

CAPÍTULO II

EL CONCEPTO DE AGENCIA NACIONAL DE FORMACIÓN

Una perspectiva comparada

En búsqueda de coordinación, flexibilidad y relevancia para el mercado

En muchos países, la educación y la formación profesionales son provistas por una gran diversidad de instituciones. Frecuentemente, tal diversidad no solo torna compleja la prestación del servicio de formación, sino que también conduce a la duplicación de esfuerzos, especialmente cuando los proveedores de formación operan con poca o ninguna coordinación. Comúnmente, la provisión de formación es compartida por varios cuerpos ministeriales, organizaciones paraestatales, proveedores privados y empresas. En muchos casos esta multiplicidad de instituciones no permite el mutuo reconocimiento de credenciales y, por ello, da lugar a la segmentación del mercado de formación.

Existe una serie de opciones para coordinar a las diversas partes interesadas. Ellas van desde la confianza en una conducción burocrática, en un extremo, hasta la apelación a las fuerzas del mercado, en el otro. En el enfoque de la planificación burocrática, tal como ha sido implementado en varios países, el gobierno asigna los recursos para la enseñanza y la formación profesional de acuerdo a objetivos y prioridades fijados por el sector público, con escasa o nula participación de los demás interesados. En años recientes, muchos países han promovido reformas educativas orientadas al mercado. Es notoria también la necesidad de aumentar el espacio para la elección individual. La desregulación del mercado de formación generalmente implica la introducción de alguna forma de competencia entre las instituciones públicas y privadas. La fe en las fuerzas del mercado supone no solo que se multipli-

carán las ofertas de formación, haciéndolas más sensibles a las necesidades de los empleadores y de los individuos, sino que también se diversificarán las fuentes de prestación.

A mitad de camino entre la regulación estatal y la plena confianza en las fuerzas del mercado, algunos países han intentado establecer algún tipo de asociación entre el gobierno y el sector privado para organizar la provisión de formación. Asociación significa aquí un compromiso institucionalizado y recíproco para el logro de objetivos mutuamente acordados. La aplicación de este concepto a la formación implica que los principales interesados, los empleadores y también los sindicatos, toman parte, junto al estado, en la definición de las políticas a seguir, siempre con el objetivo de promover la generación de consensos. Sin embargo, aunque el concepto de asociación se utiliza para describir un modo de coordinación, en realidad incluye una gran variedad de arreglos posibles. En el modelo tripartito tradicional, la asociación tiene lugar en el nivel central, involucrando, además de al estado, a los empleadores y a los sindicatos en cuestiones de política, así como en la determinación de estándares y en el monitoreo de la calidad de la formación. Por el contrario, el sistema corporativo descentralizado tiende a confiar en la libre negociación entre empleadores y sindicatos, a nivel regional o sectorial, manteniendo en un mínimo la intervención del estado. Las autoridades nacionales de formación pueden estar constituidas sobre un modelo tripartito, aunque pueden también ser un reflejo de la división corporativa o un tipo de asociación liderada por el estado. Ciertamente, puede identificarse toda una gama de mecanismos de coordinación, así como de agencias de formación.

El primer grado de coordinación consiste en el establecimiento de comités o consejos con facultades de asesoramiento únicamente. A pesar de su valor, estos cuerpos no lograrán cambiar radicalmente la situación a menos que se les den claras responsabilidades en la toma de decisiones y en el control sobre la asignación de recursos.

El establecimiento de instituciones específicas dotadas de autoridad legal para recabar y asignar recursos y para formular políticas constituye una forma más avanzada de coordinación. La autonomía de esos cuerpos coordinadores constituye un elemento importante para preservar su naturaleza pluralista. Por ello, el establecimiento de una agencia, o autoridad nacional de formación se ve en un número creciente de países como una prometedora fórmula institucional para mejorar la coordinación de la formación, superar algunas de las limitaciones pa-

decidas por las burocracias ministeriales y fomentar una alianza entre todos los interesados.

En América Latina, la mayoría de los países ha establecido una autoridad nacional para dirigir la formación, frecuentemente en la órbita del Ministerio de Trabajo. En la mayoría de los casos, estos cuerpos coordinadores se financian mediante un impuesto sobre las nóminas salariales, aunque también pueden recibir subsidios del gobierno. Originado a partir del SENAI brasileño, el *modelo latinoamericano* ha sido imitado y adaptado en la región durante más o menos medio siglo. Éste todavía constituye una referencia primordial para el establecimiento de agencias nacionales de formación en países en desarrollo. Un ejemplo reciente es el de Singapur, país que estableció su *Vocational and Industrial Training Board (VITB)* en 1979. En 1992 el VITB se transformó en el *Institute for Technical Education*, reflejando la preocupación por actualizar la provisión de formación, incrementando los requisitos para el ingreso, desarrollando cursos de nivel técnico y ofreciendo servicios de consultoría a la industria. El *Vocational Training Council* de Hong Kong y la *Vocational Training Administration* de Taiwán constituyen otros dos ejemplos de autoridades de formación en la región asiática. Este patrón de organización y administración también puede encontrarse en África, tal como lo refleja la experiencia de Tanzania. En este país, la reforma de 1994 del sistema de enseñanza y formación profesional introdujo un nuevo diseño institucional que incluía al *Vocational Training Board*, responsable de la formulación de políticas y la supervisión general, y la *Vocational Training Authority*, responsable operativo de la provisión de formación.

En la mayoría de los casos, las agencias/autoridades nacionales de formación son financiadas, total o parcialmente, mediante un impuesto específico sobre las nóminas salariales pagadas por las firmas. Esta fórmula de financiamiento también es un derivado directo de la experiencia brasileña. El impuesto sobre las nóminas contribuye a la autonomía de la autoridad de formación; y las decisiones respecto de la asignación de recursos, tomadas de acuerdo a criterios de financiamiento ya aprobados, expresan el principio de asociación.

