoría de la mano de obra requerida en este tipo de trabajos lo es en ocupaciones de baja o ninguna calificación, lo que hace más o menos irrelevante la formación profesional.

Hay un tipo de programas que en alguna medida se asimila a esta estrategia, aunque también será retomado en otra más adelante, y que llama la atención por su potencialidad en varios frentes. Se trata de la experiencia adelantada por el SENA y otras entidades colombianas, dirigida a promover y apoyar la creación de "microempresas asociativas de obras públicas", por la cual se asocian grupos de trabajadores desempleados o subempleados para la prestación, al Estado, de cierto tipo de servicios relativamente sencillos, tales como limpieza y mantenimiento básico de caminos y carreteras, mantenimiento de zonas verdes, etc. El papel de la formación profesional aquí es esencialmente organizativo y de apoyo a la gestión.

- La tercera estrategia general va dirigida a apoyar el autoempleo independiente o la creación de empresas por parte de los desempleados. Dos tipos de empresas se suelen plantear: las microempresas de propiedad individual, y las empresas asociativas.

La estrategia específica de promoción de empresas asociativas, dentro del contexto de objetivos de generación de nuevo empleo, se concentra en empresas asociativas de *trabajo*, es decir, aquéllas en las que los socios producen directa y colectivamente un bien o servicio, conformando una empresa que es de co-propiedad y gestión conjunta. Se diferencian estas empresas asociativas de otras, conformadas por pequeños productores independientes que se asocian para gestionar colectivamente servicios complementarios a la producción: comercialización, acopio, transporte, etc. Este último tipo de empresa asociativa se encuentra más frecuentemente en estrategias dirigidas a apoyar el sector informal urbano o el sector tradicional rural.

Varias IFP reportan programas que se proponen como objetivo la creación de empresas asociativas de trabajo, como medio de generación de nuevo empleo para desempleados. Se trata, en general, de experiencias muy puntuales y en pequeña escala, lo que probablemente sea expresión de reconocimiento a la dificultad de esta tarea, en la que se deben superar, además de los retos técnicos y económicos planteados por cualquier proceso de creación de empresas, los retos culturales y sociales inherentes a la situación de marginalidad y precariedad de su población objetivo. Estos últimos se expresan en tendencias individualistas y de inestabilidad que conspiran contra las exigencias de cooperación y solidez de la actividad empresarial.

En consecuencia, las IFP orientan esta estrategia preferencialmente hacia grupos de jóvenes o de mujeres que entran recientemente al mercado laboral, y tienden a delegar el papel de promotores principales de este tipo de empresas a organismos especializados, generalmente de naturaleza no gubernamental.

Otra estrategia específica es la de creación de microempresas individuales o puestos de trabajo por cuenta propia, para lo cual las IFP complementan la capacitación técnica con procesos de capacitación y asesoría en técnicas de gestión. Estos programas suelen ser apoyados por estructuras operativas, como los Talleres Públicos del INA, o los talleres de Promoción Profesional Popular (PPP) del SENA, que permiten procesos de formación-producción en los cuales los egresados pueden lograr una base de experiencia y de ahorro para su posterior emprendimiento como productores por cuenta propia.

En general, se encuentra bastante interés por acercamientos de este tipo, lo que parece estar sustentado por experiencias positivas, logradas cuando se ha contado con la indispensable complementación del crédito, la asistencia técnica, etc., en un adecuado marco de coordinación interinstitucional.

No siempre se tienen en cuenta, sin embargo, las limitaciones de esta estrategia cuando se aplica a poblaciones con bajo nivel cultural y después de procesos de capacitación que escasamente habilitan a un nivel de semicalificación. En tales condiciones es difícil generar microempresas con la capacidad tecnológica y de gestión necesaria para articularse a mercados dinámicos y lograr niveles de productividad y competitividad que aseguren su impacto en términos de empleo estable e ingreso suficiente.

La mayor parte de las microempresas o unidades productivas por cuenta propia que se generan en programas dirigidos a poblaciones marginales suelen ser de muy bajo nivel de productividad, lo que escasamente les permite aportar ingresos de subsistencia a los nuevos productores, quienes en la práctica entran a hacer parte del - y a competir con - el sector informal urbano existente.

- Una cuarta estrategia general está dirigida a enfrentar la situación potencial de desempleo en egresados de cursos convencionales de la formación profesional (trabajadores calificados, técnicos medios) y aun de profesionales egresados de la educación superior. Estos programas se encuentran en boga en los últimos tiempos debido a la preocupación generalizada por el fenómeno del desempleo calificado, que ha emergido a medida que los sistemas educativos de la región han logrado expansiones significativas, mientras que los sistemas productivos se encuentran estancados.

Las IFP, que han tenido larga experiencia sobre la difícil tarea de tratar de generar empleo a partir de la formación, se preocupan cada vez más de enfrentar el fenómeno antes de que se produzca, incluyendo en los contenidos de formación de todos sus programas elementos de desarrollo de la capacidad empresarial y técnicas de gestión, que estimulen la capacidad de sus egresados para que generen sus propios negocios. Complementariamente, establecen programas de apoyo al egresado que demuestre interés y capacidad para la creación de empresas, con el apoyo de entidades de crédito y asistencia técnica. Experiencias de este tipo son reportadas por SENAI, SENATI, SENA, INA, y en general por todas las instituciones de la región, aunque de manera casuística.

Ahora bien, los contenidos y requerimientos, así como las potencialidades y limitaciones de esta estrategia son básicamente los mismos que se dirigen a poblaciones marginadas en situación actual de desempleo, con la diferencia de que, en principio, aquí cabe esperar menores obstáculos por limitaciones culturales y tecnológicas en los futuros nuevos empresarios.

## ***2. Programas dirigidos a la atención del sector informal urbano (SIU)***

A partir de principios de la década de los setenta se generalizó en los medios ligados a la política y los planes de desarrollo el concepto de Sector Informal Urbano (SIU), como expresión teórica del fenómeno empírico conformado por las frecuentes y variadas formas de empleo y de unidades de producción que se encuentran en las ciudades de los países en desarrollo, y que no se ciñen a las normas y comportamientos de la producción y el empleo "formales" pero tampoco son simples manifestaciones residuales de economías arcaicas, destinadas a desaparecer a medida del avance de los procesos de modernización y crecimiento, como hasta cierto momento se pensó.

La irrupción del concepto de SIU tuvo una influencia positiva sobre el proceso de apertura de las IFP hacia los sectores en desventaja, pues aporto categorías teóricas y metodológicas que permitían focalizar el papel de la FP en contextos no formales, sin tener que apelar a las categorías de naturaleza sociológica o antropológica, más usadas hasta entonces en las teorías de la marginalidad, predominantes en la literatura sobre el subdesarrollo.

El concepto de SIU reviste un significativo valor práctico, pues su uso se ha generalizado a pesar de que ha provocado intensos debates por su cierta ambigüedad teórica. Inicialmente hubo problemas porque en algunos medios se le usaba intercambiablemente con los conceptos de pobreza y marginalidad, que son categorías analíticas diferentes aunque se superpongan más o menos en su expresión empírica. Otros problemas se refieren a la validez epistemológica de la dicotomía "formal-no formal", o a la dificultad de operacionalizar el concepto en variables empíricas y parámetros precisos.

Sin embargo, para efectos prácticos, especialmente para quienes deben diseñar u operar estrategias de desarrollo referidas a procesos en las esferas del trabajo y la producción, como es el caso de la formación profesional, el concepto de SIU significó un útil aporte, dado que su caracterización empírica aplica instrumentos analíticos tales como tipologías de unidades productivas, o categorías ocupacionales, que son mucho más afines al instrumental metodológico de las IFP.

En la línea de análisis que caracteriza al SIU como conjunto de unidades productivas es posible identificar a la población objetivo de los programas de formación profesional como a todos aquellos que trabajan individualmente por cuenta propia, o en pequeñas unidades de producción caracterizadas por su casi nula disponibilidad de capital, por aplicar una tecnología muy simple o rudimentaria, y por emplear a un pequeño número de trabajadores cuyo nivel educativo suele ser muy bajo. Su estructura organizativa - si la tienen - es elemental y con escasa división de trabajo. Los salarios en este tipo de unidades productivas son generalmente menores que los que se pueden obtener en las empresas formales, la seguridad social es prácticamente inexistente y el empleo altamente inestable.

En la delimitación del SIU desde la perspectiva de los mercados de trabajo, se caracteriza a la población objetivo de la FP según su pertenencia a ciertas categorías ocupacionales: trabajador independiente o pequeño patrón en unidades productivas informales, asalariado de unidades productivas informales, trabajador familiar no remunerado, servicio doméstico, etc.

No siempre las IFP usan con precisión las categorías antes expuestas para definir la población objetivo ni las estrategias de su intervención sobre el SIU. Más bien predomina cierta ligereza en el uso del concepto, de por sí sujeto a ambigüedades cuando se trata de definir parámetros para la definición de objetivos, líneas de base y criterios de evaluación.

Porque además debe tenerse en cuenta que el SIU es una realidad heterogénea dentro de la que coexisten ocupaciones y actividades productivas que son

de mera subsistencia, con otras que reúnen cierto potencial de desarrollo dadas las condiciones específicas de su articulación con los mercados, y su particular combinación de factores de producción.

Un problema típico de esta naturaleza es el que se presenta con el concepto de microempresa. De una parte, es claro que una de las manifestaciones del SIU son las pequeñas unidades productivas informales, que por su tamaño pueden válidamente ser llamadas microempresas. Pero hay enfoques que definen la microempresa haciendo abstracción de su contextualización en el SIU, y que esencialmente la definen por características intrínsecas (tamaño, nivel de tecnología, nivel de desarrollo productivo y organizativo, etc.).

Ahora bien, en ambas perspectivas se suele diferenciar por lo menos dos grandes tipos de microempresa: aquellas cuyo nivel de desarrollo es mínimo y sólo pueden aportar una función de subsistencia para sus trabajadores, y aquellas que tienen un potencial desarrollable, una capacidad de acumulación.

En el primer caso - las microempresas de subsistencia - no hay duda de que pertenecen al SIU definíaselass como se quiera. Pero en el segundo caso - las microempresas desarrollables - ellas están colocadas en una zona cercana al límite con las pequeñas empresas formales. Y cuando se define un programa, no siempre es suficientemente claro o explícito de cuál tipo de microempresa se trata, y en qué política de desarrollo se ubica la acción de la IFP.

Las anteriores dificultades con la definición de población objetivo se hacen más complejas cuando se toma en cuenta que hay varios enfoques políticos y programáticos dentro de los que se ubican diferentes programas de atención al SIU, y todos ellos pueden usar la misma definición de población objetivo, por ejemplo la de microempresa. Cabe mencionar las siguientes alternativas:

- Programas de naturaleza esencialmente asistencial, cuyos objetivos no presuponen la viabilidad económica (autosostenimiento, permanencia, capacidad de proyección) de las unidades económicas atendidas, ni impactos extensivos en su acción, y que se satisfacen con obtener logros más o menos verificables, más o menos estables, más o menos puntuales, en la solución de problemas específicos y en el mejoramiento de condiciones concretas de vida en grupos de población que son de interés político institucional.

- Programas que definen clara y explícitamente que su objetivo es trabajar apoyando o promoviendo microempresas de subsistencia.

- Programas que se comprometen fundamentalmente con microempresas desarrollables.

- Programas cuyo objetivo central es la lucha contra el desempleo, y que incluyen dentro de su estrategia - a veces de manera bastante anárquica - componentes de creación de nuevas empresas (formales o informales), con componentes de atención a unidades productivas informales ya existentes.

- Programas que enfatizan la generación de nuevas empresas de tipo asociativo o cooperativo, dentro de una concepción de desarrollo empresarial autogestionario, formulado ya sea como complemento o como alternativa al sistema capitalista vigente.

- Programas que proponen implícita o explícitamente, como motor de su interés en apoyar la microempresa o el SIU, el desarrollo del espíritu empresarial de iniciativa privada.

Si se combinan estas diversas alternativas de enfoque con las que surgen de la heterogeneidad del sector informal, y de sus diversas interpretaciones teóricas; si todas las posibilidades anteriores se confrontan con la distinta capacidad operativa que pueden tener diferentes IFP para dedicar al SIU (afectada por razones dependientes de su grado de compromiso con los sectores en desventaja, de la existencia o no de estructuras operativas especializadas, etc.), encontraremos que en la práctica se ha desarrollado una amplia gama de programas de atención al SIU por parte de las IFP.

A continuación se intenta una tipificación gruesa, que permita ubicar casos individuales, asignándolos a una categoría más general y con capacidad explicativa. Tres grandes tipos de estrategia parecen perfilarse:

i. Estrategias dirigidas a estabilizar el empleo y a mejorar, aun modestamente, las condiciones de trabajo y producción, y los ingresos, de las poblaciones vinculadas al SIU en actividades de subsistencia.

Son poblaciones que carecen, como conjunto, de los recursos internos y/o de la articulación externa necesarios para alcanzar un potencial de crecimiento y desarrollo más dinámicos.

Típicamente estas estrategias cubren a grupos tales como los vendedores ambulantes, el servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia en actividades de bajísima productividad.

Algunos de los programas específicos que se ubican dentro de estas estrategias, son: los Talleres Públicos del INA y los programas de Promoción Profesional Popular Urbana (PPPU) del SENA, en cuanto actúan como "bancos" de servicios y recursos en donde los trabajadores y productores informales

pueden acceder a servicios básicos de capacitación, asistencia técnica, uso de equipos y herramientas, etc., e indirectamente a líneas blandas de crédito.

También se ubican en esta estrategia las acciones del SENATI y el INFOTEP, conjuntamente con fundaciones privadas, en la capacitación y asesoría a "Grupos Solidarios", conformados por 4 a 5 trabajadores informales por cuenta propia, quienes reciben un pequeño crédito por el que responden solidariamente y que rota entre sus miembros aportándoles capital de trabajo. El papel de la formación en estos casos consiste en la capacitación y la asesoría organizativas, en un adiestramiento en los mecanismos de manejo del crédito, en técnicas elementales de ventas o de manejo de productos, etc.

Finalmente, caben en esta estrategia todos los servicios de capacitación por acciones móviles o en instalaciones comunitarias, del tipo que ofrecen el Programa de Habilitación Ocupacional (PHO) del INCE, el Programa de Iniciación Profesional del Menor Ocupado (PIPMO) del SENAI, los PPPU del SENA, las acciones móviles del INA, etc., que por su carácter muy abierto reciben a individuos con muy bajo nivel educativo, sin experiencia laboral, quienes - después de una capacitación acelerada a niveles semicalificados - con frecuencia no logran acceder al empleo formal y terminan "rebuscándose" en actividades informales de subsistencia. Este fenómeno es especialmente notorio en grupos de jóvenes y mujeres "marginales".

## ii. Estrategias dirigidas fundamentalmente a facilitar la transferencia de mano de obra del SIU al sector formal.

Se apunta aquí especialmente a trabajadores con relativo mejor grado de educación básica, calificación laboral y experiencia, para los cuales se han identificado o se espera generar espacios de inserción en la estructura productiva formal. La articulación al sector formal puede darse a través de dos vías: mediante su vinculación como asalariados en empresas formales; o mediante su organización y formalización para colocar los bienes y servicios que producen, de manera más estructurada y estable, en el sector formal.

Generalmente las IFP mezclan este tipo de objetivos con los de la estrategia anterior, de mejoramiento del empleo en el mismo sector informal, en sus programas abiertos del tipo acciones móviles o talleres públicos. No sólo se debe esto a omisiones en la definición de la estrategia y de su población objetivo, sino a que en la práctica es imposible anticipar, en una oferta abierta de capacitación, cuál puede ser el perfil de los matriculados y, menos aun, cuál puede ser su destino en el mercado laboral.

Pero existen programas específicos que sí definen con precisión el proceso de transferencia: son aquellos que parten de la organización económica o gremial de los trabajadores informales por cuenta propia, especialmente del ramo de los servicios. Por ejemplo, la organización de cooperativas de empleadas del servicio doméstico, de reparadores de artículos electrodomésticos, de plomeros, etc., que esencialmente van dirigidas a modernizar y organizar la prestación del servicio, ampliando así su franja de mercado y permitiendo por esa vía mejores condiciones de trabajo e ingreso para sus miembros.

Programas de este tipo han sido adelantados con mayor o menor grado de cobertura por casi todas las IFP, especialmente aquellas más comprometidas con la atención a sectores en desventaja y que disponen de estructuras operativas especializadas, aunque de manera asistemática y sin que se conozcan estudios de seguimiento o evaluación que den cuenta de su real cobertura e impacto.

### iii. Estrategias dirigidas a la consolidación, modernización y expansión de actividades del SIU con potencial desarollable.

Se cubre en esta estrategia el apoyo a las unidades productivas del sector informal que presentan un potencial desarollable. Se hace referencia a ellas generalmente como microempresas informales, para diferenciarlas de las microempresas formales que son unidades productivas muy pequeñas en cuanto al número de trabajadores empleados y operan en niveles de tecnología, de capital y de modernización puramente modernos. Estas últimas, para los fines del presente estudio, se han agrupado junto con la pequeña empresa del sector formal a la que se hizo alusión en capítulos anteriores.

Las microempresas informales con potencial desarollable se diferencian de la microempresa de subsistencia por la presencia en ellas de un cierto capital expresado en activos fijos, por un nivel de productividad que le permite competir en ciertos mercados aun con empresas del sector formal, por su capacidad para generar excedentes y retener parte de ellos en su operación sobre el mismo mercado, y por su capacidad de acumular capital por reinversión, que puede estar dirigida a la incorporación de tecnología y/o a la generación de nuevos empleos.

Ya se ha mencionado que las IFP no suelen ser muy precisas en la definición de su población objetivo cuando informan sobre programas de apoyo a la microempresa, lo que hace pensar que en la práctica bajo esa denominación se mezclen microempresas informales de subsistencia, informales desarollables, y microempresas formales, por lo que sería muy difícil clasificar cada programa en una de esas categorías.

No obstante, es posible identificar dos grandes tendencias en las estrategias de apoyo a la microempresa informal de tipo desarrollable de una parte, los enfoques que la abordan individualmente, con objetivos de fortalecimiento interno de cada microempresa tendientes a consolidarla y desarrollarla como pequeña empresa formal, y de la otra los enfoques que las abordan como sector haciendo énfasis no sólo en su fortalecimiento interno sino también en su fortalecimiento externo, a través de su organización gremial y económica dirigida a mejorar su posición conjunta en el sistema socioeconómico y sociopolítico

La mayor parte de los programas de apoyo a la microempresa reportados por las IFP se inscribe dentro de la primera línea, que es, además, la que se ha generalizado en muchos países, promovida y apoyada por organizaciones no gubernamentales generalmente de base empresarial privada. Casi siempre estos programas hacen énfasis en su papel reivindicativo y promotor de la iniciativa empresarial privada.

El modelo operativo de esta estrategia está bastante estandarizado y consiste en un componente de capacitación en técnicas de gestión, la que se imparte a través de una secuencia de cursos cortos o seminarios; un componente de crédito individual, y un componente de asistencia administrativa y técnica para acompañar el desarrollo de la microempresa.

