

El Mercosur y la formación profesional

Pedro Daniel Weinberg

Director

CINTERFOR/OIT

Es necesario atender los aspectos laborales y sociales del Mercosur [...] para asegurar que el proceso de integración se acompañe de un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el Tratado.

Los diversos países se prestarán toda la cooperación necesaria para el conocimiento recíproco de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la **formación profesional** las relaciones individuales y colectivas de trabajo.

[Fragmentos de la declaración de los ministros de trabajo de Argentina, Brasil,

Paraguay y Uruguay, Montevideo, 9 de mayo de 1991. Original sin negrita.]

Más de seis años han transcurrido desde la declaración reseñada en el epígrafe. Realizada en una temprana etapa de la transición hacia el Mercado Común definido por el Tratado de Asunción, esta declaración pone en evidencia la idea de que el proceso de aspectos sociales a su agenda. En particular - y así lo mostró la conformación de instancias especializadas en la estructura orgánica del Mercosur - se debían buscar algunas formas de coordinación en lo atinente a políticas de desarrollo de recursos humanos.

Justamente de las recomendaciones emanadas de las reuniones de ministros de trabajo - acompañando planteamientos realizados por los sectores sociales - derivó la conformación del Subgrupo de Trabajo núm. 11 Asuntos Laborales, denominación cambiada luego por la de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. A su vez, dicho subgrupo organizó sus labores en base a ocho comisiones temáticas. Desde este primer esquema, la formación profesional (FP) estuvo presente en la agenda a través de la Comisión Temática núm. 4.

Una novedad

La forma en que la cuestión de la formación profesional fue introducida en los ámbitos de discusión del Mercosur da una pauta de lo que constituye una de las mayores novedades en la materia a nivel de la región: el papel que comienzan a jugar los ministerios de trabajo en lo que respecta a la formación. Explicar los cambios que se operan en el terreno de la formación profesional en la región, en lo que se refiere a los actores relevantes, la concepción de la formación y su institucionalidad requiere considerar algunas de las transformaciones que viven las economías en la actual coyuntura histórica. Sumariamente, dado que un tratamiento en profundidad podrá encontrarse en otros artículos que integran esta edición, cabe mencionar que la región pasó a integrarse decididamente a las dinámicas mundiales de la producción, el comercio y las finanzas. A raíz de esto, productividad, calidad y competitividad aparecen como aspectos clave para una inserción exitosa de las naciones en el nuevo contexto.

Adaptar las formas de organización del trabajo

Como consecuencia de lo anterior, la capacidad de responder al desafío del avance en el terreno tecnológico se constituye en una de las llaves para acceder a una dinámica de crecimiento económico. Acompañando a este desafío, surge la necesidad de adaptarse e innovar en las formas de organización del trabajo. Estas demandas necesariamente inciden sobre el papel que los recursos humanos pasan a jugar en este nuevo escenario. Así, la formación se ve impulsada a renovar sus estrategias y orientaciones tradicionales.

El trabajador polivalente

El nuevo trabajador requerido no se define ya por su especialización en el desempeño de un conjunto de tareas más o menos acotadas, definidas por las características de un puesto de trabajo específico. Capacidad de transferir conocimientos al menos dentro de una familia de ocupaciones, adaptarse al veloz cambio en las tecnologías y, especialmente, a nuevas modalidades de organizar la producción son algunas de las demandas del ahora. Ante ese panorama, las exigencias para la formación presentan importantes mutaciones; del trabajador especializado al polivalente, de la capacidad de desempeñarse en un puesto de trabajo - caracterizado como estable y de por vida - a la flexibilidad; estos son algunos de los nuevos requerimientos.

La capacitación forma parte de las políticas laborales

Junto a esta dinámica de carácter global, se presenta en el caso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay un fenómeno que se entrecruza con lo anterior: el proceso de integración impulsado a partir de la puesta en marcha del Mercosur. Acompañando a estos cambios, en el terreno de la formación se van perfilando un conjunto de hechos inéditos, o que sólo habían constituido experiencias aisladas en el pasado. Entre éstos, la generación de nuevas vinculaciones entre el sistema de relaciones laborales y la formación profesional. Así, la capacitación pasa a formar parte, de un modo cada vez más claro, de las políticas laborales. Esta reubicación de la formación profesional en el espacio de las políticas públicas, abandonando la relativa autonomía con que se había desarrollado en el pasado, constituye otra de las novedades que se registran en el ámbito de la formación. Se dibujan entonces nuevos escenarios institucionales, la capacitación pasa a integrar con un carácter central las agendas de negociación y la formación es incorporada crecientemente como objeto de la legislación laboral.

Intervención creciente de los actores sociales

Dentro de los nuevos arreglos institucionales que aparecen, la propensión a descentralizar la ejecución y, eventualmente, las decisiones en materia de políticas de formación, abren nuevos cauces a la participación de la sociedad. Así, de tarea asumida con un carácter cuasi monopólico por el Estado, las políticas formativas pasan a incorporar en niveles crecientes la intervención de los actores sociales. Entre los actores cuyo papel se refuerza y renueva se ubican de un modo privilegiado las organizaciones de trabajadores y empleadores.

En los siguientes puntos profundizaremos en los distintos aspectos hasta aquí presentados.

La formación profesional en el ámbito del Mercosur

Tal como se señaló en la introducción, la formación profesional, en el marco de los aspectos sociales - o más específicamente, sociolaborales - de la integración, formó parte tempranamente de la agenda de discusión. Esto, sin embargo, se debió en buena medida a los planteamientos que al respecto realizaron los sectores sociales (con las organizaciones sindicales jugando un rol protagónico) junto a los ministerios de trabajo. En efecto, la estructura prevista en el Tratado de Asunción para el período de transición hacia la Unión Aduanera definió la integración de diez subgrupos de trabajo, constituyéndose a posteriori el Subgrupo núm. 11 Asuntos Laborales por parte del Grupo Mercado Común (GMC) como resultado de las recomendaciones surgidas de la reunión de ministros de trabajo.

A partir de la reunión del GMC de Las Leñas (Argentina) en junio de 1992, se amplían la designación y los cometidos del Subgrupo de Trabajo núm. 11, tomando el nombre de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Con base en una estructura tripartita, el mencionado subgrupo constituyó ocho comisiones temáticas para abordar el tratamiento del conjunto de los aspectos encomendados al subgrupo. Dentro de los temas considerados se ubicó el de la formación profesional, materia para la cual se conformó la Comisión Temática núm. 4 (Santos, 1994).

Recalificación y equivalencias

En el cronograma inicial se encomendó a la Comisión Temática núm. 4 la elaboración de un diagnóstico para la recalificación profesional, presentación de propuestas sobre recalificación, análisis de equivalencias para el reconocimiento de habilitaciones profesionales y la presentación de propuestas sobre equivalencias profesionales.

El Subgrupo de Trabajo núm. 11 y sus comisiones temáticas funcionaron, tal como estaba previsto para el conjunto de los subgrupos de trabajo definidos para la etapa de transición hacia la Unión Aduanera, hasta el año 1994. Si bien la Comisión Temática núm. 4 elevó al GMC un proyecto en relación con la conformación de un Sistema de Cooperación Horizontal sobre Formación Profesional en el Mercosur, ni esta propuesta ni otros temas referidos a las materias del Subgrupo de Trabajo núm. 11 fueron objeto de decisiones del Consejo Mercado Común o del GMC. (Alonso y otros, 1996).

Integrada en las nuevas estructuras

A partir de la redefinición de las estructuras del Mercosur determinada en el Protocolo de Ouro Preto, se consolida la presencia de un ámbito institucional de tratamiento de las temáticas laborales, al instaurarse el Sub-grupo de Trabajo núm. 10, que hereda la denominación y los cometidos del anterior Subgrupo de Trabajo núm. 11. Dentro de la organización definida para esta nueva etapa a nivel del Subgrupo de Trabajo núm. 10 se integraron tres comisiones temáticas. La temática de la formación profesional sigue estando contemplada, ahora a nivel de la Comisión II Empleo, Migraciones, Calificación y Formación Profesional. Dentro de la misma, y en lo que se refiere a formación profesional, se ha continuado dando tratamiento a las iniciativas manejadas anteriormente: creación de un Sistema de Certificación Ocupacional para el reconocimiento y equivalencia de certificaciones ocupacionales, construcción de un Sistema de Informaciones sobre Formación Profesional y desarrollo de programas de cooperación entre institutos de formación profesional.

Respaldo importante a los actores sociales

Cabe hacer notar, en relación con el impulso a la constitución y permanencia de los ámbitos de discusión y propuesta en materia sociolaboral - incluida la formación profesional -, el papel fundamental que han desempeñado los actores sociales. En ese sentido, tanto a través de su vinculación con las reuniones de ministros de trabajo como en el caso de la Comisión Mercosur de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que logró un importante respaldo a la puesta en marcha de estos ámbitos específicos a través de sucesivas cartas a los presidentes de los cuatro gobiernos.

Representación de trabajadores y empleadores

Un espacio de especial importancia que se abre en lo relativo a los temas sociales en el Mercosur está dado por el Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Este órgano, parte de la estructura del Mercosur definida en el Protocolo de Ouro Preto, constituye el ámbito de representación de los sectores económicos y sociales, con especial protagonismo de las organizaciones reconocidas de trabajadores y empleadores. Entre los temas que ya se han presentado ante el FCES se encuentra el de la promoción del empleo. Por la modalidad de trabajo asumida, las discusiones que se lleven adelante en el Foro serán tomadas a su vez a nivel de las secciones nacionales del mismo. Por su parte, éstas elevarán al plenario los temas para su tratamiento en este espacio regional.

Los trabajadores intervienen en la adopción de definiciones

Junto al Subgrupo de Trabajo núm. 10 - de composición tripartita -, el FCES brinda a las organizaciones de trabajadores una plataforma de especial interés para incidir en las definiciones que se adopten en el ámbito del Mercosur en relación con las temáticas laborales y de la formación. Esta posibilidad reviste especial importancia en momentos en que se impulsa

puesta en marcha de mecanismos regionales como el de los observatorios de empleo y los relativos a la certificación de competencias.

Nuevas formas de acción del Estado: la formación profesional en las políticas activas de empleo de los ministerios de trabajo

Hoy, en América Latina y el Caribe, y con especial significación en los países del Mercosur, las instituciones de formación profesional han dejado de ser el agente cuasi hegemónico que en el pasado fueron. Aun en los casos en que han sobrevivido y se mantienen más ajustadas al modelo original, estas instituciones se encuentran inmersas en una verdadera "explosión" de la oferta formativa. A modo de simple enumeración encontramos en casi todos estos países los siguientes tipos de acciones formativas y de capacitación que ya no se enmarcan - al menos no totalmente - dentro de aquellas instituciones.

- *.- el papel crecientemente activo de los ministerios de trabajo a través de diversas modalidades de actuación;
- *.- acciones de formación / capacitación en la empresa;
- *.- proyectos especiales dirigidos a grupos y sectores específicos financiados a partir del presupuesto público y con componentes de crédito internacional;
- *.- fundaciones y entidades de formación / capacitación empresariales o sindicales;
- *.- acciones de formación / capacitación desarrolladas por ONG, iglesias, organizaciones comunitarias, etc.;
- *.- academias e institutos privados de capacitación.

Espacios de colaboración

Este nuevo panorama es, sin embargo, mucho más complejo y rico en experiencias innovadoras que, simplemente, una mayor competencia entre agentes oferentes de formación. Al contrario: se está frente a un escenario mucho más propicio para la asunción de responsabilidades en materia de formación por parte de más actores que las instituciones tradicionales y, por tanto, que puede propender al establecimiento de espacios de colaboración y relación más estrechos, dinámicos y funcionales.

Protagonismo de los ministerios de trabajo

Resulta un hecho cada vez más generalizado el protagonismo asumido por los ministerios de trabajo de la región en el escenario de la formación profesional, fundamentalmente en lo que se refiere a la definición de los lineamientos de políticas. Del viejo papel de mediador en la relación capital-trabajo, centrado en los aspectos de remuneraciones, estabilidad y condiciones de trabajo, estos ministerios amplían su competencia abordando, en este sentido, la dimensión de la formación desde la perspectiva de políticas activas de empleo. Esto se expresa, tanto en materia de la normativa como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios que atienden específicamente a la formación profesional y su relación con los demás aspectos laborales. Esa cada vez mayor incumbencia encuentra su origen, precisamente, en el momento que las carteras laborales entienden que la formación profesional constituye un elemento fundamental en la formulación y puesta en marcha de políticas activas de empleo.

Importancia de la formación profesional en la creación de empleo

Emparentado con las transformaciones que en este terreno se verifican a mediados de los años setenta en Chile y diez años después, aproximadamente, en México, desde inicios de la

presente década en Argentina, Brasil y Uruguay, los ministerios de trabajo desarrollan ambiciosos proyectos que responden a un mayor compromiso en el campo de la generación de políticas públicas de empleo. Estos programas, financiados con recursos propios en casi todos los casos, reforzados en otros por créditos de la banca internacional, no sólo reconocen la relevancia de la formación profesional en el logro de los resultados, sino que también dan inicio a una reformulación de su tradicional institucionalidad: los sistemas de formación que se comienzan a generar procuran definirse a partir de una mayor atención a la **demanda de formación** del aparato productivo. Este enfoque se concibe con vistas a superar, de alguna manera, la rigidez verificada en algunas instituciones nacionales que se habían apegado a una estructura organizativa y programática demasiado ajustada a la oferta capacitadora disponible.

Papel centrado en el diseño de políticas y estrategias

Por ello, puede decirse que la formación ocupa un espacio central dentro de las políticas activas de empleo que comienzan a impulsarse desde las carteras laborales. Dentro de esta orientación, la estrategia desarrollada pasa por un papel centrado en el diseño de políticas y estrategias, generación de mecanismos de financiación y supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones de capacitación, delegando la función de ejecución de dichas acciones a otros agentes, tanto públicos como privados.

Estructuras ligeras, de alto nivel e instancias tripartitas

Así, se produce un reacomodo de los organigramas institucionales de los ministerios que, de la tendencia al establecimiento de estructuras públicas "ligeras", muestra el surgimiento de unidades de alto nivel jerárquico relacionadas con este campo de competencias. La Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral y la Dirección Nacional de Formación Profesional en Argentina, la Secretaría Nacional de Desarrollo y Formación Profesional en Brasil y la Dirección Nacional de Empleo en Uruguay son ilustraciones de estas innovaciones a las que se viene aludiendo. Asimismo adquieren trascendencia instancias tripartitas que, coordinadas por los ministerios, incorporan a empleadores y trabajadores a la discusión y la toma de decisiones sobre las políticas consideradas

(los casos más recientes corresponden a la creación de la Junta Nacional de Empleo en Uruguay y al Consejo de Empleo y Salarios de Argentina).

Recursos importantes provenientes de fuentes diversas

trascendencia otorgada a estas políticas se evidencia en los importantes volúmenes de recursos financieros asignados a la concreción de los diversos programas y proyectos. Estos recursos provienen de distintas fuentes: fondos públicos para capacitación establecidos por ley, recursos extraordinarios provenientes del erario público, fondos de desempleo, así como por la capacidad que tienen los ministerios de trabajo de asumir el endeudamiento público en el campo de la formación profesional (proyectos junto al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial, entre otros). A modo de reseña parcial, pueden mencionarse, entre otros ejemplos, los siguientes: en Brasil, la Secretaría Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) cuenta con el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administrado por un Consejo Deliberativo (CODEFAT) de carácter tripartito y paritario. Uruguay, a su vez, desarrolla acciones a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la tripartita Junta Nacional de Empleo (JUNAE), responsables de la asignación de los recursos del Fondo de Reconversión Laboral.

De lo expuesto, surge con nitidez el importante espacio que actualmente, y en todos los países de la región, se abre para los ministerios de trabajo en el campo de la formación profesional. Analizaremos ahora someramente qué es lo que a este respecto viene sucediendo.

Papel múltiple y acción reguladora del Estado

La propia creación de las instancias mencionadas es sintomática del cambio con respecto al papel del Estado en la formación profesional: desde la participación directa como ejecutor de

acciones a uno normativo y financiador de acciones ejecutadas por organismos contratados a tales efectos, así como por las propias empresas. Sin embargo, y con diferencias según el caso nacional que se refiera, dicho nuevo papel del Estado se ha ido ampliando hacia la función de regulación del mercado de la oferta y la demanda de formación profesional.

Una cultura de la formación

El cambio de esquema, en el cual la institución nacional era el actor monopolizador en este campo en un enfoque básicamente orientado por la oferta, a la situación actual ha acarreado una serie de disfuncionalidades al nuevo modelo que se han transformado, consiguientemente, en ámbitos de acción reguladora por parte del Estado en general, y de los ministerios en particular. Para empezar, si se busca orientar la formación con mayor base en la demanda del sector productivo, se debe contar con que las empresas y unidades productivas tengan tanto una "cultura de la formación" como la capacidad de formular sus demandas en ese plano. De ahí que varios ministerios se encuentren actualmente embarcados en programas que buscan generar y desarrollar dicha demanda, ya sea a través de subsidios a la formación (como mecanismos de exención tributaria en función de gastos en capacitación), ya sea a través de acciones integrales de desarrollo de la productividad y la competitividad, con una adecuada ubicación de la oferta de formación en función de los requerimientos objetivos de las unidades productivas y de los procesos de transferencia tecnológica.

Metodologías y personal docente escasos

Otro aspecto en el cual los ministerios de trabajo vienen desarrollando su rol normalizador y regulador es en el del crecimiento de la oferta de formación, su diversificación y su adecuación basado en estándares de calidad. Si bien por la vía legal se puede cambiar el carácter de una institución, y aun hacerla desaparecer como tal, no se puede realizar con la misma rapidez el proceso de acumulación de infraestructura, metodologías o personal docente calificado con que contaban las instituciones históricas. La mayor parte de la nueva oferta de formación es, a la vez que escasa, débil en cada uno de estos aspectos. Esto acarrea dificultades no sólo para asegurar niveles mínimos de calidad, sino para la propia ejecución de los programas previstos en términos de la cobertura territorial y sectorial deseada.

Necesidad de formación en función del mundo productivo

Todas estas acciones tienen especial relevancia en un momento en el cual se vienen implementando reformas en la esfera de la educación formal, y especialmente de la educación técnica, que, aunque necesarias, corren el riesgo de devaluar el papel de la formación profesional en nuestras sociedades. En efecto, muchas de las reformas educativas tienden hacia una "secundarización" de la educación técnica, con contenidos muy similares a lo que es la enseñanza media formal general. Es indudable que, de no mediar acciones como las que vienen realizando los ministerios junto a otros actores, quedaría un vacío en lo que se refiere a una formación pensada y realizada en función del mundo productivo.

Acción decisiva y sincronización con el proceso de integración

Los ministerios de trabajo de la región, en resumen, se plantean actuar decisivamente en el campo de la formación profesional, contribuyendo a su integración en función de estrategias nacionales relacionadas con la transformación productiva, los desafíos de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y las economías para asegurar un crecimiento económico ambiental y socialmente sustentable.

Indudablemente resta aún mucho por hacer, a la vez que los desafíos cambian día a día. Por sólo mencionar una nueva área de competencia donde los ministerios de trabajo vienen actuando, se diría que es también una tarea actual el sincronizar y adecuar las transformaciones que vienen afectando a los mercados de trabajo y a la formación profesional con el proceso de integración regional en curso.

Cambios en el enfoque de la formación profesional

En la introducción de este artículo se repasó el contexto en el cual se procesan los cambios en los enfoques relacionados con el desarrollo de los recursos humanos. A continuación se analizarán algunos aspectos de la propia acción formativa que comienzan a mostrar transformaciones en esta etapa.

i.- La formación y su vínculo con el sistema de relaciones laborales

Durante la vigencia del anterior modelo de desarrollo, la función de formar los recursos humanos para la industria estaba en manos de las instituciones nacionales de FP. Se trataba por tanto de una responsabilidad del Estado como tantas otras.

Ayer estabilidad; hoy conocimientos

El sistema de relaciones laborales que se consolidó dentro de la matriz desarrollista se caracterizaba, entre otros aspectos, por la creación de mecanismos de negociación, las más de las veces tripartitos, a veces por rama de actividad y a veces por empresas, donde los ejes de discusión referían básicamente a la estabilidad de las fuentes de empleo, a la regularidad y montos de los incrementos de las remuneraciones, y a la cobertura de los servicios de la seguridad social (seguros de salud y desempleo, asignaciones familiares, etc.). Los cambios en relación con las formas de inserción de las economías nacionales en el comercio mundial y en el Mercosur, la creciente importancia de los factores conocimiento y tecnología en los procesos productivos, y el cambio en los roles de los distintos actores laborales, han trastocado profundamente cada una de las dimensiones implicadas en las relaciones laborales.

Negociaciones ligadas al comportamiento de la productividad

El concepto de estabilidad de la plaza laboral comienza a ser sustituido por la preocupación por contar con trabajadores flexibles, más calificados y capaces de asegurarse reconversiones rápidas, asegurando así su propia estabilidad dentro del mercado de empleo. Sin desmedro del mantenimiento de los servicios de la seguridad social, los sistemas que la respaldan se encuentran en crisis en muchos casos, con los consiguientes procesos de reformulación, y sea cual sea la forma y modalidades adoptadas en cada país, lo cierto es que una buena formación aparece como el mejor seguro contra el desempleo. De modo análogo, la discusión acerca de los montos y mecanismos de incremento de las remuneraciones, sin dejar de estar regida por mecanismos diversos de negociación colectiva, coloca a los diversos actores en el desafío de ligarlas al comportamiento de la productividad, y se desplaza la atención desde aspectos tales como la antigüedad y la carrera laboral y en la empresa al énfasis en las variables que configuran la calificación de las personas, como la experiencia y los niveles y tipos de formación.

Empresarios y trabajadores crean sus propias estructuras

En forma congruente con dichos cambios, la formación y desarrollo de recursos humanos ha dejado de ser una función **delegada en y arrogada por** el Estado. Tanto empresarios como trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, se interesan crecientemente por este tema, formulando iniciativas hacia el Estado y las instituciones de formación, creando sus propias estructuras y comprometiéndose en el diseño y ejecución de políticas en la materia.

Formación y capacitación negociadas

Dada entonces su creciente importancia, la formación comienza a constituirse en un aspecto fundamental dentro de las negociaciones y relaciones laborales. En este mismo sentido, se comprueba un incremento de la legislación laboral con ella relacionada, a la vez que las normativas adquieren una mayor dosis de elaboración que en el pasado, siendo una tendencia no sólo a nivel de la región sino de carácter mundial. Los mecanismos de negociación colectiva, tripartitos o bipartitos, a nivel de rama o de empresa, incorporan crecientemente a la agenda la

formación y capacitación, conjuntamente a los temas "históricos".

ii.- La formación como parte del proceso de transferencia tecnológica

Las concepciones clásicas, tradicionales, de formación la conciben como la trasmisión ordenada y sistemática de un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que le permiten al trabajador una elevación de sus calificaciones personales. Este enfoque está siendo hoy superado, fundamentalmente porque admite una concepción aislada de la formación, descontextualizada del entorno y del tiempo en que se lleva a cabo; pensada en sí misma, como una acción no necesariamente articulada con los procesos de trabajo para los cuales debiera estar concebida.

Entender la formación en el marco del proceso productivo

Cuando se observa la forma en que la llevan a cabo las más innovadoras instituciones de formación, escuelas técnicas o unidades de educación tecnológica, se observa que cada vez lo hacen al amparo de los procesos de trabajo y de innovación tecnológica. La nueva concepción que algunas instancias vienen asumiendo es que la formación debe ser entendida en el marco de un proceso por el cual las unidades productivas y los trabajadores reciben un cúmulo de conocimientos científicos y tecnológicos vinculados con los procesos productivos. Las instituciones y unidades educativas que así lo definen articulan el componente formación con el proceso de asistencia y asesoría integral que brindan a las empresas: de esta manera, la formación de recursos humanos es parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, de adaptación y de innovación.

Formación permanente

Desde una perspectiva complementaria, la transferencia tecnológica es un proceso permanente, y como tal deben ser entendidas las necesidades de educación / formación. Dicho de otro modo, es abandonada la concepción de una formación acotada a un determinado período, normalmente previo a la incorporación del individuo al mercado de empleo, para pasar a ser entendida como una necesidad constante que puede ser atendida a través de diversas modalidades: formación inicial, en la empresa, alternada, formación en el puesto de trabajo, etc. A su vez, dicha formación permanente restituye el potencial de movilidad laboral a la formación y permite la articulación con los cambios que en materia tecnológica y productiva se van produciendo en el mundo del trabajo.

iii.- La formación como fenómeno educativo articulado con los procesos productivos

Algunas de las experiencias más exitosas procuran el establecimiento de una estrecha relación entre formación y producción mediante programas de atención a las empresas (asistencia y asesoría técnica, información tecnológica, investigación aplicada, etc.). En estos nuevos servicios de las instituciones y escuelas participan activamente alumnos y profesores; y lo hacen no sólo como un servicio adicional, sino en la búsqueda de mecanismos de retroalimentación que permitan la adecuación de los contenidos de los programas las metodologías de formación y las modalidades de atención; en definitiva, que sirvan para contribuir al mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Acercar las escuelas a la realidad del mundo productivo

Cuando estos centros se definen como polos irradiadores de tecnologías punta, de atención a las necesidades productivas y tecnológicas del parque industrial al que asisten, lo hacen siempre sobre la base de que, en última instancia, habrán de servir a una mejora de su capacidad educativa y de favorecer una enseñanza de calidad y pertinente. En otras palabras: a pesar de sus inversiones, de su nueva y comprometida proyección hacia lo tecnológico, dichas unidades no dejan de definirse, en última instancia, como agencias de formación y de educación. Así, las ventas de servicios no son concebidas, centralmente, como una nueva fuente de financiamiento; por el contrario, son fórmulas que se ensayan para acercarse a las

escuelas y centros la realidad del mundo productivo. Más aun, al ayudar a las empresas a resolver problemas, no sólo benefician a las unidades productivas: también crece la base del conocimiento científico y tecnológico, la masa crítica.

Coordinación y acción conjunta de los ministerios

Cabe reiterar la función que a los ministerios de trabajo les corresponde asumir en este mismo plano, al operar a través de programas que estimulen el desarrollo de una "cultura de la formación" a nivel de las diversas unidades productivas (sobre todo de aquellas que presentan mayores dificultades para acceder a servicios de información y formación) y, viceversa, estimulando el desarrollo de una "cultura del trabajo" en las distintas esferas educativas. Obviamente, estas tareas implican mejorar las instancias de coordinación y acción conjunta entre los ministerios de trabajo y otras reparticiones del Estado, fundamentalmente los ministerios de educación.

iv.- Formación para las competencias

Los programas de formación tradicionalmente estaban concebidos en torno a las calificaciones de los trabajadores; en general los programas de capacitación tienen un sesgo de carácter productista, en la medida en que son puramente instrumentales y, en el mejor de los casos, se limitan a una propuesta puramente intelectual. En cambio, los procesos que cumplen las instituciones de formación y muchas escuelas técnicas tienen en cuenta otras dimensiones. No sólo transmiten saberes y destrezas manuales, sino que buscan contemplar los aspectos culturales, sociales y actitudinales que tienen que ver con la capacidad de las personas.

Una nueva cultura del trabajo

La cultura de la modernización productiva, basada en los criterios de calidad, productividad, eficiencia y competitividad, no puede ser abordada desde programas de capacitación tan centrados en la habilitación para determinados puestos de trabajo. La contribución a la generación de una nueva cultura del trabajo y de la producción que hacen estas instancias a las que nos estamos refiriendo es central: se logra no sólo a través de los medios explícitos de formación - los cursos, sus programas, sus contenidos curriculares, sus metodologías - sino que lo hacen posible el ámbito y el clima productivo que logran desarrollar centros y escuelas.

Empapado de la atmósfera

Con otras palabras: academias y agencias que responden a viejos esquemas de una organización fordista y taylorista del trabajo no están en condiciones de desarrollar las nuevas competencias que requiere una economía abierta a las corrientes del comercio internacional, altamente competitiva; el enfoque reduccionista, basado en la capacitación para calificaciones, se ve superado por el abordaje que se hace desde instituciones y escuelas innovadoras. La razón es simple: las competencias "modernas" no se enseñan en un curso solamente, sino que son el reflejo de un ambiente productivo, empapado en la atmósfera de las empresas, en los códigos de conducta y funcionamiento que operan en la realidad, en la incorporación de las pautas de trabajo y de producción.

Mecanismos que aseguren la calidad

En fin: sólo una propuesta donde se articulan educación y formación con trabajo y tecnología, en un adecuado ambiente, puede ser el mecanismo por el cual se transmitan los valores, hábitos y los comportamientos inherentes a las modernas competencias requeridas a trabajadores, técnicos y profesionales en las actuales circunstancias históricas. También aquí los ministerios de trabajo tienen algo que decir, fundamentalmente en lo que se refiere a la creación y desarrollo de sistemas de normalización y certificación de competencias laborales, y de certificación de programas e instituciones de formación, con mecanismos que aseguren la calidad de la oferta formativa.

Acuerdo sobre los perfiles ocupacionales

Asimismo, el Tratado del Mercosur postula explícitamente la meta de posibilitar la libre circulación de personas, lo cual implica que los trabajadores de los países signatarios del acuerdo dispongan de las mismas oportunidades y condiciones de trabajo en cualquiera de los países integrantes del bloque. De modo que el avance hacia un mercado de trabajo subregional integrado requiere tener en cuenta tanto aspectos relativos a legislaciones laborales como los relacionados con contenidos curriculares de educación técnica y formación profesional. En este sentido, la determinación de perfiles ocupacionales consensuados y la adopción de sistemas de certificación de competencias laborales, entre otros, constituyen caminos necesarios en el horizonte de plasmar en los hechos el objetivo enunciado.

Concertación y participación activa de los actores sociales

La equivalencia y certificación de las competencias laborales, si bien requiere metodologías y procedimientos eminentemente técnicos, exige para su reconocimiento y credibilidad del diálogo, la concertación y la participación activa, a nivel nacional y subregional, de las organizaciones de empleadores y trabajadores, contando para ello con la función reguladora de los gobiernos. En esta dirección, la Comisión Temática II del Subgrupo de Trabajo núm. 10 del Mercosur tiene planteada en su agenda relativa a formación profesional la creación de un Sistema de Certificación Ocupacional para el reconocimiento de certificaciones ocupacionales de los distintos países del bloque. Esta preocupación recoge los antecedentes del trabajo realizado por su predecesora, la Comisión Temática núm. 4 (Formación Profesional) del antiguo Subgrupo de Trabajo núm. 11, así como del Comité Coordinador Regional del Mercosur Educativo.

Doble impacto de los estándares de calificación

Por los múltiples impactos que un sistema de certificación puede tener sobre los sistemas de formación profesional, ésta parece ser una temática de especial relevancia, tanto en lo que a la dimensión de la integración de los mercados laborales como en la propia evolución de los sistemas nacionales de formación. El potencial de esta herramienta se evidencia si pensamos en las transformaciones que viene mostrando el enfoque de la formación profesional. La disponibilidad de estándares de calificaciones como los que provee un sistema de certificación permitirá incidir tanto en los aspectos del diseño curricular como en el propio mercado de trabajo.

Bibliografía

ALONSO, J.M., ESPINO, A., KAPLUN, M., y MAZZUCHI, G.: Se nos vino el Mercosur... Los trabajadores en el proceso de integración. CIEDUR-DATES, FESUR, Montevideo, segunda edición actualizada y aumentada, 1996.

CINTERFOR / OIT: Los Ministerios de Trabajo y la Formación Profesional. Reflexiones iniciales para una discusión. Documento presentado en la Reunión del Grupo de Trabajo IV de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica, OEA, Cinterfor / OIT, San José, Costa Rica, agosto de 1996.

.- Formación Profesional y diálogo social. Una perspectiva regional. Documento presentado en el Seminario Subregional "Reconversión y capacitación laboral para el siglo XXI: Países Andinos". Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, octubre de 1996.

RELASUR (Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur (1993-1995)): varios números, RELASUR / OIT, Montevideo.

SANTOS, R.: Introducao ao estudo do Mercosul e sua questao trabalhista. Documento presentado en el Seminario Nacional Tripartido de RELASUL, OIT, Brasilia, agosto de 1993, en Revista de RELASUR núm. 2, Montevideo, 1994.

WEINBERG, P.: Integración y formación: lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el Mercosur. Cinterfor / OIT, Montevideo, 1992.

La Formación en América Latina y el Caribe a Finales del Milenio

Pedro Daniel Weinberg *

* *Pedro Daniel Weinberg. La Formación en América Latina y el Caribe a Finales del Milenio.* La formación profesional en América Latina y el Caribe posee rasgos característicos y originales que la hacen diferente de lo que pueda suceder en esta área en otras partes del mundo. Actualmente nuestra región es, en materia de formación, una incubadora de experiencias innovadoras en metodologías, arreglos organizativos, esquemas de financiamiento, y alianzas estratégicas entre actores. Este artículo se propone describir el panorama actual de la formación profesional en la región a partir del análisis de sus tres dimensiones más relevantes: la dimensión laboral, tecnológica y educativa.

Formación: sus dimensiones laboral, tecnológica y educativa

El objetivo de este artículo es describir el panorama actual de la formación profesional en la región de América Latina y el Caribe. Con este fin se analizarán las tres dimensiones de la acción formativa de mayor relevancia: la dimensión laboral, tecnológica y educativa. Además de ser consideradas como dimensiones de la formación profesional, cada una de éstas constituye de por sí un sistema o proceso, por lo tanto se analizará también de qué manera se relaciona la formación profesional con los sistemas de relaciones laborales y educativo, así como su vinculación con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica.

