

**Políticas Públicas de Trabalho e
Renda na América Latina e no Caribe**

**Processos de integração supranacional
e articulação de políticas públicas**

Tomo I

2003



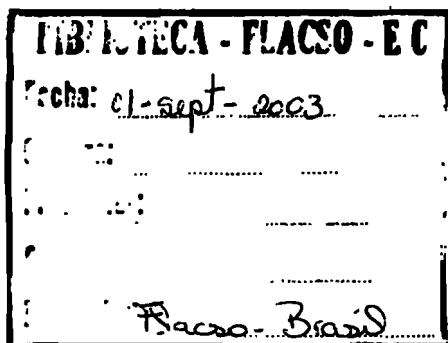
**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000
CEP: 70165-970 Brasília-DF • Brasil
Telefax: 55 (61) 328-6341 / 328-1369
E-mail: flabras@zaz.com.br
www.flacso.org.br

**Programa: Co-Edições
Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)**

**Coleção:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E
GERAÇÃO DE RENDA**

**Edição:
Abaré Editorial**
SCS, Quadra 6 – Bloco A – Edifício Presidente – salas 305/307/309
tel. (61) 321-3363 – fax. (61) 223-5702
e-mail: diretoria@editorialabaré.com.br



Sumário

Tomo I – Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda <i>Ayrton Fausto</i>	9
--	---

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda <i>Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Sílvia Yamoulas</i>	27
--	----

Palavras dos representantes das instituições organizadoras

<i>Osmar Chobfi</i>	49
<i>Guillermo Campero</i>	52
<i>Nassim Mebedff</i> (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador)	54
<i>Pedro Daniel Weinberg</i>	66

Parte I: Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional <i>Renato Baumann</i>	74
---	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i>	95
---	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Sílvia Cristina Yamoulas</i>	125
---	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i>	166
--	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile
Arturo León B. e Ernesto Espíndola A. **188**

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase
nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil
Carmen Guimarães Mebedff. **218**

Parte II: Formação profissional e integração regional

Formación profesional, productividad y trabajo decente
Fernando Casanova **234**

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.
Luiz Antônio Cunha **263**

Parte III: A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional
y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR
Maria Carmen Ferreira Harreguy **340**

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea
Javier Ferrer Dufol **406**

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos
Graciela Bensusán **434**

La dimensión laboral en los procesos de
integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y
Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Norma Samaniego **472**

Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional

La dimensión laboral en los procesos de
integración: TLCAN-MERCOSUR
Graciela Bensusán e Landy Sanchez **514**

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos
de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais
Marcela Pronko **573**

Tomo II – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
Ayrton Fausto **9**

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda
Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yamoulas **27**

Parte V: A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários

Governos

Los procesos de integración: aspectos políticos y laborales
Guillermo Campero – Asesor Especial del Presidente de la República de Chile **50**

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro
Eduardo Paes Saboia – MRE-Brasil **71**

Comentários e Debate
Pedro Galin – MTESS-Argentina **79**

Trabalhadores

La armonización de las políticas públicas laborales en el MERCOSUR según la perspectiva de los trabajadores: una aproximación al tema
Julio Godio – Instituto del Mundo del Trabajo-Argentina **95**

Comentários
Álvaro Padrón – CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur; Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical – Brasil; Eduardo Pereyra – PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores– Uruguay; Luiz Antônio Souza da Silva – CUT– Central Única dos Trabalhadores – Brasil; Oscar Nieva – CGT – Confederación General del Trabajo – Argentina; Pedro Parra Gaona – CNT – Confederación Nacional del Trabajo – Paraguai; Valdir Vicente de Barros – CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores – Brasil **179**

Empresários

A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul
segundo a perspectiva dos empresários (transcrição)

Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil **206**

Comentários e Debate

Enrique Mantilla – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;
José Sanchez Herrero – Feprinco– Federación de la Producción, la
Industria y el Comercio – Paraguai; *Miguel Oliveros* – CIU – Cámara
de Indústrias de Uruguay – Uruguai **224**

Anexos:

Anexo 1: Declaração Sociolaboral do Mercosul **238**

**Anexo 2: Regulamento Interno da Comissão
Sociolaboral do Mercosul** **247**

Anexo 3: Protocolo de Ushuaia **255**

Anexo 4: Agenda do evento **258**

Anexo 5: Lista de participantes **263**

Anexo 6: Abreviaturas e Siglas **268**

Parte II

Formação profissional e integração regional

Expositores:

Fernando Casanova

Luiz Antônio Cunha

Formación profesional, productividad y trabajo decente¹

*Fernando Casanova*²

El presente trabajo aborda los procesos de cambio que han tenido lugar en el campo de la formación profesional de América Latina y el Caribe en los últimos decenios, y el modo como las instituciones de formación de la región los han enfrentado. Se presta particular atención a los vínculos de la formación con aspectos vinculados al desarrollo económico y social de los países, como lo son la productividad, la competitividad y el objetivo del trabajo decente.

1. El contexto de los cambios

Ya con un pie en el siglo XXI, es claro para todos aquellos que se interesan por la formación profesional y trabajan en ella que este campo está asistiendo a profundos y fascinantes cambios. Como otros, se trata este de un fenómeno que tiene lugar en todo el mundo, aunque de maneras diferentes. América Latina y el Caribe, una región que durante décadas tuvo un “sello” particular a la hora de organizar y gestionar la formación profesional, no es en este sentido una

¹ Este texto, presentado durante el Seminario por Pedro Daniel Weimberg, Director del CINTERFOR/OIT, fue publicado bajo el mismo título en el Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Número 153, 2002, Boletín CINTERFOR/OIT – Segunda Epoca, Págs. 29-54.

² Consultor de CINTERFOR/OIT. (E-mail: casanova@cinterfor.org.uy).

excepción. Porque si en algo rinde tributo la formación profesional americana a su pasado es, precisamente, en que perdura aún de forma vigorosa aquella tradición de intentar siempre un desarrollo propio, original y con una fuerte identidad.

Cuando se intenta analizar, aunque solo sea someramente, como en el caso de este trabajo, los cambios que tienen lugar en cualquier campo de actividad (como la organización y gestión de la formación profesional en la región), resulta ineludible detenerse antes a ponderar aquellas cosas que cambiaron en el contexto en el cual se ubica y desarrolla el campo analizado. Muchos otros trabajos ya han estudiado lo que podríamos denominar como el "macro-contexto" de los cambios, es decir, de qué forma han afectado el campo de la formación profesional procesos como las nuevas formas de mundialización de la economía, de apertura comercial, de ajuste económico, de desarrollo tecnológico, de apuesta por nuevos modelos de inserción económica internacional de los países, sumados a los desafíos tanto históricos como más recientes en materia de distribución de la riqueza, de integración y de cohesión social.

Este trabajo no llegará a ese extremo, ya de por sí profusamente abordado. Se ha elegido en cambio, y si se quiere, un contexto más "modesto": el de la propia formación profesional. Nos limitaremos a aquellos aspectos que han sufrido transformaciones, como qué se entiende por formación profesional, quiénes se interesan por ella y cómo participan los distintos actores y qué tipos de relación establece la formación profesional con otros campos de la política social y económica. Se procura echar algunas luces para entender no solo qué ha cambiado en materia de su organización y gestión, sino también acerca del por qué han tenido lugar estos cambios.