El SENAI, el SENATI, el INACAP, el SENA, el INA, el INFOTEP el INTECAP, etc., reportan este tipo de programas, generalmente atendidos desde sus servicios de asesoría a las empresas y no desde los programas de formación. Son esfuerzos de cobertura muy limitada, que (excepto en el caso del SENA) se incluyen sin discriminación dentro de los reportes globales de atención a la pequeña y mediana empresa. Casi siempre se adelantan mediante convenios de cooperación con organismos no gubernamentales, con centros especializados en el apoyo a la pequeña empresa, y/o con la banca comercial o de fomento

Algunas de estas experiencias han tenido características especiales que llaman la atención. En el caso del INA, la aplicación de metodologías de aprendizaje por acción y de autodiagnóstico grupal (técnica METAPLAN) promovidas por la OIT. En el caso del SENA, la aplicación de estrategias de formación abierta y a distancia, con cartillas autoformativas distribuidas por correspondencia como medio maestro, apoyado en una red de tutores, en sesiones de grupo y en material audiovisual; en el caso del Brasil un plan de apoyo a las micro y pequeñas empresas, preparado por la Secretaría de Mano de Obra del Ministerio de Trabajo, que se programó para ser ejecutado entre 1977 y 1980 a través del Centro Brasileiro de Apoio a Pequena e Media Empresa (CEBRAE), con el apoyo del SENAI, el SENAC, y el SENAR. No se conoce qué resultado tuvo este plan, pero lo interesante es que no sólo incluía componentes

de capacitación para el microempresario, sino también para los trabajadores de la microempresa, que son descuidados generalmente en este tipo de programas.

La segunda tendencia en las estrategias de las IFP para la microempresa informal desarollable es la que las aborda como sector, a partir de un planteamiento diagnóstico que enfatiza el mercado como factor limitante o dinamizador de la microempresa, más que su fortalecimiento interno, y que señala la importancia de tener en cuenta las articulaciones y relaciones reciprocas entre sector formal y sector informal como marco para definir estrategias de desarrollo que logren impactos significativos.

En esta línea de estrategia, que es representada fundamentalmente por el SENA a través de un programa masivo de apoyo a Asociaciones de Microempresarios, operado por sus PPPU con apoyo de su sistema de Formación Abierta y a Distancia (FAD), la metodología comienza por una tarea organizativa mediante procesos de autodiagnóstico participativo adelantados por grupos de microempresarios reunidos por sector o por región.

De esta etapa surgen asociaciones de microempresarios de orden sectorial o regional, las que elaboran proyectos de desarrollo que toman siempre como eje la cuestión del mercado y que priorizan por lo tanto actividades colectivas de acopio de materias primas, de comercialización, de presión gremial, etc. De estas actividades se deriva la identificación de necesidades específicas de capacitación.

Los programas de formación, en este enfoque, incluyen por lo tanto, contenidos organizativos, de gestión y tecnológicos, estructurados en procesos de capacitación y asesoría.

Es claro que un enfoque de este tipo supone una posición institucional sumamente comprometida con políticas de desarrollo social que exceden el ámbito tradicional de la FP. Compárese este acercamiento a la cuestión de la microempresa con el reportado por el SENAI en el que se expresan dudas incluso sobre la legitimidad de la función asesoría como tarea de la FP, y se tendrá una medida del amplio rango de respuestas e inquietudes que ha provocado la atención al SIU en las IFP latinoamericanas.

### ***3. Programas dirigidos a la micro y pequeña empresa formal***

En la mayoría de las IFP latinoamericanas existen programas de asesoría a las empresas, los que - como se sabe - surgieron inicialmente orientados a establecer "cabezas de playa" dentro de las áreas de relaciones industriales de las empresas, para coordinar la prestación de los servicios de capacitación a su personal.

Paulatinamente estos programas fueron ampliando su acción a la prestación de asesorías en las distintas áreas de gestión y en algunos casos a la prestación de servicios tecnológicos, tendiendo a convertirse en programas de asesoría integral y servicios múltiples a la empresa. Paralelamente, fueron concentrando su acción en el conjunto de la pequeña y mediana empresa, como expresión de políticas institucionales y generales de desarrollo que asignan prioridad a este nivel empresarial, y focalizando sus servicios alrededor de procesos sistemáticos de formación gerencial a pequeños y medianos empresarios.

En los últimos años, al ponerse en boga la cuestión de la microempresa, estos programas han tratado de incorporar el concepto dentro de la definición de su población objetivo, sufriendo todos los problemas a los que antes se hizo referencia a propósito del SIU. Pero es dable suponer que, por vocación y tradición, cuando se incluye la microempresa en este tipo de programas, se está haciendo referencia básicamente a pequeñísima empresa de tipo formal, o a los estratos más desarrollados de la microempresa informal, o sea a los que están realmente en la frontera de lo formal.

Ahora bien, esta discusión puede resultar un poco gratuita porque lo que suele suceder es que las IFP involucran en un programa conjunto a las micro, las pequeñas y las medianas empresas, con lo que es muy difícil precisar la real magnitud del esfuerzo que se dirige a la micro y la pequeña. Y si se tiene en cuenta que las coberturas globales de estos programas son bastante reducidas, se concluirá que el alcance de su atención a los sectores en desventaja es muy pequeño.

Pero cualitativamente la experiencia arroja resultados interesantes, pues se ha diferenciado y validado una amplia gama de estrategias que enriquecen las posibilidades de acción de las IFP hacia la micro y pequeña empresa.

Uno de los campos más fructíferos es el desarrollo de esquemas interinstitucionales de cooperación con entidades financieras (líneas de crédito supervisado, fondos de garantías, etc.) así como con organismos especializados en la prestación de servicios integrales a la pequeña empresa, algunos de los cuales son asociados a las IFP, como es el caso del DAMPI en el sistema SENAI, el IDAMPEI con relación al SENATI, etc.

En varios países, cuando no existe una institución especializada que sea el eje de la coordinación interinstitucional para el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la IFP ha asumido el liderazgo en estos procesos. Tal vez la iniciativa más novedosa sobre este tema en el escenario regional está representada por el Programa Microempresas que a partir de 1988 se constituye en un programa bandera del SENA desde el momento que la IFP es encargada de coordinar la

ejecución del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, originado en el Departamento Nacional de Planeación del Gobierno de Colombia. El SENA ya había participado desde 1984 en el primer Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, habiendo capacitado hasta 1987, un total de 15.000 microempresarios de un total de 39.000 capacitados por un conjunto de más de veinte entidades gubernamentales y no gubernamentales vinculadas al Plan. En 1987 el SENA cumplió una labor significativa en la capacitación y asesoría técnica, empresarial y organizativa, a favor de los microempresarios y sus trabajadores. Fueron asesoradas 3.172 microempresas y se promovieron 30 asociaciones de ellas. Los programas abordaron temas económicos, contables y administrativos, así como especialidades técnicas (ebanistería, carpintería y mecánica) haciendo uso de cartillas de formación a distancia, videos y programas radiales.

En el terreno de las metodologías de capacitación y asesoría, se han desarrollado técnicas de autodiagnóstico grupal que usan como material de referencia las propias experiencias de los participantes y permiten un proceso colectivo de aprendizaje por acción. De esta manera se ha superado la fase en que los programas y contenidos de la formación gerencial tendían a ser transcripciones mecánicas de programas y materiales académicos.

Como se detalló en el capítulo III de este estudio, algunas IFP han logrado crear centros o programas especializados para ofrecer asistencia técnica a la pequeña y mediana empresa en áreas de producción, pues parece ya demostrado que es muy difícil movilizar los centros de formación para procesos abiertos y flexibles de asistencia técnica, mientras que - por el contrario - parecería más fácil organizar procesos de capacitación alrededor de la asistencia técnica.

Así, el SENAI ofrece asistencia en diseño de procesos y productos, en pruebas de materiales y control de calidad, etc. El SENA presenta su programa ASTIN, especializado en tecnologías metalmecánicas, etc., Sin embargo, hay dudas acerca del acceso que tienen a estos servicios las micro y pequeñas empresas. Situaciones análogas se viven con respecto a la introducción de la informática como herramienta de apoyo a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de Bancos de Proyectos, de Centros de Información Tecnológica, etc., como los casos que reporta el SENA en beneficio del sector de la construcción.

En los últimos tiempos se ha visto mucho interés en las IFP por establecer servicios para creadores de empresas, en una estrategia dirigida a la promoción del espíritu empresarial y a la generación de empleo. Estos programas incluyen servicios de asistencia técnica legal, administrativa y tecnológica, y se complementan con líneas de crédito y/o fondos de garantía especializados. General-

mente son diseñados teniendo en mente el fenómeno del "desempleo profesional", o sea el que sufren individuos que han recibido una formación profesional en niveles universitario, técnico medio o trabajador calificado.

La estructura técnico-pedagógica de estos servicios se organiza alrededor del proceso de identificación y formulación de un proyecto empresarial concreto, el que se realiza individualmente en condiciones reales y es apoyado por cursos, talleres y seminarios, y que idealmente debería gozar de posibilidades de financiación, a lo que seguiría un proceso de asesoría y asistencia técnica en el montaje, puesta en marcha y operación de la nueva empresa. No se conocen aún resultados de las experiencias piloto que están realizando el SENA y el SENAI, pero sí se debe registrar que hoy existe una conciencia generalizada en las IFP acerca de la necesidad de incluir en todos sus programas de formación, contenidos y eventos dirigidos a estimular el espíritu empresarial y capacitar en técnicas de gestión.

#### *4. Programas dirigidos al sector tradicional rural*

Las IFP latinoamericanas prestan, en su conjunto, escasa atención al sector rural (el sector primario alcanzaba a poco más de un 10% de la matrícula de las IFP en 1986). Esta situación se explica, de una parte, por el origen predominantemente industrial y urbano del concepto de formación profesional y de su aparato institucional, y de la otra, a que suelen ser las instituciones especializadas del desarrollo rural (institutos de reforma agraria, entidades de transferencia tecnológica, programas de desarrollo rural integrado, etc.), las que asumen las tareas de la capacitación a la población campesina en nuestros países.

Ahora bien, cualquiera sea la intensidad de atención que las IFP prestan al sector rural, ésta ha sufrido un proceso análogo al experimentado por los sectores manufacturero y terciario urbano: de una concentración inicial en las necesidades de las empresas agroindustriales modernas, o de agricultura y ganadería comercial, han pasado a prestar atención también a los sectores en desventaja, o sea a las economías campesinas tradicionales, a la pequeña empresa rural no estructurada y a la mano de obra asalariada sin empleo permanente, que suele emplearse estacionalmente como cosecheros, con frecuencia migrando a lo largo del año según los ciclos de los cultivos en diferentes zonas de sus países.

Desde otro punto de vista, la evolución de la estrategia de las IFP en este sector se puede expresar en la superación del concepto de formación agropecuaria, puramente tecnológica, al concepto de desarrollo rural, que involucra también a las actividades extractivas, manufactureras y de comercio y servicios que se adelantan en zonas rurales, así como a los procesos sociales y económicos que los contextualizan.

Sólo unas pocas IFP han desarrollado estructuras operativas especiales para la atención de sectores de la población y la economía rural en desventaja: los más conspicuos son el SENA, a través de los PPP Rurales, el INCE a través del PHO, el INFOP a través de acciones móviles, el INA a través de los Talleres Públicos rurales y el Programa de Asesoría al Sector Rural (PROASER). Caso especial es el SENAR, especializado en el conjunto del sector rural, que atiende tanto a los niveles avanzados como a los que se encuentran en desventaja.

La intervención del SENA sobre los sectores rurales en desventaja, que empezó definiéndose más desde la perspectiva de una modalidad de operación -los PPP o acciones móviles- que desde una caracterización de su población objetivo, fue concentrándose paulatinamente en una estrategia de desarrollo rural focalizada en las economías campesinas, o sectores minifundistas. Este proceso fue estimulado por la participación de la IFP en el esquema interinstitucional de la política nacional de Desarrollo Rural Integrado (DRI), plan en el que - por decisión gubernamental - asume responsabilidades específicas en sus componentes de organización de base y de capacitación técnica y de gestión.

La política colombiana de desarrollo rural integrado define como objetivo general el desarrollo del pequeño productor campesino, mediante la modernización de su gestión empresarial y la incorporación de tecnología, para mejorar sus niveles de productividad y rentabilidad, en la perspectiva de mejorar sus ingresos y sus condiciones de vida mientras que simultáneamente se incrementa y racionaliza la producción y distribución de alimentos para los mercados urbanos.

En este enfoque hay muchas analogías con las estrategias de atención al sector informal urbano. En primer lugar, se reconoce la estrecha articulación de las economías campesinas con los sistemas productivos modernos urbanos y rurales, no sólo por la vía del mercado de productos, sino también por la vía de los mercados de trabajo, pues el sector campesino genera un excedente de mano de obra que actúa como reserva para las necesidades estacionales de la agricultura, la ganadería y la agroindustria comerciales.

De esta manera, la capacitación técnica que imparten los programas PPP no sólo se espera que sea funcional para las necesidades de desarrollo de la unidad de producción campesina, sino que debe mejorar la calificación de la mano de obra que eventualmente es utilizada por empresas modernas del sector.

Pero el interés fundamental está en el pequeño productor como microempresario rural: la capacitación y la asesoría empresariales deben contribuir al desarrollo de su capacidad de gestión, mientras que la asistencia técnica (que en este caso es asumida por otras entidades especializadas) debe mejorar su tecnología de producción.

Dado que - como en el caso de la microempresa urbana - se reconoce que coexisten diversos niveles y potencialidades de desarrollo en las unidades de producción campesina, la acción del DRI - y por tanto la del SENA - se concentra en aquellos estratos que presentan mejores condiciones para incorporar rentablemente los insumos de capacitación, asistencia técnica, crédito, etc.

Sin embargo, aun los estratos relativamente más desarrollados dentro de la economía campesina, comparten con el conjunto una situación estructural de desventaja, que impone limitaciones casi insuperables para la absorción de los servicios de desarrollo y para su articulación competitiva en los mercados de bienes, servicios y capital, si se pretende hacerlo de manera individual. Reconociendo esto, la estrategia del DRI privilegia la organización de los productores como punto de partida, tanto para incrementar su participación en los procesos de desarrollo, como para potenciar la productividad y rentabilidad de su actividad económica.

Por ello, la estrategia de formación que aplica el SENA en el sector rural incluye, como en el caso del SIU, tres componentes: formación para la organización, para la gestión y para la producción. Pero siempre se parte de la primera, pues es la que permite, mediante procesos de autodiagnóstico colectivo que confluyen en planes de desarrollo microrregional y sectorial, identificar necesidades específicas de capacitación técnica, así como promover proyectos cuyas demandas de gestión dan elementos concretos de referencia para la capacitación empresarial.

Los proyectos de desarrollo elaborados por los grupos campesinos no sólo atienden al mundo de la producción, sino que incorporan líneas de acción dirigidas a mejorar condiciones de vida en aspectos tales como la vivienda, los servicios públicos, etc. Esto plantea también demandas de capacitación para procesos de autoconstrucción y mantenimiento de vivienda, instalaciones productivas, redes de distribución local de energía eléctrica, pequeños acueductos y alcantarillados, etc., lo que enriquece las posibilidades de acción de la IFP, permitiendo ofrecer servicios de capacitación y asistencia técnica alrededor de procesos productivos reales, de interés comunitario.

Un elemento innovador y característico de la estrategia del SENA es la selección y formación de jóvenes campesinos, quienes actúan luego como multiplicadores de la formación y animadores de la participación de otros grupos comunitarios.

Los procesos técnico-pedagógicos son, entonces, de aprendizaje por acción y se organizan en cursos, seminarios, giras educativas, etc., apoyados por medios audiovisuales y por materiales autoformativos por correspondencia. Los

paquetes tecnológicos incorporados son sometidos a discusión con los campesinos, analizando sus implicaciones de costos y rentabilidad, y los riesgos que entraña su adopción.

La aplicación de esta estrategia, bajo la denominación de Capacitación para la Participación Campesina (CAPACA), con características masivas, promovió interesantes procesos de organización y participación que llegaron incluso a estadios en los cuales el SENA y los grupos campesinos organizados cooperaron en la construcción de "Centros Comunitarios de Formación", instalaciones sencillas edificadas en terrenos ejidales o comunitarios, destinadas a servir de base logística y centro de recursos didácticos para los procesos de formación y los proyectos de desarrollo locales y regionales. Estos centros comunitarios se espera que sean - como lo son en muchos casos - administrados por las mismas comunidades organizadas.

Esta estrategia, con adecuaciones según el caso, es aplicada por el SENA en otros contextos institucionales distintos del DRI. Por ejemplo, trabaja junto con el Instituto de la Reforma Agraria en la capacitación de adjudicatarios de tierras, ya sea en modalidad individual o cooperativa; con Corporaciones de desarrollo regional en la atención a colonizadores de frontera agrícola en regiones periféricas, etc.

La experiencia del SENA fue una de las referencias centrales en el proyecto regional sobre formación para la pequeña empresa del sector rural no estructurado, PER, adelantado por Cinterfor a principios de los años ochenta, y que estimuló el interés de varias IFP por atender al sector rural con enfoques de desarrollo integral, en esquemas de coordinación interinstitucional y amplia participación comunitaria.

La acción del INA en la atención a los sectores rurales es desventaja es relativamente tímida: se han establecido tres Talleres Públicos Rurales, y aparentemente esta estrategia no ha tenido el mismo éxito que en su aplicación urbana. Dirigido a la pequeña empresa rural, el PROASER, recogió del proyecto PER de CINTERFOR varios elementos, como la orientación hacia el fomento de formas asociativas de tipo económico para promover la integración de los pequeños productores, la capacitación integral, el trabajo por procesos de autodiagnóstico y proyectos de desarrollo, y la coordinación interinstitucional.

El INFOP de Honduras también ha incorporado los elementos básicos de la metodología PER, aparentemente con bastante éxito, y alrededor de esta estrategia ha articulado otras dirigidas a grupos específicos, como son el Proyecto de Capacitación Individual a la Empresa Rural (CIER), dirigido a pequeñas empresas rurales relativamente más estructuradas, y el Programa de Aprendizaje por Acción (APA), para este mismo grupo.

El caso del INFOTEP, de República Dominicana, muestra que para la puesta en práctica de esta estrategia se requiere de un contexto de política de desarrollo rural y de coordinación interinstitucional muy bien definido. El INFOTEP, a partir del proyecto PER de CINTERFOR, intentó aplicar esta metodología, y fracasó al no haber logrado movilizar el respaldo de otras instituciones de desarrollo rural.

Una de las ventajas de esta estrategia es que permite ubicar la formación en el contexto de proyectos locales, microregionales, regionales y sectoriales de desarrollo, alrededor de los cuales es fácil articular una gama muy amplia de acciones específicas de capacitación y de atención a grupos específicos como mujeres y jóvenes, experiencias estas últimas que se retomarán más adelante.

##### ***5. Programas de atención a proletariado agrícola flotante (cosecheros estacionales, migrantes, etc.).***

En general, el sector rural latinoamericano sufre de dos fenómenos que determinan restricciones estructurales en su desarrollo, y que explican la altísima prevalencia de pobreza dentro del mismo: la concentración de la propiedad sobre la tierra, y la paulatina descomposición de las economías campesinas de subsistencia. Ambos fenómenos provocan una expulsión permanente de fuerza de trabajo, lo que a su vez se expresa en altas tasas de desempleo permanente o estacional.

El desempleo crónico es un factor que impulsa la migración rural-urbana, y explica la conformación de grupos muy voluminosos de proletarios agrícolas que salen al mercado en épocas de cosecha y se refugian en la economía campesina en el interín, o que viven en trashumancia por distintas regiones de sus países, según los ciclos de las cosechas.