En primer lugar se abordará la temática de la formación profesional como un hecho laboral. Que la formación constituye hoy en día un componente de suma relevancia en los sistemas de relaciones laborales parecería ser un hecho indiscutible. Se comprueba un creciente interés por el tema de la formación tanto por parte de las organizaciones de los trabajadores como de aquellas que representan a los empleadores. Los Ministerios de Trabajo también muestran un interés e involucramiento cada vez mayor en este campo, y los programas de formación y capacitación son hoy en día un componente infalible de toda política activa de mercado de trabajo.

La formación, si bien ha tenido un vínculo estrecho con las relaciones de trabajo y ha sido en todo momento un componente importante de la producción, no siempre ha estado presente de manera explícita en los sistemas de relaciones laborales, sino que más bien podría decirse que anteriormente jugaba un papel en cierto modo disimulado o secundario dentro de éstos. Cuando se hablaba de relaciones laborales, hasta hace no mucho tiempo, generalmente se hacía referencia a procesos de negociación o conflictos en relación a temas tales como salario, estabilidad, fuentes de trabajo, beneficios sociales, etc. Se podría decir que los contextos en los cuales estaban insertos los sistemas de relaciones laborales se caracterizaban por:

- a) Estados que jugaban un papel protagónico en varios ámbitos, entre éstos el de la negociación colectiva, la producción y prestación directa de servicios y la protección, mediante barreras arancelarias, de la producción nacional.
- b) Empresas que se desarrollaron amparadas por el proteccionismo del Estado, orientadas hacia el mercado de consumo interno y que no tenían grandes presiones, ni por parte de los consumidores ni de la competencia exterior.
- c) Los trabajadores y sus organizaciones luchaban por una extensión y profundización de sus derechos, asumiendo un supuesto básico que también asumía el Estado y los empresarios: que la producción y el empleo crecerían sostenidamente, más allá de las crisis cíclicas. Los sindicatos eran, además, organizaciones en proceso de fortalecimiento, en la medida en que también se creía que, tanto la producción industrial como los contratos basados en salarios, crecerían indefinidamente y por tanto también su base de representación y su poder.

d) Fruto del modelo de desarrollo «hacia adentro» fue la baja necesidad de innovación y desarrollo tecnológico de estas economías. Los ciclos de vida de los productos tendían a ser más largos, y las exigencias de calificación y sobre todo de recalificación de la mano de obra, no resultaban tan altas en términos de actualización con nuevas técnicas, herramientas, materiales o formas de organización del trabajo. El desafío, en materia de formación profesional, era cuantitativo: proveer la cantidad de personal calificado o semicalificado que las industrias requerían.

Este panorama ha cambiado radicalmente durante los últimos años, fundamentalmente debido a las siguientes razones: i) las políticas de apertura comercial de los países de la región, que han aumentado la presión sobre las economías en el sentido de una mejora en la competitividad, lo cual sólo puede alcanzarse incorporando nueva tecnología que requiere mano de obra altamente calificada; ii) el aumento de la importancia del factor conocimiento dentro de las nuevas formas de organización de la producción y el trabajo; y iii) la constatación de la invalidez del supuesto del crecimiento sostenido e indefinido de la producción y el empleo, la aparición de casos de combinación de crecimiento económico y aumento del desempleo y la formulación de nuevas políticas activas de mercado de trabajo que ponen el acento justamente en la capacitación de los trabajadores.

En el panorama emergente, entonces, la formación aparece revalorizada, asumiendo un papel central y estratégico en los sistemas de relaciones laborales.

A modo de ejemplo, y sin pretensión de exhaustividad, se citarán algunos casos que sirven para ilustrar este punto. En primer lugar, en los acuerdos nacionales - mayoritariamente de carácter tripartitos aunque también en algunos casos bipartitos - ha sido incorporada la formación como capítulo de suma relevancia.

- En Argentina, el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad social, de junio de 1994, entre las partes sociales y el gobierno; y el Acta de Coincidencias de mayo de 1997 entre la CGT y el gobierno. Una cláusula de ésta última, llamada «Participación en la formación profesional», establece que «se fomentará la formación profesional permanente y continua, así como la de los desocupados. En ambos casos con la participación activa de los actores sociales para aumentar la eficiencia y dirección del gasto y de las políticas».

- En Chile, el Acuerdo Marco de 1990, el Acuerdo Nacional Tripartito de 1991, donde se crean órganos consultivos para el Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica que gestiona el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), y más recientemente, en 1998, la promulgación del nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. Este último introduce modificaciones de importancia en lo que tiene que ver con la creación de nuevas formulas de gestión de la capacitación a nivel de empresa, estimulando la participación de los trabajadores en los Comités Bipartitos de Capacitación. También se crea la Comisión Nacional de Capacitación.

- En Colombia, el Acuerdo de Productividad, precios y salarios, de diciembre de 1994, define a la capacitación y calificación de la mano de obra como un instrumento imprescindible, en pos de la cual deben trabajar conjuntamente el gobierno, los trabajadores y los empleadores. Los interlocutores sociales se comprometieron a desarrollar programas conjuntos para promover el incremento de la productividad, por ejemplo, a través de la calificación de la mano de obra.

- En México, el Acuerdo Nacional de Productividad, de julio de 1990, quedaba establecido el emprendimiento de acciones tendientes a la modernización educativa y a mejorar la capacitación y productividad. Asimismo, en 1992 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANECAP), por medio del cual se procura promover, dentro de las empresas y con la participación tanto de trabajadores como de empresarios, políticas de capacitación permanente en todos los niveles y una serie de acciones, de diferente índole, pero todas buscando un objetivo común: mejorar la calificación de la mano de obra. Por último hay que destacar el Diálogo Obrero-Empresarial hacia una Nueva Cultura Laboral, de agosto de 1996, de carácter tripartito, que incluye importantes referencias a la formación.

También en Panamá se han hecho acuerdos nacionales en el mismo sentido que los mencionados arriba. Por razones de espacio no se analizará en profundidad el contenido específico de cada uno de estos acuerdos, pero para el fin con el cual fueron citados, alcanza con decir que en todos ellos aparece la formación como uno de los temas de mayor relevancia, cuya adecuada planificación, gestión y ejecución es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el logro de los objetivos en función de los cuales fueron suscritos estos acuerdos.

Otro ámbito en el cual se observa una importante presencia de la formación es en los convenios colectivos de rama de actividad o industria. En varios países de la región se han establecido convenios colectivos por

rama a través de los cuales se busca aumentar las habilidades y destrezas de los trabajadores, a la vez que dichos convenios también suelen estar vinculados a los niveles de productividad de la mano de obra, así como a la certificación de la calidad y a la implementación de programas de calidad en las empresas. Podrían citarse, como ejemplos de estas experiencias, el caso de Argentina, con el Convenio colectivo del sector Gas, donde se señala a la capacitación como la herramienta que hace posible mejorar las habilidades de los trabajadores y la calidad de los servicios ofrecidos. Los recursos para promover la capacitación surgen de las empresas, y es un dato importante la fijación de cláusulas de cumplimiento referidas al aporte empresario con destino a Fondos Sindicales para la Capacitación o sostén de Centros de Formación Profesional. Por otro lado, el Acuerdo Marco del Sector Seguros No. 191/92, suscrito entre las organizaciones empresariales y de trabajadores del sector, busca promover la participación activa de las partes en la definición de políticas de capacitación en el ámbito sectorial tendientes a la calificación y recalificación de la mano de obra.

En Brasil, habría que señalar el Acuerdo Sectorial Automotriz, de febrero de 1993, entre las empresas privadas y las entidades profesionales de empleadores, por un lado y las organizaciones de trabajadores representadas por la CUT, Força Sindical y la Federación de Metalúrgicos por otro. Esta convención, que cuenta además con la participación del Gobierno Federal, incluye temas como el aumento de los niveles de producción, de la oferta de empleos, de los niveles salariales y de la comercialización, la rebaja de impuestos, de los márgenes de ganancia de la cadena productiva y la disminución de los precios al consumidor. Se incorporan también algunas regulaciones en materia de tecnología, calidad y productividad. Para cumplir con estos cometidos, se parte de la base de ampliar la participación del sector automotriz en el "Programa Brasileño de calidad y Productividad", fundamentalmente en lo referente a la capacitación y recalificación de la mano de obra empleada. Por medio de la creación de una entidad técnico-científica, o de la transformación de alguna de las entidades ya existentes, se espera alcanzar una normalización técnica, la certificación de la calidad y la implementación de programas de calidad, productividad y tecnología a nivel nacional.

Por otra parte, la Convención Colectiva Bancaria, aunque no especifica mecanismos concretos de capacitación para los trabajadores del sector, sí prevé el pago a los empleados de una retribución con fines educacionales, llamada "salario-educación". Esta retribución es compensatoria de sus gastos en educación de primer grado, y la de sus hijos, en establecimientos pagos y no tiene carácter salarial. También queda regulada la concesión de licencias por estudios, entendiéndose que éstas jornadas forman parte del trabajo.

Otros países de la región en los cuales se han establecido convenios colectivos que tienen a la formación como uno de sus ejes estructuradores son México, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el primero, el convenio suscrito en 1996 por Ford Motor Company S.A. (Planta de Estampado y Ensamble de Hermosillo) y el Sindicato Nacional de la empresa, incluye cláusulas específicamente sobre formación. Las partes se comprometen a impulsar acciones tendientes al desarrollar profesionalmente a los trabajadores, a través de programas de capacitación y adiestramiento, tanto dentro como fuera de las horas de trabajo. Se crea también una Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, que tiene el cometido de establecer los programas mencionados.

En Paraguay, el convenio de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) establece en su capítulo "Capacitación y Desarrollo" que aquella es un derecho del trabajador y una obligación del empleador. Se prevé también la creación de centros de adiestramiento, bibliotecas, laboratorios de investigación, cursos y becas orientadas hacia la formación y capacitación permanentes de los trabajadores.

En Perú se suscribió, en 1995, en la empresa cuprífera Magma Tintaya S.A., un acta de entendimiento entre la empresa y los trabajadores, por medio del cual se crea un Comité Conjunto Sindicato-Gerencia, de gestión bipartita, entre cuyos objetivos se encuentran la estabilidad laboral y el mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo, en un marco de relacionamiento que posibilite operaciones productivas y con costos competitivos. Para alcanzar esta meta, se apuesta, entre otras acciones, a la calificación de la mano de obra y a un eventual servicio de colocación cuando esto sea necesario.

Finalmente, en Uruguay, se creó, como fruto de un convenio entre los trabajadores y los empleadores del sector de la construcción, la Fundación para la Capacitación de los Trabajadores de la Industria de la Construcción. Esta institución, de carácter paritario, tiene por cometido financiar acciones e instrumentos que permitan la capacitación de los trabajadores y empleados del sector, y emitir, por sí o por quien designe, un «certificado de aptitud» que acredite la aprobación del curso por parte del trabajador.

Esta lista podría seguir, ya que no se agotan aquí los casos de convenios colectivos por rama de actividad o sector suscritos en la región, donde la formación de los trabajadores aparece como una de las dimensiones

de mayor relevancia. El fin era simplemente ilustrar con ejemplos lo que a esta altura parece ser un rasgo distintivo de los sistemas de relaciones laborales de América Latina.

Hasta aquí se ha analizado el lugar que la formación ocupa en los acuerdos nacionales y en los convenios colectivos de rama de actividad o industria. Se pasará ahora a tratar, como tercer punto del análisis de la formación profesional como un hecho laboral, el tema del aumento del protagonismo de los Ministerios de Trabajo (Mintrab) en el campo de la formación, que viene dado, como se verá con mayor profundidad más adelante, principalmente por el lado de la formulación de políticas activas de empleo. El accionar de los Mintrab en el área de la formación, una vez constatada y reconocida su importancia cuando de combatir el desempleo se trata, se expresa tanto en el área de la normativa, como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios dedicados específicamente al tema de la formación profesional.

En efecto, desde mediados de la década de los setenta en Chile, pero fundamentalmente desde comienzos de ésta década en la mayoría de los países de la región, los Mintrab desarrollan programas que les dan un fuerte involucramiento en el campo de la generación de políticas públicas de empleo. Estos programas no sólo reconocen la relevancia de la formación profesional en el logro de los resultados, sino que también significan, en muchos casos, un impulso al cambio en la tradicional institucionalidad de la formación. Los sistemas de formación que se comienzan a gestar a partir de este momento adoptan un enfoque en el cual se busca atender principalmente a la demanda de formación del aparato productivo. Se busca, de este modo superar la rigidez de algunas instituciones nacionales en lo que hace a su institucionalidad y programas, haciéndolas más flexibles y adaptando el contenido de los programas de formación profesional a las necesidades de los mercados laborales con los cuales estas instituciones interactúan.

El papel que los Mintrab están llamados a desempeñar en este contexto está orientado hacia la formulación y diseño de políticas y estrategias, generación de mecanismos de financiamiento y supervisión, monitoreo y evaluación de las acciones de capacitación, mientras que la función de ejecución de dichas acciones queda delegada a otras instituciones, tanto públicas como privadas.

Un indicador de la importancia que se le otorga a estas políticas es el volumen de recursos financieros que se destinan a la ejecución de los diversos programas y proyectos, el cual proviene de una pluralidad de fuentes, entre las cuales se podrían mencionar: fondos públicos para capacitación establecidos por ley; recursos extraordinarios provenientes del sector público; fondos de desempleo; recursos obtenidos por los Mintrab a través del endeudamiento público (proyectos junto al BID y al Banco Mundial, entre otros).

Los casos de países de América Latina y el Caribe donde los Mintrab han asumido un papel protagónico en el campo de la formación profesional son muchos, y se citarán aquí algunos a modo de reseña parcial:

- Brasil, donde la Secretaría Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) cuenta con el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), administrado por un Consejo Deliberativo (CODEFAT) de carácter tripartito y paritario.
- Chile, donde el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) esta a cargo de la administración de diversos programas como los que involucran la utilización de franquicias tributarias, capacitación y empleo de jóvenes (Chile Joven), entre otros.
- En México existen programas que buscan desarrollar la demanda de capacitación a través de acciones encaminadas a fortalecer y consolidar las micro, pequeñas y medianas empresas y por otro lado, se destinan importantes recursos financieros a través de programas de becas para desempleados. También se está realizando un gran esfuerzo nacional tendiente a crear un sistema de normalización y certificación laboral.
- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay desarrolla acciones a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), y de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), esta última de carácter tripartito.

Como ya fuera mencionado anteriormente, los Mintrab cumplen un rol cada vez más importante en lo que hace al mundo del trabajo a través de las políticas activas de mercado de trabajo. Al participar éstos en la definición de los grandes lineamientos nacionales en materia de estrategias de desarrollo y transformación productiva, mientras que simultáneamente actúan en el campo del fortalecimiento y modernización de la oferta formativa, tienen la posibilidad de actuar simultánea y en forma congruente sobre las distintas y principales caras del problema.

La necesidad de la intervención de estas secretarías en el mercado de trabajo a través de las políticas

activas de empleo viene dada, fundamentalmente, por las siguientes razones: atender problemas de transición en el proceso de apertura económica; responder a situaciones de riesgo social mediante instrumentos de redistribución y corregir fallas del mercado, tanto en lo referente a la vinculación entre oferta y demanda laboral como en el campo de la capacitación.

En resumidas cuentas: los Mintrab de la región desempeñan un papel protagónico en el área de la formación profesional y contribuyen a su integración en función de estrategias superiores y nacionales, vinculadas con la transformación productiva y los desafíos de incrementar la productividad y competitividad de las empresas y las economías, que haga posible alcanzar un estadio de crecimiento sustentable.

Hasta aquí se ha considerado a la formación como un hecho laboral, se abordó la temática de cómo ésta inserta hoy en día en los sistemas de relaciones laborales de los países de la región. Como segundo punto se analizará la relación existente entre la formación y los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica.

La formación profesional puede ser entendida, en todo momento, como una acción de transferencia tecnológica, al menos si se considera desde la perspectiva del individuo que la recibe. Pero ha surgido en la región un conjunto de experiencias en las cuales la formación ha pasado a formar parte de un conjunto de acciones de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica que van más allá del trabajador individual, apuntando a unidades mayores como pueden ser la empresas e incluso los sectores productivos.

Este hecho ha significado que algunas entidades de capacitación adoptaran un cierto grado de especialización hacia sectores productivos determinados, lo cual les ha permitido un mayor nivel de actualización tecnológica en máquinas, equipos y materiales, así como en conocimientos y técnicas aplicadas a la producción. Este mayor nivel de actualización, sumado a nuevas formas de acercamiento y colaboración con el sector productivo, ha permitido ampliar los servicios de estas entidades más allá de lo que fuera la tradicional oferta de formación.

También ha habido un viraje en lo que refiere a los sujetos de atención de estas unidades, servicios y centros. Tradicionalmente el sujeto de atención de las instituciones de formación profesional era el trabajador individual, por lo general joven, al cual se le procuraba transmitir de una forma sistemática un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas vinculadas con una ocupación. Estas nuevas experiencias consideran, además del trabajador individual, a las empresas (de diverso tamaño y características), sus formas de encadenamiento productivo y organizaciones, y los distintos sectores productivos como sujetos de atención relevantes.

Puesto que estas unidades han adoptado un enfoque sectorial de la formación, y que la unidad de atención ha dejado de ser exclusivamente el trabajador individual, se busca brindar al público una atención más integral que en el pasado. Es así que los Centros Nacionales de Tecnología, del SENAI, y los Centros Federales de Educación Tecnológica, dependientes de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica, de Brasil; los Núcleos Tecnológicos del INA; los Centros de Servicios Tecnológicos del SENA; y algunos emprendimientos de SENCICO y SENATI de Perú, están brindando no sólo servicios de formación y capacitación, sino también servicios de investigación y desarrollo, asistencia técnica y consultoría y de información tecnológica.

Aunque la diversificación de servicios se deba, en parte, a una búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas, los ingresos percibidos por estos servicios son aun, en la mayoría de los casos, bastante escasos. La potencialidad principal de estas iniciativas se encuentra en los procesos de fortalecimiento de la actualización, pertinencia y calidad de la propia formación. La articulación de formación y educación, trabajo y tecnología, hace posible la adquisición no sólo de conocimientos técnicos y tecnológicos, sino también de los valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias requeridas por trabajadores, técnicos y profesionales.

Al analizar las experiencias concretas que en la región vienen dándose en este campo, se comprueba que un número importante de instituciones de formación, tanto públicas como privadas, han asumido el desafío de vincular de forma más estrecha la oferta formativa con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. A esto hay que sumar que también se observa, por parte de institutos tecnológicos y entidades relacionadas con organismos empresariales sectoriales, un abordaje simultáneo de los temas tecnológicos y de formación y desarrollo de recursos humanos.

En la región existe una multiplicidad de entidades que han adoptado estos enfoques, y quisiéramos, a modo de ejemplo, presentar algunas de ellas.

El SENAI es un claro ejemplo de una institución que ha ampliado su accionar, pasando de ser exclusivamente un proveedor de educación profesional, a ser reconocido también como un instrumento de generación y difusión de tecnología. Esta función está siendo consolidada a través de iniciativas tales como las incubadoras tecnológicas, las islas de tecnología de integración de la producción y sistemas de transporte de información digital. Las incubadoras son instrumentos a través de los cuales se busca acelerar la modernización, haciendo menos largo y costoso el camino que va del prototipo de laboratorio a la cabeza de serie industrial. Por esta razón es que se le presta tanta atención a la infraestructura fortalecida y las actividades asociadas al soporte de instrumentación, mercadeo, comercialización y divulgación. En las incubadoras se pone a disposición de los usuarios - las empresas emergentes - espacio físico, apoyo de servicios, recursos humanos, servicios especializados, capacitación, apoyo tecnológico, etc. Estos servicios del SENAI están destinados a que los empresarios puedan beneficiarse, en la realidad empresarial, de las innovaciones y adelantos del mundo de la investigación y el desarrollo.

Una de las estrategias a nuestro entender más significativas del SENAI está constituida por el modelo de los Centros Nacionales de Tecnología (Cenatec). Bajo el entendido de que el aumento de la productividad y la competitividad de las empresas industriales viene dado por las inversiones en tecnología, éstos Centros constituyen polos de generación, absorción, adecuación y transferencia de tecnología hacia el sector productivo, y trabajan en el sentido de agregar valor a la información.

Los Cenatec ejercen simultáneamente las funciones de educación, asistencia técnica y tecnológica e investigación aplicada. En ellos se capacitan técnicos medios industriales, a la vez que se efectúan labores como ser: extensión tecnológica, consultoría de empresas, difusión de información tecnológica, certificación de calidad, desarrollo experimental de productos y de procesos. La filosofía de actuación de los Cenatec contempla la multidisciplinariedad, rapidez en la circulación de la información tecnológica, flexibilidad en la utilización de material pedagógico, contenidos programáticos y currículos diseñados en función de la permanente interacción entre las prácticas tecnológicas de las empresas y las actividades de formación.

Por otra parte, el SENAI, conjuntamente con UNESCO, creó el Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (CIET). Este es un centro que actúa a nivel nacional e internacional como un observatorio de los efectos y transformaciones producidos por las nuevas tecnologías sobre los sistemas de formación profesional, sobre la absorción y difusión de tecnologías y sobre las calificaciones de los trabajadores. Aquí se llevan a cabo investigaciones en las cuales se analizan las consecuencias de los cambios tecnológicos y las nuevas tecnologías de la información sobre el trabajo, la educación y los sistemas de desarrollo tecnológico. El Centro reúne y desarrolla información con ayuda de la cual se busca hallar soluciones compatibles con la realidad brasileña y, de modo particular, con la del sistema de formación profesional del SENAI.

En el CIET las actividades están organizadas en torno a grupos, donde cada uno de ellos desempeña tareas dentro de un área o tema específico de interés del Centro. En este sentido se desempeñan el Grupo de Información, que es responsable de estudiar el impacto de las nuevas tecnologías de la información y procesos de comunicación sobre la sociedad y, fundamentalmente, sobre los procesos productivos; el Grupo de Educación, que recopila y produce información sobre la educación, tanto en Brasil como en el exterior, echando luz sobre las complicadas relaciones entre la formación profesional y la actividad productiva; relacionado con el trabajo hay un grupo que está encargado de ejecutar tareas de seguimiento de las transformaciones que afectan los requerimientos en materia de capacitación en los sectores estructurados de la economía, principalmente en la industria.

Los Centros Nacionales de Tecnología, el Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (SENAI/CIET) y los Centros Modelo de Educación Profesional (CEMEP) forman juntos la Red Nacional de Tecnología del SENAI.

En el mismo sentido de creación y difusión de conocimiento en que fueron nombradas hasta aquí las entidades del SENAI, habría que destacar también la labor del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, SENAC, en el campo de la formación profesional orientada al comercio y al sector servicios en general. Este es un sector que en América Latina y el Caribe, así como en otras regiones del mundo, ha venido creciendo durante las últimas décadas, tanto en lo que hace a su participación en el producto como en lo referente a la generación de empleos, siendo a la vez un sector que se caracteriza por la heterogeneidad, producto de la multiplicidad de actividades que engloba. Es hacia este sector que el SENAC ha estado orientado en sus más de cincuenta años de fecunda actividad.

El SENAC ha sabido llevar adelante, particularmente durante las últimas dos décadas, una serie de acciones

innovadoras en el área de la formación para el sector comercio y servicios que fueron pioneras en la región. La producción de material didáctico, por ejemplo, es una actividad que el SENAC ha venido realizando de manera sistemática. A partir de una evaluación previa, instancia en la cual se analizan las propuestas de producción conforme criterios técnicos y factores internos de política y de cultura de la institución, que funciona como un foro de debates entre representantes de los sectores técnico, administrativo y directivos de la institución, se forman equipos multidisciplinarios responsables de los proyectos. Estos equipos están compuestos generalmente por especialistas en contenido, técnicos en educación/tecnología educacional y profesionales del área de producción: programadores visuales, diagramadores, ilustradores, guionistas, directores de TV, editores, analistas de sistemas, técnicos de revelado, etc. El SENAC produce materiales didácticos de diverso tipo: libros, software, CdRom, televisión, etc., siempre con una filosofía de integración y complementación de los diferentes medios. Cabría mencionar aquí el Programa de Producción de televisión educativa, a través de que se realizan programas (vídeos) para apoyar el trabajo en áreas donde el Servicio lleva adelante su obra de formación. Estos instrumentos son elaborados por el Centro de Producción de Radio y Televisión del SENAC, que es el único productor brasileño de vídeos educativos para el sector comercio y servicios. También la editora SENAC Nacional merece especial destaque. Esta produce libros y software educativos en las áreas de Turismo y Hotelería, Salud, Administración, Informática, Moda y Belleza, Comunicación y Artes y Educación Ambiental. Desarrollados a partir de modernas técnicas de producción, estos son materiales hechos especialmente para servir de apoyo en acciones de capacitación y desarrollo de recursos humanos.

La experiencia de la educación a distancia del SENAC se inició en 1976 con la creación del Sistema Nacional de Teleducación, con el propósito de expandir el campo de acción institucional, de modo a atender, mediante la optimización de recursos, la creciente demanda por nuevas oportunidades de profesionalización. Se buscaba especialmente una alternativa capaz de atender a una clientela de zonas urbanas, periféricas o rurales, que no estaba en condiciones de frecuentar cursos en horarios y locales fijos. En el período 1988-91 se procede a la informatización del Sistema de Teleducación, con vistas a mejorar el proceso gerencial de los cursos, y en 1995 se crea, en el Departamento Nacional del SENAC, el Centro Nacional de Enseñanza a Distancia. Este Centro tiene como atribución responder por el seguimiento sistemático de las programaciones en curso, así como su ampliación y diversificación, además de implementar proyectos que incorporen nuevas tecnologías. Una de las iniciativas de mayor interés del Centro Nacional de Educación a Distancia es el proyecto Serie Radiofónica Espacio SENAC, que es un programa periodístico radial de entrevistas, declaraciones y encuestas que presenta asuntos de interés general ligados al universo de cursos y servicios prestados por el SENAC.

Se han implementado centros de formación profesional móviles, para atender a la población que no puede concurrir a los cursos ofrecidos en los centros convencionales. El SenacMóvil es una experiencia de centros de formación montados sobre carrocerías de camiones. Este proyecto busca disminuir los costos derivados de la implantación de los centros de formación fijos y así poder abarcar un área mayor del extenso territorio brasileño. La Escuela Fluvial es un centro de Formación fluctuante para atender a las poblaciones ribereñas de la región Norte de este país.

El SENAC-DN ha implantado una red corporativa. Pasando previamente por la automatización del usuario, ha implantado una Red Interactiva tendiente a consolidar un sistema de intercomunicación de informaciones, procesamiento de datos y retención del conocimiento, dentro de una estructura corporativa. Los Departamentos Regionales comienzan a absorber la experiencia del Departamento Nacional, desarrollando sistemas apropiados a sus realidades, permitiendo la automatización de sus diversas rutinas: financieras, administrativas y educativas.

Como último punto se quiere destacar la labor del Boletim Técnico do SENAC, su órgano oficial de difusión. A lo largo de más de 25 años de difusión, esta publicación ha mantenido un alto nivel de reflexión, asumiendo un espíritu crítico en el área de la articulación entre lo pedagógico y el trabajo. El Boletim Técnico es un instrumento de suma importancia en el campo de la investigación y la reflexión, así como para la difusión de la labor del SENAC en el sector terciario.

En Chile, el INACAP cuenta con una serie de centros tecnológicos en los cuales, además de brindar servicios de capacitación a trabajadores, técnicos y profesionales, se ofrecen servicios tecnológicos de diversa índole a empresas y otras organizaciones vinculadas tanto a la producción de bienes como de servicios. Entre estos centros se destaca el Centro Internacional de Capacitación en Telecomunicaciones (CINCATTEL). Los cursos de capacitación que aquí se diseñan y ejecutan abarcan la amplia variedad de especializaciones que se están desarrollando en el campo de las telecomunicaciones, están fuertemente orientados hacia la demanda del mercado laboral y están basados en la factibilidad de contar con los recursos humanos, materiales y

tecnologías que permitan ofrecer un servicio de capacitación que cumpla con las demandas de sus clientes. CINCA TEL cuenta con la infraestructura y los recursos humanos necesarios para brindar asesoría e ingeniería tanto al sector privado como al sector gubernamental.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia cuenta con 21 centros de formación y servicios tecnológicos, que son los principales responsables de brindar servicios de apoyo a los acuerdos sectoriales de competitividad, de la investigación aplicada en asociación con otras entidades y de los convenios especiales de cooperación. Estos centros cuentan con ventajas comparativas para ejecutar acciones de desarrollo tecnológico, en las cuales se invierten una parte importante de los recursos del presupuesto regular del SENA. Cuentan además con una infraestructura en equipos e instalaciones que pueden ser aprovechados en alianzas estratégicas con empresas y otros centros de desarrollo tecnológico y de productividad tendientes a desarrollar iniciativas de innovación y desarrollo tecnológico.

Ha significado un importante impulso para los proyectos de desarrollo tecnológico productivo la Ley 344 de 1996, según la cual se deben orientar una parte importante de los ingresos parafiscales de la entidad hacia este tipo de proyecto. Con la aplicación de recursos se esperan obtener los siguientes resultados:

- Un incremento en la competitividad de los sectores productivos con la finalidad de aumentar las exportaciones, mejorar las capacidades innovativas y elevar el nivel de aprendizaje de empresarios y trabajadores, esto en el marco de estrategias básicas de generación de empleo y de mejoramiento de la calidad de vida.
- Compatibilizar la oferta de formación profesional con las demandas del sector productivo, haciéndola flexible, de buena calidad y pertinente.
- Modernizar los sistemas de gestión de los centros de formación profesional del SENA.
- Comenzar a articular el Sistema Nacional de Formación Profesional con el Sistema Nacional de Innovación, fijando enfoques y estrategias comunes, tendientes a elevar la calidad de la educación técnica y profesional, impulsar la innovación tecnológica en los sectores productivos y crear una nueva cultura institucional para la competitividad de largo plazo en Colombia.

El SENA y el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, conforman la Comisión Nacional de Proyectos de Desarrollo Tecnológico. Entre los objetivos de esta se encuentran: proponer acciones específicas para la articulación entre el Sistema Nacional de Innovación y el Sistema Nacional de Formación Profesional; y analizar los proyectos y los conceptos de los evaluadores y expertos y pronunciarse sobre la viabilidad de las iniciativas que cumplan con los criterios de pertinencia, calidad, compromiso empresarial e innovación tecnológica.

Fruto de esta estrategia son los Centros de Desarrollo Tecnológico, de los cuales algunos son gestionados directamente por el SENA y otros son gestionados por el sector privado con apoyo de esta institución. Los Centros que actualmente tiene el SENA son: Centro ASTIN de Asistencia Técnica a la Industria; Centro Colombo-Alemano orientado a los procesos y control de la calidad de la soldadura; Centro de Metalurgia; Centro Colombo-Italiano, que se ocupa de áreas tales como el diseño y manufactura asistidos por computadora, aplicados a procesos y productos metalmecánicos; Centro de Gestión Industrial, para ensayos de materiales para el control de la calidad metalmecánico, tratamientos térmicos y análisis metalográfico, programación y planeación y control de procesos industriales y de mantenimiento, y química industrial; Centro Colombo-Canadiense de la Madera y el Mueble; Centro Textil; Centro de Confecciones; Centro Tecnológico del Calzado; Centro de Hotelería, Turismo y Alimentos; Centro para la Gráfica y Afines (SENIGRAF); Centro de Gestión Comercial y Mercadeo; Centro Latinoamericano de Especies Menores, que esta dedicado a la actividad pecuaria.

El INA, de Costa Rica, a través de los Núcleo de Formación y Servicios Tecnológicos brinda servicios de asesoría y apoyo a productores de distintos sectores. Estos núcleos tiene un enfoque sectorial y buscan fortalecer los sectores, tanto de bienes como de servicios, brindando capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, información tecnológica, desarrollo de proyectos y prototipos a los empresarios. Son éstas unidades descentralizadas, que facilitan la articulación de actores y recursos y permiten un diálogo y cooperación más fluidos entre los actores de los distintos sectores.

Se podrían agregar, como ejemplos de instituciones que han ampliado su campo de acción, encarando

tareas que van más allá de la formación profesional, los casos de SENCICO y SENATI de Perú y también al INCE de Venezuela.

Se abordará ahora el tercero de los ejes estructuradores de este artículo: la formación como hecho educativo. La formación es en definitiva, una actividad fundamentalmente educativa, cualquiera sea su forma o contenido, y su pasado y presente en la región de América Latina y el Caribe lo muestran con claridad.

No se hará en esta ocasión una reseña histórica del carácter educativo de la formación, ni de la evolución de su relacionamiento con los sistemas educativos formales a lo largo del tiempo. Se tratará sí el tema de cómo se vinculan actualmente estos sistemas (el educativo formal y el de formación profesional) y cómo se el carácter educativo de la formación hoy en día.

Probablemente el mayor desafío a que se enfrentan actualmente tanto el sistema educativo como el de formación, sea el de adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas, a los nuevos perfiles laborales que han surgido como consecuencia de las transformaciones en el mundo productivo y del empleo.

