

CAPÍTULO IV

Enfoque integrado y su correlato de transformación e innovación institucional

Los Miembros deberían: (...) desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional (Artículo 5.e, Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente).

El permanente esfuerzo de adaptación y búsqueda de la formación profesional para poder responder eficazmente a los imperativos de calidad, pertinencia y equidad no sólo se manifiesta en sus dimensiones laboral, tecnológica y educativa, y la innovación en materia de enfoques y estrategias pedagógicas, sino también en la esfera institucional.

La últimas dos décadas han estado de hecho marcadas por importantes transformaciones y debates en torno a cuáles pueden ser aquellos arreglos institucionales que puedan resultar más adecuados, en función de las necesidades y especificidades de cada país.

Un primer eje de tales debates y reformas ha estado centrado en la distribución de roles y responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad y, dentro de ellos, de los diferentes actores, tales como las instituciones específicas de formación, los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las agencias privadas, las instituciones privadas y no gubernamentales de

formación y capacitación, o las empresas. Ello marca diferencias importantes respecto de la situación que tendió a ser generalizada hasta fines de los años ochenta, cuando las distintas fases de la política pública de formación profesional (detección de demandas, planificación, diseño, gestión y ejecución) tendían a concentrarse dentro de una misma entidad. Actualmente, es corriente la división de funciones e incluso la diversificación de organismos y actores en una o varias de las anteriores fases. A modo de ejemplo, el plano de la ejecución puede encontrarse repartido entre varias instancias públicas y complementarse con la oferta privada de formación.

En segundo lugar, se ha innovado en las modalidades de gestión de forma tal que los esquemas clásicos de dirección tripartita de las instituciones de formación profesional, si bien se mantienen en varios de los países, coexisten ahora con entidades y redes de formación de carácter bipartito, o bajo la responsabilidad de un solo actor (por ejemplo, cámaras empresariales o sindicatos). A su vez, en los planos sectorial y local han emergido nuevos y originales arreglos institucionales, que reflejan la complejidad social, política y productiva de los diferentes territorios.

Simultáneamente, y en tercer término, los cambios en las formas de gestión y participación en el diseño, administración y ejecución de políticas y programas de formación profesional, han abierto las puertas a nuevos esquemas y modalidades de financiamiento. Si hasta hace dos décadas prácticamente las únicas modalidades de financiamiento consistían en impuestos de destinación específica –normalmente sobre la nómina salarial– o en partidas del presupuesto general de la educación, hoy existe una mayor diversidad a partir de alternativas tales como las franquicias tributarias, la venta de servicios o los fondos especiales conformados por aportes obrero-patronales y del Estado.

La posibilidad actual de abordar los supuestos y los resultados alcanzados por los diversos enfoques en materia institucional, supone una buena oportunidad para analizar las perspectivas futuras en esta materia, en orden a acometer los objetivos que de manera transversal se plantean a la formación profesional.

1. La última década y media de transformaciones institucionales

Durante la primera mitad de los años noventa era constatable que lo que se había consolidado en las cuatro décadas anteriores como formato o modelo típi-

co de gestionar las políticas públicas de formación profesional abría paso a una gran diversidad de arreglos institucionales en la materia.

Si bien para mediados de dicha década muchos de los países de la región continuaban disponiendo de instituciones públicas o paraestatales de alcance nacional financiadas mediante impuestos sobre la nómina salarial de las empresas y gestionadas generalmente mediante esquemas tripartitos o multipartitos, se constataba la emergencia de nuevos enfoques y arreglos.

A la transferencia al ámbito privado de algunas instituciones, se sumaba la creciente magnitud de una nueva oferta privada y no gubernamental de capacitación. Asimismo, se registraba la entrada en escena de nuevas políticas de formación que determinaban cambios en los modos de organización y operación así como en la distribución de roles entre actores del área pública y privada.

En su labor de identificar y difundir las principales tendencias de transformación en el campo de la formación profesional, Cinterfor/OIT señalaba, en 1998, la posibilidad de establecer una tipología de arreglos institucionales que reflejaba la nueva realidad. Se planteaba la existencia de, al menos, cuatro tipos de configuración institucional de la formación profesional en la región:

- arreglos donde la responsabilidad por la definición de políticas y estrategias y la ejecución directa de acciones formativas, se concentraba en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales de formación;
- arreglos organizativos donde la definición de políticas y estrategias se concentraban en una sola instancia (usualmente también una IFP), que a su vez desempeñaba un papel preponderante en la ejecución directa de acciones formativas, cuya tarea era complementada mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores;
- casos de coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno de ellos normalmente asociado a los Ministerios de Trabajo, los cuales mediante instancias especializadas asumían el rol de definir políticas y estrategias sin ejecutar, en ningún caso, acciones de formación (función asumida por una multiplicidad de oferentes y actores). El otro tipo de arreglo se asocia a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, con sus formas de operación típicas;
- arreglos en los cuales el nivel de definición de políticas y estrategias en materia de formación es completamente asumido por el Ministerio de Trabajo a

través de instancias especializadas, las cuales no ejecutan acción directa de formación sino que dicha tarea es asumida por múltiples oferentes y actores.