Ninguna IFP tiene programas permanentes o específicos dirigidos a estos grupos de población, pero varias de ellas han tenido experiencias más o menos puntuales, como en los casos del SENA, el INA y el SENAR.

Dos grandes enfoques se pueden presentar en la atención a estos grupos, cuando se desarrollan programas específicos para los mismos. Uno, visto desde la perspectiva de los intereses de las empresas agropecuarias o agroindustriales que les contratan estacionalmente, es aquel en que se solicita a la IFP una acción intensiva de capacitación a estos trabajadores, sea para transferir ciertas prácticas que incorporan nuevas tecnologías, para adiestrar en técnicas de sanidad animal o vegetal, etc. Otro, visto desde la perspectiva de los intereses de los trabajadores, busca contribuir a mejorar sus condiciones de vida mediante una oferta coordinada de servicios de salud, capacitación, recreación, etc.,

y/o facilitar su transferencia a mercados laborales más estructurados, por la vía de la capacitación y la organización.

En la práctica, el primer enfoque sólo se presenta eventualmente, por ejemplo cuando se presentan las primeras grandes cosechas de alguna planta de reciente introducción, o cuando existe la inminencia de una plaga, como sucedió en varios países con la roya del cafeto. El segundo enfoque es poco común por sus altos costos y complejidad operativa. En consecuencia, este grupo se encuentra bastante desprotegido y de hecho se asume que indirectamente se les atiende en los diversos programas que se ofrecen en las zonas de pobreza rural.

**b. Programas dirigidos a atender a sectores o grupos en desventaja por razón de su ubicación socioestructural, sociodemográfica o etnocultural**

***1. Programas dirigidos a atender a sectores o grupos en desventaja por razones estructurales de la organización social***

Se incluye en este tipo de programas a aquellos que caracterizan a su población objetivo como grupos o sectores "marginales", "carentes", o en situación de "pobreza crítica".

Generalmente las IFP formulaen en estos términos a su población objetivo cuando desean resaltar su "compromiso social", o cuando se comprometen a participar en programas integrales cuyo objetivo general es la lucha contra la marginalidad o la pobreza crítica. Son programas que caracterizan a su población objetivo en función de variables socioeconómicas, culturales, físicas y - especialmente - territoriales. En ellos suelen agruparse los componentes de servicio en tres clases: los de provisión de servicios sociales básicos, los de organización y promoción de la participación comunitaria, y los de generación de empleo e ingresos. Naturalmente, en este último paquete, se insertan las IFP.

Pero si la identificación de población objetivo por variables sociales, culturales o - especialmente - territoriales, es funcional para los demás componentes de un programa social integrado, no lo es tanto para la formación profesional. En efecto, dentro de una zona urbana "marginada", en la que hay déficit de servicios sociales básicos o hay prevalencia de pobreza crítica, conviven individuos que - como fuerza laboral - pueden estar vinculados al empleo formal, al sector informal urbano, o en situación de desempleo abierto. Y, naturalmente, una aplicación indiscriminada de estrategias de intervención de la formación profesional a grupos cuyos requerimientos son diferenciados trae como consecuencia ineficiencias en la prestación del servicio y dificultades en la apreciación de impacto.

En esta línea de análisis, lo conveniente sería que después de identificar la población objetivo general de las políticas o los programas de desarrollo social dirigidos a poblaciones carentes, marginadas o de pobreza crítica en los que se va a insertar el componente de FP, las IFP procedan a realizar una caracterización más precisa de su población objetivo específica, apelando a variables más adecuadas a la naturaleza de su acción, como son las categorías de fuerza de trabajo (desempleados, empleados en el sector informal urbano, etc.), o categorías ocupacionales (trabajador por cuenta propia, trabajador familiar no remunerado, patrón microempresario informal, etc.), o categorías de unidades productivas (de subsistencia, microempresa informal desarollable, etc.).

A partir de esa precisión sería posible definir con mayor claridad los objetivos y alcances de la intervención de las IFP, sus modelos operativos y técnico-pedagógicos específicos, etc., lo que permitiría también identificar parámetros claros para el seguimiento y la evaluación de impacto.

Desafortunadamente no es esto lo usual. De hecho, las IFP aplican programas muy específicos bajo la denominación general de "programas sociales", pero no se cuidan de indicar con precisión sus alcances y limitaciones, por lo que también en la práctica acceden a ellos poblaciones que no siempre son del tipo para la que cada programa ha sido diseñado.

Los programas específicos más generalmente desarrollados por las IFP dentro de estos contextos "sociales", son: acciones móviles de habilitación profesional acelerada, talleres públicos, desarrollo de microempresas, creación de microempresas o empresas asociativas, etc. Para los fines de este trabajo, y consecuentemente con la argumentación que se acaba de presentar, cada una de estas modalidades de intervención se analizó en las secciones correspondientes según la tipificación de sectores o grupos en desventaja que se ha adoptado

Hay, sin embargo, dos tipos de programas usualmente desarrollados por las IFP en el marco de políticas y planes dirigidos a poblaciones marginadas o carentes, que por su especificidad se configuran como estrategias específicas y que por lo tanto, conviene rescatar en esta sección del trabajo. Se trata de los programas de autoconstrucción de vivienda e instalaciones comunitarias adelantados por varias IFP, y el programa de capacitación para la participación comunitaria, del SENA.

#### i. Los programas de autoconstrucción de vivienda

La estrategia de autoconstrucción ha sido adoptada por las IFP como un desarrollo natural de la decisión de haber llevado capacitación en oficios de la construcción a poblaciones de zonas marginadas. En tales situaciones aparece

obvio - como lo es en general, pero especialmente en este caso - que es una insensatez desperdiciar materiales y procesos constructivos en demostraciones didácticas, que bien se pueden aplicar a erigir obras reales de utilidad para los participantes en los cursos, y para sus comunidades.

A partir de esa decisión surge una diversidad de variantes: programas en los que la IFP aporta a la autoconstrucción los materiales de capacitación, o programas en los que los materiales deben ser aportados por los usuarios, o en los que se da una combinación de ambas fuentes dependiendo de situaciones específicas; programas de muy pequeña escala (una escuela rural, unas cuantas viviendas), hasta programas de escala mediana a grande (barrios de 200 viviendas, con obras de urbanismo y equipamiento comunitario); programas que se reducen a los procesos estrictamente productivos hasta programas que incorporan la movilización y organización comunitaria, etc.

La IFP que más ha desarrollado esta estrategia es el SENA, cuyo programa de apoyo a la autoconstrucción tiene ya una larga trayectoria, es de amplia cobertura, se articula con los procesos de organización comunitaria y apoyo al sector informal urbano y al sector tradicional rural adelantados por la misma entidad, así como con su sistema de formación abierta y a distancia, que le aporta materiales didácticos audiovisuales y series completas de cartillas autoformativas.

Tanto como su soporte técnico pedagógico y su capacidad operativa, un factor clave para explicar el desarrollo del programa de autoconstrucción del SENA es precisamente su inserción en procesos integrales de movilización, organización comunitaria y desarrollo de proyectos locales o microrregionales, que le es permitida por su articulación en el paquete de servicios conformado por las modalidades de PPP y FAD.

En zonas urbanas, la capacitación en autoconstrucción puede aplicarse a la producción de vivienda, de obras menores de urbanismo, de equipamientos comunitarios, etc., y de esa manera proyectarse en el ámbito de la capacitación para el manejo y protección del hábitat urbano. Simultáneamente, puede dar lugar a procesos de generación de microempresas y empresas asociativas a partir de la base de formación-producción que constituye un proyecto de autoconstrucción, y de la experiencia de gestión aportada por el mismo.

En zonas rurales la autoconstrucción incluye la vivienda pero va más allá, cubriendo instalaciones productivas, obras menores de protección y manejo de la tierra y las aguas, y otras similares, con lo que se proyecta también hacia procesos capacitadores en manejo y protección ambiental, tecnificación de prácticas productivas, etc.

Menos desarrolladas que la experiencia del SENA, pero con diversos matices y dentro de enfoques equivalentes e igual proyección, han desarrollado programas de autoconstrucción el SENCICO, el INA, el INCE Construcción, el INFOP, etc.

En una sección anterior se mencionaba las dudas que algunas personas dentro de las IFP expresan acerca de la legitimidad de la función asesoría a la microempresa como formación profesional *stricto sensu*. Igualmente discutida es la cuestión de si la capacitación que se imparte a través de proyectos de autoconstrucción reúne los requisitos necesarios para asegurar un nivel de calificación certificable y homogéneo entre los participantes en los proyectos. Los más escépticos afirman que en la práctica el instructor tiende a convertirse en un "maestro de obra", que cumpliría así una tarea más ejecutora que formativa.

Ciertamente, el peligro existe. Pero no es ineludible. Como en tantas otras situaciones de este tipo, la solución puede estar en una discriminación de poblaciones objetivo específicas, en una definición de roles diferenciados dentro del proceso de la autoconstrucción, y en la correspondiente definición de objetivos específicos de formación.

Conforme a este criterio, se pueden identificar por lo menos tres tipos de participantes en proyectos de autoconstrucción, con funciones y objetivos de formación diferenciados:

- Los alumnos de procesos sistemáticos de aprendizaje en escuelas o centros fijos, quienes pueden participar en la autoconstrucción en un triple rol: realizando prácticas que afirmen su formación previa, apoyando al instructor a manera de monitores didácticos, y contribuyendo a su formación integral mediante la prestación de un servicio social.

- Los miembros del grupo comunitario que, por tener ya experiencia práctica en la construcción o por estar interesados en insertarse en esa actividad laboral de manera permanente, usan la participación en el programa como "puente" para vincularse a procesos más sistemáticos de formación, en los que complementen la capacitación adquirida durante la autoconstrucción.

- Finalmente, los miembros del grupo comunitario que participan en la autoconstrucción sólo con el propósito de lograr un producto que contribuya a mejorar sus condiciones de vida. Estos, además de vivir una experiencia de movilización y gestión solidaria con gran valor educativo en sí misma, y de adquirir ciertas habilidades y destrezas básicas en las tareas directa o indirectamente ligadas a la autoconstrucción, tienen la oportunidad de vincularse a

otros procesos subsidiarios o complementarios como la creación de microempresas, la promoción de grupos de interés en la protección ambiental, etc.

## ii. Los programas de capacitación organizativa de base

Los programas de capacitación y organización comunitaria que el SENA desarrolla dentro de sus programas de promoción profesional popular, como ejecutor de componentes específicos de planes gubernamentales de desarrollo social como el DRI, y el de Erradicación de la Pobreza Absoluta, constituyen por sí mismos una estrategia específica, no sólo por su gran tamaño y cobertura, sino por su significación en cuanto en ellos la articulación de la FP con procesos amplios de tipo socioeconómico y sociopolítico ha sido muy intensa, al punto que se podría discutir si en algunos casos aun es FP.

En efecto, recuérdese que se han señalado dos determinantes básicos en este proceso de apertura: en primer lugar, las metodologías participativas e integradoras, que buscan contextuar la formación dentro de procesos de desarrollo que le den sentido y proyección; y en segundo lugar, las demandas gubernamentales para que la IFP asuma la responsabilidad del componente de organización comunitaria en ciertos programas de desarrollo social.

En el caso del DRI, dirigido al sector tradicional rural, el SENA tiene la responsabilidad de promover la organización de los campesinos para participar en el mismo, a través de comités veredales, municipales, distritales, etc., hasta el nivel nacional. Esta tarea promocional supone una capacitación organizativa cuyo contenido incluye temas de naturaleza socioeconómica y sociopolítica, técnicas de movilización y organización social, etc., exóticos con referencia a los contenidos técnicos tradicionales de la FP, pero que el SENA ha logrado articular coherentemente haciendo que los autodiagnósticos comunitarios se focalicen en el análisis de los temas referentes a la producción y el empleo, y concluyan en planes de desarrollo en los que se definen objetivos específicos para la capacitación técnica y empresarial.

Análogas experiencias, quizás con menor claridad en la articulación entre los procesos de organización comunitaria y de identificación de objetivos para la capacitación técnica y de gestión, se han dado en algunos programas urbanos, como los de apoyo al sector informal urbano y a los procesos de autogestión de la vivienda popular.

La aplicación más reciente de este modelo ha sido hecha en el marco de la participación del SENA en el plan gubernamental de lucha contra la pobreza absoluta. En este plan, además de las funciones ya conocidas de capacitación técnica y administrativa dentro de los componentes de generación

de empleo e ingresos y de mejoramiento de asentamientos humanos, se le ha asignado una nueva: la movilización y organización de "Asociaciones de Vecinos", organismos comunitarios de base cuya misión fundamental es estructurar la participación de la comunidad en la descentralización del sistema político-administrativo. Como se advertirá, este cometido ya no tiene una relación directa con las esferas de lo productivo y laboral que constituyen el ámbito propio de la FP.

## ***2. Programas dirigidos a atender a grupos o sectores de población definidos por categorías sociodemográficas (mujeres, jóvenes, ancianos)***

La acción de las IFP en relación con estos grupos de población puede apreciarse desde dos perspectivas: una general, que mira a los niveles de participación global de cada grupo dentro de las coberturas institucionales y la existencia o no de políticas efectivas dirigidas a incrementar dicha participación, y otra específica, que acoge la existencia de programas dirigidos a atender especialmente a esas poblaciones.

Por otra parte, no debe perderse de vista que los grupos sociodemográficos que experimentan situaciones de exclusión por razones de género o edad, como las mujeres y los jóvenes, sufren más agudamente el fenómeno en cuanto pertenecen en su mayoría a estratos socioeconómicos también en desventaja. Desde el punto de vista de una política social integral no basta por lo tanto la verificación de niveles globales de participación o de la existencia de programas específicos, sino que habría que examinar también al origen socioeconómico de la población atendida.

Por supuesto, cabría otro nivel de análisis, consistente en la verificación del impacto efectivo de la formación en los niveles de empleo, ingreso y bienestar de la población atendida, pero - como se ha dicho - casi no se dispone de información de este tipo.

### **i. Programas para la mujer**

Los datos sobre participación de la mujer en la matrícula total de las IFP, según los anuarios estadísticos de CINTERFOR, muestran un nivel general bastante alto: aproximadamente un 42% para trece instituciones en 1987, manteniéndose una tendencia ligeramente incremental durante los últimos años.

Si se compara la tasa de participación de la mujer en la matrícula de las IFP latinoamericanas con las tasas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo de la región - que oscilan entre el 30 y el 40% - podemos concluir

provisoriamente que la FP se comporta positivamente en cuanto al acceso que brinda al género femenino dentro de su oferta de servicios. Pero no es un desempeño especialmente impactante si lo comparamos con las otras formas de educación: la participación de la mujer en la matrícula global de la educación formal en la región latinoamericana y del Caribe oscila entre un 48 y un 60% según países y niveles de educación.

Menos impresionante aun es la cifra global si se analiza discriminadamente por sector económico, pues lo que aparece es una alta presencia de la mujer en la matrícula para el sector comercio y servicios, en lo que simplemente se refleja la tendencia general de participación femenina en los mercados de trabajo. Las tasas de participación en la matrícula de los sectores primario y secundario son, en cambio, muy bajas, lo que - otra vez - es reflejo del comportamiento del mercado laboral.

A partir del Año Internacional de la Mujer en 1975, las IFP se vincularon al impulso de políticas y programas dirigidos a promover la participación de la mujer, en un esfuerzo regional promovido por CINTERFOR. Sin embargo, hoy sólo se conoce una IFP que mantenga un programa institucional especializado en atender a esta población: el INA de Costa Rica, institución que por otra parte presenta los más altos índices de participación femenina en la matrícula total (exceptuando al SENAC de Brasil, que se especializa en el sector terciario), lo que demuestra que ella ha aplicado una política sistemática en este sentido.

Sin desconocer la importancia de políticas dirigidas a incrementar el acceso de las mujeres a los programas de FP, es claro que los logros que se obtengan en este terreno son sólo parciales si no se reflejan luego en una mejoría, cuantitativa y cualitativa, de la inserción laboral femenina.

El aumento de las tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo es un objetivo deseable desde el punto de vista de la modernización de roles sociales para la mujer en nuestras sociedades; pero no es suficiente porque aparte de que ello se produce espontánea e independientemente de la oferta de FP, el mercado de trabajo tiende a reproducir estereotipos culturales discriminatorios (ocupaciones "femeninas", mayor valoración del trabajo masculino, etc.) que se expresan luego en tasas de empleo y niveles de remuneración consistentemente más bajas para las mujeres que para los hombres.

Esto es especialmente agudo en el caso de las mujeres de sectores populares de la población, doblemente en desventaja por su género, por sus limitaciones culturales y por la carga de otros roles sociales indelegables para ellas, como el trabajo doméstico, que las condena a situaciones laborales de sobreexpplotación, subremuneración e informalidad.

Las IFP, como en el caso del INA, han pretendido mejorar la inserción laboral femenina por la vía de programas de promoción de microempresas individuales o de empresas asociativas para mujeres, especialmente de origen popular, a partir de las egresadas de los programas de formación. Una estrategia específica, generalmente inserta en los programas que atienden en conjunto a sectores en desventaja, promueve microempresas o empresas conformadas por mujeres ya vinculadas a la fuerza de trabajo. Otra, más ligada a los programas tradicionales de formación como el aprendizaje, busca preparar a las mujeres jóvenes para que - al egresar - sean capaces de establecerse como trabajadoras por cuenta propia, o como microempresarias, o en empresas asociativas auto-gestionadas.

No parece haberse logrado resultados muy significativos en estos esfuerzos, que han adicionado a las dificultades y exigencias de cualquier tarea de creación de empresas, la restricción de querer hacerlo sólo con mujeres. Esto conlleva problemas por la carga de limitaciones actitudinales y culturales con que ellas arriban a los programas y por la actitud hostil de sus medios familiares y sociales, lo que conspira contra la posibilidad de lograr los niveles de productividad y rentabilidad que serían necesarios para generar un empleo estable y un ingreso satisfactorio.

Como consecuencia de lo anterior, con frecuencia se encuentra que las empresas de mujeres terminan ubicándose en actividades y niveles de subsistencia, con escasas posibilidades de desarrollo y reproduciendo sin quererlo los patrones de discriminación que se deseaba combatir.

Esto parecería indicar que en lugar de pretender la creación de empresas exclusivamente "femeninas", una estrategia más adecuada sería la de incrementar la participación de mujeres en las microempresas o empresas asociativas que se promuevan como estrategia general de atención a sectores en desventaja, y cuyo perfil no sea determinado primordialmente por el género de sus integrantes sino por las variables técnico-económicas de las que realmente depende su viabilidad en el mercado.

## ii. Programas para jóvenes

A pesar de que las IFP latinoamericanas han asignado desde su origen una gran importancia a la formación de jóvenes, especialmente a través de su programa "bandera" - el aprendizaje - ya hemos visto en los capítulos anteriores que las IFP de América Latina son hoy predominantemente entidades de formación de adultos. Pero debe tenerse en cuenta que la relación entre jóvenes y adultos atendidos seguramente es menos desequilibrada de lo que las cifras

sugieren, debido a que las categorías estadísticas pueden ser engañosas, al ocultar el hecho de que los modos de formación, que se presume dirigidos específicamente a adultos, en la práctica se dirigen más bien a población ya vinculada a la fuerza de trabajo, independientemente de su edad. Desafortunadamente no se cuenta con información discriminada por grupos de edad sobre la matrícula en estos modos de formación para sustentar este aserto, pero la evidencia es amplia al respecto.