Estas nuevas exigencias en materia de conocimientos, competencias y habilidades es la principal causante del acercamiento entre ambos sistemas y del intento de reestructurar tanto la educación regular como la formación para poder dar cuenta de los requerimientos planteados. No se puede ya esperar que los conocimientos adquiridos durante la juventud sean suficientes para el desempeño laboral a lo largo de toda la vida, sino que cada vez es más necesario concebir a la formación como un proceso continuo que tiene lugar durante toda la carrera laboral de un individuo. Pero el cambio en los requerimientos no refiere solamente al factor temporal, es decir, durante cuanto tiempo se aprende, sino que también refiere al qué y cómo se aprende. Actualmente es preciso entregar una serie de competencias que anteriormente no habían sido suficientemente atendidas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Estas competencias deben complementarse con otras, de orden técnicas, como ser: informática, idiomas, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Dado que parece cada vez más necesario contar con esta serie de competencias básicas y generales, las entidades de formación y muchos programas de capacitación comienzan a efectuar un acercamiento, tanto a nivel curricular como institucional, con el sistema educativo formal o regular. Puesto que éste también se encuentra en proceso de reforma, vemos que también se beneficia de dicho acercamiento por la mayor experiencia en el relacionamiento con el sector productivo con que cuenta la formación profesional.

Con relación a la formación permanente, creemos que, para que ésta sea posible, tiene que existir una oferta formativa sumamente flexible y dinámica. Si constatamos que los conocimientos de los trabajadores pueden quedar obsoletos con relativa rapidez, deberíamos aplicar el mismo criterio para una parte de los contenidos de los programas de capacitación. Creemos que la única alternativa posible para la creación de un sistema de formación que dé cuenta de estos requerimientos (flexibilidad, adaptabilidad y dinamismo), es la articulación y contribución, cada uno desde su especificidad, de todos los actores vinculados al mundo del trabajo y la formación profesional.

En los países de la región encontramos interesantes experiencias de reformas de los sistemas de formación e implementación de programas de capacitación que han adoptado el enfoque de competencias laborales por un lado, y que por otro han efectuado un acercamiento a los sistemas educativos regulares desde la perspectiva de la formación para toda la vida. Con carácter ilustrativo, sin pretensión de exhaustividad, se citan aquí algunos casos:

- En Argentina comenzó a gestarse en 1996 una reforma a nivel de la educación técnica que ha tenido como producto los denominados «Trayectos Técnicos Profesionales» (TTP). Estos constituyen ofertas formativas de carácter opcional para todos los estudiantes o egresados de la educación polimodal, en cuyo diseño se integran elementos de los sistemas educativos y de formación, y cuya función es la de formar técnicos en áreas ocupacionales específicas cuyas complejidad requiere el dominio de competencias profesionales que sólo es posible adquirir por medio de procesos de sistemáticos y prolongados de formación.

- En Brasil, la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) del Ministerio del Trabajo, conjuntamente con la OIT, desarrollan un proyecto de diseño de un sistema de certificación, en el cual se tiene como uno de los aspectos centrales la introducción del enfoque de competencia laboral. El proyecto funciona sobre la base de un grupo de consulta del cual forman parte el Gobierno, a través de SEFOR y de la Secretaría de Educación Média Tecnológica -SEMTEC-, las organizaciones de los trabajadores (CUT, Força Sindical, CGT), el SENAI y la Confederación Nacional de la Industria (CNI).

- Otro ejemplo, del mismo país, de integración entre el sistema de formación profesional y el de educación superior, lo constituye la creación del Curso de Ingeniería Industrial Textil, a través del Centro de Tecnología de la Industria Química y Textil (CETIQT) del SENAI de Río de Janeiro.

- En Honduras, el Programa de Educación para el Trabajo (POCET) constituye un acercamiento entre los sistemas educativos regulares, fundamentalmente el de educación de adultos y la formación en una perspectiva de educación a lo largo de toda la vida. Este proyecto surge de la acción integrada entre la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), y en el se combinan los aportes que en su momento realizaron todos aquellos vinculados con las diversas formas de educación popular, con otras corrientes - como la de la formación profesional - con una larga experiencia en materia de educación para el trabajo productivo.

- En Uruguay, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), con la cooperación del BID, está gestionando un proyecto dirigido a estudiar, diseñar y preparar la implementación de un sistema de normalización, formación y certificación en competencias laborales. Con este fin, se prevé la puesta en funcionamiento de un registro único de entidades capacitadoras, y se trabaja en torno a cuatro ejes principales: estudios comparativos de los sistemas de competencia desarrollados en otros países; realización de acciones de información y capacitación a todos los actores sociales; desarrollo de experiencias piloto normalización de competencias en distintos sectores de la economía; y diseño de una propuesta técnica y de posibles estrategias de implementación de un Sistema Nacional de Capacitación.

- En este mismo país se ha encarado, desde 1995, una reforma educativa que, en lo referente a la educación técnico-profesional, se propone el logro de una educación técnica y tecnológica coherente, articulada y de calidad, que se articule y complemente con la Educación Secundaria con la meta de ofrecer a la población una educación básica y media integral.

Para finalizar, importa referirse a los esfuerzos de innovación que en materia pedagógica ha venido realizando el SENAC, de Brasil, en la última década. En los documentos que expresan la concepción filosófica del SENAC, se plantea que la Institución debe adaptar sus acciones a los cambios ocurridos en el mundo del trabajo. La preocupación por las exigencias en materia de formación profesional dictadas justamente por estos cambios esta en la base del proceso de revisión de las acciones formativas que desde 1993 tiene lugar en el Sistema SENAC. La propuesta de una formación profesional polivalente para el sector comercio y servicios brasileño, aprobada durante el II Encuentro Nacional de Directores de Formación Profesional (Río de Janeiro, mayo de 1994) es para la institución la alternativa más consecuente desde el punto de vista técnico, y la más viable desde una óptica operativa.

Retomando la línea de razonamiento planteada en el seno del SENAC, se comprueba que la formación polivalente es la propuesta que mejor se ajusta a la capacitación de recursos humanos en un contexto de modificaciones en la organización del trabajo. Además de atender las competencias técnico-operativas, esa clase de formación privilegia el desarrollo de las competencias cognitivas y sociocomunicativas.

En la raíz de la concepción de polivalencia en la formación profesional está implícito un modelo curricular, que presupone una estructura curricular, y que atiende, de manera integrada, los tres intereses básicos del hombre: el técnico, el de consenso y el emancipatorio. Incorporar a la formación profesional el modelo curricular polivalente supone, desde la óptica del SENAC, un trabajo educativo destinado a preparar profesionales que dominen los fundamentos de su práctica y sean capaces de intervenir crítica y creativamente en el proceso educativo.

Esta concepción de la formación profesional, a nivel conceptual, tiene importantes consecuencias para el SENAC en el nivel operativo, debiendo redefinir éste los servicios que prestaba y asignarles una nueva clasificación, inclusive con fines de seguimiento y control de la producción.

En el ya mencionado Encuentro de Directores de Formación Profesional del SENAC, en 1994, se homologó, por parte de todos los componentes del Sistema, una clasificación de las acciones formativas en dos grupos básicos: uno bajo la denominación general de cursos de formación profesional, y otro identificado como acciones extensivas a la formación. Los cursos de formación profesional componen un grupo constituido por el conjunto de programaciones, rigurosamente planeadas en cuanto a currículos, contenidos, metodología y estrategias de evaluación, capaces por eso mismo de asegurar los requisitos necesarios para una formación más sólida e, inclusive, de carácter polivalente, en los términos requeridos por el nuevo proyecto pedagógico. Las acciones extensivas a la formación profesional incluye iniciativas orientadas hacia la enseñanza, actualización profesional, divulgación de innovaciones tecnológicas, asistencia técnica, intercambio de experiencias y cualquier otra actividad que sea de interés para el sector terciario.

Institucionalidad de la formación profesional en América Latina y el Caribe

Al abordar el tema de las formas en las que se organizó la formación profesional en América Latina y el Caribe desde el momento en que en cada uno de los países de la región se llegó a la conclusión de que debía realizarse un esfuerzo importante en materia de formación profesional, hasta hace poco más de dos décadas atrás, se comprueba que la norma pareció ser la de que una sola institución tuviera la responsabilidad íntegra de la formación. La excepción a esto se dio en aquellos países en los cuales se optó por la creación de entidades vinculadas a grandes sectores (industrial, comercio y servicios, rural) o sectores más específicos (construcción, industria azucarera, etc.).

En efecto, si se quisiera construir una tipología de las instituciones de formación profesional de la región, hasta al rededor de veinte años atrás, dicha tipología constaría de tres categorías, las cuales alcanzarían para abarcar la gran mayoría de los casos, quedando fuera solamente algunos pocos que podrían catalogarse como excepcionales.

- En primer lugar podrían citarse los modelos donde la formación era diseñada, planificada y ejecutada desde el Estado, a través de instituciones que formaban parte del Ministerio de Trabajo, gestionadas de forma tripartita, financiadas con impuestos específicos sobre la nómina salarial, con cobertura nacional y distintos grados de descentralización administrativa y funcional. Entre estos podrían mencionarse: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en Colombia; el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), de Costa Rica; el Servicio de Capacitación Profesional (SECAP), Ecuador; el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), Guatemala; el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), Honduras; y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) en Nicaragua.

- En segundo término modelos donde la formación estaba en manos de una o varias entidades, que tenían las mismas características que las mencionadas anteriormente, pero que eran gestionadas por las organizaciones empresariales más importantes del país. Ejemplos de esto son, entre otros: el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) e Industrial (SENAI), Brasil; el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), Perú; y el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC), México.

- En tercer lugar aquellos casos donde la formación profesional aparecía dentro del sistema educativo regular, sobre todo la educación media técnica. Entre éstos figuran: el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), en Argentina; y la Universidad del Trabajo (UTU), en Uruguay.

Como se aclarara previo a la presentación de la tipología, ésta no es exhaustiva, y existen algunos casos que no están comprendidos dentro de la misma. Entre éstos podrían mencionarse: el Instituto de Cooperación Educativa (INCE) de Venezuela, que constituye un ente autónomo adscrito al Ministerio de Educación; el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria y la Construcción (SENCICO) de Perú, dependiente del Ministerio de Vivienda; y el Centro Nacional de Capacitación y Superación Técnica (CENCSUT), de Cuba, que está en la órbita del Ministerio de la Construcción.

Como consecuencia de la irrupción en el campo de la formación profesional, a mediados de los años setenta, de los Ministerios de Trabajo, a través de secretarías especiales como ser la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) en Brasil, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en Chile, o la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral en Argentina y del surgimiento de una importante oferta privada de capacitación, la tipología aquí expuesta comienza a trastocarse profundamente.

En un intento de elaborar una nueva tipología, que de cuenta de lo que sucede actualmente en relación a los arreglos organizativos de la formación en América Latina y el Caribe, se han tomado dos criterios básicos que hacen a la conformación de las categorías. En primer lugar, la distinción entre dos niveles que existen en todos los arreglos: el nivel de las decisiones sobre políticas y estrategias de formación; y el nivel operativo o de ejecución directa de acciones formativas. En segundo término, la especificación de cuales son los actores que asumen la responsabilidad por las funciones comprendidas en cada uno de los anteriores niveles.

Los arreglos organizativos aquí considerados son aquellos que pueden ser catalogados de «predominantes» en cada país, en función básicamente del grado de cobertura e impacto que alcanzan dentro de la oferta total de formación y capacitación.

En base a estos dos criterios, la tipología resultante sería:

a) Arreglos organizativos en los cuales tanto la responsabilidad por la definición de políticas y estrategias, como la ejecución directa de las acciones formativas se concentra en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales de formación. Este tipo de arreglo es el existente en los casos de: INFOCAL, de Bolivia; SECAP, de Ecuador; INSAFORP, de El Salvador; INTECAP, en Guatemala; INFOP, en Honduras; INATEC, en Nicaragua; INAFORP, en Panamá; SNPP, en Paraguay; SENATI y SENCICO, en Perú; e INCE, en Venezuela. A pesar de las características comunes que existen entre las instituciones de estos países, hay también diferencias importantes entre ellas. Una de las dimensiones en las cuales encontramos esta variedad es en la forma de gestión. Mientras que unas son gestionadas de forma tripartita, otras lo son enteramente por organizaciones empresariales.

b) Arreglos donde la definición de políticas y estrategias se concentra en una sola instancia, que también desempeña un papel preponderante en la ejecución directa de las acciones formativas, pero donde esta última es complementada mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores. En esta categoría se pueden incluir: HEART, de Jamaica; INFOTEP, en República Dominicana; SENA, de Colombia; e INA en Costa Rica. En cierto sentido, esta categoría constituye una especificación de la anterior, en la medida en que cada una de estas instituciones es el actor principal en la materia, tanto en lo que hace a la definición de políticas y estrategias, como a la ejecución de acciones de formación profesional. La especificación viene dada porque en estos cuatro casos, cada institución busca una proyección en términos de ubicación como actor estructurante de los respectivos sistemas nacionales de formación y capacitación, que incluyen, también, a la oferta extrainstitucional. Esta proyección se establece, según el caso, a través de mecanismos diversos, como ser: contratación externa de cursos, acreditación de acciones formativas y entidades capacitadoras, acuerdos de cooperación, mecanismos de apoyo al mejoramiento de la calidad de las acciones, entre otros.

c) Coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno, normalmente asociado a los Mintrab, en los cuales éstos asumen el rol de definir políticas y estrategias, sin ejecutar acciones de formación, donde éstas son asumidas por una multiplicidad de oferentes y actores. Otro, asociado a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, que pueden responder a las características descritas para los tipos de arreglo (A) y (B). Dentro de esta categoría ubicamos los casos de Brasil, México y Uruguay. En el primero, el MTb, a través de SEFOR, diseña políticas y estrategias, sin ejecutar acciones de formación. Por otro lado, el "Sistema S" (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT), cumple la doble función de establecer políticas y estrategias de formación, y de ofrecer servicios de capacitación. En el caso de México, esta coexistencia está dada, por un lado, por la Secretaría de Trabajo y Previsión social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad; y la Secretaría de Educación Pública a través del Sistema de Educación Tecnológica (CONALEP, CECATI, CETI, CBTI, etc.) por otro. Finalmente, en el caso de Uruguay, con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), por un lado, y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), COCAP, CECAP, por otro. Lo que caracteriza a estos países es la coexistencia de ambos tipos de arreglo. Este hecho no debe inducir a pensar en instancias separadas e incomunicadas. En todos estos casos los vínculos y áreas en común de ambos arreglos están en proceso de elaboración y desarrollo lo cual, inevitablemente, hace que surjan profundos y ricos debates sobre el presente y futuro de la formación profesional en el país.

d) Arreglos donde el Ministerio de Trabajo es quien define, a través de instancias especializadas y de modo exclusivo, las políticas y estrategias de formación, y donde las acciones formativas están en manos de múltiples oferentes y actores. Este tipo de arreglo se da en: Argentina, por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral y de la Dirección Nacional de Políticas de Empleo; y en Chile, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por intermedio del SENACE.

Habría que agregar que en los casos de varios países del Caribe (algunos de los de habla inglesa y Cuba, por ejemplo) la situación de la formación profesional no estaría comprendida estrictamente en esta tipología. En estos países (Belize, Granada, Guyana, Saint Lucía, Trinidad y Tobago, entre otros) al igual que en Uruguay y en México, la operación de los programas de formación desde el sector público está incorporada entre las responsabilidades que se le atribuyen a los Ministerios de Educación en materia de educación técnica y tecnológica.

La primera conclusión que se puede extraer de la situación actual en materia de las formas de organización de las políticas y sistemas de formación en la región, es que éstas tienen un grado de heterogeneidad mucho mayor que en el pasado.

La heterogeneidad existente se debe en buena medida a la pluralidad de agentes actuantes en el campo formativo en todos los países. En el momento en que las instituciones nacionales de formación profesional dejan de ser los actores hegemónicos de la oferta formativa, y aparecen en escena los Mintrab, las organizaciones empresariales y sindicales, así como la oferta privada de formación y capacitación, inevitablemente los mapas de las alianzas y articulaciones se tornan diferentes entre sí.

Esta diversidad también encierra una distinta opinión a cerca de cuales son las formas más eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos que en materia de formación demanda tanto el sector productivo como la sociedad toda. Por otro lado refleja una discusión a cerca de cuáles deben ser las áreas y las formas de actuación del Estado, qué puede y/o debe ser librado al mercado y, aunque más recientemente, qué se puede dejar en manos de la sociedad civil con sus diversas formas de organización.

El modelo basado en la concepción del rol subsidiario del Estado surge en un contexto de fuerte crítica a los modelos que entregaban a una entidad de carácter nacional, pública o paraestatal, la responsabilidad por el diseño, planificación y ejecución de las políticas de formación. Se criticaron aspectos tales como los problemas de autoreferencialidad, que no prestaba atención a la demanda del mercado laboral; la falta de una cultura de la evaluación de los resultados formativos y la falta de flexibilidad de estructuras de carácter nacional, centralizadas, para atender requerimientos que necesitan respuestas a medida. Si bien estas son todas críticas que hacen a los sistemas de formación profesional, éstas se enmarcan dentro de una discusión más general a cerca de cuál debe ser el rol del Estado.

Siendo pasado el período de mayores y más duras críticas, fundamentalmente aquellas de orden ideológico, hacia el antiguo modelo de las instituciones de formación profesional, actualmente es posible comprobar varias cosas: primero, ponderar las características de aquel modelo, en función del momento histórico en que surgió y se desarrolló; segundo, entender que las instituciones de formación profesional nacionales ya no son las mismas del pasado, y que todas se encuentran en procesos de profunda transformación; se ha avanzado ya lo suficiente como para poder realizar un balance también de las virtudes y defectos de los modelos que se propusieron como sustitutos.

En primer lugar, es equivocado equiparar la continuidad del modelo organizativo basado en la institución nacional de formación profesional, con la persistencia de un enfoque basado en la oferta. Todas las instituciones nacionales han variado sustancialmente sus concepciones sobre los criterios orientadores de su acción, desarrollando mecanismos más o menos sofisticados de acercamiento a las demandas del mercado y la sociedad.

Las políticas impulsadas desde los Ministerios de Trabajo, han contribuido al incremento de la oferta privada de capacitación, diversificando los oferentes que operan en un mercado emergente, desarrollado en buena medida, a partir de las nuevas formas de acción estatal. Este hecho ha permitido el surgimiento de mecanismos más inmediatos y concretos de articulación entre oferta y demanda: cursos cortos e intensivos para espacios reales detectados en el mercado. También han impulsado la instalación de la cultura de la evaluación de los resultados a la cual se hacía mención arriba.

Los rasgos expuestos arriba pueden ser considerados como características positivas de los nuevos modelos de sistemas de formación. Hay, sin embargo, otros planos en los cuales éstos no pueden suplantar al de la institución nacional de formación profesional. Uno de ellos es la necesidad que tiene cualquier sistema de poseer mecanismos adecuados para el desarrollo y actualización curricular, así como para el desarrollo técnico-pedagógico. La capacidad de acumulación de conocimientos y experiencia sólo se puede lograr íntegramente en contextos institucionales duraderos y orientados por horizontes estratégicos de mediano y largo plazo, y no en el marco de una oferta fragmentada, institucionalmente débil, y cuya visión de la realidad no vaya más allá de las demandas inmediatas de las empresas.

Un segundo punto a destacar es que aunque se debe tener en cuenta el mercado y a su demanda en materia de formación, no puede ser éste la única guía de los sistemas y políticas de formación profesional. La razón es que en el mercado se razona con una visión de corto plazo, y puede, si se lo sigue a ultranza, hacer tomar decisiones aparentemente oportunas en lo inmediato, pero inconvenientes en el largo plazo. El necesario ajuste a nivel micro entre oferta y demanda de capacitación, no debe considerarse como sustitutivo de políticas serias y de largo plazo.

En todos los diferentes tipos de arreglos organizativos adoptados por los países de la región, la pluralización y diversificación de la oferta de formación y capacitación es un dato de la realidad, y lograr que la diversidad no se transforme en fragmentación es hoy un desafío importante.

En materia de políticas de Estado relativas a formación y desarrollo de recursos humanos, hay ciertos

lineamientos estratégicos en torno a los cuales se está intentando lograr un consenso entre los países de la región:

En primer lugar, las condiciones de equidad que ofrecen los sistemas en orden al acceso a las oportunidades de formación y capacitación, en el sentido que las mismas son una clave fundamental para asegurar a su vez condiciones socialmente justas en materia de empleo y de integración plena a la vida social y política de los ciudadanos.

La expansión y diversificación de la oferta formativa contribuye en gran medida a mejorar los márgenes de cobertura en comparación con modelos de política centrados en instituciones hegemónicas. Sin embargo, la sola multiplicación de oferentes no implica de por sí mayores niveles de equidad. La intervención pública por lo tanto continúa siendo insustituible para corregir los sesgos del mercado, tanto en lo que tiene que ver con los diferentes grupos de población como en lo que atañe a los distintos sectores económicos.

Segundo, la articulación entre las políticas de formación y las políticas de desarrollo económico y productivo que apuntan, entre otros objetivos, a los de la elevación de los niveles de productividad y de competitividad empresariales y nacionales.

Esto refiere a la búsqueda de una necesaria convergencia entre las apuestas que los países realizan con vistas a una inserción exitosa dentro de las nuevas condicionantes de la economía globalizada y las políticas de formación que cada vez más constituyen un pilar fundamental de lo anterior. Sobre todo importan las relaciones y sinergias que se puedan establecer y desarrollar entre las áreas de la formación y aquellas de la innovación y el desarrollo tecnológico.

En tercer término, el aseguramiento de la sustentabilidad política y económica en el tiempo de los esfuerzos que se realizan en el propio campo de la formación. La aparición de nuevos modelos organizativos para la formación en diversos países significó en muchos casos el fin tanto de los arreglos políticos como de los esquemas de financiamiento que los habían sustentado durante décadas. Hay países donde el modelo de institución nacional subsiste, pero en los cuales se han cuestionado duramente los esquemas de gestión y financiamiento de éstas. De todos modos, ya sea mediante instituciones, Ministerios de Trabajo o con modelos mixtos, parecen estarse dibujando nuevos sistemas de relacionamiento a partir de la constatación de que la formación es menos un campo especializado y más un espacio de diálogo social, concertación y negociación progresivamente ampliado a empresarios, trabajadores, y otros ámbitos institucionales vinculados a la educación, al desarrollo tecnológico, a las políticas económicas y a los sistemas de relaciones laborales.

Finalmente, se comprueba una multiplicación de las alternativas de esquemas de financiamiento ensayados por los países de la región. Por un lado, subsisten el sistema de financiación pública para la formación en la empresa con recursos obtenidos mediante impuestos o contribuciones parafiscales de destinación específica, y el modelo de financiación pública para la formación en las empresas con recursos generales del Estado. Pero surgen también nuevos esquemas de financiamiento, y en este sentido se podrían mencionar: el sistema de incentivos tributarios, por el cual la empresa recupera sus gastos después de presentar su declaración de impuestos - este es el caso de Chile -; y aparecen también una serie de combinaciones, sobre todo en los casos de las IFP que exploran distintos mecanismos de apertura y flexibilización.

Conclusiones

1. La formación profesional en América Latina y el Caribe posee rasgos característicos y originales que la hacen diferente de lo que pueda suceder en esta área en otras regiones del mundo. Esta especificidad se hace patente tanto en la historia como en el presente de sus arreglos organizativos, así como en sus vínculos con otras esferas de la vida social y económica de los países de la región. Actualmente la región de América Latina y el Caribe es, en materia de formación, una incubadora de experiencias innovadoras en metodologías, arreglos organizativos, esquemas de financiamiento, y alianzas estratégicas entre actores.

2. La formación ha pasado a formar parte, de manera explícita y ocupando un lugar central y estratégico, de los sistemas de relaciones laborales de los países de la región. También es materia de negociación, y por lo tanto, figura en los acuerdos nacionales o sectoriales sobre empleo y productividad, en la legislación laboral, y en los convenios colectivos por rama de actividad o sectoriales. Los distintos actores involucrados en el mundo del trabajo -Mintrab, organizaciones de trabajadores y de empleadores- han asumido como propio el tema, y cada vez están más involucrados y destinan más esfuerzos en desarrollar iniciativas formativas.

3. Una parte importante de los esfuerzos más sistemáticos y profundos sobre innovación, desarrollo y transferencia tecnológica que tienen lugar en América Latina y el Caribe, ocurren en espacios formativos. En este sentido, cabe destacar los centros de desarrollo tecnológico, experiencias focalizadas sectorialmente, que integran la formación a una atención integral de los requerimientos de tecnologías aplicadas de las empresas y comunidades. En estas experiencias, la unidad de atención ya no es exclusivamente el trabajador individual, sino que las unidades productivas íntegramente consideradas, los sectores y encadenamientos productivos y de servicios pasan también a ser considerados como unidades relevantes de atención.

4. El carácter educativo de la formación aparece realzado en virtud del concepto de educación permanente. La articulación entre los sistemas de formación profesional y los de enseñanza media técnica y tecnológica, ocurre, por ejemplo, en la educación de adultos, y en el surgimiento de nuevas ofertas en el plano de la educación superior implementadas por las instituciones de formación profesional.

| Índice do Boletim Técnico do Senac | [Home Page Senac Nacional](#) |

EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y TRABAJO: ¿FUTUROS INCIERTOS?

Oriol Homs i Ferret ~ Roser Salvat Jofresa^x

El substancial auge de actividades formativas habido en las últimas décadas, exige replantear el papel que la educación y la formación representan en relación con otras medidas activas de empleo y de desarrollo socioeconómico. En el contexto de unas sociedades que han conseguido cuotas importantes de educación para amplias capas de la población, nuestro propósito es replantear la aceptación de la formación, así como de la educación, en tanto que instrumentos de las políticas de empleo e industriales. La representación de las tendencias que —a grandes rasgos— ilustran líneas de cambio en los sistemas educativo, de formación ocupacional y de formación continua, nos alerta sobre la producción de algunos efectos paradójicos de concepción y de uso, hasta cierto punto contraproducentes para el porvenir de la propia formación.

Educación Infantil, Educación Primaria, Educación General Básica, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Curso de Orientación Universitaria, Formación Profesional, enseñanzas de idiomas, enseñanzas artísticas, educación en el exterior, Educación Especial, Educación Compensatoria, Programas de Garantía Social, orientación educativa y profesional, educación de personas adultas, Formación Ocupacional, Formación Continua... No cabe duda de la creciente importancia que se confiere a la formación, en toda su trayectoria y en su sentido más amplio, desde diferentes ámbitos. La formación es argumento de continuos debates y uno de los eslógans más reiterados desde múltiples tribunas, pero también ha sido y es un motivo de consenso entre individuos, en empresas, entre agentes sociales y con administraciones públicas.

Ello es así porque es concebida como elemento clave de desarrollo socioeconómico. La unanimidad existente en torno al importante papel que la educación y la formación profesional deben desempeñar en los ámbitos local, regional, estatal y en la misma Unión Europea, ha generado una importante renovación de sus bases legales.

Hemos visto redefinirse las fronteras entre ámbitos educativos (hoy por hoy básicamente delimitadoras del subsistema educativo, por oposición a la formación ocupacional y a la formación continua), y asimismo ha cambiado la asignación de potenciales beneficiarios, agentes intervinientes y fuentes de financiación pública y privada correspondientes a cada ámbito.

Un segundo reflejo de la prioridad concedida a las políticas educativas y formativas de la España y de la Europa de las —casi— tres últimas décadas es su progresiva confluencia con otras políticas sociales, así como con políticas económicas. Si bien la educación sigue siendo concebida como núcleo de las políticas de igualdad social, al menos en un plano teórico podemos afirmar que cada día más se vincula a objetivos de empleo, así como a la consolidación de políticas industriales.

En cuanto a la acepción de educación en tanto que principio e indicador privilegiado del bienestar socioeconómico de la población, en Europa y en los —llamados— países desarrollados, se trata de una concepción ya cuasi clásica, cuyo más claro exponente es la voluntad política de elevar el nivel formativo de la población. Durante los años 50 y 60 el énfasis se puso en el acceso de la mayoría de la población al nivel de educación general que, en aquel momento, fue considerado básico desde las administraciones públicas de los diferentes países. Los efectos de aquella primera etapa y de las décadas que la siguieron han ido, sin duda, acumulándose, hasta el punto de que casi ha pasado desapercibida la

profunda transformación que comporta el hecho de que la mayoría de la población disponga actualmente de una escolaridad completa. Pero más adelante volveremos a este punto para valorar cuál es la vigencia de esta representación del fenómeno educativo.

La acepción de educación en tanto que instrumento de las políticas de empleo e industriales es en apariencia más inédita, y supone un cambio de paradigma. Como sabemos, hoy por hoy el acento se pone en la necesidad de adaptarse a un entorno cambiante que por defecto se entiende laboral y por antonomasia profesionalizador. En este sentido, se repite una y otra vez que la educación y la formación toman un nuevo significado debido a los rápidos procesos de cambio que afectan de forma generalizada a las sociedades desarrolladas. Que la formación facilita la adaptación de los individuos a la transformación de su entorno. Que una mayor capacidad de complejos, es sin lugar a dudas una de las aportaciones que la formación puede ofrecer para que los individuos puedan tomar las decisiones adecuadas en relación con los cambios que les ha tocado vivir.

Cuando abordamos el fenómeno de la formación profesional ocupacional y continua advertimos, pues, una interesante inversión de tono en los discursos con respecto a los que legitiman la educación inicial. Ya no se trata de defender la responsabilidad de la sociedad para con la población, sino de apelar a la responsabilidad de los ciudadanos y de las instituciones para que reaccionen ante lo que por lo común se considera una necesidad social de primer orden: su personal y eficaz adaptación a las transformaciones estéticas, organizativas y tecnológicas. ¿Que con qué medio? Precisamente a través de la formación. Parece que las necesidades del sistema productivo determinan nuestras — personales— posibilidades de inserción y de desarrollo profesional; nos vemos obligados a formarnos específicamente para conseguir un primer empleo y a formarnos continuamente para mantenerlo.

Pero el progresivo incremento de demandas culturales, el requerimiento de mayores cuotas de autonomía individual y la generalizada petición de capacidad de adaptación a los cambios al, por decirlo así, ciudadano de a pie, es un fenómeno absolutamente inexplicable sin tomar en consideración el que planteábamos con anterioridad: el elevado nivel educativo medio de la población. En este sentido, tal incremento se halla en la base del intensivo proceso de complejización de las economías avanzadas y de la economía de la información, que ha hecho elevar y revalorizar la importancia estratégica del conocimiento como determinante de la competitividad. A medida que las nuevas generaciones van sustituyendo a las anteriores los macroindicadores de niveles de formación no dejan de incrementarse, hasta el punto de que suele pensarse que todos contamos con un aceptable y suficiente nivel de formación inicial. Dicho listón de aceptabilidad es difuso, móvil y sutil, pero ciertamente existe y determina las condiciones de trabajo y de vida de las poblaciones, explicando en cierta medida la particular estructura de cada sociedad y la dinámica de las relaciones sociales que en ella se producen.

Analizando datos concretos referidos a nuestro país¹ comprobamos que, efectivamente, hemos pasado de constituir una población todavía desescolarizada a alcanzar la plena escolarización: mientras que en 1965 más del 90% de la población en edad de trabajar no alcanzaba un nivel elemental de escolarización, en 1996 este porcentaje se había reducido al 49%. Además, ha crecido el número de años de estudio acumulados por la población (4'45 años los mayores de 55 años, frente a una media de 10'11 años para los de la franja de 25 a 34 años) y se ha producido una significativa extensión de los niveles superiores (crecimiento de un 3'82% en el mismo período).

Los más jóvenes son quienes más se han beneficiado del esfuerzo inversor en política educativa realizado en España en las dos pasadas décadas, aunque no podemos olvidar que este ensanchamiento también es consecuencia de la tensión producida entre la escasez de empleo y la prolongación del período de escolaridad. Sin embargo sucede lo que apuntábamos con antelación: la elevación de nivel educativo de los jóvenes se proyecta sobre el resto de la población, fijando el nivel de secundaria postobligatoria como nuevo umbral educativo de acceso —o, cuanto menos, de relativa permanencia— al mercado de trabajo. La demanda más expansiva, efectivamente, se ha concentrado en las enseñanzas medias (en 1996 el 40'75% de la población española contaba con un nivel de estudios medios), que han sustituido los porcentajes de población sin estudios o con

estudios primarios.

Sin duda se trata de una especie de golpe de efecto, desde nuestro punto de vista inquietante en varios sentidos. En primer lugar, porque tal rotura generacional hace resaltar el nivel básico del conjunto de la población, que tiende a ser considerado insuficiente para desempeñar determinadas competencias reconocidas profesionalmente y, en general, socialmente. Sucede², por ejemplo, que el porcentaje de jóvenes de entre 20 y 24 años con niveles educativos medios (60%) es aproximadamente el mismo que el de la población activa española que cuenta con un nivel educativo por debajo del Bachillerato. No podemos, pues, obviar que más de un 35% de los españoles en edad de trabajar ni tan siquiera cuenta con la Secundaria —ahora— Obligatoria: un 28% ha obtenido un nivel de EGB o equivalente y todavía existe casi un 7% de población activa analfabeta o sin estudios.

