

INTRODUCCIÓN

En todo el mundo, los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) se enfrentan a una dura lucha para ponerse a la altura del cambio global y sus dramáticas consecuencias económicas y sociales. Invariablemente, la reforma de la gestión de la EFTP se encuentra en el centro de las estrategias para abordar la cuestión. Así, cada vez más se difunde la sensación de que los gobiernos, y más específicamente los ministerios de educación, no deberían ser los únicos actores, o ni siquiera los principales, en el proceso de toma de decisiones o en la planificación e implementación de las políticas de EFTP. Otros actores claves, en primer lugar los empleadores y en general los distintos sectores sociales, tienen el legítimo derecho de hacer oír sus voces y de involucrarse activamente en las cuestiones relacionadas con la EFTP. Además, la movilización de los esfuerzos colectivos se constituye en un hecho fundamental para mejorar la eficiencia del sistema y su contribución a las metas económicas y sociales.

Por muchos años, la EFTP en Jamaica ha estado sujeta a una serie de cambios institucionales y políticos. Una de las reformas más significativas consistió en el establecimiento, en 1991, de una Agencia Nacional de Formación (ANF)¹ responsable del financiamiento y operación del sistema de formación. Los defensores del concepto de Agencia Nacional de Formación sostienen que una institución autónoma, financieramente estable, libre de interferencias políticas y cercana a los empleadores, puede estar en mejores condiciones para proveer una formación orientada a la demanda. Ciertamente, la experiencia ha mostrado que, en muchos casos, el sector público ha estado naturalmente más inclinado a adoptar un enfoque orientado a la oferta.

El relativo éxito de muchos países latinoamericanos que asignaron la responsabilidad de este tipo de formación a una institución específica,

¹ En el caso de las denominaciones institucionales, se ha optado por traducir sólo las más usuales, manteniéndose la denominación en inglés para las restantes; para éstas, la primer referencia incluye una propuesta de traducción con fines exclusivamente orientativos; la lista de abreviaturas también incluye traducciones con este mismo objeto (N. del T.).

dotada de autonomía e independencia financieras, fue una fuente de inspiración para muchos otros, incluso más allá de los límites de América Latina y el Caribe. Jamaica es un ejemplo reciente de esta tendencia. Sin embargo, mientras el así llamado “modelo latinoamericano” fue desarrollado en un período de industrialización y en un contexto de expansión del empleo en el sector moderno, la experiencia jamaicana tiene lugar en un ambiente mucho menos favorable. Este ambiente refleja las condiciones vividas hoy por la mayoría de las economías latinoamericanas, del Caribe y África. La cuestión clave para la formación actual ya no es crear un sistema fuerte y coherente que pueda satisfacer la creciente demanda del mercado de trabajo, sino más bien inventar un nuevo sistema, estrechamente relacionado con el mercado de trabajo y capaz de reconciliar objetivos económicos y sociales. Al tiempo que aún existe la necesidad de producir, en una escala relativamente pequeña, una fuerza de trabajo competitiva para apoyar a los sectores dinámicos de la economía, generalmente en actividades de servicios, los sistemas de formación deben cada vez más tomar en consideración la expansión permanente del sector informal y atender las demandas para contribuir al alivio de las tensiones sociales.

A diferencia de lo que sucedió con sus predecesores latinoamericanos cuando fueron establecidos, Heart Trust/NTA debe enfrentar un doble desafío: construir un sistema de formación coherente (orientado a la oferta) y adaptar las instituciones de formación a los nuevos mercados (orientándolos hacia la demanda). Antes de 1991, la formación se brindó de un modo fragmentado y sin coordinación: factores históricos habían originado una diversidad de proveedores, vinculados a diversos ministerios y con escasas conexiones entre ellos. Como consecuencia, cada organización había desarrollado sus propias ofertas y estrategias, sometidas a veces a una gran interferencia política, y la transparencia del sistema era mínima, tanto para las empresas como para los individuos. El establecimiento de una Agencia Nacional de Formación se pensó ante todo para introducir coherencia y transparencia. El cambio institucional fue también la señal de un claro distanciamiento del régimen anterior, frecuentemente dominado por la agenda política. Un esperado e importante efecto secundario de la reforma fue también el de restaurar la imagen de la formación ante los empleadores y el público en general. Mientras que el refuerzo de los vínculos entre la formación y el mercado de trabajo, así como la participación de los representantes de los empleadores en la nueva institución sirvió para mejorar su percepción acerca de la EFTP, cambiar la opinión de la gente ha resultado más complejo. Por esto, la EFTP no goza de una alta estima social en Jamaica. Si bien este patrón

es compartido con muchos otros países, en Jamaica las actitudes negativas hacia la enseñanza profesional pueden estar agravadas por un síndrome post-colonial, legado de una economía de plantación con trabajo esclavo.

Además de lograr que la formación sea coherente, eficiente y atractiva, la Heart Trust/NTA debe aprender a enfrentar la declinación secular de la economía, combinada con el crecimiento del sector informal y la extensión de la pobreza. A partir del reconocimiento de la existencia de vulnerabilidad económica, segmentación del mercado de trabajo y fragmentación social, la Agencia debe ser capaz de generar un sistema que, a un mismo tiempo, esté orientado al mercado y sea socialmente sensible. La combinación de estos dos objetivos requiere una nueva filosofía de la formación, en la que la reforma de las instituciones de formación existentes se acompañe con el otorgamiento de mayores responsabilidades a los empleadores, la desregulación de la provisión de formación y la búsqueda de formas innovadoras de brindar formación a grupos en desventaja.