Actualmente, dicha tipología todavía posee validez, aunque se constata una expansión de los esquemas de gestión compartida adoptados por IFP que en los años noventa aún no los habían incorporado, así como una pérdida relativa de protagonismo de los Ministerios de Trabajo en comparación con la magnitud que en aquel período habían alcanzado.

Es preciso señalar, asimismo, que la diversificación de las formas de organizar y gestionar las políticas de formación profesional en los años noventa, reflejaba un profundo debate entre visiones o concepciones diferentes, acerca del rol asignado al Estado y al mercado y también acerca de cuáles se podían considerar las mejores estrategias en términos de calidad (básicamente en el enfoque por resultados), pertinencia (en términos de orientación por la demanda), y equidad (en términos de cobertura, pero también de focalización).

Las críticas más recurrentes al modelo de la institución nacional de formación profesional durante el período referido, estaban dirigidas tanto hacia su tamaño y lo “pesado” de su estructura como a su eficacia y lógica de funcionamiento. Con relación a lo primero, se hacía referencia a que ciertas instituciones fueron utilizadas como instrumentos para la expansión del empleo público, a que adoptaron organigramas organizacionales excesivamente complejos, a la consiguiente carga burocrática y a una lógica centralista de la gestión y administración. En ciertos casos se advertía el peso excesivo que adquirió el personal administrativo en el total de la plantilla, mientras en algunas ocasiones se reclamó por la lentitud para la toma de decisiones y su implementación, entre otros señalamientos de una larga lista. Pero también, y en segundo lugar, se señalaba una tendencia a orientarse más por la oferta que por la demanda traducida en una pérdida de pertinencia, la falta de mecanismos de corroboración de la calidad de los resultados formativos y la insuficiente cobertura que acarrearba dificultades tanto para atender a los sectores más modernos, como a los sectores y grupos desfavorecidos o vulnerables.

En contraposición, los nuevos modelos de política, en buena medida impulsados desde los Ministerios de Trabajo, se caracterizaron por intentar definir un nuevo papel en materia de las formas de intervención estatal en las políticas y el mercado de formación. Se proponía, en consecuencia, una forma de responder a la crítica a las tradicionales formas de intervención estatal, la concentración de

todas las fases de la política pública en el seno de las instituciones especializadas en el tema.

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

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

- la administración financiera de los fondos públicos destinados a políticas de formación profesional, provenientes de fuentes externas, de fondos públicos provenientes del presupuesto nacional o de aportes de empresas y/o trabajadores;
- la implementación de una serie de acciones destinadas a desarrollar y fortalecer la oferta y la demanda de formación, a través de incentivos tributarios, de la licitación pública de la ejecución de proyectos y programas, y de programas de capacitación de actores y entidades que habrían de asumir la prestación de servicios de formación;
- la realización de acciones correctivas frente a falencias o sesgos del mercado de formación, fundamentalmente en lo que refiere a la atención de sectores vulnerables o con riesgo de exclusión social;
- la promoción del desarrollo del diálogo social sobre formación profesional y la apertura de espacios para la administración y gestión tripartita de las políticas públicas de formación y de los fondos que las financian.

Complementariamente, las herramientas que se propusieron en el marco de este último enfoque debían permitir resultados tales como:

- una mayor cobertura de lo que se denominó “sistemas nacionales de formación profesional”, en la medida en que se abre la participación en la ejecución a toda la oferta disponible, sea ésta pública o privada;
- una mayor equidad, basada en el supuesto de que el mercado realizaría una eficiente asignación de recursos formativos en función de la demanda, y dejaría margen al Estado para que, mediante programas focalizados, atendiese a los sectores más vulnerables;
- un incremento de la pertinencia, en función de que las empresas dispondrían de una más amplia gama de ofertas de capacitación para elegir, y que

dicha oferta, al estar en condiciones de libre competencia, debería afinar su lectura de la demanda (estudio del mercado). De otra parte, los programas focalizados para sectores y grupos desfavorecidos, en general debían comprometerse con metas de inserción laboral, contratos de aprendizaje o pasantías;

- una mejora de la calidad en los resultados, a partir de la inclusión en el diseño de las políticas de mecanismos de evaluación y seguimiento de los desempeños laborales de los egresados.

Sin embargo, ya entrados definitivamente en el nuevo siglo, el panorama institucional de la formación profesional regional dista mucho de haber consolidado una supremacía de uno u otro enfoque. Se constata que, por un lado, las instituciones de formación profesional no quedaron inmóviles frente a los cuestionamientos de que eran objeto, ni se limitaron a desarrollar una conducta meramente reactiva. La casi totalidad de las instituciones de la región de América Latina y el Caribe realizaron una serie de esfuerzos de transformación organizacional, de modelos de gestión y operación, que en buena medida han tornado obsoletos a aquellos cuestionamientos (cosa que no las exime de recibir críticas, pero que, en todo caso, las mismas deberían ser reformuladas para dar cuenta de la nueva situación).