En segundo lugar, cabe preguntarse si el sistema productivo podrá sostener una oferta de cualificaciones medias de forma tan generalizada y sostenible. Las previsiones más pesimistas apuntan la posibilidad de que en España se mantenga un número más o menos importante de puestos de trabajo de tipo descualificado, de los que difícilmente permiten utilizar las competencias adquiridas en las enseñanzas medias. No cabe duda de la frustración que esto puede provocar entre quienes han adquirido niveles educativos superiores y se ven obligados a ejercer trabajos que hipotéticamente no les corresponden durante largos períodos de tiempo. Tampoco es menospreciable la falta de aliciente que comporta esta situación entre los jóvenes que aún no han completado sus estudios y no prevén otro futuro que el de desempeñar trabajos poco cualificados.

En tercer lugar porque, como ya se ha constatado en algunos países, en la misma medida en que la elevación de los niveles educativos tiende a seguir presionando hacia arriba, extendiéndose hacia la obtención de licenciaturas, aumentan las restricciones para acceder a la universidad como disposición de acceder a los estudios superiores, pues, más evidentes serán las dificultades que tendrán para lograrlo.

Las reflexiones precedentes y las paradojas que acabamos de exponer nos empujan hacia una misma alerta: la —verosímil— frustración social que tiene su punto de referencia en la educación cuando ésta es administrada como un recurso productivo, así como de la posibilidad de que tal desengaño pueda llegar a poner en duda el papel altamente movilizador que la educación ha jugado hasta ahora por las expectativas de promoción y de bienestar social asociadas a la misma. ¿Puede la sentencia «educación igual a desarrollo personal y profesional» convertirse en una falacia, sin una reorientación de los actuales sistemas educativos?

Sin duda nos hallamos en el núcleo de un debate político lleno de contrariedades y altamente complejo. Formulamos a continuación algunas de las cuestiones más conflictivas que lo articulan y sintetizan:

—La rapidez y profundidad de los cambios tecnológicos y sociales; ¿posibilita la ampliación sostenida del número de individuos con niveles educativos superiores? ¿Se requiere más educación, u otro tipo de formación?

—¿Es posible que el mundo laboral fomente una mayor descentralización de las competencias más cualificadas, de modo que un mayor número de puestos de trabajo pueda absorber la potencialidad de los individuos con niveles de formación inicial elevados?

—La actual concepción escolar de la educación secundaria, ¿permite satisfacer las demandas formativas de los jóvenes y de las empresas? Para hacer frente a los procesos de cambio, ¿es adecuado el actual equilibrio existente entre educación generalista y especialización profesional?

—En una sociedad en la que, progresivamente, los ciudadanos dispondrán de un mínimo de educación secundaria; ¿es eficaz el papel de la educación superior? En este contexto, ¿debe ésta dirigirse hacia la transmisión de objetivos culturales, o hacia la permanente

actualización de especialidades técnicas?

—¿Cómo mejorar la eficacia de la educación ante poblaciones con intereses y culturas heterogéneas?

A medida que la mayoría de los miembros de las nuevas cohortes van adquiriendo una superior capacidad de aprender a través de procesos educativos formales que la demostrada por las generaciones precedentes, se suscitan cuestiones como las anteriores.

En todo caso, parece existir un acuerdo generalizado sobre de la idea de que la renovación de las competencias disponibles ya no puede hacerse según un ciclo natural de sucesión de las generaciones, sino en función de un ciclo en constante aceleración bajo la presión conjugada de dos factores: el acercamiento del horizonte de los cambios tecnológicos y de las transformaciones de las organizaciones del trabajo en el contexto de un desarrollo sostenible, por una parte, y el deslizamiento de las necesidades formativas hacia trabajadores de mayor edad provocado por la deformación de la pirámide de edad de la población activa y por la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Recuperemos pues en este punto el ámbito de la formación profesional continua dirigida a la población ocupada, antes solamente esbozado. Especialmente desde comienzos de los años 90 se ha hecho continuo hincapié en la necesidad de conferir un papel central a estas políticas. Los textos comunitarios aluden en diversas ocasiones a esta cuestión, y la reforma de los fondos estructurales de la Unión de 1994 contribuyó a subrayar la tremenda expectativa que suscita el acceso de los trabajadores y trabajadoras a las actividades de formación continua.

Si nos atenemos a los datos disponibles en España³ acerca del incremento de consumo de acciones formativas, el observador se halla aparentemente ante una situación similar a la que estábamos caracterizando para el sistema reglado (aunque en una serie histórica, por supuesto, muchísimo más limitada). De 573.000 beneficiarios previstos para los planes de formación continua aprobados por FORCEM en 1993, se pasó en 1996 a más de un millón y medio de beneficiarios. Con anterioridad a los Acuerdos de Formación Continua, solamente un 3% de los ocupados participaban en acciones de formación continua, llegando en 1996 a representar aproximadamente el 19% del total. Otras estadísticas⁴ confirman que en el transcurso de tan sólo cuatro años se ha producido un notable incremento en el esfuerzo formativo de las empresas españolas, sobre todo en los establecimientos de mayor dimensión y del sector industrial. FORCEM confirma asimismo la progresiva incorporación de trabajadores de PYMEs a la actividad formativa estimulada por los Acuerdos: el número de Planes Agrupados aprobados pasó de 235 en 1993 a 1.284 en 1995.

Los procesos de cambio y reforma de subsistemas formativos están por tanto facilitando el crecimiento de la demanda social de formación profesional, protagonizado sobre todo por el despegue que está experimentando la formación continua. El futuro del sistema de formación continua de los trabajadores ocupados es por consiguiente de esencial importancia para la población activa de nuestro país, siendo los agentes sociales firmantes de los Acuerdos, las administraciones públicas, los trabajadores, las asociaciones de profesionales, los empresarios, las empresas de formación, las consultorías, los centros de investigación sociológica y los centros de educación secundaria y superior en cierta medida corresponsables de su particular desarrollo en el medio plazo.

En este contexto parece conveniente dominar las posibles discordancias que pueden originarse cuando por una parte existe un grosor de necesidades y demandas formativas en gran expansión, y por otra un cuerpo institucional todavía joven, sometido a progresivos y necesarios cambios de pautas de funcionamiento, y que sólo muy lentamente contribuye a mejorar las pautas de uso de la formación.

Uno de los motivos de inquietud suscitado por la formación continua es, en este sentido, que tanto las empresas como el mercado de trabajo recurran a la misma como talismán mágico para afrontar no importa qué tipo de problema. Sin embargo, ni la formación es el

único medio para conseguir una movilización de competencias, ni la formación puede hacer frente a todos los problemas que afectan a los trabajadores y trabajadoras de las empresas. Si no queremos generalizar el concepto «formación» hasta el punto de inutilizarlo, tenemos que distinguir entre la natural capacidad de aprender de toda actividad humana, incluida el trabajo, y las actividades de formación organizadas con más o menos formalidad. Así, sin duda, las actividades formalmente organizadas son un elemento importante para la movilización de competencias en los entornos profesionales, pero no el único: la organización del trabajo, la información y comunicación, la movilidad horizontal y vertical... son elementos de las políticas de recursos humanos igualmente importantes, sin los cuales las actividades formativas pueden no tener los efectos esperados.

Aparentemente algunas organizaciones han dado ya interesantes pasos en esta dirección, puesto que hace una década concebían la formación como un elemento más de su política de personal y han pasado ahora a defenderla como elemento estratégico para su competitividad. Pero si analizamos las medidas prácticas que tales organismos ponen en marcha podemos descubrir que a menudo hacen pivotar sobre la formación la responsabilidad de un sistema más amplio de movilización de las competencias asumido a nivel de discurso, pero parcamente operativizado. Es decir, lejos de adjudicar a la formación el estricto papel de enseñanza-aprendizaje de nuevos contenidos que cumple, algunas organizaciones proyectan sobre la misma la voluntad de mantener activas y en constante tensión las competencias de su personal, cuando no han organizado sino unos pocos cursos aislados y desconectados de otras medidas de gestión de recursos humanos. Este alto nivel de responsabilidad que se exige a la formación —aunque sea utilizada de forma técnicamente desatinada— puede actuar fácilmente en su contra, puesto que contribuye a que ésta pierda credibilidad como medida que por excelencia hace frente a los déficits de cualificaciones.

Sin embargo, a la formación no siempre se le atribuyen objetivos directamente vinculados con el aprendizaje. Como sabemos, en nuestro país la formación continua constituye un importantísimo valor de cambio en las negociaciones entre partes, arrastrando una capacidad de consenso interesantísima por sí misma y, como decíamos antes, muy importante en relación con otras políticas sociales y económicas. No resulta por tanto incongruente que la eventual persecución de objetivos de aprendizaje quede relegada a un segundo plano, ni que los resultados de la formación sean finalmente difíciles de calibrar a nivel macro. Incluso las grandes empresas con presupuestos de formación elevados pueden experimentar dificultades para controlar y estimar la rentabilidad de la formación continua...

Situados en esta lógica más claramente política vinculada a la formación continua y a su promoción, pasamos ahora a abordar uno de los retos —en este sentido— más acuciantes planteados al sistema: el del acceso a la misma. La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores adoptada en Estrasburgo ya establecía a finales de los ochenta que todo trabajador de la Comunidad Europea «debe» poder tener acceso a la formación y beneficiarse de la misma a lo largo de su vida activa, remarcando que las autoridades públicas competentes, las empresas o los interlocutores sociales, cada uno en el ámbito de su competencia, deberían establecer los mecanismos de formación continuada y permanente que permitan a toda persona reciclarse.

Pese a los incrementos en las cifras de consumo de acciones de formación continua anteriormente citados, todavía es posible afirmar⁵ que el esfuerzo formativo de las empresas de nuestro país no puede calificarse de elevado, especialmente en las unidades productivas de menor dimensión. Sigue por tanto valorándose⁶ que el comportamiento de las pequeñas y medianas empresas en materia de formación y desarrollo del personal ha cambiado poco a pesar de los esfuerzos realizados. No obstante, las PYMEs constituyen para las empresas de formación un mercado potencial que, por decirlo así, no ha sido todavía explotado. La mayoría de las actuales instituciones de formación tienen enormes problemas para «vender» sus productos y servicios a las PYMEs, a lo que suele aducirse que la formación impartida por proveedores no se ajusta a sus verdaderas necesidades. No hay duda de que la propia expansión del mercado de la formación continua ha generado a menudo una oferta poco ajustada a las cambiantes necesidades de las empresas; el propio MINER valora que la formación profesional requiere un proceso de reorientación continua, de manera que queden cubiertas tanto las necesidades derivadas

de la evolución del conocimiento en determinados ámbitos como en lo referente a nuevas disciplinas.

Explícita o implícitamente se considera que el libre funcionamiento del mercado en materia de formación profesional arroja un resultado muy inferior al óptimo, y se razona como si el problema de formación de la fuerza de trabajo estuviera abocado a un inevitable fallo del mercado. Pero un análisis en profundidad de este fenómeno⁷ nos indica que existen otras razones de peso explicatorias de tal desencuentro: en las pequeñas empresas existen problemas ligados, por ejemplo, a la sustitución de la mano de obra que se forma, a la retención de la mano de obra ya cualificada o al miedo de futuras reivindicaciones salariales de los formados. Además, cuando las PYMEs requieren formar a aprendices o a mandos intermedios, tradicionalmente practican alternativas informales a la organización de cursos. El entorno socioeconómico más próximo a la PYME resulta asimismo fundamental para que ésta pueda elevar necesidades y demandas, sobre todo por lo que afecta a la fortaleza de los lazos de asociacionismo y cooperación entre agentes e instituciones de un mismo territorio o sector. Y finalmente cabe aludir a la responsabilidad de los propios promotores y proveedores de un sistema de formación continua, que ofrece un abanico de posibilidades todavía desconocido para muchos de sus potenciales usuarios.

Podemos por tanto concluir que en España todavía es necesario promover la incorporación masiva de las empresas y de los trabajadores a una política activa de formación. Cabe pues preguntarse qué desarrollos jurídicos, organizativos, políticos y culturales deben acompañar los programas de formación permanente para asegurar la eficacia de sus efectos, partiendo de la certeza de que cualquier debate sobre inversión en formación profesional continua es fuente de una interesante confluencia de intereses públicos —que abogan por el desarrollo de medidas colectivas para afrontar la competitividad y el problema del desempleo— y de intereses privados que exigen la disponibilidad de recursos eficaces y rentables.

Abramos en este sentido una nueva serie de interrogantes, antes de virar el rumbo de nuestras reflexiones:

—La financiación de la formación continua; ¿debe seguir basándose en la externalización de los costes sociales de las empresas? Considerando la crisis del Estado de bienestar y los límites de los presupuestos públicos: ¿podría estar financiada con fondos públicos?

—¿Qué cambios deben impulsarse en los sistemas de relaciones industriales como consecuencia del desarrollo de la formación profesional en la empresa, de modo que ésta se integre con normalidad al marco de su regulación?

—¿Qué papel tienen que desempeñar los agentes sociales para establecer cooperaciones, con vistas a fortalecer sinergias entre los planes de formación de las empresas y los análisis prospectivos de necesidades de cualificación a nivel regional o sectorial?

—¿Qué enfoques y estrategias pedagógicas deben desarrollarse para que el nivel de conocimientos de la población activa sin estudios permita su participación sistemática en acciones de formación continua?

—¿Qué resulta más prioritario resolver a través de la formación continua?: ¿las puntuales necesidades de adaptación de los colectivos claves a los cambios de las empresas?; ¿o bien las necesidades de otros colectivos con una menor participación en las actividades de formación, a los que la pérdida de cualificación puede provocar a medio plazo problemas sociales de compleja solución?

Nos referíamos en esta última cuestión a los ocupados mayores de 45 años con alta probabilidad de pasar al paro, pero también la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo es problemática en España, especialmente desde mediados de los setenta. La crisis del empleo está teniendo un importantísimo impacto en la estructura y dinámica del mercado de trabajo, que se perfila cada vez más complejo, diferenciado y segmentado; este proceso incide de forma especialmente aguda entre los jóvenes como colectivo que

inicia su inserción laboral en un momento de profunda transformación⁸.

Para hacer frente a este problema, como sabemos agravado en las dos últimas décadas, casi todos los Estados de la Unión han intervenido políticamente en dos sentidos: formulando y aplicando intensamente políticas de desregulación del mercado de trabajo y, en segundo lugar, desarrollando medidas pasivas y activas de empleo. En la actualidad, las orientaciones vinculadas al aumento de la intensidad del empleo se hallan en el núcleo del debate socioeconómico: reducción del tiempo de trabajo, promoción del trabajo a tiempo parcial, empleo temporal, aumento del trabajo independiente... todo un catálogo que está en la base de las profundas transformaciones que con toda probabilidad vivirá el mundo del trabajo durante los próximos decenios. Pero también la protección por desempleo y las políticas activas de empleo, desarrolladas alrededor de los ejes fomento del empleo y formación, están en discusión. Sirva esta interposición para, después de haber intentado un análisis de tendencias en la formación reglada y la continua, avanzar definitivamente hacia el último de los ámbitos que nos ocupa: el de la formación ocupacional.

Evidentemente, la formación no puede solucionar el problema del desempleo, sino tan sólo contribuir a mantener o mejorar las competencias profesionales de los parados a la espera de que se materialicen o de que aumenten sus oportunidades de empleo. En este sentido es enormemente interesante constatar el valor complementario y movilizador que la formación ocupacional ha consolidado en el breve período en que se ha desarrollado el denominado Plan FIP. La generalidad de alumnos formados desde 1985⁹ tienen un bajo nivel de estudios (31% de Graduado Escolar en 1990), aunque con el transcurrir de los años se aprecia una tendencia al incremento de la representación de alumnos con títulos de FP o Bachillerato (de 39% en 1990 a 52% en 1993) e, incluso, universitarios (de 13% en 1990 a 22% en 1993). Este cambio de perfil nos revela que cada vez más jóvenes estudiantes siguen paralelamente los últimos años de los estudios reglados y los cursos ocupacionales, lo que a su vez parece indicarnos que han interiorizado que la educación reglada no garantiza necesariamente una posición en el mercado de trabajo.

Se han formulado hipótesis añadidas¹⁰ respecto al papel de la formación ocupacional como valor de resistencia —o de mejora del poder de negociación— al mercado de trabajo de los desempleados. La idea es que, en los momentos de mayor recesión, los jóvenes medios que intentan negarse a aceptar condiciones precarias de trabajo ocupan su tiempo cursando formación ocupacional. Esta espera activa no es sin embargo gratuita: se aplica en realidad a expensas de los jóvenes de origen social más modesto, quiénes deben aceptar las condiciones que les ofrecen; en momentos de mayor crecimiento económico serán ellos los que puedan optar a mejorar su situación en el mercado de trabajo siguiendo cursos de ocupacional.

La posición socioeconómica del desempleado discrimina por tanto la posibilidad de aplicación de la estrategia de uso de la formación ocupacional como valor de recambio para hacer frente a las adversidades del mercado de trabajo. Pero de todas formas es innegable que las políticas activas de empleo permiten una espera más activa a los desempleados, y que además promueven actitudes de búsqueda también más activas. En este sentido se ha demostrado¹¹ que la formación ocupacional tiene un efecto positivo de motivación hacia el empleo, aunque con límites asimismo reconocidos: dichos efectos quedan contrarrestados si el parado no encuentra un empleo durante un período de tres meses después de haber realizado el curso, pasado el cual tal efecto se diluye y las posibilidades de encontrar trabajo vuelven a descender a los niveles anteriores a la participación en la actividad formativa.

Redundamos pues en la noción de que la formación no soluciona todos nuestros males, y verificamos por tercera vez consecutiva que ésta ejerce un papel discreto en relación con la adaptación de las competencias personales de los desempleados a las cualificaciones necesarias en el mercado de trabajo.

En este ámbito, la formación no solamente se enfrenta a la necesidad de transmitir conocimientos. Resulta además fundamental un trabajo personalizado de habilidades y de actitudes orientado en la dirección de búsqueda de un empleo posible. Con lo cual es necesario que la formación se enmarque en un diagnóstico acertado sobre la particular

situación de cada desempleado, que derive en un conjunto de objetivos a conseguir, entre los cuales pueden haber objetivos formativos; que facilite además una orientación profesional adecuada que le ayude a hacer más transparente su situación en el mercado de trabajo y a tomar las decisiones oportunas para mejorar su ocupabilidad y, en tercer lugar, que proporcione las medidas oportunas para facilitar el contacto entre la oferta y la demanda de empleo o bien para el autoempleo.

En el ámbito de la formación para parados y, muy especialmente, cuando ésta se orienta a parados de larga duración, la necesidad de deslindar responsabilidades, de complementar las acciones formativas con otro tipo de medidas y de actuar conjuntamente sobre todos los factores que inciden en las dificultades de inserción laboral es todavía más evidente que la que sosteníamos como necesaria en el caso de la formación continua. Entre los desempleados pueden haber problemas de formación, pero muy a menudo éste no es el factor principal ni prioritario. Aún más; en algunos casos la formación no puede actuar hasta que no existan garantías mínimas de resolución de otros problemas sociales, personales, familiares o económicos, sin los cuales no es factible la asimilación de acciones formativas. ¿Por qué motivo, pues, concurren en nuestro país tan escasos ejemplos de buen hacer en este sentido? Hay algo que es indiscutible: resulta más sencillo organizar decentemente un cursillo de oficio, de lo que resultaría diseñar coherentemente, impulsar consensuadamente, ejecutar con decisión y evaluar exhaustivamente un paquete integrado de medidas activas de fomento del empleo, en definitiva financiadas y protegidas por agentes, instituciones y ámbitos de procedencia divergente.

Con lo cual, el diagnóstico que obtenemos es muy similar a los anteriores: aprovechando la gran capacidad de consenso que reúne, tiende a hacerse pivotar sobre la formación el mayor peso de las acciones contra el paro. Razón por la cual sigue existiendo esta especie de tenacidad en la atribución exclusiva de responsabilidades de desarrollo socioeconómico a la formación ocupacional cuando, repetimos, la formación no puede — ni debe — solucionar el problema del desempleo. En este sentido, algunos expertos señalan que la actual separación existente entre las actividades de intermediación, las políticas pasivas y las políticas activas que caracteriza a los servicios de empleo en España está provocando serias dificultades de coordinación y reales problemas de eficacia.

Concluimos, en resumen, que en la formación ocupacional, así como en la continua y en la reglada, se observa la persistencia de una contradicción latente. A pesar de ser tremendamente necesaria para el desarrollo socioeconómico de nuestras sociedades y muy a pesar de estar en el centro de numerosos objetivos políticos que velan por las dotaciones de recursos de las que es objeto, la formación denota ciertas tendencias generales de uso que contribuyen a limitar el poder social que en sí misma entraña como recurso de movilización y de cambio. La dificultad de administrar este tipo de formación es obvia, pero no puede eliminar la realidad: existe un manifiesto desfase entre las argumentaciones teóricas de las que es objeto y las prácticas que suscita.

Las sociedades que viven transiciones permanentes necesitan sistemas formativos en incesante cambio para potenciar las posibilidades de actuación de la población. Probablemente sólo tomando en consideración lo que hoy por hoy somos capaces de vislumbrar acerca los efectos de anteriores desarrollos de la formación nos será posible, cada uno desde nuestro terreno y con la responsabilidad que nos corresponde, entrever y defender día a día algunas de las posibles líneas de mejora de la formación.

El Segundo Programa Nacional de Formación Profesional representa un interesante esfuerzo en este sentido. Subraya la necesidad de mejorar la formación reglada con atención a los jóvenes, de potenciar la formación continua reforzando la conexión empresa-formación y de flexibilizar el sistema de formación ocupacional mediante la contemplación de medidas consensuadas de tipo prescriptivo (establecimiento o renovación de normas, directrices, programas, criterios, convenios, regulaciones, etc.), de tipo comunicativo (organización de comisiones tripartitas, difusión de información, potenciación de acuerdos, creación de redes constitucionales, etc.), de tipo técnico-metodológico (diseño de materiales, de fondos documentales, de bases de datos, de indicadores, de métodos de acreditación y evaluación, etc.) y también, como no, de tipo formativo (ofertas para colectivos especiales, formación de formadores y orientadores, etc.). A la espera de su aprobación, cabe pensar que este segundo programa puede

contribuir a dibujar un futuro que —temporalmente— responda a las nuevas necesidades, demandas y posibilidades educativas de la población juvenil y adulta de nuestro país con reales cambios de contenidos, métodos y, sobre todo, de finalidades.

La educación, se dice, es un importante factor explicatorio de la configuración y de la transformación de las estructuras y de las mentalidades colectivas de las sociedades de cada época. Las finalidades que le atribuimos o, dicho de otro modo, las garantías de rentabilidad económica y social que le otorgamos, son en gran medida definitorias de los resultados que proporciona, así como de las contrariedades que suscita. Antaño la educación era interpretada desde paradigmas cercanos a los de beneficencia social, pero hoy por hoy la profundamente compleja lógica del intercambio económico parece la más destacada clave interpretativa del porvenir de nuestros sistemas educativos y de nuestras sociedades. Es innegable que, conjuntamente con la información y la organización, la educación está hoy entre las actividades productivas en máximo desarrollo, así como que deviene una dimensión determinante de la producción misma. Pero también parece claro que, como cualquier actividad rentable a medio plazo, la educación debe estar orientada hacia la calidad de los procesos, de los servicios y de las personas intervinientes en la misma.

Junto con las finalidades de la educación están en tela de juicio, pues, las medidas definitorias de su calidad o, por decirlo de otro modo, las variables que en mayor peso determinan el cumplimiento de las garantías sociales y económicas que intrínsecamente conlleva y que hemos definido para la misma. Entre éstas destacamos, muy especialmente, las medidas negociadas y concertadas, orientadas a vertebrar y coordinar funcional y territorialmente los sistemas educativos, en nuestro país desglosables en los tres subsistemas revisados en este artículo.

No es posible, a nuestro juicio, continuar separando la formación del trabajador, la del ciudadano y la del ser humano. La unificación de estas formaciones es indispensable para la sociedad y —tal y como es cada vez más defendido desde algunos sectores de actividad— para la producción misma. A nuestro modo de ver se trata ahora de seguir poniendo bases para, progresivamente, determinar y configurar un sistema nacional de cualificaciones consensuado que, junto con el apoyo de las iniciativas europeas de formación profesional, contribuya a que las múltiples políticas y medidas de cualificación profesional emprendidas desde los diferentes ámbitos estén dotadas de mayor coordinación, racionalidad, transparencia y visión de futuro.

Bibliografía citada

Alcaide Castro, M. et al. (1996), *Mercado de Trabajo, reclutamiento y formación en España*, Pirámide, Madrid.

F. Cirem (1997), *Servicios de empleo en España*, mimeo.

Forcem (1994), *Memoria de Actividades 1993, 1994, 1995*, Fundación para la Formación Continua, Madrid.

Homs y Marín (1992), *Valoració de la formació en la inserció professional dels joves a Catalunya. La situació al Baix Llobregat*, Fundación Cirem-Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Ine, *Anuario de Estadísticas Laborales*, Madrid.

Ine, *Encuesta de Población Activa* (series trimestrales), Madrid.

Ine (1995), *Encuesta de Coste Laboral 1992*, Madrid.

Jimenez, J. C. (1995), *Capital humano. Series históricas 1964-1992*,

Fundació Bancaixa, Valencia.

Mtss (1995), *Encuesta de Formación Profesional Continua*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y SS, Madrid.

Moura, C. y A. Cabrala (1990), «Los desajustes entre la oferta de formación y la demanda de cualificaciones: algunas propuestas correctoras», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 109, nº 2.

* Oriol Homs y Roser Salvat son director e investigadora, respectivamente, de la Fundació CIREM (Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrània), de Barcelona.

¹ Utilizamos como fuente las series históricas de Mas, M., y otros (1995).

² Fuente: II trimestre EPA de 1996.

³ Fuente: FORCEM.

⁴ En referencia a la Encuesta de Coste Laboral del INE, así como a la Encuesta de Formación Profesional Continua del MTSS.

⁵ Ver Alcaide et al. (1996).

⁶ Ver Jiménez (1995).

⁷ Ver Moura y Cabral (1990).

⁸ Ver CIREM (1997).

⁹ Fuente: *Anuario de Estadísticas Laborales*. Los datos excluyen resultados del Programa de escuelas-taller y casas de oficio.

¹⁰ Ver Homs y Marín (1992).

¹¹ Ver ídem.

© Germania, S.G.S.L., Alzira - Comisiones Obreras



Organización de los Estados Americanos



Unidad de Desarrollo Social y Educación

[English](#)

[Acerca de la Unidad](#)
[Políticas](#)
[Publicaciones y Reportes](#)
[Enfases](#)
[UDSE Principal](#)
[OEA Principal](#)
[Agenda Actual](#)

Tendencias y Desafíos de la Formación Profesional y el Empleo en América Latina.

Resumen ejecutivo

Este documento comienza planteando los antecedentes de la situación actual del contexto regional, en particular las transformaciones sociales y económicas de las últimas décadas que incluyen el desarrollo y superación de la industria de sustitución de importaciones, la crisis de la "década perdida del 80" y el actual proceso de reajuste estructural y globalización, con sus componentes de reestructuración productiva, modernización tecnológica, competitividad y reducción del Estado. Se examinan también los cambios en la estructura social, la urbanización que redujo la participación del sector rural en la población económicamente activa, y el crecimiento relativo del empleo en los servicios en relación al trabajo en el sector manufacturero.

Se llega así a 1995, fecha en la que la región se caracteriza por una marcada heterogeneidad, tanto en el PBI por habitante como en la dimensión de las economías nacionales. Dos fenómenos sociales preocupan particularmente, uno es la inequidad y en particular la pobreza, de magnitud elevada inclusive en contextos de crecimiento económico; el segundo es la permanencia y el crecimiento relativo del sector informal.

Con respecto a la cobertura del sistema educativo, ésta se ha extendido significativamente en el período considerado: hoy en día el ingreso de la población a la escolaridad básica está asegurado en la casi totalidad de los países, pero la repitencia y el desgranamiento se mantienen en niveles altos, sólo aproximadamente la mitad de los jóvenes del grupo de edad correspondiente acceden a la educación secundaria.

El modelo tradicional latinoamericano de la formación para el trabajo se estructuró como una suma de educación básica en el sistema educativo formal; una rama de la educación secundaria, la educación técnica, dedicada a formar los cuadros medios de la industria; y la formación profesional paraformal impartida fuera del sistema educativo tradicional, para capacitar operarios calificados y supervisores. La forma organizativa elegida por la mayoría de los países para implementar la formación profesional fue la de las Instituciones Nacionales de Formación Profesional (IFP). Estas fueron concebidas como entidades de capacitación no formal, independientes de los sistemas estructurados de educación, con autonomía administrativa y financiadas por impuestos a la nómina salarial. Se presenta en el documento la evolución de las IFP en los diferentes países, su crecimiento y los importantes servicios brindados a lo largo del proceso de industrialización y sustitución de importaciones. Se examinan, asimismo, las corrientes críticas surgidas a partir de los años 80, y los procesos de transformación de las políticas de formación profesional en dirección a la descentralización y subcontratación de la ejecución de programas de capacitación, y las alternativas a la institucionalización existente tanto en el rol cambiante del Estado, como en cuanto a los destinatarios (empresas y trabajadores), y en las organizaciones que ejecutan los cursos.

El nuevo modelo de producción implica un desafío a la formación profesional más allá de la variación entre los países. La globalización y su exigencia de competitividad, la revolución de las comunicaciones, el desarrollo de las aplicaciones de la microelectrónica permiten acortar distancias entre la producción y el consumo y fraccionar los procesos productivos en una multiplicidad de firmas. Tres consecuencias para la producción en general y para la fuerza de trabajo en particular son destacables: una es la disminución en las barreras al cambio tecnológico, la segunda es la creación de complejas redes de empresas e instituciones interempresarias y estatales, que modifican el rol del Estado en una economía mucho más privatizada que en el modelo anterior. La tercera es el cambio en las condiciones de trabajo y en particular en las relaciones laborales debido a los procesos de flexibilización de los mercados laborales y la transformación de las calificaciones.

Estas transformaciones plantean desafíos a la formación profesional, el principal desafío es recrear, de acuerdo con estas circunstancias concretas, la respuesta que se dio en el inicio de la instauración del modelo latinoamericano de formación profesional: capacitar a la población para una forma inédita de producción e integrar esta formación dentro del marco más amplio de políticas de empleo. Esta respuesta tiene que partir de las realidades existentes, institucionales e individuales, encarando transformaciones en el marco de las nuevas demandas de competitividad sin dejar de lado los objetivos de equidad. La coordinación de esos dos objetivos es uno de los grandes problemas de las políticas de empleo actuales. Las exigencias de competitividad incrementan la demanda de trabajadores polivalentes con niveles más altos de escolaridad; por lo tanto está aumentando el requerimiento de grados más elevados de instrucción en el mercado laboral, y la educación previa se está convirtiendo en una condición de empleabilidad. Desde el punto de vista de las empresas industriales se detectan cuellos de botella en las calificaciones tanto en los aspectos técnicos como en las capacidades intelectuales generales. Se observa, entonces, el paso de la demanda de

calificaciones específicas y acotadas a los puestos de trabajo, a la demanda de competencias como capacidad de resolver problemas, lo que implica conocimientos técnicos y manejo de situaciones imprevistas en tiempo real, o sea capacidad de decisión. Es necesario por lo tanto una escolaridad prolongada y de calidad en la que se basa la formación específica para el trabajo. Esto pone en cuestión la especialización temprana de la educación técnica formal y la formación profesional poco articulada con la educación general y diseñada para ocupaciones específicas, a veces obsoletas.

La transformación del rol del Estado se relaciona con la necesidad de eficiencia económica en tiempos de recursos escasos en los presupuestos públicos, en relación a ello, si bien se mantiene un importante papel a la financiación pública de la capacitación, basado en el reconocimiento de las externalidades y las fallas de mercado, se proponen transformaciones. Las tendencias en este caso pueden sintetizarse en el paso de una formación dominada por la oferta institucional de capacitación a una formación orientada por la demanda de empresas y trabajadores, y en el paso de una oferta de formación profesional ejecutada por grandes instituciones nacionales oligopólicas, las cuales tenían su financiación asegurada, a una formación profesional gestionada por una pluralidad de organizaciones privadas y públicas que compiten en un "mercado de la formación."

En este contexto se pueden plantear las estrategias de formación agrupadas en tres grandes rubros: las estrategias de cambio institucional; la redefinición de calificaciones y competencias en el mundo del trabajo y en la formación; y las políticas de asignación de recursos a los actores de la formación. Las estrategias de cambio institucional van desde la modernización de las IFP, dando más responsabilidades a empresarios y sindicatos en los organismos de conducción y descentralizando sus actividades por sectores o regiones a políticas activas que buscan una organización alternativa de la formación profesional dentro del marco de políticas de empleo, en las que el Estado canaliza los fondos, por un lado hacia la demanda de las empresas, promoviendo su competitividad a través de mejoras en la gestión y en la calidad de sus recursos humanos, y por el otro hacia grupos objetivos críticos de usuarios. La ejecución de la formación está a cargo de organizaciones capacitadoras que compiten entre sí.

En las transformaciones de las políticas de capacitación, y en particular en la asignación de recursos - sean estos humanos, institucionales o financieros - a los actores de la capacitación, se observan intereses encontrados que dificultan el desarrollo constructivo de políticas. Esquemáticamente, puede considerarse que esos actores son: el Estado, las instituciones formadoras (organizaciones educativas, ONGs, centros de formación), las empresas, y los beneficiarios (la población en general y los trabajadores y sus sindicatos). Para llevar adelante los procesos de cambio en la formación es por lo tanto necesario encauzar las estrategias y las lógicas de estos distintos actores en un proyecto común. En el documento se plantean los aspectos comunes y las diferencias entre ellos.