En los programas dirigidos a poblaciones en desventaja, las IFP generalmente manifiestan especial interés en la atención a grupos doblemente afectados por fenómenos de exclusión, como son los jóvenes y las mujeres. Valgan como ilustración los casos del PHO del INCE, de los PPP del SENA, o de los talleres públicos del INA, masivos en su cobertura, sin restricciones de edad para su acceso, y en los que no sólo es muy alta la afluencia de jóvenes, sino que se les asigna una prioridad especial en su atención; o incluso, como en las estrategias de capacitación para la participación comunitaria del SENA, papeles protagónicos en la movilización comunitaria y en la misma relación pedagógica.

Casi todas las IFP, por otra parte, adelantan programas especiales dirigidos a jóvenes en desventaja. Algunos de los modelos más generalizados, o interesantes, son:

- Programas de iniciación o habilitación ocupacional complementaria de la escuela formal, dirigidos a ofrecer alternativas mejoradas de inserción laboral a jóvenes de poblaciones marginales, como el PIPMO del SENAI, también conocido como Programa del "bom menino", y como el PHO del INCE, particularmente en la rama que es contratada con la Fundación Fe y Alegría.

- Programas que vinculan a jóvenes que se encuentran en las etapas finales de su proceso de FP, como auxiliares en actividades de apoyo a la pequeña y micro empresa, con la expectativa de que a través de esta experiencia adquieran una mejor percepción del mundo productivo real, desarrollen interés e iniciativa empresarial y/o obtengan eventuales ofertas de empleo en las empresas con las que entran en contacto. Casos de este tipo son presentados por el SENATI, pero se conoce de experiencias similares, más o menos puntuales, en varias IFP.

- Programas dirigidos a promover la creación de microempresas o empresas asociativas constituidas por jóvenes egresados de distintas modalidades de la FP. Es uno de los temas más en boga en los últimos tiempos, como respuesta a las dificultades que encuentran los jóvenes egresados para acceder a un empleo. Generalmente son complementados con estrategias pedagógicas que buscan introducir en los procesos de formación procesos y contenidos que estimulen la

iniciativa y la capacidad empresarial, y con esquemas interinstitucionales que ofrezcan recursos de crédito y asistencia técnica.

- Programas que capacitan a jóvenes pertenecientes a comunidades o grupos de población en desventaja, para que actúen como movilizadores de procesos de organización y desarrollo, y como capacitadores auxiliares o multiplicadores de los docentes de las IFP. Este tipo de programas, de alto contenido participativo, y que manifiestan expresamente su interés en la formación de nuevos líderes de desarrollo comunitario, han sido adelantados por el SENA en sus Programas CAPACA y CIPACU, dirigidos al sector tradicional rural y al sector informal urbano y administrados por la modalidad de PPP (acciones móviles). Pero también es empleado en la modalidad de formación a distancia (FAD) del mismo SENA.

No se reportaron evaluaciones sistemáticas de programas dirigidos especialmente a jóvenes en desventaja en ninguno de los tipos antes mencionados. Pero una apreciación sobre sus limitaciones y potencialidades según la experiencia registrada en las distintas IFP, no se aparta de las conclusiones expresadas anteriormente para las estrategias dirigidas en general a poblaciones en situación de desempleo abierto, al sector informal urbano, o al sector tradicional rural.

### iii. Programas para ancianos y para niños que trabajan

Algunas IFP como el INA y el SENA han tenido experiencias en programas de atención a la población de la "tercera edad", generalmente en el contexto de convenios con las instituciones de seguridad social que desean ofrecer, a trabajadores pensionados, medios para la complementación de sus ingresos o para la vinculación a actividades útiles que mitiguen el sentimiento de abandono y alienación que suele afligir a los retirados.

Si bien los programas citados han sido eventuales y en pequeña escala, han permitido a las IFP involucradas obtener experiencias básicas sobre un tema que probablemente ganará progresiva vigencia en el futuro. Las conclusiones iniciales se refieren a la dificultad de lograr niveles claros de compromiso y de persistencia cuando se concentra el trabajo sólo en los ancianos, y parecerían recomendar un enfoque de concentración en los casos que realmente tienen necesidad económica, así como de integración de los mismos en contextos y procesos familiares y comunitarios que provean el soporte afectivo y la complementación operativa y de ingresos a la actividad del anciano.

En cuanto a los niños que trabajan, tema especialmente delicado desde el punto de vista de la ética y la sensibilidad social - pero que corresponde

a situaciones reales y frecuentes dentro de grupos o sectores de población en desventaja - se conoce de casos como el del SENA y del SENAI. Ambas IFP han sido llamadas a cooperar con políticas nacionales de atención al niño trabajador. En la primera, el papel de la institución se ha orientado a vincular a los miembros adultos del grupo familiar a programas de capacitación y desarrollo que mejoren los ingresos y disminuyan la presión sobre el trabajo infantil.

### ***3. Programas dirigidos a grupos en desventaja por razones étnico-culturales***

La atención a minorías, o grupos en desventaja por razones de etnia o cultura, como son los núcleos de población indígena sobrevivientes y aún no afectados definitivamente por los procesos de mestizaje, o los núcleos de población negra en sociedades donde constituyen una minoría, es generalmente un asunto que se considera tema exclusivo de instituciones especializadas (Institutos Indigenistas, etc.), las que ofrecen servicios integrales que incluyen los de educación vocacional y asistencia técnica con contenidos y/o lenguajes adecuados a las especificidades de cada grupo.

Esto no quiere decir que las IFP latinoamericanas hayan omitido por completo la atención a estos grupos. Se conoce que en países donde existen poblaciones indígenas, negras y/o mestizas de cierto peso se realizan ocasionalmente programas especialmente diseñados para ello, sobre todo cuando exigen lenguas y dialectos propios. Pero por lo general, ellos son cubiertos por los programas globales dirigidos a estos amplios grupos o sectores en desventaja. Desafortunadamente no se dispone de estadísticas que discriminen estas variables, por lo que sólo se puede llegar hasta aquí en el análisis.

Algunas IFP, como el SENA, han desarrollado programas específicos para ciertos grupos étnico-culturales considerados de especial interés por razones de soberanía nacional, como son los indígenas guajiros y los habitantes predominantemente negros y anglófonos del archipiélago de San Andrés. En estos casos, se introduce en la gestión de la FP mecanismos de concertación con representantes de las poblaciones objetivo, se vinculan instructores nativos, y se producen programas de formación y materiales didácticos de acuerdo con la cultura de que se trate.

Es interesante señalar que dentro del programa FAD del SENA se ha producido todo un conjunto de programas y materiales de formación en inglés, que ahora se usan como base para un proyecto regional de cooperación horizontal con IFP del Caribe anglófono, con el apoyo de CINTERFOR.

c. **Programas dirigidos a grupos en desventaja por otras razones específicas o coyunturales**

***1. Programas dirigidos a grupos en desventaja por sus limitaciones físicas o mentales***

Todas las IFP reportan acciones dirigidas a limitados físicos o mentales, aunque a niveles muy puntuales, casi insignificantes y generalmente en estrecha coordinación con centros especializados de rehabilitación o promoción profesional para este tipo de poblaciones. Probablemente las coberturas sean un poco mayores que la detectada, pues no existen registros estadísticos especializados y por ello los reportes dependen del conocimiento personal del informante. Pero ello no cambia el perfil de una muy baja presencia de esta población dentro de los programas de las IFP, ni el hecho de que no parecen existir programas específicos para ella.

El primer factor que explica esta situación es el de las dificultades para el acceso físico de los limitados a las instalaciones donde se imparte la FP. El segundo, en parte explicado por el factor anterior, es que existen instituciones especializadas que sin embargo tienden a ofrecer una formación con niveles de calidad muy cuestionable y con pocas opciones ocupacionales, a pesar de que suelen recibir asistencia técnico-pedagógica de las IFP.

Es de esperar que las IFP reciban progresivamente mayores presiones para ampliar su cobertura directa a este tipo de poblaciones, dado que éstas, a través de sus propias organizaciones y de las entidades que las apoyan, están aumentando la conciencia social sobre sus necesidades y potencialidades, especialmente en el terreno laboral. Parecería que ante esta situación el curso a seguir consiste en combinar la ampliación del acceso directo de los limitados a las instalaciones normales de la FP, con el establecimiento de políticas y canales claros de coordinación con las organizaciones y agencias especializadas.

El caso del SENA parece de interés en cuanto ha venido creando, de manera paulatina y moderada pero segura, una unidad técnica que se encarga de la interlocución y la coordinación externa, para eventos tales como los "Abylimpic", y de la promoción y la coordinación internas para responder a las demandas que recibe la institución en este terreno.

***2. Programas de atención a grupos en desventaja por efecto de desviaciones en su conducta social***

Las consideraciones hechas para el anterior grupo valen casi igualmente para éste, que se refiere fundamentalmente a procesos dirigidos a la rehabili-

tación de drogadictos y de delincuentes reclusos. Pero esta vez confrontando dificultades especiales: en el caso de los drogadictos, el hecho de que para ellos el trabajo es esencialmente un recurso terapéutico y no una opción ocupacional. En el caso de los reclusos, el ambiente carcelario en la generalidad de los casos es de tal grado de hacinamiento y deterioro físico y moral, que las posibilidades rehabilitadoras de la capacitación pierden la mayor parte de su efecto.

Sin embargo, factores de presión social y política continuarán gravitando para que las IFP mantengan su presencia en este tipo de programas. Ante esta situación, se ha decantado una estrategia de las instituciones, consistente en "negociar" un mínimo de condiciones en la selección de los participantes (privilegiando aquellos que demuestran estar más cerca de posibilidades concretas de inserción laboral) y en los ambientes formativos (talleres adecuados, seguridad, estabilidad en los grupos, aislamiento de situaciones conflictivas, etc.).

Esta es la opinión generalizada en los informes de las IFP latinoamericanas sobre este tema, que ha tenido - sobre todo para los reclusos - programas de relativamente importante magnitud y larga tradición. Por ejemplo, los casos del INA, del INCE y del SENA.

### ***3. Programas dirigidos a grupos en desventaja por catástrofes sociales o naturales***

A medida que aumenta el prestigio y el compromiso de las IFP como entidades participantes en políticas y programas de desarrollo social, se incrementan las demandas para que contribuyan al enfrentamiento de situaciones catastróficas de diversa etiología.

En algunos casos, se trata de atender a procesos de rehabilitación y/o relocalización de poblaciones afectadas por guerras o por fenómenos de violencia política o social de variada naturaleza. El INA ha reportado experiencias en atención a refugiados políticos o de guerra y el SENA en atención a procesos de sustitución de cultivos de coca, etc.

En otros casos, se trata de responder a procesos de rehabilitación socioeconómica después de catástrofes naturales: terremotos, inundaciones, incendios masivos. El SENCICO, el INTECAP y el SENA han tenido experiencias de gran importancia, especialmente esta última IFP, que ha desarrollado modelos de rehabilitación alrededor de la FP, fundamentados en programas de autoconstrucción y autoreconstrucción comunitaria de vivienda y de instalaciones públicas, y de creación y rehabilitación de microempresas y empresas asociativas.

Estos modelos, desarrollados especialmente a partir del terremoto que asoló la región del Cauca y de la erupción del volcán Arenas - ambos hechos sucedidos en el primer lustro de los años ochenta - han avanzado hasta el punto en que ahora no sólo se dirigen a enfrentar las consecuencias de este tipo de eventos, sino que configuran paquetes de formación para la prevención y manejo de desastres, involucrando la cuestión de la protección y la recuperación ambiental, factor este último que está indisolublemente ligado a varios tipos de catástrofes "naturales", como las inundaciones cuyos efectos se agravan por la deforestación o las sequías, por efecto del agotamiento de las fuentes de agua.

Las experiencias del SENA en la prevención y manejo de desastres son uno de los filones más interesantes para validar los enfoques que buscan ubicar a la FP en un contexto mucho más integral que el de la pura empresa tradicional. Conjugan procesos de formación organizativa, tecnológica y de gestión para enfrentar problemas laboral-productivos, sociales y ambientales, de manera creativa y dinámica. Y han sido probados en variadas situaciones reales.

### **3. DECANTACION METODOLOGICA**

Las secciones anteriores de este capítulo deben haber aportado suficientes elementos de juicio para valorar la gran riqueza de experiencias que han extraído las IFP latinoamericanas en su acercamiento a los sectores o grupos en desventaja, y el enorme potencial que ellas encierran como instrumento eficaz de políticas sociales centradas en adelantar procesos redistributivos en la esfera de lo laboral-productivo, con alto potencial de incidencia en el binomio empleo-ingreso, y con intenso sentido participativo.

Pero, así como se ha aprendido sobre estrategias y métodos de intervención en este terreno, también se conoce que el mismo está lleno de trampas y de dificultades, y que el proceso de acercamiento a esta realidad es arduo; que puede provocar tensiones, conflictos e incertidumbres institucionales en las que se cuestionan problemas de identidad, de prioridad, de equidad, de asignación de recursos, de eficiencia y de eficacia.

En esta sección se ha pretendido decantar algunas de las lecciones de esta experiencia; conclusiones de un proceso de aprendizaje colectivo que en gran medida se ha realizado por prueba y error, que es expresivo de la creatividad y el dinamismo de las IFP; que ha sido costoso en esfuerzos, frustraciones, errores y en ocasiones hasta en despilfarros pero que tiene la virtud del aprendizaje en la acción (no por casualidad el mismo principio pedagógico de la FP).

Las conclusiones que a continuación se exponen no pretenden ser un recetario con prescripciones unívocas e infalibles para todas las cuestiones que surgen alrededor del tema de la FP para grupos o sectores en desventaja, pero quizás sean útiles como cuerpo de criterios de referencia para la toma de decisiones políticas, administrativas y programáticas en este terreno, así como materia prima para la construcción de modelos metodológicos adecuados, que a su vez aporten al proceso global de renovación y apertura de la FP.

A continuación se presentan algunas consideraciones acerca de los criterios que se estiman básicos para enmarcar la discusión metodológica. Al final de esta sección, se presenta una propuesta de sistematización metodológica para la FP dirigida a poblaciones en desventaja.

#### a. Algunos criterios extraídos de la experiencia

##### 1. *Este es un asunto serio ("...no sólo la cuota social...")*

La primera lección que puede extraerse de la experiencia de las IFP latinoamericanas en la atención a grupos o sectores en desventaja, es que - necesario es decirlo - éste es un asunto que merece tomarse muy en serio.

Son serias las demandas económicas, sociales y políticas que el tema de los sectores en desventaja plantea a la FP, porque ellas son expresión de rasgos estructurales y de procesos de larga duración en las sociedades latinoamericanas, y no de fenómenos marginales o coyunturales a los que se pueda ignorar o dar una atención superficial.

Son serias las potencialidades de desarrollo social que albergan los sectores en desventaja, no sólo en cuanto capacidad de superar sus propias limitaciones, sino de incidir de manera decisiva en la construcción de modelos alternativos de desarrollo capaces de superar los desequilibrios y deformaciones de los modelos vigentes. Y es seria la capacidad de la FP para contribuir a desencadenar y encauzar esas potencialidades.

Son serias las implicaciones institucionales de un compromiso con los sectores o grupos en desventaja que vaya más allá de las declaraciones políticas y los programas de carácter marginal. Se afectan intereses de grupos tradicionalmente aceptados como beneficiarios legítimos de las IFP, se hace más compleja y difícil la red de interlocución institucional, se generan tensiones al interior de la organización y, se pone en cuestión nada menos que el rol y la identidad que le han sido asignados tradicionalmente.

Son serias las exigencias de construcción teórica, metodológica, operativa y administrativa que plantea la atención a sectores o grupos en desventaja, si es

que se quiere estructurar una oferta de servicios que reúna criterios de pertinencia, racionalidad, eficiencia y eficacia.

Todo ello configura un asunto de la suficiente seriedad como para exigir definiciones claras y oportunas acerca de los objetivos, la intensidad, la duración y los alcances del compromiso institucional con los grupos o sectores en desventaja; de los riesgos y tensiones que se está dispuesto a asumir en la modificación del "statu quo" de la organización; y de la magnitud del esfuerzo financiero, operativo y metodológico que se está en condiciones de realizar.

Ciertamente no es siempre posible disponer de la autonomía política, los recursos financieros y los elementos técnicos para anticipar, planificar y desarrollar decisiones como ésta de manera ordenada, lógica y sin interferencias. Por ello siempre habrá que aplicar grandes dosis de creatividad, flexibilidad y perseverancia. Pero también es cierto que renunciar a esta anticipación, asumiendo una actitud puramente reactiva, conduce al erratismo, la dispersión y la discontinuidad en la acción, con sus consecuencias de inefficiencia y desgaste institucional, que no sólo atentan contra la eficacia del esfuerzo realizado, sino que someten al des prestigio las posibilidades de acción en un terreno que presenta tantas demandas y posibilidades para la FP.

## **2. Equilibrar el principio de realidad y el deseo de servir ("...Entre el romanticismo y el pragmatismo...")**

El prestigio de que gozan las IFP en sus respectivos países, su fortaleza y autonomía financiera, la acogida que la educación para el trabajo que ofrecen tiene generalmente entre los sectores populares de la población, la mística de servicio de que está imbuido su personal, la activa capacidad operativa de su organización, son factores - entre otros - que explican la presión a que son sometidas para que amplíen sus coberturas y campos de acción, para que asuman nuevas funciones en las políticas y planes nacionales de desarrollo social y, en ocasiones, para que reemplacen a otras instituciones especializadas cuyo desempeño no es tan confiable.

Esos mismos factores, y el propio efecto de la presión sentida, provocan al interior de las IFP un sentimiento de compromiso social y una gran confianza en la capacidad de respuesta institucional, que en ocasiones se sobrevalora y lleva a actitudes voluntaristas, de tintes quijotescos. Por entre estos resquicios cabe la posibilidad de que penetren intereses menos nobles, de manipulación política o personalista.

Aquí entra en juego, entonces, la necesidad de mantenerse vigilante para conservar un delicado equilibrio entre el entusiasmo y el realismo, entre el

romanticismo y el pragmatismo extremos, entre la propensión al servicio y la acción y la exigencia de reflexión, análisis y autocontrol. No todo lo que se plantea como demanda a las IFP para atender a grupos en desventaja es posible, o conveniente, o pertinente, o suficiente y debe disponerse de criterios mínimos para el escrutinio de alternativas y la selección de las opciones, así como para la ordenación de prioridades.

### **3. Entender la realidad sobre la que se obra**

*("...Nada más práctico que una buena teoría...")*

Los llamados grupos o sectores en desventaja son parte de una realidad social compleja y multifacética, a su vez complejos y heterogéneos en sí mismos, en sus articulaciones internas y con el entorno, en sus manifestaciones externas y sus determinaciones menos visibles. No es posible intentar una intervención sobre ellos a partir de concepciones simplistas, prejuiciadas o que hacen uso de categorías de análisis desarrolladas para otras realidades aparentemente análogas.

