

# Evolución de la formación profesional extraescolar en América Latina

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), col. XVI, } g{ . 1, pp. 83-98

**Víctor Manuel Gómez Campo**  
Centro Regional de Estudios  
del Tercer Mundo-CRESET

## I. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA

### A. El surgimiento de la formación profesional extraescolar

A comienzos de la década de los cuarenta, América Latina se encontraba en un proceso de transición entre una economía básicamente productora de materias primas y bienes agrarios y una incipiente industrialización basada en la política de sustitución de importaciones. Un factor de gran importancia para comprender el desarrollo del concepto y la práctica de la formación profesional en Brasil, en 1942, de los que se derivaron otros conceptos y prácticas similares en diversos países de América Latina, es el escaso desarrollo que había tenido el sistema educativo formal. Esta situación se podría sintetizar en términos de altas tasas de analfabetismo, bajas tasas de escolaridad primaria (menos del 30% de la población en edad escolar en Brasil) y escasas oportunidades de educación media y superior orientadas, básicamente, hacia estudios en áreas humanísticas y profesiones liberales. La cobertura de la educación secundaria en Brasil era, en esa década, menor del 10% en el grupo de 15 a 19 años.<sup>1</sup>

Esta situación de subdesarrollo educativo contrasta radicalmente con la situación de otros dos países de la región, Argentina y Uruguay, que siguieron un modelo diferente de formación profesional, no como instancia extraescolar, como en el caso del Brasil; sino como subsistema dentro de la educación formal; en Argentina, a través del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y en Uruguay a

---

<sup>1</sup> UNESCO, *Statistical Yearbook*, París, 1965.

través de la Universidad del Trabajo. En efecto, en estos países la cobertura de la educación primaria y secundaria era más del doble que la del Brasil, 65% y 28%, respectivamente.<sup>2</sup>

La importancia de estos factores educativos radica en que, conjuntamente con otros factores de tipo cultural, tecnológico y político, permiten comprender e interpretar la génesis de la formación profesional en América Latina y sus diferentes conceptos y formas institucionales. Entre los otros factores explicativos es necesario especificar dos de gran importancia. El primero fue la introducción de nuevas tecnologías productivas importadas, que conllevaban el método taylorista de organización y división del trabajo. El segundo factor es el proceso de urbanización generado por la emigración rural-urbana, producto de la cada vez más rápida desaparición de las formas tradicionales de tenencia de la tierra y de producción agraria.

La conjugación o interacción entre estos tres factores permiten comprender las características particulares del modelo de formación profesional extraescolar, originado en el Brasil en 1942, y de gran influencia posterior en la conformación de los objetivos, tanto del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como de otras instituciones de formación profesional en América Latina.

La escasa cobertura de la educación primaria y secundaria y la orientación exclusivamente académica y universitaria de las pocas oportunidades de este segundo nivel educativo, sintetizaban el relativo atraso educativo en Brasil. Como consecuencia, las oportunidades de educación técnica o de formación para el trabajo eran prácticamente inexistentes. Además, la educación formal reforzaba explícitamente, a través de sus contenidos y de sus estructuras, los valores de rechazo al trabajo manual y de demanda de formación en profesiones liberales y áreas humanísticas.

Por otra parte, la introducción de nuevas tecnologías diseñadas en países capitalistas desarrollados, según la lógica de la organización taylorista del trabajo, generaba nuevas necesidades de formación para el trabajo. Hasta entonces, la formación de los trabajadores se efectuaba paulatinamente en el trabajo mismo, de manera informal, mediante el papel de maestros empíricos, desempeñado por patrones y capataces. Este modo de formación en el trabajo les aseguraba, aun a las empresas más dinámicas y productivas, el contar con el personal calificado necesario. Esta calificación consistía, fundamentalmente, en el conocimiento integral que adquiriría el trabajador, sobre todo el proceso de producción, además de las habilidades prácticas necesarias para el desempeño de varias tareas u oficios.<sup>3</sup> Esta calificación, amplia y práctica al mismo tiempo, permitía una mayor adaptabilidad a las diferentes demandas de producción, lo cual facilitaba la rotación de tareas y generaba un alto grado de sustituibilidad en la fuerza laboral. Esta modalidad de calificación en el trabajo se facilitaba grandemente por el tamaño reducido de la

<sup>2</sup> *Idem*, y *Evolución reciente de la educación en América Latina I y II*, Chile, UNESCO-OREALC, 1974.