La formación profesional en el centro de los debates nacionales

Que las sociedades latinoamericanas otorgaron una gran importancia a las políticas de formación profesional durante al menos toda la segunda mitad del pasado siglo está fuera de duda. Señal de ello es que la mayoría de los países tomaron, antes o después, la decisión de crear instituciones nacionales de formación profesional, de asignarles fórmulas estables de financiamiento en montos significativos, de dotarlas de esquemas de gestión que les aseguraran un cumplimiento eficaz de la misión que les

había sido encomendada: proveer de trabajadores calificados y semicalificados a las industrias nacionales en expansión.

Tal vez en parte por esta misma prioridad dada a la formación profesional, en general se tendió a asumir que este era un tema de competencia casi exclusiva de las instituciones en ella especializadas. Esto aconteció aun cuando, en la mayoría de los casos, se había tomado las precauciones de involucrar en su gestión a diversos actores, tales como los Ministerios de Trabajo, las cámaras empresariales y los sindicatos.

En contraste con esta situación, una de las características fundamentales de la formación profesional en la actualidad, y desde hace por lo menos una década, es que ella se sitúa centralmente en los debates nacionales. Señal de ello es su inclusión como un capítulo destacado en diversos acuerdos o pactos nacionales, generalmente tripartitos, pero en algunos casos también bipartitos, en materia de productividad, salarios, empleo y equidad social. También pueden considerarse como síntomas de esta misma centralidad la más frecuente presencia y el mayor grado de concreción que el tema de la formación profesional adquiere en varios de los convenios colectivos por rama o sector de actividad alcanzados en distintos países durante la década de 1990.

Existen, sin embargo, otros planos donde se hace más patente el renovado interés por la formación profesional por parte de actores distintos de las instituciones nacionales. Los Ministerios de Trabajo de todos los países de la región cuentan actualmente con unidades o servicios especializados en materia de formación profesional y se ocupan crecientemente por el diseño de políticas activas de mercado de trabajo que, más allá de sus diferencias naturales en virtud de la situación peculiar de cada país, siempre incorporan la formación y la capacitación como aspectos centrales y estratégicos. Tanto el actor empresarial como el sindical revelan un interés creciente en participar de la toma de decisiones en materia de políticas públicas de formación y en el control y gestión de los fondos a ellas destinados, sea en el ámbito de instituciones de formación profesional, sea en los espacios surgidos en los Ministerios de Trabajo en el ámbito nacional, regional o local.

El advenimiento de la sociedad del conocimiento

Que la formación profesional adquiriera el grado de centralidad antes

anotado tiene mucho que ver con el advenimiento de la denominada "sociedad del conocimiento". Esta denominación pretende describir en términos simples, lo que constituye una de las tendencias más claras y vigorosas de nuestro tiempo: la importancia creciente que el factor conocimiento asume dentro de las nuevas formas de organización y gestión de la producción y el trabajo, así como en las nuevas reglas de la competencia a nivel global.

Efectivamente, el conocimiento posee hoy una importancia equivalente a la que en otros momentos de la historia detentó la tierra, los bienes de capital e, incluso, la propia tecnología. En la carrera por incrementar el valor agregado de productos y servicios, y por lograr diferenciarse y competir eficazmente en el nuevo contexto global, solo el conocimiento, expresado a través de las capacidades aplicadas por los trabajadores en sus respectivos contextos organizativos, productivos y laborales, aparece como un factor efectivo e incrementable de forma permanente para contribuir a los objetivos de productividad, calidad y competitividad.

En forma análoga, si en el pasado la propiedad de la tierra o de los medios de producción eran los factores preponderantes que estructuraban las sociedades en términos tanto económicos como sociales y políticos, hoy acceder o no al conocimiento se convierte en la frontera que separa a los miembros plenos de la sociedad de los no plenos o excluidos.

De lo anterior se deriva que, tanto para apuntar a los objetivos económicos de productividad y competitividad, como para hacer frente a los procesos de desintegración y exclusión social, el acceso al conocimiento se transforma en una cuestión crucial. La educación en general y la formación profesional en particular, cobran especial relevancia como instrumentos privilegiados para el acceso al conocimiento. Y su potencial aporte a objetivos tanto económicos, como sociales y políticos, la hace atractiva para los distintos intereses existentes en la sociedad.

Ello explica en buena medida por qué un tema como la formación profesional, antes circunscrito a instituciones especializadas, hoy concita la participación de otros actores como Ministerios de Trabajo, Ministerios de Educación, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, entre otros.

Formación y políticas laborales: la formación profesional como espacio y tema de negociación

Resulta casi una conclusión natural que la formación profesional, en tanto posee una capacidad potencial de aporte a objetivos de carácter diverso y de concitar la confluencia de intereses distintos, se haya convertido simultáneamente en objeto y espacio de negociación.

En América Latina y el Caribe se observa un sostenido incremento y diversificación de experiencias y ámbitos donde la formación profesional es objeto de negociación. Ello ocurre entre Estados en el marco de los procesos de integración regional y también dentro del propio Estado entre aquellas visiones más cercanas al mundo de la educación y otras que colocan un énfasis mayor en la realidad productiva y laboral. Es objeto de negociación entre gobiernos, empresarios y trabajadores en algunos casos, y en otros, exclusivamente entre los dos últimos actores. Se negocia la formación profesional en instancias nacionales, pero también en ámbitos sectoriales, regionales y locales.

A su vez, y en contextos donde el diálogo social y la negociación se vuelven difíciles en temas tales como el empleo, el salario, las leyes laborales y la seguridad social, el campo de la formación profesional se revela como un espacio donde los acuerdos son comparativamente más fáciles, aun cuando se parta de intereses y puntos de vista disímiles.

Pero, el que la formación profesional se haya ganado un sitio destacado dentro de las políticas laborales, y que sea crecientemente visualizada como un campo estratégico y de negociación, tiene que ver no solo con su intrínseca relevancia como factor de acceso y difusión de conocimiento. A este respecto importa realizar al menos dos consideraciones:

- Primero, el hecho de que la formación profesional posea la capacidad de aportar significativamente al logro de objetivos diversos, que representan en buena medida intereses también diversos. La formación profesional es simultáneamente un instrumento de política productiva y de política social. Ella contribuye tanto al incremento de la productividad y la mejora de calidad y competitividad, como a la integración y cohesión sociales, y a la igualdad de oportunidades. La formación no solo prepara para el trabajo, sino también para la vida en comunidad, para el

pleno ejercicio de la ciudadanía. La concurrencia, entonces, de actores con distintos intereses refleja el intento de cada cual por hacer prevalecer los propios y priorizar aquellos principios y objetivos que le son más caros. El establecimiento de mecanismos y espacios de diálogo social y negociación sobre formación profesional aparece, entonces, como la vía más adecuada para representar esos diversos intereses y asegurar que, a través de la participación, se llegue a un equilibrio que explote todo el potencial de esta herramienta.

- Segundo, la formación profesional no sólo es un tema laboral en sí mismo, sino que guarda estrecha relación con todos aquellos temas relevantes que son objeto de negociación dentro de los sistemas laborales. Ella se vincula con el empleo, porque es una de las vías principales para asegurar el acceso a las competencias que hoy son requeridas en el mercado de trabajo. Se relaciona con el salario, porque a través de sus aportes a la productividad y competitividad (también estos temas laborales), contribuye al incremento de los beneficios y habilita a negociar sobre su distribución. Tan obvios como trascendentes son los vínculos entre formación profesional y condiciones y medio ambiente de trabajo, o con la seguridad y salud laboral. Esto quiere decir que la negociación sobre formación profesional no se agota en sí misma. Ella conduce necesariamente a la negociación sobre otros temas y permite, en la mejor de las hipótesis, la emergencia de nuevas visiones y estrategias que faciliten la confluencia de intereses y de esfuerzos.