Entender su naturaleza y las determinantes históricas, sociales, económicas y culturales que la explican, así como encontrar los procesos y los puntos críticos de su estructura y funcionamiento, donde la FP tiene mejores posibilidades de lograr un impacto significativo, es esencial para formular estrategias y metodologías adecuadas. No es necesario - y por seguro tampoco conveniente - que las IFP se conviertan en institutos de investigación o de erudita discusión académica, pero sí es indispensable establecer una mínima capacidad de consulta e interlocución con los centros especializados que pueden aportar estos elementos. Ello implica superar un cierto prurito empírista, mitificador de la práctica y desdeñoso de la teoría, que con frecuencia se palpa en las IFP.

### **4. Justipreciar las potencialidades y las limitaciones de la FP**

*("... "La formación profesional no es una panacea universal...")*

La FP comparte con todas las formas de la educación enormes potencialidades: genera y transmite valores, conocimientos, habilidades y destrezas; construye identidad social, desarrolla personalidades; aporta instrumentos para el desarrollo de la cultura y las fuerzas productivas. Pero no se autodetermina ni es suficiente por sí misma: su potencial es más o menos aprovechado en la medida que otros factores del contexto coadyuvan a su realización.

Y si esto es cierto para todas las formas de la educación, lo es más para la FP, que se compromete con objetivos concretos e inmediatos en el mundo del trabajo y la producción, no sólo al nivel de aprendizajes (lo que ya se ha visto que no es

suficiente para justificarla socialmente, especialmente cuando se trata de grupos o sectores en desventaja) sino al de mejoras en el empleo y el ingreso de sus poblaciones objetivo.

Idealmente - ya se sabe - la FP debería responder a demandas de un aparato productivo desarrollado. Este requeriría recursos humanos capacitados, a los cuales ofrecería oportunidades de trabajo remunerativas, material y espiritualmente. Pero en nuestras sociedades existen un sector informal, un sector tradicional rural, un desempleo crónico, precisamente porque el aparato productivo no ofrece esas oportunidades a toda la población.

Se espera que la FP, entonces, asuma una función más activa, orientada al mejoramiento del desempeño y de los resultados de la actividad productiva de aquellos trabajadores que han generado su propio empleo informal, o que subsisten en formas tradicionales de producción, así como al apoyo de los que se comprometen en la creación de nuevas unidades productivas en las cuales puedan emplear su capacidad de trabajo y generar empleo e ingresos.

Ahora bien, generar nuevas empresas, mejorar la productividad y la rentabilidad de un conjunto de unidades productivas informales, etc., no son objetivos que pueda lograr por sí misma la FP. Ella requiere de insumos complementarios como el crédito, la asistencia técnica, infraestructuras de apoyo a la comercialización, asistencia legal, asistencia organizativa, etc. No sólo requiere de ellos, sino que su provisión debe darse en "paquetes" de servicios integrales y adecuados a las características específicas de diferentes grupos o sectores. Es decir, que configuren estrategias de intervención claramente definidas.

Cuando no se dan estas condiciones, la FP corre el riesgo de perder eficiencia, eficacia y aun pertinencia. Es entonces cuando las ofertas aisladas, masivas y abiertas de semicalificación acelerada se hacen válidamente cuestionables en cuanto a su costo/beneficio, y se exponen a procesos pedagógicamente esterilizantes, como son la estandarización y la rutina.

Son muchas las experiencias demostrativas, o los proyectos piloto, en los que las IFP han logrado captar recursos "especiales" de crédito, de apoyo a la comercialización, etc., generalmente en el marco de programas de cooperación técnica internacional. Y en ellos se ha demostrado la potencialidad de la FP para coadyuvar eficazmente al logro de objetivos amplios de empleo, ingreso y bienestar. El problema radica en la imposibilidad de expansión de esas experiencias cuando ya no se cuenta con esas condiciones "especiales" y no se ha logrado incorporarlas en las políticas y en el aparato institucional de servicios al desarrollo.

Las IFP pueden tener -y efectivamente lo han tenido en muchos casos - un papel muy importante en la convocatoria de las condiciones políticas y técnicas para la creación de esas políticas y ese aparato institucional. Primero, porque su prestigio y su capacidad operativa las hacen propicias para la realización de las experiencias piloto; segundo, porque la FP aporta a cualquier proceso de desarrollo social un elemento fundamental: su capacidad de convocatoria y movilización para la participación de las poblaciones involucradas, capacidad que está fundada en la motivación que provoca la perspectiva de mejorar empleo e ingresos, y en el valor pedagógico de la capacitación para y en el trabajo.

De lo anterior se desprende que un reto fundamental para las IFP comprometidas con políticas de apoyo a grupos o sectores en desventaja, es ser capaces de reconocer las limitaciones de su propio instrumento para producir resultados por sí mismo; pero también de hacer valer sus potencialidades intrínsecas y extrínsecas, en la línea de convocar las decisiones políticas y técnicas necesarias para la creación de las condiciones institucionales y la asignación de los recursos que deben enmarcar y complementar su acción.

##### **5. La conveniencia de una clara estrategia de intervención**

*("...hacer camino al andar...pero también construir y usar mapas...")*

Puesto que la realidad de los grupos o sectores sociales en desventaja es compleja y heterogénea; dado que para su enfrentamiento se requieren políticas y estrategias cuidadosamente preparadas y diferenciales; y teniendo en cuenta la necesidad de que la FP, en su atención a estos grupos o sectores, se ubique dentro de éstas y en los marcos institucionales que las ejecutan, es claro que las IFP no pueden estandarizar sus programas para todo tipo de población en desventaja. Pero tampoco se puede caer en la casuística de una respuesta individual para cada programa o proyecto que se presente.

Es necesario, entonces, contar con estrategias de intervención diferenciadas, para aplicarlas en conjuntos de situaciones análogas. Estas estrategias de intervención constituyen el marco dentro del cual se ubican el papel, los objetivos, las funciones y las modalidades de acción de la FP en programas de atención a grupos o sectores en desventaja.

Una estrategia de intervención adecuada debe dar respuesta - quizás parcial o provisional, pero clara - por lo menos a los siguientes asuntos:

- i. ¿Cuál es la naturaleza específica de la población objetivo? ¿Cómo se caracteriza ella en sí misma y en sus relaciones sociales? ¿Cómo se explica su situación en desventaja? ¿Cuáles son los puntos y los procesos críticos sobre los que es dable actuar para modificar esa situación en desventaja?

ii. Concretamente para la FP, ¿cuál es la naturaleza, la forma y los procesos de inserción laboral-productiva de esa población objetivo? ¿Cómo se puede caracterizar esa inserción en términos de categorías ocupacionales y de tipos de unidades productivas?

iii. En cuanto a su inserción laboral-productiva, ¿cuáles son sus factores de desventaja? ¿Qué opciones existen para superar esa situación? ¿Cuáles son las potencialidades y las restricciones para lograr esa superación? ¿Cuáles son las alternativas de mejoramiento? Por ejemplo:

- ¿Se trata de estabilizar y mejorar su forma actual de inserción, aunque sea precaria, buscando asegurar fundamentalmente una capacidad de supervivencia?

- ¿Se trata de dinamizar y proyectar su forma actual de inserción, buscando desencadenar un desarrollo que genere formas estructuradas, estables y remunerativas de empleo e ingreso?

- ¿Se trata de facilitar la transferencia de esta población a otros sectores de la economía que ofrezcan mejores posibilidades de inserción laboral-productiva?

- ¿Se trata de combinar varias de las opciones anteriores? En ese caso, ¿cuál es la combinación prevista?

- En cuanto la acción se concentre sobre la creación, la estabilización o el desarrollo de unidades productivas, ¿qué opción se toma entre lo individual y lo asociativo, o qué combinación de ellas?

- En cuanto se trata de crear o de desarrollar unidades productivas, ¿cuáles son los tipos de mercado y los perfiles tecnológicos que ofrecen mejores oportunidades de competencia y rentabilidad, teniendo en cuenta las condiciones culturales y los recursos disponibles?

iv. ¿Cuál es el papel específico que puede jugar la FP dentro de cada estrategia, y cuáles las condiciones mínimas para que ella cumpla su cometido? Se requiere principalmente:

- Condiciones de selección en la población participante.

- Condiciones de insumos coadyuvantes o complementarios a la FP (crédito, asistencia técnica, asistencia organizativa, infraestructura de apoyo a la comercialización, servicios de colocación, etc.).

- Condiciones de aprestamiento metodológico y logístico de la FP en sí (diseño de currículos, producción de medios didácticos, formación de equipos docentes y de asesoría, definición de modalidades de formación, de sistemas de certificación y validación; preparación de la infraestructura operativa; diseño de sistemas administrativos ágiles y flexibles; preparación de sistemas de información, seguimiento y evaluación, etc.).

No es ésta la enumeración exhaustiva del contenido de una estrategia de intervención para la atención de sectores o grupos en desventaja. Simplemente se ha pretendido, con carácter ilustrativo, exponer algunos de sus elementos fundamentales, identificados a partir de las experiencias adelantadas por las IFP latinoamericanas (ya sea porque se ha encontrado que fue conveniente haberlos definido oportunamente, o porque se echaron de menos cuando los programas no funcionaron como se esperaba).

No es tampoco la estrategia de intervención un descubrimiento original o una herramienta de exclusiva aplicación en el terreno de la atención a los sectores o grupos en desventaja. Es simplemente el resultado de utilizar herramientas sencillas y obvias de diagnóstico, formulación y diseño corrientes en cualquier intervención social sistemática, aplicadas a este campo concreto.

Sin embargo, muchas de las experiencias de las IFP en este terreno han carecido de una adecuada definición de estrategia, o ella ha sido mantenida en el plano implícito, lo que impide su verificación, su validación y su difusión.

#### ***6. La complementación interdisciplinaria y la articulación interinstitucional ("... saber escoger los socios...")***

Una FP ricamente contextualizada y de contenidos multifacéticos como la que requieren los grupos o sectores sociales en desventaja, requiere a su vez de equipos interdisciplinarios y de marcos interinstitucionales para su adecuada operación.

En las tareas de diagnóstico y diseño necesarias para la elaboración de las estrategias de intervención es necesario dar cuenta de factores económicos, sociales, culturales, tecnológicos, etc., para cuyo manejo se requieren profesionales especializados que aporten el bagaje de conocimiento teórico y empírico, así como las técnicas de investigación e intervención social propias de cada disciplina. El eje integrador de este esfuerzo interdisciplinario es el estudio de los procesos del trabajo y la producción, en la perspectiva de identificar y enmarcar el papel de la FP dentro de cada estrategia específica de intervención para grupos o sectores en desventaja.

También en los procesos de diseño y producción de currículos y materiales de formación, en la preparación de los equipos de agentes educativos (docentes, asesores, etc.), en la identificación y preparación de modalidades de prestación del servicio, en el establecimiento de las líneas de base para el seguimiento y la evaluación, se requiere de equipos interdisciplinarios capaces de estructurar procesos pedagógicos que integren contenidos de tipo cognoscitivo, valorativo y operativo, para áreas organizativas, de gestión empresarial y de tecnología productiva.

Finalmente, en la operación de los programas, se requiere manejar procesos de motivación, movilización y organización grupal, de capacitación estructurada, de asesoría empresarial, de asistencia y consultoría tecnológica, etc., los que en muchas ocasiones deben organizarse y ser gestionados como proyectos, con sus exigencias de programación, coordinación y control. Obviamente, todo esto reclama de equipos multidisciplinarios.

A primera vista podría sorprender esta insistencia en lo que parece tan evidente: la necesidad de la interdisciplinariedad. Pero sucede que con frecuencia las IFP, justamente orgullosas de su tradición y de su "know how" metodológico, y temerosas de la "contaminación" academicista de la educación formal, tienden - con cierto conservadurismo - a perpetuarlo y reproducirlo a través de sus propios sistemas de formación interna.

Esto las hace proclives a la mecanización y a la rigidez metodológicas, de la cual son portadores los especialistas formados por las mismas IFP, quienes tienden a conformar grupos cerrados, propensos al aislacionismo y refractarios al contacto transdisciplinario, especialmente por fuera de sus fronteras institucionales.

Este fenómeno, claramente inconveniente aun para el desarrollo de la FP en sus campos "clásicos" de actuación, debe ser superado completamente para la atención a los grupos o sectores en desventaja. Se puede aventurar la hipótesis de que en una medida quizás importante esta actual carencia explica la hostilidad con que este último campo de acción a veces es visto desde determinados sectores al interior de las mismas IFP.

La diversidad de facetas y contenidos de la FP para grupos en desventaja no sólo conmina a la complementación multidisciplinaria en su manejo interno, sino que supone una intensa articulación externa con procesos amplios de organización y desarrollo comunitario, sectorial, regional, etc., que son los contextos en los cuales se generan dinámicas propicias para mejorar la inserción laboral-productiva de sus poblaciones objetivo.

Esta articulación implica desarrollar la capacidad de planificadores y ejecutores de la FP para vincularla a procesos integrados de desarrollo comunitario que combinen acciones en el campo del trabajo y la producción con otros campos tales como la vivienda, la salud, y la participación comunitaria. Igualmente, a procesos de desarrollo regional que combinen lo urbano y lo rural, el desarrollo de infraestructura física con el fomento a la producción, etc. O, también, a procesos de desarrollo dirigidos a dinamizar un sector económico, dotándole de infraestructura y recursos de producción y comercialización, etc.

La articulación a procesos integrales de desarrollo se puede dar por dos vías que pueden o no coincidir: la de los planes y programas de iniciativa estatal, y la de los procesos espontáneos de organización y participación surgidos entre las poblaciones objetivo o en sus contextos comunitarios.

La cuestión de la participación será discutida con detenimiento en el siguiente apartado. Ahora interesa referirse a la articulación interinstitucional, en planes y programas de desarrollo, cualquiera que sea su origen.

Los contextos interinstitucionales planificados permiten definir con claridad y oportunidad el marco global de objetivos y estrategias de desarrollo, las estrategias específicas para la atención a grupos o sectores concretos en desventaja, el papel específico que debe jugar la FP en ellas, y lo que se puede esperar de las instituciones responsables de aportar otros insumos y servicios complementarios.

Pero también plantean a las IFP varias exigencias:

- Desarrollar la capacidad de interlocución técnica con los responsables del diseño y la planeación de este tipo de programas, para aportar información, criterios e instrumentos metodológicos al diseño global de los programas, así como propuestas concretas y adecuadas para definir el papel de la FP dentro de los mismos. Esto es esencial para impedir que se defina desde afuera el papel de la FP, lo que en ocasiones se hace con criterios estereotipados y simplistas, producto del desconocimiento del tema.

- Desarrollar una disciplina de programación, coordinación y control de actividades complejas, probablemente estructuradas por proyectos, que es necesaria para asegurar el cumplimiento oportuno y adecuado de sus funciones sin entorpecer la marcha general de los programas.

- Finalmente, desarrollar una capacidad para el manejo de los a veces difíciles y enojosos problemas de la coordinación interinstitucional. Para esto es esencial alcanzar un buen grado de comprensión de los procesos que manejan otras instituciones de manera que - conociendo sus potencialidades y limitaciones - sea posible un diálogo que trascienda los problemas mecánicos de la coordinación, minimice las posibilidades de conflicto y, por el contrario, enriquezca las potencialidades de la complementación. Para esto también es útil el disponer de recursos interdisciplinarios dentro de las propias IFP.

Generalmente, en los ordenamientos interinstitucionales de los planes y programas de desarrollo integrado se ubica a las IFP dentro de los componentes

de "producción y empleo", complementarios de otros componentes de servicios sociales básicos, de infraestructura física y de organización comunitaria.

Dentro del componente de producción se espera que la función de FP se complemente con las de crédito y asistencia técnica, las que estarían a cargo de otras entidades especializadas. Pero, especialmente cuando se trata de programas de atención a grupos o sectores en desventaja, no siempre la delimitación de responsabilidades y campos de acción es tan tajante como se podría suponer.

En efecto, en la medida que la formación se hace más abierta y se inserta en procesos más integrales y dinámicos de desarrollo, debe involucrarse en campos tales como la asesoría en gestión empresarial, la asistencia tecnológica, etc., que con frecuencia son considerados terrenos exclusivos de otras entidades. Esto puede provocar conflictos que son tanto más lamentables cuanto se tenga en cuenta que la demanda por servicios es tan amplia que ni las coberturas sumadas de las instituciones en conflicto podrían satisfacerla. La única forma de manejar estas situaciones es por la vía de un acuerdo fundamental en las estrategias y los métodos de intervención, de manera que sea posible distribuirse las coberturas con criterios de optimización de la capacidad conjunta.

Pero no es sólo en los componentes de "producción y empleo" de los programas integrados de desarrollo en donde se abren posibilidades y se generan demandas para la FP. En los componentes de servicios sociales básicos (salud, vivienda, educación, etc.) hay campos de aplicación específica para la formación, de gran importancia. En el área de vivienda, por ejemplo, los procesos de autoconstrucción generan demandas de capacitación no sólo en el aspecto técnico constructivo sino también en el de desarrollo de la capacidad organizativa y de gestión.

Estos ejemplos permiten plantear dos importantes funciones que se abren a las IFP en este tipo de programas integrados: la formación de multiplicadores comunitarios (a la que se hará referencia más detallada en la próxima sección, a propósito de la participación comunitaria), y la formación de agentes institucionales de desarrollo.

La formación de agentes institucionales de nivel técnico medio es un terreno ya conocido por las IFP, especialmente por aquellas que operan en el sector servicios y han establecido convenios de capacitación con entidades estatales, por ejemplo en áreas de la salud: promotores de prevención en salud comunitaria, auxiliares de enfermería, tecnólogos en protección ambiental, etc. Son ocupaciones cuyo perfil de capacitación reúne, además de las tecnologías específicas de su campo de intervención, técnicas de diagnóstico, formulación y

acompañamiento de proyectos y procesos de amplia participación comunitaria, cuya naturaleza es esencialmente pedagógica y social.

Cuando las IFP asumen responsabilidades en la formación de este tipo de agentes institucionales, lo hacen mediante convenios de cooperación con las entidades que los contratan. Esto abre oportunidades de intercambio metodológico y de conocimiento mutuo que deben revertir en una mejor capacidad de coordinación interinstitucional.

### ***7. La participación de la población objetivo ("...cuanto más cariño, tanto más respeto...")***

La participación de la población objetivo es ya un elemento indispensable en cualquier estrategia de desarrollo, pero con diferentes enfoques que oscilan entre dos posiciones básicas: la participación como concesión que se otorga, y la participación como derecho que se ejerce.

Además, y en gran medida determinados por el enfoque adoptado, se pueden dar varios niveles de participación de la población objetivo en los programas de desarrollo: desde la participación restringida y pasiva, limitada a aportar información y trabajo en programas definidos desde el marco institucional, pasando por la participación como consulta sobre necesidades y opciones a través de líderes tradicionales, hasta la participación como proceso deliberado, dirigido a desarrollar una capacidad de cogestión efectiva y democrática.

Sin excepción, todas las formulaciones sobre participación de las poblaciones objetivo que se encuentran en las IFP con respecto a la atención de grupos o sectores en desventaja, hacen énfasis en su afiliación a concepciones no asistencialistas, de lo que se desprende que hay por lo menos una predisposición hacia los enfoques más amplios de la misma. Ahora bien, de sobra se conoce que, en general, este terreno es propicio a los discursos y escaso en hechos, lo que justificaría un razonable escepticismo de entrada.