Junto a la coordinación, que fue generalmente el motivo principal, la búsqueda de relevancia para el mercado y de flexibilidad también contribuyeron a la expansión del modelo de agencia nacional de formación. En realidad, este modelo como tal no existe, es más bien un diseño institucional que inspiró las diferentes modalidades nacionales. La co-

responsabilidad entre los diversos interesados, las formas de financiamiento, el grado de descentralización y las funciones operadas por la agencia son las principales variables que diferencian a los *modelos* nacionales.

La literatura sobre organismos nacionales de formación identifica sus principales funciones de la siguiente forma:

- logro de consensos acerca de los amplios objetivos de la formación;
- manejo de un fondo de formación basado en un impuesto sobre las nóminas salariales;
- desarrollo de estándares acordados y procedimientos de certificación;
- acreditación de las instituciones de formación;
- análisis del mercado de trabajo y de las tendencias ocupacionales;
- desarrollo y difusión de investigaciones sobre aspectos de la formación;
- prestación de la formación; y
- provisión de servicios relacionados con la formación.

La estructuración de la relación entre el sistema de formación, los empleadores y los sindicatos, constituye una característica principal de las autoridades nacionales de formación. Para cada institución, los arreglos institucionales específicos reflejan un diferente equilibrio de poder entre las diversas partes interesadas. En la actualidad, la mayoría de los países procuran ampliar el rol de los empleadores en la provisión y el financiamiento de la formación. Los defensores de un sistema liderado por los empleadores han argumentado que las empresas están en mejor posición no sólo para identificar e incluso anticipar sus necesidades de capacitación, sino también para asegurar la actualización del contenido de la formación, en un mundo en constante evolución tecnológica. El desempeño del sistema dual alemán también sirvió para sostener la idea de que la participación de los empleadores es esencial para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Finalmente, los ajustes presupuestarios han impulsado aun más la idea de transferir responsabilidades al sector privado.

***Prestación de la formación en economías de post-plantación:
lecciones de las experiencias de República Dominicana
y Mauricio***

La República Dominicana y Mauricio comparten con Jamaica algunas importantes características y desafíos. La geografía, la historia, la so-

ciología y la economía son algunos de los aspectos donde los tres estados islas (o casi islas) tienen puntos en común. Los tres se desarrollaron primero como economías de plantación, basándose en unos pocos productos agrícolas de exportación. La sociedad multicultural resultante de esa experiencia histórica dio forma a la dinámica social, así como a las actitudes y valores de sus pueblos.

En la era post-colonial, los tres países han procurado diversificar sus economías a través del desarrollo del turismo y el establecimiento de zonas procesadoras de exportación. En este contexto, las industrias *off-shore* se vieron como un modo de aprovechar una ventaja comparativa sub-utilizada –el bajo costo laboral– para la producción de bienes internacionalmente competitiva.

Un requisito básico para el éxito de las industrias *off-shore* es la disponibilidad de una fuerza de trabajo apta. En este aspecto, los niveles educativos en la República Dominicana, Mauricio y Jamaica son superiores a los alcanzados en muchos otros países en desarrollo. Es posible sostener que las habilidades básicas de lecto-escritura y los conocimientos de aritmética contribuyen significativamente a la adaptación a un ambiente industrial. Por otra parte, las calificaciones profesionales son importantes para aumentar la competencia de la fuerza laboral.

En la República Dominicana, la agencia nacional de formación llamada *Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional* (INFOTEP) fue establecida en 1980, en un esfuerzo por mejorar la preparación de la fuerza de trabajo según los requerimientos del mercado de trabajo. Como tal, el INFOTEP complementó la formación provista por el Ministerio de Educación a través de la división de enseñanza técnica y profesional. Para sostener este nuevo sistema, se estableció un impuesto que pagan las empresas y que contribuye al financiamiento de la formación. Con miras a asegurar la máxima participación de los diversos actores sociales y establecer un sistema orientado al mercado, el INFOTEP se basa en una estrecha colaboración entre empleadores, trabajadores y gobierno. Estos tres actores participan en la administración y asignación de recursos, que constituyen las claves para el proceso de toma de decisiones.

A comienzos de los años noventa, el ambiente internacional cada vez más competitivo, la diversificación de los proveedores de formación y las demandas provenientes de nuevos sectores de la fuerza de trabajo, tales como jóvenes fuera del sistema educativo y del mundo del trabajo

o trabajadores desplazados, hicieron ineludible la transformación de la institución. En un esfuerzo por adaptarse al contexto socio-económico y de formación emergente, el INFOTEP se embarcó en un amplio proceso de reforma en el cual se revisaron su misión, rol, estrategia y modalidades operativas, así como su cultura de administración. Este proceso de reestructuración comenzó en 1994.

Un paso preliminar hacia la modernización consistió en ajustar el concepto de formación. Como agencia de formación tradicional, el INFOTEP había sido diseñado para preparar trabajadores para ocupaciones específicas, preidentificadas y generalmente definidas en forma acotada. En este contexto, el desafío actual consiste en crear un sistema flexible, capaz de adaptar rápidamente los contenidos y la prestación a las cambiantes necesidades, y de proveer enseñanza profesional continua.

Cuadro II.1
Indicadores de desarrollo comparativo

Países	Población en millones (1995)	PBI per capita en US\$ (1995)	Tasa de crecimiento promedio del PBI (1990-1995)	Tasa de analfabetismo (1995)	Tasa neta de escolarización			Gasto educativo total como % del PBI
					Primaria	Secundaria	Terciaria	
Jamaica	2,5	1.510	2,9%	15%	100% (1992)	64% (1992)	6,0%* (1992)	8,2% (1995)
República Dominicana	7,8	1.460	3,9%	18%	81% (1994)	22% (1994)	s.d.	1,9% (1995)
Mauricio	1,1	3.380	4,9%	17%	96% (1995)	62%* (1995)	6,3%* (1995)	4,3% (1994)
s.d.	sin datos							
*	Tasa bruta							

Fuentes: Banco Mundial, *World Development Report*, 1997.
UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1997.