<sup>3</sup> Ver Kern, H. y M. Schumann, "Cambio técnico y trabajo industrial con polarización tendencial de las capacitaciones medias", y F. Janossy, "La fuerza de trabajo y el progreso ante los cambios permanentes de la calificación de los trabajadores", en G. Labarca (compilador), *Economía política de la educación*, México, Ed. Nueva Imagen, 1980.

mayoría de las empresas y por no haberse adoptado todavía el sistema taylorista de división del trabajo y su consecuente jerarquización, división y especialización de las ocupaciones y tareas productivas.<sup>4</sup>

Sin embargo, esta modalidad de calificación en el trabajo se encontró paulatinamente en contradicción con la creciente división y especialización de las tareas productivas. Este nuevo modelo de división del trabajo fue rápidamente implantado en la producción industrial, como subproducto de la masiva importación de tecnología y de bienes de capital que se efectuaba en este periodo. Es decir, la importación de tecnología conlleva la importación de la organización y división social del trabajo que la había generado y que ésta, a su vez, requería en el momento de su aplicación a la producción. El sistema de formación en el trabajo no concordaba, pues, con los nuevos requisitos de calificación derivados de la alta división y especialización, la cual requería una formación instrumental y especializada, tendiente a aumentar la habilidad y precisión de ejecución en tareas limitadas y parciales.<sup>5</sup>

Por otra parte, la mayoría de las economías latinoamericanas había entrado, a principios de la década de los cuarenta, a un rápido proceso de urbanización, acelerado por una masiva emigración rural-urbana, generada, a su vez, por la progresiva desaparición de las formas tradicionales de tenencia de la tierra y de producción agropecuaria. La rápida urbanización se caracterizó entonces por la presencia cada vez mayor del problema del desempleo y subempleo de un porcentaje cada vez más alto de la población económicamente activa, formado principalmente por las personas de bajo nivel educativo y sin calificación ocupacional específica. Frente a esta problemática se plantearon dos soluciones de tipo educativo. La primera consistió en la rápida expansión de oportunidades de alfabetización y de educación básica a los sectores urbanos más pobres y marginados. La segunda, en una oferta más amplia y más diversificada de oportunidades de educación secundaria, tanto de carácter general-académico como técnico-vocacional.

La primera respuesta estaba basada en el concepto de que la modernización de la estructura productiva y, por tanto, el desarrollo del país, requerían la socialización de la mayoría de la población en los nuevos valores y actitudes congruentes con la modernización y tecnificación de la sociedad. Además, existían fuertes presiones de tipo político por ampliar las oportunidades de educación básica y de alfabetización a los sectores urbanos marginales.<sup>6</sup>

La segunda respuesta estaba basada en el concepto según el cual una proporción considerable del desempleo y subempleo se debía a la escasa empleabilidad de la fuerza laboral, por no tener ésta ni el nivel ni el tipo de educación

---

<sup>4</sup> Braverman H., *Trabajo y capital monopolista*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1977.

<sup>5</sup> Ver Ducci, M. A., *Proceso de la formación profesional en el desarrollo de América Latina. Un esquema interpretativo* (Estudios y monografías No. 44), Montevideo, OEA-Cinterfor, 1974.

<sup>6</sup> *âem.*

requeridos por la economía. De acuerdo con este concepto, la responsabilidad de la capacitación para el trabajo residiría en el sistema educativo formal. Este concepto tenía además un fuerte apoyo ideológico en las teorías que enfatizaban la alta contribución económica del sistema educativo como resultado del mayor grado de ajuste y correspondencia entre los supuestos requerimientos del sistema productivo y el contenido y estructura del sistema educativo.<sup>7</sup> Esto conlleva, por tanto, la necesidad de una creciente diferenciación curricular en nuevos tipos y modalidades escolares cualitativamente diferentes entre sí; diferenciación entre educación general y educación técnica y vocacional; y al interior de esta última, su división en múltiples especialidades orientadas a satisfacer las necesidades de recursos humanos de una estructura ocupacional sometida, a su vez, a un rápido proceso de diferenciación interna; jerarquización, segmentación, especialización, simplificación de las tareas.

Otro importante elemento de refuerzo de esta tendencia hacia la diferenciación y vocacionalización de la oferta educativa, lo constituyó la implantación de las técnicas de planificación de recursos humanos, basadas en el supuesto de que el aumento de la productividad laboral dependería de la oportuna oferta educativa de la cantidad y la calidad de recursos humanos requeridos por el sistema productivo. Estos, a su vez, podrían ser identificados y proyectados a futuro, en función de la estrecha relación efectuada entre ocupación y tipo y nivel de escolaridad, y en función de las tasas esperadas de crecimiento de las diferentes ocupaciones y oficios en los diversos sectores del empleo.<sup>8</sup>

Sin embargo, muy pronto se hizo patente la ineficacia y la inadecuación de la escuela profesional como formadora de recursos humanos calificados para ocupaciones manuales. Por una parte, en un contexto social caracterizado por el alto desempleo y relativamente escasas oportunidades educativas, la demanda social por educación vocacional y técnica estaba esencialmente motivada por el valor de "cualquier" tipo de educación en el mercado de trabajo (credencialismo). Los egresados de estas modalidades educativas accedían, en su mayoría, a ocupaciones no manuales e incluso ajenas al sector de actividad para el que se habían capacitado, y muchos proseguían estudios de nivel superior conducentes a ocupaciones de mayor prestigio y remuneración. Además, la escuela reproducía los valores de rechazo y desprecio al trabajo manual.<sup>9</sup>

A estos factores exógenos se sumaban otros de naturaleza endógena. La formación escolar aparecía como intrínsecamente incapaz de preparar adecuadamente para el ejercicio de una ocupación, debido a su falta de contacto con la realidad

---

<sup>7</sup> Ver Blaug, M., "The contribution of education to economic growth", en *Economics of Education*, Penguin Education, 1970.

