

# La formación profesional en América Latina ¿Un factor clave para el desarrollo de los países desde la Dirección Gerencial?

Cejas M., Magda<sup>1</sup>

Recibido: 05/03/2007 • Revisado: 02/06/2007

Aceptado: 12/07/2007

## Resumen >>

En las últimas décadas los países de América Latina y el Caribe, han reforzado sus instituciones dedicadas a la formación, con la incorporación de actividades que se han caracterizado por una gran variedad de planes formativos, donde sus actores —Estado-empresario y trabajadores— han manifestado su interés en el desarrollo y la formación integral por competencia a través de planes eficaces y efectivos. En este sentido, este trabajo de investigación apunta hacia el análisis teórico-epistemológico sobre la formación profesional en los países latinoamericanos, haciendo énfasis en el papel que juega la gerencia desde la dirección de este proceso, pretendiendo con ello destacar el panorama global que presenta las instituciones dedicadas a la formación de los ciudadanos latinoamericanos. Este análisis es el resultado de una investigación que se ha llevado a cabo durante tres años cuyo producto permitió la culminación de los estudios doctorales de la autora y a su vez evidenciar el protagonismo que tiene la formación en el desarrollo competitivo de los países.

**Palabras clave:** formación, competitividad, gerencia, competencias

## Abstract >>

**Professional formation in Latin America, is it a key factor for the country's development since the Management Direction?**

*During the last decades the Latin American and Caribbean countries have reinforced its institutions dedicated to the formation, with the incorporation of activities that have been characterized by a great variety of formative plans, where its actors — industrialist State and workers — have showed their interest in development and integral formation by competencies through efficacious and effective plans. In this sense, this investigation aims towards the theoretical-epistemic analysis on the professional formation in the Latin American countries, making emphasis in the role of management since the direction of this process, and trying to underline global scene of the institutions oriented to the Latin American citizens formation. This analysis is the result of an investigation that has been carried out during three years whose product allowed the culmination of the author's doctoral studies and also make evident the main role of formation in the countries' competitive development.*

**Key words:** formation, competitiveness, management, competences

---

<sup>1</sup> Profesora a dedicación exclusiva de la Universidad de Carabobo (UC). Investigadora acreditada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (PPI). Actualmente imparte la asignatura de Organización y dirección de Empresas I, así como Metodología de la Investigación en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UC. Coordinadora de la Línea Gestión Humana en el Centro de Investigación Sociedad Economía y Transcomplejidad-CISET.

## 1. Introducción

Desde la década de los noventa se alude en los distintos escenarios a un cambio de paradigma<sup>2</sup> que es el resultado del producto de las nuevas economías que se han desarrollado sobre la base del entorno económico y mundial, los cuales se han caracterizado por la implantación de las tecnologías, las nuevas formas de organización del trabajo, y también por la llamada sociedad del conocimiento. Ante esta realidad de transformaciones multidimensionales, el escenario productivo, organizativo, cultural e institucional de los países de América Latina se han transformado profundamente. La revolución tecnológica ha marcado una nueva economía que ha llevado a los países latinoamericanos a ser más competitivos.

En este sentido, es necesario destacar que la emergente industria de la información actualmente provoca en muchos países de América Latina, la necesidad de revisar el sector productivo, sus estructuras y los alcances que se deriven de estas nuevas exigencias tecnológicas, y también la emergente necesidad de ser competitivo a través de la gente. Por tanto, surge en la gran mayoría de las instituciones y

organizaciones de los países latinoamericanos la revisión de los modelos de gestión de los recursos humanos como parte importante del desarrollo en el siglo XXI. Así entonces, esta nueva época se presenta con grandes desafíos por resolver<sup>3</sup>. No obstante, parte de estos cambios que hoy se han instalado en el mundo laboral, se caracterizan por el desarrollo de las competencias empresariales y de gestión, así como también se siguen caracterizando por la búsqueda de mayores ventajas competitivas, siendo una de ellas la revolución tecnológica fusionada con el resto de las actividades y sectores económicos, que tienen, a su vez, como principal elemento visible la incorporación del conocimiento a la estructura productiva de las economías avanzadas (Vilaseca, Cabañero y Torrent, 2002:1-11)<sup>4</sup>.

Este flujo imparable de las tecnologías de información y comunicación, así como del conocimiento, es cada vez más complejo<sup>5</sup>. Es posible, inclusive, que dichos avances obliguen a polarizar a las sociedades que tengan acceso y que a su vez se establezca una brecha entre una sociedad y otra, marcada por las posibilidades de acceso al conocimiento<sup>6</sup>.

2 Al respecto algunos autores, como Joaquín Estefanía (2001), Manuel Castells (2001), Samir Amin, Sylvia Borren (2001), Ulrich Beck (2000) entre otros, destacan la marcada significación que ha tenido el proceso de la globalización económica, política, social y cultural. El cambio que evidencia el mundo de hoy se traslada a todos los escenarios laborales y alude a la sustitución de los modelos tradicionales, para darle cabida a una nueva organización del trabajo, reorientada a la introducción de las nuevas tecnologías de información y de comunicación.

3 En el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo titulado ¿Es sostenible la globalización en América Latina?, se mencionan los grandes desafíos a resolver: la débil capacidad tecnológica y de competitividad empresarial en la nueva economía global, la inestabilidad financiera, la exclusión social de una buena parte de la población, el deterioro acelerado del medio ambiente y la creciente distancia entre las instituciones del Estado y la sociedad, por nombrar algunos de ellos.

4 Artículo titulado "Economía y actividad empresarial de las TIC al cambio cultural", disponible en <http://www.uoc.edu/web/esp/serveis/observatorio/tm> (Consulta: mayo 31 de 2002).

5 Tan complejo es el trabajo humano, que ha sufrido serias transformaciones que lo ha llevado a eliminarlo del proceso económico. La introducción de información sofisticada y de tecnologías de comunicación han penetrado dentro de una variedad de situaciones de trabajo. Hay quienes consideran que las nuevas tecnologías, junto con las nuevas forma de organización del trabajo, han provocado que un creciente número de trabajadores (que no han podido adaptarse a estas nuevas exigencias del mundo laboral) queden desplazados con pocas perspectivas de futuro, ocasionando con ello que dichos trabajadores se desempeñen en trabajos temporales que no ofrecen a largo plazo ningún tipo de seguridad y de mejoras en su calidad de vida.

6 En todo esto, hay que destacar los factores económicos, políticos y sociales que han caracterizado a cada país, estos siguen jugando un papel importante y fundamental en las economías, al igual que en el desarrollo tecnológico, optimizando las ventajas competitivas que poseen.

Todos estos cambios suscitados demuestran la transición establecida desde el inicio de una nueva etapa del capitalismo mundial, que transita del esquema de capitalismo financiero al capitalismo del conocimiento, dándole los componentes de la globalización mayor protagonismo a las nuevas formas de organización del trabajo, a la flexibilización productiva y a la educación en todos los escenarios. Desde esta perspectiva, y ante esta nueva realidad, la educación y la formación profesional se han convertido en pilares de las reformas políticas, sociales y económicas a las que se enfrentan nuestras sociedades, para encarar la problemática que tienen la mayoría de los países de América Latina.

Bajo estas orientaciones este trabajo de investigación persigue analizar los enfoques teóricos y epistemológicos que sustentan el proceso y la actividad formativa en los países latinoamericanos. Es por ello, que se hace necesario destacar que algunos de estos países —ante el desarrollo y el avance de la competitividad— se han preparado antes que otros. Esto lo demuestran los antecedentes de acuerdos nacionales e internacionales respecto a la diversidad de propuestas existentes en el sector productivo, así como las múltiples fusiones orientadas a fortalecer las economías y a la generación de alianzas estratégicas que a su vez terminan en un despliegue de acuerdos y tratados comunes, en uniones estratégicas o territoriales<sup>7</sup>, que han suscrito muchos países para fortalecer sus economías, sus mercados y garantizar las condiciones que permitan el desarrollo productivo y social. El análisis del contexto de este trabajo de investigación apunta a destacar la realidad de los países

latinoamericanos en materia formativa, conocer sus acuerdos y las alianzas existentes en la actividad formativa, así como los componentes claves que determinan el contexto y escenario político, económico y social, por estas razones fue necesario desarrollar tres aspectos fundamentales: 1) Los países Latinoamericanos: hacia la competitividad y el desarrollo. 2) Instituciones de formación profesional en los países de América Latina. 3) La formación profesional y de competencias en América Latina. Cada uno de estos aspectos será detallado en el contexto de este trabajo de investigación.

