



# La formación profesional en América Latina



**Manfred Wallenborn**

Vicepresidente del Centro para la Promoción del Empleo Industrial (ZGB), de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)

## Introducción

La primera mitad del decenio de 1990 trajo consigo cambios considerables en la política de formación profesional (FP) de numerosos países latinoamericanos. Este artículo examinará las consiguientes transformaciones en los sistemas de FP y en los organismos anteriormente muy centralizados responsables de impartir la formación. Dichas transformaciones aún no han llegado a su término. Los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos han surgido como consecuencia de los déficit generalizados en la oferta formativa que proporcionaban las instancias educativas tradicionales. Estos déficit han quedado muy a la vista a raíz de la apertura de los mercados provocada por la globalización y la unificación de zonas económicas (p.e. el Mercosur). Con todo, ya en la década de 1980 las carencias resultaban evidentes. A continuación exponemos sus causas estructurales.

Hoy en día podemos observar en muchos países de Centroamérica y Sudamérica que:

a) se ha roto el monopolio formativo que disfrutaban anteriormente los centros tradicionales de FP designados por el Estado. La mayor competición dentro del mercado educativo obliga a las organizaciones tradicionales a emprender transformaciones institucionales de magnitud considerable;

b) las empresas de tamaño medio y grande influyen cada vez más sobre los sistemas de enseñanza profesional y ponen en cuestión la tasa formativa por nómina salarial, obligatoria legalmente para financiar a los ofertores formativos tradiciona-

les. No quieren ceder a otros interesados estos fondos, y reivindican conservar su propia contribución para organizar su oferta propia de formación inicial y continua en la empresa, como corresponde a una fase de rápidas mutaciones tecnológicas;

c) se cuestiona y rechaza, en favor de un sistema de mayor flexibilidad, la división tradicional de autoridad sobre la FP entre los ministerios de Trabajo y de Educación, con sus correspondientes áreas de competencias separadas.

También entre los responsables europeos de la FP se observa un aumento de las polémicas sobre estas actitudes y tendencias evolutivas.

La evolución actual de la América Latina no puede explicarse correctamente sin exponer brevemente las circunstancias en las que se crearon las instituciones de FP "típicas" de este continente. Por ello, nuestro artículo:

a) explorará la evolución histórica de las instituciones latinoamericanas de la FP, presentando sus características particulares;

b) examinará sus deficiencias y sus intentos para adaptarse sistemáticamente a las transformaciones ocurridas en los entornos económico, tecnológico y social;

c) sugerirá posibilidades para generar un nuevo panorama formativo más eficaz para América Latina.

Este artículo se basa fundamentalmente en las evoluciones observadas en Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, países donde los mencionados cambios resultan más

**Este artículo examina la evolución de la formación profesional en una serie de países latinoamericanos. Estudia su desarrollo histórico, sus deficiencias y los consiguientes intentos de adaptarse a las actuales transformaciones del entorno. Sugiere finalmente posibilidades para instaurar un panorama formativo nuevo y más eficaz en Latinoamérica.**



**“Así pues, América Latina ha estado practicando durante bastante tiempo lo que se propone en la actualidad Alemania: exigir a los empresarios que financien la FP mediante una tasa formativa, e impartir dicha formación en centros tradicionales de FP y por instituciones no vinculadas a ninguna empresa en particular, a diferencia de lo que ocurre en Europa”**

evidentes, si bien con diversos grados. Brasil constituye por muchas razones un caso particular, por lo que hemos decidido no incluirlo en el estudio.

## Trasfondo histórico

La evolución económica y social de América Latina fue impulsada en las décadas de 1940 y 1950 por las guerras en Europa y Corea, y por la consiguiente producción bélica de los Estados Unidos. La economía de guerra de los Estados Unidos provocó en América Latina una mayor demanda de materias primas, de productos industriales semiacabados y de géneros alimentarios. Esta evolución planteó mayores requisitos formativos a determinadas industrias de gradual implantación. Con la ayuda de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se crearon paralelamente por todo el continente organizaciones de características similares para ofertar formación profesional inicial y continua. Con la excepción de escasos países, como México y Uruguay, las instituciones formativas creadas presentaban una serie de rasgos comunes:

Correspondían a la responsabilidad de los Ministerios de Trabajo, sin conexión legal o institucional alguna con las escuelas secundarias técnicas ya existentes operadas por los Ministerios de Educación, en las que se impartían en general cualificaciones técnicas amplias para una serie de profesiones, y que daban acceso también a la enseñanza superior. Debido a la posibilidad de paso a la enseñanza superior, los cursos técnicos ofrecidos en las escuelas secundarias reciben el nombre de *educación técnica*, mientras que la FP ofrecida bajo la responsabilidad de los Ministerios de Trabajo se califica, de forma algo peyorativa, de *formación profesional*. Dado que los cursos profesionales no confieren acceso a la educación universitaria, estos cursos libres y complementarios también pueden llegar a denominarse como *educación no formal*. Suelen durar únicamente de uno a dos años, y su objetivo es impartir enseñanza profesional práctica para profesiones industriales o artesanales. Además, intentan responder a las necesidades socio-políticas de la fracción menos favorecida de la población.

La FP inicial y continua que imparten estas instituciones tradicionales en centros de enseñanza organizados por aulas se controla mediante el sistema denominado *tripartismo*, conforme al cual teóricamente el Estado, los empresarios y los representantes sindicales determinan a partes iguales la política de las instituciones y comparten también por igual la responsabilidad de su operación y desarrollo. De esta manera, los principales protagonistas sociales participan plenamente, a través de un mecanismo formal de convenios y de modelos gestores consensuados, en la planificación y orientación de los centros de FP sometidos a la responsabilidad de los Ministerios de Trabajo.

La tasa obligatoria impuesta por ley a los empresarios en casi todos los países latinoamericanos ha garantizado hasta hoy que estos ofertores formativos reciban una financiación coherente y sólida. El nivel de la contribución empresarial varía de un país a otro en función del tamaño de la empresa (la tasa es obligatoria para toda empresa con más de cinco trabajadores) y del importe nominal de la masa salarial (entre el 0,5 y el 2,0%). Estos pagos se recaudan junto con las cotizaciones a la seguridad social y se ceden a los centros de FP que son responsabilidad de los Ministerios de Trabajo (Atchoarena 1998). Así pues, América Latina ha estado practicando durante bastante tiempo lo que se propone en la actualidad Alemania: exigir a los empresarios que financien la FP mediante una tasa formativa, e impartir dicha formación en centros tradicionales de FP y por instituciones no vinculadas a ninguna empresa en particular, a diferencia de lo que ocurre en Europa.

Este sistema conlleva el correspondiente contexto reglamentario para el surgimiento de una formación profesional externa a las escuelas secundarias técnicas y los Ministerios de Educación. Las numerosas normativas que sustentan estos centros formativos semiestatales proporcionaron a la industria durante los decenios de 1960 y 1970 un ejército de obreros cualificados más o menos idóneo, cuantitativa y cualitativamente. Simultáneamente, las fracciones desfavorecidas de la población comenzaron a aumentar su participación en la sociedad y a integrarse en los tipos educativos que pro-



porcionaba la oferta flexible de formación profesional inicial y continua. La enseñanza formal impartida bajo los auspicios de los Ministerios de Educación se complementaba con los centros de FP correspondientes a los Ministerios de Trabajo, dirigidos sobre todo a aquellos sectores de la población que por diversos motivos hubieran abandonado los cursos oficiales del Ministerio de Educación. Estos centros, con su formación inicial de uno o dos años y los diversos cursos de formación continua, se convirtieron en un complemento indispensable para la oferta de los Ministerios de Educación y adoptaron la responsabilidad educativa que corresponde a un Estado de bienestar: proporcionar una seguridad institucional a los sectores más desposeídos de la población.

Este es uno de los motivos por los que las empresas apenas han emprendido -y continúan aún sin emprender- iniciativas propias de formación profesional. La garantía de oferta a los sectores más pobres de la población de una formación profesional proporcionada por los Ministerios de Trabajo pero financiada por las empresas (y garantizada sistemáticamente por el Estado) se había ideado para asegurar a los empresarios la oferta de trabajadores cualificados. Pero este sistema no podía ser duradero, dado que la formación se impartía en centros de carácter académico y alejados de los auténticos lugares de trabajo.