Formación y políticas de desarrollo científico y tecnológico

La estrecha relación que la formación profesional mantiene con el mundo de la producción y el trabajo, le plantea a este campo de actividad un desafío permanente en términos de acompasar su desarrollo, tanto conceptual como operativo, a los cambios que tienen lugar en materia científica y tecnológica en aquel contexto.

La historia de este acompasamiento, que se podría denominar como de actualización tecnológica, en las instituciones de formación profesional americanas ha conocido momentos diferentes. Sin embargo, y a la hora de realizar un balance, habría que decir que ellas consiguieron

realizar una actualización tecnológica adecuada, sobre todo si se las compara con otras esferas de la educación, como la regular y específicamente la educación media técnica. Lo dicho no quiere decir que no existan situaciones de rezago tecnológico, que las hay, pero sí que estas instituciones han sido el único espacio en el cual ha habido esfuerzos sistemáticos y acumulativos en materia de articulación de la formación profesional con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica.

La relación entre formación profesional y tecnología posee, sin embargo, diversas dimensiones. La primera, está dada por el hecho de que la propia actividad formativa constituye un proceso de transferencia tecnológica a los aprendices y trabajadores y, a través de ellos, a las empresas. Ello marca de por sí un desafío para cualquier institución, programa, política o sistema de formación: el que los contenidos y los métodos de la formación se hallen actualizados tecnológicamente para asegurar su adecuación y pertinencia a los contextos productivos y laborales concretos de cada país, sector o empresa.

La segunda dimensión de importancia, es que la formación es parte de la base sobre la cual se asientan las políticas de desarrollo científico y tecnológico. En efecto, así como resulta difícil el concebir políticas activas de mercado de trabajo sin el componente formativo, una política de desarrollo tecnológico no llega a estar completa sin adecuada preparación tanto de las personas que intervienen directamente en la generación de innovaciones, como de aquellos que tendrán a su cargo su implementación operativa y su adaptación a las situaciones concretas de trabajo.

Pero existe una tercera dimensión en que la relación entre formación y tecnología cobra relevancia, cual es que una formación integral solo es posible cuando está inserta plenamente dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica. Así lo han entendido diversas instituciones de formación profesional de la región que, a la par que continúan expandiendo su oferta formativa, procuran complementarla con servicios tecnológicos a los sectores productivos y las empresas. Ello encierra una serie de ventajas:

- Se favorece la ya citada actualización tecnológica de las instituciones y centros de formación.
- Se ofrece a los sectores productivos y empresas un abanico de servicios que buscan atender a la globalidad de las necesidades

de la empresa y no solo a los que refieren a las demandas de calificación, brindando una mayor dosis de pertinencia a los propios servicios formativos.

- Se facilita la adquisición de aquellas competencias que hoy son más requeridas por los nuevos enfoques de gestión de la producción y el trabajo, siendo el trabajador no ya un mero ejecutor de tareas prescritas, sino un individuo capaz de entender y relacionarse con el cambio tecnológico, con capacidad de adaptar y manejar las innovaciones introducidas e involucrase en procesos de mejora continua.

Formación y políticas educativas: la educación a lo largo de la vida

Hoy en día, tanto el sistema de educación regular como los diversos sistemas de formación se encuentran enfrentados a un nuevo contexto que plantea desafíos de gran envergadura. Dentro de estos, probablemente el mayor sea el de adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas a los nuevos perfiles laborales surgidos como consecuencia de las transformaciones acontecidas en el mundo productivo y la nueva realidad del empleo.

Sin duda se trata esta de una situación que viene a afectar más a los sistemas regulares de educación que a la formación, históricamente más vinculada al devenir productivo y laboral. Esa es una de las causas del progresivo acercamiento que se constata entre ambos sistemas, así como también del surgimiento de algunas de las más innovadoras iniciativas que tienen lugar en la región y que tienden a normalizar la oferta de formación y educación con base en los actuales perfiles de competencia laboral.

En todo caso, existe hoy un extenso consenso, tanto en el ámbito político como de la sociedad, en el sentido de que es preciso reestructurar la oferta de educación y formación en términos suficientemente flexibles como para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación. Nadie puede esperar hoy que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige una actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse. La educación y la formación,

efectivamente, están en mutación; en todos los ámbitos se observa una multiplicación de las posibilidades de aprendizaje que ofrece la sociedad fuera del ámbito escolar, y la noción de especialización en el sentido tradicional viene siendo reemplazada en muchos sectores modernos de actividad por la de competencia evolutiva y adaptabilidad.

Se trata este de un cambio básicamente cualitativo. Si antes alcanzaba con transmitir determinados conocimientos técnicos y ciertas habilidades manuales para que los individuos se incorporaran a un empleo que los estaba esperando, ahora es preciso entregar toda una gama de competencias que anteriormente no eran suficientemente enfatizadas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Estas han de ir acompañadas, además, por las nuevas competencias técnicas requeridas que son relativamente menos específicas que en el pasado: idiomas, informática, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Resulta entonces prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional: encontrar un primer empleo, buscar uno nuevo, iniciar un emprendimiento empresarial, recalificarse a través de cursos, y formarse permanentemente: ocupado o desocupado, en su casa o en su lugar de trabajo.

2. Vínculos entre la formación, la productividad y el trabajo decente

El aporte de la formación a la productividad y la competitividad

El binomio productividad-competitividad es reiteradamente citado como clave en los esfuerzos por construir procesos exitosos de desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe.

La productividad es genéricamente entendida como la relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla. También puede ser definida como la relación entre los resultados y el tiempo utilizado para obtenerlos: cuanto menor sea el tiempo que lleve obtener el resultado deseado, más productivo es el sistema.

A pesar de que en no pocas ocasiones se privilegian determinadas estrategias basadas en el incremento de la intensidad del trabajo, ello redundará en general en aumentos muy reducidos de la productividad.

La esencia del mejoramiento de la productividad radica en trabajar de manera más inteligente, no más intensa.

Si bien existen diversos enfoques y tipos de programas de mejoramiento de la productividad, existe un consenso básico en términos de que no es posible introducir y utilizar ninguna técnica nueva ni ningún plan moderno a este respecto, sin contar con un personal bien formado e instruido en todos los niveles.

Está claro, por otra parte, que la mejora de la productividad depende de varios factores y no sólo de la calificación de los trabajadores. Aspectos tales como la innovación tecnológica y los esquemas de gestión de la producción y el trabajo son sin duda fundamentales. Y aunque las mejoras (o retrocesos) en materia de productividad pueden ser medidos y comparados, no resulta tan sencillo dimensionar el aporte específico de cada factor en la obtención de determinados resultados. Ello no quita que, desde cualquier perspectiva, se considere que, aun sin mayores posibilidades de cuantificar sus efectos, la formación desempeña un papel relevante y absolutamente imprescindible dentro de toda estrategia genuina de elevación de la productividad.

El término competitividad, por su parte, en su acepción más literal hace referencia a la capacidad de competir que posee una empresa, sector o país en el marco de la economía. Si bien este sentido ha tenido vigencia para todas las épocas, adquiere especial relevancia en el contexto actual de globalización económica, donde los procesos de apertura comercial permiten traslucir con mayor evidencia tanto las fortalezas como las debilidades de aquellos actores económicos.