## **2. Los países latinoamericanos: hacia la competitividad y el desarrollo**

En el caso de las instituciones de los países de América Latina, se tiene un inventario de actuaciones en materia de formación profesional que evidencia el papel protagónico que tiene el Estado en las políticas que dimensionan lo laboral, lo tecnológico y lo educativo. Así, por ejemplo, se destaca la relevancia, en todos estos países, de las instituciones nacionales dedicadas a la formación, cuyo alcance se manifiesta en la estructuración y en la ejecución de políticas en el marco de profundos procesos de reestructuración productiva, que aparejaron significativos cambios en los mercados de trabajo, dotando de un mayor valor agregado al sector productivo de gente calificada (Weimberg, 2000:79-142).

En esta misma dirección Moura Castro (2000), en su artículo titulado Nuevos enfoques para la formación profesional desde la perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo,

7 Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC o Nafta) el Mercado Común del Sur, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), El grupo de los Tres (G3), El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común del Caribe (CARIMÓN), la Unión Europea (UE) .

BID, destaca el papel que juega el Estado en pro del mejoramiento de las instituciones dedicadas a la formación profesional en los países latinoamericanos. En su evaluación considera que estos países tienen muchos activos a su favor, sin embargo, factores como política, burocracia y falta de legitimidad, no han permitido obtener los resultados derivados de una buena formación de sus ciudadanos, por tanto, los esfuerzos deben encaminarse a un cambio que nace fundamentalmente en las políticas públicas emanadas de los gobiernos de estos países. García Granara (2000:89-110) expone un análisis de la formación profesional en la Comunidad Andina, en que manifiesta la intención y la puesta en práctica de políticas orientadas a la reconversión profesional de los trabajadores por parte del Estado, para facilitar la adecuación de las capacidades de los trabajadores a los requisitos del nuevo contexto laboral que considere la puesta en práctica de políticas efectivas de empleo.

María Luz Vega Ruiz (2001) hace referencia al esfuerzo por medio de diferentes debates que se realizan en los países latinoamericanos, para introducir modificaciones y reformas de carácter flexibilizador, que introduzcan nuevas modalidades y nuevos enfoques orientados al mejoramiento de los procesos formativos y, por ende, al desarrollo del empleo, satisfaciendo así a los requerimientos del Estado. Es posible

que estos enfoques puntualicen de manera muy marcada el papel que juega el Estado y las instituciones de formación profesional en beneficio del desarrollo de la competitividad empresarial. Desde una perspectiva macro<sup>8</sup>, y en consideración a la complejidad de la globalización, la construcción de garantías de la competitividad implica la participación de actores capaces de asumir el gran reto del desarrollo productivo de las organizaciones de los países de América Latina. Desde un nivel micro social, la competitividad se basa en la interrelación entre la dimensión organizativa, social y tecnológica<sup>9</sup>, por ello, el papel que juega los actores sociales son fundamentales para mejorar la competitividad de las empresas. Por tanto, la búsqueda de la competitividad no sólo puede regirse por las pautas que marca la economía internacional, por el contrario, toma en cuenta los patrones particulares de cada país. Así, la competitividad debe orientarse a la extensión de las relaciones inter-empresariales, por intermedio de las conexiones entre proveedores y usuarios, entre los agrupamientos empresariales regionales, entre las alianzas estratégicas y las tecnológicas.

Para Novick (2002) el entorno económico mundial se caracteriza por nuevos modelos de competencias, tecnologías y conceptos de organización. Con este planteamiento coincide Porter (2003:163-202), quien expone:

---

8 Olga Benavides Espindola (2002:4-31) establece 4 perspectivas para consolidar los planes estratégicos de cada nación, sector, grupo o unidades productivas a las que ha denominado dimensiones de la globalización. La primera, el Nivel Meta, que implica reconocer en los garantías de la competitividad el deseo de considerar el desarrollo de los pueblos mediante actores capaces de construir alianzas institucionales, políticas, comerciales, económicas, sociales, investigativas, de industrialización, entre otras. El segundo, el Nivel Macro, implica la intervención del Estado y de las políticas públicas, en calidad de institución generalizada en el mundo. El tercero, el Nivel Meso, donde se identifica cada una de las organizaciones, la empresa, la industria o entidad de servicio, con sus unidades productivas, sujetas a exigencias de condiciones cambiantes. El cuarto y último, el Nivel Micro, que comprende a los empresarios, a los empleados y a los trabajadores, como parte fundamental en calidad de protagonistas internos de la competitividad con sus competencias, potenciando los recursos y constituyéndose en estructuras de apoyo para asumir la cotidianidad productiva.

9 Marta Novick (2002:15-47), en su artículo publicado en la web, Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina, pone énfasis en la articulación de los diferentes niveles macro, meso y macroeconómico, como componentes económicos y sociales que tiene su base en los nuevos modelos de competencias, tecnología y organizacional, que integrados representan las verdaderas ventajas competitivas en las organizaciones de hoy.

...en un mundo en que la competencia es cada vez más internacional, las naciones resultan más importantes y no menos, como la base de la competencia se ha desplazado cada vez más hacia la creación y asimilación de conocimientos, ha aumentado la importancia del papel de la nación. La ventaja competitiva se crea y se mantiene a través de un proceso muy localizado. Las diferencias de una nación en valores, culturas, estructuras económicas, instituciones e historia contribuyen todas ellas al éxito competitivo.

Enfatiza Porter (2003) que siguen existiendo diferencias sorprendentes en los patrones de competitividad en cada país; ninguna nación puede ni podrá ser competitiva en todos los sectores y mucho menos en la mayoría de ellos. En definitiva, las naciones triunfan en sectores determinados debido a que el entorno nacional es el más progresivo, dinámico y estimulante.

En torno a la competitividad de los países, son dos los aspectos fundamentales a considerar, por un lado la intervención del Estado como ente regulador de las políticas del mercado laboral, y por el otro, las empresas y las instituciones educativas, estas últimas en la búsqueda de contenidos programáticos acorde a las demandas del sector productivo. En este aspecto cobra mayor relevancia la integración entre factores como la competitividad y el aprendizaje, los conocimientos y la innovación. Hay que tener presente que muchos empresarios

se encuentran en la constante búsqueda de perfiles altamente competitivos, es decir, en la selección de trabajadores que estén dispuestos a responder y a adaptarse a las transformaciones que sufren las organizaciones. Se busca que el Capital Humano<sup>10</sup> de las empresas demuestre sus competencias y que sea capaz de trabajar con la empresa, con el fin de alcanzar una mayor productividad y competitividad.

María Paz Andrés Reina (2001, p.71) en su texto Gestión de la formación en la empresa, afirma: "... el capital humano contribuye al progreso económico de las naciones y este capital puede incrementarse y desarrollarse mediante una inversión en educación y formación empresarial que aumente y mejore los conocimientos y la cualificación de los individuos..."

Esta inversión en el conocimiento y en el desarrollo de las potencialidades humanas (y del componente estratégico que se adopte) es de vital importancia en la aplicación de toda estrategia empresarial que conlleve a considerar al capital humano, y a la hora de la consecución de objetivos y metas de la empresa; todo esto sin olvidar la promoción de planes de formación efectivos, que permitan fortalecer, paralelamente, los planes internos y externos que se hayan propuesto desarrollar las organizaciones (Davenport, 2000:70)<sup>11</sup>.

10Al respecto autores reconocidos tales como Brian Friedman, James Hatch y David M. Walker (2002:13-245), Leif Edvinsson y Michael Malone (1999:15-255), Thomas Davenport (1999:21-253), Stewart Thomas (1998:29-289), Annie Brooking (1997:11-250), coinciden en la valoración que hoy tiene el capital humano en las empresas, siendo este la clave de la competitividad sostenida de las compañías en la nueva era del conocimiento. Su importancia se encuentra precisamente en la adopción de nuevos paradigmas empresariales, donde se pone en evidencia en la nueva economía la adopción de modelos en que los recursos humanos evidencian su capacidad de adaptarse a un entorno dinámico siendo capaces de generar valor en el futuro.

11 Con respecto al Capital Humano y a la estrategia competitiva, el autor nos habla de las llamadas "palancas de aplicación en la estrategia", refiriéndose en este sentido a las organizaciones, que construyen y fortalecen sus capacidades a través de su gente, mejoran sus posibilidades de llevar a cabo una estrategia eficaz. El desarrollo de las capacidades organizativas que exigen a su vez la manipulación de una serie de palancas de aplicación, que resultan especialmente cruciales, entre las que se tienen las siguientes: Capital humano (los recursos intangibles de capacidades, esfuerzo y tiempo que los empleados invierten en su trabajo); Estructura de la organización (el modelo de relaciones entre unidades e individuos en el seno de la empresa; Procesos laborales (son toda la serie de acciones y operaciones que proporcionan productos y servicios; Tecnología (el empleo de medios mecánicos, especialmente científicos, relacionados con la informática para realizar tareas y gestionar la información).