<sup>8</sup> Blaug, M., "The Manpower-Forecasting Approach", en *Economics of Education*, No. 1, Penguin Modern Economics, 1968, pp. 261-348.

<sup>9</sup> Foster, P. J., "The vocational school fallacy in development planning", en Blaug, M., "The Manpower-Forecasting...", *op. cit.*, pp. 396-424.

del mundo del trabajo; a su incapacidad para replicar las condiciones técnicas de la producción; a la imposibilidad de adaptar rápidamente sus contenidos a los continuos cambios en la producción; al predominio de los contenidos académicos sobre la práctica; y finalmente, debido a su insuficiente equipamiento didáctico. Como consecuencia, la formación que se ofrecía era más general que específica, y más académica que práctica.<sup>10</sup>

### *1. Surgimiento del concepto de formación profesional extraescolar*

Esta incapacidad de las modalidades escolares de formación profesional para responder eficazmente a los nuevos requerimientos de capacitación laboral, se presentaba en un contexto social, caracterizado por un creciente optimismo respecto al futuro de la industrialización en América Latina y al papel de la innovación técnica en el progreso social y el desarrollo económico.

Surge entonces el concepto de formación profesional como instancia separada del sistema educativo y vinculada estrechamente con las necesidades específicas de capacitación de las diferentes ocupaciones en el sector industrial. Este concepto es planteado como alternativa eficaz frente a las deficiencias de formación del sistema escolar. Representa, entonces, una alternativa pragmática y utilitaria de formación de recursos humanos, cuyo objetivo principal es adecuar rápida y eficazmente a la fuerza laboral para las diversas necesidades del trabajo industrial.<sup>11</sup>

Este sistema de formación profesional asume, desde el principio, tres características fundamentales. La primera consiste en ser un sistema extraescolar, estrechamente vinculado con las empresas productivas. La segunda es su modalidad de financiamiento por las empresas mismas, mediante el pago de un porcentaje, de 1 o 2%, sobre el monto de su nómina mensual. La tercera es su administración por una junta tripartita formada por representantes del Estado (generalmente, a través del Ministerio de Trabajo), de los empleadores y de los sindicatos de trabajadores.<sup>12</sup>

Inicialmente, este sistema tenía como objetivo primordial la formación de jóvenes trabajadores para tareas específicas en el sector industrial, generalmente en las empresas de mayor tamaño, productividad y dinamismo. La capacitación estaba organizada bajo el sistema de "aprendices"; es decir, jóvenes contratados por cada empresa, bajo un régimen de medio tiempo de trabajo y medio de capacitación, al cabo de la cual ingresaban a la empresa como obreros calificados o especializados. Con el fin de adecuar sus contenidos de formación a las necesidades específicas de

---

<sup>10</sup> Corvalán, O., *Nuevas prioridades de la educación técnica y la formación para el trabajo en América Latina*, BIRF, 1980.

<sup>11</sup> Ducci, *op. cit.*

<sup>12</sup> Cabral de Andrade A., *Coordinación del sistema formal de educación con el de formación profesional en países de América Latina* (Estudios y Monografías No. 34), Montevideo, OEA-Cinterfor, 1978.

las empresas, se utilizaban extensamente análisis ocupacionales que describían las tareas específicas de las diversas ocupaciones; y se efectuaban además estudios de demanda de fuerza laboral, sobre todo en los sectores prioritarios del sector industrial. La formación se impartía originalmente en talleres o escuelas técnicas situadas fuera de la empresa. Se pretendía equipar a estos talleres “a imagen y semejanza” de las empresas, con el fin de reproducir las condiciones técnicas de la producción.

Esta modalidad de capacitación extraescolar se apoyaba ideológicamente en los siguientes principios: en primer lugar, la necesidad de una alternativa pragmática a las modalidades escolares de formación profesional, que inculcara la apreciación temprana en el trabajador hacia el trabajo manual; cuya ausencia era percibida como la principal causa de los fracasos de la educación técnica y vocacional escolar. En segundo lugar, la mayor empleabilidad esperada de la fuerza laboral, debida a la mayor aceptación por los empleadores de los egresados de este nuevo sistema pragmático y funcional de adaptación al trabajo. Finalmente, la necesidad de apoyar el rápido proceso de industrialización mediante la capacitación de la fuerza laboral para ocupaciones y tareas específicas.

Con el transcurso del tiempo se percibió la insuficiencia de la formación de aprendices jóvenes ante las crecientes necesidades de formación, recalificación y especialización de los trabajadores adultos, ya en servicio. Se enfatizó entonces la importancia de la formación “complementaria” para los trabajadores adultos. Asimismo, se percibió que se necesitaba una mayor vinculación entre las necesidades específicas de las empresas y la oferta de formación profesional. Estas necesidades dieron como resultado la organización de varias formas de capacitación de los trabajadores adultos en su mismo trabajo y se reforzó y amplió el concepto de la formación en la empresa.