Existen, sin embargo, diversos enfoques acerca de cuáles son las estrategias y, sobre todo, la combinación de medidas que pueden resultar más adecuadas. De una parte encontramos los ejemplos de estrategias que se basan fundamentalmente en medidas que tienden a abaratar los costos de producción, tales como las decisiones en materia de política cambiaria, exoneraciones tributarias o de reducción de costos laborales (salarios, indemnizaciones por despido etc.). De otro, se plantea la necesidad de realizar esfuerzos – no necesariamente contradictorios con los anteriores – que apunten a un horizonte estratégico marcado por el logro de lo que se ha dado en llamar “competitividad sistémica”.

Una de las principales diferencias entre uno y otro enfoque de la competitividad radica en el diferente alcance temporal de sus planteamientos de política. El primer enfoque es, en general, el adoptado con el objetivo de obtener resultados más o menos inmediatos, frente a coyunturas que se revelan como adversas. El enfoque de la competitividad sistémica apunta, en cambio, al largo plazo. No depende de un conjunto acotado y relativamente sencillo de medidas, sino de un complejo abanico de políticas que, integradas, darían como resultado una posición globalmente más competitiva de la economía. Políticas de inversión en desarrollo de infraestructura pública y privada, de innovación y desarrollo tecnológico, de integración de sectores y cadenas productivas, de inversión en capital humano (educación, formación y capacitación), son algunos de los instrumentos más típicos propuestos por este enfoque.

Es justamente dentro de este segundo enfoque que a la formación profesional corresponde un papel más claro y relevante. Se entiende así que las inversiones orientadas a elevar la calificación de la población son en sí mismas acciones que propenden a elevar la competitividad y, a la vez, refuerzan la efectividad de otras líneas de política complementaria.

La actual diversidad regional en materia de formas de organizar la oferta de formación profesional revela, entre otros aspectos, diversos enfoques acerca de cómo acometer de forma más eficaz los objetivos del aumento de la productividad y la competitividad. Esto supone atender a cuestiones tales como la cobertura de los sistemas, la calidad de la formación impartida, la actualización y adecuación a las necesidades y demandas del mercado de trabajo y la sociedad en general.

Lo anterior lleva a una serie de preguntas, que se buscan responder por diversas vías en los distintos modelos institucionales de la formación.

Con relación a la cobertura: ¿Debe buscarse una mayor cobertura dotando de más recursos a las instituciones oficiales? ¿o más bien se trata de desarrollar mercados de formación o redes que permitan utilizar más eficientemente los múltiples recursos formativos existentes?

Respecto a la calidad de la formación: ¿Ella puede ser eficientemente controlada y asegurada en el marco de las instituciones específicas y sus centros de formación? ¿o deberían desarrollarse mecanismos de aseguramiento de la calidad que alcancen a toda la oferta, pública y privada del país? ¿Puede el mercado asegurar por sí solo la calidad de la formación?

Con relación a la actualización y adecuación a la demanda: ¿Están las instituciones de formación en condiciones de implementar estrategias eficaces para ello? ¿o es mejor que las decisiones sobre formación específica esté en las manos de la empresas, como garantía de adecuación? ¿Qué se debe entender por demanda de formación?

El trabajo decente requiere una formación decente

El trabajo decente ha sido caracterizado como un concepto en construcción, de carácter integrativo y de profundo contenido ético. Desde el seno de la OIT, organismo desde el cual se viene promoviendo tal concepto con gran énfasis, se le describe como integrado por al menos cinco aspectos fundamentales:

- trabajo productivo y seguro
- con respeto por los derechos laborales
- con ingresos adecuados
- con protección social
- con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

De lo anterior se puede inferir un giro complementario a lo que ha sido la preocupación por la escasez de empleo, a fin de llevar los esfuerzos en la dirección de la procura de una también necesaria mejora en la calidad del trabajo. Es así que la noción de trabajo decente significó un punto de inflexión importante, al introducir y destacar el contenido ético del trabajo, complementando el análisis de la dimensión cuantitativa del empleo con el de su dimensión cualitativa.

Generar más oportunidades de trabajo y que estas contengan a su vez las características que hacen al concepto de trabajo decente es, sin duda, un desafío al que han de concurrir diversos instrumentos. Con toda lógica es posible argumentar que la formación es no sólo uno de dichos instrumentos, sino también uno especialmente relevante.

En primer lugar, si un trabajo decente es, entre otras cosas, aquel en el que se respetan los derechos laborales, entonces, indudablemente, un trabajo decente deberá respetar el derecho fundamental de los trabajadores a la formación profesional. Como ya

fuera señalado en por CINTERFOR/OIT en anteriores documentos, el derecho a la formación profesional está reconocido no solamente en la legislación comparada, en las Constituciones y en las normas internacionales, sino que además forma parte del elenco de derechos humanos o derechos fundamentales. Hoy en día está fuera de discusión que “la educación y la formación constituyen un derecho para todos”, tal como lo establece el párrafo 8 de la Resolución sobre el Desarrollo de los recursos humanos adoptada en la 88ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

También se considera como un derecho fundamental el que se corresponde con la igualdad de oportunidades en materia de trabajo e ingresos, donde han sido demostradas las repercusiones, positivas o negativas según el caso, de la estructura de oportunidades de acceso a la educación y la formación profesional. En este sentido, es ya ampliamente conocida la relación positiva que existe entre niveles de calificación y niveles de ingreso. Del mismo modo, también es conocida la situación de estructuras de ingresos inequitativas que se basan, entre otros factores, en un desigual acceso al conocimiento. De ahí es posible inferir que una formación adecuada mejora las posibilidades de que los trabajadores que la reciben accedan a ingresos de igual carácter, y que la mejora en las condiciones de equidad en el acceso a las oportunidades de formación repercute favorablemente en la igualdad de acceso a trabajos con ingresos adecuados.

El objetivo de un trabajo productivo, ya abordado en el apartado anterior, pasa necesariamente por una formación profesional que contribuya adecuadamente a su consecución, tanto desde sus contenidos y enfoques metodológicos, como desde sus formas de organización. Y es claro, además, que las mejoras en materia de productividad no pueden ser realizadas a costa de poner en riesgo la vida y salud de los trabajadores y trabajadoras, aspecto este —el de la seguridad y salud laboral— que solo puede ser eficazmente atendido mediante el instrumento de la formación profesional.

La relevancia de la formación entre los instrumentos que propenden a brindar una mayor protección laboral y social es actualmente reconocida, tanto más cuando los mercados de trabajo tienden a mostrar crecientes márgenes de incertidumbre e inestabilidad. Existen de una parte evidencias de que la elevación de los niveles de calificación

tienden a mejorar las oportunidades de encontrar un empleo, mantenerlo o encontrar otro nuevo o, lo que es igual, de mantener márgenes aceptables de estabilidad en el mercado de trabajo. Sin embargo, en contextos restrictivos como los actuales, donde los márgenes de creación de empleo son reducidos, y más reducido aún es el objetivo de crear empleo de calidad, un esfuerzo en solitario de la formación profesional solo posibilitaría, en la mejor de las hipótesis, cambios en el "orden de la fila" o, si se quiere, "filas más equitativas", pero no soluciones de orden general.