Por otra parte, los enfoques que se proponían a mediados de los años noventa, han tenido oportunidad de ser verificados en su funcionamiento y resultados reales. De ello surge una serie de aprendizajes con relación al grado de cumplimiento de los objetivos que se fijaron, así como de las expectativas que generaron.

Ambos procesos: transformación y adaptación de las instituciones de formación profesional, y contrastación del modelo impulsado desde los Ministerios de Trabajo, dan como resultado un panorama tan rico como complejo. Esto abre la oportunidad para una nueva etapa, de hecho ya iniciada, en que nuestros países disponen de un cúmulo de aprendizajes que les dan una base inmejorable para el diseño de políticas de formación profesional acordes a los desafíos de los tiempos.

Un balance de las principales transformaciones acontecidas y sus resultados, necesariamente habrá de considerar al menos dos aspectos. El primero, y probablemente el más importante, es que el contexto económico, laboral y social con el cual se vinculan y orientan las políticas de formación profesional no permaneció estático, sino que sufrió una fuerte aceleración en sus tendencias de

cambio. Ello implica considerar de manera permanente no sólo los desafíos y problemas ya conocidos sino también los nuevos o que comienzan a manifestarse. El segundo aspecto refiere a que, aunque se hable de modelos o enfoques, éstos no permanecen tampoco estáticos e inmutables. Los enfoques están, en definitiva, basados simultáneamente en la percepción e intención de los actores que los promueven, y en la lectura que éstos hacen del funcionamiento de las políticas y sus resultados.

2. El contexto de los cambios institucionales

En términos de contexto, corresponde mencionar el **advenimiento ya definitivo de la denominada “sociedad del conocimiento”**. Esta denominación pretende describir en términos simples lo que constituye una de las tendencias más claras y vigorosas de nuestro tiempo: la importancia creciente que el factor conocimiento asume dentro de las nuevas formas de organización y gestión de la producción y el trabajo, en las nuevas reglas de la competencia a nivel global y en la vida real de las personas.

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

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

De lo anterior se deriva que, tanto para apuntar a los objetivos económicos de productividad y competitividad, como para hacer frente a los procesos de desintegración y exclusión social, el acceso al conocimiento se transforma en una cuestión crucial. La educación en general y la formación profesional en particu-

lar, cobran especial relevancia como instrumentos privilegiados para el acceso al conocimiento, dado su potencial aporte a distintos objetivos económicos, sociales y políticos. Ello explica en buena medida las razones por las cuales un tema como la formación profesional, antes circunscrito a instituciones especializadas, hoy concita la participación de diversos actores: Ministerios de Trabajo, Ministerios de Educación, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, etc.

Concomitantemente, los mercados de trabajo parecen haber completado un ciclo de transformación que, antes que resolver muchos de los problemas ya pendientes a comienzos de los años noventa, ha puesto sobre la mesa versiones más extremas de aquéllos o ha generado problemas de nuevo cuño.

Las economías nacionales, además de presentar problemas para mantener un crecimiento sostenido, parecen rezagarse continuamente en cuanto a su capacidad de generar empleo en la cantidad suficiente y, en especial, empleo decente. Muchas de las formas de trabajo que hasta fines del pasado siglo se denominaban “atípicas” – cuentapropismo, relaciones laborales que amparadas en el derecho comercial encubren relaciones de dependencia, y diferentes formas de trabajo no registrado– han extendido su peso relativo en los mercados de trabajo con relación al empleo asalariado y formal.

El desempleo, por su parte, se ha instalado como un fenómeno persistente que no afecta por igual a todos los grupos sociales y sectores de la economía. Sufren el desempleo especialmente las mujeres, los jóvenes (y dentro de éstos, en especial, las mujeres jóvenes), así como trabajadores adultos desplazados ya sea por el declive de ciertas actividades o por procesos de reorganización del trabajo que tienden a disminuir la contratación de quienes cuentan con menores niveles de calificación.

Se tiende a consolidar la existencia de mercados de trabajo duales, donde las personas que en virtud de sus condiciones socioeconómicas y su capacidad de acceso a los servicios de educación y formación disponen de mayores niveles de calificación, tienen más probabilidad de desarrollar condiciones de empleabilidad que les brinden mayor estabilidad laboral. Por otro lado, un alto porcentaje de población afectada por condiciones socioeconómicas y culturales desfavorables tiene grandes dificultades de acceso a la calificación y está expuesto al riesgo del desempleo y a la precariedad laboral.

Las políticas de formación profesional desarrolladas durante el último período tuvieron como norte responder lo más eficazmente posible a los desafíos

que la nueva configuración de los mercados de trabajo supone. Aunque se trate de vías diferentes, el diseño de programas focalizados para poblaciones vulnerables, los acuerdos de colaboración con el fin de ampliar la cobertura, o los ajustes metodológicos en las estrategias de intervención, entre otras innovaciones, están de una forma u otra direccionados a aportar a la solución de problemas como los anotados.