Finalmente se enumeran las propuestas y sugerencias de acción en los siguientes aspectos: la institucionalidad de la formación; la financiación de la formación profesional; los beneficiarios de la capacitación y los resultados esperados y la evaluación de la formación. De la interacción entre estos aspectos surgen las posibilidades de nuevos modelos regionales de formación profesional.



Texto Completo

© Derechos de Autor 2001. Organización de Estados Americanos, Unidad de Desarrollo Social y Educación

LA FORMACION PROFESIONAL: EL DESAFIO DEL NUEVO SIGLO EN SALTA

Dr. Luis Alberto Caro Figueroa

I.- El nuevo horizonte de la Formación Profesional

Es ya casi un tópico afirmar que los procesos de globalización económica y de innovación tecnológica están transformando sustancialmente nuestra manera de ver y resolver los problemas del mundo del trabajo. Son bien conocidos los efectos de estos dos importantes procesos sobre el empleo y las relaciones laborales, así como conocidas también las y los escasos progresos de los actores sociales, en casi todo el mundo, de cara a la aspiración de retornar al pleno empleo y a los consensos sociopolíticos que lo hicieron posible.

El mundo de la Formación Profesional -que había gozado de una gran estabilidad y de cierta eficacia durante el período de pleno empleo, al amparo, quizá, de la simplificación de las cualificaciones impuesta por el entonces vigente modelo tayloriano/fordista de organización de la producción- ha encajado con mayor dificultad, si cabe, los embates de aquellas transformaciones. A diferencia de los sistemas de empleo, en los que resulta probado que es posible articular respuestas medianamente eficaces en un plazo relativamente breve, los sistemas de Formación Profesional requieren, para su adecuación a los nuevos desafíos, lapsos de planificación y ejecución que normalmente exceden los moldes de las respuestas coyunturales.

Bajo la influencia probable de la renovada difusión mundial de la metáfora del capital humano, algunos sistemas laborales -como el nuestro, concretamente- están haciendo esfuerzos por elevar a la educación y a la formación al rango de factor decisivo para el mantenimiento y mejora de la posición nacional relativa en la competencia internacional. Pero por debajo de estos esfuerzos -que sin dudas, son importantes- subyace en nuestro país una realidad marcada por el prolongado abandono de la Formación Profesional estructural o reglada; por el recurso, en ocasiones, precipitado a la Formación Profesional ocupacional, entendida en todo caso como un adiestramiento veloz para facilitar el acceso inmediato a un empleo; y por el desinterés generalizado de las empresas por la inversión en materia de Formación Continua de los trabajadores ocupados. II.- Nuevos escenarios de la Formación Profesional en la región.

A nivel provincial y regional estos rasgos se reproducen e, incluso, se acentúan: la Formación Profesional estructural o reglada -tanto la que se imparte en los ciclos de la educación básica como la que se encuentra a cargo de la red de escuelas técnicas- enfrenta el desfase de sus contenidos, la obsolescencia de sus recursos pedagógicos y una creciente desvinculación con el mundo productivo y con las nuevas tecnologías. Del otro lado, la Formación Profesional coyuntural -que ha visto multiplicada su oferta al compás de la elevación súbita de la tasa de desempleo- adolece de una acusada falta de articulación con el sistema educativo formal, lo a menudo paga en forma de dispersión de la oferta formativa y de una más que preocupante falta de la calidad en las competencias formadas y los conocimientos impartidos.

La apuntada dispersión de la oferta formativa es, a la vez, causa y efecto de la renuncia del sistema educativo formal a la utilización intensiva del entramado productivo como recurso pedagógico, elemento indispensable para la formación de las nuevas competencias y perfiles profesionales demandados por el mercado de trabajo. Sobre estas deficiencias influye, quizá, la difusión entre nuestros docentes y pedagogos de un particular enfoqué teleológico del sistema educativo que tiende a valorarle como un elemento que atiende preponderante -y casi exclusivamente- al desarrollo de la persona antes que como una herramienta al servicio de la inserción de los individuos en la sociedad por medio del trabajo remunerado.

Esta percepción ignora la preponderancia creciente, en materia de Formación Profesional, del concepto de competencia por sobre la idea de objetivo que normalmente traduce en términos

operacionales lo que el docente espera del estudiante al final del curso o programa. La competencia, por el contrario, identifica los resultados esperados por el estudiante al final del proceso de aprendizaje.

Las repetidas apelaciones a la capacitación y a la excelencia de los recursos humanos, citas recurrentes en el discurso cotidiano de empresarios, sindicatos y gobiernos, no consiguen de momento disimular la superficialidad y la divergencia de estos enfoques, ni minimizar su carácter esloganista y declamatorio. Una Formación Profesional adecuada a las necesidades del aparato productivo tiene como base primordial el acuerdo permanente entre los operadores económicos y sociales sobre el perfil y la calidad de las ocupaciones que requieren los cambios tecnológicos y los nuevos mercados, y tal acuerdo aparece, de momento, lejano.

La Formación Profesional salteña padece, finalmente, la ausencia de una visión estratégica capaz de unificar los criterios, definir grandes líneas de orientación y evitar la dispersión de la oferta formativa y de los recursos económicos que la sustentan. Ausencia que, expresada en otras palabras, refleja un cierto comportamiento paradójico de nuestro sistema de Formación Profesional, capaz de articular respuestas formativas de aceptable nivel, junto a soluciones de bajísima calidad y paupérrimos resultados.

Las tendencias inerciales de nuestra sociedad no han impedido, sin embargo, que la práctica totalidad de las transformaciones económicas y sociales que afectan a la mayoría de los países del mundo lleguen a nuestras playas y que sus efectos sean ya tangibles. La lejanía del mundo y de sus problemas no parece ser ya una excusa atendible para renovar el crédito a las soluciones autóctonas, cuyo fracaso, por lo demás, ha sido más que evidente. Por ello, a pesar de su carácter incipiente, es saludable la apertura de los últimos años, impuesta por el avance del proceso de integración subregional. Esta apertura significa no obstante un punto de en nuestra tendencia creciente a la autarquía intelectual, un vicio pocas veces admitido y en ocasiones agravado por nuestra nunca bien explicada afición a invitar a expertos extranjeros para luego rebatirlos o, simplemente, ignorarlos.

III.- La intensidad y trascendencia de los cambios en curso. Integración subregional y reforma del Estado provincial.

Pero ¿cuáles son las transformaciones que afectan a nuestra economía y a nuestra sociedad? Sin pretensión de exhaustividad, intentaré hacer un repaso de estos cambios y del modo en que impactan sobre nuestro sistema de Formación Profesional, distinguiendo entre aquellos cambios e innovaciones que afectan de modo específico a nuestra región, y aquellos otros que resultan comunes a las modernas economías de mercado.

De entre los factores específicos interesa resaltar, sobre todo, dos: el primero es el ya apuntado proceso de integración subregional, que destaca con nitidez por su enorme potencialidad transformadora, capaz de provocar, en poco tiempo, cambios profundos en la configuración de nuestros perfiles productivos. La reciente integración de Bolivia y Chile en el MERCOSUR abre para el Noroeste Argentino un amplio e interesante abanico de oportunidades, cuyo aprovechamiento se encuentra en relación directa y estrecha con el desarrollo de nuevas capacidades y competencias de nuestros recursos humanos. En otras palabras, que el proceso de integración regional no se entiende sino a partir de un esfuerzo sustantivo en la formación de aptitudes comunicativas, participativas y cooperativas de directivos y trabajadores de nuestras empresas, que favorezca, al mismo tiempo la creación de un mercado regional de las cualificaciones profesionales.

El segundo factor específico lo constituye el proceso de reforma del Estado provincial en curso, cuya profundidad y orientación augura cambios sustantivos en la estructura ocupacional salteña. El intenso proceso privatizador de reciente data es expresivo de la voluntad del gobierno de sustituir el tradicional rol ejecutor del Estado provincial por el de promotor del crecimiento y el desarrollo económico, lo cual supone la transferencia al sector privado de la economía de la responsabilidad de motorizar y encauzar el desarrollo.

Este proceso anticipa -y reclama- una mayor presencia de los agentes productivos privados en el diseño y la gestión de las instituciones de Formación Profesional y, correlativamente, abre para el Estado y los emprendedores públicos nuevos espacios y horizontes vinculados con las metas y objetivos de la administración de los servicios gubernamentales. En cualquier caso, estas transformaciones apuntan hacia un nuevo equilibrio entre el Estado y el resto de los agentes sociales de cara a la definición del concepto, los alcances y las responsabilidades de la función formativa.

IV.- Nuevas tecnologías y Formación Profesional

En el capítulo de las transformaciones comunes a las modernas economías de mercado, es preciso referirse en primer término a la tecnología.

Se habla con insistencia sobre los nuevos desafíos que plantea el cambio del paradigma tecnológico y a menudo se utiliza esta idea como explicación simplificadora a la escasez del empleo. También se habla de ellos en relación con la Formación Profesional, aunque tan sólo sea, de momento, como argumento de justificación y sustento ideológico de emprendimientos formativos públicos de dudoso futuro. Las nuevas tecnologías tienen, sin embargo, implicaciones más profundas que afectan no solamente la configuración del mercado de trabajo o del sistema educativo, sino que alcanzan a sacudir los cimientos sobre los que se erige el propio sistema de convivencia social.

En consecuencia, hablar de formación en nuevas tecnologías supone no solamente referirse al proceso de aprendizaje de los contenidos de un puesto de trabajo concreto, sino que involucra un complejo cada vez más amplio de conocimientos, indispensables tanto para el desempeño una profesión como para la satisfacción de otras importantes necesidades sociales, psicológicas y políticas del individuo. Por ello, sin perder de vista que estas consideraciones giran en torno al aspecto profesional de la formación en nuevas tecnologías, es bueno subrayar la importancia de sus aspectos sociales y políticos, a los que, de un modo genérico, también son aplicables estas reflexiones.

A estas alturas de la evolución tecnológica pocos se atreven a poner en duda el enorme calado de la revolución informática que ha modificado sustancialmente los procesos productivos, elevado la productividad y favorecido la difusión de nuevas formas de organización del trabajo. A medida que avanza la informatización de los procesos de producción, resaltan dos rasgos fundamentales de la evolución tecnológica: por un lado, el acortamiento -cada vez mayor- de los períodos de vida de la tecnología, como consecuencia de la aceleración de los procesos de investigación, desarrollo y puesta en el mercado de los nuevos productos. La Formación Profesional debe ser capaz de dar respuestas concretas que favorezcan la adaptación de los trabajadores a las rápidas mutaciones tecnológicas, lo que sólo se conseguirá universalizando los conocimientos básicos vinculados con la ciencia dominante (la informática) y estimulando el autoaprendizaje, como forma de evitar que las nuevas cualificaciones caigan en la obsolescencia al ritmo de la sustitución de la tecnología.

El segundo de estos rasgos es la unión, cada vez más estrecha, de las tecnologías informáticas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La consolidación de redes informacionales de escala planetaria está revolucionando la manera en la cual la información es producida, almacenada, utilizada y compartida. La convivencia -hasta hace poco tiempo inimaginable- de empresas, gobiernos, centros educativos y ciudadanos normales en un espacio virtual común, como lo es Internet, abre infinitas posibilidades para nuevas aplicaciones de la tecnología que demandarán de los individuos nuevos conocimientos y competencias para extraer el máximo provecho de los sistemas de información. En consecuencia, la Formación Profesional debe atender a estas nuevas necesidades, para lo cual ya no basta el adiestramiento informático tradicional sino que se hace necesario el aprendizaje de técnicas de gestión de la información, el desarrollo de aptitudes de comunicación y cooperación, el conocimiento del lenguaje tecnológico de las TIC, y el estímulo de las capacidades de interacción -individuales y colectivas- en redes locales y remotas.

El enorme desarrollo de la informática personal a lo largo de los últimos cinco años está

favoreciendo la migración del poder informático desde los grandes ordenadores hacia las computadoras personales, fenómeno que ya mismo está permitiendo que las grandes empresas puedan compartir su información con clientes y proveedores. Esta transformación supone un allanamiento de las barreras comunicacionales entre las corporaciones de cierta envergadura y los operadores más pequeños, que estimula y favorece la descentralización empresarial y su funcionamiento en redes planas y abiertas. La Formación Profesional debería estar en disposición de proveer recursos humanos cualificados a la medida de estas nuevas necesidades.

Un tercer punto de contacto entre las nuevas tecnologías y la formación se halla en la forma en que el sistema formativo incorpora a las primeras como recurso pedagógico. De este contacto las consecuencias son riquísimas y variadas, aunque de momento interesa destacar dos: la primera, el enorme refuerzo que suponen las nuevas tecnologías a la difusión de la formación a distancia. Los paquetes multimediales y las tutorías on line tienden a minimizar las actividades presenciales que a menudo complican y encarecen la formación a distancia. En este terreno, las nuevas tecnologías ponen ahora al alcance de los aprendientes dos de los elementos clave de la formación presencial: la posibilidad de interactuar con otros alumnos y la evaluación permanente.

La incorporación de las nuevas tecnologías es igualmente decisiva en materia de formación presencial. La informática unida las tecnologías audiovisuales más convencionales, permite el estímulo del aprendizaje autodirigido y el aprendizaje grupal; ambos procesos se articulan en actividades de transmisión de información, conocimientos y habilidades que permiten motivar, establecer relaciones entre los grupos y generar, a su vez, nuevos conocimientos.

La informatización de estos procesos, finalmente, favorece el diseño y la gestión ordenada de los propios sistemas de Formación Profesional, el monitoreo y el seguimiento de las actividades formativas, así como la evaluación ajustada del desempeño de los instructores y de las competencias en formación.

V.- Nuevas competencias y nuevas formas de organización del trabajo.

Pero el mundo de la Formación Profesional no solamente recibe la influencia creciente de las tecnologías duras sino que cada vez se encuentra más determinada por la nueva combinación de tecnologías blandas, expresión con la que se alude a las nuevas formas de organización de la producción y el trabajo. En términos de organización, el reto de finales del siglo XX estriba en la aptitud de las empresas para diseñar nuevos modelos organizacionales y de gestión, así como la consiguiente capacidad para manejar el propio cambio. Este proceso de reingeniería permanente constituye otro desafío para los sistemas tradicionales de Formación Profesional, a menudo ligados conceptualmente a la inercia organizacional y a la inmovilidad ocupacional propias del sistema tayloriano/fordista de organización de la producción.

La gestión del cambio -valorada actualmente como una de las principales ventajas competitivas de las empresas- descansa sobre la transferencia continua de mayores responsabilidades desde la dirección hacia los trabajadores individuales y sus equipos, un proceso que no puede entenderse sino vinculado a un diseño formativo que involucre, cada vez más intensamente, a gerentes, jefes de equipo y técnicos cualificados.

Una Formación Profesional orientada a la satisfacción de las necesidades de las nuevas empresas en materia de recursos humanos, deberá poner énfasis sobre el mejoramiento de las habilidades aisladas, el cambio de actitud, la transferencia de la información, la conducción de equipos y el liderazgo de los recursos humanos, la integración del aprendizaje en el contexto del trabajo, y el desarrollo de las competencias formativas, tanto activa como pasivamente.

Para asegurar su adaptabilidad -esto es, su pervivencia en el mercado- las empresas necesitan contar con recursos humanos flexibles, predispuestos no sólo a cambiar cuando sea necesario, sino a convertirse en motores del cambio mismo. Los sistemas de Formación Profesional deben ser capaces, en consecuencia, de proveer nuevas competencias que, sin descuidar las capacidades técnicas específicas, desarrollen paralelamente capacidades para el aprendizaje

continuo y autodirigido, la adaptabilidad a diferentes entornos y situaciones, la capacidad de análisis y resolución de problemas, la iniciativa y la creatividad permanentes, la visualización prospectiva del trabajo, la disposición permanente hacia la movilidad profesional y geográfica, la capacidad de concebir globalmente los procesos, y las aptitudes para la inserción en equipos.

La Formación Profesional debe, por último, reaccionar rápidamente frente al avance de formas de trabajo atípico, como el autoempleo, las microempresas y las llamadas empresas virtuales, un conjunto cada vez más variado de respuestas flexibles y más adaptables a los ciclos económicos, que intenta sacar provecho del fenómeno de las franquicias y de la creciente externalización de servicios en empresas grandes y medianas.

VI.- La gestión del sistema.

Pocas dudas caben acerca de que nuestra Formación Profesional debe cambiar no solamente sus contenidos y sus metodologías, sino que debe acometer transformaciones profundas en sus estructuras, en su organización y en sus formas de operación. La ya señalada dispersión de la oferta formativa y la coexistencia no siempre armónica del sistema formal con las soluciones coyunturales, encierran, no obstante, un aspecto positivo cual es el de la descentralización operativa de la Formación Profesional.

Este rasgo puede llegar a convertirse en la base del diseño del sistema del futuro, frente a la certeza de que la centralización de la oferta, la definición cerrada de los contenidos y la profundización de la tendencia hacia la escolarización del sistema -características de las planificaciones tradicionales- han demostrado su ineficacia y operan ya, en el mejor de los casos, como factores negativos para la adaptabilidad de la Formación Profesional a los cambios descritos.

El sistema está reclamando la articulación de estructuras participativas en la definición de sus grandes líneas estratégicas. La Formación Profesional no es -como ha quedado demostrado- un ejercicio intelectual de gabinetes autosuficientes, ni tampoco un hueco a ser llenado por el voluntarismo político o por los experimentos tecnocráticos. Se trata, por el contrario, de una actividad íntimamente emparentada con la dinámica económica y tecnológica, de cuya definición y gestión deben participar, en forma abierta y cooperativa, los agentes sociales (gobiernos, empresas, sindicatos) y los agentes educativos (instituciones de FP, docentes, instructores, alumnos).

Es necesario estimular a nuestros empresarios para que constituyan lead bodies capaces de definir las competencias en las diferentes áreas ocupacionales de la región; estas competencias serán indispensables para establecer una relación adecuada de familias profesionales y para elaborar un currículum que resuma las competencias que correspondan a la práctica de un oficio, profesión o carrera.

Del mismo modo, es preciso corresponsabilizar a nuestros sindicatos para que asuman roles activos en la configuración de los nuevos estándares laborales y para que desarrollen nuevas estrategias de promoción profesional, con base en la mayor cualificación, a través de la negociación colectiva.

Al gobierno le corresponde jugar un papel activo en la promoción y tutela de la calidad de la formación, así como el estímulo de la modernización productiva, el apoyo a la innovación tecnológica y a la investigación científica, y el aseguramiento de la diversificación de la oferta formativa con el objeto de permitir el acceso a ella de trabajadores sin recursos, con criterios equidad social.

Las empresas deberán asignar menos recursos para el financiamiento de acciones de formación inicial en los centros de trabajo y concentrar los esfuerzos en actividades de formación complementaria y específica. Las instituciones públicas, en concierto con los sindicatos y las empresas, deberán atender puntualmente las demandas sociales en materia formativa, en especial la asistencia ocupacional de jóvenes y personas desempleadas.

Las soluciones ocupacionales de coyuntura ensayadas recientemente en nuestro medio han demostrado su ineficacia tanto desde el punto de vista del empleo como de la formación de los recursos humanos. Se hace necesario, por tanto, la instrumentación progresiva de sistemas de control de calidad de la enseñanza y el aprendizaje; en este sentido, la estandarización internacional y la certificación de competencias aparecen como los instrumentos adecuados para garantizar la obtención y el mantenimiento de la calidad formativa y para introducir mayor transparencia en el mercado de trabajo. La adopción de un sistema riguroso de certificación agilizará la selección de trabajadores cualificados por las empresas, influirá en la determinación del salario de los trabajadores -y, por tanto, dotará de nuevos contenidos a la negociación colectiva- y contribuirá a definir los estándares o niveles a ser alcanzados en orden a actualizar las cualificaciones de los trabajadores.

VII.- El diseño institucional. Consideraciones finales

Es poco probable, no obstante, que sistema alcance a llenar sus objetivos si al mismo tiempo se hacen esfuerzos por mejorar sus aspectos estratégico-metodológicos y por optimizar, al mismo tiempo, sus relaciones interinstitucionales e intersectoriales. Los niveles centrales de conducción de la Formación Profesional deben prestar una atención permanente al comportamiento del mercado de trabajo y el de las cualificaciones, de cara a la articulación de respuestas pedagógicas y formativas cada vez más rápidas y en ciclos más breves.

Es también resorte del nivel central la intercomunicación entre la Formación Profesional específica, en todas sus ramas, con la formación de base que procura el sistema educativo, especialmente en su tramo obligatorio. El sistema de FP debe influir, decisiva y continuamente, en el tratamiento de los contenidos de la formación básica, pues ésta constituye la componente de mayor vigencia, alcance y creciente importancia de la profesionalidad, en la medida en que proporciona la base científico-tecnológica y las destrezas comunes para la adaptación al cambio continuo de las cualificaciones y de la movilidad en las diferentes áreas profesionales.

Nuestro sistema educativo, en suma, debe abandonar o, cuando menos, reconducir a su justa medida, cierto cientificismo educativo que de momento sólo ha conducido a un creciente alambicamiento de los procesos didácticos y no ha conseguido mejorar sustantivamente la calidad de las competencias profesionales de nuestros jóvenes. Es necesario, en consecuencia, poner más énfasis en la dimensión práctica funcional del aprendizaje, reforzando los procedimientos de trabajo y las actitudes relacionadas con tal dimensión, objetivos que, por otra parte, se encuentran especialmente previstos en la Ley Federal de Educación.

El diseño institucional propuesto contempla, finalmente, la incorporación de dos importantes funciones a la gestión de los centros educativos de FP: la orientación profesional y la formación para la inserción laboral, en la que deberán incorporarse elementos novedosos como la preparación para el autoempleo y la gestión de las propias carreras profesionales como pequeñas empresas.

En suma, los cambios que se aproximan en materia de Formación Profesional son profundos y de un alcance pocas veces vistos en la historia de nuestro sistema educativo. Las respuestas institucionales deben ser inmediatas -a la luz del considerable retraso de nuestra región en contraste con otras regiones del país y con algunos países vecinos- y ser formuladas a partir de una visión estratégica a mediano plazo.

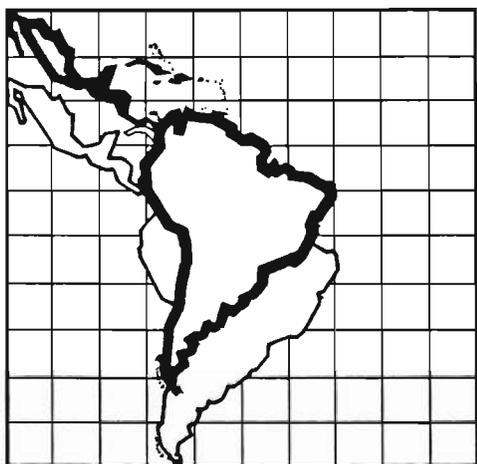
Las soluciones cortoplacistas se han revelado socialmente costosas y profesionalmente ineficaces; es tiempo de ganar la batalla a los ansiosos y de descreer de quienes sueñan con cambiarlo todo en un día. Debemos poner -sin prisas pero sin dilaciones- los cimientos de un sistema de Formación Profesional que asegure nuestra inserción provechosa y competitiva en la economía global, que garantice una mayor estabilidad en el empleo de nuestros trabajadores, que favorezca la distribución equitativa del esfuerzo productivo de los salteños y que proporcione a nuestros ciudadanos/trabajadores las herramientas y los conocimientos necesarios para construir una democracia más estable y más justa.



[BACK TO MY HOME PAGE](#)



Centro Internacional de Formación de la OIT



Programa A2 2445

**Información del
mercado de trabajo y
gestión de sistemas de
educación y formación
profesional**

Turín, del 4 al 22 de junio de 2001

IVO STEFFEN

**TENDENCIAS DEL MERCADO DE
TRABAJO Y POLÍTICAS DE
EDUCACIÓN PROFESIONAL**

TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN PROFESIONAL

Ivo steffen

El contexto de la globalización de la economía

El contexto mundial se caracteriza hoy por una serie de profundos cambios e innovaciones en el campo científico y tecnológico. Como resultado de estos cambios se producen transformaciones de gran alcance no solamente en las relaciones productivas, de agricultura, industria y comercio, sino también y consecuentemente en las relaciones económicas, políticas y sociales entre los países.

Las principales características de estos nuevos tiempos se manifiestan a través de una transformación radical del proceso de trabajo definida por la liberación del trabajador en relación con el proceso de producción. El sistema productivo ya no requiere tanto el trabajo manual agrario de nuestros antepasados, ni el trabajo de producción industrial en serie de las fábricas; hoy la robotización y el conocimiento han minimizado la importancia de la tierra, mano de obra, energía y otros medios de producción tradicionales. Ahora es el conocimiento, la fuerza que ejerce mayor peso dentro del sistema productivo.

Durante los últimos siglos, la economía adoptó el modelo de producción en masa. Había una industria (simbolizada por las chimeneas de las fábricas), existía el dueño de la empresa o del capital y por otro lado los empleados (muchos de ellos sin la formación adecuada y, muchas veces, recibiendo un salario no correspondiente con su labor). Los obreros, rigurosamente uniformizados, practicaban métodos repetitivos en la fabricación de un determinado producto. Hasta el avance de la innovación tecnológica con la revolución del mundo de la microelectrónica y de las telecomunicaciones (robots, internet, cd-rom, e-mail etc.) que provocó el cambio de la era industrial y la transformó en la era de la información.

En esta transformación tuvieron un papel preponderante las técnicas electrónicas, la informatización y los modernos medios de comunicación social. Las innovaciones en el campo de las telecomunicaciones e INTERNET con la creación del espacio virtual no sólo posibilitaron la inauguración de una nueva era pero también contribuyeron decisivamente a acelerar la circulación y interpretación de la información, alcanzando la base de la sociedad moderna y haciendo que el conocimiento circule libremente, sin fronteras de espacio y sin barreras discriminatorias de la aduana.

La evolución de los mercados de trabajo en los últimos años modificó substancialmente las políticas de educación y formación. El proceso de globalización de la economía, las innovaciones tecnológicas, las nuevas formas de organización del trabajo y los modernos medios de comunicación responsables de la creación del espacio virtual, exigen a los trabajadores, además de las capacidades específicas requeridas por una ocupación, niveles cada vez más altos de educación, capacidad de

trabajo en equipo y de comunicación en el ambiente de trabajo afectado por continuos cambios.

Tendencias del mercado de trabajo

El debate actual que perfila las nuevas tendencias del mercado de trabajo, parte de los resultados de las investigaciones pasadas y se concentra sobre los aspectos de la organización del trabajo tales como la participación de los trabajadores, la simplificación de las estructuras muy pesadas, disminución de supervisores intermediarios y mayor participación de los trabajadores en los diferentes niveles del proceso productivo y trabajo en equipo. Entre los elementos que más llaman la atención en el sector productivo en la actualidad, se encuentran la capacidad de incrementar la producción y la competitividad de las empresas a través de la innovación tecnológica y del desarrollo de recursos humanos.

Los nuevos modelos de organización del trabajo, conocidos con diferentes denominaciones, tales como producción “ajustada”, “de alto rendimiento”, “just in time” se basan principalmente en el criterio de que el incremento de la calidad, productividad y flexibilidad puede obtenerse mediante la utilización más eficaz de la fuerza de trabajo. Las nuevas formas de organización del trabajo valorizan una mayor participación de los trabajadores en el proceso de decisión de la producción, se basan en el trabajo en equipo y en la rotación entre puestos y estimulan la formación recíproca entre aquéllos que ejecutan las tareas productivas.

De este modo, entre las principales características de la producción de alto rendimiento se destacan la participación personal, la eficiencia de la producción, el control estadístico de los procesos, el perfeccionamiento continuo de los recursos humanos, la gestión de la calidad total, la atención a las necesidades específicas de producción, la toma de decisiones en equipo, menor importancia a los supervisores, la rotación en los puestos de trabajo, la participación en los beneficios, mayores responsabilidades a los trabajadores y desarrollo de programas de reconversión profesional.

El nuevo perfil productivo de las empresas consiste en ofrecer mayor satisfacción al cliente, en el menor espacio de tiempo, con la mayor calidad y variedad posible, y al menor costo de producción y comercialización.

Las actuales tendencias del mercado de trabajo, derivadas del comportamiento de los sectores productivos, nos indican las siguientes tendencias: crecimiento del sector de servicios, crecimiento del empleo atípico, incremento de pequeñas y medianas empresas, aumento de cambios de empleo durante la vida activa de los trabajadores, incremento de trabajo no manual (aumento de actividades intelectuales) y aumento del riesgo de desempleo de las poblaciones menos calificadas.

Entre otras tendencias del desarrollo tecnológico pueden ser enumeradas las siguientes:

- mayor velocidad de innovación;
- disminución del ciclo de vida de los productos;
- mayor flexibilidad de las tecnologías;
- sustitución de la materia prima;

- incremento de la automatización;
- pérdida de la vigencia de la mano de obra de menor calificación y
- aumento considerable de la aplicación de nuevas tecnologías.

Nuevos parámetros para aumentar la productividad de las empresas han surgido en los últimos tiempos, como consecuencia del resultado de las nuevas características del desarrollo tecnológico del sector productivo. La productividad, la calidad, la tecnología y la calificación de los recursos humanos determinan la competitividad de los sectores productivos.

Una de las características del mundo del trabajo, hoy día, es la gran movilidad profesional o sea la posibilidad de que los trabajadores cambien de empleo no sólo pasando de una a otra empresa, sino también de trabajar en diferentes ocupaciones dentro de una gran familia ocupacional. Asimismo, existe la posibilidad para muchos trabajadores de cambiar completamente de área ocupacional. Por diferentes razones, la oportunidad de cambiar de actividad profesional es una realidad para miles y miles de trabajadores. En este sentido, cuanto más ecléctica sea la formación del trabajador, mayores los chances de insertarse en el mercado de trabajo donde es cada vez más difícil encontrar oportunidades de trabajo.

Hoy día, se puede observar que los nuevos puestos de trabajo que surgieron teniendo en cuenta las nuevas tecnologías, en vez de exigir los conocimientos concretos, precisos y limitados de la época anterior, demandan una gran versatilidad de funciones de acuerdo con la tendencia de la formación de equipos polivalentes y con funciones múltiples. Por esto los trabajadores necesitan de una formación más amplia, con mayores y mejores conocimientos, con alta capacidad de razonamiento y comunicación y con reconocidas habilidades para resolver muchos problemas. Dentro de este contexto, en vez de trabajar solo y en un único puesto de trabajo, el trabajador desempeña variados papeles dentro del proceso productivo (necesita tener una visión global del negocio y de las actividades de la empresa) lo que es posible porque hoy existe la segmentación de los mercados, la descentralización de la producción y la aparición de pequeños centros productivos. Esto hace con que haya nuevas exigencias sobre las cuales deben concentrarse los diferentes sistemas o instituciones de educación técnica y formación profesional.

Exigencias del mercado de trabajo y implicaciones para los sistemas de educación y formación

Tanto las características como las tendencias del mercado de trabajo van a exigir un cambio importante en la organización de la producción y del trabajo. Este cambio se orienta para la reingeniería de las empresas para aumentar su competitividad, la producción "just in time", los programas de calidad, la absorción y la adaptación de la innovación tecnológica y la creciente alianza estratégica entre las empresas. Como consecuencia, se evidencia una creciente inseguridad en los empleos, la introducción de nuevos contenidos en el trabajo, la creación de ocupaciones transversales y, una mayor movilidad de los recursos humanos.

En relación con las exigencias que el mercado de trabajo presenta en lo que se refiere a la formación profesional, se observa una nueva tendencia: del especialista al generalista

con amplias competencias profesionales y en aspectos relacionados con la prestación de servicios al cliente. Hoy está en boga, en el mercado de trabajo, el tema: “del especialista al generalista con una competencia profesional amplia”.

En este contexto, la empleabilidad exige actualmente ciertos requisitos de los sistemas de educación y formación:

- Incorporar la formación a las empresas, o sea comprometer al sector productivo en la formación mediante acciones de gestión compartida.
- Desarrollar un enfoque integrado entre educación y trabajo de modo que se combine la formación profesional y el desarrollo de competencias íntimamente relacionadas con los procesos productivos de las empresas.
- Reconocer y certificar las competencias de los individuos independientemente de la forma y lugar en que fueron adquiridas.

El cumplimiento de estos requisitos posibilitaría crear, en las instituciones de educación y formación un registro individual para cada trabajador, a través del cual se tendría la certificación de sus competencias cuando éste la solicita y se podría ofrecer un plan individual para su formación continua.

Conviene incorporar a la utilización de estos requisitos, el uso de métodos de enseñanza y aprendizaje que estimulen el desarrollo de tres capacidades básicas: de innovación para el cambio, de adaptación al cambio y de aprendizaje (continua y sistemática para desarrollar sus capacidades de innovación y adaptación).

Nuevo perfil profesional

El nuevo perfil profesional del trabajador requerido por el mundo del trabajo de hoy otorga más poder al individuo. Esto significa que los instrumentos, las técnicas y su control tendrán que pasar a las manos del trabajador. La proliferación de la información, el ritmo de innovaciones tecnológicas y la evolución de las necesidades y el potencial humano son aspectos que contribuyen para acelerar los continuos cambios en los perfiles formativos. En este sentido se puede pensar que, en el campo de las tareas productivas, se pasa:

- de la actividad controlada por el gerente a una actividad controlada por el trabajador;
- de un trabajo reglamentado por procedimientos a otro orientado para la solución de problemas;
- del control directo de una tarea al trabajo controlado por objetivos;
- del trabajo personal controlado y dirigido, al trabajo creativo y de cooperación del individuo como miembro de un grupo;
- del acceso controlado por la información a otro libre y
- de la enseñanza al aprendizaje de actitudes y conocimientos.