Cuadro II.2
Hacia un nuevo concepto de formación (República Dominicana)

Modelo tradicional	Modelo emergente
<p>Énfasis en el desarrollo de las calificaciones y habilidades necesarias para desempeñar una tarea específica.</p>	<p>Énfasis en el desarrollo de conocimientos, calificaciones, habilidades y actitudes adecuados para el dominio de todos los aspectos de un área ocupacional.</p>
<p>El curriculum es determinado de acuerdo a un perfil ocupacional, construido a su vez a través del análisis ocupacional.</p>	<p>El curriculum es determinado por una Comisión Técnica compuesta por instructores, especialistas en diseño curricular y empresarios con conocimientos en la rama o área específica de formación.</p>
<p>El plan de estudio no está organizado siguiendo un "itinerario de formación" lógicamente estructurado.</p>	<p>El plan de estudio está organizado siguiendo un "itinerario de formación" basado en módulos, cada uno de los cuales tiene una salida, parcial o total, que facilita la movilidad interna hacia y desde los diferentes modos de formación, así como hacia y desde el mercado de trabajo.</p>
<p>Las tareas del taller constituyen el núcleo en torno al cual se articulan y organizan los conocimientos científicos y tecnológicos.</p>	<p>La combinación de tareas en el taller (en la formación dual la empresa es el taller) con actividades teóricas en clase ofrece el marco adecuado para el desarrollo del proceso de enseñanza/aprendizaje.</p>
<p>El maestro es un "trabajador calificado" que utiliza los conocimientos productivos y tecnológicos adquiridos durante su experiencia profesional. Su formación académica y sus calificaciones profesionales no son lo más importante.</p>	<p>Maestros con educación universitaria y formados como instructores técnicos, o tecnólogos con experiencia práctica y de docencia.</p>
<p>Los criterios de evaluación son determinados y aplicados por el instructor. Las evaluaciones son tanto teóricas como prácticas.</p>	<p>Los criterios de evaluación son determinados y aplicados por el grupo de expertos en la ocupación de una Comisión Evaluadora. La evaluación final es teórica, práctica y también formativa.</p>

Fuente: adaptado de INFOTEP.

A medida que la estrategia global se implementa, la agencia está pasando gradualmente de la prestación de formación a la regulación del mercado de formación. Este proceso fue documentado en 1995, en un plan estratégico llamado INFOTEP 2000. De acuerdo con este documento, la provisión de formación debe transferirse a centros de formación acreditados, de los sectores privado y público. Mientras tanto, los centros del INFOTEP deberán dedicarse crecientemente a la formación de los formadores y a la diseminación de nuevas tecnologías. Su nuevo rol incluye también el desarrollo y evaluación de nuevos programas de formación, antes de que sean transferidos a las instituciones acreditadas. La implementación de esta transformación, sin embargo, sólo puede hacerse en forma gradual. Mientras tanto, se espera que la agencia contribuya a las políticas sociales y que juegue un rol importante en activar mediciones del mercado laboral. En 1996 el INFOTEP formó a 7.000 individuos, incluyendo un 68 por ciento de trabajadores y un 32 por ciento de trabajadores desempleados o jóvenes que egresaron de la escuela.

La reforma del INFOTEP también alcanza a los mecanismos de financiación. En un esfuerzo por promover planes de formación en las empresas, y particularmente en grupos de firmas, se han establecido fondos especiales que financian las actividades de formación orientadas a incrementar la productividad del trabajo. La formación es parte de un conjunto más amplio de medidas relacionado con la inversión en nuevas tecnologías y requiere un compromiso para unificar esfuerzos hasta que los objetivos sean alcanzados. Esos fondos específicos se crean mediante la asignación de un 35 por ciento de la contribución obligatoria de las firmas participantes.

La implementación de estos cambios estratégicos y operacionales requiere de una profunda transformación de la cultura institucional y del estilo de administración. Establecido en un ambiente más estable para alcanzar metas menos complejas, el INFOTEP creció durante años como una organización jerárquica y burocrática, relativamente rígida. En el contexto actual, el desafío organizacional consiste en conducir la transición hacia una institución flexible, basada en el trabajo grupal y atenta a las necesidades del mercado laboral.

Finalmente, el rol coordinador de la agencia ha emergido progresivamente como un elemento clave para asegurar la coherencia del sistema global de formación y construir consenso entre todos los interesados. Este proceso no se refiere sólo a la tradicional dimensión tripartita

o a la relación con el Ministerio de Educación, sino que incluye también el diálogo con los desempleados, las ONGs y otros proveedores de formación. En esta perspectiva, el INFOTEP definió un plan nacional de desarrollo y coordinación del sistema nacional de formación. Uno de los desafíos más importantes consiste, probablemente, en mantener el equilibrio entre la satisfacción de las demandas de sus constituyentes iniciales (las empresas), y contribuir a la implementación de políticas nacionales más amplias.

El caso de Mauricio ilustra un enfoque ligeramente diferente en la provisión y coordinación de la formación. Con anterioridad al establecimiento de una autoridad nacional de formación, la prestación de la formación en el país se encontraba dispersa entre diferentes ministerios e instituciones, cada una de ellas manejando sus propias políticas y programas, sin una genuina coordinación. En este contexto, para impartir formación a la fuerza de trabajo las grandes firmas confiaban principalmente en la formación informal y en la formación en el puesto de trabajo.

La necesidad de introducir algún tipo de regulación en la provisión de formación comenzó a sentirse a mediados de los años setenta. Esta pareció haberse disparado por la incapacidad del sistema educativo para satisfacer los crecientes requerimientos de calificación del emergente sector industrial no tradicional. A medida que la economía se encaminaba hacia el pleno empleo y crecía la escasez de mano de obra calificada, el gobierno y los empleadores comenzaron a prestar mayor atención a las cuestiones vinculadas con la formación.