3. Elementos para un balance de la aplicación de los enfoques impulsados desde los Ministerios de Trabajo

El impacto que en varios países de la región han tenido las políticas que desde comienzos de los años noventa se impulsaron desde la órbita de los Ministerios de Trabajo, no se acota a sus efectos directos sobre los mercados de trabajo y los servicios de capacitación a las empresas, sectores y personas. Dichas políticas constituyeron también, un elemento cuestionador de lo hecho anteriormente y, por tanto, movilizaron múltiples debates que no dejaron indiferente a ninguno de los actores significativos en el campo de la formación profesional. Dichos debates tuvieron un efecto muy beneficioso en la medida en que se estimularon los procesos de transformación y adecuación de diversas instituciones nacionales.

En lo que refiere a los efectos directos de estas políticas, es posible señalar una serie de avances o progresos que las mismas produjeron. En primer lugar, se dio, en tal sentido, **un primer avance relativo a un mejor aprovechamiento y movilización de los recursos, capacidades y experiencias existentes en la sociedad**. El impulso dado a la formación en la empresa, a la diversificación y ampliación de la oferta de capacitación y, en algunos casos, al establecimiento de acuerdos de cooperación interinstitucionales, contribuyó sin duda a dicho objetivo. Entre otras consecuencias, ello permitió una expansión de la cobertura de las políticas de formación y llegar más directamente a determinados colectivos o sectores.

En segundo lugar, **estos enfoques de política contribuyeron a operar una diversificación de las fuentes de financiamiento disponibles para acciones formativas**. Mientras que en el pasado prácticamente la única modalidad de financiamiento consistía en los impuestos sobre la nómina salarial de las empresas con destinación específica a las instituciones de formación, durante los años noventa –y en algunos casos antes– se implementaron regímenes de incentivos

tributarios, subsidios a la capacitación y se crearon nuevos fondos sobre la base del aporte de trabajadores, empleadores y Estado.

En tercer término, **las nuevas políticas contribuyeron a desarrollar y profundizar el diálogo social sobre formación profesional**. Si bien este aspecto contaba con el antecedente de los esquemas de gestión tripartitos o multipartitos en la mayoría de las instituciones de formación profesional de la región, durante el periodo surgieron instancias de concertación y diálogo social a nivel nacional, regional y local que constituyeron una novedad de primer orden.

En cuarto lugar, **dichos enfoques colocaron un fuerte énfasis en la necesidad de que la oferta de formación y capacitación se tornase más pertinente**, en lo que se dio en llamar “orientación por la demanda”. Aunque los criterios para la determinación de la demanda de capacitación no fuesen en algunos casos lo suficientemente amplios, esto provocó un movimiento en el campo del diseño de programas y acciones, así como en el de la investigación de mercado que no había tenido la suficiente atención en las etapas anteriores.

En quinto y último lugar, **dichas políticas introdujeron nuevos enfoques y metodologías de evaluación de las acciones formativas y los programas**, que permitieron centrarse más en los efectos de la formación profesional sobre, por ejemplo, la inserción o reinserción laboral de los egresados, sus ingresos y su carrera profesional posterior.

Quedan, sin embargo, una serie de aspectos que, más allá de los aspectos develados por la intervención de los Ministerios, aparecen como cuestiones a resolver o que conllevan riesgos en cuanto a la efectividad de la aplicación de fondos en modalidades de contratación abierta.

La primera de ellas refiere al **riesgo de la excesiva fragmentación del escenario formativo**. Si bien es positiva la movilización de más y diversos recursos y capacidades disponibles o potenciales y la limitación al control excesivamente centralista del pasado, la adopción de reglas demasiado laxas puede llevar a la multiplicación de líneas de acción desarrolladas por un nuevo, amplio y diverso conjunto de oferentes de capacitación. Sobre ellos resulta difícil establecer juicios o realizar balances respecto a su calidad, la coherencia interna en la red, su funcionalidad a estrategias de desarrollo nacional, sectorial o local, y el punto en que la complementación de servicios se pueda convertir en superposición y descoordinación de esfuerzos.

La segunda cuestión a considerar consiste en el **origen y naturaleza de los fondos que en varios países financian las políticas públicas de formación pro-**

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

El tercer aspecto a considerar, es el referido a la estabilidad de este tipo de modelos de política. Al contrario del modelo de las instituciones nacionales, que fueron casi siempre creadas mediante una ley especial que establecía mecanismos claros y estables de gestión y financiamiento, las nuevas políticas tienden a responder más cercanamente a las definiciones de una determinada administración. No obstante, es cierto que el establecimiento de mecanismos de cogestión y diálogo social puede ser un factor que contribuya a que esta línea de acción se convierta a la larga en una política de Estado. Sin embargo, esta posibilidad ni siquiera se ha confirmado en los países en que este tipo de modelo se ha desarrollado en mayor grado.