En este sentido, se enfatiza cada vez más en el escenario de la competitividad, la necesidad de invertir en una mayor formación y en el desarrollo del capital humano, así como en el establecimiento permanente de instituciones educativas, que respondan eficientemente y en forma oportuna a las necesidades que presenta el sector productivo<sup>12</sup>. Cabe destacar que los sectores productivos de los países latinoamericanos, asumen la vinculación que debe existir entre las instituciones educativas y el sector productivo, así como también el fomento de planes formativos y el diseño de programas de formación flexible, la innovación de metodologías que pongan el énfasis en los resultados del aprendizaje, la promoción de la creatividad y del conocimiento que facilite a los individuos alternar la educación con el trabajo de manera continua, para una mayor preparación del capital humano<sup>13</sup>.

El énfasis en la formación<sup>14</sup> —en el caso de los países latinoamericanos— está especialmente en aquella actividad que se ofrece en base a las verdaderas demandas del mercado de trabajo, es decir, su interés se debe centrar en el proceso que se ocupa de los fenómenos formativos que no sólo tiene lugar en el contexto económico-educacional sino también el empresarial. Por ello, la competitividad de los países también toma en cuenta los cambios que se producen en los procesos productivos y de trabajo; esto incluye la modificación correspondiente a los perfiles ocupacionales y a determinar nuevos requerimientos acerca de las competencias de los ciudadanos.

La reconocida investigadora venezolana Carlota Pérez (1991) otorga un reconocimiento a la competitividad, como la capacidad para captar mercados, mantenerse en ellos y ampliarlos. La competitividad, así vista, se identifica con algún tipo de atributo que debería conducir a una forma superior de desempeño. En este sentido, la competitividad —en especial en los países latinoamericanos— plantea la necesidad de aprender a combatir los retos del futuro, aprender a vivir en ambientes cambiantes, y aún más la necesidad de parte de las empresas en asumir el desafío de orientar sus estrategias para pasar de un sistema de producción intenso en energía y materia prima, a una producción intensiva en información y en conocimientos. Hoy más que nunca se demuestra que la revalorización del Capital Humano en el mundo, está situada en un lugar privilegiado, eleva y estimula el crecimiento empresarial, y por ende se instaura un nuevo paradigma representado por la aceptación y el desafío de las grandes transformaciones del mundo global, donde la mayor importancia lo cobran los sistemas educativos-formativos que se instauran en los países del mundo, en que manifiesta un escenario con mayores ventajas competitivas. Precisamente, los países de América Latina piden a gritos que se revalore su gente, la cual es y será siempre el mayor patrimonio con el que cuentan, por ello las acciones y las políticas que se lleven a cabo orientadas a su desarrollo, se convierten, a futuro, en pilares fundamentales para propiciar un cambio radical en las instituciones dedicadas a la formación profesional.

---

12 Uno de los planteamientos centrales fue expuesto por Raymundo Soto Sánchez (1999), consultor del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) en la Mesa Redonda titulada "Planteamiento y Análisis de Alternativas para la Utilización de Normas Técnicas de Competencias Laboral en la elaboración de Programas Educativos" en México.

13 Este también es uno de los planteamientos centrales de los debates divulgados por CONOCER que orienta su sentido a esta connotación básica de fusionar las empresas y sus planes con las instituciones educativas y sus planes de estudios.

14 Pilar Pineda (1995:19-30) en su texto Auditoría de la formación, menciona diferentes autores, especialistas, expertos en el tema de la formación, quienes plantean las razones para considerar el tema como uno de los más discutidos en el mundo empresarial, entendiendo de esta forma que cada empresa tiene una connotación distinta, objetivos, misiones y visiones diferentes. Así, el modelo ideal de la formación no resulta sencillo sino más bien complejo, por cuanto habrá que tomar en cuenta todos los ingredientes que ésta conlleva y ajustarlos siempre a las necesidades de la empresa.

### 3. Instituciones de formación profesional en los países de América Latina

El factor globalizador introduce en los países de América Latina el énfasis en el incremento del estímulo de la capacidad de innovación y de conocimientos adecuados a los requerimientos del desarrollo económico contemporáneo, y caracterizados por el rápido avance tecnológico, así como la constante exigencia de incrementar la competitividad.

En este sentido, la formación profesional ha sido en estos países un proceso que influye en la formación general<sup>15</sup> de los trabajadores y en la formación específica<sup>16</sup>. Estas condiciones son consideradas a la hora de fortalecer la productividad<sup>17</sup> y la búsqueda de la competitividad<sup>18</sup>. En consecuencia, las características de la actividad económica y las nuevas necesidades sociales ponen a la formación en un sitio de primer orden como factor movilizador de conocimientos y determinantes para contrarrestar las exigencias del mundo globalizado.

Por otro lado, es necesario destacar la complejidad que han tenido los países en el requerimiento de instituciones de formación eficaz, y que, a su vez, estén preparadas para responder a las demandas del sector productivo.

Las principales tendencias de cambios<sup>19</sup> se han observado en la mayoría de los países durante las últimas décadas, provocando mayor interés en la formación de los recursos humanos. En este sentido, el énfasis que manifiestan los cambios respecto a la formación profesional en estos países, está orientado a la creación y puesta en práctica de programas formativos flexibles, en la innovación de metodologías que demuestren resultados del aprendizaje, en la creatividad, en la adaptación de los enfoques a las nuevas exigencias del entorno; también el énfasis en las competencias tanto del formador como del formado, todo esto con el único propósito de lograr transitar en nuevos esquemas que permitan el desarrollo de programas formativos eficaces y que se ajusten a las realidades propias del escenario latinoamericano.

La preocupación existente por parte de estos países en aspectos como la capacitación, formación y el desarrollo de la población es prioritaria, a pesar de que existen otros problemas. Sin ánimo de adelantarnos a las conclusiones, podríamos agregar que en la medida en que se revisaba cada uno de los contextos “macros” en que fueron creados los institutos nacionales de formación en estos países, albergaba en ellos un factor común: el avance en el conocimiento y el desarrollo de las competencias de los recursos humanos.

15 Aquella que abarca la capacitación del trabajador en correspondencia al puesto de trabajo.

16 Aquella que busca el desarrollo de las competencias del trabajador, en el manejo de una determinada actividad, en pro del interés particular de una organización productiva.

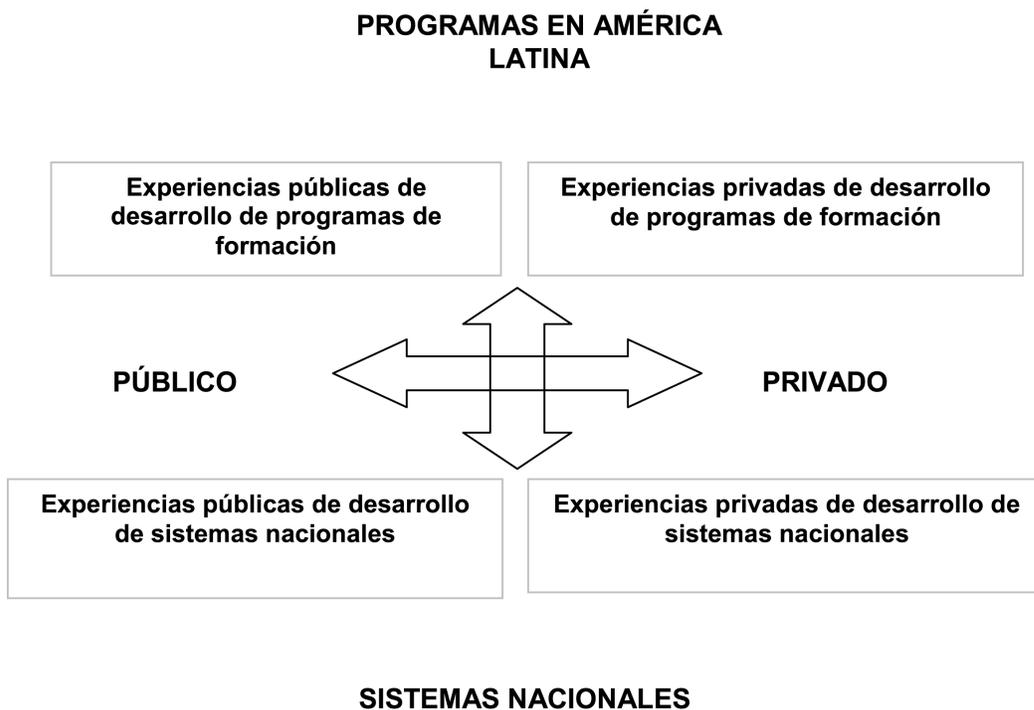
17 La productividad mide la relación entre la producción y el empleo de determinado factor. Se puede medir la productividad del factor trabajo, de las existencias. La productividad laboral mide la relación entre la producción y la cantidad de factor trabajo empleado. Implica entonces la razón entre unidades de output por unidad de input.