Debido a los cambios a escala mundial en la división del trabajo, y como resultado de la recesión económica que trajo a todos los países latinoamericanos la década de 1980 (denominada coloquialmente "la década perdida"), provocada por la política denominada de alternativas a la importación (barreras aduaneras para proteger los mercados locales), estos ofertores formativos comenzaron a recibir críticas vehementes, sobre todo por parte de los empresarios. En un contexto de franco descenso de las perspectivas de mercado, las empresas censuraban sobre todo la antigüedad y carencia de relevancia práctica de la FP que se impartía. Los motivos de estas críticas pueden buscarse en:

a) las tendencias mundiales del desarrollo económico, y por otra parte la des-

atención sistemática al lugar de trabajo como lugar de formación;

b) la excesiva carga sociopolítica depositada sobre estos centros formativos, sobre su estructura y sistemas operativos.

## La insuficiencia de la oferta tradicional de FP

La responsabilidad impuesta a los centros formativos, cada vez más lastrante, de integrar sociopolíticamente a los sectores más pobres de la población, condujo durante este decenio del ochenta al fracaso generalizado de la oferta formativa. A continuación ofrecemos algunos ejemplos.

La mayoría de los organismos ofertores de FP se ocupaban de todos los sectores de la economía y perseguían sus propios objetivos formativos durante el decenio crítico de 1980, incrementando con fines políticos el número de cursos formativos (breves), de calidad cuestionable. Estos no respondían a las necesidades de los empresarios, pero daban una buena imagen al generar mayores cifras de matriculación.

Los ofertores formativos no solamente operaban los cursos sino que debían actuar como organismo propio de control y apoyo (con función similar a la del Instituto Federal de la Formación Profesional alemán). Simultáneamente, debían planificar en teoría la oferta formativa de formación profesional para responder a las necesidades empresariales y las de la población. Dentro de un panorama educativo y formativo que se transforma en razón de las evoluciones tecnológicas, las carencias formativas del propio personal docente hacían que estos centros no dispusieran del potencial necesario para cumplir la compleja tarea de reorganizar el sistema (p.e. reorganizando los contenidos de la FP), ni para adaptarse a los cambios ocurridos en el contexto económico, la tecnología y las infraestructuras.

Los ofertores privados comenzaron a recibir mejores perspectivas en el mercado formativo mayoritariamente desregulado provocado por esta situación. Aun cuando una parte de la oferta libre sea

*"(...) como resultado de la recesión económica que trajo a todos los países latinoamericanos la década de 1980 (.) en un contexto de franco descenso de las perspectivas de mercado, las empresas censuraban sobre todo la antigüedad y carencia de relevancia práctica de la FP que se impartía."*



***“Además, hay tres niveles operativos muy jerárquicos en los centros tradicionales, que se pueden calificar de deficiencias:***

***Primeramente el nivel de impartición de la formación profesional(...)***

***En segundo lugar, el nivel de planificación y de gestión (...)***

***En tercer término, el nivel decisorio, fuertemente politizado (...)***

***“A fin de cuentas, el tripartismo se muestra incapaz de ofrecer cursos formativos que respondan a las necesidades reales y se relacionen con la práctica (...) en la década del 1980, se hizo difícil defender la FP ofrecida por estos centros, considerando que su relación entre costes y eficacia/beneficios se hallaba en continuo descenso, a pesar del aumento de su oferta formativa en los tres sectores económicos, con la consiguiente mayor complejidad (burocrática) de operación”***

cuestionable, ésta hizo perder más prestigio aún a los ofertores tradicionales, quienes tuvieron que reclamar con más decisión el mantenimiento de su financiación a partir de la tasa sobre los salarios industriales y artesanales.

Además, hay tres niveles operativos muy jerárquicos en los centros tradicionales, que se pueden calificar de deficiencias junto a su fracaso en la modernización de los sistemas.

Primeramente el nivel de impartición de la formación profesional: maestros y formadores son directamente responsables de impartir FP inicial y continua, aunque en buena medida no existe en América Latina una formación (de diversos tipos) para los formadores profesionales comparable a la que reciben éstos en los países europeos. Los formadores suelen ser generalmente o bien titulados de los mismos cursos o, cada vez con mayor frecuencia, técnicos desempleados sin formación pedagógica o que en el mejor de los casos reciben un curso rápido de formación básica y rudimentaria al respecto. Para la formación semiescolar y en aulas impartida por los organismos formativos tradicionales, es evidente la rapidez con que las competencias en ámbitos como la electrónica y la tecnología eléctrica se quedan anticuadas si su personal docente no recibe una formación profesional idónea.