La cuarta y última cuestión, radica en **cuán eficientes pueden ser estos modelos, concebidos como “estimuladores de la oferta privada” o simplemente como de “tercerización” de servicios de capacitación y con un control o dirección más difuso que el de las instituciones, para acometer aquellas funciones que históricamente han precisado de ambientes institucionales estables y con capacidad de acumulación.** Esto implica remitirnos a aspectos tales como la formación de formadores, el diseño y desarrollo curricular, la producción de materiales didácticos, los esfuerzos de integración entre formación y tecnología, la formación en tecnologías de punta cuyo costo usualmente es una barrera de entrada, el aseguramiento de estándares de calidad, la lectura e interpretación de la demanda, entre otros.

4. Los procesos de adaptación y modernización en las instituciones de formación profesional

Existen infinidad de ejemplos que ilustran claramente los profundos procesos de transformación encaminados en la mayoría de las instituciones nacionales de formación profesional. Muchas de estas instituciones han demostrado ser capaces de reformularse ellas mismas y colocarse a la altura de los desafíos que hoy se les plantean. Los exitosos procesos de transformación institucional remiten a innovaciones en la organización y administración de las instituciones a nivel nacional, estatal/provincial/departamental, en las unidades operativas (centros), en la planificación de las acciones (estrategias y programas), en la gestión técnico-pedagógica (metodologías, tecnologías, materiales didácticos) y a nivel de la formación y desarrollo del personal (técnicos, instructores y directivos).

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

La segunda línea de transformación, ya referida en el anterior capítulo, se ha dirigido directamente a **desmontar la lógica centralista de la mayoría de estas instituciones**, carácter que generalmente tendían a compartir con las restantes instituciones y servicios públicos. Se constata así, la implementación de reformas que van en el sentido de una mayor, tanto desconcentración como descentralización de la gestión y administración institucional. Por lo tanto, centros y servicios locales y regionales ganan en competencias, atribuciones y recursos, disponiendo de un mayor margen de maniobra para atender más eficaz y eficientemente, y sobre todo con mayor grado de pertinencia, a las demandas de sus respectivas áreas de acción.

Como consecuencia, los centros de formación son considerados cada vez menos como la expresión exclusivamente local de la institucionalidad nacional

en materia de formación profesional, y sí como un recurso propio de la comunidad y el tejido productivo local. Lugares donde se impartían cursos diseñados centralmente pueden, paulatinamente, transformarse en centros de servicios formativos y de otro tipo que responden pertinente y eficazmente a las necesidades de calificación y de desarrollo tecnológico de la producción de sus entornos.

La interacción entre los servicios o instituciones nacionales de formación profesional y los sectores productivo y laboral resulta siempre complicada de operativizar más allá de los niveles centrales. Sin embargo, en el espacio local se encuentran nuevas alternativas, potencialmente más fáciles de identificar y poner en marcha en virtud de la mayor familiaridad mutua, del tratamiento de temas más cercanos y de común interés, y de la posibilidad de movilizar a personas y organizaciones que difícilmente podrían participar en instancias nacionales o centrales de concertación y diálogo.

Aspectos cruciales como el tránsito desde la educación y la formación, al trabajo, y la interacción escuela-empresa, pueden encontrar nuevas y originales alternativas a partir de un enfoque de gestión local del desarrollo. El primero, por ejemplo, mejorando los sistemas de información y orientación sobre los sistemas de educación y de formación profesional, así como de los mercados de trabajo y las necesidades sociales, de modo tal que se pueda disponer de mejores bases para la toma de decisiones. El segundo, a partir del establecimiento de acuerdos y la realización de actividades que difícilmente podrían identificarse u operativizarse desde los niveles más centralizados.

En esta misma dirección se entiende que la actividad de los centros de formación tendería a abrirse e integrarse progresivamente con los objetivos y estrategias de desarrollo gestionados localmente. La integración puede además extenderse al interior del propio aparato público: muchos de los programas y políticas públicas que a nivel nacional son vistos como independientes, en el plano local encuentran la oportunidad de vincularse también en función de aquellas estrategias de desarrollo local. De ello pueden resultar combinaciones diferentes, pero siempre sinérgicas, entre las líneas de política en materia de formación, de desarrollo tecnológico, de asistencia técnica, de acceso al crédito, entre otras.

Asimismo, ello impone a la formación el desafío de articular distintas áreas y estrategias de atención hacia su población destinataria y durante todo el proceso formativo. Se trata de orientar, formar y acompañar a los sujetos para que puedan construir *proyectos viables de formación y empleo*, orientados a mejorar o transformar un punto de partida desfavorable, en virtud de condicionamientos

del contexto y subjetivos y lograr un mejor “equipaje” de competencias que le permitan mejorar su posicionamiento en el mundo del trabajo. Este es el **rol de la Información y Orientación Profesional y Laboral (OL) cuya finalidad es descubrir y desarrollar capacidades y aptitudes en los sujetos de atención individuales o colectivos para que, en concordancia con las demandas del mercado laboral, se informen y reflexionen para tomar decisiones.** Por ende, es responsabilidad de la OL acompañar e instrumentar a la población destinataria:

- ➔ desde el momento en que se acercan a la entidad de formación para brindarles apoyo en la opción vocacional, información sobre el mercado de trabajo y, fundamentalmente, sobre las posibilidades y condiciones de los distintos perfiles formativos;
- ➔ durante el desarrollo de la formación, para facultarles el conocimiento del mundo del trabajo y las pautas conductuales y culturales que lo rigen, incluyendo el apoyo para hacer factible las prácticas laborales;
- ➔ al finalizar, para brindarles instrumentos para la búsqueda de empleo dependiente, para la autogestión de su propio empleo o para la asociación con otros para la generación de actividades productivas (microempresas, cooperativas, etc.), acompañamiento en el proceso de incorporación al mundo del trabajo y seguimiento. El seguimiento es, asimismo, un insumo para la propia entidad en cuanto permite evaluar la pertinencia y calidad de la formación ofertada y recolectar información para su actualización.

Incorporar la perspectiva de género en este proceso es fundamental para promover la diversificación vocacional, combatir la segmentación y, mediante el diálogo con el sector productivo y/o formando parte de los Servicios de Intermediación Laboral, contribuir a romper estereotipos y segmentaciones ocupacionales a través de una actitud proactiva que incite al cambio y “desnaturalice” las opciones vocacionales, permitiendo avanzar hacia la igualdad de oportunidades.

Desde una concepción sistémica de la política, esta valorización conceptualización de la Orientación Laboral fundamenta su consideración como una instancia de aprendizaje determinante para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad. Así entendida la Información y Orientación Laboral se constituye en un mecanismo de articulación de la formación técnica específica con la formación en competencias clave para resolver con autonomía, reflexión y flexibilidad

las cuestiones atinentes a la planificación y organización del propio trabajo. Por tanto, debe formar parte de un sistema integrado de gestión de la información sobre la oferta y demanda del mercado laboral local, regional y nacional, en el que intervienen y al que aportan los diversos actores, programas e intervenciones comprometidas con la promoción y generación de empleo.

También, y en un sentido más sectorial que geográfico o político-administrativo, diversas **instituciones reconvierten sus antiguos centros de formación multisectorial en centros especializados en determinados sectores o cadenas productivas**, favoreciendo tanto una lectura más cercana de las demandas de estos últimos, como una mejor actualización tecnológica y la diversificación de los servicios ofrecidos.

La mayor potencialidad de dicha diversificación de servicios hacia el área tecnológica, reside en los procesos de fortalecimiento de la actualización, pertinencia y calidad de la propia formación. La articulación en un ambiente apropiado de formación y educación, trabajo y tecnología, permiten estructurar mecanismos mediante los cuales se adquieran, además de sólidos conocimientos técnicos y tecnológicos, los valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias que las actuales circunstancias históricas requieren de los trabajadores, técnicos y profesionales.

La propia tecnología ha superado hoy la dimensión puramente técnica del desarrollo experimental o la investigación de laboratorio. Actualmente abarca cuestiones de ingeniería de producción, calidad, gerencia, mercadeo, asistencia técnica, compras, ventas, entre otras, que la convierten en un vector fundamental de expresión de la cultura de las sociedades. Podría decirse que el propio proceso tecnológico es, en sí mismo, un ejercicio de aprendizaje que modifica la forma de “ver” el mundo, marcado por teorías, métodos y aplicaciones. También podemos considerarlo conocimiento ya que mantiene la constante exigencia del “espíritu de investigación” sobre los hechos que son generados, transmitidos y aplicados. Surge entonces la necesidad de una aproximación más estrecha entre las conquistas del conocimiento científico y técnico y el saber de los “aplicadores” de tecnologías, sean ellos estudiantes, instructores, investigadores o trabajadores, a fin de informarlos sobre su papel en la transformación técnica de la producción y el trabajo.

En materia de diálogo social sobre formación, las instituciones de la región no se han limitado a continuar con las formas históricas de gestión tripartita y multipartita que caracterizan a muchas de ellas. Por el contrario, se han abierto

nuevas instancias de participación, concertación y diálogo en virtud de los nuevos arreglos organizacionales vinculados a sectores y cadenas productivas, a territorios en la óptica del desarrollo económico local y en virtud de la asistencia y respaldo que las instituciones prestan a acuerdos de tipo tripartito o bipartito.

La necesidad de coordinar la información del mercado laboral y los requisitos de calificaciones a nivel nacional y regional, no se han perdido de vista en la labor llevada a cabo por muchas instituciones de la región. Una actividad en particular que se ha venido destacando para acercar a gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores para que coordinen mejor el ajuste competencias/empleo, ha sido el desarrollo de calificaciones profesionales comunes, un proceso en el que las instituciones de formación profesional se empeñan con dedicación.

5. Las nuevas perspectivas en materia de políticas de formación profesional y su institucionalidad

¿Cuáles son los elementos básicos que una política de formación profesional debería contener, independientemente del modelo institucional que se adopte? Para comenzar a responder esta pregunta contamos con la base que proporciona la revisión hecha tanto de los problemas suscitados como de los avances e innovaciones registrados durante los últimos quince años en el campo de la formación profesional.