La modalidad de formación fuera de la empresa había encontrado además los siguientes problemas: el alto costo del equipamiento de los talleres; el alto costo de una continua renovación del equipo necesario para evitar la rápida obsolescencia de la instrucción; la alta deserción de los participantes, motivada, entre otras causas, por la larga duración de los cursos de instrucción; la dificultad para la obtención de empleo, en un porcentaje creciente de los egresados; y, finalmente, la necesidad de desarrollar nuevas estrategias y metodologías de formación, más eficientes y eficaces, dada la rápida expansión territorial y de cobertura poblacional de las actividades de las instituciones de formación profesional.<sup>13</sup>

A comienzos de los sesenta, en América Latina se presentaba un rápido aumento de las tasas de crecimiento demográfico, que tenía como consecuencia educativa directa el aumento de la población en edad escolar, sobre todo en los niveles de educación primaria y secundaria. Por otra parte, para la creciente clase media el acceso a mayores niveles de educación representaba la codiciada oportunidad de aumentar sus posibilidades de movilidad social y ocupacional, y ejercía, por tanto,

---

<sup>13</sup> Corvalán, *op. cit.*

una fuerte presión política por la expansión preferencial de las oportunidades de educación secundaria y superior.<sup>14</sup> En efecto, en América Latina, de 1960 a 1975, las tasas de crecimiento de la matrícula primaria, secundaria y superior, fueron de 5.0%, 9.3% y 12.7% respectivamente, a pesar de la persistencia de altas tasas de analfabetismo en la población adulta; de profundas desigualdades educativas entre regiones y zonas urbanas y rurales; y de la baja eficiencia interna de la educación primaria.<sup>15</sup>

La expansión de las oportunidades de educación secundaria debía satisfacer, al mismo tiempo, dos importantes necesidades del momento; la primera era el creciente problema del desempleo de los egresados de la secundaria y la ausencia de calificación ocupacional en éstos. La segunda, la presión de la clase media por mayores oportunidades educativas conducentes a estudios de nivel superior.

## 2. Reformas en la educación técnica-secundaria

La conjunción de estas necesidades condujo a la formulación de dos reformas de la educación secundaria. La primera consistió en integrar los primeros años de la secundaria con la primaria, de tal manera que la duración de ésta se extendió de 6 a 8 o 9 años de escolaridad, generalmente obligatoria, con el carácter de enseñanza general básica. La segunda reforma se caracterizó, en términos generales, por la reorganización de la secundaria en dos ciclos o niveles, generalmente complementarios.

El primero, o ciclo básico —con duración que varía de 2 a 4 años según el país— en el que, en principio, se enfatiza la formación básica en matemáticas, ciencias naturales, y cultura general, además de ofrecer cursos optativos de carácter práctico. El objetivo fundamental de este ciclo es la formación básica y la exploración de intereses y aptitudes académicas y vocacionales del alumno. Al final del ciclo básico, éste puede continuar al segundo ciclo o diversificado y de especialización, o puede ingresar al mercado de trabajo como obrero calificado.

El segundo ciclo ofrece una formación técnica especializada en diversas áreas (comercial, agropecuaria, industrial, servicios, etc.) y, también, la posibilidad de optar por estudios de carácter académico. Por esta razón se le denomina ciclo “diversificado” o “comprensivo”. Este es el caso del sistema INEM en Colombia.

Han sido descritos, en términos generales, los componentes esenciales de estas reformas. Sin embargo, cada país de la región los ha adoptado a sus características particulares; unos enfatizando la diversificación de la enseñanza media; otros optando por una mayor diferenciación curricular entre modalidades técnicas y académicas, a partir de la enseñanza básica de 9 años de duración.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Solari, Aldo, “Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, No. 1, Chile, 1970.

<sup>15</sup> Gómez, V. M., “Expansión, crisis y prospectiva de la educación en América Latina”, en *El Trimestre Económico*, No. 189, enero-marzo, 1981, p. 121.

<sup>16</sup> Corvalán, *op. cit.*

A pesar de estas reformas, persistían, a finales de la década de los sesenta, los problemas anteriormente mencionados en cuanto a la inadecuación e insuficiencia de la educación escolar para el empleo productivo. En efecto, la distancia o el divorcio entre el proceso formativo y el proceso productivo no había disminuido, al contrario, aun en las escuelas medias diversificadas se presentaba fuertemente la actitud de rechazo y desprecio hacia el trabajo manual y, por tanto, hacia las opciones de formación conducentes a una calificación técnica.<sup>17</sup> Esta actitud continúa siendo reforzada por la creciente demanda social, presentada, sobre todo, por la clase media; por más oportunidades educativas y a mayor nivel, conducentes a estudios superiores y a una mayor movilidad social y ocupacional.