El perfil requerido por el mundo del trabajo de hoy necesita de personas que tomen iniciativas, asuman responsabilidades, tengan capacidad para utilizar y estén familiarizados con instrumentos y equipamientos sofisticados y inteligentes; estén preparados para el trabajo en equipo, puedan liderar este equipo cuando sea necesario y que tengan capacidad de planear y ejecutar proyectos complejos. Finalmente que tengan la capacidad de adquirir nuevos conocimientos y actitudes de manera rápida y efectiva, que estén abiertos a las continuas transformaciones y diferentes formas de organización del trabajo y que sean capaces de identificar problemas y encontrar soluciones para estos problemas. En otras palabras el sector productivo va a exigir:

- mayor comprensión de la actividad productiva en su conjunto y del entorno en que ésta se realiza, además de su puesto de trabajo; ✓
- capacidad de comunicación oral y escrita; ✓
- capacidad de resolver problemas y trabajar en equipo, para tomar decisiones autónomas con base en información objetiva y ✓
- actitud positiva para el cambio, teniendo en cuenta los permanentes desafíos que imponen las unidades productivas, las fluctuantes condiciones de los mercados y las innovaciones tecnológicas. ✓

Tendencias de las instituciones de formación profesional

Dentro de esta nueva etapa de desarrollo de la formación profesional se pueden identificar las siguientes tendencias:

- Disminución de los cursos de aprendizaje, muy largos y dispendiosos. En su lugar las instituciones de formación profesional han ido introduciendo cursos de menor duración procurando cualificar y perfeccionar los trabajadores ya insertados en el mercado de trabajo.
- Los cursos tradicionales de calificación y perfeccionamiento de mano de obra, en los cuales el enfoque principal es la adquisición de destrezas y habilidades para la ejecución de tareas relativamente simples son substituidos en parte por cursos de formación de técnicos, supervisores y programas de formación de nivel superior.
- Teniendo en cuenta las nuevas exigencias de formación, tanto cuantitativas como cualitativas, existe una tendencia de compartir la formación con las empresas, modificándose de este modo substancialmente el rol de las instituciones de formación.
- El carácter polivalente del trabajo exige una formación más ecléctica y general. Además de las competencias técnicas, los trabajadores necesitan de competencias metodológicas, sociales y participativas. Las atenciones de la formación profesional se dirigen más para una formación global dando menos importancia para determinados aspectos técnicos específicos que pierden en su valor con la constante innovación tecnológica y las nuevas formas de organización del trabajo.
- El nuevo perfil profesional requerido por el mercado de trabajo hace que las instituciones de formación introduzcan formas más flexibles de formación en las

cuales el sistema modular y la metodología de la formación individualizada son cada vez más importantes.

- Con la innovación tecnológica y las facilidades de los medios de comunicación principalmente en el campo de la informática, los programas de formación a distancia deberán ser utilizados cada vez más por las instituciones de formación profesional para la formación continua de los trabajadores en todos los niveles.
- Las dificultades del mercado formal en gran parte son responsables del crecimiento del mercado informal y por la creación de un gran número de micro, pequeñas y medianas empresas. En consecuencia, las atenciones de las instituciones de formación profesional se centran en los problemas de la reconversión profesional y preparación de trabajadores para las funciones de gestión de su propio negocio. ✓
- La organización de la formación profesional por sectores es una otra tendencia que se puede constatar en diferentes países de América Latina. La prueba de esto son las instituciones creadas para atender necesidades específicas de algunos sectores como es el caso de los transportes con la creación del SENAT en Brasil, el INCE Construcción en Venezuela y muchos otros.
- Las instituciones de formación profesional, preocupadas con su propia supervivencia y en el afán de atender mejor las necesidades de las empresas, además de actuar en el campo específico de la formación profesional han pasado también a prestar servicios de asistencia técnica, servicios de información sobre el mercado de trabajo y control de la calidad de productos mediante análisis de laboratorio y certificación de productos y servicios.
- Consciente de la necesidad de formar y perfeccionar el trabajador durante toda la vida, la educación técnica formal y la formación profesional tienden a ofrecer programas de formación complementaria que permitan a los trabajadores la renovación, mejora y reconversión de sus competencias profesionales.

Evolución de los esfuerzos de las instituciones de formación profesional

Los esfuerzos de las instituciones de formación profesional de los países de América Latina han avanzado del siguiente modo:

En una primera etapa, las instituciones de formación profesional concentraron sus esfuerzos en la preparación de mano de obra para ocupar puestos disponibles o predecibles en el mercado de trabajo en los niveles ocupacionales cualificados y semicalificados.

En una segunda etapa, los esfuerzos se concentraron no solamente en los aspectos profesionales de la formación sino también se intentó dar una formación integral, orientando la formación para el desarrollo de las aptitudes humanas.

Hoy ya podemos identificar perfectamente una tercera etapa en el desarrollo de la formación profesional de los países de América Latina, cuando las instituciones de formación profesional se preocupan con la formación de personas según las exigencias

más avanzadas de la tecnología de punta y de acuerdo con las necesidades indicadas por el mercado de trabajo. Con el avance tecnológico la tendencia de las instituciones de formación profesional es ofrecer, por un lado, programas de formación en niveles cada vez más elevados, o sea de nivel técnico, superior y de posgraduación y, por otro lado, ir al encuentro de las necesidades del mercado de trabajo haciendo formación profesional para un mercado de trabajo cambiante procurando atender principalmente las micro, pequeñas y medianas empresas y las necesidades del mercado informal.

Políticas de educación y formación

Los países de América Latina se enfrentan con dos hechos de suma importancia que van a exigir un cambio de las políticas de formación en el contexto de las necesidades del mercado de trabajo:

a) Por un lado, las sociedades demandan una formación mucho más ligada a las necesidades de la transformación productiva, cuyo principal escenario son las empresas. Muchas de ellas, basadas en las exigencias del mercado, están haciendo esfuerzos para incrementar su productividad y mejorar su competitividad. La meta hoy es concebir estrategias y programas en íntima colaboración con las empresas, las agremiaciones económicas, las federaciones de empresarios y trabajadores interesados en formar recursos humanos en todos los niveles ocupacionales, y tomando en consideración las necesidades de los diferentes sectores de la economía.

b) Por otro lado, las mismas empresas comprometidas con la transformación de sus procesos productivos y organizacionales, comienzan a exigir de las instituciones de formación determinados servicios técnicos y asesoría tecnológica, que van más allá de los tradicionales cursos de calificación profesional. Como resultado algunas instituciones han establecido formas y medios para ofrecer estos servicios y brindar la correspondiente asesoría, sin dejar de lado la función de desarrollo de recursos humanos. La razón de esto es comprensible: para que la formación tenga algún sentido hoy día, debe estar ligada al proceso del trabajo y de la innovación tecnológica, y en consecuencia, antes de limitarse a desarrollar habilidades fuera del contexto, debe buscar el desarrollo de competencias ligadas a la atmósfera empresarial dentro de la cual existen determinados códigos de conducta y funcionamiento y pautas de trabajo y producción.

La educación y formación para el trabajo y en el trabajo actualmente, debe estar vinculada con formas de trabajo ligadas a una permanente innovación tecnológica, lo que genera una constante incertidumbre. Debe preocuparse en preparar trabajadores capaces de aprender permanentemente a convivir con el cambio, y ser suficientemente flexibles para desempeñar una amplia gama de ocupaciones, afrontar la movilidad laboral y adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones de trabajo, independientemente del nivel ocupacional en que actúan. La educación técnica y la formación profesional deben dar gran importancia al desarrollo de actitudes, habilidades, destrezas y conocimientos necesarios para que los trabajadores puedan adaptarse fácilmente a las nuevas exigencias del mercado de trabajo en continuo cambio.

Los sistemas de educación y formación profesional necesitan así, introducir ajustes constantes en sus programas, con la finalidad de preparar profesionales con conocimientos, habilidades y actitudes para ejercer actividades en una área ocupacional, capaces de resolver problemas profesionales de forma autónoma y flexible y preparados para colaborar con las tareas características del entorno de sus ocupaciones y en la organización del trabajo inherente a las mismas. En forma concomitante, se requiere que el Estado defina las bases del sistema normativo ocupacional, con la participación de trabajadores y empleadores. Esta normalización, permanentemente actualizada con el fin de ajustarse a las innovaciones tecnológicas y organizacionales, constituye un punto de referencia para los sistemas de educación y formación profesional.

En este sentido, también es necesario la definición precisa de estándares de competencia requeridos por el mercado de trabajo, lo que significa un primer paso importante para una mayor integración entre el sector productivo y el sistema de educación y formación y certificación de competencias.

Para tal efecto sería necesario que los Ministerios de Trabajo, junto con los Ministerios de Educación y las instituciones de formación profesional, estimulen la creación y reconozcan formalmente comités que sean responsables por la determinación y el establecimiento de los estándares de competencias requeridos por el sector productivo. Estos comités deberían representar todos los intereses del trabajo en su área ocupacional y serían responsables de la definición, mantenimiento y perfeccionamiento de los estándares de competencias requeridos por los diversos subsectores productivos de los países.

Paralelamente, se desarrollan en la actualidad, en algunos países, sistemas que permiten medir las calificaciones de los trabajadores, sin tener en cuenta la forma en que estas fueron adquiridas. Tales sistemas, cuya operación es independiente de los sistemas de educación y formación para el trabajo, se basan en organizaciones de tipo sectorial con la participación de los sistemas productivos, en las cuales, representantes de empresarios y de trabajadores intervienen en la definición de los perfiles ocupacionales y integran las comisiones certificadoras.

Un cambio profundo en el paradigma tradicional de la educación técnica, formación y certificación se está produciendo en algunos países industrializados y comienza a sentirse también en los países de América Latina. Se trata de la introducción del concepto de competencia profesional, según el cuál, a las calificaciones técnicas específicas propias de cada ocupación, se integrarían aquellas de tipo general (lógico-matemáticas, de lenguaje, culturales etc.), estratégicas, relacionales y instrumentales. Cada trabajador, en función de las características del trabajo a ser realizado en su ocupación, debería poseer, además de las calificaciones técnicas específicas necesarias para realizar ese trabajo, el nivel adecuado de competencias de los tipos antes señalados. La adopción de estos conceptos representaría un cambio radical en la manera de concebir la educación profesional, y a su vez, introduciría modificaciones substanciales en los procesos de certificación y en la estructura del sistema normativo de competencias profesionales.

La formación y el aprendizaje continuo son elementos decisivos para conseguir el doble objetivo de la eficiencia económica y la equidad social. La intensificación de la competitividad en los mercados mundiales obliga a los países, empresas e individuos a poner en práctica sus conocimientos, espíritu de innovación y capacidad técnica para aumentar la productividad. La formación también es un medio para luchar contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social, incrementa las posibilidades de los trabajadores de conseguir un empleo, facilita su acceso al mercado de trabajo, les proporciona las calificaciones que les permitirán abandonar puestos de trabajo inestables e inseguros y conseguir un empleo productivo y libremente escogido.

BIBLIOGRAFÍA:

BALDINO, José María. *Nova orden mundial e modernidade*. Técnica, Revista de Educação Tecnológica da ETFGO - n.º 1- jul/94.

BARBEE, David Y. *Educación y empleo en la era de la informática y de las nuevas tecnologías*. s.n.t.

BERKLEY, John. *En busca de la empleabilidad durante toda la vida: prioridades en materia de formación inicial*. Formación Profesional, Revista Europea, n.º 2/94, Berlín, CEDEFOP, 1995.

CAPELLI, P. & ROGOVSKY, N. *¿Qué calificaciones requieren los nuevos sistemas de trabajo?* Revista internacional del Trabajo, Volumen 112 n.º 2, OIT, Ginebra.

CINTERFOR. *Políticas y estrategias de formación profesional en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, 22 al 25 de noviembre de 1994.

_____. *Horizonte de la formación: una carta de navegación para los países de América Latina y el Caribe*. Montevideo, 1995.

DYBOWSKI, Gisela. *El aprendizaje profesional dentro de los procesos de innovación fabriles: implicaciones para la formación profesional*. Formación Profesional, Revista Europea, CEDEFOP n.º. 5. Berlín.

HASAN. Abrar. *Desarrollo del mercado de trabajo y política de educación y formación*. Formación Profesional, Revista Europea, N.º 2/94. CEDEFOP, Berlín.

MERTENS, Leonard. *Sistemas de competencia laboral: surgimiento y modelos*. Resumen ejecutivo. Guanajuato, México, mayo de 1996.

SPÖLT, Georg. *Conceptos innovadores de formación profesional continua como respuesta a los retos al sector posventa en la industria europea del automóvil*. Formación Profesional, Revista Europea, CEDEFOP, 1995.

STEFFEN, Ivo. *Algunas ponderaciones y sugerencias para la puesta en marcha de un sistema de normalización, formación y certificación de competencias*. Turín, 1996.

TAMPE, Alfredo. *Formación profesional, empleo y productividad en América Latina y el Caribe*. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, n.º 130, Enero-marzo de 1995.

Las disposiciones políticas y legales que han desarrollado la política de formación en la Unión Europea

Parte I – Desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Maastricht

Preámbulo

Las disposiciones políticas de formación profesional (FP) analizadas consisten en los denominados *acquis communautaires* europeos, esto es, el corpus o acervo de normativas comunitarias que hace recaer responsabilidades sobre los Estados miembros o los individuos con respecto a la FP. En este artículo interpretaremos estos *acquis* en sentido amplio, incluyendo en ellos:

(a) los instrumentos legales de la Comunidad Europea: reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones.

(b) las sentencias del Tribunal de Justicia europeo;

(c) las declaraciones políticas no vinculantes - conclusiones y resoluciones del Consejo de Ministros -, las comunicaciones y los libros blancos y verdes de la Comisión Europea, así como las denominadas posiciones conjuntas de los interlocutores sociales.

Este artículo examina la evolución de las disposiciones políticas desde la perspectiva de los artículos que en los sucesivos tratados están relacionados directamente con el sistema de FP. No abarca ni los artículos de los tratados ni las evoluciones de la política que afectan al Fondo Social Europeo.

Durante el periodo comprendido entre 1957 y 1992, los cambios económicos y sociales elevaron de forma permanente el perfil y la importancia de la formación profesional. Las disposiciones políticas en la UE se adaptaron en muchas ocasiones para tomar en cuenta las circunstancias cambiantes y apoyaron el desarrollo de la FP como un instrumento clave para el empleo y la política activa de mercado laboral.

El artículo muestra como el conjunto de disposiciones políticas que generan estos *acquis* europeos ha permitido desarrollar la FP principalmente de dos maneras: en primer lugar, ha fomentado un debate entre los Estados miembros, lo que ha posibilitado analizar más internacionalmente temas nacionales y detectar áreas de interés común; a este respecto, la dimensión europea ha actuado como punto clave de referencia para desarrollar políticas nacionales de FP. En segundo lugar, diversas iniciativas y programas lanzados a lo largo de los años han logrado hacer realidad una serie de medidas prácticas, incluyendo proyectos piloto e intercambios de información o de personas. Todas estas actividades han ido facilitando la cooperación entre protagonistas muy diversos de toda Europa, con la intención común de mejorar la FP.

El mecanismo para instaurar una política común de FP según el Tratado de



Steve
Bainbridge
Cedefop, Salónica



Julie Murray
Cedefop, Salónica

Este es el primero de dos artículos que tratarán sobre el desarrollo y aplicación de las disposiciones políticas de formación profesional en la Unión Europea, desde la creación de la Comunidad Económica Europea en virtud del Tratado de Roma de 1957 hasta el Tratado de la Unión Europea firmado en Amsterdam y que entró en vigor en mayo de 1999.

Este artículo se centrará en el periodo que comprende la política común de formación profesional, establecida por el Tratado de Roma, hasta su sustitución por el Tratado de la Unión Europea acordado en Maastricht en 1992, que introdujo una política comunitaria de formación profesional. El periodo desde 1992 hasta el momento actual será tratado en un segundo artículo, que se publicará en el próximo número de la Revista Europea.

La (...) política común de FP según el Tratado de Roma quedó estipulada por una decisión legalmente vinculante (...)."

"Desde una perspectiva política, la política común de FP implicaba una cooperación fuerte y diversificada entre los Estados miembros. Se definía como una intervención coherente y progresiva tanto a escala europea como de cada Estado miembro, dirigida a realizar (...) la decisión de 1963."

"(...) la política común de FP no tuvo la misma suerte de las políticas comunes de otros sectores o ámbitos, por ejemplo en agricultura, transporte o competencia. (...) En el [área] de la formación profesional, los esfuerzos debían centrarse no en la estructura organizativa de la FP sino en generar una convergencia de normativas, en términos de cualificaciones, certificados y exámenes."

Roma quedó estipulado por una decisión legalmente vinculante adoptada en 1963¹. A continuación, dicho mecanismo fue adaptándose en diferentes años mediante declaraciones políticas legalmente no vinculantes, que indicaban la dirección política y establecían la realización de determinadas medidas prácticas. A pesar de carecer de vigor legal, estas declaraciones políticas y las medidas implantadas resultaban efectivas, al recibir un firme apoyo político por parte de los Estados miembros a escala gubernativa.

No obstante, a comienzos del decenio de 1980 se acordó que las iniciativas europeas relativas a la FP, igual que las de otros ámbitos, sólo podían basarse en instrumentos legalmente vinculantes. Esta decisión, junto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, provocó la preocupación entre los Estados miembros en torno al grado de injerencia comunitaria en la política nacional de FP. Esta preocupación condujo a modificar en 1992 la política común de FP preconizada por el Tratado de Roma, para adoptar una política comunitaria de FP que apoya y complementa la intervención nacional, explicitando de esta manera algo que ya antes se sabía implícito: que el contenido y la estructura de la FP continuará siendo responsabilidad de cada Estado miembro individual.

Este artículo analizará en detalle dichas evoluciones. Resaltará asimismo cómo los interlocutores sociales han ido ejerciendo una influencia cada vez mayor sobre el desarrollo de esta política y examinará la contribución de la FP a la libre circulación de trabajadores.

El Tratado de Roma: una política común de FP

Parte integrante de las disposiciones sociales previstas por el Tratado de Roma es su artículo 128, en el que se estipula que el Consejo de Ministros establecerá:

...principios generales para aplicar una política común de formación profesional capaz de contribuir al desarrollo armónico de las economías nacionales y del mercado común.

Estos principios generales fueron adoptados por Decisión del Consejo, de 2 de abril de 1963¹, en la que se establecen los principios generales de aplicación de una política común de la formación profesional (véase el recuadro). Esta decisión de 1963 fija los tipos de cooperación previstos y, a pesar de los cambios posteriores introducidos en el Tratado, continúa en vigor.

Desde una perspectiva política, la política común de FP implicaba una cooperación fuerte y diversificada entre los Estados miembros. Se definía como una intervención coherente y progresiva tanto a escala europea como de cada Estado miembro, dirigida a realizar los diez principios estipulados por la decisión de 1963.

Esta decisión dio lugar a diversos tipos de cooperación en aplicación de los principios, entre ellos estudios e investigaciones, intercambios de informaciones y experiencias. Se preveía asimismo un cierto grado de armonización. El principio octavo establecía que una política común de FP debía diseñarse para ir progresivamente armonizando los niveles formativos, con vistas al reconocimiento mutuo de las cualificaciones. Con todo, la cooperación no debía cifrarse en que todos los Estados miembros actuaran simultáneamente sobre los mismos temas: la decisión estimula a la Comisión Europea a celebrar acuerdos multi- o bilaterales cuando se presente la ocasión.

La responsabilidad para la aplicación de los principios estipulados por esta Decisión recae tanto sobre los Estados miembros como sobre la Comisión Europea. Pero la Decisión no establece una demarcación de responsabilidades clara entre ellos para la aplicación de estos principios. Aun cuando define los ámbitos que abarca la política común de FP, en concreto la formación para todos los jóvenes y adultos que puedan estar o se encuentren ya empleados en puestos de categoría inferior al cuadro directivo, no llega a definir la FP.

No obstante, la política común de FP no tuvo la misma suerte de las políticas comunes de otros sectores o ámbitos, por ejemplo en agricultura, transporte o competencia. En estos ámbitos, los poderes decisorios europeos - denominados tam-



bién "competencias comunitarias" - eran muy amplios y, de conformidad con la situación, los Estados miembros tenían la obligación de modificar sus sistemas nacionales o de instaurar mecanismos de adaptación. En el de la formación profesional, los esfuerzos debían centrarse no en la estructura organizativa de la FP sino en generar una convergencia de normativas, en términos de cualificaciones, certificados y exámenes.

La realización de la política común de FP

Partiendo de la decisión de 1963 como fundamento político, la realización práctica comenzó con la institucionalización del papel de los interlocutores sociales junto a los Estados miembros en el desarrollo de la política, para lo cual se crearon en diciembre de 1963 los comités consultivos sobre la formación profesional² (CCFP), cuya labor era dictar opiniones sobre cuestiones de importancia general o principios relativos a la FP. A ello siguió una recomendación de la Comisión Europea que ponía en marcha un procedimiento de informes para el intercambio de informaciones y experiencias sobre la orientación profesional³. Se llevaron a cabo asimismo trabajos para armonizar los niveles formativos y promover con ello la libre circulación de trabajadores. En 1970 el Consejo adoptó una recomendación sobre el perfil profesional europeo para la formación de trabajadores cualificados de máquinas - herramientas⁴. No obstante, la Comisión Europea concluyó en 1971⁵ que la labor realizada conforme a la Decisión de 1963 no había rendido los resultados apetecidos. Citaba como motivos la falta de experiencia en cuanto a métodos para transformar principios abstractos en proyectos de trabajo, la insuficiente diferenciación entre proyectos a breve y largo plazo y la carencia de los recursos adecuados.

La época de las resoluciones

Desde la mitad de la década de los 70 hasta mediados de la de los 80, la realización práctica de la política común de FP se caracterizó por una serie de resoluciones

no vinculantes adoptadas por el Consejo de Ministros (la línea de trabajo fue distinta en los ámbitos relativos a la libre circulación de trabajadores, como se verá más adelante). Estas resoluciones crearon el dispositivo político y fijaron las áreas políticas clave en las que debía tener lugar una cooperación. Se utilizaron además como puntos de referencia para desarrollar políticas nacionales, al recoger los principales debates económicos y sociales que atañían a la FP. Las resoluciones propusieron asimismo diversas medidas para aplicar la normativa política general e indicaron, según la situación, las iniciativas adoptables a escala europea y realizables por los Estados miembros. Al adaptar los principios de 1963 a las necesidades modernas, estas resoluciones contribuyeron a convertir la FP en un instrumento de política de empleo más elaborado, y en una herramienta para fomentar determinados objetivos sociales.

Como consecuencia de las directrices de 1971 que reclamaban nuevos esfuerzos en el campo de la FP, una primera resolución fue adoptada en 1974⁶. En ésta se resaltaba la importancia de la política común de FP y de la consecución progresiva de sus objetivos. Preveía la creación de un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (conocido comúnmente por sus siglas francesas de "CEDEFOP"). Creado en 1975⁷, este centro tenía por objetivo proporcionar análisis e informaciones técnicas sobre la FP, recopilar y difundir documentación y estimular la investigación y los trabajos sobre la aproximación de reglamentaciones de la formación, con el objetivo final de promover la libre circulación de trabajadores.

Los cambios económicos y sociales sufridos en el decenio de 1970 fomentaron el uso de la FP para lograr objetivos sociales, con medidas ideadas para grupos destinatarios específicos.

El primer grupo destinatario de ayudas especiales fueron, en 1974⁸, los discapacitados. Los siguientes fueron los jóvenes. El Consejo dictó una serie de medidas a partir de dos resoluciones: una en 1976⁹ destinada a mejorar la transición de la escuela a la vida activa, y otra en 1979¹⁰ para vincular el trabajo y la formación para jóvenes.

"Desde la mitad de la década de los 70 hasta mediados de los 80, la realización práctica de la política común de FP se caracterizó por una serie de resoluciones no vinculantes adoptadas por el Consejo de Ministros (...) Estas resoluciones crearon el dispositivo político y fijaron las áreas políticas clave en las que debía tener lugar una cooperación. Se utilizaron además como puntos de referencia para desarrollar políticas nacionales, al recoger los principales debates económicos y sociales que atañían a la FP. Las resoluciones propusieron asimismo diversas medidas para aplicar la normativa política general e indicaron, según la situación, las iniciativas adoptables a escala europea y realizables por los Estados miembros."



“Como respuesta a los desafíos que la evolución iba planteando a lo largo de los años, los Estados miembros decidieron reunir sus experiencias individuales. Aprovechándose de los debates con mayor cariz europeo adoptaron una serie de resoluciones que aplicaban y desarrollaban la política común de FP a través de disposiciones que, si bien jurídicamente no eran vinculantes, recibían un fuerte respaldo político. De esta manera, la dimensión europea quedó establecida como punto de referencia para el desarrollo de las políticas nacionales de FP.”

“Si bien la dimensión europea continúa utilizándose como punto de referencia, los Estados miembros se han reservado un margen libre de maniobra para decidir la instrumentación práctica de la política común de FP y para el control de la estructura, contenidos y organización de la FP en sus propios países.”

La formación profesional fue desarrollándose también como instrumento que permitía favorecer la igualdad de oportunidades. La directiva de trato igualitario adoptada en 1976¹¹ exigía a los Estados miembros que garantizaran el acceso a la orientación y la formación profesional sin discriminación alguna en razón del sexo. Al reconocer que la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación resulta esencial si se aspira a una igualdad de oportunidades en el empleo, la directiva definía para la FP la función de crear una sociedad más igualitaria.

El problema del paro en aumento se mantenía, y a principios del decenio de 1980 afectaba ya a todos los grupos de edades. En particular el paro de larga duración experimentaba un crecimiento espectacular (desde mediados de la década del 80 más de la mitad de los desempleados sufrían el desempleo durante más de un año). Estas dificultades generaron esperanzas en el papel de la FP como instrumento para la política de empleo y del mercado de trabajo. La FP se consideraba como un elemento central para mejorar la correspondencia entre la demanda y la oferta de mano de obra, para ayudar a las personas en paro de larga duración, y, como novedad, para promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME). En los primeros años de la década del 80 fue incrementándose además la conciencia del impacto de las nuevas tecnologías como motor principal del cambio. En una resolución adoptada en 1983¹², el Consejo confería un papel protagonista a la FP para dotar a los trabajadores de la capacidad de adaptación al cambio que requieren las nuevas tecnologías, una adaptación esencial no sólo para mantener bajo el índice de paro sino también para explotar el potencial económico de las nuevas tecnologías y fomentar una amplia difusión de las mismas.

En julio de 1983 el Consejo actualizó la estructura general de la política común de FP mediante una resolución sobre políticas de formación en el decenio de 1980¹³. El objetivo de la resolución era reforzar la aplicación práctica de la política común de FP, resaltando el papel estratégico que desempeña la FP, que debía desarrollarse como:

(a) un instrumento de política activa de empleo para promover el desarrollo eco-

nómico y social y adaptarse a la nueva estructura del mercado de trabajo.

(b) un medio para garantizar la correcta preparación de los jóvenes a la vida laboral activa y a su responsabilidad como adultos;

(c) un elemento para promover la igualdad de oportunidades entre todos los trabajadores en su acceso al mercado de trabajo.

Esta resolución reflejaba hasta qué punto las mutaciones económicas y sociales producidas en los veinte años transcurridos tras la decisión que fijaba los principios de aplicación de una política común de FP habían modificado profundamente el perfil y la importancia de la FP. Ésta se consideraba ahora como un elemento estratégico para lograr objetivos económicos y sociales.

Como respuesta a los desafíos que esta evolución iba planteando a lo largo de los años, los Estados miembros decidieron reunir sus experiencias individuales. Aprovechándose de los debates con mayor cariz europeo adoptaron una serie de resoluciones que aplicaban y desarrollaban la política común de FP a través de disposiciones que, si bien jurídicamente no eran vinculantes, recibían un fuerte respaldo político.

De esta manera, la dimensión europea quedó establecida como punto de referencia para el desarrollo de las políticas nacionales de FP. Dicha función quedó reforzada por el Consejo Europeo, que en una resolución de julio de 1983 comprometió a los Estados miembros a garantizar para todos los jóvenes que lo desearan, y particularmente para aquellos sin cualificaciones formales, la oferta de un programa de formación básica a jornada completa, una experiencia laboral o una combinación de ambos durante un periodo de seis meses o, cuando fuera posible, de un año.

Si bien la dimensión europea continúa utilizándose como punto de referencia, los Estados miembros se han reservado un margen libre de maniobra para decidir la instrumentación práctica de la política común de FP y para el control de la estructura, contenidos y organización de



la FP en sus propios países. Las diversas resoluciones distinguían en cada caso entre la intervención a escala europea y a escala del Estado miembro. Además, la resolución de 1983 resaltaba la necesidad de flexibilidad en la aplicación de políticas europeas y la necesidad de respetar la diversidad de los sistemas nacionales. Aun cuando existía una cooperación en ámbitos de interés común, no se consideraba ésta como algo conducente hacia la aproximación de los sistemas de FP, sino más bien como una colaboración de Estados miembros que afrontan problemas similares de formas distintas.

Las resoluciones lograron por primera vez crear nuevas formas de cooperación, que se han ido ampliando y consolidando con el paso del tiempo. Incorporaron procedimientos de informes para analizar la experiencia de los Estados miembros en ámbitos particulares, incluyendo las visitas de estudio para especialistas y los seminarios para maestros y formadores de maestros, la experimentación mediante proyectos piloto, las investigaciones conjuntas, las redes, la cooperación en estadística, los intercambios de informaciones y experiencias y la recopilación de conocimientos técnicos por el Cedefop. Así pues, la cooperación no sólo se desarrolló en el ámbito de la política decisoria o entre representantes gubernamentales, sino también entre investigadores y profesionales de la práctica, involucrando directamente a quienes mantenían una relación más estrecha con los problemas detectados.

No obstante, el desarrollo y la aplicación práctica de la política común de FP a través de resoluciones legalmente no vinculantes, respaldadas por compromisos a escala gubernativa, fueron modificados a mediados del decenio de 1980, tras un acuerdo adoptado por las instituciones de la CE que preveían decidir la financiación europea a través de un instrumento legal basado en el Tratado. Este cambio iba a tener importantes repercusiones.

La era del programa de acción

Durante el periodo de 1986 a 1991 se crearon una serie de programas europeos de acción en FP mediante decisiones legalmente vinculantes basadas (no siempre

exclusivamente) en el Artículo 128 del Tratado de Roma. Cada uno de los programas se centraba en un aspecto específico de la política común de FP: desarrollar el papel de la FP como elemento de adaptación al cambio (Comett I y II en 1986¹⁵ y 1989¹⁶, y Eurotecnet, en 1990¹⁷), apoyar a los jóvenes (Petra I y II, en 1987¹⁸ y 1991¹⁹), mejorar la formación continua (Force, en 1990²⁰), promover la cooperación en enseñanza superior (Erasmus, en 1987²¹) y el aprendizaje de idiomas (Lingua, en 1990²²) y apoyar a los discapacitados (Helios I y II, en 1988²³ y 1993²⁴).

Los programas de acción se basaron en métodos de cooperación perfectamente establecidos: proyectos piloto, redes, programas de intercambio e investigaciones. La cooperación prosiguió tanto a escala política como profesional.

No obstante, el requisito de disponer de instrumentos legales para financiar las intervenciones comunitarias generó algunas diferencias, no en cuanto a los tipos de cooperación, sino en lo relativo a la definición de la formación profesional y, por consiguiente, en cuanto al alcance de las competencias de la UE sobre el desarrollo de políticas nacionales.

Las evoluciones que condujeron a un cambio en el Tratado

Para los programas de acción, el único instrumento legalmente vinculante, basado en el Artículo 128 del Tratado de Roma, era la decisión de 1963 que creaba los principios de aplicación práctica de la política común de FP y establecía el Comité Consultivo de la Formación Profesional y sus normas. Para adoptar un instrumento de conformidad con el Artículo 128 bastaba con una mayoría simple dentro del Consejo. No era obligatoria la consulta al Parlamento Europeo.

La decisión de creación del programa Comett, por la que se establecía este primer programa de acción, se adoptó en 1986 de conformidad con los Artículos 128 y 235, el artículo "polivalente" que permite emprender actuaciones allí donde no existen artículos específicos dentro del Tratado. La adición de este Artículo 235²⁵

"(...) el desarrollo y la aplicación práctica de la política común de FP a través de resoluciones legalmente no vinculantes, respaldadas por compromisos a escala gubernativa, fueron modificados a mediados del decenio de 1980, tras un acuerdo adoptado por las instituciones de la CE que preveían decidir la financiación europea a través de un instrumento legal basado en el Tratado."

"(...) el requisito de disponer de instrumentos legales para financiar las intervenciones comunitarias generó algunas diferencias, no en cuanto a los tipos de cooperación, sino en lo relativo a la definición de la formación profesional y, por consiguiente, en cuanto al alcance de las competencias de la UE sobre el desarrollo de políticas nacionales."