18 Posición que adopta la empresa frente a sus competidores, la evolución temporal de las ventajas competitivas y el mantenimiento de las mismas, el análisis de la evolución de las variables de las competencias y la voluntad de mejorar la posición competitiva en su mercado o sector y sus mercados, o sectores cercanos o afines.

19 Cambios que tienen su origen en los marcados procesos tecnológicos, sus efectos sobre la organización del trabajo, la globalización económica y la creciente competencia por los mercados.

El observatorio estructurado por la Organización Internacional del Trabajo sobre América Latina fue realizado en torno a dos ejes de desarrollo de las experiencias en la región, los cuales se ven representados en la Figura 1.

Figura 1 >>>  
**Experiencias públicas y privadas de desarrollo de programas de formación**



Fuente: elaboración propia a partir de CINTERFORT-OIT (2003).

La Figura 1 muestra un cuadrante que va desde lo público a lo privado; y otro que va del desarrollo de programas a la implementación de sistemas nacionales de formación. De aquí se desprenden 4 cuadrantes, donde se señalan las diferentes experiencias que en materia de formación profesional han llevado a cabo los países de América Latina, por intermedio de las diferentes instituciones tanto públicas como privadas que se dedican a la formación profesional en América Latina. Así, entonces,

la Figura 1 presenta el cruce de los dos ejes que se tienen y que da como resultado cuatro cuadrantes con las respectivas experiencias públicas y privadas.

En la Figura 2 se aprecian las experiencias públicas de desarrollo de los sistemas nacionales de formación, en cada cuadrante se exponen las diferentes instituciones públicas y privadas dedicadas a la formación.

Figura 2 >>  
**Experiencias Públicas y Privadas de Desarrollo  
 de Sistemas Nacionales e Instituciones Latinoamericanas**



**Fuente:** Elaboración y adaptación propia a partir de cinterfor.org.uy.  
 Disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy> (Consulta: septiembre 30 de 2002).

La creación de instituciones dedicadas a la formación tiene un elemento común en estos países: la formación profesional de los trabajadores, especialmente técnica. En el Cuadro 1 se evidencian las diferentes décadas

que dan origen a los distintos centros de formación en la mayoría de los países de la región, dichos centros se dedican al desarrollo de programas de formación profesional.

**Cuadro 1 >>**  
**Instituciones de formación profesional en los países de América Latina**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>AÑO DE CREACIÓN</b>	<b>LOCALIDAD</b>
Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación (SEMTEC)	Creada para administrar la enseñanza secundaria regular y funcionar como patrón para los demás establecimientos de enseñanza destinadas a la formación integral.	1837/SEMTEC/BRASIL
Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)	Es una institución de carácter privado y alcance nacional totalmente volcado a buscar soluciones en materia de formación profesional para la industria brasileña, en materia de formación profesional.	1940 /SENAI/BRASIL
El Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR)	Institución que se encarga de organizar, administrar y ejecutar en todo el territorio nacional, la formación profesional rural y la promoción social.	1991/SENAR/BRASIL
Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR), del Ministerio del Trabajo.	Institución dedicada al desarrollo de proyectos para facilitar el mejoramiento en la calidad de la formación y sistemas de certificación.	SEFOR/BRASIL

El Servicio Nacional de Aprendizaje de Trabajadores (SENAT)	Es una institución con personalidad jurídica de derecho privado, encargada de gerenciar programas destinados a la formación, actualización y perfeccionamiento profesional.	1.993/SENAT/ BRASIL
Secretaría de Políticas Públicas de Empleo Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil (SPPE)	Dedicada a recolocar la cuestión de la formación profesional en las agendas de la construcción de un modelo de desarrollo y de modernización de las relaciones capital-trabajo.	1.999/SPPE/BRASIL
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Su objetivo es invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores. Ejecutando la formación profesional integral que contribuya al desarrollo social, económico y tecnológico del país.	1.957/SENA/COLOMBIA
Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)	Es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de reorganizarlo y adecuarlo a los intereses del país y al proceso de reconversión industrial.	1959/INCE/VENEZUELA
Servicio Nacional de Aprendizaje en Trabajo Industrial (SENATI)	Es una institución de formación profesional que tiene por finalidad, desarrollar las aptitudes humanas para el desempeño productivo y satisfactorio de las ocupaciones profesionales de la actividad industrial manufacturera, y de las labores de instalación, reparación y mantenimiento.	1961/SENATI/PERÚ
Servicio ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)	Su objetivo es capacitar al personal en servicio o en aptitud de incorporarse al mismo, y se orientan al desarrollo de habilidades y destrezas para el eficiente desempeño de trabajos concretos en los sectores anteriormente mencionados.	1966/SECAP/ECUADOR

Servicio Nacional de Promoción Profesional (SEP)	El Objetivo es desarrollar la formación profesional del trabajador paraguayo en los sectores de la economía.	1971/SEP/PARAGUAY
Instituto Nacional de Capacitación y productividad (INTECAP)	Su objetivo primordial es capacitar al recurso humano, a los trabajadores y nueva mano de obra, en las diversas actividades económicas a través de eventos de formación profesional.	1.972/INTECAP/GUATEMALA
Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)	El propósito de participar en el proceso de desarrollo integral del país como responsable directo de una política de capacitación de recursos humanos que sea dinámica, moderna y audaz.	1.972/INFOP/HONDURAS
El Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO)	Su objetivo es el contribuir al fortalecimiento y desarrollo sostenido de la industria, formando y capacitando personal altamente calificado y brindando servicios técnicos de acuerdo con sus necesidades.	1.975/SENCICO/PERÚ
El Instituto Nacional de Formación Técnica y profesional (INFOTEP)	Es una organización cuya función es coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Formación Profesional, con la finalidad de impulsar el desarrollo de la fuerza de trabajo y facilitar su vinculación a las tareas productivas.	1980/INFOTEP/REPÚBLICA DOMINICANA.
Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)	Tiene la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del pueblo nicaragüense, por medio de la formación y capacitación de recursos humanos calificados en todos los sectores económicos y en los diferentes niveles ocupacionales y de empleo.	1991/INATEC/HONDURAS

Dirección Nacional de Empleo (DINAE)	Su objetivo central es desarrollar acciones de investigación, orientación, colocación y capacitación que faciliten la inserción laboral de los trabajadores con problemas de empleo y mejoren la calidad de la formación profesional.	1992/DINAE/URUGUAY
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	El objetivo es elevar las Competencias de los RRHH en el contexto de criterios de desempeño humano y técnico.	1993/INSAFORP/EL SALVADOR
Instituto Nacional de Formación Profesional de Panamá	Es una entidad autónoma del Estado, para apoyar los planes, estrategias, objetivos y metas de desarrollo socioeconómico del país, en lo que se refiere a la formación y capacitación de los recursos humanos y de la educación permanente, acorde con los avances tecnológicos del sector empresarial y del mercado laboral.	1993/PANAMÁ
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Su objetivo es fortalecer el desarrollo de las cualificaciones profesionales que demandan los sectores productivos.	1997/INA/COSTA RICA
Instituto Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	El objetivo es promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores.	SENCE/CHILE
Centro de Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFORT)	Su objetivo es impulsar el desarrollo continuo de los trabajadores, mediante la evaluación y la certificación de sus conocimientos, habilidades y destrezas, tomando como base los estándares de calidad que deben cubrir en su desempeño. También se crea el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laboral. (CONOCER).	1995/CINTERFORT/MÉXICO

Instituto Nacional De Educación Tecnológica de Argentina (INTEC)	Es un organismo estratégico en la educación, su misión es difundir la tecnología como parte de la cultura argentina y lograr formular y ejecutar una política nacional para la educación tecnológica y la educación para el trabajo con tecnologías.	1995/INTEC/ARGENTINA
La Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL)	Su objetivo es liderar la formación y capacitación laboral en el país.	1996/INFOCAL/BOLIVIA

Fuente: Elaboración propia

Es importante resaltar que la mayoría de estos centros de formación y de capacitación han sido creados para la búsqueda del desarrollo de los ciudadanos, sin embargo, la particular situación en la que se encuentran sumergidos los países de América Latina y que, a su vez, destinan a estas instituciones a una precariedad por falta de recursos, trae como consecuencia que sigan operando con escasos recursos y con una mayor burocracia. Esto, sin lugar a duda, no les permite funcionar sobre la base del objetivo con las que fueron creadas, pareciese que no hay salidas cortoplacistas para estos países. La situación de cada uno de ellos es verdaderamente compleja. Es evidente que las empresas en el contexto latinoamericano deben unir sus esfuerzos para sustentar sus mercados en políticas y decisiones coherentes, con una política de integración que les permita consolidarse en un bloque que sustente para el futuro un crecimiento económico. Este crecimiento económico llevara a los países de América Latina a la consolidación, considerando también para ello un cambio de cultura, una mejor calidad de vida y una mejor educación con calidad. De esta manera, cuanto mayor sea su integración con políticas económicas, sociales, laborales, mayores serán las posibilidades de alcanzar transformaciones significantes que se traduzcan en mayores oportunidades de empleo

para su población, mayores beneficios sociales, mejoras tecnológicas y, por ende, una mejor calidad de vida y un incremento de su cultura a base de una educación con calidad.