Un primer intento de introducir algún tipo de regulación fue el establecimiento, en 1981, de la *Central Training Office* (CTO), creada para planificar, coordinar y monitorear la formación. En un esfuerzo por reunir a los principales actores, su junta directiva se constituyó con una representación tripartita del gobierno, los empleadores y los sindicatos. Una cuestión muy importante en la operación de este cuerpo coordinador fue el hecho de que los Ministerios de Educación y de Empleo compartieran las responsabilidades. Luego de cuatro años de indefinición en la búsqueda del equilibrio de poder y distribución de responsabilidades, este cuerpo fue disuelto en 1984, sin que se implementara ninguna otra alternativa hasta 1986. Desde entonces, y hasta 1988, la responsabilidad por la planificación y la coordinación de la formación estuvo a cargo del Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico. En 1988, respondiendo a las presiones del sector privado, el gobierno decidió establecer una agencia de formación, bajo la forma de un cuerpo pa-

raestatal: el *Industrial and Vocational Training Board* (IVTB). El IVTB, dirigido por un consejo bipartito compuesto por representantes del gobierno y del sector privado, fue puesto bajo la responsabilidad del Ministro a cargo de la formación profesional y técnica.

De acuerdo a la ley, entre las funciones del IVTB se encuentran el asesoramiento para la determinación de políticas, el análisis de las necesidades, la provisión de formación, y la regulación de la prestación de formación. Con el paso de los años, la institución ha desarrollado una amplia estructura organizacional que incluye funciones complementarias: monitoreo, planificación, financiamiento, prestación de formación, desarrollo del curriculum, certificación y acreditación de proveedores de formación (institucionales o individuales) y de programas. La prestación de formación se lleva a cabo en los centros del IVTB y está orientada a los egresados del sistema escolar. Este sistema de formación es financiado a través de un Fondo, administrado por el IVTB y constituido a partir de un impuesto de formación pagado por todos los empleadores. Además, el IVTB maneja un sistema de subsidios que proveen un incentivo para que los empleadores entrenen a sus trabajadores; sujeto a la aprobación del curso por parte del IVTB, este incentivo combina un reembolso que cubre parte del costo de la formación y una reducción de impuestos para la firma. Vale decir que el IVTB fue concebido como un instrumento para: proveer formación previa al empleo para los egresados del sistema escolar, promover la formación en el empleo de los trabajadores, e impulsar la creación de un mercado de formación. Gracias a la muy favorable situación del mercado de trabajo, el IVTB no debió ocuparse de trabajadores desplazados.

Más allá del desempeño del IVTB, los cambios en curso en el entorno económico requieren un ajuste del modelo de Mauricio. En tanto que economía de una isla relativamente pequeña, el país confía principalmente en el conocimiento y la calificación para mantener sus ventajas comparativas. En la actualidad, las dificultades crecientes en el mercado de trabajo, debidas a una crisis de las zonas procesadoras de exportación, exigen una revisión de la política de formación. La enseñanza y la formación profesionales deben ser capaces de jugar un rol más importante en el apoyo al cambio tecnológico, en la contribución al progreso y en el surgimiento de una economía basada en el conocimiento. Algunos de los desafíos que enfrenta el IVTB consisten en mejorar la calidad de la formación, transformar las actitudes de los empleadores en relación al desarrollo de los recursos humanos, y ajustar la coherencia global del sistema educativo y de formación.

Tal como ocurre con el INFOTEP, la capacidad del IVTB para ajustar no sólo la provisión de formación sino también el concepto mismo de formación, y para reformar las modalidades operativas y las prácticas de administración, constituirá una interesante prueba para evaluar la sustentabilidad del modelo de agencia nacional de formación.

La experiencia reciente de Jamaica: de HEART Trust a la ANF

Los primeros tiempos

Hasta mediados de los años ochenta, el sistema de formación jamaiquino estuvo constituido por una diversidad de proveedores de formación que operaban sin coordinación alguna. La mayoría de las instituciones de formación estaban relacionadas con algún departamento ministerial. Así, el Ministerio de Educación controlaba 130 escuelas secundarias (que ofrecían varios programas preprofesionales), siete secundarias técnicas y el Colegio de Artes, Ciencias y Tecnología. El Ministerio de Juventud y Desarrollo Comunitario operaba 24 centros de formación industrial, dos escuelas profesionales de sectores específicos (automotriz y confecciones), 67 centros de formación comunitarios, 5 centros juveniles comunitarios de formación y 8 campos agrícolas; también administraba un esquema de aprendizaje en pequeña escala. Por otra parte, la Corporación de Desarrollo Industrial de Jamaica ofrecía cursos de formación en diversas firmas industriales y comerciales.

Esta diversidad en la provisión de la formación produjo un flujo considerable de trabajadores calificados. Sin embargo, en un sistema tan fragmentado, la coherencia de la estructura en su conjunto era muy débil. Además, siendo el gobierno el principal operador e impulsor, la formación no era lo suficientemente sensible a las necesidades de los agentes económicos. Con el correr de los años, el sistema creció más allá de la capacidad de financiamiento del sector público. La falta de fondos resultante generó un deterioro gradual de la capacidad de formación, que se reflejó en el insuficiente mantenimiento de edificios y equipamiento, la escasez de materiales de instrucción y la baja calificación de los instructores.

En 1982, luego de la elección de un Primer Ministro conservador, el gobierno y el sector privado unieron esfuerzos para rehabilitar la economía dentro del marco de una política orientada por el mercado, encuadrada en un programa de ajuste estructural acordado con el FMI y

el Banco Mundial. En este contexto, se reconoció la necesidad de mejorar la provisión y administración de formación, y de asociar al estado con los empleadores.

Esta situación llevó a pensar un nuevo modelo de provisión, regulación y financiamiento de la formación. Como pieza central de la nueva arquitectura se concibió una agencia de coordinación, responsable también de la definición de la política nacional de formación. A fin de asegurar la sustentabilidad financiera del proyecto, se diseñó un mecanismo de impuesto a las nóminas salariales. Este diseño institucional también aseguró una mayor participación de los empleadores.