"La sentencia [del TEJ] interpretaba el Artículo 128 y la decisión de 1963 de una manera que, para los Estados miembros, ampliaba el margen de intervención a escala europea en los ámbitos educativo general y de la FP. (...) Además de considerar la nueva situación como un debilitamiento de su posición, la conciencia de los Estados miembros comenzó a despertar ante la perspectiva de un instrumento legalmente vinculante a escala europea sobre acceso a la formación profesional."

"En este debate no se cuestionaba la necesidad de una actuación europea en torno a la FP, sino más bien el tipo de actuación que debía impulsarse. Los Estados miembros consideraban que la función de Europa dentro de la FP debía tener un carácter complementario. Con todo, el objetivo de la Comunidad Europea era intervenir para defender los intereses del mercado único, y ello podría implicar un determinado nivel regulatorio para la FP."

requirió ya un voto por unanimidad dentro del Consejo, tras consultar con el Parlamento Europeo, a fin de adoptar la propuesta. Este proceso de doble base legal se utilizó también a continuación para adoptar el programa Erasmus en 1987. Con todo, la propuesta de la Comisión Europea de modificar el programa Erasmus en 1989²⁴ encontró obstáculos, no debido al contenido de sus medidas sino al hecho de basarse exclusivamente en el Artículo 128, sin la referencia adicional al Artículo 235, utilizado originalmente para adoptar el programa. El Consejo añadió el Artículo 235, pero la Comisión Europea rechazó su inclusión y elevó demanda ante el Tribunal de Justicia (TJ)²⁵.

Este proceso en torno al Erasmus reveló graves diferencias entre los Estados miembros y la Comisión Europea en cuanto a la magnitud de las competencias comunitarias en el ámbito de la formación profesional. Los Estados miembros manifestaron su preocupación sobre la posibilidad de utilizar el Artículo 128 para implantar, por mayoría simple del Consejo, obligaciones legales de aplicar la política común de FP. Indicaron además su inquietud sobre el alcance de esta política en el ámbito educativo, pues el programa Erasmus se ocupaba de los intercambios universitarios.

El TEJ decidió que no resultaba necesario añadir el Artículo 235. Tomando como referencia sentencias anteriores, el TEJ concluyó que el Artículo 128 abría la posibilidad de medidas legales que podrían imponer las correspondientes obligaciones de cooperación a los Estados miembros, incluyendo aquéllas que puedan requerir cambios en la organización de sus sistemas educativos o de FP. El TEJ interpretó asimismo que en su mayoría, la enseñanza superior debe acogerse a la política común de FP, ya que una enseñanza que prepara para una profesión, oficio u empleo particular es formación profesional, y en general la enseñanza universitaria cumple estas condiciones.

La sentencia interpretaba el Artículo 128 y la decisión de 1963 de una manera que, para los Estados miembros, ampliaba el margen de intervención a escala europea en los ámbitos educativo general y de la FP. Ello afectaba a las competencias poli-

ticas nacionales de los Estados miembros considerando que el Consejo en 1974 había reglamentado que la cooperación educativa debía respetar las tradiciones de cada país y la diversidad de sus respectivas políticas y sistemas. Las resoluciones relativas a la FP a lo largo de los años también habían establecido una diferencia entre la intervención a escala de los Estados miembros y a escala europea. Además, los programas de acción contenían referencias sobre la necesidad de que las intervenciones europeas respetasen la diversidad de tradiciones y de prácticas y la autoridad dimanante de las leyes nacionales. No obstante, aun cuando no pudieran ignorarse dichas restricciones como elemento importante de la política de años anteriores, éstas parecían ahora perder importancia y ejercer probablemente una menor influencia para el diseño de las futuras actuaciones a escala europea.

Además de considerar la nueva situación como un debilitamiento de su posición, la conciencia de los Estados miembros comenzó a despertar ante la perspectiva de un instrumento legalmente vinculante a escala europea sobre acceso a la formación profesional. Esta inquietud se vio azuzada por la propuesta de la Carta Social de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, adoptada durante la presidencia francesa en 1989 y que constituía un documento no vinculante en el que se enumeraban una serie de "derechos" para los trabajadores²⁶. Entre ellos se incluía el derecho a acceder a la FP durante toda la vida activa, proponiendo la creación de sistemas de formación continua basados en permisos formativos. La sola posibilidad de que surgiera la propuesta de un instrumento legalmente vinculante sobre el acceso a la FP, por el que pudiera crearse la obligación reglamentaria del permiso de formación - y para cuya adopción se requiriese únicamente una mayoría simple en el Consejo, si la propuesta se acogía al Artículo 128 - provocó una considerable preocupación y un fuerte debate político.

En este debate no se cuestionaba la necesidad de una actuación europea en torno a la FP, sino más bien el tipo de actuación que debía impulsarse. Los Estados miembros consideraban que la función de Europa dentro de la FP debía tener un



carácter complementario. Con todo, el objetivo de la Comunidad Europea era intervenir para defender los intereses del mercado único, y ello podría implicar un determinado nivel regulatorio para la FP.

Por una parte, existían sin duda motivos para ampliar la función de la dimensión europea en la política de FP. De conformidad con el Acta Única Europea de 1986 y los esfuerzos por la consecución del mercado único a finales de 1992, el ritmo de la integración europea se había acelerado. La consecución del mercado único constituía un objetivo compartido por todos, y los Estados miembros aceptaron que la FP era un elemento importante en éstos. Los cambios económicos y sociales que habían promovido una cooperación más estrecha en el ámbito de la FP actuaban como motor para la creación del mercado único, y a su vez resultaban impulsados por él. La evolución tecnológica requería en términos generales mayores niveles de competencias, y una obligación a escala de la Unión Europea para los permisos formativos garantizaría un mayor acceso a la FP para las personas con escasas oportunidades de recibir formación.

Por otro lado, en particular desde la perspectiva de los Estados miembros, los puntos esenciales eran el principio clave de la subsidiariedad - esto es, que la dimensión europea solamente debe intervenir allí donde los objetivos no puedan lograrse apropiadamente a escala nacional o local - y el debate sobre si era deseable una intervención europea en este ámbito (aun cuando se tratase de una simple posibilidad), independientemente del apoyo que cosechase la propuesta correspondiente.

En el curso de este proceso de debate hubieron de calibrarse toda una serie de factores. Uno de ellos fueron los efectos de los mecanismos nacionales ya existentes. La obligación del permiso de formación ya regía en numerosos Estados miembros, pero los sistemas eran diferentes entre sí y no universales. El problema, con todo, no era de simple armonización administrativa. La organización y los sistemas de FP dentro de los Estados miembros reflejaban las diferentes opciones efectuadas a lo largo de la historia, enmarcadas en las diferentes caracteristi-

cas sociales, económicas y culturales de los Estados. Dichas opciones reflejaban de hecho el equilibrio obtenido - frágil en ocasiones - en cada país entre toda una serie de intereses a escala nacional, regional o local, de agentes sociales, ofertores formativos, organismos de certificación, asociaciones sectoriales o comerciales, instancias profesionales e individuos, a través de los cuales se arbitraba el gasto de grandes importes de fondos públicos y privados para la formación profesional. No podían dejarse de considerar los efectos de todos estos intereses para los Estados miembros - algunos a favor y otros en contra de la intervención europea -, por ejemplo en términos de costes adicionales para las empresas, su aplicación, elección entre un sistema centralizado o descentralizado. Por ejemplo, los interlocutores sociales señalaban que, allí donde el derecho al permiso formativo fuera materia negociable por convenio colectivo, debería continuar siéndolo.

Otro elemento debatido fue la cuestión de los precedentes. Aun cuando un Estado miembro apoyase en aquellos momentos una intervención europea legalmente vinculante sobre el acceso a la FP, no existía ninguna garantía de que las propuestas futuras en el ámbito de la FP pudieran ser aceptables para los gobiernos. Dado que una propuesta de este tipo podría adoptarse por mayoría simple dentro del Consejo, un Estado Miembro podría encontrarse obligado a aplicar a escala nacional una política que no fuera la suya. Este precedente así creado podría tener además profundas consecuencias considerando las sentencias del TEJ, que en buena medida integraba claramente a la enseñanza superior en la esfera de la política de FP.

En este caso, la política ganó por la mano a la economía. Los Estados miembros decidieron que, aunque la FP fuera importante para el mercado único, era más importante políticamente para ellos mantener la completa responsabilidad sobre la misma. La situación había cambiado desde la promulgación del artículo 128 y la decisión de 1963. El objetivo de una estrecha cooperación conducente a la armonización de las normas en FP, que había parecido idóneo para la comunidad de los seis Estados miembros funda-

"Otro elemento debatido fue la cuestión de los precedentes. Aun cuando un Estado miembro apoyase en aquellos momentos una intervención europea legalmente vinculante sobre el acceso a la FP, no existía ninguna garantía de que las propuestas futuras en el ámbito de la FP pudieran ser aceptables para los gobiernos."

"Los Estados miembros decidieron que, aunque la FP fuera importante para el mercado único, era más importante políticamente para ellos mantener la completa responsabilidad sobre la misma. (...) Decidieron sustituir la política común de formación profesional por una política comunitaria de formación profesional que apoyase y complementase las actividades de los Estados miembros de conformidad al Artículo 127 del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992.(...) Se formuló explícitamente que los Estados miembros eran responsables del contenido y organización de su FP, excluyéndose específicamente una armonización de sus leyes y reglamentaciones relativas a la FP"

“Con las modificaciones aportadas por el Tratado de Maastricht, los Estados miembros no cambiaron la naturaleza de la política de FP prevista por el Tratado de Roma, ni tampoco era su intención hacerlo. Continuaron manteniendo la filosofía que había caracterizado la política común de FP.”

“Los cambios se habían arbitrado a fin de excluir la posibilidad de intervenir a escala europea en los sistemas de FP de los Estados miembros, pero conservando a la vez las diversas formas de cooperación práctica.”

dores en 1957, ya no era adecuado para una Comunidad compuesta por doce miembros y que negociaba la adhesión de otros países. Las diferencias entre los sistemas y mecanismos de FP en los diversos Estados miembros y su identificación con ellos, aparejadas con la importancia que la educación tiene para su cultura particular y la estructura de sus sociedades, llevaron a los Estados miembros a concluir que era necesario replantearse la idea de una política común de FP y sus implicaciones.

La Conferencia Intergubernamental convocada en 1991 planificó las fases hacia la unión económica y monetaria y ofreció a los Estados miembros la oportunidad de revisar el capítulo social del Tratado de Roma, incluyendo su Artículo 128. Los Estados asieron dicha oportunidad y decidieron sustituir la política común de formación profesional por una política comunitaria de formación profesional que apoyase y complementase las actividades de los Estados miembros de conformidad al Artículo 127 del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992²⁷. Las intervenciones conforme al Artículo 127 tenían que decidirse por mayoría cualificada dentro del Consejo, tras consultar al Parlamento Europeo, y no ya por mayoría simple. Se formuló explícitamente que los Estados miembros eran responsables del contenido y organización de su FP, excluyéndose específicamente una armonización de sus leyes y reglamentaciones relativas a la FP. Se separó la educación general de la política de FP, dándose a aquélla una base jurídica separada con el Artículo 126, a través del cual debía arbitrase la futura cooperación en este campo. También quedó excluida una armonización en el campo de la educación general.

En junio de 1993²⁸, firmado ya el Tratado de Maastricht pero antes de su entrada en vigor, se acordó una recomendación no vinculante sobre el acceso a la formación continua. Esta fue la última intervención legal acogida a la política común de FP.

No aspiraba a reglamentar los sistemas de FP ni hacía, dato interesante, referencia alguna al permiso formativo. A cambio, centraba sus propuestas en torno a las empresas, estimulando a estas y a los responsables administrativos del desarro-

llo local y regional a considerar a la formación profesional continua como una herramienta de planificación estratégica, y el gasto en la misma como una inversión.

Esta recomendación anticipaba en muchos sentidos la nueva política de intervenciones de apoyo y complementarias a la política de los Estados miembros. Al renunciar a reglamentaciones vinculantes y reflejar una orientación al mercado y descentralizada para desarrollar la formación profesional continua como complemento práctico a sus programas de acción, la recomendación marcaba la línea de las futuras actuaciones.

Un tratado nuevo y una política tradicional

Con las modificaciones aportadas por el Tratado de Maastricht, los Estados miembros no cambiaron la naturaleza de la política de FP prevista por el Tratado de Roma, ni tampoco era su intención hacerlo. Continuaron manteniendo la filosofía que había caracterizado la política común de FP, ya que los cinco objetivos de la política comunitaria de FP conforme al Artículo 127 del Tratado de Maastricht reflejaban los principales proyectos políticos previstos por la anterior política común. Los cambios se habían arbitrado a fin de excluir la posibilidad de intervenir a escala europea en los sistemas de FP de los Estados miembros, pero conservando a la vez las diversas formas de cooperación práctica.

Además de este nuevo artículo sobre la FP, el Tratado de Maastricht incluía en su anexo un acuerdo sobre la política social²⁹ (el denominado protocolo social) firmado por todos los Estados miembros con la excepción del Reino Unido³⁰. Este protocolo sobre política social ofrecía la posibilidad de crear acuerdos contractuales entre los agentes sociales a escala de la UE, que pudieran a continuación ser adoptados por el Consejo una vez elevada la propuesta correspondiente por parte de la Comisión Europea. El protocolo adoptaba muchas precauciones en lo referente a la FP. Todo posible acuerdo contractual entre los agentes sociales en el ámbito de la FP se limitaba a la integra-



ción de las personas excluidas del mercado de trabajo, y dichos acuerdos eventuales se entendían sin perjuicio del artículo sobre la FP incluido en el Tratado. Ello reflejaba que, aunque los once Estados miembros que habían firmado el protocolo social fueran partidarios de conferir un mayor protagonismo a la Comunidad en cuanto a política social, continuaban deseando evitar toda propuesta legalmente vinculante que pudiera reducir su propia responsabilidad en cuanto a contenidos y a organización de la FP, y también toda propuesta de armonización.

La formación profesional y el Diálogo Social europeo

A través de la función que desempeñan en el Comité Consultivo de la Formación Profesional creado en 1963, los interlocutores sociales han contribuido primeramente a la implantación de la política común y después de la política comunitaria de FP. A partir de la promulgación del Acta Única Europea (AUE) en 1986, su influencia sobre los acontecimientos ha sido cada vez mayor, ya que el Acta estipula fomentar el Diálogo Social a escala europea a través de los dictámenes conjuntos ("Posiciones Comunes") de los agentes sociales sobre determinados temas, incluyendo entre ellos la formación profesional⁴.

Estas posiciones comunes reflejan, desde la perspectiva de los agentes sociales, las tendencias de los cambios económicos y sociales que han configurado el desarrollo de la política formativa. Proponen el empleo de la FP como instrumento de política activa de empleo para promover la adaptación a los cambios, la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, la inclusión social y la igualdad de oportunidades.

La posición común de los interlocutores sociales sobre la formación y la motivación, la información y las consultas, publicada en marzo de 1987, puso de relieve la importancia que tiene acompañar la implantación de las nuevas tecnologías con medidas de formación profesional. Reflejando esta posición común, se incluyó a los agentes sociales en la comisión supervisora de la aplicación práctica del

programa Comett II, creado en 1988 y que tuvo una función predecesora de los programas subsiguientes - Force, Petra II y Eurotecnet.

Los agentes sociales contribuyeron asimismo al desarrollo de la política comunitaria de FP acordada en el Tratado de Maastricht. Su posición conjunta sobre la futura función e intervenciones de la Comunidad en los ámbitos educativo y formativo, de julio de 1993 (seguida por otra en abril de 1995), llamaba la atención sobre los principales objetivos y desafíos en cuanto a los requisitos de competencias. Los temas más importantes para los agentes sociales - la adaptación a los cambios, la mejora de la formación para ayudar a la inserción en el mercado de trabajo y la integración de los mundos de la educación, la formación y el trabajo - se hallaban todos ellos ya recogidos en los objetivos políticos establecidos por el Tratado.

El acuerdo sobre política social (el protocolo social) anexo al Tratado de Maastricht de 1992 e incorporado al Tratado que se negoció en Amsterdam en 1997 se fundamentaba además casi en su totalidad en un texto convenido conjuntamente por los agentes sociales en octubre de 1991. El acuerdo suponía un importante paso adelante, al establecer la posibilidad de que los convenios contractuales se aplicasen a través de una intervención legalmente vinculante del Consejo, partiendo de una propuesta de la Comisión Europea.

Además de configurar el marco general, los agentes sociales han contribuido a los avances logrados en ámbitos específicos. Su posición común sobre las vías para facilitar el acceso más amplio y eficaz posible a las oportunidades de FP, de 1991, fue la base para la recomendación sobre el acceso a la formación, adoptada en 1993 tras fuerte controversia. Su dictamen conjunto sobre las cualificaciones profesionales y su certificación, de octubre de 1992, puso de relieve la importancia de la transparencia en cuanto a cualificaciones, a fin de que los empresarios de los diferentes Estados miembros comprendan el contenido de las mismas. Esta posición quedó reflejada en la resolución del Consejo sobre la transparencia de cualificaciones profesionales, decidida en diciembre de 1992.

"(...) los interlocutores sociales han contribuido primeramente a la implantación de la política común y después de la política comunitaria de FP. A partir de la promulgación del Acta Única Europea (AUE) en 1986, su influencia sobre los acontecimientos ha sido cada vez mayor, ya que el Acta estipula fomentar el Diálogo Social a escala europea a través de los dictámenes conjuntos ("Posiciones Comunes") de los agentes sociales sobre determinados temas, incluyendo entre ellos la formación profesional."

“Se han tomado diversas medidas para promover la libre circulación de trabajadores mediante la formación profesional. Las actividades se han centrado en programas de movilidad y en diferentes iniciativas para admitir que pueda obtenerse un empleo en un Estado miembro con las cualificaciones obtenidas en otro, en particular a través del reconocimiento mutuo, la armonización de los niveles formativos, la comparabilidad de cualificaciones y la transparencia.”

La formación profesional y la libre circulación de los trabajadores

Se han tomado diversas medidas para promover la libre circulación de trabajadores mediante la formación profesional. Las actividades se han centrado en programas de movilidad y en diferentes iniciativas para admitir que pueda obtenerse un empleo en un Estado miembro con las cualificaciones obtenidas en otro, en particular a través del reconocimiento mutuo, la armonización de los niveles formativos, la comparabilidad de cualificaciones y la transparencia.

En mayo de 1964³² se adoptó el primer programa oficial de intercambio de trabajadores jóvenes. Si bien no formaba parte de la política común de formación profesional estrictamente, un objetivo de este programa era utilizar la oportunidad de ejercer un trabajo durante un tiempo en otro Estado miembro como posibilidad para perfeccionar la formación de los jóvenes. El programa sucesivo se creó en julio de 1979³³, y el tercero en 1984³⁴. A partir de 1991, las colocaciones laborales para jóvenes en formación profesional quedaron incluidas en el programa Petra II y a continuación en los programas Leonardo da Vinci³⁵.

Las directivas sobre el reconocimiento mutuo de cualificaciones reconocen el derecho de los ciudadanos a trabajar en su profesión en otro Estado miembro sin discriminación³⁶. Muchas de las antiguas directivas consistían en disposiciones transitorias previas al reconocimiento mutuo de las correspondientes leyes. Pero su negociación demostró ser ardua (por ejemplo la directiva sobre productos tóxicos precisó seis años hasta entrar en vigor), aun cuando el Acta Única Europea de 1986 hacía posible llegar a un acuerdo por mayoría cualificada. Con todo, en 1988³⁷ y 1992³⁸ se consiguieron adoptar directivas para el reconocimiento generalizado de cualificaciones universitarias y otras cualificaciones profesionales reglamentadas.

A diferencia de los programas de movilidad y del reconocimiento mutuo de cualificaciones, la armonización de los niveles formativos constituía un elemen-

to específico de la política común de FP, incluido en el octavo principio de la decisión de 1963. En virtud de ello, la armonización se centró en la formación profesional para trabajadores hasta el nivel de cuadros medios. En 1970, el Consejo adoptó la recomendación sobre el perfil profesional europeo para la formación de trabajadores cualificados de máquinas-herramientas, que constituiría un punto de referencia para los programas y cualificaciones de FP en diversas profesiones distintas de esta categoría. Incluía una larga relación de los aspectos considerados como requisitos mínimos para cualificarse en las profesiones enumeradas, y creaba incluso un mecanismo general para certificar el cumplimiento de dichos requisitos. Enumeraba asimismo las cualificaciones de cada Estado miembro que se reconocían como correspondientes al perfil europeo. En su calidad de recomendación, este perfil no era legalmente vinculante, pero existía un fuerte compromiso político para aplicarlo en la práctica. A pesar de ello, todo el sistema quedó cuestionado en 1971 al plantear el Consejo la forma en que estos perfiles debían actualizarse para integrar los cambios. El sistema se sustituyó en 1974 por una política de aproximación de las normas formativas - una reorientación sutil pero significativa, desde la armonización prevista por la decisión de 1963 hacia la creación de un sistema más flexible.

El trabajo sobre la aproximación de normas formativas condujo a la decisión de julio de 1985³⁹ sobre comparabilidad de las cualificaciones de FP. Esta establecía una estructura en cinco niveles como punto de referencia que permitiera identificar los correspondientes niveles de las cualificaciones y certificados profesionales de los diferentes países. El empleo de la estructura propuesta no era obligatorio, y las comparaciones no eran legalmente vinculantes. Pero, si bien esta estructura permitía comprender mejor los diversos sistemas de cualificación, resultaba compleja y era incapaz de reflejar los requisitos prácticos del mercado de trabajo surgidos como consecuencia de los cambios. Era necesaria una información más accesible para que empresarios y agentes sociales fueran capaces de determinar la adecuación de una persona formada en un Estado miembro para un empleo concreto en otro. En consecuen-



cia, la polémica se desplazó hacia perfeccionar la "transparencia" de las cualificaciones profesionales.

El término de "transparencia" refleja la necesidad de conferir a las cualificaciones mayor visibilidad y legibilidad. En diciembre de 1992²⁰, el Consejo abandonó la idea de obtener sistemas regulados centralmente, en favor de la necesidad individual de ofrecer informaciones fiables sobre la formación, cualificaciones, competencias y experiencia profesional. El Consejo sugirió asimismo que sería útil presentar esta información a través de un formato común.

Ot rrvaciones finales

Es legítimo afirmar que la política europea respecto a la FP ha estado orientada a la intervención práctica. La Comunidad ha actuado como claro punto de referencia para el desarrollo de la política de FP en los diversos Estados miembros, y ha apoyado la cooperación entre éstos a través de intervenciones prácticas, tales como proyectos piloto e intercambios de información y de ciudadanos.

A lo largo de los años, las disposiciones políticas que suponían los diez principios de la decisión de 1963 se han adaptado y redefinido a través de diversas declaraciones europeas, que si bien no eran legalmente vinculantes disfrutaban de un fuerte respaldo, como las resoluciones del Consejo y las comunicaciones de la Comisión Europea. También los agentes sociales han contribuido cada vez más al desarrollo de las disposiciones políticas, en particular a través de sus posiciones comunes. Impulsada por las fuerzas de los cambios económicos y sociales, esta estructura política ha favorecido el desarrollo de la FP como poderosa herramienta para el empleo y la política de influencia activa sobre el mercado de trabajo. Se han definido para la FP las importantes funciones de mejorar perspectivas de empleo a través de la adaptación al cambio, apoyar la integración de los jóvenes y de

otros grupos en el mercado de trabajo y promover la igualdad de oportunidades.

Las modificaciones en el tratado comunitario y el abandono de una política común de FP en favor de una política comunitaria que apoye y complemente las actividades de los Estados miembros han constituido una evolución importante. La necesidad de disponer de una base legal para fundamentar la intervención comunitaria, y las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia, que ampliaba, en opinión de los Estados miembros, las competencias comunitarias en este ámbito, influyeron y transformaron la naturaleza de la cooperación entre los Estados miembros y la Comunidad Europea. Los Estados miembros, preocupados por la perspectiva de una posible reglamentación de sus sistemas de FP que fuera realmente vinculante a escala comunitaria, aprovecharon la oportunidad para reformar el Tratado. Pero los cambios introducidos mantienen la naturaleza de la política impulsada hasta 1992, así como el delicado equilibrio entre los intereses nacionales y los de la Comunidad, excluyendo explícitamente la armonización de los sistemas de FP y reafirmando que la responsabilidad en cuanto a contenidos y organización de éstos corresponde a los Estados miembros. Así pues, el Tratado de Maastricht ha proseguido de hecho con la política original, como atestiguan los cinco objetivos referentes a la formación profesional que contiene y que continúan definiendo a la FP como una importante herramienta para el empleo y para las políticas de intervención activa en el mercado de trabajo.

Por otro lado, los logros en cuanto a reconocimiento mutuo, armonización, comparabilidad y transparencia corren paralelos a los avances en las disposiciones sobre políticas de formación profesional. Los cambios introducidos suponen pasar de una forma centralizada y legislativa de enfocar el fomento de la movilidad hacia otra más orientada al usuario, y que además toma en cuenta la diversidad nacional.

"Es legítimo afirmar que la política europea respecto a la FP ha estado orientada a la intervención práctica. La Comunidad ha actuado como claro punto de referencia para el desarrollo de la política de FP en los diversos Estados miembros, y ha apoyado la cooperación entre éstos a través de intervenciones prácticas, tales como proyectos piloto e intercambios de información y de ciudadanos."



Decisión del Consejo de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios de aplicación de una política común de formación profesional

Primer principio

Se entiende por política común de formación profesional una acción común coherente y progresiva que implica que cada Estado miembro elabore programas y garantice realizaciones de acuerdo con los principios generales contenidos en esta Decisión, con las medidas de aplicación que se derivan de ellos.

Los principios generales deberán permitir que todas las personas puedan recibir una formación adecuada dentro del respeto de la libre elección de la profesión, del establecimiento y del lugar de formación, así como del lugar de trabajo.

Estos principios generales se refieren a la formación de los jóvenes y adultos que pudieran ejercer una actividad o que la ejerzan ya, hasta el nivel de cuadros medios.

Será responsabilidad de los Estados miembros y de las instituciones competentes de la Comunidad la aplicación de dichos principios generales dentro del marco del Tratado.

Segundo principio

La política común de formación profesional deberá tener los siguientes objetivos fundamentales:

- Crear las condiciones que garanticen a toda persona el derecho a recibir una formación profesional adecuada;
- Organizar en tiempo útil los medios de formación convenientes para garantizar la fuerza laboral que requieren los diferentes sectores de la actividad económica;
- Ampliar la formación profesional en base a una educación general para fomentar el desarrollo armónico de la persona así como para satisfacer las exigencias que se deriven del progreso técnico de los nuevos métodos de producción y de la evolución social y económica;
- Capacitar a todas las personas para que adquieran el conocimiento técnico y la calificación necesaria para el ejercicio de una actividad profesional determinada y para alcanzar el más alto nivel posible de formación profesional, al tiempo que se estimule, en lo que se refiere especialmente a jóvenes, la evolución intelectual y moral, la educación cívica y el desarrollo físico y artístico;
- Evitar cualquier interrupción perjudicial ya sea entre la terminación de la educación general y el comienzo de la formación profesional, o durante esta última;
- Favorecer durante las diferentes etapas de la vida profesional una formación y un perfeccionamiento profesional debidamente adaptados, y en su caso una conversión y una readaptación;
- Ofrecer a toda persona, de acuerdo con sus aspiraciones, sus aptitudes, sus conocimientos y su experiencia laboral, y mediante los medios permanentes adecuados para permitir una mejora en el plano profesional, el acceso a un nivel profesional superior o la preparación para una nueva actividad de nivel más elevado;
- Establecer las relaciones más estrechas posibles entre las diferentes formas de formación profesional y los sectores económicos, con el fin de que, por una parte, la formación profesional responda lo mejor posible a las necesidades de



la actividad económica así como a los intereses de las personas en curso de formación y de que, por otra parte, los medios económicos y profesionales aporten en todas partes a los problemas que plantean la formación profesional todo el interés que merecen.

Tercer principio

En el momento de la aplicación de la política común de formación profesional deberá concederse especial importancia:

- a las previsiones y cálculos, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, de las necesidades cuantitativas y cualitativas de trabajadores en las diferentes actividades productivas;
- a un sistema permanente de información y de orientación o de asesoramiento profesional para jóvenes y adultos, basado en el conocimiento de la capacidad individual, de los medios de formación y de las posibilidades de empleo, que se beneficie de la estrecha colaboración de los sectores productivos y distributivos, de los servicios interesados por la formación profesional y de las escuelas de enseñanza general;
- a la existencia de condiciones que permitan a toda persona el recurso en el momento oportuno al sistema previsto anteriormente antes de elegir profesión, tanto durante su formación profesional como a lo largo de toda su vida activa.

Cuarto principio

De acuerdo con estos principios generales y para lograr la realización de los objetivos establecidos en ellos, la Comisión podrá proponer al Consejo o a los Estados miembros, dentro del marco del Tratado, las medidas apropiadas que puedan resultar necesarias.

Por una parte, en estrecha colaboración con los Estados miembros, la Comisión llevará a cabo estudios e investigaciones en el campo de la formación profesional para garantizar la consecución de una política común, especialmente con el fin de promover las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores dentro de la Comunidad.

Por otra parte, redactará un inventario de los medios de formación en los Estados miembros y los comparará con las necesidades en orden a determinar las acciones que deben recomendarse a los Estados miembros, indicando, en su caso, un orden de prioridades; cuando fuera necesario favorecerá la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales.

La Comisión seguirá el desarrollo de tales acciones, comparará sus resultados y los notificará a los Estados miembros.

Para llevar a cabo las tareas que les están asignadas en el campo de la formación profesional, la Comisión estará asistida por un comité consultivo tripartito, cuya composición y estatutos serán establecidos por el Consejo, previo dictamen de la Comisión.

Quinto principio

Para favorecer un conocimiento más amplio de todos los datos y publicaciones relativas a la situación y a la evolución de la formación profesional, dentro de la Comunidad, y con el fin de promover la puesta al día de los métodos didácticos

utilizados, la Comisión adoptará las iniciativas oportunas para reunir, distribuir e intercambiar entre los Estados miembros cualquier información útil, así como la documentación y el material didáctico. Garantizará en particular la distribución sistemática de la documentación relativa a las innovaciones realizadas o que se vayan a introducir. Por su parte, los Estados miembros proporcionarán a la Comisión toda la ayuda y apoyo necesario para la realización de estas diferentes funciones y, en particular, facilitarán cualquier información útil relativa al estado y evolución de los sistemas nacionales de formación profesional.

Sexto principio

En cooperación con los Estados miembros, la Comisión promoverá programas de cambios directos en el campo de la formación profesional como sea oportuno para permitir a los servicios responsables de la formación profesional y a los especialistas en dicho campo conocer y estudiar las realizaciones efectuadas en los demás países de la Comunidad en materia de formación profesional.

Tales intercambios se llevarán a cabo particularmente a través de seminarios, estudios y programas de visitas y estancias a instituciones de formación profesional.

Séptimo principio

La formación profesional adecuada de profesores e instructores es una condición indispensable y una cualificación técnica y educativa de primer orden para el desarrollo de los factores básicos de cualquier política eficaz de formación profesional.

Los Estados miembros, con la asistencia de la Comisión cuando sea necesario, estimularán cualquier medida que contribuya al perfeccionamiento de nivel de dicha formación profesional, en particular las medidas que conduzcan a una adaptación a los progresos realizados en los campos de la ciencia y de la técnica.

Deberá fomentarse la formación profesional de instructores y profesores de trabajadores especialmente cualificados. Deberá procurarse que los programas de formación de los instructores, podrán contribuir a ello, todos los intercambios de experiencias y otros medios apropiados de la misma naturaleza, especialmente los mencionados en el principio Sexto.

Deberán adoptarse medidas especiales en los países de la Comunidad para promover la formación y el perfeccionamiento del personal docente de los instructores que ejercen sus actividades en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad y en Estados y territorios en vías de desarrollo, en particular aquellos vinculados a la Comunidad.

Octavo principio

La política común de formación profesional deberá orientarse de tal forma que permita la aproximación progresiva de los niveles de formación.

En colaboración con los Estados miembros, la Comisión redactará, en segunda instancia, y con relación a las distintas profesiones que exijan una formación específica, una descripción armonizada de las cualificaciones básicas requeridas para el acceso a los diferentes niveles de formación.

Sobre esta base deberá procurarse una aproximación de las condiciones objetivas necesarias para superar las pruebas finales, con el fin de conseguir un reconoc-



miento mutuo de los certificados y otros títulos que confirmen la conclusión de la formación profesional. Los Estados miembros y la Comisión promoverán la celebración de concursos y pruebas europeas.

Noveno principio

Con el fin de contribuir a garantizar el equilibrio global entre la oferta y la demanda de trabajo dentro de la Comunidad, y teniendo en cuenta las previsiones establecidas a este efecto, los Estados miembros y la Comisión podrán adoptar en colaboración las iniciativas adecuadas, en particular respecto a la elaboración de programas de formación apropiados. Dichas iniciativas y programas deberán tender a la rápida formación profesional de adultos y a la reconversión y readaptación profesionales, teniendo en cuenta las situaciones creadas por la expansión o recesión económica, los cambios tecnológicos y estructurales y las especiales necesidades de ciertas ocupaciones, categorías profesionales o regiones específicas.

Décimo principio

En la aplicación de los principios generales de la política común de formación profesional deberá prestarse particular atención a los problemas especiales relativos a sectores específicos de actividad o categorías específicas de personas; podrán iniciarse acciones especiales a este respecto.