En segundo lugar, el nivel de planificación y de gestión: este nivel incluye a diseñadores de currículos, planificadores formativos y directores de los centros ofertores. Algunos de estos profesionales muestran las mismas deficiencias que afectan también a los formadores, es decir, la falta de una formación correspondiente y adecuada. Además, es frecuente que las designaciones para este nivel se efectúen con criterios políticos, en lugar de hacerse en razón de la capacidad profesional.

En tercer término, el nivel decisorio, fuertemente politizado: los equipos de gobierno de los centros de FP no han demostrado conocimientos profesionales de base sólida ni competencias adecuadas de dirección, sino que se les designa conforme a la influencia política y meritocrática irradiada dentro de la sociedad por sus

propios grupos de interés, quienes a su vez se preocupan relativamente poco de la eficacia interna y externa de los sistemas de FP.

No obstante, estas insuficiencias no pueden achacarse a defectos de grupos particulares, sino a la forma operativa global de este mecanismo. A continuación exponemos los principales motivos de deficiencia.

La organización de los centros formativos presenta carencias en cuanto al denominado “factor de contacto”, ya que se consideran a sí mismos como agencias estatales: su limitada responsabilidad, y la sobrecarga de sus directivos medios y superiores con tareas burocráticas, han impedido la labor de cooperación que permitiría mejorar la organización interna, y transforman la planificación, los sistemas y la aplicación de cursos formativos en una tarea devoradora de tiempo, debido a la excesiva división del trabajo. De esta manera, la oferta formativa de estos organismos ha perdido su contacto proverbial con la situación actual de los puestos de trabajo, a lo que debe añadirse además que la formación se imparte en centros académicos.

La ausencia de estrategias para el personal en general y de desarrollo organizativo ha conducido a intentos cuestionables de actualizar la oferta para responder a las nuevas necesidades y requisitos: ello ha provocado un deterioro en el nivel de competencias del personal formador profesional, quien tiende a efectuar simplemente las tareas exigidas en cada centro autónomo, en lugar de proporcionar un servicio a los usuarios y responder rápidamente a las necesidades prácticas e inmediatas de los empresarios. Cuanto más se evidencia la clara incapacidad de ofrecer formación relevante para los empresarios, mayor es el número de centros que tiende a resaltar su autonomía y el monopolio de la responsabilidad que ejerce.

A fin de cuentas, el *tripartismo* se muestra incapaz de ofrecer cursos formativos que respondan a las necesidades reales y se relacionen con la práctica: los consejos de dirección de estos centros, cuyos miembros son designados mayoritariamente por el Estado, los sindicatos y los



empresarios con criterios políticos, degeneraron en disputas e intereses divergentes entre los diversos grupos de protagonistas sociales, que no logran cumplir sus objetivos decisorios de planificar y actualizar la oferta de FP. La latente politización de los centros formativos dio como resultado la antigüedad de su oferta: el sistema operativo consensuado formalmente para todo el subsistema educativo de la FP obvia el nivel real de cooperación práctica entre los centros públicos y privados de enseñanza y traslada esta “cooperación” a planos burocráticos múltiples que impiden responder a las necesidades prácticas de las empresas.

Por ello, en la década del 1980, se hizo difícil defender la FP ofrecida por estos centros, considerando que su relación entre costes y eficacia/beneficios se hallaba en continuo descenso, a pesar del aumento de su oferta formativa en los tres sectores económicos, con la consiguiente mayor complejidad (burocrática) de operación: “un nivel alto de complejidad organizativa implica sobre todo que un sistema desarrolla ...un nivel alto de selectividad específica hacia su entorno. La consecuencia práctica de esta evolución es la indiferencia del sistema hacia casi todo lo que sucede en dicho entorno... El sistema insiste en la libertad de acción para impulsar sus propias posibilidades y alternativas, y toma decisiones conformes a su propia percepción de sí mismo. Todo ello dificulta considerablemente la intervención potencial y el cambio organizativo...” (Willke, 1996, p.148).

## Tareas políticas y adaptación institucional

Los cambios actuales que tienen lugar en la FP de Chile, Colombia, Costa Rica y Perú responden a los problemas descritos. Los sistemas educativos y formativos de estos países sólo pueden esquematizarse aquí a modo de resumen.