Este debate político e institucional llevó, en 1982, al establecimiento de la Administración de Empleo y Formación de Recursos Humanos (*HEART Trust*). El esquema incluía un Fondo financiado mediante un impuesto del 3 por ciento sobre las nóminas salariales. HEART Trust debía atender las cuestiones de la revitalización, coordinación y adecuación del sistema de formación. Según la ley de 1982, el mandato de la organización consiste en desarrollar, estimular, monitorear y proveer financiamiento para la formación.

Si bien el concepto de agencia nacional de formación fue adoptado y materializado a través de HEART Trust, el contexto institucional impidió al nuevo organismo cumplir acabadamente su papel. En efecto, dado que HEART Trust dependía administrativamente de la Oficina del Primer Ministro, estaba más al servicio de la agenda política del gobierno que del sector privado. La presencia de diez representantes de los empleadores en su junta directiva no fue suficiente para contrarrestar las influencias políticas, por lo que perdió rápidamente el apoyo de los empleadores.

En un contexto socioeconómico difícil, necesitado de medidas de ajuste estructural y con un mercado de trabajo deprimido, el gobierno prefirió usar HEART Trust como herramienta para atender el elevado desempleo juvenil. Por ello, los objetivos de revitalización, coordinación y adecuación se dejaron de lado.

En línea con la estrategia planteada, HEART Trust estableció diez instituciones: las academias. Algunas resultaron de la reconversión de centros preexistentes; otras se crearon con fondos provenientes de la USAID. Las academias se concibieron como complejos residenciales de formación para jóvenes desempleados o desertores escolares. El

traslado de los estudiantes desde sus lugares de residencia, muchas veces ubicados en áreas remotas, servía a la estrategia de facilitar la movilidad del trabajo y acercar los recursos humanos calificados a los lugares de inversión económica. Esta idea se consideraba consistente con un plan de desarrollo industrial basado en la expansión de las zonas procesadoras de exportación. La política de formación fue concebida, entonces, como parte de un esfuerzo global por atraer inversiones extranjeras. Las academias, por lo tanto, constituyeron un cambio respecto del enfoque anterior, que se basaba en centros diurnos de formación, operados por el Ministerio de la Juventud, distribuidos en muchas comunidades y orientados a satisfacer las necesidades locales. Un importante efecto secundario al establecimiento de estas residencias fue el significativo aumento de los costos de formación.

En este proceso, las actividades de HEART Trust se centraron en la administración de las academias, dejando de lado la función de coordinación. De hecho, HEART Trust entró gradualmente en competencia con otras instituciones, creciendo las tensiones con los otros dos grandes proveedores de educación y formación técnica y profesional: el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Juventud.

Muchas de las dificultades se debieron a la resistencia al surgimiento de una nueva agencia y a su enfoque organizacional burocrático. Los Ministerios contaban con poco personal, peor remunerado que el personal al servicio de HEART Trust, regida por un estatuto diferente. Los funcionarios públicos también sintieron que HEART Trust estaba invadiendo el terreno que tradicionalmente les había pertenecido, lo que constituyó una poderosa fuente de resistencia. También resultó difícil atraer y retener personal calificado en el sector público, donde las remuneraciones no eran competitivas con las del sector privado.

Mediante el Programa de Egresados de Escuela, HEART Trust intentó también promover la formación en el puesto de trabajo. Si bien esto constituyó un importante paso, la respuesta de los empleadores fue modesta, a pesar de los considerables créditos fiscales; además, HEART Trust no estaba entonces bien preparada para regular la formación en el puesto de trabajo.

Como resultado de la opción de política elegida y debido a la considerable inercia y resistencia burocrática, HEART Trust fue incapaz de desempeñar la tan necesaria función de coordinación y de crear un sistema orientado a la satisfacción de la demanda. Del mismo modo, el Fondo

HEART, creado a partir del impuesto del 3 por ciento a las nóminas salariales, quedó restringido a un limitado rol financiero: la financiación de los programas operados por la HEART Trust. Si bien tales mecanismos permitieron ahorrar recursos del gobierno, no lograron generar un sentimiento de propiedad entre los empleadores, ni contribuyeron a estimular la oferta de formación.

Este primer e inconcluso intento por establecer un cuerpo coordinador mostró que, a pesar de sus méritos potenciales, el concepto de una agencia nacional de formación puede resultar difícil de implementar. En particular, su éxito puede verse afectado por variables políticas e institucionales. Entre las condiciones necesarias claves para ello se encuentran ciertamente un genuino compromiso político, la transparencia y una estrecha colaboración con las empresas.

En 1989, el cambio de gobierno proporcionó la oportunidad para revisar la experiencia anterior. Sin embargo, el concepto de autoridad nacional de formación, así como el mecanismo de financiación basado en el impuesto sobre las nóminas salariales, se mantuvieron. La reestructuración de la HEART Trust debía dar lugar a una verdadera Agencia Nacional de Formación (ANF), un cuerpo que fuera al mismo tiempo autónomo y sensible a las necesidades y puntos de vista de las empresas. El diseño de la nueva institución se benefició, en buena medida, con el trabajo que se estaba realizando a nivel subregional dentro del marco de la Comunidad del Caribe. En efecto, la Estrategia Regional de Educación y Formación Técnica y Profesional, adoptada por los Ministros de Educación del CARICOM en mayo de 1990, proveyó la base conceptual para desarrollar, mejorar y coordinar la formación (ver a continuación *Cuadro II.1* y *Figuras II.1* y *II.2*). La nueva HEART Trust/ Agencia Nacional de Formación se creó oficialmente en 1991.

Implementación del concepto de Agencia Nacional de Formación (ANF)

El primer paso dado para independizar a la Agencia de la agenda política consistió en transferir la responsabilidad sobre la Administración, de la Oficina del Primer Ministro al Ministerio de Educación. El segundo paso apuntó a consolidar el rol de la nueva Agencia, a través de la definición de nuevos objetivos operacionales:

- lograr una óptima utilización de los recursos, efectividad en el manejo de los costos y eficiencia operativa en las instituciones que comprenden el sistema de EFTP;

Cuadro II.1 Establecimiento de una Agencia Nacional de Formación

Razones

Para la efectiva prestación de la EFTP resulta esencial la existencia de un Sistema Nacional de Formación efectivo y bien manejado. El Sistema comprende dos subsistemas esenciales y complementarios de formación: institucional y en la planta.