Estas instituciones de formación profesional que en su gran mayoría dependen del apoyo del Estado, cuentan con medio siglo de historia. El primer antecedente que se tiene en América Latina en cuanto a la formación, es la Fundación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), en Brasil, creada a comienzos de la década de los años cuarenta, seguida del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en 1946. Este modelo sirvió de base, o más bien de ejemplo, para el resto de los países de la región, originando una multiplicidad de instituciones de formación profesional nacionales que adaptan el modelo original a la realidad de los distintos países. Es de destacar que existe el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) de la Argentina y la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), instituciones en que predominó netamente la educación técnica escolar, es por ello que no forman parte de este grupo.

Para Gallart (2001:24), la situación de los países latinoamericanos y el papel que juega el Estado siguen siendo el primer punto a tratar. En sus reflexiones la autora destaca el

protagonismo del Estado y hace énfasis de la condición del sector público como regulador, financiador y, en algunos casos, proveedor de la formación profesional. Las empresas productivas (privadas) se convierten en demandantes de la formación y de la capacitación<sup>20</sup>, este modelo presenta dos rasgos centrales:

- El primer factor es que se trata de intervenciones deliberadas de los Estados, comprometidos con el desarrollo de la industria de sustitución de importaciones, para cubrir las necesidades de capacitación de las nuevas poblaciones de trabajadores industriales.
- El segundo factor trata del cambio tecnológico y la reestructuración productiva, que exige a los trabajadores mayores niveles de instrucción, al mismo tiempo que las instituciones educativas se imponen de manera rígida y burocráticas, lo que no permite al trabajador acceder a un sistema educativo para su formación profesional sobre la base de los procesos de trabajos demandantes.

Es inevitable considerar la complejidad que tiene los modos en que la formación se viene estructurando y organizando actualmente en América Latina. Sin embargo, hasta hace dos décadas una tipología con sólo tres categorías alcanzaba para presentar, *grosso modo*, lo que sucedía en materia de formación en la mayor

parte de los países. Es por ello que en muchos países en las últimas décadas se han reforzado sus acciones para fortalecer las instituciones dedicadas a la formación profesional, y los programas que orienten los procesos formativos con énfasis en la competencia, en la certificación del trabajador y en la cultura de la evaluación de los resultados formativos buscando la flexibilidad de estructuras de carácter nacional y centralizadas. En el modelo de formación que actualmente tienen los países de América Latina, el Estado tiene toda la responsabilidad. Este referente del patrón latinoamericano en los procesos de formación es común en estos países<sup>21</sup>.

No obstante, se debe destacar ante la afluencia de nuevas situaciones, del avance, de la innovación y de la reconceptualización del proceso de la formación, la emergencia que tienen estos países de configurar una política de readaptación en sus sistemas educativos y de formación. Los sistemas tradicionales ya no se configuran con la realidad, el momento actual se articula con una revalorización del trabajo humano, caracterizado por la importancia en el saber que el trabajador aplica en su puesto de trabajo en pro a la organización. Este reconocimiento y esta valoración están centrados en las capacidades que el trabajador demuestra en su trabajo<sup>22</sup>.

20 En las últimas décadas, los países de Latinoamérica han tenido una situación similar con políticas gubernamentales que no dan respuestas a la problemática que tienen. Las políticas de Estado para el fomento de la productividad en la región, dan muestra de una estructura polarizada: un gran número de microempresas informales que coexiste con unas pocas empresas grandes que acaparan una parte importante del producto interno bruto (Revista de Recursos Humanos, 2002:48). Por otro lado, Magda Cejas (1999) igualmente considera que no existe una concertación real de dichas políticas, se fortalece el Estado por su poder, sin embargo, se debilita el sector productivo cada vez más a consecuencia de las políticas gubernamentales que en algunos casos no se compensa con el estancamiento económico de estos países.

21 El Estado, como principal regulador del sistema educativo y formativo, es el que se permite recaudar impuestos, controlar los planes de formación a través de su política educativa, lo que conlleva a la gran mayoría de los países de la región a establecer la gran brecha existente entre el sector educativo y formativo y las verdaderas demandas y necesidades del sector productivo; así, la vinculación, conexión e integración de los actores no se presenta en primer plano en casi todo los países, sino por el contrario, se observa un distanciamiento entre ellos. La articulación de este sistema (educacional y productivo) en la mayoría de los países es mínima, en general las instituciones de formación profesional están insertas en los ministerios de trabajo, de educación, en consecuencia, se mantienen en la política formativa los pensum que ya no suelen responder a los verdaderos requerimientos del sector productivo y laboral.

22 Igual planteamiento realiza Gregorio Anta (1998:8) en el Programa de Cooperación Iberoamericana para el Diseño de la Formación Profesional: "la valoración que tiene que ver en las capacidades específicas a alcanzar en los procesos de educación y formación profesional, la autogestión del puesto de trabajo, la autoformación, la capacidad de trabajo en equipo (saber ser, saber estar) la capacidad de emprendedor, de respuesta ante los imprevistos y otras contingencias, la creatividad, y aquellas que tienen que ver con el contenido técnico del trabajo (saber, saber hacer).

En casi todos los países de América Latina se cuenta con el apoyo que han dado a las instituciones el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BM y BID)<sup>23</sup>, preconizando la reducción o desmantelamiento de las instituciones de formación profesional monopólicas y la creación de un mercado en el sector de la formación, por tanto, el Estado se ve obligado a adoptar el papel de administrador o bien a instalar en esta administración grupos bien definidos, para establecer en estos países instituciones de capacitación que logren competir entre ellas con sus servicios (Informe CINTERFOR, 2001:27)<sup>24</sup>.

Estas instituciones han brindado su apoyo económico y de asesoría a los entes gubernamentales de estos países. No obstante, estas políticas y estos proyectos son instaurados en cada país de acuerdo con la realidad de cada uno de ellos. En general, en casi la totalidad de las instituciones de formación profesional de estos países figura el Estado como protagonista, el resto de los actores laborales (sindicatos, trabajadores, empresas privadas) participan en algunos países con menos protagonismo. Es evidente que el apoyo del Estado al sector productivo de los países, no es nada sencillo, al contrario, es complejo. Los acuerdos internos que pudiesen darse, tanto con las instituciones del Estado como con las instituciones privadas, no son nada fáciles; tendría que reinar en ellos proyectos de calidad a favor de la capacitación y

a la formación de los ciudadanos. Sin embargo, reinan intereses políticos, y en la mayoría de los casos, los países se concentran en los problemas que suelen ser más relevantes: la pobreza, la delincuencia, entre otros.

No obstante, en materia educativa, los gobiernos de turno han colocado cuantiosos recursos financieros para darle amplitud y cobertura a los programas de formación instalados en las instituciones públicas dedicadas a esta área, pero no han sido suficientes, no hay respuestas eficaces que se identifiquen con resultados que demuestren que tales proyectos se caracterizan por dar soluciones cónsonas a las necesidades formativas demandadas por la ciudadanía y el sector productivo. En la actualidad, se realizan, cada vez más, esfuerzos en la inversión de recursos que permitan la modernización de las instituciones de cara a los adelantos tecnológicos, en la preparación del personal, en la revisión de modelos de formación por competencia que poseen los países desarrollados, en sus experiencias y en su funcionamiento.

Así, el Estado, en su papel protagónico en estas instituciones al servicio del sector productivo (empresas privadas y grandes empresas estatales), asegura el financiamiento de la formación de los recursos humanos, adoptándose esta medida en gran parte con limitaciones de recursos financieros, pero

---

23 Una interesante reflexión respecto a los enfoques de la formación profesional desde la perspectiva del BID, la hace Claudio De Moura Castro (2000:69-78) donde expone críticamente la pérdida de eficiencia en los planes de formación que los países de América Latina han tenido a consecuencia de la mala política. Plantea igualmente el riesgo que tiene la mayoría de las instituciones dedicadas a la formación profesional en América Latina.

24 De Moura Castro (2002:69-78) en el artículo ya mencionado, respecto a los países de América Latina, plantea una crítica respecto a la política y los sistemas de formación instaurados, que no han dado buenos resultados, al contrario, de acuerdo a este especialista, se observa "la política" por todas partes, esto ha llevado en parte a las instituciones de América Latina a una pérdida de eficiencia, a un amplio distanciamiento entre oferta y demanda, a costos elevados y a descuidar algunos sectores inclusive se ha perdido la legitimidad de los gremios. En estas instituciones existe un gran riesgo para la salud y sobrevivencia de las instituciones de formación profesional. Concluye el especialista del BID, que si en la región no hay un sistema de formación profesional sólido, no puede haber aprendizaje, no puede haber inversiones en materia de calidad.

intentando adecuarse al volumen de oferta de formación que se tenga (Gallart, 2001:25)<sup>25</sup>.