La actualización más ambiciosa (para todo el sistema educativo y formativo) corresponde a Chile (Arnold/Krammenschneider, 1997). Como resultado de su política económica neoliberal, el Estado se ha retirado de buena parte de la oferta de FP. En el ámbito que cubre el Ministerio

de Educación, las clases novena a duodécima pueden ofrecer o bien una educación general convencional o bien una preparación profesional de base amplia (en las escuelas secundarias técnicas). Con todo, estos cursos también confluyen en un examen que otorga acceso a la enseñanza superior. Las escuelas pueden presentar las siguientes modalidades:

- a) operadas por las autoridades locales y receptoras de una modesta subvención estatal (por alumno);
- b) privadas, pero percibiendo aún dicho subsidio estatal, al que se suman las tasas pagadas por los alumnos o sus padres;
- c) operadas privadamente, manteniéndose exclusivamente con las contribuciones que pagan los usuarios.

Los currículos que fija el Ministerio de Educación y la supervisión legal de dicho Ministerio son obligatorios para todos los tipos de escuelas. Las escuelas de máxima calidad, conforme lo que indican las evaluaciones de alcance nacional efectuadas, son hasta la fecha los centros privados que imparten educación general y formación profesional, dado que sus servicios tienen fuerte demanda y están pagados por los sectores de la población que pueden costearlos.

El Estado chileno se ha retirado hacia un modelo de oferta mínima, cuya calidad únicamente puede garantizarse para algunas personas y cuando sus usuarios contribuyen a financiarla o la financian en su totalidad. En la práctica, ello quiere decir que determinadas titulaciones, formalmente idénticas, presentan entre sí grandes diferencias, de forma parecida al caso de Asia, en función de la calidad real de las escuelas secundarias concretas. Los empresarios proceden a contratar, de acuerdo a su potencial económico y a sus necesidades de cualificaciones, a su personal de entre toda la gama de titulados de escuelas secundarias con diversa calidad.

Esta filosofía fundamentalmente de mercado, con una oferta estatal de nivel básico, ha llevado al Ministerio de Educación a diseñar un programa especial destinado a las escuelas de peor calidad. La

***“El Estado chileno se ha retirado hacia un modelo de oferta mínima, cuya calidad únicamente puede garantizarse para algunas personas y cuando sus usuarios contribuyen a financiarla o la financian en su totalidad”***



***“La formación profesional que anteriormente impartía el Inacap (Instituto Nacional de Capacitación), un organismo tradicional y dependiente del Ministerio de Trabajo, se ha privatizado completamente. (...) Ha quedado completamente abolida la financiación del Inacap a partir de una tasa sobre la masa salarial, (...) con todo: hasta un uno por ciento de la masa salarial puede gastarse en formación del personal, pudiendo declararse fiscalmente como costes.”***

***“la actual política costarricense concede ya un mayor margen a la función que corresponde a la enseñanza y la formación profesional en el desarrollo general del país y el fomento de la empresa nacional y extranjera”***

décima parte de las escuelas estatales, aquellas de peor nivel según las evaluaciones nacionales, recibirán gracias a éste ayudas estatales adicionales para la formación de su profesorado, formación suplementaria y materiales formativos, etc. Así pues, incluso en Chile el Estado interviene para corregir soluciones educativas puramente dominadas por el mercado (Clement 1998).

La formación profesional que anteriormente impartía el Inacap (*Instituto Nacional de Capacitación*), un organismo tradicional y dependiente del Ministerio de Trabajo, se ha privatizado completamente. Este organismo patrocinador, que continúa existiendo, debe recaudar ahora sus ingresos ofreciendo formación en el mercado educativo. Aquí se incluyen actividades que el Estado chileno saca a concurso público ante las instancias formadoras, y que se adjudican al organismo privado que haga la oferta más económica, que puede ser el Inacap. Ha quedado completamente abolida la financiación del Inacap a partir de una tasa sobre la masa salarial, que en el pasado solía ser más o menos obligatoria por imposición legal. Pero queda un incentivo para empresarios, con todo: hasta un uno por ciento de la masa salarial puede gastarse en formación del personal, pudiendo declararse fiscalmente como costes. Las empresas, por ejemplo las del floreciente sector de la construcción, transfieren este importe del uno por ciento a organismos que proporcionan formación para industrias particulares, las así llamadas *corporaciones*. Éstas no se encuentran vinculadas a empresas individuales y suministran formación inicial o continua para las compañías operativas en sectores particulares.