La anterior situación parece requerir no sólo un esfuerzo en términos de repensar la formación profesional, sino también los campos de política –tanto económica como social– con los cuales ella se relaciona. Parece claro que una estrategia de formación profesional puramente reactiva frente a los problemas actuales solo puede, en el mejor de los casos, alcanzar un carácter remedial, que compense o "alivie" los efectos más regresivos del funcionamiento de la economía y los mercados de trabajo. Para alcanzar un grado máximo de efectividad, la formación profesional no puede dejar de ser concebida en términos estratégicos, con metas que superen los estrechos límites del corto plazo.

Como ya se mencionó, en el pasado los modelos institucionales de organización de la formación profesional tuvieron, entre otras virtudes, la de encontrarse en una relación funcional a determinadas estrategias de desarrollo económico y social. Dichas estrategias, más allá de los límites que posteriormente encontraron, también poseían la característica de fijarse metas de largo plazo, en función de las cuales ordenaban los diferentes dispositivos de política, entre ellos los correspondientes a la formación profesional.

Por tanto, no sólo resulta imprescindible pensar la formación profesional en términos estratégicos, sino que las restantes áreas de política hagan otro tanto, ordenadas en función de objetivos políticos, económicos y sociales de largo plazo que configuren auténticos "proyectos de país". Las dificultades de dicha tarea son por demás evidentes, principalmente por la reducción de los márgenes de acción autónoma de los estados nacionales y sus gobiernos, pero ella es sin duda imposible de acometer sin proyectos de futuro elaborados consensuadamente como auténticas políticas de estado.

Lograr situaciones de mayor estabilidad laboral depende, como en otros planos donde la estabilidad es también buscada, de una ampliación de los márgenes de previsibilidad de los escenarios futuros. Como otras inversiones, las que se realizan en formación requieren de horizontes visualizables y cierta previsibilidad, dicho esto tanto para las empresas, como para los trabajadores y todos los actores económicos y sociales.

En este marco, el diálogo social aparece como el mejor camino para la construcción de dicha visión estratégica en el plano nacional, de los distintos planos de la política pública y en las empresas a través de la negociación colectiva. A este respecto la formación profesional tiene mucho para aportar a partir de las experiencias pasadas y actuales en materia de diálogo social y participación, y en tanto “espacio de aprendizaje” para desarrollar el dialogo social en otros planos.

En resumen, la formación profesional posee un relevante papel en la consecución del objetivo de un trabajo decente para todos. Primero, porque no es posible un trabajo decente sin atender a este derecho fundamental, y segundo, porque ella resulta fundamental para la concreción de cada una de las dimensiones que lo caracterizan. Pero ello solo será posible en la medida que las formas institucionales de organización de la formación profesional se ocupen de crear las condiciones que hagan posible una formación decente para todos.

3. Las instituciones de formación profesional asumen el desafío del cambio

Resulta casi natural que un modelo de organización de la formación, como lo fue el de las instituciones nacionales que comenzaron a surgir en la década de 1940 y continuaron fundándose hasta entrada la década de 1970, haya permitido visualizar tanto sus aciertos como sus errores, virtudes y defectos, logros y carencias. Todo ello es posible, en primer lugar, porque disponemos de la posibilidad de observar un desarrollo histórico que abarca cerca de seis décadas. La mirada crítica se enriquece, además, desde dos fuentes: por el surgimiento hacia fines de los años setenta y comienzos de los ochenta de nuevos enfoques en materia de organización de la formación profesional, y la posterior implementación de proyectos y políticas amparados en nueva lógica, pero también por la propia capacidad de autocuestionamiento y transformación de las instituciones de formación profesional.

Que las instituciones de formación profesional americanas no sólo fueron capaces de adaptarse y transformarse en el pasado, sino que también lo continúan haciendo en el presente, queda de manifiesto en una serie de aspectos que se analizan a continuación.

Nuevos esquemas de organización institucional

Una de las críticas más recurrentes al modelo de la institución nacional de formación profesional se dirigen hacia su tamaño y lo “pesado” de su estructura. Se hace referencia así a las instituciones convertidas en instrumentos para la expansión del empleo público, a organigramas organizacionales excesivamente complejos, a la consiguiente carga burocrática, a una lógica centralista de la gestión y administración, al peso del personal administrativo en el total de la plantilla, a su lentitud para la toma de decisiones y su implementación, a su politización y utilización con fines ajenos a la función para la que fueron creadas, entre otros señalamientos de una larga lista. Estas críticas no sólo fueron válidas sino que aún lo son, y llevaron en más de un caso a la extinción de la institución en su antiguo formato o a su traspaso a una gestión directa privada.

Ahora bien, ¿quiere decir lo anterior que las instituciones no tomaron nota de estas críticas y que han sido incapaces de transformarse? Varios ejemplos de la región muestran no sólo que no se puede dar respuestas concluyentes a lo anterior, sino que, muy por el contrario, las instituciones continúan siendo capaces de reformularse ellas mismas y colocarse a la altura de los desafíos que hoy se les plantean.

Un primer esfuerzo emprendido en varios países por sus instituciones nacionales de formación profesional va, justamente, en la adecuación de su estructura organizacional. De la existencia de múltiples niveles jerárquicos se pasa a estructuras más “livianas” u “horizontales”, con la supresión de las múltiples jefaturas y secciones intermedias. Se sustituye progresivamente la lógica burocrática de la organización por la estructuración del organigrama con base a procesos: atención al usuario, desarrollo y servicios tecnológicos, administración y finanzas, servicios formativos, etc. Se complementa lo anterior con la adopción de modernos enfoques de gestión, como los equipos de mejora continua del servicio, y la búsqueda de una certificación parcial o total de la institución con base en los estándares ISO.

La segunda línea de transformación se ha dirigido directamente a desmontar la lógica centralista de la mayoría de estas instituciones, carácter que, en general, tendían a compartir con las restantes instituciones y servicios públicos. Se constata así, la implementación de reformas que van en el sentido, tanto de una mayor desconcentración, como descentralización de la gestión y administración institucional. Ganan así en competencias, atribuciones y recursos las unidades o servicios regionales y locales, quienes pasan a disponer de un mayor margen de maniobra para atender más eficaz y eficientemente, y sobre todo con mayor grado de pertinencia, a las demandas de sus respectivas áreas de acción. También, y en un sentido más sectorial que geográfico o político-administrativo, diversas instituciones reconvierten sus antiguos centros de formación multisectorial en centros especializados en determinados sectores o cadenas productivas, favoreciendo tanto una lectura más cercana de las demandas de éstos últimos, como una mejor actualización tecnológica y la diversificación de los servicios ofrecidos.

La tercera tendencia o línea de transformación, que será más detalladamente abordada en los siguientes apartados, refiere a la apertura institucional, al establecimiento de alianzas, acuerdos de cooperación y de complementación con otras organizaciones y actores.

¿Una nueva misión institucional o la búsqueda de nuevos caminos para realizarla?

Si hubiese que construir una respuesta a esta pregunta ella mostraría que han acontecido ambas cosas: las instituciones han redefinido su misión y también vienen ensayando nuevos caminos para su cumplimiento.

En el pasado, las instituciones normalmente concibieron su función como la de calificar a los trabajadores –individualmente considerados– para su inserción en el mercado de trabajo. Cumplían así una doble función: la de facilitar a los trabajadores su acceso al empleo y la de satisfacer la demanda de las empresas por contar con personal calificado o semicalificado.