Sin embargo, se puede verificar que dentro del amplio panorama de las experiencias de las IFP latinoamericanas en este campo, aunque con distintos niveles de intensidad y de generalización, sí se han producido desarrollos - dignos de destacar - en la práctica de procesos de participación activa de las poblaciones objetivo. Lo más significativo de estas experiencias es que además de ser expresivas de una concepción avanzada sobre el desarrollo social, han demostrado un considerable valor práctico, por su contribución real al mejoramiento de la eficiencia, la eficacia y la pertinencia de los programas respectivos.

A continuación se rescatan algunas lecciones de estas experiencias, enumeradas sin implicaciones de jerarquía:

En primer lugar, el criterio de participación debe ser asumido integralmente. Es decir, que además de estar definido e instrumentado en las estrategias globales de intervención que enmarcan la actuación de la FP, debe ser incorporado también en la concepción y la práctica de la formación en sí, como proceso pedagógico participativo. Este, que es un tema fundamental, será abordado en detalle más adelante.

En segundo lugar, la estrategia de intervención debe contemplar líneas concretas de acción dirigidas a desarrollar la capacidad de participación de la población objetivo, y a crear oportunidades para el ejercicio de la misma en procesos reales de gestión de proyectos integrales, en los cuales se producen aprendizajes que se refuerzan mutuamente con las experiencias y las capacitaciones al nivel de la actividad laboral-productiva.

Así, cobran especial importancia las metodologías que fundamentan los procesos de formación a partir de actividades grupales de autodiagnóstico y de formulación de proyectos de desarrollo, en los que se identifican y programan las actividades específicas de capacitación, asesoría y asistencia técnica. Igualmente, cobra relieve la figura de los multiplicadores comunitarios o agentes endógenos de desarrollo, que asumen funciones de animación en la organización de la población objetivo, de apoyo y ejecución en la prestación del servicio, de apoyo en la programación, coordinación y control de proyectos, de movilización de recursos propios de la población (talleres, materiales, capacitadores potenciales, etc.).

La FP tiene un potencial excepcional para desarrollar procesos participativos y para promoverlos en los programas integrales de desarrollo ya que por moverse directamente en la esfera de lo laboral-productivo, goza de una especial capacidad de convocatoria y de motivación a partir del interés de las poblaciones objetivo en obtener resultados concretos en el binomio empleo-ingreso.

Más allá de esta potencialidad de la formación, existe otra que es de especial importancia en las estrategias participativas de amplio alcance, y que se refiere al interés que ella despierta en las organizaciones gremiales, comunitarias o económicas de sus poblaciones objetivo, conscientes de la importancia estratégica que reviste el mejoramiento de su capacidad de gestión de procesos de desarrollo social y empresarial, elementos claves para ganar poder en el plano de la participación política.

Un importante fenómeno político que se manifiesta de diferentes maneras, pero que es de general ocurrencia en los países latinoamericanos durante los últimos años, es el de la presión por acelerar procesos de descentralización de la vida política y de la administración pública. Cada vez se valoriza más la capacidad de la comunidad local, del municipio, de la región, para asumir la gestión de sus propios procesos de desarrollo. Esto ha creado un contexto especialmente favorable - si no de absoluta exigencia - a los procesos participativos de FP, especialmente a aquellos dirigidos a grupos o sectores en desventaja.

#### **8. La formación, el hilo conductor ("...no olvidar cuál es nuestro oficio...")**

La incorporación de criterios de integralidad, de articulación y de apertura en la FP, especialmente cuando se asumen con entusiasmo y desde posiciones críticas de la ortodoxia tradicional, no debe hacer olvidar que su indudable validez se vería seriamente cuestionada en el momento en que su aplicación incontrolada pudiera llegar a comprometer la identidad propia de la FP, y/o a desorbitar de su función específica a las IFP.

No es éste un control fácil de realizar una vez que se haya desencadenado el proceso de apertura, pues es más fácil señalar los estrechos límites que deben ser rotos en las concepciones "clásicas" de la FP, que definir los nuevos límites en los cambios que se proponen.

Téngase en cuenta el gran avance que significó el que la FP en general hubiera superado su concepción inicial de preparación para una ocupación, en función de puestos de trabajo formales y especializados, y que ahora se le reconozca la función más amplia de educación en y para el trabajo productivo. En la atención a los grupos y sectores en desventaja se ha expandido el concepto mismo de trabajo productivo, que incorpora cualquiera de las formas que asuma la inserción laboral-productiva de la persona, así como actividades que no tienen un valor monetario inmediato, como son las labores de producción para el autoconsumo, las de autoconstrucción, las de protección del medio ambiente y de mantenimiento de obras y servicios públicos realizadas por organizaciones comunitarias, etc.

Más se amplía el rango de la apertura cuando se incluye en la FP, junto a contenidos que se refieren a la producción de un bien o servicio, aquellos referentes a la gestión empresarial y a la organización gremial y económica de las poblaciones objetivo.

Todo esto hace, naturalmente, que los nuevos límites sean muy difusos, y que efectivamente se corran riesgos de pérdida de identidad en la función, así como de vulnerabilidad institucional al cuestionamiento o a la manipulación.

No existen recetas infalibles para evitar estos peligros, con los cuales habrá que convivir en procesos de atención a grupos o sectores en desventaja. Pero si en alguna parte deben ser encontradas herramientas para su manejo, es en el desarrollo de la fundamentación pedagógica y en el afinamiento de las estructuras operativas de la FP para estas poblaciones. Es en esta praxis donde se definirán criterios, metodologías e instrumentos específicos y concretos, que permitan argumentar con seguridad las discusiones sobre identidad, y controlar los peligros de la salida de órbita o la manipulación institucional.

En la siguiente sección se intenta una propuesta de sistematización en este sentido.

**b. Una propuesta de sistematización metodológica para la FP dirigida a poblaciones en desventaja**

Hasta aquí, en este documento, se han expuesto los datos recogidos de la experiencia de las IFP latinoamericanas sobre su experiencia en la atención a poblaciones en desventaja. Si bien para facilitar la lectura y dado el carácter descriptivo-globalizador de este estudio no siempre se ha señalado a qué experiencia concreta corresponde cada afirmación, el carácter de la exposición ha sido el de una sistematización de la experiencia, en un proceso inductivo de análisis.

A continuación se intenta culminar, por lo menos provisionalmente, este proceso inductivo, presentando una propuesta de sistematización metodológica general para programas de FP dirigidos a poblaciones en desventaja.

Antes de continuar, cabe una precisión: hasta ahora se ha venido haciendo referencia en el texto a la población objetivo como "grupos o sectores en desventaja", para connotar que en ellos se incluye toda la gama de tipos que se inventarió en la sección 2 de este capítulo, desde aquellos cuya desventaja se explica por su ubicación en la estructura del conjunto laboral-productivo (por ejemplo el sector informal urbano), pasando por los que se definen en relación a categorías de orden social, ya sea de exclusión (como marginalidad), o de discriminación por razones sociodemográficas o socioculturales (como las mujeres o los indígenas), hasta aquellos cuya desventaja se determina por razones más específicas o coyunturales (como los limitados físicos o los damnificados por catástrofes naturales).

Pero esta tipología, en la que se recogió y ordenó la amplia gama de poblaciones en desventaja atendidas por las IFP, incluye a grupos y sectores muy heterogéneos, y que se caracterizan apelando a categorías analíticas de naturaleza muy diferente. Sería imposible, sobre esta base, plantear un marco

metodológico común a todos ellos. Se ha insistido también en que la caracterización de poblaciones objetivo que más se acomoda a la naturaleza de la FP es la que se refiere a fenómenos del mundo de lo laboral-productivo tales como el sector informal urbano, el sector tradicional rural, el desempleo abierto, etc., y en la que se recurre a categorías analíticas tales como la naturaleza y grado de desarrollo de unidades productivas, la posición de las personas en la fuerza de trabajo, o su forma específica de inserción ocupacional.

El sector informal urbano, el desempleo abierto, el sector tradicional rural, etc., son formas de inserción laboral-productiva prevalecientes en las poblaciones tipificadas como marginales, o en situación de pobreza crítica. A su vez, los grupos o sectores excluidos por razones de género, etnia o cultura interesan dentro de una política social, no sólo en sí mismos sino en cuanto sufren de marginalidad, pobreza, etc. Por lo tanto la prioridad de atención probablemente estará concentrada en grupos cuya inserción laboral-productiva es del tipo antes mencionado. Igual situación se presenta en los grupos cuya desventaja obedece a razones específicas o coyunturales.

De manera que, en adelante, la sistematización metodológica que se presenta está referida a la FP para grupos o sectores de población en situación de desventaja por su ubicación en las estructuras productiva y del mercado laboral, lo que generalmente va aparejado con situaciones de pobreza y limitación cultural.

Las características específicas que individuos o grupos de esta población puedan tener, y que se refieran a condición de género, edad, etnia, cultura, limitación física, vulnerabilidad a catástrofes, conducta social, etc., serán variables objeto de consideración en los procesos y contenidos específicos de la metodología, pero que no afectan su marco conceptual ni su estructura básica.

### **1. La finalidad: una formación para el trabajo y el desarrollo ("..más allá de la supervivencia... más allá del asistencialismo...")**

La FP para poblaciones en desventaja debe ser una formación para el trabajo productivo y para el desarrollo social. Es decir, debe contribuir a facilitar una inserción laboral-productiva de su población objetivo, de tal manera que -además de ofrecer oportunidades inmediatas de empleo e ingreso- contribuya al desarrollo general del aparato productivo, a la vez que coadyuve a los procesos de cambio que conduzcan a superar sus constricciones, desequilibrios e inequidades, y por tanto a eliminar las determinaciones estructurales de las situaciones de desventaja.

Excluye -por principio ético y también por razones prácticas- el asistencialismo, y supera las posiciones que restringen el objetivo de su actividad a

asegurar la supervivencia de las poblaciones en desventaja. Por supuesto, esta supervivencia debe ser la primera prioridad, pero ella siempre será una situación muy precaria si no se logran procesos de crecimiento económico que aumenten la masa total de bienes y servicios disponibles. Por ello, la formación debe privilegiar los contextos de desarrollo que promuevan la inserción efectiva de su población objetivo en circuitos modernos de producción, distribución y consumo.

Pero igualmente imperativo es evitar que ese crecimiento y esa inserción simplemente reproduzcan las condiciones de inequidad e inefficiencia productiva de la situación original, por lo que la formación debe aportar también elementos de cambio por la vía de contenidos y procesos dirigidos a desarrollar comprensión y capacidad de acción organizativa en lo económico y en lo sociopolítico.

## **2. *Bases pedagógicas de la formación para el trabajo y el desarrollo* (''...saben más de lo que creemos...'')**

La formación para el trabajo y el desarrollo busca superar la simple transmisión de habilidades y destrezas operacionales, técnicas de producción o de gestión, para desarrollar integralmente en su población objetivo el dominio consciente del proceso productivo y del contexto de desarrollo en su conjunto.

La única manera de contribuir a tal proceso es a través de una pedagogía que considere a los miembros de la población objetivo como sujetos activos participantes y responsables de su propio desarrollo, y capaces de comprender los procesos socioeconómicos en que están involucrados. Ello exige una pedagogía vigilante de las relaciones de poder, autoridad y dominación, dispuesta a admitir la autodeterminación de sus poblaciones objetivo, y que debe estar sustentada en didácticas y tecnologías instruccionales consecuentes con estos criterios.

La formación para el trabajo y el desarrollo privilegia los procesos de enseñanza-aprendizaje que se focalizan en el alumno, preferentemente en contextos colectivos; que desarrollan su creatividad y le permiten administrar conscientemente su proceso de aprendizaje, adaptándolo a su propio ritmo y a sus particulares intereses. En el proceso educativo general de la población objetivo inciden muchas formas de educación formal, no formal e informal o incidental que a veces se complementan, a veces se contraponen, a veces se refuerzan mutuamente. Por ello, la formación para el trabajo y el desarrollo debe reconocerse como parte de procesos de educación abierta y permanente, y por tanto prever la mejor manera de articularse con las otras modalidades educativas que mejor la complementan y refuerzan.

### **3. Los agentes de formación ("...Administradores de procesos... no transmisores de contenidos...")**

Se prefiere emplear el concepto amplio de agentes de formación para subrayar que en la formación para el trabajo y el desarrollo esta función no queda restringida al docente-instructor tradicional, sino que involucra a los asesores de gestión empresarial, a los asistentes técnicos, a los agentes de desarrollo de otras instituciones que participan en procesos integrados, a multiplicadores comunitarios (sean estos formados ad hoc o surgidos espontáneamente) entre otros.

La configuración colectiva del agente de formación, como equipo interdisciplinario que interviene animando, apoyando, orientando y controlando el proceso de FP, contribuye a facilitar en las poblaciones objetivo la progresiva autonomía y a desarrollar en el mismo el interés por los temas de la cooperación y la gestión. Esta configuración colectiva, a pesar de estar abierta a la articulación de nuevos agentes en distintas fases del proceso formativo, no puede ser dejada al azar. Debe fundamentarse en cuidadosos procesos de selección y capacitación, y en técnicas de trabajo por proyectos.

La capacitación de los agentes de formación debe realizarse, en lo posible, a través de procesos autogestionados, en contextos colectivos y de práctica, tal como se espera que sean aquellos procesos en los que ellos van a intervenir.

### **4. Los programas de formación ("...Sistemas...")**

El hecho de que se planteen procesos abiertos y dinámicos de formación, estructurados alrededor de proyectos concretos de desarrollo y de que, por tanto, las programaciones y currículos tradicionales hayan demostrado su inadecuación, no significa que la formación quede sujeta al azar. Se requieren marcos bien definidos (aunque no cerrados), catálogos de contenidos indispensables y opcionales (con espacio para lo imprevisto) y rutas de avance claras (aunque no rígidas). En definitiva, un enfoque sistémico de la programación.

La programación de la formación para el trabajo y el desarrollo debe ser *funcional*. Su construcción debe hacerse a partir de la identificación de problemas y carencias críticas en las formas de trabajo y gestión empleadas en los sectores informales, y del diseño de perfiles mejorados con incorporación de tecnología adecuada. De esta manera se evita la transposición mecánica de tecnologías de producción utilizadas en otros niveles de desarrollo cuyas exigencias y naturaleza son bien distintas, o de técnicas de gestión que resultan exóticas y academicistas en el contexto de la población objetivo. Pero esencialmente, el carácter funcional de la programación debe asegurar su capacidad de respuesta a problemas reales y sentidos por la población objetivo.

La programación debe ser *integral*: sus contenidos no sólo deben incluir tecnologías de producción de bienes o servicios, sino que deben dar particular énfasis al desarrollo e instrumentación de la capacidad de gestión empresarial. Todo ello debe complementarse con contenidos referentes a los contextos sociales y económicos que enmarcan y determinan la inserción laboral-productiva de los sectores en desventaja, y con elementos de capacitación organizativa para sustentar y proyectar el mejoramiento que se logre en la producción y la gestión, asegurando que los incrementos logrados en la esfera de la productividad se expresen también en la rentabilidad y el bienestar.

Esta configuración exige, por otra parte, que la programación sea también integral en cuanto prevea y ordene, alrededor de los procesos de desarrollo de habilidades y destrezas, procesos de desarrollo de conocimientos y de actitudes y valores.

La programación debe ser *proyectiva*: el criterio de funcionalidad no quiere decir que la formación deba limitarse al inmediato conjunto de problemas técnicos que enfrenta una determinada población objetivo, o a las necesidades inmediatas de una producción de subsistencia. Partiendo de este nivel, debe estar en capacidad de ofrecer posibilidades de desarrollo a las poblaciones objetivo que deseen o necesiten complementar y profundizar su formación para acceder a niveles más exigentes de tecnología y de gestión.

La proyectividad de la programación debe asegurar que el servicio de las IFP a los grupos o sectores en desventaja no tienda a convertirse, bajo pretexto de su especificidad y de los bajos niveles culturales de entrada, en una formación de segunda categoría, y/o en un mundo aislado de las otras ofertas de formación de las IFP. Por el contrario, debe ubicarse en una dinámica de transición.

Para ello, debe incluir actividades que pongan en contacto a las poblaciones objetivo con contextos laboral-productivos más desarrollados, y estar articulada claramente con las programaciones que se usan para atender necesidades de los sectores "formales", por la vía de sistemas de acreditación, validación y certificación.

Pero también debe articularse con sistemas externos a la FP: con los de educación básica no escolarizada, los de educación popular, etc., en busca de aportar a las poblaciones objetivo posibilidades de acceso a formación básica en nociones matemáticas, capacidad de lectura y escritura, etc., así como al desarrollo de habilidades de expresión y de manejo de procesos formales y de ambientes institucionales.

La programación, para ser consecuente con los criterios anteriores, debe ser **flexible**. Debe disponer de la versatilidad necesaria para adaptarse a una amplia gama de situaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de las poblaciones objetivo y de sus formas de producción.

Esta flexibilidad, que presupone la diversidad de contenidos y niveles de formación, se instrumenta a través de la organización modular de la programación, única manera de permitir distintas combinaciones y variaciones en los procesos formativos, pero manteniendo el control sobre ellos y asegurando estrategias de integralidad y de proyectividad.

Esto requiere la conformación de un amplio repertorio de eventos y actividades formativas (cursos, talleres, seminarios, giras educativas, etc.) clasificado por niveles tecnológicos, por niveles de complejidad, por modalidades de formación (presencial, a distancia, en centros, en empresa, etc.), del cual el programador pueda tomar los elementos que requiera para conformar el itinerario de formación necesario para responder a las necesidades de una población objetivo concreta, en una situación específica de desarrollo.

Lo anterior lleva a otro criterio, que es esencial para dar sentido a la mayoría de los anteriores, y es la necesidad de que se estructure la **programación por proyectos**.

En efecto, no sería posible responder al criterio de funcionalidad con una programación rígida y estereotipada; no sería consecuente pregonar un criterio participativo de la formación, si los autodiagnósticos y los objetivos de desarrollo que se trace la población objetivo no hallan respuestas específicas y adaptadas a sus particulares requerimientos; la integración en esquemas interinstitucionales se convertiría en un mero ejercicio mecánico, si la programación de la FP es un compartimiento estanco que no tenga la capacidad de adecuarse y ajustarse a los objetivos y a la evolución de los procesos de desarrollo que se formulen dentro del conjunto.

La programación por proyectos permite organizar itinerarios de formación que incluyan actividades y contenidos de tipo técnico-operativo, de tipo conceptual y de tipo valorativo, en la medida necesaria para lograr objetivos de integralidad, y que prevean los mecanismos de articulación con sistemas de formación dirigidos a otros tipos de población y a niveles tecnológicos más avanzados, para garantizar la proyectividad del esfuerzo formativo.

Requiere, por lo mismo, del soporte de sistemas de certificación y validación adecuados.

## **5. Las funciones de la formación ("...formación permanente...")**

Dependiendo de la naturaleza del problema específico que deben contribuir a resolver, se pueden identificar tres grandes funciones operativas de la formación para los grupos o sectores en desventaja: la capacitación, la promoción y la asesoría.

- La **capacitación** está dirigida a elevar los niveles de competencia de las poblaciones objetivo para el desempeño de las labores relacionadas con el proceso de producción de determinados bienes o servicios, para la gestión de ese mismo proceso, y para las tareas que implica su propio bienestar y desarrollo. Las técnicas de capacitación no solamente incluyen las tradicionales de tipo presencial (no por ello menos válidas) como cursos, talleres, seminarios, etc., sino también las que han sido desarrolladas más recientemente, como las técnicas autoformativas.