Las acciones iniciadas para la realización de los objetivos de la política común de formación profesional podrán ser financiadas conjuntamente.

Referencias legales

- 1) Decisión del Consejo de 2 abril de 1963, por la que se establecen los principios generales de aplicación de una política común de formación profesional (63/266/CEE). DO 63, 20.4.63.
- 2) Estatuto del Comité Consultivo para la Formación Profesional (63/688/CEE). DO 190 30.12.1963
- 3) Recommendation de la Commission du 18 juillet 1966 aux Etats membres tendant à développer l'orientation professionnelle (66/484/CEE). JO 2815, 66. (Nota: no existe versión en castellano.)
- 4) Recomendación del Consejo de 29 de setiembre de 1970 a los Estados miembros sobre la utilización del perfil profesional europeo en la formación de operarios cualificados de máquinas herramientas (70/449/CEE) DO L 219, 05.10.1970.
- 5) Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional. DO C 81, 12.8.1971
- 6) Resolución del Consejo de 21 de enero de 1994 relativa a un programa de acción social. DO C 15, 12.2.1974
- 7) Reglamento del Consejo de 10 de febrero de 1975 por el que se crea un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEE) No. 33775. DO L 39, 13.2.1975
- 8) Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974 por el que se crea el primer programa de acción comunitario para la rehabilitación profesional de minusválidos. DO C 80, 9.7.1974
- 9) Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo, de 13 de diciembre de 1976, relativo a las medidas destinadas a mejorar la preparación de jóvenes para el trabajo y a facilitar su transición de la educación a la vida activa. DO C 308, 30.12.1976 (modificada por las resoluciones de 15 de enero de 1980, DO C 27, 30.1.1980, y de 12 de julio de 1982, DO C 192, 28.7.1982)
- 10) Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1979 sobre el trabajo relacionado con la formación por experiencia laboral, DO C 1, 3.1.1980 (véase también la recomendación de la Comisión Europea de 6 julio de 1977 sobre preparación profesional DO L 180, 20.7.1977)
- 11) Directiva del Consejo 76/207/CEE de 9 de febrero de 1976, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato a hombres y mujeres en cuanto al acceso al empleo, la formación profesional y la promoción, y las condiciones de trabajo. DO L 35, 14.2.1976
- 12) Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo, de 19 de setiembre de 1983, relativa a las medidas para la apii-



- cación de las nuevas tecnologías de la información en el ámbito educativo DO C 256, 24/09/1985.
- 13) Resolución del Consejo, de 11 de julio de 1983, relativa a la política de formación profesional en el decenio de 1980. DO C 193, 20.7.1985.
- 14) Decisión del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se aprueba un programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett) DO L 222, 8.8.1986.
- 15) Decisión del Consejo de 16 de diciembre (Comett II) (1990 a 1994) (89/27/CEE), DO L 13, 17.1.1985.
- 16) Decisión del Consejo de 18 de diciembre por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (Eurotecte) (89/657/CEE), DO L 393, 30.12.1985.
- 17) Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 por la que se crea un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para a la vida adulta y profesional (Petra) (87/569/CEE), DO L 346, 16.12.1987.
- 18) Decisión del Consejo de 22 de julio de 1991 por la que se modifica la decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Petra) (91/387/CEE), DO L 214, 2.8.1991.
- 19) Decisión del Consejo de 29 mayo de 1990 por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continua dentro de la Comunidad Europea (Force) (90/267/CEE), DO L 156, 21.6.1990.
- 20) Decisión del Consejo de 15 de junio de 1987 por la que se adopta el programa de acción de la Comunidad Europea para la movilidad de los estudiantes universitarios (Erasmus) (87/327/CEE), DO L 166, 25.6.1987.
- 21) Decisión del Consejo de 28 de julio de 1985 por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (Lingua) (89/489/CEE), DO L 239, 16.8.1985.
- 22) Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988 por la que se establece el segundo programa de acción comunitario para minusválidos (88/231/CEE), DO L 104, 23.4.1988.
- 23) Decisión del Consejo de 25 de febrero de 1993 por la que se establece el tercer programa de acción comunitario en favor de los minusválidos (Helios II, 1993-1996) (93/136/CEE), DO L 56, 9.3.1993.
- 24) Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1989 por la que se modifica la decisión 87/327 CEE por la que se adopta un programa de acción de la Comunidad Europea para la movilidad de los estudiantes universitarios (Erasmus) (89/663/CEE), DO L 395, 30.12.1989.
- 25) Caso 242/87: la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de las Comunidades Europeas (1989) TJ 687.
- 26) Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores COM(89)248 final
- 27) DO C 224, 31.8.1992
- 28) Recomendación del Consejo de 30 de junio de 1993 sobre el acceso a la formación profesional continua (93/404/CEE), DO L 181, 23.7.1993.
- 29) DO C 224, 31.8.1992, p.126.
- 30) El protocolo social fue firmado por el Reino Unido en 1997, incorporándose a continuación al texto del Tratado de la Unión Europea negociado en Amsterdam.
- 31) Puede consultarse una relación de los dictámenes conjuntos más importantes de los agentes sociales en: Cedefop, Bainbridge, Murray (2000). La era de la formación: la política de la formación profesional a escala europea, Salónica, p.21.
- 32) Decisión del Consejo de mayo de 1964 por la que se establece un primer programa común tendiente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad (64/307 CEE), DO No 78, 22.05.1964.
- 33) Decisión del Consejo de 16 de julio de 1975 por la que se establece un segundo programa común tendiente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad (79, 642/CEE), DO L 185, 21.7.1979.
- 34) Decisión del Consejo de 13 de diciembre de 1984 por la que se establece un tercer programa común tendiente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad (84/636/CEE), DO L 331, 19.12.1984.
- 35) Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 1990 por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea (94/819/EC), DO L 340, 29.12.1994. Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci (99, 382/EC), DO L 146, 11.6.1999.
- 36) Puede consultarse una relación de las directivas sobre el reconocimiento mutuo de títulos en Cedefop, Bainbridge, Murray (2000). La era de la formación: la política de la formación profesional a escala europea, Salónica, p.25.
- 37) Directiva 88 48/CEE de 21 de diciembre de 1988 sobre el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otras cualificaciones formales acreditadas dentro de un sistema general para títulos de la enseñanza superior. DO L19, 24.1.1989.
- 38) Directiva 92/51/CEE de 18 de junio de 1992 sobre el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otras cualificaciones formales acreditadas dentro de un sistema general para títulos de la enseñanza superior. DO L 209, 24.7.1992.
- 39) Decisión del Consejo de 16 de julio de 1985 sobre la correspondencia de las cualificaciones de formación profesional en los Estados miembros de la Comunidad Europea (85/368/CEE) DO L 10, 31.7.1985.
- 40) Resolución del Consejo de 3 de diciembre 1992 sobre la transparencia de cualificaciones. L C 49, 19.2.1993.

EJEMPLO DE UNA MATRIZ DACUM (Hoja 1)⁷:

FUNCIÓN DE-1 TDR201 MATRIZ DACUM: Operario de Soldadura								
A. Revisar el equipo de soldadura	A1. Realizar el chequeo operativo	A2. Inspeccionar las líneas de gas y reguladores	A3. Probar la polaridad	A4. Chequear el contacto a tierra	A5. Obtener el equipo de protección personal	A6 Revisar los electrodos	A7. Inspeccionar la funcionalidad de los cables y herramientas	A8. Revisar la funcionalidad del reostato
B. Inspeccionar el ambiente donde trabajará	B1. Observar la velocidad del viento	B2. Observar la presencia de lluvias	B3. Evaluar la temperatura	B4. Armar la estructura portátil para soldar	B5. Realizar una inspección visual del área de trabajo	B6. Evaluar el acceso físico al área a soldar	B7. Determinar las necesidades de equipo de protección personal	B8. Eliminar riesgos de incendio y disponibilidad de extinguidores
C. Asegurar la seguridad de la planta	C1. Participar en las acciones de capacitación sobre seguridad	C2. Participar en la planificación al trabajo	C3. Eliminar la presencia de material inflamable	C4. Asegurar la presencia de un bombero entrenado	C5. Asegurar la integridad de la operación	C6. Limpiar el lugar de trabajo y organizar los equipos		
D. Verificar el material básico	D1. Asegurar un procedimiento correcto de soldadura	D2. Verificar sus habilidades en relación con el trabajo a efectuar	D3. Seleccionar un electrodo apropiado	D4. Determinar las necesidades de protección para los ductos de gas	D5. Fijar los parámetros de la soldadura a efectuar	D6. Determinar las necesidades de calor, pre y post.	D7. Seleccionar las herramientas y equipos	D8. Verificar los puntos de aseguramiento
E. Preparar la soldadura	E1. Leer el proyecto de soldadura a efectuar	E2. Hacer la lista del material requerido	E3. Conseguir el material	E4. Elaborar la lista de materiales y tamaños	E5. Preparar los materiales	E6. Encajar y ajustar los materiales	E7. Verificar el proyecto de trabajo a realizar	E8. Revisar la calidad del montaje efectuado
F. Realizar la soldadura	F1. Usar el equipo de protección personal	F2. Revisar la unión preparada y medir su alineamiento	F3. Revisar la estabilidad de la unión	F4. Precalentar la unión (si es necesario)	F5. Fijar la unión y verificar la alineación	F6. Soldar la unión	F7. Limpiar la soldadura y realizar una inspección visual	F8. Aplicar calor a la junta si es necesario

⁷ DACUM Research Chart for Journeyman Welder. Center on Education and Training for Employment. Ohio State University. 1998. Esta es una representación parcial traducida y adaptada solo a modo de ejemplo.

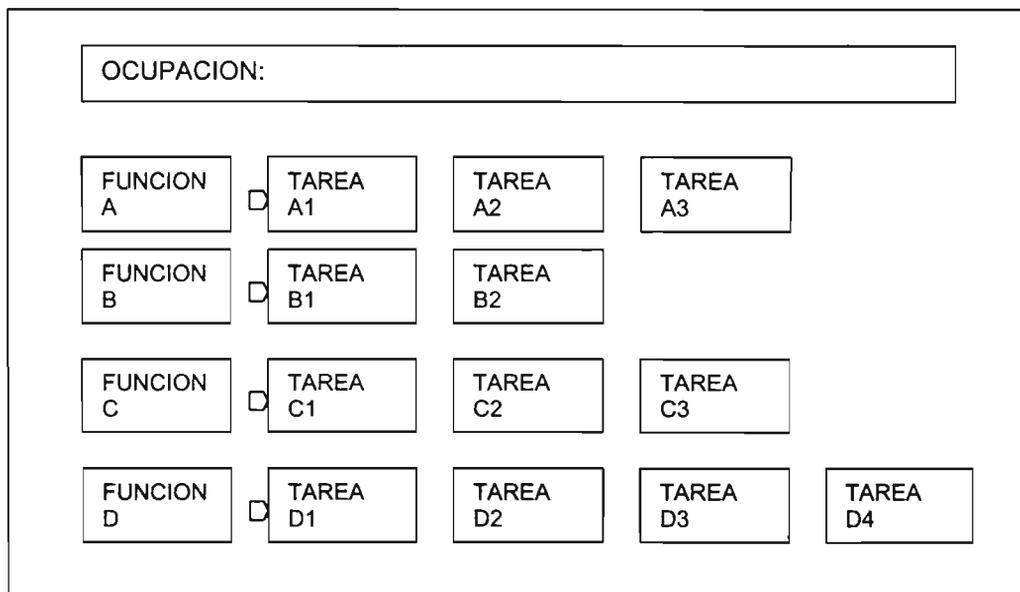
MATRIZ DACUM (Hoja 2)

Normalmente la descripción de la matriz DACUM incluye aspectos de la conducta del trabajador, Conocimientos generales y habilidades, Herramientas y equipos, Equipo de protección individual. A modo de ejemplo se incluyen algunos:

COMPORTAMIENTO DEL TRABAJADOR	CONOCIMIENTOS GENERALES Y HABILIDADES
Actitud positiva Confiabilidad Auto-confianza Integridad Mente abierta Flexibilidad Tacto Puntualidad Anticipación	Tamaño de las puntas Uso del soplete a gas Buena visión Planificación Matemáticas y geometría básicas Coordinación manual Actitud positiva hacia la seguridad Corte con oxy-acetileno
HERRAMIENTAS Y EQUIPOS	MATERIALES DE CONSUMO
Caja de herramientas Pinzas Linterna Martillo Cepillo de acero Nivel Lija Cortadoras Destornilladores	Electrodos para soldar Tungsteno Puntas de taladro Accesorios Tig-mig
EQUIPO DE SOLDADURA	EQUIPO DE PROTECCION
Gases para soldadura Cortador de plasma Máquina de soldar Soplete de Oxy-acetileno Diferentes tipos de gases (Argon, Co2, Oxígeno, Propano) Regulador Equipo de corte en frío Compresor de aire Alimentador de cable	Casco para soldar Guantes Mangas de cuero Gafas de seguridad Protector facial Mono a prueba de fuego Respirador Botas de cuero con punta de acero

Por último el SCID incluye la realización de una evaluación sumativa (al final de la ejecución) que permita analizar la ejecución y generar retroalimentación para una posterior aplicación del programa de formación.

MATRIZ 1: Con base en el DACUM: Funciones y Tareas por función



Matriz 2: Desagregación de cada uno de los pasos por tarea

TAREA: A1 (Una tarea tomada de la matriz DACUM)

PASOS	PATRON DE EJECUCION	EQUIPOS HERRAMTAS MATERIALES	CONOCIMIENTOS	SEGURIDAD	DECISIONES	INDICACION	ERRORES
<i>Operaciones ejecutadas para realizar la tarea</i>	<i>Indicaciones para realizar bien cada paso</i>	<i>Descripción detallada para cada paso</i>	<i>Tales como operaciones matemáticas lenguaje, tecnología</i>	<i>Medidas de protección suya y de terceros</i>	<i>Qué debe tomar para realizar el trabajo</i>	<i>Datos clave para las decisiones que toma</i>	<i>Que resultan de una mala decisión o un mal paso</i>

Contenido de cada columna

Esta es la fase que consume más tiempo y esfuerzos en la elaboración del SCID pero, debido a su orientación como base para elaborar el currículo, es totalmente necesaria.

EJEMPLOS DE UNA MATRIZ SCID EN LA FASE DE ANALISIS¹¹:

Subsector: Industria del Plástico. Ocupación: Operador de Máquina de Inyección						
FUNCIONES	TAREAS					
A. Programar actividades	A1. Interpretar orden de producción	A2. Identificar los materiales a trabajar	A3. Revisar moldes según tipo de producción			
B. Poner en funcionamiento la máquina	B1. Revisar controles de temperatura de la máquina	B2. Encender bomba hidráulica	B3. Verificar presión y temperatura en agua, aceite y aire			
C. Cambiar moldes	C1. Verificar molde materiales y accesorios antes de desmontar el molde	C2. Eliminar el agua y humedad de los canales de enfriamiento	C3. Engrasar el molde	C4. Desmontar el molde de la máquina	C5. Montar el molde de la máquina	
G. Proporcionar mantenimiento preventivo a la máquina	G1. Mantener las herramientas en condiciones óptimas	G2. Colaborar con el mantenimiento preventivo y correctivo	G3. Colaborar con el montaje de los moldes	G4. Desarmar los moldes		

Se mostrará esta tarea desagregada en la matriz de la página siguiente, como ejemplo.

¹¹ Tomado de: Instituto Nacional de Formación Profesional INSAFORP. Una metodología para el diseño curricular de programas de formación profesional por competencias. San Salvador. 2001. Esta es una representación parcial tomada solo a guisa de ejemplo. En la metodología del INSAFORP las funciones son denominadas "Competencias" y las tareas "Unidades de competencia"

SCID: EJEMPLO DE LA MATRIZ DESAGREGADA DE UNA TAREA EN SUS PASOS CONSTITUTIVOS –FICHA ANALITICA-¹².

FUNCION: (A) Programar actividades							
TAREA: (A3) Revisar moldes según tipo de producción							
PASOS A REALIZAR	CONOCIMIENTOS TECNICOS	CONOCIMIENTOS RELACIONADOS	EQUIPOS HERRAMTAS MATERIALES	NORMAS DE SEGURIDAD	HABILIDADES ACTITUDES Y VALORES	ERRORES COMUNES DURANTE LA EJECUCION	DECISIONES DURANTE LA EJECUCION
a) Revisar si el molde corresponde con la hoja de producción	Sobre la máquina de inyección	Tipos de tonalidades en los productos	Orden de producción	Verificar que el plastificado del molde no esté despegado	Agudeza visual al verificar el estado del molde	Revisar un solo lado del molde	Comunicar al supervisor si el molde esta dañado
b) Revisar si el molde presenta condiciones óptimas para trabajar	Tipos de moldes Mecanismos de apagado y encendido Conocimientos sobre las características de las piezas a producir y los productos elaborados según las normas de calidad	Ej: Brillante. Opaco	Moldes Muestras de productos terminados	Verificar que el seguro de la máquina está activado Asegurar un operario por máquina Mantener aseado el molde	Concentración en el trabajo Responsabilidad y exactitud al tomar los datos de la orden de producción Prudencia al manipular el molde Comunicativo al detectar fallas en el molde Observador al determinar el estado del molde		No iniciar producción si el molde está dañado

¹² Tomado de: Instituto Nacional de Formación Profesional INSAFORP. Una metodología para el diseño curricular de programas de formación profesional por competencias. San Salvador. 2001. Esta es una representación parcial tomada solo a guisa de ejemplo. En la metodología del INSAFORP las funciones son denominadas "Competencias" y las tareas "Unidades de competencia"

DSE/ZGB

Zentralstelle für gewerbliche Berufsförderung, Mannheim und Magdeburg

INFORMACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE GESTIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

11.06.2001 y 12.06.2001

Deutsche Stiftung für
internationale Entwicklung

German Foundation for
International Development

Fondation Allemande pour
le Développement International

Fundación Alemana para el
Desarrollo Internacional

DSE/ZGB

Zentralstelle für gewerbliche Berufsförderung, Mannheim und Magdeburg

INFORMACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE GESTIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

11.06.2001 y 12.06.2001

Impressum:

Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE)
Zentralstelle für gewerbliche Berufsförderung (ZGB)

Käthe-Kollwitz-Str. 15	68169 Mannheim	○	Schellingstr. 3-4	39104 Magdeburg
Postfach 10 07 54	68007 Mannheim	○		
Tel.: ++49/621/30 02-0		○	Tel.: ++49/391/53 71 300	
Fax: ++49/621/30 02-132		○	Fax: ++49/391/53 71 329	

Grußwort

Palabras de bienvenida

El Centro de Fomento de las Profesiones Industriales y Artesanales (ZGB) de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) da la más cordial bienvenida a todos los participantes en el programa de perfeccionamiento

Información del mercado de trabajo y políticas de gestión y formación profesional

La formación ya no es un sistema cerrado de preparación para el futuro en un determinado puesto de trabajo, se trata de un proceso en el que las personas puedan a lo largo de su vida seguir aprendiendo, alternando su actividad cotidiana con periodos de perfeccionamiento y adaptación a los cambios tecnológicos, productivos y sociales.

La incorporación al mundo de trabajo es un proceso cada vez más complejo que precisa de una preparación específica y complementaria. Además, a ello hay que añadir algo fundamental: aprender a utilizar los recursos disponibles para obtener información sobre profesiones y empleo, es decir, arraigar en la sociedad la importancia clave de los servicios e instituciones de orientación profesional.

Por último, deseamos a todos nuestros invitados una feliz estadía en la República Federal de Alemania y que tengan la oportunidad de conocer de cerca las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales imperantes en una Europa en proceso de unificación.

Herbert Burk OStD (Dipl.-Gwl.)

Director

del Centro de Fomento de las Profesiones Industriales y Artesanales (ZGB)
de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)

Desarrollo del programa

Lunes 11 de junio de 2001

- 09.00 Palabras de bienvenida
Herbert Burk OstD
Director del Centro de Fomento de las Profesiones Industriales y Artesanales (ZGB)
- 09.15 El Sistema de Formación Profesional en Alemania
Dipl.-Ing. Carlos Paz
Programas Latinoamérica ZGB
- 12.00 Almuerzo
- 14.00 Visita al Centro de Orientación Profesional de la Oficina Federal de Trabajo
Dipl. Verw. Hermann Früh
Director del Centro de Orientación
- 17.00 Visita a la ciudad y castillo medieval de Heidelberg
- 19.30 Cena en un restaurante típico de Heidelberg

Martes, 12 de junio de 2001

- 07.45 Salida hacia la ciudad de Worms
- 09.00 Visita de la empresa
„Paul Kiefel Extrusionstechnik“
El rol de la empresa en el Sistema Dual de F.P.
- 11.30 Viaje de regreso a Mannheim
- 12.30 Almuerzo en la DSE
- 13.30 Formación Profesional y Mercado de Trabajo – Orientación Profesional
Dipl.-Verw. Günter Schönecker

Ansprechpartner in der ZGB

Personas de referencia en el ZGB

Herbert Burk, OStD	Director del ZGB	Of. 103
Dipl.-Ing. Franz Josef Olef	Director Adjunto del ZGB	Of. 201
Dr. Manfred Wallenborn	Responsable de la sección 62	Of. 121
Dipl.-Ing. Carlos Paz	Programas Latinoamérica	Of. 227
Margit Neureuther	Administración y contabilidad	Of. 228
Antonio Amorós, M.A. Dipl.-Übers. Larissa Weigel José Romera	Coordinación y traducciones	Of. 205
Dr. Ivo Steffen	Responsable del Programa OIT	

Aula del seminario: 143

Coordinación y traducción

Antonio Amorós / José Romera / Larissa Weigel
(Oficina de Cooperación Internacional, Heidelberg)



A22445

INFORMACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE GESTIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

Turín, del 4 al 22 de junio de 2001

1. **ALEXANDRE MAGNO LEÃO DOS SANTOS**
SENAI DN
BRASIL
E-mail: alexandre@fiemg.com.br

2. **ANA IRIS FERNANDES CAMELO**
Técnica em Educação Profissional
SENAI DN
BRASIL
E-mail: anairis@rn.senai.br

3. **AGUINALDO SILVA GARCEZ**
SENAI DN
BRASIL
E-mail: agarcez@sp.senai.br

4. **IARA FONTES DE GÓES**
SENAI DN
BRASIL
E-mail: aaraujo@dn.senai.br

5. **MARIA LUISA TAPIOCA SILVA**
SENAI DN
BRASIL
E-mail: aaraujo@dn.senai.br

6. **ÁUREA MARIA GUEDES DE ARAÚJO**
Analista de Estudos e Desenvolvimento
SENAI DN
BRASIL
E-mail: aurea@dn.senai.br

7. **REGINA AVERBURG**
SENAR RJ

BRASIL

E-mail: ccarvalho@firjan.org.br

rtorres@rj.senai.br

8. THEREZA CRISTINA DE OLIVEIRA FONTOURA

Gerente de Estudos e Avaliação

SENAR RJ

BRASIL

E-mail: ccarvalho@firjan.org.br

rtorres@rj.senai.br

9. MARGARIDA MARIA OLIVEIRA DA SILVA

SESI/RN

BRASIL

E-mail: deborah@dn.senai.br

10. JUAN ANTONIO BOLUMBURU BAILE

Director de Capacitación y Desarrollo

Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER)

CHILE

E-mail: juanantonib@entelchile.net

11. JUÁN BAUTISTA FRANCO CLAVIJO

Jefe del Centro de Información para el Empleo del SENA

Cali

COLOMBIA

E-mail: gvelez@sena.edu.co

12. JOSÉ LUIS SÁENZ OÑATE

Coordinador Servicio de Formación

Servicio de Formación

ICONTEC

COLOMBIA

E-mail: jjaenz@icontec.org.co

13. ELIA FUENTES

Docente

Centro de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios No. 16 Mexicano-italiano

Santiago de Querétaro

MEXICO

E-mail: eli_fuentes@hotmail.com

14. **RAFAEL CANTILLO**
INCE
VENEZUELA
E-mail: rafaelc@incc.gov.ve

15. **JOSÉ ALÍ MARQUEZ**
INCE
VENEZUELA
E-mail: joalimar@hotmail.com

Breve reseña del ZGB

El Centro de Fomento de las Profesiones Industriales y Artesanales - ZGB - tiene su sede en Mannheim desde 1963 y cuenta con una filial en Magdeburgo, a partir de 1991. A través de sus programas de diálogo y de capacitación, el Centro presta apoyo a los esfuerzos que realizan los países contrapartes a fin de eliminar los cuellos de botella en el sistema global de educación profesional. Los programas contribuyen a mejorar las capacidades, destrezas y la experiencia profesional de los participantes.

Grupos destinatarios

Los programas que implementa el ZGB están dirigidos a participantes provenientes de las siguientes áreas:

- *nivel directivo y de planificación*
(directores de centros de formación profesional, responsables de la gestión de la formación profesional, encargados del desarrollo de currículos y de personal, planificadores de sistemas de formación profesional, asesores en formación profesional);
- *nivel ejecutivo*
(instancias de decisión de ministerios, organismos de formación profesional así como empresas y asociaciones profesionales);
- *nivel operativo*
(personal docente, encargados del perfeccionamiento docente, instructores técnicos).

Áreas principales de trabajo

El ZGB está constituido por tres secciones que abarcan las siguientes áreas de trabajo:

● Sección 61 - Educación Técnica y Formación Profesional en Escuelas

- Principios de la Educación Técnica y Formación profesional en centros escolares
- Capacitación de personal docente y encargados del perfeccionamiento docente en las áreas de técnica metalmeccánica, eléctrica y automotriz
- Capacitación de personal directivo en las áreas de dirección de centros de formación profesional y desarrollo de recursos humanos
- Diseño de conceptos para el perfeccionamiento docente en los países contrapartes.

● Sección 62 - Educación Técnica y Formación Profesional en el Sector Industrial

- Principios básicos de la educación técnica y formación profesional en el Sector Industrial
- Capacitación de planificadores y ejecutores de la Educación Técnica y sistemas de formación profesional
- Programas sobre nuevas tecnologías en las profesiones industriales
- Programas sobre fomento de profesiones industriales y artesanales para empresas pequeñas y medianas a través de la formación profesional.

● Sección 63 - Educación Técnica y Formación Profesional en la Pequeña y Mediana Empresa y Servicios

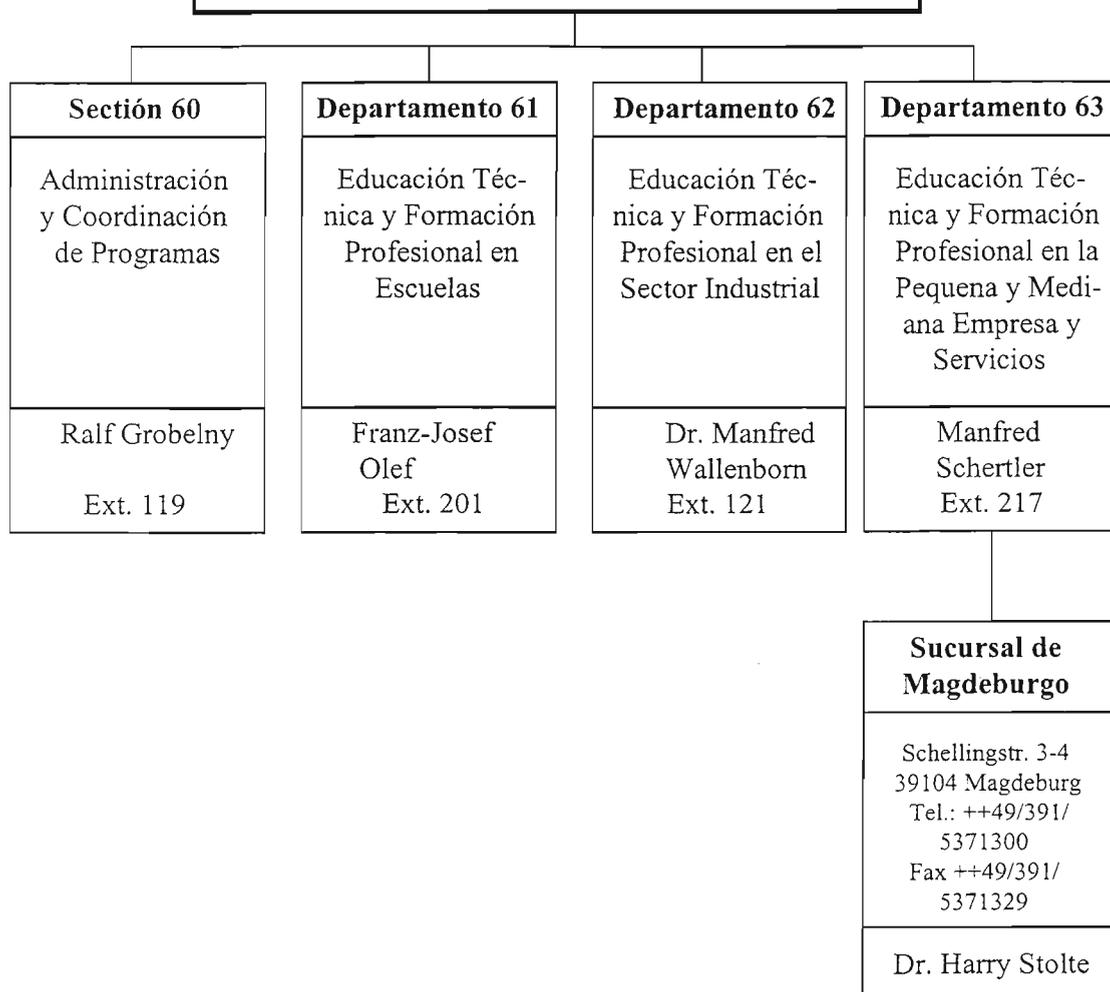
- Principios básicos de la formación profesional en el sector del artesanado y de servicios
- Programas de cualificación destinados a organismos responsables e instituciones de fomento de profesiones industriales y artesanales en el sector del artesanado y de servicios
- Capacitación de personal directivo de profesiones artesanales relacionadas con el medio ambiente
- Capacitación de agentes multiplicadores de la formación profesional básica para grupos destinatarios del sector informal.

**FUNDACION ALEMANA PARA
EL DESARROLLO INTERNACIONAL**

**Centro de Fomento de las Profesiones
Industriales y Artesanales**

Käthe-Kollwitz-Str. 15, 68169 Mannheim
Postfach 10 07 54, 68007 Mannheim
Tel.: ++49/621/3002-0 / Fax ++49/621/3002-132
e-mail: zgb@dse.de, Internet: <http://www.dse.de>

Director:	Herbert Burk	Ext. 103
Subdirector:	Franz Josef Olef	Ext. 201
Secretaria:	Christa Nazari	Ext. 101





Dirección General	Director Ejecutivo: Dr. Heinz Bühler Director Ejecutivo Adjunto: Peter Sötje Rauchstrasse 25, D-10787 Berlin Teléfono: (030) 254 33-0, Telefax: (030)254 33-375, e-mail: gf@dse.de
Foro de Política de Desarrollo (EF)	Présidente: Dr. Gudrun Kochendörfer-Lucius Reiherwerder, 13505 Berlin Teléfono: (030) 4307-1, Telefax: (030) 4307-250, e-mail: ef@dse.de
Administración Central	Director: Otfried Hintzpeter Rauchstr. 25, 10787 Berlin Teléfono: (030) 254 33-0, Telefax: (030) 25433-383, e-mail: zabt@dse.de
Centro de Educación, Ciencia y Documentación (ZED)-	Director: Dr. Eckhard Deutscher Hans-Böckler-Str. 5, 53225 Bonn Teléfono: (0228) 4001-0, Telefax: (0228) 4001-111, e-mail: zed@dse.de
Centro de Desarrollo Económico y Social (ZWS)	Director: Toni Ihlau Reiherwerder, 13505 Berlin Teléfono: (030) 4307-1, Telefax: (030) 4307-230, e-mail: zws@dse.de
Centro de Orientación Regional (ZA)	Director Dr. Günther Oldenbruch Lohfelder Straße 128, 53604 Bad Honnef Teléfono: (02224) 926-0, Telefax: (02224) 926-151, e-mail: za@dse.de
Centro de Promoción de la Administración Pública (ZÖV)	Director: Prof. Dr. Franz Thedieck Rauchstr.22, 10787 Berlin Teléfono: (030) 254 33-0, Telefax: (030) 254 33-380, e-mail: zov@dse.de
Centro de Fomento de las Profesiones Industriales y Artesanales (ZGB)	Director: Herbert Burk Käthe-Kollwitz-Str. 15, 68169 Mannheim Teléfono: (0621) 3002-0, Telefax: (0621) 3002-132, e-mail: zgb@dse.de
Sucursal de Magdeburgo	Schellingstraße 3-4, 39104 Magdeburg Teléfono: (0391) 5371300, Telefax: (0391) 5371329, e-mail: zgb@dse.de
Centro de Fomento de la Alimentación y la Agricultura (ZEL)	Director: Dr. Erhard Krüsken Wielinger Str. 52, 82340 Feldafing Teléfono: (08157) 938-0, Telefax: (08157) 938-777, e-mail: zel@zelfe.dse.de
Sucursal de Zschortau	Leipziger Str. 15, 04509 Zschortau Teléfono: (034202) 845-0, Telefax: (034202) 845-777, e-mail: zel@zelzt.dse.de
Centro de Promoción de la Salud Pública (ZG)	Director: Dr. Walter Seidel Breite Straße 11, 10178 Berlin Teléfono: (030) 23119-0, Telefax: (030) 23119-111/222, e-mail: zg@dse.de