Hoy en día, aun cuando se mantienen los anteriores objetivos, la misión que tienden a adoptar las instituciones es la de atender, oportuna y eficazmente, a las demandas tanto de la población como del sector productivo. Ello comprende por un lado, a los objetivos de integración

social, la elevación de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación y el trabajo y, por otro, a la elevación de la competitividad y la mejora de la productividad de las empresas, los sectores productivos y las economías nacionales. Ello significa que, a la par que el trabajador individual continúa siendo un sujeto de atención prioritario, surgen otros nuevos, igualmente importantes. Las empresas consideradas en tanto organizaciones productivas y generadoras de empleo, los sectores y cadenas productivas, las incubadoras y viveros de empresas, los parques industriales y tecnológicos son, entre otros, el nuevo público de las instituciones que han venido reformulando su misión institucional.

Pero, como se dijo, las instituciones de formación profesional vienen ensayando nuevos caminos que les permitan cumplir cabalmente con su nueva y más amplia misión. Como en otras áreas, el cambio en las estrategias de intervención tiene en su raíz un previo cambio conceptual. Sintéticamente expuesto, este sería que se abandona la concepción de la política pública de formación aislada, con su propia lógica y autorreferente, por la de la formación como un componente trascendente, pero en definitiva uno más, de las políticas tanto productivas y tecnológicas como sociales.

El ya mencionado enfoque de atención a sectores y cadenas productivas, la diversificación de servicios (en especial hacia el área tecnológica), el establecimiento de acuerdos de cooperación y alianzas con universidades e institutos tecnológicos, e incluso el establecimiento de centros en parques tecnológicos e industriales, son algunas de las estrategias mediante las cuales las instituciones procuran concretar su aporte a las políticas productivas y de desarrollo tecnológico.

La coordinación y cooperación con los Ministerios de Trabajo en el marco de las nuevas políticas activas de mercado de trabajo, la utilización de modalidades y estrategias formativas flexibles y desescolarizadas, como los talleres públicos o los cursos móviles, las alianzas con organizaciones sociales y no gubernamentales, y la búsqueda de acercamientos con los sistemas de educación regular, forman parte del esfuerzo de las instituciones de formación profesional por integrarse plena y eficazmente en las políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos.

Y con ambos fines, la continuidad de la ya tradicional apertura al diálogo social, reforzada ahora con nuevas instancias en el ámbito local

y sectorial, se constituye en una herramienta que no sólo ayuda al cumplimiento de la renovada misión de las instituciones, sino que las legitima ante otros actores como un espacio de encuentro de intereses diversos, que necesariamente deben confluir en el ánimo de resolver las grandes cuestiones nacionales pendientes.

Apostando por la gestión compartida

Una mención aparte merece la reformulación que de su papel en el escenario nacional de la formación profesional han realizado varias entidades de la región. Una de las características del modelo de las instituciones nacionales de formación profesional es que, en general, no sólo prácticamente hegemonizaban el mercado de la oferta formativa, sino que también se ocupaban de todas las fases involucradas en la política de formación: detección de necesidades y demandas de calificación, diseño, planificación, gestión y ejecución de las acciones.

Esta concentración de funciones, sumada a la pretensión por mantener su carácter cuasi-monopólico en materia de oferta formativa, llevó a varias instituciones a acumular tanto problemas como críticas sobre sus acciones. En especial, comenzó a ser objeto de cuestionamiento el hecho de que, a pesar de su gran infraestructura, dotación de personal y presupuesto, su cobertura no era suficiente, ya que no alcanzaba a la inmensa mayoría de la población activa. La crítica se profundizaba si, además de la dimensión cuantitativa se considera la cualitativa: cómo atender eficazmente a una demanda crecientemente heterogénea de sectores productivos diversos, sectores tradicionales y modernos, y grupos sociales con demandas diferentes.

La pregunta básica que varias instituciones de la región se formularon entonces fue: ¿qué es posible cambiar para, a la vez de mantener el liderazgo a nivel nacional de la institución en materia de políticas de formación profesional, se tiendan a resolver los problemas actuales?

Parte de la construcción de la respuesta a lo anterior fue el realizar un análisis de cuáles son exactamente aquellas funciones sustantivas de una institución de formación profesional. Las instituciones que realizaron dicho análisis llegaron a la conclusión que había una lista de funciones que

configuraban lo que se podría denominar como el “papel rector” en materia de políticas de formación. Someramente expuestas, ellas podrían ser:

- El establecimiento de estándares mínimos de calidad para los cursos ofrecidos y el montaje de mecanismos de aseguramiento de esa calidad, por ejemplo, mediante el establecimiento de servicios de acreditación de centros y acciones formativas.
- El análisis de la demanda de formación en toda su complejidad. Esto es, tomando en cuenta no sólo la demanda manifiesta de las personas y empresas por calificación, sino también la demanda potencial y las necesidades –tanto de orden social como económico y productivo– que no alcanzan a ser formuladas como demandas.
- Las actividades de diseño curricular y de desarrollo de materiales y equipos didácticos.
- La formación de formadores.
- La búsqueda de nuevas fórmulas de articulación entre los procesos formativos y la innovación y desarrollo tecnológico.

La ejecución directa de acciones formativas, aun tratándose de un aspecto importante de la política institucional, es vista en cambio como una función que no necesariamente debiera ser retenida con pretensión de exclusividad por la entidad. Aparecen así novedosos esquemas mediante los cuales las instituciones comienzan abrirse a la posibilidad de compartir esta función. A la oferta de cursos por parte de la institución, que continúan, se le busca agregar otros recursos provenientes del mercado y de la sociedad. Puede tratarse de acciones compartidas, centros colaboradores o de proyecto y programas en los cuales la ejecución pasa por otra entidad o actor (empresas, sindicatos, institutos privados, organizaciones sociales y no gubernamentales) y a los que la institución presta servicios de asistencia técnica, de suministro de recursos didácticos, de provisión de formadores, entre otras posibilidades.

Las políticas públicas de formación profesional se ven así mejoradas en su capacidad de cobertura y de atención a sectores y grupos con demandas diferentes. La institución de formación legitima su papel en la medida que se hace fuerte en ciertos aspectos estratégicos que difícilmente otra entidad o actor pueda asumir con el mismo grado de capacidad y experiencia.

4. Los Ministerios de Trabajo en el centro de la escena

Un nuevo papel para el Estado

Durante la pasada década se ha afianzado en la región la tendencia a que los Ministerios de Trabajo asuman un papel destacado en el escenario de las políticas públicas de formación profesional. Existe toda una gama de experiencias al respecto: si bien en todos los países las carteras del área laboral disponen de unidades o servicios especializados en el tema, el grado de preponderancia adquirido por ellas varía.

Buscando una caracterización gruesa de la acción desarrollada desde los Ministerios de Trabajo, es posible afirmar que ella se ha caracterizado por intentar definir un nuevo papel en materia de las formas de intervención estatal en las políticas y el mercado de formación. En cierta forma se encuentra aquí una forma de responder a la crítica a las tradicionales formas de intervención estatal, cuando se concentraban todas las fases de la política pública en el seno de las instituciones especializadas en el tema.

Este nuevo papel implica renunciar o retirarse de ciertas áreas o funciones, pero también incorporar y desarrollar otras nuevas. En este enfoque, el Estado tiende a retirarse de la ejecución directa de acciones formativas, las cuales se busca sean asumidas por el mercado y por la sociedad en general a través de sus diversos actores y organizaciones.

Pero simultáneamente, y como se dijo antes, el Estado asume nuevas funciones.