Los usuarios de la formación requieren conocer las mejores ofertas, las que más garantías de eficiencia les brindan. Tanto empresarios como trabajadores buscan señales de eficiencia<sup>26</sup> y de eficacia<sup>27</sup>, convirtiéndose en un factor común en ambos actores. Entre tanto, si la formación es impartida por el Estado o por instituciones privadas, lo importante del caso es que se den respuestas a los requerimientos de los demandantes de la formación. De ahí que las instituciones de formación profesional se interesen por mejorar la eficiencia y pertinencia de sus actividades, lo cual se refleja en forma muy particular en estos países que, constantemente, están revisando las experiencias que se tengan en formación, para fijar y adoptar mecanismos de gestión para el aseguramiento de la calidad en el proceso formativo.

Es así como la calidad de los programas de formación en las instituciones nacionales de la región se constituyen en una tendencia que se expresa en acciones de dirección, de participación y, por ende, de gestión institucional eficaz que busca desarrollar una cultura de calidad<sup>28</sup>. Estas acciones inmersas en la filosofía

del mejoramiento continuo o en procesos de modernización institucional implican actividades de capacitación a los funcionarios, búsqueda de factores críticos, identificación con la institución, que conlleven por sí mismos a las mejoras cualitativas institucionales y acciones eficaces que se ponen en práctica en las instituciones públicas, teniendo en cuenta acciones dirigidas a la búsqueda de una mayor flexibilidad del trabajo<sup>29</sup>.

Para alcanzar los propósitos de estas acciones, es necesario reafirmar y reconvertir a los actores del contexto social. Igualmente, es fundamental para articular la formación el establecimiento de estrategias eficaces que provengan desde su propio marco de acción, siendo una estrategia fundamental la creación de vínculos que integre los actores del proceso, es decir, la articulación de un primer actor representado por el Estado (gobierno) como rector del país que regula las políticas y acciones a considerar en torno a una mejor educación y formación de los ciudadanos. Estas acciones se pueden realizar mediante la puesta en práctica de alianzas estratégicas con los actores que promueven la productividad y la competitividad de los mercados latinoamericanos. Como segundo actor, tenemos los representados

25 La totalidad de las instituciones de formación profesional, los empresarios junto con el Estado y los sindicatos, participan en su gestión a través de organismos tripartitos. Esta participación en las políticas de formación, reviste características muy diferentes. En algunos países es puramente formal, en otros se manifiesta activamente. Así, entonces, las instituciones públicas y privadas gerenciadas con calidad, representan una garantía social a la eficiencia del gasto público en formación.

26 María del Pilar Aparicio Chueca (2002) en tesis doctoral titulada Descentralización y diseño organizativo de los hospitales catalanes de la "Xarxa Hospitalaria d'Utilització Pública", propuesta de un índice de medición de descentralización global, expone como concepto de eficiencia, aquella que se puede intentar objetivar porque, o bien consigue los objetivos o no los consigue, al utilizar el término eficiencia, se ha de objetivar si además de conseguir los objetivos lo está haciendo con el mínimo de recursos disponibles.

27 Aparicio Chueca (2002) expone que en la práctica no existe una seguridad sobre qué conceptos deben ser incluidos en el constructo de la eficacia organizativa, y cuál es la relación entre ellos (citando a Quin y Rohrbaugh, 1983); por tanto, identifica la eficacia con el éxito organizativo. En consecuencia, sería natural argumentar el que la medición del cumplimiento de los objetivos con éxito, es una forma de medir la eficacia.

28 CINTERFOR hace referencia al funcionamiento de los países de América Latina y del Caribe, la cual considera ligada a los procesos de modernización, la filosofía de la calidad total es una herramienta de alto valor en la generación y concreción de mejoras continuas, de aprendizaje institucional y de desarrollo de una cultura hacia el trabajo bien hecho.

29 Enrique de la Garza Toledo (1990, pp.29-157) en su artículo "La Flexibilidad del Trabajo en América Latina" analiza las acepciones teóricas de este término. Este término no tiene un significado unívoco en la polémica teórica, depende de la fuente conceptual de donde

por las instituciones educativas, siendo éstos los principales responsables de la creación de conocimientos, constituyéndose en el punto de partida entre el mercado laboral y el sistema educativo y de formación que respondan a los grandes desafíos que demanda el mundo del trabajo; y en tercer lugar, el actor empresa, como ente demandante de los trabajadores calificados que promueva la formación desde la empresa y en la empresa en pro de sus beneficios productivos y la competitividad (Cejas, 2002:20).

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que el análisis respecto a la forma en que se expresan las diferentes estrategias y políticas en provecho de la economía de estos países involucra, fundamentalmente, al sector productivo y la vinculación que tenga con el sector gubernamental. En consecuencia, son muchos los factores que se involucran en el proceso de cambio que ha originado la creación de instituciones dedicadas a la formación en los países de América Latina. Lo que sí está claro es que las transformaciones tecnológicas de los procesos productivos no sólo requieren de equipos y de herramientas para el aumento de la competitividad, requieren del personal idóneo que esté a la par de estos cambios, esto equivale a decir que se requieren nuevas formas de gestión, de organización, de capacitación,

de desarrollo y formación de los trabajadores, y es aquí donde las instituciones de formación profesional instaladas en la región constituyen una base fundamental para el desarrollo en pro de ellos mismos.

Para G. Labarca (1999), en América Latina (en lo que respecta los recursos humanos y formación profesional), se debe atender a dos dimensiones que no pueden eludirse ni separarse. Por un lado, se encuentra la heterogeneidad de las economías, y por otro lado, se puede apreciar el conjunto de factores que median entre la tecnología y su aplicación. Con respecto a la heterogeneidad de las economías, Labarca (1999) plantea que esta desigualdad de la economía de los países latinoamericanos se observa en la diversidad tecnológica entre los sectores y en el interior de cada sector y subsector de la economía, dado que gran parte de las empresas poseen combinaciones tecnológicas heterodoxas<sup>30</sup>.

En cuanto a las mediaciones entre la tecnología y su aplicación, el especialista referido expone que la creación de tecnología es un proceso que se efectúa fuera de la empresa o al menos fuera de las actividades operativas. Es decir, que la combinación de recursos humanos y capital que se va a emplear ha sido gestada

---

provenga así será su contenido y también sus implicaciones en las políticas laborales. Tres orígenes principales tiene la flexibilidad del trabajo:

- Flexibilidad y la teoría neoclásica. En esta concepción tiene un lugar especial la teoría de la productividad marginal. Para esta teoría la oferta y la demanda de trabajo determinan la distribución del trabajo y su precio. Flexibilizar el mercado de trabajo para los neoclásicos es flexibilizar la oferta y la demanda de los trabajadores: facilitando el empleo y el desempleo, el uso de la fuerza de trabajo dentro del proceso de trabajo, individualizando formas de pago de acuerdo con productividad marginal.
- Flexibilidad y postfordismo. Hace alusión al fin de la producción en masa estándar y se transita hacia un nuevo paradigma productivo, modo de regulación paradigma técnico económico más o menos flexible. La especialización flexible, plantea como corriente importante del postfordismo que la producción en masa llegó a su límite y que esto coincide con la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico en un contexto de productividad de una economía variada (cliente que exigen variedad y calidad en los productos).
- La nueva ola de la gerencia: es el enfoque que queremos tomar para este estudio, el autor la identifica como la nueva ola que se presenta a partir de los ochenta, donde las prácticas de flexibilidad laboral se han extendido en las empresas. Tomando cuerpo en formas concretas de organización del trabajo, sintetizadas en los conceptos de la calidad total y justo a tiempo.

30 El autor presenta una clasificación de los diferentes tipos de empresas activas: Las nuevas cadenas productivas; Las industrias en régimen de maquila; Las grandes industrias de exportación; El sector de pequeñas y grandes industrias, las que a su vez muestran una gran heterogeneidad.

y probada en otros contextos, considerando también que existen tecnologías, instrumentos y organizaciones del trabajo generados en las industrias locales, a pesar de que esto es una excepción, ya que el trabajo de innovación tecnológica más importante realizado en los países latinoamericanos es el de la adaptación.

Gran parte de las dificultades que mantienen los empresarios al adoptar nuevas tecnologías, es que este proceso demanda habilidades básicas que, en la mayoría de los casos, los trabajadores antiguos no poseen; aún cuando tengan conocimientos y experiencias, en algunos casos no son requeridas para el nuevo escenario tecnológico. En este sentido, se plantean serias dificultades para el empresario, dado que estos cambios tecnológicos obligan a plantearse la incorporación de trabajadores nuevos. De igual forma, se constata que la introducción de las nuevas tecnologías en la gran mayoría de las empresas latinoamericanas sufre una transformación adaptativa a las circunstancias internas y al contexto en que opera la unidad productiva, es decir, que entre la creación de una tecnología, la decisión de emplearla en una empresa determinada y de aplicarla, median instancias que obligan a modificarla. Estas mediaciones afectan

la manera como la empresa aplica las tecnologías que son determinantes para la definición de las necesidades de recursos humanos.