Por otra parte, al interior de la escuela secundaria se seguían presentando los tradicionales problemas de insuficiencia de equipo y material didáctico, desfase creciente entre el currículo escolar y las innovaciones científicas y tecnológicas en la producción; altas tasas de deserción; y deficiente preparación de los instructores. Además, en lo que respecta a la educación técnica se observa que ésta tiene, en muchos países latinoamericanos, un costo por alumno muy superior y, en algunos casos, casi el doble del costo de la educación secundaria general.<sup>18</sup>

## **B. Consolidación del modelo de formación profesional extraescolar**

Durante el transcurso de la década de los sesenta, se efectúa la consolidación y expansión en el ámbito latinoamericano de este modelo de formación, surgido en Brasil en 1942. Las principales excepciones se dan en México, Argentina y Uruguay. Estas dos últimas naciones habían optado por una vinculación estrecha de la formación profesional con la educación técnica escolar. El modelo inicial, ya consolidado en Brasil y Colombia a través del Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) y del SENA respectivamente, se extiende entonces a la mayoría de los países de la región.

En 1961 se creó el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) en Perú; en 1962, el Departamento de Aprendizaje en el Salvador; en 1965, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) en Chile; también en 1966 se creó en Ecuador el Servicio de Capacitación Profesional (SECAP), y posteriormente surgieron instituciones similares en Nicaragua, Bolivia, Honduras, Panamá y otras naciones latinoamericanas.

---

<sup>17</sup> En los pocos estudios existentes de seguimiento de egresados de estas secundarias diversificadas, puede verse a finales de la década de los setenta, que la gran mayoría de éstos no trabajó en las ocupaciones para las que supuestamente fueron formados y han proseguido estudios secundarios generales y aun estudios superiores. En años recientes se nota, además, que un porcentaje creciente de los alumnos optan por la escolaridad académica. Ver, por ejemplo, Guillermo Briones, *La efectividad externa del sistema INEM (Instituto de Educación Media Diversificada)*, Bogotá, Ministerio de Educación-ICOLPE. B. Vélez y M. Troughom, "Logros ocupacionales del bachiller colombiano: el caso de la cohorte de 1978", en *Educación, formación profesional y empleo*, Bogotá, SENA, 1984.

<sup>18</sup> Corvalán, *op. cit.*



La excepción más importante en la región ha sido México, donde no se establece sino hasta 1978 un organismo nacional de formación profesional, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Hasta esa fecha las actividades de capacitación para el trabajo se realizaban, por una parte, a través de las diversas modalidades de educación vocacional técnica y, por otra, mediante múltiples programas sectoriales o por empresa, sin coordinación entre sí. Ejemplos de estos programas son el Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO) y el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA).<sup>19</sup>

### *1. La evolución reciente*

El modelo extraescolar de formación profesional se ha caracterizado por su continua evolución, su flexibilidad programática y su adaptabilidad a nuevas necesidades de formación. Es así que a mediados de la década de los setenta amplía considerablemente su cobertura y diversifica sus objetivos tanto a jóvenes como adultos, bajo distintas formas de capacitación, recalcificación, especialización, habilitación, etc. Estas actividades se han extendido hacia los sectores comercial y agropecuario. Metodológicamente se ha logrado una gran consolidación y se han generado importantes innovaciones, tales como la extensa formación de personal paraprofesional como instructores y agentes de promoción y la creación de las “unidades móviles” de capacitación, que permiten proveer servicios de formación profesional aun en áreas rurales de difícil acceso y en áreas urbanas marginadas. Estas unidades móviles permiten al sistema acercarse directamente al usuario, brindarle servicios más adecuados a sus necesidades específicas, y ampliar considerablemente su cobertura y efectividad

Es importante resaltar algunas características específicas de la evolución actual de este sistema de formación profesional. En primer lugar, el objetivo inicial de adaptación del trabajador a las necesidades específicas de la división técnica del trabajo, ha evolucionado hacia una concepción más amplia de la formación integral del trabajador, definiéndola como la conjunción de conocimientos básicos y de cultura general equivalente, en muchos casos, a la educación secundaria básica.

Esta evolución del objetivo de la formación profesional extraescolar la acerca cada vez más a las modalidades escolares de educación técnica y vocacional, otorgándole un papel ya sea complementario o aun sustitutivo de ésta. Por otra parte, este sistema se caracteriza por su participación dinámica en la implantación de las políticas de desarrollo social y económico del Estado. Es decir, decrece la importancia relativa de su tradicional papel de capacitación para el trabajo industrial y aumenta considerablemente su acción en el ámbito de la generación del empleo urbano y rural y en la promoción social y económica de los grupos más pobres y marginados. Entre las principales actividades, es necesario destacar las relacio-

---

<sup>19</sup> Gómez, V. M. *Reflexiones sobre el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento de México*, México, OIT-UCECA, 1982.

nadas con el fortalecimiento técnico y organizacional de la pequeña y mediana empresa y de aquéllas asociadas en el sector rural.

## 2. *Las relaciones con el sistema educativo*

Un aspecto de gran importancia en la dinámica presente y en el desarrollo futuro de la formación profesional, es la naturaleza de sus relaciones con el sistema educativo formal. Ya habla sido mencionado cómo los sistemas de formación profesional extraescolar han desarrollado funciones cada vez más similares a las del sistema educativo formal, lo cual trae a discusión el papel complementario o su-pletorio de este último, en particular en las modalidades de educación técnica y vocacional.<sup>20</sup> La mayoría de los cursos de formación profesional conllevan un periodo de “nivelación previa”, que tiene como objetivo compensar las principales deficiencias educativas de los usuarios y homogeneizar sus conocimientos básicos. En otros casos, los sistemas de formación profesional llevan a cabo directamente actividades de alfabetización en poblaciones marginadas. Su función entonces es complementaria de la educación escolar básica; aunque en poblaciones marginadas puede eficazmente remplazar a la escuela.