La formación institucional es coordinada usualmente por varios ministerios, la Universidad, cuerpos profesionales y otras organizaciones relacionadas. La formación en la planta es coordinada por la industria. Para evitar omisiones o superposiciones en los programas de formación y para lograr un continuum, la coordinación general y la administración de un Sistema Nacional de Formación debe incluir vínculos funcionales entre los diversos ministerios, organizaciones y otros sistemas que tienen impacto sobre la EFTP. La coordinación y administración de este sistema podría alcanzarse gracias al establecimiento de una Agencia Nacional de Formación. Estos vínculos pueden verse en la *Figura II.1 – Modelo de Sistema Nacional de Formación*. Los diversos vínculos aceleran el flujo de información hacia la Agencia Nacional de Formación, a fin de facilitar la toma de decisiones y las actividades de coordinación y monitoreo.

Composición

La Agencia Nacional de Formación debe comprender a representantes del Ministerio de Educación, instituciones de formación, la industria, los sectores público y privado, los sindicatos y la comunidad. La Agencia Nacional de Formación puede desarrollarse a partir de los sistemas existentes de administración de la EFTP. Por ejemplo, las juntas establecidas para las instituciones técnicas podrían incorporar a otras personas a fin de lograr la composición recomendada para llevar a cabo las funciones de la Agencia Nacional de Formación. El Secretariado técnico que preste servicios para la Agencia Nacional de Formación podría desarrollar sus funciones a partir de las designaciones de tiempo parcial del personal permanente de otras agencias del continuum educación/formación.

Funciones

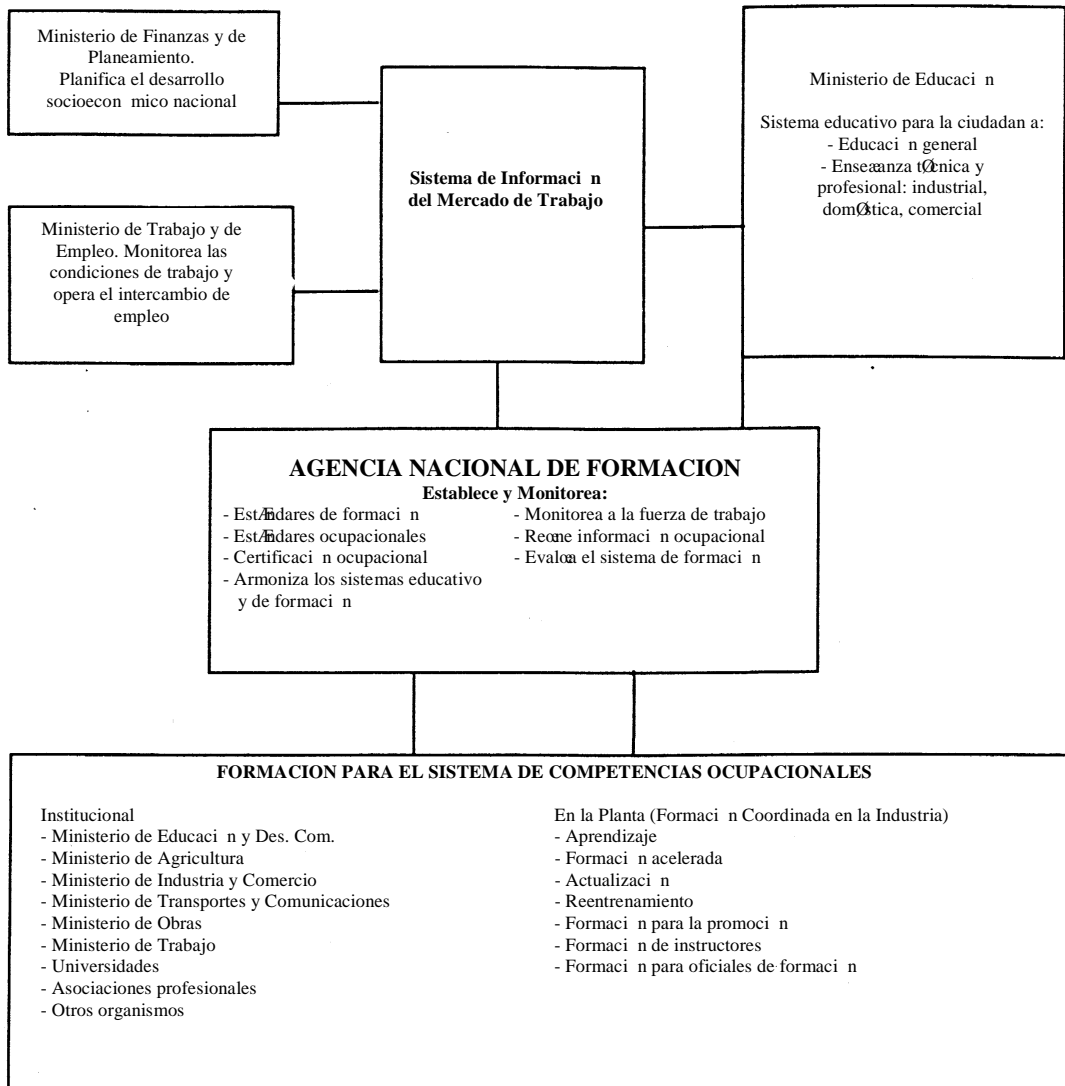
La coordinación y el manejo de la EFTP será la función principal de la Agencia Nacional de Formación. Por medio de subcomités y del uso de personal técnico, la Agencia Nacional de Formación puede coordinar y monitorear estas actividades esenciales:

- identificación de necesidades de formación;
- establecimiento y monitoreo de estándares de formación, y monitoreo de la prestación de formación;
- evaluación y certificación;
- armonización de las actividades de los sistemas educativo y de formación, en los niveles formal y no formal;
- monitoreo de la demanda y oferta de mano de obra;
- coordinación del acopio de información ocupacional;
- evaluación del sistema de formación en términos de eficiencia y efectividad;
- publicación de materiales;
- monitoreo y difusión de actividades curriculares;
- difusión del uso de los recursos disponibles;
- coordinación y ejecución de programas de promoción y motivación;
- monitoreo de la orientación de la formación y de las carreras;
- monitoreo de la formación de docentes/instructores;
- orientación de los programas de formación para que permanezcan en coordinación con el Sistema de Información del Mercado de Trabajo.