- La **promoción** va dirigida a la integración social de una población inicialmente dispersa y a su movilización alrededor de una alternativa de desarrollo, así como a mantener la cohesión ante el cúmulo de presiones internas y externas que la afectarán a lo largo del proceso formativo. Las técnicas más frecuentes usadas dentro de la función promoción son: la investigación-acción participativa, la propaganda pedagógica, la recuperación de la tradición oral, los laboratorios de organización, los encuentros y giras formativas, etc.

- La función **asesoría** busca dar acceso a la información socioeconómica y tecnológica que amplíe el panorama siempre restringido de la capacitación, por su carácter necesariamente específico. Incluye la asesoría empresarial o asesoría de gestión, y la asistencia técnica dirigida a ayudar a enfrentar los problemas técnicos que - por su urgencia o nivel de complejidad y especialización - quedan por fuera del alcance o las posibilidades inmediatas de la población objetivo, o no pueden esperar a los resultados de la capacitación, y deben por tanto ser solucionados "desde fuera", por especialistas.

Los programas de asesoría se organizan generalmente sobre los siguientes tipos de eventos o líneas de acción: información tecnológica y socioeconómica, campañas de extensión, consultorías formativas, asistencia técnica, asesoría socioempresarial, etc.

## **6. Las modalidades y los medios de formación ("...diversidad, riqueza, concentración...")**

Los grupos y sectores de población en desventaja a quienes está dirigido el enfoque metodológico que se está exponiendo en esta sección del estudio,

generalmente sufren situaciones de escepticismo y apatía que obstaculizan el mantenimiento de los niveles de motivación necesarios para conservar el interés, la confianza y la persistencia indispensables en procesos de desarrollo que pueden ser largos y llenos de obstáculos. Igualmente, sus carencias educativas, su inexperiencia en procesos educativos estructurados, y la presión por la supervivencia, conspiran contra el logro de niveles de eficiencia en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Por ello, es indispensable estructurar "ambientes" formativos muy intensos y multifacéticos, en los que se logre concentrar diversos estímulos y elementos de referencia, que se refuercen y complementen entre sí.

Son estrategias en esta dirección, las que animan la combinación de modalidades de formación como las acciones móviles (que facilitan el acceso de la población y la acercan a sus ambientes cotidianos), la formación a distancia (que estimula la disciplina de autoformación y aporta materiales autoformativos), la formación en centros (que complementa y proyecta los aprendizajes y abre perspectivas de desarrollo tecnológico), la formación en la empresa (que permite aplicaciones inmediatas de lo aprendido, con sus efectos económicos y motivacionales), la integración de las dimensiones individual y colectiva del aprendizaje, la vinculación de docentes institucionales con agentes comunitarios o endógenos de formación, etc.

En cuanto a los medios didácticos, las estrategias de formación para poblaciones en desventaja deben combinar de manera creativa desde los medios artesanales e incluso la utilización del ambiente natural, tecnológico y social de la misma población como recurso didáctico, con los medios más sofisticados de tipo audiovisual, el uso de los medios masivos y hasta la informática aplicada a la formación.

Esto, sobre la base de asignar a los medios un valor no solamente didáctico, sino también pedagógico, pues la selección de medios expresa también unos valores, una concepción educativa y del mundo. Por ello, es importante desarrollar estrategias de utilización personal y grupal de los medios, de manera que ellos puedan ser desmitificados y apropiados por la población como parte de la autogestión de su propia formación.

### ***7. Operación por objetivos y proyectos ("...no formar por formar...")***

La FP para grupos en desventaja tiene como verificador de eficacia el impacto que ella logre alcanzar en las formas de inserción laboral-productiva de su población objetivo. Y ya se sabe que el ajuste entre las fases de capacitación y de inserción efectiva o inserción mejorada no se da automáticamente, que ese

tránsito está lleno de incertidumbres. A las incertidumbres que la alta movilidad del mercado de trabajo y el ritmo acelerado de cambio tecnológico imponen a cualquier formación en el mundo actual y a las que son específicas de las sociedades subdesarrolladas por las deformaciones y restricciones en sus mercados de trabajo, se agregan las que corresponden a las características de privación y exclusión que son propias de los grupos en desventaja.

Esto impone a la formación para estos grupos unas exigencias de especial rigor en la definición de sus objetivos, de sus metas; en la identificación de los factores de éxito y fracaso; en la programación y organización de las actividades, y en el control de avance y el seguimiento de resultados. En pocas palabras, impone la necesidad de una organización operativa por proyectos, que supere la tradicional organización operativa de "producción en línea".

La operación por proyectos es, por otra parte, la única manera de concretar el cumplimiento de los principios y criterios metodológicos antes planteados, por ejemplo los de la combinación de medios y modalidades de formación, los de la diversidad de funciones de la formación, los de articulación interinstitucional, etc.

#### 4. LA PROYECCION INSTITUCIONAL

##### a. Posturas diferenciales

Son varios, complejos e interdependientes los factores que determinan la actitud de una IFP con relación al tema de los sectores sociales en desventaja, y que explican la forma e intensidad de sus intervenciones sobre los mismos.

Un factor crucial es la base económico-política de su estructura institucional: de dónde provienen sus recursos, quién los controla, cuál es el uso "legítimo" previsto para ellos en el marco normativo que regula su actividad.

Encontramos aquí una gama de posibilidades, que oscilan entre dos posiciones básicas, las que se plantean aquí más como "tipos ideales", construcciones abstractas que esquematizan la realidad con fines analíticos, y que no corresponden de manera exacta a ningún caso concreto.

En un extremo se encuentran aquellas IFP cuya financiación es directa del sector empresarial, que son controladas por este mismo, y cuyo marco normativo las coloca claramente al servicio de sus aportantes. En ellas, la actitud frente al tema de los grupos o sectores en desventaja tiende a ser de benévolos pero lejano interés, lo que provoca una atención a lo sumo marginal. Las interven-

ciones que sobre ellos se realizan tienden a ser puntuales, asistemáticas; la selección de su población objetivo específica obedece primordialmente a presiones coyunturales; y el esfuerzo institucional en este terreno tiende a ser asumido como la "cuota social" que paga la IFP para cumplir con su responsabilidad cívica de solidaridad hacia los más desvalidos. Ejemplos que se aproximan a este tipo de enfoque los encontramos en SENAI y SENATI.

Cuando este tipo de IFP se proyecta sobre los sectores en desventaja, su acción lleva la impronta de los valores imperantes en los sectores empresariales que son su eje y sustento: la racionalidad planificadora, la gestión científica, la rentabilidad y la productividad, la selección por el mercado, la capacidad competitiva.

Tal enfoque hace que estas IFP, cuando se sienten impulsadas a atender grupos sociales en desventaja, concentren la atención en aquellos que mejor reflejan o reproducen esos valores, como son los microempresarios, a los que se tiende a ver de manera relativamente simplista como "hermanos menores de edad", que deben ser educados y a quienes debe transferirse los recursos de que ahora adolecen, de tal manera que lleguen eventualmente a desarrollarse e integrarse al modelo empresarial "adulto".

A pesar de este tinte paternalista, el enfoque en cuestión tiene varios aspectos interesantes. Entre ellos que, al ubicar una población objetivo y adoptar un estilo metodológico y operativo muy afín a los usuales en la FP para sectores desarrollados, a) permite que los instrumentos de que disponen ya las IFP se apliquen garantizando de entrada un cierto nivel de economía y eficiencia y, sobre todo, minimizando los problemas de legitimidad e identidad que son producidos por el alejamiento de los campos de la FP "clásica"; b) introduce dentro de sus poblaciones objetivo elementos dinamizadores tales como el énfasis en la productividad, la competencia, la orientación al mercado, etc., los que incrementan el potencial de eficacia de la acción; y c) convoca con facilidad a la complementación de esfuerzos y recursos con instituciones financieras y de asistencia tecnológica, con grupos empresariales interesados en promover los valores de la libre empresa y la iniciativa individual, así como los procesos de desconcentración industrial.

Pero no debe perderse de vista que estos factores, aunque positivos, no son suficientes por sí mismos para garantizar el éxito en las intervenciones que este tipo de IFP realizan sobre sectores o grupos en desventaja, aun cuando se trate de microempresarios, si no se dan esfuerzos significativos de adecuación metodológica y operativa. Saltan a la luz sus limitaciones, especialmente cuando la actividad de la IFP se restringe a la capacitación convencional (técnica y/o administrativa) y no se proyecta sobre procesos de asesoría integral,

articuladas con estrategias de desarrollo sectorial. También que en las experiencias reseñadas por las IFP dentro de este enfoque, el número de microempresas atendidas es muy pequeño, y la selección se concentra en aquellas relativamente mejor desarrolladas o con más alto potencial desarrollable (a veces de hecho se les aborda con las mismas estrategias y programas que se usan para la pequeña empresa), lo que ha hecho relativamente fácil que se obtuvieran resultados positivos. Estaría por verse el comportamiento interno y externo de programas de este tipo si se les comprometiera en cubrimientos más significativos.

En otra posición se ubican las IFP que hacen parte inequívoca del aparato estatal, a las que se les ha asignado - y lo han asumido - el papel de instrumento en políticas de desarrollo que las proyecta sobre grupos o sectores en desventaja. En ellas, el peso de sus programas de atención a estos grupos tiende a ser significativo dentro de su esfuerzo global y generalmente han establecido estructuras operativas especializadas para este fin.

Su actitud tiende a ser de focalización en la evolución y en los vaivenes de las políticas y programas gubernamentales de desarrollo social; de compromiso con la causa de la justicia social y de cuestionamiento al modelo de desarrollo y al modelo empresarial predominantes; y de abordajes más crítico-estructurales en el diagnóstico de los sectores en desventaja, así como en la propuesta de alternativas de superación para los mismos. Por lo tanto, en estos enfoques se hace énfasis tanto en las variables sociopolíticas como en las técnico-económicas.

Una vez más cabe aclarar que ésta es una caracterización generalizadora, en la que no se refleja exactamente ninguna IFP específica. De hecho, hay significativas variaciones entre casos concretos que tienden a ubicarse en este enfoque. El SENA, el INA y el INCE, por ejemplo, comparten un alto nivel de inserción en el aparato político y programático estatal para el desarrollo social, pero con características individuales muy distintivas.

#### b. Las IFP comprometidas

El SENA es el que más lejos ha llegado en términos de intensidad del compromiso institucional con los sectores en desventaja, en un proceso alimentado por dos factores claves: el haber abordado el tema desde una perspectiva metodológica que hace énfasis en el análisis estructural socioeconómico y político, y el haber asumido de manera más decidida su papel de instrumento de políticas gubernamentales de desarrollo social, así como su inserción en esquemas interinstitucionales de intervención.

**Los rasgos distintivos del esfuerzo del SENA en este terreno son: la caracterización de sus poblaciones objetivo como sectores productivo-laborales estructuralmente en desventaja (sector informal urbano, sector tradicional rural, sector autogestionario de vivienda popular, etc.); la consecuente implementación metodológica y operativa a través de programas especializados: los PPP urbano y rural; y el énfasis en los procesos y contenidos de capacitación y asesoría dirigidos a la organización de la población vinculada a estos sectores. Esto es considerado a la vez como estrategia para estructurar el propio proceso formativo, con el fin de integrarlo en procesos más amplios de desarrollo y de elevar los niveles generales de participación social de esa población.**

Este enfoque ha provocado varios resultados interesantes: el primero, que al concentrar la acción sobre conjuntos socioeconómicos ciertamente muy amplios - pero identificados y analizados estructuralmente en su génesis, su funcionamiento interno y sus articulaciones externas - han permitido (o exigido) desarrollar metodologías adecuadas por sector y ubicarlas dentro de políticas y estrategias integrales de intervención que dan contexto y soporte a la acción de la IFP, superando el activismo de casos aislados.

De otra parte, que la estrategia de los PPP, centrada en la organización de la población objetivo utilizando como punta de lanza el proceso de autodiagnóstico de su situación productivo-laboral y la formulación de proyectos de desarrollo de nivel micro contextuados sectorial y regionalmente, ha permitido movilizar a sus usuarios en procesos participativos que recogen las especificidades de cada situación concreta y que articula los servicios de la IFP con los servicios y recursos complementarios necesarios para llevar a cabo los proyectos de desarrollo.

Dicho de otra manera, y desde un punto de vista práctico, lo que hace el SENA en esta estrategia organizativa es estructurar la demanda, buscando así obtener un máximo de eficiencia e impacto. Este es un rasgo que le da singularidad a la experiencia del SENA en el conjunto del esfuerzo de las IFP latinoamericanas hacia los sectores en desventaja.

Otro aspecto interesante en el enfoque del SENA es su acompañamiento a los procesos organizativos de la población objetivo, buscando que ellos superen los estrictos ámbitos laboral-productivos y de los proyectos micro, y promoviendo el desarrollo de organizaciones regionales, sectoriales y nacionales de naturaleza gremial, como instrumentos de representación y presión ante instancias políticas y económicas, en beneficio de los intereses globales de un sector o grupo social en desventaja.

Ahora bien, en estos últimos aspectos referidos a la estrategia participativa y organizativa del SENA radican también peligros y dificultades importantes.

El mismo éxito de los PPP en promover procesos organizativos de base, y la estrecha relación de la IFP con las políticas gubernamentales de desarrollo social, han determinado que el Gobierno le asigne la ejecución de programas de capacitación y organización popular que ya no están directamente vinculados al mundo productivo-laboral, poniendo en cuestión la propia identidad institucional. También se perciben inquietudes acerca de la capacidad efectiva que el mismo SENA, y aun el contexto interinstitucional de los programas de gobierno dentro de los que se mueve, tienen para responder a las demandas técnicas y económicas de los proyectos identificados y formulados en los procesos participativos. Esto conlleva el peligro de que los PPP empiecen paulatinamente a cargar solos con la responsabilidad de la respuesta estatal a las demandas de la población vinculada a esos procesos, en lo que claramente es una desfiguración de las intenciones iniciales.

La experiencia del SENA no sólo es digna de atención por su énfasis en la estructuración de la demanda por la vía de procesos organizativos y participativos. También en la estructuración de la oferta de servicios ha logrado desarrollos de gran interés, los que se pueden sintetizar en tres aspectos principales:

- En cuanto a la estructura operativa de prestación de servicios, el haber creado unos programas especiales encargados de atender a los sectores en desventaja: los PPP, organizados como sistemas de acciones móviles con alta capacidad de movilización y aprovechamiento de instalaciones y recursos comunitarios. Esto le permite gran agilidad de respuesta y amplitud de acceso, rompiendo las barreras físicas y actitudinales que presentan los centros escolarizados a las poblaciones en desventaja.

La estructura operativa recién citada fue reforzada recientemente por el sistema FAD, modalidad de formación por correspondencia con apoyo tutorial que promueve entre sus alumnos los círculos de autoformación grupal como instancia socializadora y de refuerzo al proceso enseñanza-aprendizaje y como estrategia para estimular y facilitar la vinculación de los aprendizajes adquiridos a la inserción laboral-productiva y a procesos de desarrollo comunitario.

Los PPP y el sistema FAD se refuerzan mutuamente de tal manera que los alumnos de formación a distancia se movilizan como líderes comunitarios, actuando en muchas ocasiones como multiplicadores de los docentes del PPP. Complementariamente, los PPP promueven la vinculación de alumnos al sistema FAD, identifican líderes cívicos y trabajadores o microempresarios empíricos que actúan como tutores delegados o de apoyo a los grupos locales de autoformación, y facilitan campos de práctica a los alumnos por correspondencia.

- En cuanto a la estructura pedagógica, las programaciones y metodologías de los PPP y de FAD se configuran como sistemas altamente flexibles, modulares, desescolarizados y abiertos, fundamentados en procesos de aprendizaje autoformativos y prácticos, intensamente contextualizados en procesos reales en lo laboral-productivo y en lo comunitario.

- En cuanto a las metodologías de intervención sobre sus poblaciones objetivo, los PPP organizan su acción por proyectos de desarrollo que involucran a grupos de trabajadores o pequeños productores dentro de estrategias específicas por sector laboral-productivo. Para promover estos procesos, los PPP diferencian entre su aparato más o menos estandarizado de cursos de formación, cortos y modularizados, y un aparato promocional que es el encargado de movilizar a la población objetivo, de identificar y apoyar la formulación participativa de proyectos de desarrollo, de articularlos con el marco interinstitucional de apoyo, y de presentar al primero demandas estructuradas de formación.

Los PPP del SENA concentran su atención sobre sectores en desventaja tales como el sector informal urbano, el sector tradicional rural, el sector de autoconstrucción de vivienda popular y, últimamente, sobre las organizaciones locales de vecinos en la perspectiva de la participación dentro de procesos descentralizados de gestión municipal.

Cabe mencionar una dificultad que han encontrado los PPP del SENA y que paradójicamente surge de su misma fortaleza y consolidación. Teóricamente, ellos deberían canalizar también el apoyo de la amplia estructura de servicios que el SENA tiene instalada para atender a los sectores modernos, sobre todo en procesos de asistencia tecnológica, de gestión, y de continuación de procesos de formación para egresados de los PPP. En la práctica esto no se ha logrado sino excepcionalmente, y casi se puede hablar de dos sistemas paralelos dentro del SENA, a veces compitiendo duramente por recursos y desperdiando mucho del potencial de enriquecimiento y apoyo mutuo que evidentemente tienen.

Los casos del INCE y del INA, a pesar de que comparten con el SENA su carácter de instrumento de política gubernamental y su alta intensidad de atención a sectores sociales en desventaja, así como el haber desarrollado estructuras operativas propias para estas tareas, se diferencian en que las IFP de Venezuela y Costa Rica hacen mucho menos énfasis en trabajar sobre la estructuración de la demanda y se concentran más en el mejoramiento y/o la ampliación de su oferta de servicios de capacitación. Este enfoque se asemeja a una actitud tipo "Estado benefactor", que valora especialmente la provisión de recursos o servicios a los grupos o sectores en desventaja, así como la implementación de los mecanismos de distribución.

Esto es especialmente notorio en el caso del INCE, que asumió lo que se podría llamar un enfoque de oferta masificada para la atención a sectores sociales o grupos en desventaja. Esta entidad ha invertido recursos considerables en líneas de acción como el PHO, por medio del cual se estructuró una oferta muy amplia de capacitación dirigida a desempleados y subempleados. Esta se distribuyó de manera masiva y bastante indiscriminada, haciendo uso de mecanismos muy costosos como son las unidades móviles autoportantes, la provisión, en muchos casos, de materiales, equipos y herramientas a los egresados, etc., poniendo menor atención a los problemas metodológicos y operativos de la adecuación de la capacitación a las condiciones y requerimientos de los grupos en desventaja, así como a los elementos complementarios y contextuales requeridos para garantizar la aplicación laboral-productiva de la capacitación impartida. Como consecuencia, se han presentado serias dudas sobre la eficiencia y la eficacia de los programas PHO.

Es interesante anotar que una aplicación del PHO que parece haber dado mejores resultados es la que se desarrolla dentro del marco del convenio INCE/Iglesia, por el cual se delega a la organización de acción social de la Iglesia Católica venezolana, la ejecución de servicios de capacitación, los que ella misma se encarga de integrar dentro de procesos de organización y desarrollo de base, supliendo así la estructuración de demanda que está ausente en la acción directa del INCE.