De tal forma que habrá de tenerse en cuenta los factores más relevantes en el proceso de adaptación tecnológica, entre los que destacamos:

- Los estilos de gestión de la empresa<sup>31</sup>.
- El tamaño de la empresa y la escala de sus operaciones<sup>32</sup>.
- Las características del sector donde se encuentra la empresa<sup>33</sup>.
- La calidad de interacción con sistemas internos o externos de investigación, desarrollo y formación<sup>34</sup>.

Son muchas de las instituciones de América Latina que buscan adecuar sus programas de capacitación y de formación de cara a la nueva organización del trabajo, promoviendo la adaptación del trabajador ante los rápidos cambios del mercado laboral y ante los nuevos procesos tecnológicos que se ventilan. Tres perspectivas fundamentales se presentan respecto a la formación profesional por parte de los países latinoamericanos<sup>35</sup>:

31 Labarca (1999) define estos estilos como aquellos que no obedecen a un solo cálculo económico, sino a relaciones internas en la empresa, a tradiciones locales, a concepciones sobre los que debe ser una gestión eficiente, estrategias a corto o largo plazo. También aquellos que influyen directamente sobre las estrategias de recursos humanos como identificación de los trabajadores con la empresa, liderazgo interno en estructuras piramidales, gestión familiar.

32 Labarca (1999) define el tamaño de la empresa y la escala de sus operaciones como uno de los factores más decisivos en materia de innovación tecnológica. Esto se refiere fundamentalmente al dinamismo mayoritario que tienen las empresas grandes en materia de innovación tecnológica, así como también la capacidad de adaptación de tecnologías a las condiciones específicas en que opera, la planta está estrechamente relacionada con el tamaño. Cuando se trata de tecnología importadas se ven más a menudo empresas de menor tamaño que grandes tratando de aplicar tecnologías en formas más parecidas al modo empleado de los países originarios.

33 Labarca (1999). Esta dimensión está vinculada con el tamaño, esto hace referencia al grado de concentración industrial en cada sub-sector industrial.

34 Labarca (1999). Esto quiere decir que no es necesario que las empresas tengan sus departamentos de investigación o de formación, sino que establezcan interacciones reales con las organizaciones que realizan estas actividades.

35 Son muchos los especialistas —María Antonia Gallart (2001); Jaime Ramírez Guerrero (2001); Mertens, Leonard (2001); Guzmán, Virginia y María E. Irigoien (2000); Labarca, Guillermo (1999); Vitangelo, Plantamura (1999); Novick, Marta (1999), entre otros— que presentan sus estudios sobre formación (en Latinoamérica) en diferentes escenarios académicos, empresariales e institucionales, manteniendo una gran preocupación que no deja de ser otra que la gran heterogeneidad existente en las políticas de turno establecidas por el Estado en esta materia, la cual no permite, a su vez, el avance de las instituciones creadas para ofrecer formación a los ciudadanos latinoamericanos.

- Las formas institucionales o de organización que la formación profesional adopta a lo largo y ancho de la región.
- El análisis de sus vínculos con las dimensiones laboral, tecnológica y educativa.
- Los procesos de descentralización y de creciente participación de múltiples actores, con la consiguiente aparición de innovaciones de diverso tipo en los nuevos ámbitos o espacios donde la formación profesional es diseñada, negociada y ejecutada.

La tipología que caracteriza el proceso de formación profesional en los países de América Latina es la siguiente<sup>36</sup>:

1. Países donde la formación era diseñada, planificada y ejecutada centralmente por una entidad de carácter público, formalmente adscrita al Ministerio de Trabajo, gestionada de forma tripartita o multipartita, financiada mediante un impuesto específico sobre la nómina salarial, con cobertura nacional y diversos grados de descentralización administrativa y funcional. Tales son los casos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia; del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica; del Servicio de Capacitación Profesional (SECAP) de Ecuador; del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala; del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras; y del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) de Nicaragua.
2. Países donde la formación era impartida por una o varias entidades, que poseían los mismos rasgos que en la categoría anterior,

pero cuya gestión recaía en las organizaciones empresariales más importantes del país. Tal es el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil; del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) de Perú; del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) de México; entre otras.

3. Países donde la formación aparecía subsumida dentro de la estructura de la educación regular, especialmente de la educación media técnica, sin que llegara a ser la corriente principal dentro de la oferta educativa de estas instancias. Tales son los casos del Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET) de Argentina y de la Universidad del Trabajo (UTU) de Uruguay.

En Venezuela, el Instituto de Cooperación Educativa (INCE) es la excepción, éste constituyó una variante en la medida que se trata de un ente autónomo, adscrito al Ministerio de Educación y con una estructura de organismos especializados sectoriales que vinculaban simultáneamente al INCE y a otras instancias públicas y privadas, o bien del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) de Perú, perteneciente a la órbita del Ministerio de Vivienda.

#### **4. La formación profesional y de competencias en América Latina: Un análisis desde sus instituciones**

Los países de América Latina en las últimas décadas, han reforzado sus instituciones públicas con la incorporación de actividades

36 Documento preparado por CINTERFOR/OIT-2001 Titulado "Modernización de la Formación Profesional de América Latina y el Caribe", este informe fue pedido por IFP/SKILL, la versión preliminar del mismo fue presentada en Seminario Innovaciones en la Gestión de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro en diciembre del 2000.

de formación<sup>37</sup>, actividades estas que se han caracterizado por una gran variedad de iniciativas, de actores y fuentes de financiamiento en pro de los trabajadores. En estos países, el enfoque de formación por competencia está siendo considerado como un valor agregado al proceso formativo, que permite impulsar los cambios en los planes de formación que se imparten en las instituciones gubernamentales dedicadas a la actividad formativa.

Con este enfoque, muchas de las instituciones de estos países han revisado su forma de readaptar al hombre al nuevo escenario laboral, el acercamiento al trabajo y el énfasis al logro de la competitividad, así como también el interés por identificar las necesidades formativas, el diseño de planes y de programas que respondan a las reales necesidades de formación del sector productivo. Las instituciones nacionales de estos países se han abocado a responder a la exigencia del mundo actual globalizado, integrando, para ello, estrategias y programas en pro de la competitividad. Esto ha conllevado a una innovación permanente, un mejoramiento continuo y una formación constante y creciente en el desarrollo del talento humano. En las últimas décadas, las instituciones nacionales y privadas dedicadas a la formación se han reestructurado y transformado; de cara a los cambios que propicia la economía internacional, resultando, con ello, un sinnúmero de convenios e integración con instituciones de otros países, en búsqueda de opciones que puedan significar un valor agregado a los programas que se imparten en los países latinoamericanos. A propósito de lo anterior, Pedro D. Wienberg y

J. Pujol (2000)<sup>38</sup> destacan, respecto a los países de América Latina, la situación tanto de la formación profesional así como la condición de empleable que poseen los ciudadanos, ambas condiciones fundamentales para el desarrollo de los países y de índole tanto nacional como regional. En tal sentido, la formación ha sido vista como un elemento determinante de toda la política de empleo, especialmente porque se puede mejorar la “empleabilidad” del trabajador, es decir, su capacidad para acceder a un puesto de trabajo o para conservarlo.

Es precisamente en este plano que la formación se relaciona con la adaptabilidad y con la polifuncionalidad, lo que, a su vez, se vincula con las formas de organización del trabajo. Lo anterior opera en el ámbito de la competitividad de las empresas, tanto de las naciones como de los países de América Latina, no se trata entonces de dedicar cuantiosos recursos en resolver problemas de formación en estos países, quizás la orientación deba hacerse a través de la participación de todos los actores involucrados en este proceso<sup>39</sup>. En esta medida, los sectores productivos del país, los trabajadores, las empresas y el Estado asumen su compromiso para intensificar los proyectos que sobre formación tengan los países de América Latina.

La gran mayoría de estos países atraviesan por situaciones (especialmente políticas y económicas) que suelen comportarse como complejas y heterogéneas; ejemplo de ello lo tenemos en las economías de países como Argentina, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela,

37 El INFOCAL en Bolivia; SECAP en Ecuador; INSAFORP en El Salvador; INTECAP en Guatemala; INFOP en Honduras; INATEC en Nicaragua; INAFORP en Panamá, SNPP en Paraguay, SENATI y El SENCICO en Perú, INCE en Venezuela.