En cuanto a sus relaciones con la educación secundaria, sobre todo con sus modalidades técnica y vocacional, es importante mencionar el creciente papel de los sistemas de formación profesional extraescolar en la formación de técnicos de nivel medio y aun de nivel superior, como respuesta pragmática a las grandes deficiencias de la educación técnica escolar: desvinculación con las necesidades reales de la producción, falta de motivación de los estudiantes, poca empleabilidad de los egresados, creciente desfase entre contenidos curriculares y cambios en las técnicas de producción, alto costo por estudiante, poca efectividad externa, etc.<sup>21</sup> En algunos países de la región, la formación de técnicos medios y superiores por el sistema de formación profesional ha recibido una creciente aceptación social, hasta el punto de ser considerada como una “segunda vía” alternativa a la formación escolar.<sup>22</sup> Como consecuencia, en muchos países latinoamericanos se han establecido diferentes mecanismos de interacción y complementación entre la educación técnica escolar y la formación profesional extraescolar. Por ejemplo, es común encontrar contratos establecidos entre la secundaria técnica y el sistema de formación profesional, por los que éste se responsabiliza de todas las actividades de capacitación propiamente dicha, mientras la escuela técnica provee la educación general del trabajador. En este caso, la educación escolar técnica pierde *de facto* su objetivo original, aunque tampoco se integra a la educación general, y se convierte únicamente en una instancia de canalización escolar hacia la formación profesional o bien la forma escolar de esta última. En otros casos coexisten ambos sistemas

---

<sup>20</sup> Ducci, *op. cit.*

<sup>21</sup> Corvalán, *op. cit.*

<sup>22</sup> Ducci, *op. cit.*

de formación de técnicos medios y superiores, compitiendo entre sí por el empleo de sus respectivos egresados y por el *status* y la aceptación social.<sup>23</sup>

### C. Principales modelos actuales de formación profesional en América Latina

A comienzos de la década de los ochenta la formación profesional en la región presenta dos grandes modelos conceptuales y organizacionales: el primero consiste en la formación profesional como sistema separado y paralelo al sistema educativo formal, en el segundo modelo, la formación profesional se integra al sistema educativo.

A su vez estos dos grandes modelos están conformados por variaciones particulares o submodelos, según el papel del Estado o de la iniciativa privada en la formación profesional y según el grado de articulación o integración de ésta con el sistema educativo nacional. Estas diferentes modalidades pueden sintetizarse en el siguiente esquema:

#### Modelos de formación profesional en América Latina

1. El sistema separado y paralelo al sistema educativo:
  - a) Sistema público de formación profesional, el Estado como rector y ejecutor de la política nacional de formación profesional, a través de instituciones públicas especializadas.
  - b) Sistema privado de formación profesional, el Estado como promotor, coordinador y orientador de la iniciativa privada.
2. El sistema unificado e integrado de formación profesional, como sistema educativo:
  - a) La formación profesional como “subsistema” de la educación técnica.
  - b) La formación profesional como modalidad de educación técnica terminal.
  - c) La integración curricular de la formación profesional y la educación en nuevas modalidades de educación ocupacional o educación técnica o educación general, politécnica y laboral.

1. El primer modelo o sistema separado y paralelo al sistema educativo es actualmente el predominante en América Latina. Como ya había sido analizado, su origen se remonta a la iniciativa de las confederaciones patronales brasileras de los sectores industrial y comercial, de organizar instituciones propias de formación profesional (SENAI, 1942 y Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), 1946) independientes del sistema educativo nacional, adscritas al

<sup>23</sup> Gómez, V. M., *La formación profesional en el mundo. Análisis comparativo de siete modelos*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM), 1982.

Ministerio de Trabajo, financiadas por aportes de las empresas mismas y con diversos grados de participación del Estado y los trabajadores, formando así instancias tripartitas de dirección y de consulta de las instituciones de formación profesional.<sup>24</sup>

Este modelo básico ha evolucionado en los diferentes países de la región que lo han adoptado, de tal manera que actualmente es posible identificar dos variantes o submodelos.