Fuente: *Regional strategy, technical and vocational education and training*, Secretariado de la Comunidad del Caribe, mayo de 1990.

Figura II.1

Modelo de Sistema Nacional de Formación



Fuente: *Regional strategy, technical and vocational education and training*, Secretariado de la Comunidad del Caribe, mayo de 1990.

- promover la expansión y el desarrollo continuo del sistema de EFTP a fin de satisfacer la demanda efectiva por trabajadores calificados y semicalificados;
- actuar como promotor de la incorporación del sector privado en la dirección y ejecución de la EFTP en Jamaica;
- asegurar que las disposiciones administrativas y para la instrucción cumplan, en todas las instituciones de formación, con los estándares establecidos; y
- administrar el cumplimiento del Acta de la HEART Trust con respecto a las contribuciones de los empleadores y el bienestar de los formandos.

Las enmiendas de 1994 al Acta de creación de HEART Trust autorizaron y permitieron la implementación de la Agencia Nacional de Formación, así como el establecimiento del Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional (*National Council on Technical and Vocational Education and Training, NCTVET*). Sin embargo, debe señalarse que el proceso de reforma no afectó el marco legal que regulaba el manejo y las actividades de la Agencia. En particular, la ANF nunca recibió facultades jurídicas adicionales para coordinar la formación. Se prefirió expandir la prestación de formación por parte de HEART Trust, a revisar los mecanismos de coordinación. Esta expansión tuvo lugar por medio de la transferencia de varias instituciones a HEART Trust, especialmente los centros de formación y los centros de formación de instructores (*Vocational Training Development Institute, VTDI*) originalmente operados por el Ministerio de la Juventud, así como la responsabilidad por el programa de aprendizaje. Más tarde, en 1995, una institución adicional, el Instituto Nacional de Herramientas e Ingeniería (*National Tool and Engineering Institute, NTEI*) fue transferido de la JAMPRO a HEART Trust. Sin embargo, tales decisiones deben verse como medidas tácticas antes que como un reflejo de la nueva estrategia de la agencia reformada. En efecto, la intención declarada no era, y no lo es hoy, asignar actividades operativas adicionales a la HEART Trust, sino asignar la provisión de la formación a instituciones externas. La racionalidad detrás de esta política consiste en separar la regulación de la formación, de su prestación efectiva. En cierta medida, los ajustes hechos al diagrama organizativo de la Agencia de 1991 reflejan esta preocupación, en la medida en que los departamentos de prestación de la formación fueron separados de aquellos vinculados a la planificación, financiamiento y control de la calidad (ver Figs. II.2 y II.3).

El primer experimento de una agencia nacional de formación en Jamaica (1982-1989) dejó dos lecciones de relevancia general. Primera: un