Primero, administra financieramente los fondos públicos destinados a políticas de formación profesional, sea que ellos provengan de fuentes externas, sea de fondos públicos provenientes del presupuesto nacional o de aportes de empresas y/o trabajadores.

Segundo, implementa una serie de acciones destinadas a desarrollar y fortalecer tanto la oferta como la demanda de formación, a través de incentivos tributarios, de la licitación pública de la ejecución de proyectos y programas, y de programas de capacitación de actores y entidades que habrán de asumir la prestación de servicios de formación.

Tercero, realiza acciones correctivas frente a falencias o sesgos del mercado de formación, fundamentalmente en lo que refiere a la atención de sectores vulnerables o con riesgo de exclusión social.

Cuarto, se promueve expresamente el desarrollo del diálogo social sobre formación profesional y se abren espacios para la administración y gestión de las políticas públicas de formación y los fondos que las financian.

Buscando socios para una mayor cobertura

Uno de los supuestos fundamentales de los modelos impulsados desde los Ministerios de Trabajo es que, en el mercado y en la sociedad en general, existe una multiplicidad de recursos y experiencias disponibles que, de persistir una lógica monopólica por parte del Estado (por ejemplo a través de las instituciones nacionales de formación profesional) no son aprovechados.

El desafío de lograr una mayor cobertura, que alcance a una proporción significativa de la población activa, coloca entonces sobre la mesa la cuestión de cómo lograr movilizar los recursos disponibles en las empresas, las instituciones de formación, los centros tecnológicos, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, entre otros.

En esta estrategia, el Estado busca aprovechar dichos recursos concertadamente, para lo cual básicamente utiliza tres líneas de acción:

- a) Despliega las ya mencionadas medidas de estímulo a la oferta y la demanda de formación, de modo tal que la prestación o utilización de servicios formativos comience a ser percibido como una oportunidad en términos de inversión y rentabilidad (en las diversas acepciones que estas dos pueden asumir) por parte de los distintos actores y organizaciones.
- b) A los efectos de conseguir una coherencia mínima a la globalidad de las acciones, establece un marco general -unas "reglas de juego"- que pueden plasmarse, bien en un plan nacional de formación, bien en un estatuto o ley que reglamente los procedimientos para acceder a la utilización de fondos o incentivos y a la prestación de servicios formativos.
- c) Comparte el nivel político de la toma de decisiones y permite mecanismos de control a los interlocutores sociales, especialmente las organizaciones empresariales y los sindicatos, asegurando mediante mecanismos la asunción de una co-responsabilidad por la marcha y resultados de la política pública de formación.

Montando "redes de formación"

El concepto de "red" es, probablemente, el más apropiado a la hora de graficar el nuevo escenario de la formación profesional que desde los Ministerios de Trabajo se pretende estructurar. Ciertamente que también se hace referencia al "mercado de la capacitación", aunque, aun dando por válida la denominación, es posible coincidir que se trataría de un mercado todavía extremadamente dependiente de la acción estatal a través de estímulos, subsidios y programas públicos. Más válido parece entonces hacer uso del concepto de red, que haría referencia a una suerte de tejido económico y social, compuesto por diversos "nodos" que cuentan con recursos y capacidades diferentes, y que se articulan en función de una lógica común.

Dicha red de política tiene entonces un nodo principal que cumple las funciones de administración y orientación política. Esto se identifica normalmente con el propio Ministerio de Trabajo a través de su instancia especializada, con una instancia tripartita integrada por gobierno, empleadores y trabajadores, o con ambas cosas simultáneamente. Y si bien una proporción importante de las decisiones que tienen lugar se adoptan en este tipo de instancia, también existe en este aspecto una desconcentración hacia niveles regionales, locales, sectoriales o de empresa.

Existen por tanto diversos nodos o instancias donde se toman decisiones, y distintos nodos donde se prestan servicios formativos. Funciones tales como la formación de formadores, el diseño curricular, la producción de materiales didácticos y otras, poseen una localización difusa, pudiendo existir una virtual concentración de todas en un nodo (empresa, cámara, sindicato, etc.) o una búsqueda de complementación que se cristaliza en el establecimiento de alianzas y acuerdos de cooperación.

Algunas cuestiones por resolver

Los modelos que aquí han sido identificados con los Ministerios de Trabajo han provocado una serie de consecuencias benéficas para la formación profesional en la región. Esto tanto por los propios progresos que con sus políticas han logrado, como por la capacidad que mostraron para evidenciar las carencias que los modelos clásicos de organización y gestión de la formación profesional poseían, estimulando así los procesos de transformación y adecuación de no pocas instituciones nacionales.

Quedan, sin embargo, una serie de aspectos que, más allá de los progresos registrados, aparecen como cuestiones a resolver o que conllevan riesgos.

La primera de ellas refiere al riesgo de la excesiva fragmentación del escenario formativo. Si bien es positiva la movilización de más y diversos recursos y capacidades disponibles o potenciales y la limitación al control excesivamente centralista del pasado, la adopción de reglas demasiado laxas puede llevar a la multiplicación de líneas de acción sobre las cuales resulta difícil establecer juicios o realizar balances sobre aspectos tales como su calidad, la coherencia interna en la red, y el punto en que la complementación se pueda convertir en superposición y descoordinación de esfuerzos.

La segunda, consiste en el origen y naturaleza de los fondos que en varios países financian las políticas públicas de formación profesional. En algunos casos dichos fondos provienen de los aportes de empresas y trabajadores del sector formal de la economía, tomando un porcentaje sobre los salarios que se pagan a las plantillas de personal. La pérdida de peso relativo de este sector frente al sector no estructurado o informal, sumado a las dificultades que atraviesan las economías de la región y que provocan caídas en la recaudación, conspira contra la estabilidad de dichos fondos. También estos fondos son en algunos casos destinados no sólo a las políticas activas entre las que se inscriben los planes de formación profesional, sino también al financiamiento de los seguros de desempleo. Nuevamente, cuando los fondos son más necesarios, se tornan más escasos.

El tercer aspecto a considerar es la estabilidad de este tipo de modelos de política. Al contrario del modelo de las instituciones nacionales, que fueron casi siempre creadas mediante una ley especial que establecía mecanismos claros y estables de gestión y financiamiento, las nuevas políticas tienden a responder más cercanamente a las definiciones de una determinada administración. Ciertamente es que el establecimiento de mecanismos de cogestión y diálogo social puede ser un factor que contribuya a que esta línea de acción se convierta, a la larga, en una política de Estado. Sin embargo, este extremo está por confirmarse aún en los países en que este tipo de modelo se ha desarrollado en mayor grado.

La cuarta y última cuestión, radica en cuán eficientes pueden ser estos modelos, concebidos como redes y con un control o dirección más difuso que el de las instituciones, para acometer aquellas funciones que, a lo largo de nuestra historia, han precisado de ambientes institucionales estables y con capacidad de acumulación. Nuevamente, se hace referencia aquí a aspectos tales como la formación de formadores, el diseño y desarrollo curricular, la producción de materiales didácticos, los esfuerzos de integración entre formación y tecnología, el aseguramiento de estándares de calidad, la lectura e interpretación de la demanda, entre otros.

5. La búsqueda de una síntesis en materia de modelos para la organización y gestión de la formación profesional

La historia de las formas de organizar y gestionar la formación profesional en América Latina y el Caribe bien puede ser vista como la de una región que adoptó por varias décadas un determinado paradigma a este respecto: el de la institución nacional de formación profesional. Tal como sucede con todos los paradigmas, sobre todo cuando han contado con un tiempo dilatado para implementarse y probar su funcionamiento, comenzó a mostrar una serie de carencias o fallas.