Pero también, y simultáneamente, es preciso contrastar estos aprendizajes con los principios orientadores de calidad, pertinencia y equidad sobre los cuales se ha hecho hincapié a lo largo de este documento. Vale decir: ¿qué innovaciones y prácticas contribuyeron o contribuyen a mejorar la calidad de la formación y su pertinencia, así como a incrementar su aporte a una mayor equidad? ¿Cuáles no lo hicieron o al menos no en la medida de lo esperado? Y finalmente, ¿a partir de qué aspectos podemos inferir un camino institucional deseable en términos de su aporte a dichos objetivos?

Los comunes denominadores que, a la luz de la situación actual y de la experiencia acumulada, es posible establecer son:

➔ **Cualquiera sea el arreglo o los arreglos que en materia institucional se adopten, ellos deberían ser capaces de asegurar la calidad en los procesos que hacen a la prestación de servicios formativos y otros (como los tecnológicos), así como en los propios resultados de la formación.**

El camino del aseguramiento y mejora continua de la calidad de los procesos (lo que entraña más específicamente a la gestión de las instituciones y políticas), ha sido ya tomado con gran resolución por muchas de las instituciones de formación profesional de la región, tal y como lo evidencian las certificaciones a que han accedido varias de ellas.

En lo que respecta a la calidad de los resultados, parece claro que las políticas e instituciones, a través de los enfoques de competencia laboral y estrategias como la de proyectos ocupacionales, han adoptado nuevos rumbos. Para ello han debido operar una profunda apertura al aprendizaje y a la generación de nuevos conocimientos, entendiéndola como una de las claras ventajas estratégicas de la organización y definitoria para su capacidad de responder competitivamente a una demanda signada por los cambios y la incertidumbre. En la formación para el trabajo y en el escenario actual, una entidad que aprende y gestiona conocimiento es la que cuenta con las competencias individuales y colectivas para revisar permanentemente sus premisas conceptuales y sus herramientas o sea su “forma de hacer formación”, que es capaz de adoptar una “nueva mirada sobre sí misma”, cambiar de actitud, “re-aprender” y recrearse; es decir, es la que incita a su gente para que cambie pero también es la que está dispuesta a hacer suyos los cambios de su gente.

Consecuentemente, se trata de complementar estrategias como la formación por competencias y los proyectos ocupacionales, con proyectos institucionales que tienen por meta el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la equidad. Un proyecto institucional supone, en primer lugar, asegurar que su población beneficiaria adquiera las competencias que hoy requiere el mundo del trabajo para insertarse exitosamente, lo cual refiere necesariamente al logro de los proyectos ocupacionales de los participantes. Ello conduce a revisar el rol de la formación para posicionarse como compañera de ruta, promotora de la articulación de actores en función de dichos proyectos ocupacionales y del rol del formador para constituirse en promotor de este proyecto ocupacional, lo cual supone generar nuevas competencias de diseño y gestión de los centros formativos. Segundo, es de suponer que si las relaciones políticas, económicas y sociales han cambiado, también deberían hacerlo formas de enseñar y aprender de la gente. Si aparecen nuevas formas de producir y trabajar hay que adoptar nuevos enfoques educativos, organizacionales y de gestión. Las IFP tienen que desaprender para volver a apren-

der, transformar sus estructuras y mecanismos de gestión para lograr mayor flexibilidad de manera de atender los retos del cambio permanente de la sociedad, pasar de la pedagogía de la certidumbre a la de la incertidumbre. En los actuales tiempos enseñar no basta; la sociedad espera que todas las personas aprendan, que adquieran competencias sociales y profesionales reconocidas, que les permitan desarrollar empleabilidad.

- **Las instituciones y políticas de formación profesional requieren perfeccionar, de modo permanente, la doble pertinencia de su oferta.** El asumir que se ha adoptado un enfoque de “orientación por la demanda” es sólo el comienzo de un periplo sin final, como final no tienen los cambios en las esferas social, económica, laboral y tecnológica.

De otra parte, el debate en torno a cómo conceptualizar lo que se entiende por demanda, y cuáles son las mejores herramientas, dista de estar cerrado. Las políticas impulsadas desde los Ministerios de Trabajo, al menos en sus primeras etapas, tendieron a equiparar la demanda a los requerimientos individuales de las empresas y, en otros casos, a las lecturas efectuadas por los proveedores de formación. Hoy parece claro que, además de considerar esta importante fuente de información y orientación, se requiere también realizar ejercicios prospectivos, por ejemplo acerca del impacto que sobre las formas de producir y trabajar, y sobre el mercado de trabajo, tendrán determinadas tecnologías. También es un enfoque ya asumido el que la oferta debería orientarse no sólo en función de las necesidades de las unidades productivas o personas individuales, sino también considerando las demandas y problemas que se presentan a nivel de sectores y cadenas productivas, o de las economías locales.