También los ofertores formativos tradicionales y dependientes del Ministerio de Trabajo en Costa Rica han sido objeto de fuertes críticas. Están comenzando a verse los primeros cambios en dichas instituciones y en sus modelos organizativos: se han creado programas de formación continua como respuesta a las necesidades de propietarios de pequeñas empresas, que anteriormente habían criticado constantemente la actividad del INA (*Instituto Nacional de Aprendizaje*) por su alejamiento de la práctica. Además, este organismo ha creado un departamento de

formación dual que aspira a extender la FP inicial de conformidad a un modelo nacional y en colaboración con los empresarios.

No obstante, hasta la fecha este organismo disfruta de escaso poder fáctico y ha criticado la escasa disposición a colaborar por parte de muchos empresarios, quienes admiten la necesidad de la formación profesional pero cuyo comportamiento y compromiso parecen limitarse a pagar pasivamente al INA un dos por ciento de su masa salarial. El sector privado debiera adoptar una actitud más responsable ante la FP, para la que -bajo las actuales condiciones del sistema- no existen ni una legislación suficiente ni los mecanismos institucionales adecuados que garanticen su realización.

Así y todo, la actual política costarricense concede ya un mayor margen a la función que corresponde a la enseñanza y la formación profesional en el desarrollo general del país y el fomento de la empresa nacional y extranjera. Una comisión de estudios analizará la oferta y la calidad de toda la FP impartida bajo responsabilidad de los Ministerios de Educación y Trabajo, y presentará sus recomendaciones para reformarla. Las recomendaciones incluirán tanto la función de los agentes sociales -sobre todo de los empresarios- como cuestiones relativas a la financiación y certificación en todo el sistema (incidiendo en una mayor transversalidad, mediante la mejora de las cualificaciones ofrecidas por el INA).

También se intenta incrementar el nivel de rendimiento del INA. Las competencias o capacidades que no puedan impartirse debido a la falta de infraestructuras físicas o porque la institución no posea los necesarios conocimientos técnicos deberán transferirse a ofertores formativos privados. De forma similar al caso del servicio público de empleo en Alemania, se ofrecerán contratos de formación a partir de criterios definidos por el propio Instituto, quien se reservará el derecho a supervisar y evaluar en todo momento las actividades que un organismo privado efectúe a petición suya.

En Colombia el SENA (*Servicio Nacional de Aprendizaje*) también ha experimentado cambios institucionales y efectuado



una actualización del sistema. El motor de las transformaciones han sido las críticas de la industria a la baja calidad de la formación que ofrece el organismo financiado por ella. El SENA debe invertir ahora una parte de la tasa del 2% de masa salarial en actividades específicas de formación profesional consensuadas con los empresarios. Dichas actividades incluyen en particular programas de formación como respuesta a necesidades inmediatas, impartidos fuera de los centros formativos académicos propios del SENA, ya sea directamente por la industria o por otros ofertores formativos (universidades, etc.).

El SENA ha creado asimismo las denominadas *mesas redondas*, con las organizaciones empresariales de los diversos sectores industriales. El objetivo de éstas consiste en debatir con los especialistas correspondientes de la industria los cambios tecnológicos y sus consecuencias para la oferta existente de FP inicial y continua. La participación directa de responsables industriales aspira a soslayar la instrumentalización política del *tripartismo* por los funcionarios superiores del Estado y a mantener actualizados los cursos formativos. Por primera vez, el SENA ha implantado mecanismos de cooperación con empresarios locales para la enseñanza práctica. Ello está considerado una de las virtudes del sistema dual: aun cuando dicho sistema pueda no ser transferible, continúa atrayendo la atención cierta de numerosos especialistas latinoamericanos (en función de las circunstancias de cada país, y con la formación organizada por módulos).

En Perú, se observan grandes avances para actualizar lo que anteriormente eran materias formativas tradicionalmente organizadas bajo responsabilidad del Ministerio de Trabajo. La vía elegida nos parece idónea para numerosos países de América Latina, ya que:

a) responde a los requisitos estructurales de la FP inspirados por el mercado, y alivia de paso las vacías arcas del Estado, al obligar a los usuarios de la FP a pagar por ésta a través de tasas y contribuciones;

b) responde a las demandas sociopolíticas de las secciones más pobres de la pobla-

ción, cuyas carrera profesional ideal comienza con una formación como trabajadores cualificados. La frecuencia de estas cualificaciones es cada vez mayor en Perú.