Figura II.2
Heart Trust. Estructura organizacional, 1991

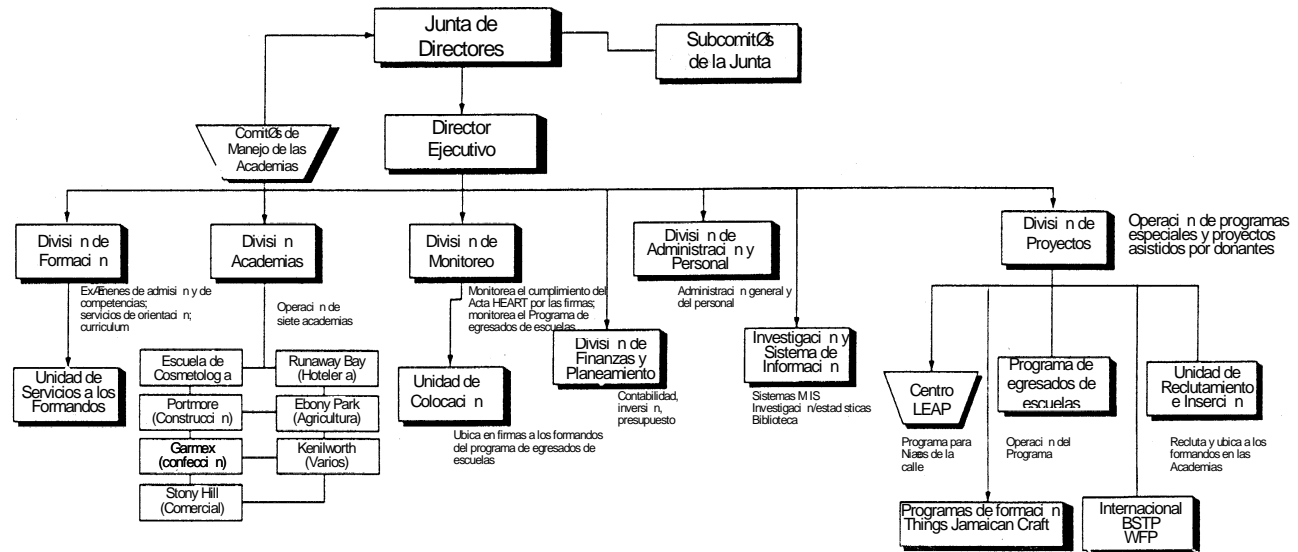
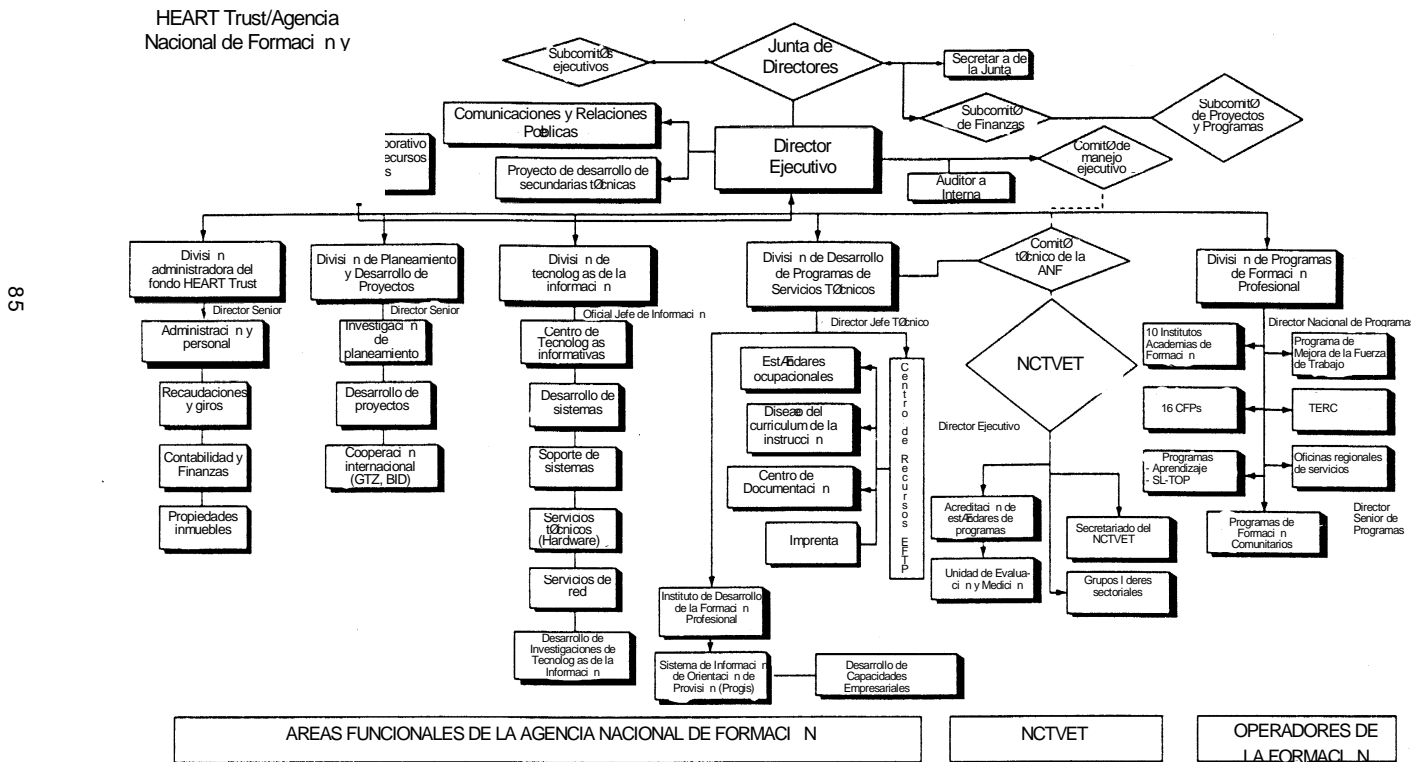


Figura II.3
HEART Trust/NTA y NCTVET
Estructura organizacional, 1998



cuerpo tal debe ser verdaderamente autónomo, significando esto también autonomía frente a interferencias políticas. Segunda: el éxito requiere una genuina representación del sector privado.

A fin de satisfacer estas dos condiciones, la estrategia elegida implica tres opciones principales: (i) desplazar la responsabilidad sobre la Agencia de la Oficina del Primer Ministro al Ministerio a cargo de Educación; (ii) reformar la estructura organizacional y de administración; y (iii) definir una nueva política de formación orientada a establecer un sistema nacional de formación coherente y orientado a la demanda. Si bien los cambios en esa dirección han sido significativos, aún parece difícil lograr la plena participación de los empleadores, especialmente en un contexto de dificultades económicas. El progreso ha sido incluso menor en la clarificación del rol y responsabilidad de los sindicatos; nuevamente, esta tarea se dificulta aún más por la pérdida de afiliaciones y la erosión de la representatividad de los sindicatos.

Desde 1994, la definición e implementación de un sistema nacional de calificaciones ha sido un importante factor para incentivar la participación de los empleadores. Del mismo modo, la reforma que se busca implementar en el esquema de aprendizaje implicará sustanciales esfuerzos para persuadir a los empleadores, y posiblemente a las organizaciones sindicales, de la importancia de ofrecer más oportunidades a los jóvenes. Estos desarrollos sugieren que la cuestión de la asociación entre estado y empleadores está siendo abordada mediante mecanismos políticos, en oposición a mecanismos legales tales como la modificación del equilibrio de poder al interior de la junta y de sus miembros. Asumiendo que diferentes combinaciones de instrumentos legales y de política conducirán a diversos patrones y resultados de participación, podría parecer tentador forzar las comparaciones con otras experiencias tales como las de República Dominicana y Mauricio. Sin embargo, también está claro que el concepto de una autoridad nacional de formación varía de acuerdo a las tradiciones y circunstancias nacionales. En gran medida, las soluciones institucionales en relación a la formación están determinados por factores contextuales. El análisis y comparación de los diversos casos requieren reconocer el hecho de que los países tienen diferentes conceptos de participación social y se encuentran en diferentes etapas de su desarrollo socioeconómico. Tales diferencias explican las diferentes opciones en la conformación de la agencia nacional de formación. Puede esperarse que, en Jamaica, una vez que las acciones de política se encuentren plenamente implementadas, los aspectos institucionales requieran ser revisados.