El enfoque del INA, también centrado en la oferta, focaliza su atención más en la cualificación que en la masificación de la misma. Para ello ha hecho converger dos líneas de acción: la adecuación de programas y mecanismos operativos preexistentes para ajustarlos a los requerimientos y condiciones de los grupos en desventaja, y la creación de mecanismos ad hoc. Entre los primeros cabe mencionar el programa de asistencia a la pequeña empresa, que ha producido desarrollos metodológicos de gran interés para la atención de micro y muy pequeños empresarios haciendo uso de procesos grupales de autodiagnóstico: el ya mencionado PROASER, que ha incorporado con éxito elementos metodológicos del Proyecto PER de CINTERFOR, de atención a la pequeña empresa del sector rural no estructurado, y la metodología APA impulsada por la OIT. Entre los segundos, las acciones móviles rurales y, especialmente, los "talleres públicos".

Los talleres públicos del INA son centros de servicios y recursos abiertos a poblaciones en desventaja: desempleados, empleados en el sector informal urbano, microempresarios, trabajadores independientes, jóvenes en busca de primer empleo, etc. En ellos se ofrece capacitación, alquiler y préstamo de equipos y herramientas, asesoría en gestión empresarial, asistencia tecnológica, información sobre crédito, orientación al empleo, y otros servicios de interés para facilitar la inserción laboral-productiva de sus poblaciones objetivo.

Los servicios de capacitación que se ofrecen en los talleres públicos son ampliamente desescolarizados y fácilmente se transforman en procesos de asesoría cuando de los grupos en formación se desprenden microempresarios individuales o empresas de tipo asociativo, las que pueden usar el taller público por cierto período como "incubadora" o "guardería infantil" hasta tanto logren capacidad de autonomía y autosustentación. En ocasiones, sin embargo, se percibe una tendencia a que los usuarios de estos servicios se perpetúen en ellos, limitando el acceso a otros. La aplicación del programa se convierte así en un proceso relativamente concentrador.

Los talleres públicos, a diferencia de lo señalado en los PPP del SENA, sí han logrado ser eficaces canalizadores de los servicios de otros programas y recursos del INA. Por ejemplo, las actividades de asesoría al desarrollo microempresarial son prestadas por las áreas especializadas de la IFP en esta tarea, usando el taller público como base de contacto y de operaciones con su población objetivo. Igualmente, y dado que el ambiente físico del taller es análogo al de los centros clásicos de formación, se facilita la interrelación con estos últimos, quienes destacan instructores y aun equipos a los talleres públicos para diversificar la oferta, para inyectar tecnologías más avanzadas y para articular procesos de formación progresiva.

Existen talleres públicos en zonas marginales urbanas y rurales, pero estos últimos no han logrado consolidarse, por lo que en la práctica la estrategia es eminentemente urbana. Otra característica es que privilegia - expresando políticas muy distintivas del INA - a poblaciones de jóvenes y mujeres, a los que se les estimula, capacita y apoya para el empleo independiente, ya sea por la vía del establecimiento de microempresas individuales o de empresas asociativas.

Los talleres públicos tienen un enorme potencial - realizado ya en la práctica - para convertirse en centros dinamizadores de la vida comunitaria y de los sectores informales de la economía que se concentran en las zonas donde ellos han sido ubicados. Constituyen una original y rica estrategia de integración, de adecuación y de canalización de la oferta de servicios del INA para grupos o sectores en desventaja. Quizás convendría explorar su complementación con estrategias de organización de la demanda, para optimizar su eficiencia y su impacto.

#### c. Un intento de tipología

Se empezó este acápite señalando que hay factores ligados al origen y a la ubicación político-institucional de las IFP que son determinantes para definir la actitud de las mismas ante la cuestión de los sectores o grupos en desventaja, así como la intensidad de su compromiso con los mismos.

Fueron caracterizados los que podrían considerarse polos opuestos en una gama muy amplia de posiciones, identificando en el primero de ellos a IFP como el SENAI y el SENATI, y en el otro al SENA, el INA y el INCE. Pero se vio que aun entre las que comparten la ubicación en uno de esos polos hay grandes diferencias, y en ello se reflejan factores tales como: a) la tradición y la cultura institucional, que puede estar más o menos imbuida de ideologías tecnocráticas o sociales; b) la coyuntura socioeconómica que se vive en cada país, más o menos aguda en sus problemas y por lo tanto más o menos generadora de presiones sociales y políticas para atender a sectores en desventaja; c) el mayor o menor nivel de legitimidad y pertinencia con que son percibidas las IFP desde los sectores empresariales estructurados, lo que determina la intensidad con que ellos lucharán para preservarlas dentro de su esfera de poder; d) el grado mayor o menor de confianza y simpatía que la población en general - especialmente los sectores populares - sientan hacia la IFP, y por lo tanto la mayor o menor demanda que hagan de sus servicios; e) la configuración institucional externa a la IFP, con cometidos más precisos de actuación sobre este sector.

Es muy difícil construir una tipología clara con categorías mutuamente excluyentes de las distintas IFP latinoamericanas en cuanto a la intensidad y generalidad de su compromiso con los sectores y grupos en desventaja. Pero tal tipología es necesaria si es que se desea sacar algunas conclusiones generales, y más aun si se trata de plantear políticas sobre el tema. Ya se ve que no es posible identificar un único modelo, y tampoco se puede caer en el tratamiento de cada caso individualmente.

Así las cosas, hasta ahora parecen perfilarse tres tipos de IFP en relación con su grado de compromiso frente al tema que nos ocupa:

- i. apenas coyuntural y eminentemente marginal, con tratamiento superficial, como el caso del SENAI;
- ii. marginal pero con cierta continuidad y tratamiento más intensivo, como los casos del SENATI y el SENAC;
- iii. intenso y continuo (no necesariamente exclusivo), independientemente de las estrategias con que estructure sus servicios, como es el caso de SENA e INA y en grado algo menor, INCE.

Pero esta elemental tipología no basta para incorporar todas las IFP, pues hay dos tipos que conviene señalar aparte:

- iv. las IFP pertenecientes a países cuyo relativo menor grado de desarrollo hace que, en la práctica, la mayor parte de su población objetivo potencial

presente características de sector en desventaja. Es el caso de las IFP de Haití, Guatemala, Honduras, etc., sociedades en donde la gran mayoría de la población está inserta en estructuras agrarias tradicionales, en sistemas tradicionales de producción artesanal, o en micro y muy pequeña empresa, etc., cuando no sobrevive en las precarias condiciones de marginalidad y de informalidad rural o urbanas. En estas sociedades, las IFP, aparte de los requerimientos de reducidos núcleos de modernidad urbana muy terciarizados, y de enclaves agroindustriales o mineros ligados al mercado externo que generalmente disponen de sus propios aparatos de capacitación, enfrentan una demanda social compuesta básicamente por sectores en desventaja.

v. las especializadas en un sector económico que por su naturaleza incorpora importantes componentes en situación de desventaja. Quizás el caso único aquí es el del SENAR de Brasil, entidad que aunque enfrenta una elevada demanda de servicios de los conjuntos empresariales agropecuarios y agroindustriales modernos, debe también atender el enorme conjunto de la población campesina que se mantiene en estructuras tradicionales, y que exige tratamientos con enfoques de desarrollo rural.

## 5. LAS PERSPECTIVAS

Mientras que la pobreza continúa siendo un rasgo prevaleciente en las sociedades latinoamericanas, lo que parece ser una perspectiva previsible aún por muchos años, cabe esperar que las IFP de la región continuarán recibiendo importante presión política y social para que dediquen cierta proporción de sus esfuerzos a la atención de los grupos o sectores de población en desventaja, especialmente de aquellos que han sido denominados en secciones anteriores de este capítulo, sectores en desventaja de naturaleza estructural.

La experiencia de las IFP latinoamericanas, según se ha decantado en este estudio, muestra que la actitud de cada una de ellas ante esas presiones, y la forma e intensidad de su respuesta serán diferentes según el tipo de IFP de que se trate, dependiendo esencialmente del origen de su base financiera, del contexto político-institucional en el que se ubique, y del papel que se le asigne en las políticas y programas gubernamentales de desarrollo.

Pero esta respuesta, cualquera que ella sea, provocará una serie de tensiones y desarrollos institucionales ligados por lo menos a dos órdenes de problemas. De una parte, aquellos referidos a la identidad: por qué, para qué y en qué medida deben involucrarse las IFP en la cuestión de los sectores o grupos en desventaja; qué incidencia tiene ese involucramiento sobre las definiciones tradicionales acerca de la naturaleza, la misión y los campos de acción de la FP.

De otra parte, los que se refieren a la eficiencia y la eficacia: cuáles son las estrategias y metodologías más adecuadas para atender a estos sectores de población; cómo hacerlo de la manera más económica y con los mejores resultados.

Naturalmente, ambos grupos de problemas están íntimamente relacionados. Es inevitable que la reflexión metodológica producto de una praxis realizada sobre objetos y condiciones diferentes de los supuestos en el paradigma clásico de la FP latinoamericana que se perfiló entre los años cuarenta y sesenta lleve a cuestionar el mismo paradigma, y que, en consecuencia, se planteen dilemas y controversias acerca de la validez y legitimidad del rol tradicional de las IFP, de su base y su identidad institucional.

Uno de los dilemas más difíciles que se confrontan al buscar alternativas para el paradigma "clásico", es que este parecía ofrecer una síntesis perfecta entre objetivos económicos y sociales, lo que le concedía una base de legitimidad aparentemente incuestionable. En efecto, de los procesos de modernización, industrialización y especialización de los aparatos productivos a los cuales era funcional ese paradigma, se esperaban efectos sociales muy positivos y generalizados: pleno empleo, redistribución de la riqueza, integración social, participación política; en suma, bienestar generalizado. Estos efectos, a su vez, redundarían en condiciones estimulantes del desarrollo autosostenido.

De esta manera, las IFP, al concentrarse en la atención de las necesidades de modernización tecnológica y de desarrollo del "recurso humano" de los sectores modernos del aparato productivo, focalizaban su atención sobre el mundo de "lo económico", de lo laboral-productivo, dando por descontados los beneficios impactos sociales de su acción y en general considerándose relativamente ajena a la cuestión social.

En el momento en que las IFP, ante la evidencia de la inadecuación de los modelos de desarrollo vigente y ante la presión sociopolítica que las impulsó a enfrentar demandas de atención de sectores en desventaja antes excluidos de su cobertura, se ven compelidas a revisar su paradigma. Se encuentran con que muchas de esas presiones se expresan como manifestación de interés político o tecnocrático por "lo social", a veces compuestas con denuncias de "economicismo" en su enfoque tradicional.

Con frecuencia esto lleva la discusión a posiciones extremas que dicotomizan lo social y lo económico y que, o bien asimilan mecánicamente la atención a los sectores en desventaja a esquemas de asistencia social sin ninguna relevancia para el mundo laboral-productivo, o bien - aun reconociendo determinaciones económicas en la situación de los sectores en desventaja - conside-

ran que la solución de sus problemas exige una concentración prioritaria en variables sociopolíticas. En el primer caso, este campo no merecería ninguna atención de parte de las IFP, las que deberían restringirse a su campo de acción y su papel tradicionales; en el segundo, implicaría cambios radicales en el perfil y el papel de las IFP.

Ninguna de estas posiciones extremas contribuye a un proceso objetivo y desprevenido de revisión del paradigma clásico de la FP. Pero por fortuna la mayoría de las IFP latinoamericanas buscó, en la práctica, caminos intermedios, explorando de manera más o menos sistemática o afortunada, pero generalizadamente, la manera de encontrar la veta de lo laboral-productivo, esencial a su identidad institucional, en esos nuevos ámbitos de intervención a donde las lanzaba la presión por lo social.

Son precisamente las experiencias que han logrado caracterizar de manera adecuada las formas específicas que toma lo laboral-productivo en los sectores en desventaja, y que las han llevado a desarrollar estrategias y metodologías de intervención adecuadas a sus potencialidades y restricciones - tanto intrínsecas como en sus articulaciones externas - las que han logrado mayor éxito. Y entonces, cuando se dan estas condiciones, se ha desencadenado el enorme potencial que la FP tiene para lograr impactos sociales, tanto directos por la vía del empleo y los ingresos, como indirectos por la vía de su capacidad motivadora, movilizadora de organización social y articuladora de procesos dirigidos a la satisfacción de otras necesidades básicas.

De la experiencia de su trabajo con sectores en desventaja se renueva el papel de la FP como instrumento privilegiado para superar en la práctica del desarrollo las falaces dicotomías entre lo económico y lo social. Pero ello se da a través de innovaciones metodológicas significativas, que plantean revisiones fundamentales en el paradigma "clásico" que orientó el surgimiento y consolidación de las IFP latinoamericanas.

Algunos rasgos constantes en las respuestas más exitosas que las diferentes IFP latinoamericanas han dado al reto de la atención a sectores en desventaja, y que de una manera u otra deben ser incorporados en los nuevos paradigmas de la FP, son:

- La identificación y caracterización de la población objetivo, no como grupos aislados sino como pertenecientes a sectores de población en desventaja por razones de su ubicación en la estructura laboral-productiva.

- El reconocimiento de que la FP para estos sectores no puede plantearse como proceso individual y referido a un puesto de trabajo, sino que debe ser contextualizado en unidades y procesos productivos atendidos integralmente.

- La desescolarización del proceso formativo, que se apoya en estrategias móviles y a distancia para acceder a las poblaciones objetivo y que, aun cuando usa de centros de formación - como en los talleres públicos y los centros comunitarios - los innova y abre de tal manera que rompen definitivamente el concepto convencional, y que, correspondientemente, flexibiliza y abre el proceso pedagógico.
- La inserción en estrategias de desarrollo integrales, con esquemas de coordinación interinstitucional que provean soporte y proyección a la acción de FP y minimicen el peligro de pretender exceder los ámbitos propios de la misma.
- La formación en un paquete múltiple, adherida y concomitante con una serie de servicios complementarios y potenciadores de los beneficios de la formación, en aras de un mejoramiento global de la unidad de producción: asesoría en gestión, asistencia técnica en diseños, productos, incorporación tecnológica, mercados, acceso al crédito, etc. Dichos servicios son a veces prestados por la propia IFP, pero más comúnmente responden al llamado de la IFP a la convergencia de otras instituciones especializadas.
- La evolución del perfil del docente hacia el de un agente de formación o facilitador de los procesos de desarrollo de las unidades productivas. Ello exige una reforzada dosis de mística e identificación con los usuarios, así como una mayor complejidad, versatilidad y flexibilidad en el desempeño de los instructores.
- La simplificación y creatividad de los medios y materiales didácticos, prescindiendo hasta donde sea posible de los medios clásicos y de los textos del tipo "manual", para potenciar y aprovechar los medios audiovisuales, las ayudas empíricas, los análisis de casos y los problemas reales y concretos como ayudas didácticas.
- La formación unida a la producción, como factor motivador que provee además una vía de ingresos a los usuarios durante su período de formación, que valoriza la utilidad práctica de lo aprendido y que entrena para situaciones reales de demanda del mercado. Las estrategias de formación-producción desplegadas con insistencia para los sectores en desventaja, enfatizan el aprovechamiento de los recursos y posibilidades reales de los usuarios, y la aplicación inmediata de la formación en términos productivos.

A pesar de los espacios brumosos que aún persisten en el enfrentamiento de las IFP hacia los sectores en desventaja, no es inmerecido decir que se ha alcanzado un respetable nivel de claridad y especificidad para trabajar con esta "clientela" no tradicional, pero que comienza a adquirir peso y recurrencia en

los frentes de trabajo de las IFP. La sola concentración en el foco de lo laboral-productivo que se hace poco a poco más patente en los medios de decisión de las IFP, otorga un eje orientador a las acciones destinadas a los sectores en desventaja, del que parecían carecer en las etapas iniciales. Por otra parte, hay cada vez más conciencia de - y menor temor a - la necesidad de fijar cotas a la contribución realmente eficaz que las IFP puedan prestar a la resolución de los problemas sociales. Buen número de ellas se erige actualmente con un perfil más nítido en cuanto al papel que ha de jugar como instrumento de política social, quedando demostrado que en el conjunto de IFP latinoamericanas se configura un amplio espectro que va desde las claramente comprometidas con la "cuestión social", hasta las que deslindan esta responsabilidad hacia otras instituciones estimadas más idóneas.

Desde luego, ello tiene mucho que ver - como se ha insinuado antes - con el grado de dependencia gubernamental y con el propio tenor de las políticas sociales que desde el gobierno superior se planteen en cada país en distintos momentos. Pero también se relaciona con la configuración del aparato institucional del que cada país, región o localidad, disponga para la acción hacia estos sectores en desventaja.

En este sentido las IFP parecen estar encontrando una veta innovadora cuyo producto se refleja mejor en los aportes cualitativos que en los resultados cuantitativos: el papel semilla. De tal manera la acción directa se concentra en la transferencia de saberes y experiencias hacia terceros. La formación se concibe como impulso generador de procesos, a veces en espiral. Por una parte, a través de la formación de agentes multiplicadores de otras agencias o de la propia comunidad beneficiaria, que a su vez se encargan de reproducir la formación alcanzando coberturas más amplias que las atendibles desde la propia IFP. Por otro, promoviendo la participación y autodesarrollo de la comunidad para desatar su capacidad y deseo de formación progresiva conforme a su propia evolución productiva.

Los volúmenes de usuarios potenciales de los sectores en desventaja hacia los servicios de las IFP son tales, y sus necesidades y demandas tan diversas que, paradójicamente, en éste más que en otros frentes de actuación, se ha acudido masivamente a la energía y a los recursos privados como complemento a los de las IFP, con el fin de lograr impactos significativos. Los propios participantes aportan no sólo tiempo sino también materiales, herramientas, locales y hasta la construcción de materiales didácticos, diseños curriculares y procesos pedagógicos. Vale aquí citar también los importantes respaldos de organizaciones comunitarias y de entidades no gubernamentales tales como ONG, asociaciones empresariales, sindicatos, fundaciones diversas, etc., que se asocian a las IFP para la ejecución de este tipo de programas y les aportan

recursos humanos, financieros, físicos y materiales, además de su cuota de penetración en la comunidad o sector en que han ganado reconocimiento y legitimidad.

La administración del trabajo de las IFP con los sectores en desventaja se ha venido también ajustando al signo de los tiempos. La propia naturaleza de estos sectores y su evidente heterogeneidad, justificaron la construcción de respuestas a la medida, con el imperativo de descender a la unidad concreta de los usuarios - individualmente o como grupo definido - y por tanto formuladas a un nivel de precisión muy superior al de los cursos tradicionales de las IFP. La elección del ámbito micro como circunscripción territorial de actuación por parte de las IFP, encaja con los movimientos de descentralización que se observan con nitidez en la esfera de los aparatos del Estado y de la estructura empresarial. No es por lo tanto una sorpresa que las IFP estén logrando - respecto de las demás instituciones públicas - importantes delanteras en el proceso de descentralización, especialmente en lo que se refiere a su actuación con los sectores en desventaja. Más aun, la tónica de esta actuación, según la hemos descrito en las páginas precedentes, favorece la articulación y la multiplicación de interlocutores, fundamentalmente a nivel específico y local. Se abre con ello una línea promisoria de proyección de las IFP en los procesos de desarrollo de los sectores en desventaja; esta vez desde una perspectiva distinta de aquella de la simple oferta de cupos de formación a sus integrantes: se vislumbra para ellas un papel más modesto en cobertura, pero más realista en sus alcances, más eficiente en la utilización de sus capacidades y recursos, y más eficaz en la calidad e impacto de sus productos.