El SENATI (*Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial*) ha pasado por decreto de ser una institución tradicional y semiestatal gestionada por *tripartismo* a erigirse en un ofertor de servicios moderno y orientado al mercado.

No afectada por el intermitente neoliberalismo chileno, esta institución ha dispuesto de tiempo suficiente para adaptarse con metodología a las nuevas circunstancias. Durante un periodo de cinco años, la anterior cómoda financiación que recibía de la tasa sobre la masa salarial ha ido reduciéndose del 1,5% hasta el 0,75% garantizado, y el límite inferior para cotizar se ha incrementado simultáneamente, desde las empresas con cinco trabajadores hasta aquellas con 20. El SENATI únicamente puede retener el 15% de todos los fondos disponibles para sus propios costes de personal y administración, debiendo obligatoriamente gastar el resto en la formación profesional, objeto esencial de su existencia, incluyendo el pago de los especialistas precisos. De esta manera, se controla más o menos por ley la expansión de la burocracia.

Esta organización también puede vender en el mercado libre formaciones para determinadas competencias, lo que suele hacer con éxito ahora que recibe menos financiación procedente de la tasa sobre salarios. El 0,75% garantizado de las nóminas salariales de las empresas se destina en buena parte a los costes de la formación "dual": son más de 25.000 los aprendices que toman parte en ésta, impartida en su mayoría en el puesto de trabajo aun cuando se encuentre estructurada, controlada y certificada por el SENATI. De esta manera, se ha incorporado el principio de la formación por cooperación en un sistema operativo idóneo para este país, en el que prevalece un organismo patrocinador de carácter académico (Banco Mundial/OIT, 1988).

## Resumen

La conclusión sobresaliente a que lleva nuestro estudio es que el bloque mono-

***"En Colombia el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) también ha experimentado cambios institucionales y efectuado una actualización del sistema (...) El SENA debe invertir ahora una parte de la tasa del 2% de masa salarial en actividades específicas de formación profesional consensuadas con los empresarios."***

***"En Perú (...) El SENATI (Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial) ha pasado por decreto de ser una institución tradicional y semiestatal gestionada por tripartismo a erigirse en un ofertor de servicios moderno y orientado al mercado"***



***“Durante el decenio de 1990, las organizaciones latinoamericanas han experimentado cambios que presentan algunas características comunes y otras divergentes. La mejor definición de estos cambios corresponde a los términos de descentralización y privatización, y participación genuina del sector productivo mediante la erosión gradual del antiguo monopolio formativo.”***

lítico de los organismos de FP latinoamericanos se ha ido resquebrajando en las últimas décadas y experimentando cambios radicales. En los cuatro países mencionados, las viejas antiguallas legislativas que aseguraban a estas instituciones un monopolio en cuanto a la responsabilidad y la financiación no han conseguido garantizar:

- a) ni la calidad a largo plazo de la oferta de FP inicial y continua,
- b) ni la actualización del diseño y contenido de dicha formación.

La compleja forma con la que estos sistemas o subsistemas formativos han operado en un entorno cada vez más intrincado no puede ya por ello reducirse en América Latina a los denominados “factores básicos”: el dinero y las garantías legales ya no bastan para asegurar por sí solos el rendimiento educativo de la FP (calidad, cifras altas de matriculación y titulaciones, descenso subsiguiente en el índice de paro, etc.). El ejemplo de Perú demuestra que los organismos son más eficaces con menos dinero y personal. Y sin embargo, la polémica en Alemania y otros estados europeos sobre la financiación de la FP a través de una tasa está tomando una dirección prácticamente opuesta.

Durante el decenio de 1990, las organizaciones latinoamericanas han experimentado cambios que presentan algunas características comunes y otras divergentes. La mejor definición de estos cambios corresponde a los términos de descentralización y privatización, y participación genuina del sector productivo mediante la erosión gradual del antiguo monopolio formativo. Actualmente, las instituciones formativas deben consolidarse dentro de la compleja mezcla de intereses que caracteriza a las sociedades latinoamericanas. Este proceso de “propia definición” guarda fuerte relación con el lastre tradicional de objetivos en exceso que la FP no podía realizar por sí sola: además de las tareas docentes para las que se habían creado, estas instituciones debían teóricamente satisfacer las necesidades sociopolíticas y educativas de una población con frecuencia muy pobre. Se suponía que la FP debía combatir la pobreza, aun cuando la formación sólo supone en

el mejor de los casos una solución rudimentaria para ésta (Wallenborn, 1998).