Mientras no apareció en la región un paradigma alternativo que se le enfrentase, las fallas del antiguo paradigma quedaban disimuladas. El nuevo paradigma surgió y se fortaleció justamente a partir de la constatación de aquellas carencias, proponiéndose como un modelo alternativo capaz de solucionar de mejor manera todo aquello que el antiguo paradigma no parecía capaz de hacer.

En las etapas iniciales de este debate, cuando la implementación del nuevo enfoque era incipiente, el paradigma de las instituciones llevó las de perder. Era la comparación entre una realidad y una promesa, y es sabido que siempre las promesas tienen más capacidad de ilusionar que las duras realidades.

Pero estamos actualmente en otro momento histórico. El nuevo paradigma ya no es tan nuevo y ha tenido, a su vez, la oportunidad de mostrarse en acción, revelando tanto sus virtudes como las en principio no tan evidentes falencias. Y de otra parte, las instituciones de formación profesional no son ya las mismas, por lo que la comparación debe ser ajustada a la nueva realidad.

Y no sólo los términos del debate ya no son iguales, sino que el propio debate parece haber madurado. Si en algún momento se pretendió ver una contraposición excluyente, una encrucijada en la cual era preciso escoger entre uno u otro modelo, hoy en día los esfuerzos parecen encaminados hacia el objetivo de lograr una síntesis superadora, que aproveche el aprendizaje acumulado tras tantas décadas de esfuerzos compartidos.

Así como en algún momento el término predilecto fue “institución” y en otros “red” o “mercado”, hoy día es cada vez más frecuente la utilización de la palabra “sistema” para referirse a lo que está por construirse.

La idea de sistema de formación profesional es más abierta que la de institución, pero también es más sólida y con mayores garantías de integración y acumulación que la de red o mercado.

Implica una forma de conducción u orientación clara y legitimada frente a la sociedad. El dónde se localice y cómo se estructure esa capacidad de conducir el sistema dependerá de la historia, las características y la situación concreta de cada país, y su logro será con seguridad el resultado de un necesario proceso de diálogo y negociación.

Conlleva la idea ampliamente difundida, tanto por Ministerios de Trabajo, como por las transformadas instituciones de formación profesional, de que es preciso articular y aprovechar los recursos y capacidades existentes en toda la economía y la sociedad. Y asume, simultáneamente, la idea de que ningún actor o entidad podría, por sí solo, acometer el desafío de atender en toda su magnitud y heterogeneidad las demandas y necesidades de formación.

Si bien puede establecer un mayor grado de libertad de decisión y acción, mediante esquemas organizativos desconcentrados y descentralizados, no deja por ello de asignar en forma clara ciertas funciones estratégicas a determinadas instancias o espacios.

Finalmente, el desafío de la educación permanente lleva a considerar la apertura no sólo a más actores, sino también a ampliar los límites históricamente asumidos para demarcar el campo de la formación profesional. La idea de sistema, y más exactamente de sistema de educación/formación permanente, conlleva la integración de los campos de la educación básica -necesaria para todos y derecho de todos-, la educación regular, la educación media técnica, la educación superior, la

capacitación y la formación profesional. Más que parcelas institucionales, se contaría con subsistemas consistentes en clústers de herramientas y respuestas formativas para determinadas poblaciones y sectores, y para responder eficazmente al cambio que materia de necesidades de formación atraviesan tanto las personas, como las empresas y la economía.

Se trata, en definitiva de lograr que la posibilidad de construir un proyecto profesional, laboral y de vida, se encuentre al alcance de todas las personas, y que para ello cuente con un sistema lo suficiente versátil y flexible como para permitir recorrer itinerarios formativos a lo largo de sus vidas. Todo ello sin la restricción de barreras institucionales y con el debido reconocimiento por parte de la sociedad.

Anexo

Argentina: Propuesta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la implementación de un Sistema Nacional de Orientación y Formación Profesional

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina ha puesto en consideración del Ministerio de Educación, de las organizaciones empresariales, sindicales y de todas aquellas que manifiesten interés en la temática de la formación profesional, una propuesta para la implementación de un Sistema Nacional de Orientación y Formación Profesional (SNOyFP).

Fundamentado en el hecho de que las profundas transformaciones sociolaborales, culturales, tecnológicas y económicas que se han operado en aquel país en los últimos años imponen un mejoramiento de las condiciones de integración social, particularmente frente al problema del desempleo, y de que en ese contexto la formación profesional es un factor clave de la modernización de la economía, su equidad social y su integración regional, se propone la creación de un SNOyFP cuya misión será, por un lado, dar respuesta a la necesidad de informar, desarrollar y certificar las competencias a ser alcanzadas en los diversos sectores de actividad, y por otra parte, estimular la formación de las personas a lo largo de la vida y coordinar de manera coherente el conjunto de programas

y acciones que, desde el ámbito público y privado, se vinculan con la educación y la formación para y en la cultura del trabajo.

Las principales líneas de acción contenidas en el documento que presenta la propuesta del MTESS argentino son las siguientes:

- Dar respuestas a la demanda social de formación, que posibiliten la inserción laboral, el mejoramiento profesional de los trabajadores, ayuden a la generación de emprendimientos productivos y de proyectos socialmente relevantes, al mantenimiento del empleo y, fundamentalmente, al desarrollo integral de los trabajadores; en un principio se realizarán fuertes acciones de formación, seleccionando las ocupaciones más representativas de cada sector de actividad que respondan a requerimientos reales de la región.
- Establecer las bases para la implementación de un Sistema Nacional de Certificaciones mediante el desarrollo de familias profesionales: se propone como idea fuerza la consolidación de este sistema para el logro de una formación profesional articuladora, integral y organizadora del mercado laboral en su conjunto, contando como mecanismos de validación el amplio reconocimiento de los actores sociales.
- Generar condiciones de institucionalidad para el establecimiento de un Consejo Nacional de Formación y Certificación, que tendrá las siguientes características:
 - ¿Conformación y gestión tripartita (con participación, por parte del Estado de los dos ministerios directamente involucrados en la cuestión: Educación y Trabajo).
 - ¿Administración y supervisión de acciones integrales de formación, teniendo en cuenta las necesidades de los actores, cuyo centro es el trabajador.

Para la aplicación integral del Sistema Nacional de Orientación y Formación Profesional, se ejecutarán las siguientes instancias de trabajo:

- Diagnóstico de la realidad educativa-socio-productiva regional.
- Planificación de la oferta formativa por zonas de influencia y con relación a otros posibles centros de formación que convivan ellas.
- Implementación de las trayectorias formativas.
- Evaluación de las acciones realizadas de manera de ajustar las trayectorias formativas en un proceso de control de calidad permanente.

El SNOyFP, se lee en el citado documento, requiere de la jerarquización de la formación profesional y sus agentes, a través de la actualización y perfeccionamiento de docentes y de los diseños técnico pedagógicos, la reconversión de los Centros, fortaleciéndolos en la detección de las necesidades de capacitación dentro de su zona de influencia y para la articulación con diferentes instancias del sistema educativo, con vistas a requerimientos de terminalidad que surjan de los diagnósticos realizados.

Por otra parte, los centros deberán recibir una fuerte capacitación en todo lo que hace a gestión, vinculación con los actores sociales, asociatividad, modularización de la oferta y flexibilidad de las acciones, calidad etc.