38 Prólogo del texto Formación profesional en la integración regional. OIT-CINTERFOR, 2000.

39 Los actores en este caso, se identifica como Gobierno, Empresas Instituciones Educativas y Trabajador.

cuyos indicadores económicos siguen arrojando cifras alarmantes que corresponden al alto índice de pobreza, desempleo, inseguridad, entre otros, destacándose un elemento común: “estancamiento económico y precariedades sociales”<sup>40</sup>. Así lo evidencian los informes correspondientes al panorama socioeconómico de América Latina. En el informe de CEPAL<sup>41</sup> se hace referencia a la pobreza en América Latina y se expone que en la segunda mitad de los años noventa sólo México, República Dominicana y la mayoría de los países centroamericanos evidenciaron un sostenido crecimiento económico, avanzando en la lucha contra la pobreza<sup>42</sup>. No obstante, en Sudamérica, predominó un proceso de desaceleración, estancamiento y poca recuperación, en algunos casos se muestra el deterioro de las condiciones de vida de sus ciudadanos<sup>43</sup>. Aunque la intensidad de esta situación depende de los países que se estudie, se destaca el hecho de que en la mayoría de los países de América Latina se evidencia un gran deterioro social; tal es el caso de Colombia con su lucha contra la guerrilla y la droga; Perú con su lucha contra la pobreza, desempleo y la corrupción; Argentina quien padece las consecuencias de un gran estadillo social como respuesta al debacle económico sufrido recientemente; Venezuela siendo un país exportador de petróleo, muestra los signos de

un país empobrecido que identifica la pobreza, la delincuencia, el desempleo entre otros factores, sumado al conflicto social que padece a consecuencia del conflicto político; otro caso similar es el de Ecuador, donde la economía no le permite avanzar en sus grandes problemas de desempleo, pobreza y seguridad.

En América Latina en materia empresarial, la mayor parte de las oportunidades ha sido creada por la acción del gobierno: la política de sustitución de importaciones, que genera innumerables posibilidades para la formación de nuevas empresas, tanto manufactureras como de servicio. No obstante, esto no ha sido suficiente para salir del estancamiento que presenta la mayoría de los países. En América Latina, los inmigrantes han representado un papel importante como empresarios, dadas sus condiciones pasadas (en su mayoría abandonaron sus países por guerra), encaminaron sus esfuerzos de subsistencia en los distintos países con la creación de pequeñas y medianas empresas que otorgaban trabajo a la clase obrera de los países, activando la economía de estos países. En otra dimensión, se encuentra el sector educativo. Este componente es fundamental para la realización de los planes de formación de capital humano en los países de la región, éstos siguen realizando esfuerzos

40 Se recomienda como complemento de lo expuesto en este párrafo de esta tesis doctoral, la lectura del texto titulado América Latina y el Caribe en la era global, inscritos bajo la dirección de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y cuyos coordinadores son José Antonio Ocampo y Juan Martín. En el contexto, se puede apreciar el Capítulo 5 titulado “Globalización y desarrollo social”, donde se muestra el panorama global de los avances y los rezagos en materia educativa que se tienen en los países latinoamericanos, así como también la dinámica de la producción y el empleo sumado a las tendencias actuales sobre la flexibilización y precarización laboral.

41 Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe e Informe final de los Logros y Desafíos de la Lucha contra la Pobreza, ambos emitidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en el año 2000, documento que se prepara anualmente por la división de desarrollo económico y la colaboración de la división de estadísticas y proyecciones económicas y las sedes subregionales de la CEPAL en México, Puerto España y oficinas nacionales en Argentina y Brasil.

42 Es importante destacar que la página web: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) de la CEPAL, dispone de estudios y estadísticas sobre los factores que determinan la economía de los países de esta región. Por ejemplo, de las transferencias de los recursos y el crecimiento del PIB en estos países, los indicadores de desarrollo económico, flujos de inversión, desempeño educativo, etc.

43 En el Panorama Laboral 2001 de América Latina y el Caribe, publicado por la Oficina Internacional del Trabajo, igualmente se exponen las fundamentos muy precisos que demuestran que en esta región el desempleo se mantiene creciendo, disminuyendo las expectativas de crecimiento económico de la región. Véase Boletín Informativo de la OIT. (2001:4-8).

significativos en los planes de formación profesional que llevan a cabo sus instituciones públicas.

## 5. Reflexiones Finales

Muchas de las instituciones de América Latina se han planteado realizar múltiples esfuerzos—tanto tecnológicos como humanos—para lograr que los planes formativos sean efectivos y respondan a las necesidades de los países. Con el enfoque de la formación por competencias muchas de las instituciones latinoamericanas han revisado su forma de readaptar al hombre al nuevo escenario laboral, al acercamiento al trabajo y el énfasis al logro de la competitividad, así como también el interés por identificar las necesidades formativas, el diseño de planes y de programas que responda a las reales necesidades de formación del sector productivo. En este sentido algunas reflexiones finales destacan que:

- Se hace evidente que todos los países de América Latina adolecen de políticas públicas efectivas que hagan posible un sistema de formación profesional que persiga el crecimiento, el desarrollo y la adquisición de capacidades de los ciudadanos latinoamericanos, capacidades que identifican aquellas competencias necesarias para el desempeño efectivo de una actividad laboral, también para asumir el compromiso pleno de sus responsabilidades en el campo laboral.
- En estos países existe una marcada emergencia por parte de los actores laborales

y, muy especialmente por parte del Estado, para comprometerse a impulsar los planes de formación que tienen ya establecidos las diferentes instituciones dedicadas a la capacitación de los ciudadanos latinoamericanos.

- Las instituciones de América Latina dedicadas a la formación de los ciudadanos realizan, cada vez más, mayores esfuerzos, propiciando acciones efectivas en los planes de capacitación, realizando encuentros y alianzas estratégicas entre los actores laborales.
- Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes; en las diferentes experiencias que han tenido las instituciones latinoamericanas se denota la ausencia de una política pública efectiva para asegurar la participación de aquellos actores “claves” en el proceso formativo, así como de aquellos recursos que son necesarios para estar a la par con la innovación tecnológica.
- No obstante, es claramente perceptible el esfuerzo que hacen las instituciones de formación profesional de los países latinoamericanos conjuntamente con los actores laborales, para integrar las políticas de formación que generen resultados positivos en pro del crecimiento de la competitividad empresarial.
- Es necesario destacar, igualmente, la emergencia de potenciar las acciones de formación que requiere todos los países de América Latina, con el fin de asumir los retos que traen consigo los cambios y transformaciones producto de las innovaciones tecnológicas.

## Bibliografía >>

- ANDRÉS R., M. P. (2001). *Gestión de la formación en la empresa*. Editorial Pirámide. Madrid. España, p. 71.
- CEJAS, M. (2002b). *Fusiones para la formación y el desarrollo de los recursos humanos*. Gobierno, Empresa, Universidad y Sociedad. PONENCIA. Bogotá. Colombia.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995). *Libro blanco sobre la educación y la formación*. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva. Bruselas.
- DAVENPORT, T. (2000). *El capital humano*. Versión Original en inglés: Human Capital. GAT it is and uhy people invest it. Gestión 2000. Barcelona, España, p. 265.
- DE MOURA CASTRO, C. (2001). *Nuevos enfoques para la formación profesional desde la perspectiva del BID*. Informes del Banco Interamericano de Desarrollo, España.
- GALLART, M. A. (2001). *La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina*. En: García G., Fernando (2000). *La formación profesional en la Comunidad Andina*. CINTERFOR, Montevideo.
- LABARCA, G. (1999a) *Formación para el trabajo: Observaciones en América Latina y el Caribe*. CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- LABARCA, G. (1999b). *Formación para el trabajo*. Observaciones en América Latina y el Caribe. CINTERFOR, Montevideo, Uruguay, pp. 61-94.
- NOVICK, M. (1999). *Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina*. CINTERFOR. Montevideo, Uruguay.
- (2002). *Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina*. Consejo Nacional de Investigaciones y Técnicas. CONICET. UBA. Argentina, pp.15-47. Disponible en: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy) (Consulta: noviembre 2 de 2002).
- PEREZ, C. (2000). *La reforma educativa*. Ediciones UCAB. Caracas, Venezuela, pp. 13-30.
- PORTER, M. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. Nueva York.
- (2003). *Ser competitivo*. Nuevas aportaciones y conclusiones. Editorial Deusto, Barcelona.
- VEGA R., M. L. (2001). *Reforma laboral en América Latina*. Un análisis comparado. OIT. Lima, Perú.
- VILASECA, REQUENA, JORDI et al (2001). *Nueva economía y actividad empresarial: de las TICs al cambio cultural*. España. Disponible en: <http://www.uoc.edu/web/esp/serveis/oservatorio/tm/one0402.html> (Consulta: mayo 31 de 200).
- WEIMBERG, P. (2000). *Tendencias de la formación profesional en América Latina*. SENA, Colombia.