Esta publicación explora la experiencia de la Heart Trust/NTA de Jamaica en su intento de hacer que la provisión de formación sea más coherente, de implementar nuevas vías de autonomía para las instituciones de formación y mecanismos de incentivos, y de establecer un mercado abierto de formación. Estas tendencias tuvieron lugar en un momento en el que el gobierno estaba expandiendo el sector privado en ese país. El año 1991, que vio nacer a la Agencia Nacional de Formación, también marcó la segunda fase de un programa de privatización iniciado en 1981. Por ello, los esfuerzos por incrementar la participación de los empleadores en la regulación de la formación y en el desarrollo de calificaciones deben verse en un marco más amplio de políticas cuya intención global consistía en reducir los roles del gobierno, incrementando los del sector privado. Gran parte de la implementación de esta política se basó en los principios de mercado.

No existen dudas de que la reciente experiencia jamaicana ilustra cuestiones, desafíos y opciones comunes a muchos países de ingresos medios, en contextos de bajo crecimiento económico. Si bien las estrategias de abordaje son necesariamente intersectoriales, la gestión de la formación representa una preocupación significativa por mejorar la competitividad de la economía y mantener la cohesión social dentro del cambio global.

Los análisis de las cuestiones que ponen de relieve las características principales de la reforma de la gestión de la formación en Jamaica se presentan de la siguiente forma. En el *Capítulo I*, un perfil del país describe el entorno en el cual opera la Agencia Nacional de Formación, con especial referencia al trasfondo institucional, económico y educativo. Se hace el intento de expresar esta información en forma de desafíos concretos para el sistema de formación.

El *Capítulo II* está dedicado a la presentación y discusión del “modelo de Agencia Nacional de Formación”. La revisión de la experiencia de otros países en aplicar el modelo provee un marco comparativo para identificar las características distintivas de la Agencia Nacional de Formación de Jamaica. Desarrollos específicos describen el proceso histórico que condujo a su establecimiento. Esta perspectiva de largo plazo ayuda a clarificar los factores y la racionalidad que explican los cambios institucionales y de política que han afectado a la formación de recursos humanos desde los años ochenta. Las reformas sucesivas de la EFTP pueden relacionarse fácilmente con el cambio de la agenda política, que pasa de la autoconfianza y la propiedad colectiva de los medios de producción claves, a la privatización y al crecimiento orientado a la exportación.

El *Capítulo III* analiza la provisión y las políticas de formación. Las tendencias históricas en matrícula, recursos y gastos testimonian el notable crecimiento del sistema de formación. También se provee información sobre los modos de formación, las calificaciones enseñadas, así como acerca del modelo operativo usado para manejar la Agencia y regular el sistema de formación. Esta descripción documenta el gradual desplazamiento de una organización de formación tradicional, fundamentalmente involucrada en la operación de centros de formación, hacia un cuerpo complejo, basado cada vez más en la formación en la empresa, apoyando el surgimiento de un mercado de formación y hallando formas innovadoras para ofrecer programas de formación específicos a comunidades rurales pobres y a otros grupos en desventaja.

El *Capítulo IV* está dedicado a un análisis en profundidad de dos componentes claves de la política en curso: la reforma de las instituciones de formación y la mayor participación de los empleadores en la prestación de formación a través de mecanismos de incentivos. Estos desarrollos reflejan claramente una nueva filosofía de la formación. En este contexto emergente, las instituciones de formación van viéndose como agentes del desarrollo local y como actores genuinos de la comunidad en la que se ubican. Además, están diseñándose nuevos incentivos para enrique-

cer la asociación con las empresas y contribuir al establecimiento de una fórmula cooperativa de formación, en la que las responsabilidades por impartir calificaciones sean compartidas entre las instituciones de formación y los empleadores.

En las conclusiones se presenta un sumario de las principales características y lecciones de la experiencia jamaicana. La experiencia de Heart Trust/NTA confirma algunos de los elementos que dieron lugar a muchas historias de éxitos en América Latina. La autonomía relativa frente al Ministerio de Educación, la disociación respecto del sistema escolar, la proximidad a la industria y la estabilidad financiera son ciertamente ingredientes importantes. Sin embargo, las dificultades halladas indican también los límites del modelo de Agencia Nacional de Formación en un contexto de estancamiento del empleo y fragmentación social. Si bien se ha vuelto una necesidad facilitar el tránsito de los jóvenes hacia el sector informal, esto no puede ser visto como una alternativa al redespliegue del sistema de formación. Tampoco puede ofrecer una forma satisfactoria de alivio de la pobreza, en tanto no existe evidencia de que el crecimiento del sector informal haya ayudado a los pobres de un modo efectivo para afrontar las duras condiciones económicas. Los desafíos más complejos que enfrentará la Agencia Nacional de Formación en los años venideros vendrán probablemente de la necesidad de equilibrar las metas económicas y sociales, visto que tal reconciliación es posible.