Se reconoce también hoy, que las encuestas a empresarios es sólo una, entre varias, de las herramientas disponibles para conocer la demanda y responder eficazmente a ella. Modalidades de formación como la formación dual o la formación en el trabajo, contienen en sí mismas mecanismos que permiten conocer la demanda y ajustar contenidos y métodos. El desarrollo de proyectos institucionales, que tomen en cuenta tanto las expectativas y necesidades de las diversas poblaciones destinatarias, acompañando sus proyectos ocupacionales y desarrollando estrategias compensatorias para dar respuestas focalizadas a las mismas, como la interacción con estrategias de

desarrollo sectorial o local, es otra de las estrategias potentes para el aseguramiento de la doble pertinencia. Del mismo modo, los servicios tecnológicos que muchos centros desarrollan, permiten establecer canales de comunicación e intercambio con el entorno productivo que brindan información y conocimiento de alta calidad.

- **El desafío del aprendizaje permanente confronta a todos los modelos institucionales.** Las políticas impulsadas durante los años noventa permitieron reconocer la existencia de un vasto y diverso capital de infraestructura, recursos y capacidades, potencialmente utilizable para responder a este desafío. Dejaron también la lección de que si la oferta, aunque sea vasta y diversa, es simultáneamente fragmentada y no dispone de criterios orientadores claros, puede acabar inhabilitando el avance que tal diversificación suponía.

Actualmente, parece claro que, de forma paralela a los estímulos al desarrollo de la oferta que se puedan implementar, es necesario disponer también de instancias rectoras que no pueden restringirse exclusivamente a las funciones de administración, financiamiento y control. Es preciso contar con ambientes institucionales estables, con capacidad de acumulación, de modo tal que sirvan de referentes en materia de calidad, pertinencia y equidad y, ante todo, que puedan fortalecer de manera permanente las capacidades organizacionales y de los actores para diseñar y gestionar las políticas.

Dichos ambientes institucionales estables, son esenciales, además, para el aseguramiento de inversiones estratégicas que un mercado no regulado de formación no parece estar en condiciones de asegurar. Con esto se hace referencia a cuestiones tales como la formación de formadores, la innovación y desarrollo curricular, el diseño de materiales y equipamientos didácticos, o la articulación entre procesos formativos y la innovación y desarrollo tecnológico.

Como fuera anotado antes, el desafío del aprendizaje permanente supone, por un lado, atender a una demanda diversa en un determinado momento y, por otro, a una demanda que muta a lo largo del tiempo. De ahí que las políticas públicas de formación profesional habrán necesariamente de requerir de múltiples actores, capacidades y espacios para operar, pero también de mecanismos de comunicación y articulación que hagan posible dis-

poner de la necesaria flexibilidad de atención con la simultánea posibilidad de construir itinerarios profesionales a lo largo de la vida de las personas. En este ámbito, la construcción de caminos de formación a lo largo de la vida va a requerir que las instituciones continúen exhibiendo capacidades de coordinación con entes como los Ministerios de Educación para facilitar el diseño de mecanismos de coordinación entre la formación para el trabajo y la educación, caminos que en varios países se empiezan a configurar como un continuo y sin la tradicional y ya obsoleta diferenciación entre formación para el trabajo y formación académica.

- **En términos de equidad, el mayor reto consiste en fortalecerla incorporando, como condición necesaria, un enfoque que integre simultáneamente la calidad y la pertinencia y se proponga la inclusión y la expansión de oportunidades.** Las acciones formativas de tipo asistencial, que como máximo sólo permiten reproducir condiciones de sobrevivencia económica, nunca fueron efectivas para el mejoramiento de la equidad, y menos lo son ahora. Por el contrario, cuando se transversaliza el objetivo de la equidad –mediante el enfoque de género y de igualdad de oportunidades– en políticas y acciones de calidad y pertinentes, se está mucho más cerca de esa meta porque implica actuar para las transformaciones a mediano y largo plazo y no solamente para la atención de la emergencia o de lo coyuntural.

Los programas focalizados desarrollados durante la pasada década, orientados a la atención, por ejemplo, de jóvenes de sectores populares, mujeres jefas de hogar, microempresarios del sector informal o desempleados, aportaron importantes herramientas metodológicas. Lo que no parece haber funcionado, es el supuesto de que dichos colectivos podían salir de su situación de exclusión o riesgo de ella, mediante intervenciones acotadas y no insertas en una perspectiva sistémica. La focalización es útil cuando se la toma tanto como una vía para la universalización del efectivo ejercicio de ciertos derechos, entre ellos, el derecho a la educación, a la formación profesional, y a un trabajo decente, como para responder mejor y más pertinentemente a las necesidades y características de los distintos sujetos de atención. Pero necesitan inscribirse en un marco de criterios orientadores, de mecanismos de rectoría de la oferta de formación, y de la posibilidad de vincular acciones como éstas a otras, y que en conjunto permitan la construcción de itinerarios de desarrollo profesional y laboral.