- a) El primero —el Estado como rector y ejecutor de la política de formación— tuvo como expresión concreta la consolidación de grandes instituciones nacionales especializadas en formación profesional, con funciones de los principales responsables de esta política ante el Estado. Sin embargo, no tienen poder normativo ni evaluativo de las múltiples y diversas actividades de formación realizadas por las empresas, gremios, asociaciones y aun otros organismos del Estado. Por consiguiente, en la práctica no se da una política “nacional” de formación sino, más bien, una política “institucional” con tanta cobertura y eficacia cuantas tenga la institución nacional. Este es el modelo seguido por el SENA de Colombia, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, el SECAP de Ecuador y las instituciones de formación profesional de Nicaragua, El Salvador y República Dominicana.<sup>25</sup>

Uno de los principales riesgos de este modelo consiste en que la política nacional de formación depende de la calidad y eficacia de la institución especializada. Si los objetivos, calidad, relevancia o cobertura de la formación profesional ofrecida por la gran institución nacional, resultan insuficientes, obsoletos o poco efectivos, entonces, en la ausencia de otra instancia normativa, la práctica de la formación profesional puede asumir múltiples formas particularistas y aun antagónicas entre sí, relegando progresivamente a la institución nacional a un papel secundario o a especializarse en los tipos de formación de menor demanda, menor prestigio o menores posibilidades de autofinanciamiento, que coinciden, por lo general, en ser las más redundantes y las mayormente vinculadas con los sectores socioeconómicos marginados o empobrecidos. Como resultado, la institución especializada pierde legitimidad en el campo de la formación profesional y se convierte paulatinamente en la entidad ejecutora de políticas asistenciales del Estado. Por otra parte, en este campo reside una de las principales ventajas de este modelo, pues permite crear la capacidad operacional y metodológica en el seno del Estado para atender los objetivos asistenciales o de promoción de la política social del gobierno.

Una variante de este modelo consiste en la “sectorialización” de la institución matriz, en varios institutos especializados en sectores o ramas de

---

<sup>24</sup> Ducci, M. A., *Formación profesional: vía de apertura*, Montevideo, CINTERFOR-OIT, 1983.

<sup>25</sup> *ídem*, p. 34.

la producción, coordinados en nivel central. Este es el caso del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) de Venezuela y sus nueve Institutos Sectoriales (agricultura, banca, turismo, construcción, petróleo y petroquímicas, etc. ).

- b) El segundo modelo consiste en fortalecer el papel del Estado como promotor y orientador de la formación profesional, minimizando su papel como ejecutor directo. Este modelo ha surgido primordialmente en aquellas sociedades en las que la iniciativa privada había consolidado importantes instituciones de formación profesional, ya sea en empresas o en sectores o ramas de la producción, como en Brasil y México. El objetivo de este modelo ha sido reivindicar el papel del Estado, generalmente a través del Ministerio de Trabajo, como coordinador, promotor y regulador de la iniciativa privada en la formación profesional. En México, la UCECA tiene como principal objetivo promover, mediante estímulos fiscales y sanciones legales, la obligatoriedad para cada empresa de ofrecer formación profesional a su fuerza laboral. En Brasil, el Consejo Federal de Mano de Obra tiene como función la coordinación del Sistema Nacional de Formación Profesional, formado principalmente por las grandes instituciones sectoriales organizadas por los empresarios, SENAI y SENAC. En Chile, la capacidad ejecutora que había sido creada en el Estado a través de INACAP, ha sido paulatinamente privatizada a partir de 1976. El Estado sólo mantiene un mínimo de orientación, supervisión y control sobre diversas instituciones privadas de formación profesional.<sup>26</sup>

En principio, este modelo permite la formulación y coordinación de una política verdaderamente “nacional” y equilibrada de formación profesional, mediante la división del trabajo de concepción y gestión en el Estado y el trabajo de ejecución en la iniciativa privada. De esta manera, determinada política de formación tendría una amplia cobertura y estaría articulada con otras políticas relacionadas, como la industrial, la educativa y la científico-tecnológica. Ni su cobertura, ni su alcance estarían determinados por las inevitables limitaciones del modelo de instituciones públicas especializadas.

Sin embargo, en la práctica subsisten severas limitaciones a esta potencialidad, como la incapacidad de liderazgo intelectual por parte del organismo estatal; la incapacidad administrativa de coordinación, control y evaluación; la ausencia de planeación a largo plazo, de anticipación y previsión tanto de lo posible como de lo probable y de lo deseable y, finalmente, por la continua búsqueda de autonomía por parte de las grandes y poderosas instituciones de formación profesional. En consecuencia, al menos en la reciente experiencia de los tres países mencionados, el papel del Estado ha sido más formal, jurídico y burocrático, que creativo, propositivo y de liderazgo en la formación profesional.

---

<sup>26</sup> Ducci, M A., *Formación profesional...*, op. cit., pp. 34-36.

Por otra parte, la atención a las necesidades de capacitación de los sectores pobres, informales o marginados, o de algunos sectores del Estado mismo, se dificulta enormemente en este modelo, pues la capacidad organizativa y metodológica reside principalmente en instituciones privadas. Esta deficiencia es subsanada, en parte, mediante la organización de entidades públicas especializadas en este tipo de formación profesional, como ARMO e INAPRO en México, o el Serviço Nacional de Formação Profissional Rural (SENAR) en Brasil, ambos dependientes del Ministerio de Trabajo.