En la actualidad, parece como si los organismos de FP de este continente se encontraran en un proceso de definición de su “esencia”, incorporando una mayor referencia al mercado y particularmente a los empresarios. Esta cooperación requiere una evolución organizativa y de su personal, de suerte que los organismos de FP puedan transformarse en socios eficaces y respetados ante el empresariado local. Ello implica a su vez impartir la FP inicial y continua convenientes. Una formación insuficiente del personal docente continúa constituyendo un obstáculo crucial para estos organismos: sistemas inadecuados e ineficaces de formación de formadores que obstaculizan las mejoras previstas en las normas institucionales de calidad para todo el sistema formativo.

La polémica sobre la modularización de la FP -casi considerada panacea universal- iniciada en años recientes en América Latina no modificará en un ápice este obstáculo (véase Reuling, 1998, o Cinterfor, 1997), dado que las indudables ventajas que aporta la mayor flexibilidad de los cursos no alivian el problema de la calidad de la enseñanza profesional. Aún se mantiene una cierta ilusión sobre la posibilidad de lograr una buena calidad a través de mecanismos regulatorios, sin modificar apenas las competencias reales de maestros y formadores.

Por ello, en el futuro cobrará mucha mayor importancia el perfeccionamiento o formación continua de los formadores y gestores formativos que trabajen en los centros de formación de América Latina. Este perfeccionamiento seguirá centrado en el personal docente (maestros y formadores): sólo si éstos mejoran sus competencias profesionales serán capaces de impartir una formación mejor.

La cooperación entre los centros y las empresas también cobrará una importancia cada vez mayor para el perfeccionamiento profesional de estos maestros. Ello proporcionará a la vez una respuesta flexible a los déficit de cualificaciones y ayudará a disociar aún más la autonomía institucional de los ofertores formativos tradicionales. Con todo, en la actualidad





resulta imposible adivinar si todas las instituciones formativas tradicionales de América Latina serán capaces de sobrevivir en el nuevo entorno económico transformado. Será necesario acompañar las estrategias de oferta de formaciones iniciales o de perfeccionamiento para el personal docente con cambios internos dentro de los centros y en todo el sistema de la FP en su conjunto, a fin de sa-

tisfacer más directamente las necesidades formativas de la economía. A este lado del Atlántico tampoco existen actualmente estrategias mágicas que sean generalizables. En su lugar, somos conscientes tan sólo de algunos “casos afortunados” individuales, que los agentes sociales podrán implantar conjuntamente dentro de un sistema y dar lugar así a las mejores condiciones posibles.

***“Con todo, en la actualidad resulta imposible adivinar si todas las instituciones formativas tradicionales de América Latina serán capaces de sobrevivir en el nuevo entorno económico transformado.”***

#### Referencias bibliográficas

**Arnold, R. and Krammenschneider, U., 1997** Berufliche Bildung in Chile, en: Die berufsbildende Schule, (BbSch), 49 (1997), Nos 9 and 10

**Atchoarena, D., 1998:** Alternativas para la financiación de la FP: el ejemplo de los países emergentes de América Latina, en: CEDEFOP, Formación Profesional, Revista Europea, No 13 I/1998

**Banco Mundial/OITO 1988** Skills and Change, Constraints and Innovation in Reform of Vocational Education and Training, Washington

**Clement, U., 1998:** Politische Steuerung beruflicher Bildung, Die Bedeutung unterschiedlicher Entwicklungslogiken für die Berufsbildungspolitik in den Ländern der Dritten Welt am Beispiel Chile, Dissertation, University of Karlsruhe

**Cinterfor (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional) 1997,** Formación basada en competencia laboral, Montevideo

**Reuling, J., 1998** Zum Flexibilitätspotential modularer Systeme – Englische Konzepte, Erfahrungen und Entwicklungen, en: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, No 2/98, Berlín

**Wallenborn, M., 1998** Beschäftigungsorientierte Berufsbildung – ein Popanz der deutschen Berufsbildungshilfe?, en: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Vol. 94. No 1, Stuttgart

**Willke, H., 1996** Systemtheorie II, Interventions- theorie, Stuttgart, 2ª edición