

## Cuadro 2.1

### El “modelo latinoamericano” de capacitación

Un esquema similar al expuesto para el caso de Brasil se utiliza en otros países de Latinoamérica y el Caribe. Dicho esquema, denominado “modelo latinoamericano” (Middleton, J., Ziderman, A. y Van Adams, A., 1993) o modelo “I y S” (De Moura Castro, C., 1998) tiene como principales exponentes - además del SENAI, SENAR, SENAC y SENAT de Brasil - al SENA de Colombia, SENATI de Perú, INFOTEP de República Dominicana, SECAP de Ecuador, INCE de Venezuela,<sup>1</sup> INA de Costa Rica, INTECAP de Guatemala, INFOP de Honduras, INSAFORP de El Salvador, INATEC de Nicaragua e INAFORP de Panamá. Respondían al mismo esquema dos instituciones que han sufrido drásticos cambios como el INACAP de Chile y el CONET de Argentina.<sup>2</sup> Se trata, en algunos casos, de organizaciones de gran envergadura, que cuentan con infraestructura moderna, mecanismos de formación de formadores y dinámicas de actualización curricular.

Un rasgo distintivo de estas instituciones es la participación privada en los órganos de conducción. Variando entre países se encuentra, en muchos casos, una conformación paritaria que incluye a trabajadores y empleadores junto a los representantes del Estado. Esta participación debía garantizar el vínculo con las demandas del mercado de trabajo. Sin embargo, en la práctica dicho objetivo no es de fácil cumplimiento. La dificultad para una sintonía fina aumenta si existen, como ocurre actualmente, permanentes turbulencias económicas y drásticos cambios tecnológicos. Estos cambios originan, entre otras consecuencias, un desequilibrio entre la edad promedio de los empleados de las empresas – potenciales capacitandos - y la de los formadores de las instituciones paraestatales de capacitación. Este desequilibrio – que constituye un alerta sobre una potencial obsolescencia tecnológica del capital humano de los instructores - se torna muy relevante si existen restricciones presupuestarias para actualizar sus competencias. Es relevante también cuando los sistemas de remuneración del personal docente se basan en la antigüedad y no en incentivos que premien la actualización y la excelencia. Dado que las dos circunstancias reseñadas son habituales, la diferencia de perfiles demográficos potencia el desajuste entre oferta y demanda.

Por otra parte, según ha indagado el INCAE<sup>3</sup> en Centroamérica, los sectores privados, pese a su participación formal en los directorios de los institutos, no se sienten representados por

---

<sup>1</sup> Con su grupo de institutos autónomos INSBANCA, INSPROSEG, INCATEX, INAPET, INCATUR, INCAPEN e INAGRO.

<sup>2</sup> La fecha de creación de la mayoría de estas instituciones coincide con el auge del modelo de sustitución de importaciones. La lógica con que fueron concebidos fue, en consecuencia, la de proveer la mano de obra requerida por el proyecto de industrialización de los países de la región. Su desarrollo estuvo influenciado por la idea de que el stock de capital humano acumulado en el período formativo podía servir para toda la vida.

<sup>3</sup> INCAE es una institución multinacional privada de enseñanza superior sin fines de lucro, que se dedica a la docencia e investigación en el campo de la administración y la economía para, desde una perspectiva mundial, entrenar y formar individuos capaces de asumir con éxito los más altos cargos gerenciales. Fue fundada en 1964 por iniciativa de la comunidad empresarial y los gobiernos de Centroamérica. Cuenta con la asesoría de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard.

las autoridades que provienen del sector empresario. Perciben además que, en la mayoría de los casos, sus demandas no son tenidas en cuenta. Este hecho se origina en que la representación empresaria suele estar vinculada – en muchas ocasiones - a cualidades personales de los participantes (su dinamismo y flexibilidad ) o a apetencias de poder y tiene poco que ver con la real demanda del mercado de trabajo. Señala el INCAE que al no existir mecanismos para canalizar adecuadamente la información de las empresas, la participación de algunos pocos empresarios en los directorios no garantiza que la formación sea pertinente para las demandas del mercado laboral. Se puede suponer que situaciones similares se presentan en muchas – o quizás la mayoría – de las instituciones del modelo “I y S”.

La eficiencia interna de estas instituciones habría sido, según surge de los datos del INCAE, reducida. Los ingresos eran, en la década del ‘90, razonablemente estables, ya que provenían de un impuesto específico sobre la nómina salarial siendo irrelevantes aquellos provenientes de la venta de servicios o cobro de “matrícula”. No operaba, en consecuencia, un mecanismo natural de racionamiento de demanda que funciona en los mercados convencionales, por lo que se perdía todo indicio respecto a la importancia relativa de los requerimientos de los sectores productivos (Giordano O., Mitnik F., et al., 1998).

Prueban lo expuesto, al menos para el caso de Centroamérica en la década del ‘90, los datos de cobertura que indicaban que - con la excepción de Costa Rica - la proporción de trabajadores cubierta era, en relación a la PEA, muy pequeña. Lo mismo ocurría con el monto asignado por trabajador, que no permitía producir un impacto significativo en el nivel de competitividad.

Existen también dudas respecto a la incidencia en los costos de gastos generales originados por una frondosa burocracia. Se señala además que estas instituciones podrían haber producido, al desalentar las inversiones directas por el sector privado, una distorsión en el mercado de formación.

Es de señalar, finalmente, que el sistema “I y S” descuidó, como consecuencia de su rol monopólico, el carácter rector del sistema de formación (asumido, en países como Australia, por la autoridad nacional en el área de la formación para el trabajo<sup>4</sup>). En consecuencia, no tuvo incidencia como contralor de la calidad sobre el sistema privado que se desarrolló en las últimas décadas.

Los debilidades señaladas reducen las ventajas que, frente a la alternativa de promover un mercado con un fuerte control de calidad, otorga la valiosa memoria institucional que los organismos de larga trayectoria pueden generar. El heredero de esa memoria podría ser asumido, en un nuevo modelo para la región, por un ente rector del sistema con capacidad para financiar, establecer criterios y normas de calidad, realizar diseños técnico pedagógicos, formar a los formadores y, fundamentalmente, financiar rigurosos registros estadísticos y etnográficos e investigaciones académicas desde diversas perspectivas.

---

<sup>4</sup> Australian National Training Authority (ANTA)