2. El segundo modelo está conformado por diversas modalidades de articulación o integración entre la capacitación para el trabajo y la educación formal, como parte del sistema educativo y bajo la dirección del Ministerio de Educación. Es posible identificar tres variantes de este modelo en América Latina:
  - a) La formación profesional como “subsistema” de la educación técnica escolar, como en los casos de Uruguay y Argentina. En estos países, la formación profesional conserva objetivos y estructuras propias, diferenciadas de la educación técnica, aunque formando parte del sistema general de educación técnica.<sup>27</sup>
  - b) La formación profesional como modalidad de educación técnica, de carácter “terminal” como en los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP) de México. Esta modalidad pertenece al ciclo medio superior de la educación técnica, de tres años de duración y orientada hacia la formación de técnicos medios para sectores productivos específicos. Para lograr este propósito, esta modalidad es de carácter “terminal”, no propedéutica, es decir, sus egresados no pueden continuar estudios en otros niveles o modalidades educativas y deben entonces vincularse al mercado de trabajo o a los puestos específicos para los que fueron adiestrados.<sup>28</sup> Esta variante representa no tanto los intentos de integrar la formación profesional al sistema educativo sino, más bien, los intentos de “profesionalizar” y “vocacionalizar” a ultranza el sistema educativo.
  - c) La total integración de la formación profesional y la educación escolar en un único sistema unificado de formación de recursos humanos, dependiente del Ministerio de Trabajo.

---

<sup>27</sup> Ducci, M. A., *Formación profesional...*, op. cit., p. 27.

<sup>28</sup> Gómez, V. M.; G Hermet y J. Munguía, “Tendencias de la educación técnica y formación profesional en México”, en *Educación, empleo y desarrollo económico*, México, (Educación No. 40), Secretaría de Educación Pública, 1982.

\* Tal vez el ejemplo más acabado sea el sistema unificado de formación para el trabajo en Cuba.<sup>29</sup> Este sistema se caracteriza, en primer lugar, por la integración de la formación profesional a los objetivos de formación básica, amplia, integral, científica y tecnológica del sistema educativo. Es decir, se niega la validez de la coexistencia de sistemas paralelos de formación; ya sea separados o complementarios. El concepto fundamental de este modelo es que todos los recursos humanos, es decir, toda la población tiene el derecho de recibir la formación más amplia e integral posible, que los capacite simultáneamente para el desempeño eficiente y creativo de alguna actividad productiva y para continuar su promoción educativa hacia los niveles superiores del conocimiento. Por tanto, el sistema educativo no se limita al aprendizaje escolar sino que amplía considerablemente su campo de acción, abarcando el mundo del trabajo. Esto implica, concretamente, que a partir del logro de la escolaridad universal de nueve años como mínimo y de su equivalente en el caso de los adultos, el sistema educativo presenta las siguientes características:

- Un vasto sistema de educación de adultos, cuyo objetivo es la eficaz recuperación y continua promoción educativa de todos los trabajadores adultos. La instrucción impartida en este sistema de educación de adultos es equivalente a la del sistema educativo regular, en todos sus niveles.<sup>30</sup>
- Lo anterior implica la necesidad de organizar estas oportunidades de educación de adultos en estrecha colaboración con los diferentes centros de trabajo; de tal manera que la instrucción pueda impartirse en el sitio de trabajo, durante el trabajo o después de éste, según las necesidades educativas y las posibilidades de “permisos pagados de estudio”.
- Otra modalidad consiste en la total integración de la educación general y de la capacitación ocupacional en un solo programa de formación realizado por las empresas mismas, en coordinación con el Ministerio de Educación.<sup>31</sup>
- Finalmente, formación profesional se redefine en términos de un solo concepto de educación general, politécnica y laboral. Esto implica, por otra parte, que las múltiples y necesarias actividades de adaptación,

---

<sup>29</sup> Gómez, V. M., “El sistema unificado de formación para el trabajo en Cuba”, en *Educación técnica y formación profesional en el mundo. Análisis comparativo de siete modelos*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1982.

<sup>30</sup> Ministerio de Educación, Cuba, *Organización de la Educación, 1976-1978*, La Habana, 1979.

<sup>31</sup> Melgarejo, J., “Estudio de Cambios e Innovaciones en la Educación Técnica y la Formación Profesional en América Latina y el Caribe”, No. 9, Cuba, UNESCO, Chile, 1979.

recalificación, actualización, información, especialización ocupacional, etc, continúan desarrollándose en cada centro de trabajo, de manera pragmática, ocasional, con programas *ad-hoc*, de corta duración, sin conferir acreditación educativa y con fines puramente de promoción ocupacional y de aumento de la eficiencia y la productividad de la fuerza laboral.

- \* Otra importante experiencia reciente en la región es la Reforma Educativa de 1982 en Perú, en la que se define a la formación profesional como una modalidad educativa y la integra en un sistema único de enseñanza. La nueva modalidad de "educación ocupacional" se ofrece no sólo en los centros dependientes del Ministerio de Educación, sino en aquéllos de carácter sectorial y dependientes de otros ministerios u organismos públicos y también en las empresas.<sup>32</sup> En los próximos años, una vez que esta Reforma se haya consolidado, será de gran importancia la evaluación de su efectividad externa, de su contribución a la formación para el trabajo y de la capacidad de articulación del sector educativo con el sector productivo y con otros organismos públicos.

---

<sup>32</sup> Ducci, M. A., *Formación profesional...*, *op. cit.*