

## Formación para el trabajo decente

## Trazos de la *f*ormación

1. INA de Costa Rica: una tradición de cambio  
*Fernando Casanova*
2. Capacitación productiva y acción comunitaria:  
un enfoque integrador  
*Victoria Matamoro*
3. Guía para la recuperación de experiencias de integración  
*Clarita Franco de Machado, Sara Mascheroni, Fanny Arón, Jeanice Chiquio,  
Eliana Gallardo, Gloria Xolot y Amparo Rodríguez.  
Consultoras: Nohora Londoño y Fabiola Rodríguez*
4. Gestión bipartita de la formación continua
5. Trabajo y comprensión del mundo  
*Vitangelo Plantamura*
6. Educación para el Trabajo en áreas rurales de bajos ingresos  
*Mario Espinoza Vergara, Jan Ooijens, Alfredo Tampe Birke*
7. Formación y trabajo en Jamaica  
*David Atchoarena, Tom McArdle*
8. Formación profesional en la integración regional  
*Oscar Ermida Uriarte, Hugo Barretto Ghione (coordinadores)*
9. Legislación comparada sobre formación profesional:  
una visión desde los convenios de la OIT  
*Mario Garmendía Arigón*
10. El derecho a la formación profesional y las normas internacionales  
*Héctor-Hugo Barbagelata (Ed.), Hugo Barretto Ghione, Humberto Henderson*
11. El convenio 142 en Argentina, Paraguay y Uruguay  
*Pablo Topet, Ramiro Barboza, Daniel Rivas*
12. Formación para el trabajo decente  
*Cinterfor/OIT*

DISPONIBLE EN INGLÉS

# Formación para el trabajo decente

Oficina Internacional del Trabajo



CINTERFOR

**Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Cinterfor/OIT) 2001**

Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

**CINTERFOR**

**Formación para el trabajo decente. Montevideo :  
Cinterfor, 2001.**

**114 p. (Trazos de la Formación, 12)**

**Incluye bibliografía**

**ISBN 92-9088-126-7**

**/FORMACIÓN PROFESIONAL/ /TRABAJO/ /IGUALDAD DE OPORTUNIDADES/  
/CONCERTACIÓN SOCIAL/ /POLÍTICA DE EMPLEO/  
/PUB CINTERFOR/**

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) Sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, E-mail: [dirmvd@cinterfor.org.uy](mailto:dirmvd@cinterfor.org.uy), Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay.

Sitio en la red: [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)

---

## INDICE

### **PRESENTACIÓN**

<b>JUAN SOMAVÍA</b> , Director General de OIT .....	7
---	---

### **PREFACIO**

<b>PEDRO DANIEL WEINBERG</b> , Director de Cinterfor/OIT .....	11
--	----

### **I. TRABAJO DECENTE Y FORMACIÓN** .....

<b>Definición del Trabajo Decente</b> .....	14
---	----

<b>El papel de la formación profesional en relación con el trabajo decente</b>	18
--	----

1.La formación profesional como derecho fundamental .....	19
---	----

2.La formación profesional como instrumento económico .....	22
---	----

3.Trabajo decente, formación profesional y los objetivos estratégicos de la OIT .....	25
--	----

### **II. LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y SU RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES** ..

El derecho a la formación profesional .....	29
---	----

El derecho a la formación profesional y su vínculo con otros derechos fundamentales .....	30
--	----

La formación profesional como instrumento al servicio de la igualdad de oportunidades .....	32
--	----

### **III. FORMACIÓN PROFESIONAL Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO** .....

Formación profesional, empleo y empleabilidad .....	39
---	----

La formación profesional en las políticas activas de empleo .....	44
---	----

La formación profesional en las estrategias de mejoramiento de la productividad .....	49
--	----

La formación profesional y las estrategias de competitividad .....	52
--	----

Gestión de calidad en la formación profesional .....	54
--	----

Formación a lo largo de la vida .....	57
---------------------------------------	----

El enfoque de competencia laboral .....	66
---	----

<b>IV. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN SOCIAL</b> .....	75
Formación profesional para los trabajadores desempleados .....	75
La formación de trabajadores activos .....	78
Formación profesional de jóvenes .....	83
Formación profesional como instrumento de superación de las inequidades de género en el mundo del trabajo .....	93
<b>V. LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO ESPACIO DE DIÁLOGO SOCIAL Y COMO HERRAMIENTA PARA SU FOMENTO</b> .....	99
La formación profesional como lugar de encuentro entre intereses y actores diversos .....	99
Espacios de diálogo social sobre formación profesional .....	102
Negociación colectiva y formación profesional .....	106
<b>VI. CONCLUSIONES</b> .....	109
<b>Siglas utilizadas</b> .....	113

**ADVERTENCIA**

El uso de un lenguaje que no discrimine ni introduzca diferencias injustificadas entre mujeres y hombres es una de las preocupaciones de la OIT. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no hay acuerdo.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español «o/a» para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, hombres y mujeres.

## PRESENTACIÓN

El trabajo es un aspecto fundamental en la vida de los individuos. No solo es un medio de sustento y de satisfacción de las necesidades básicas del ser humano; es también un vehículo para que las personas puedan reafirmar su propia dignidad al ocupar un lugar productivo y sentirse útil a la sociedad y a su familia.

A pesar de las vertiginosas transformaciones tecnológicas que ha sufrido la manera como hombres y mujeres producen, el significado del trabajo en la vida de las personas no ha cambiado. La preocupación por obtener un trabajo, y por desarrollar las calificaciones necesarias para poder mantenerlo, sigue estando en el centro de la preocupación de millones y millones de personas, independientemente del grado de desarrollo de sus sociedades y de los aspectos culturales que los diferencian.

Pero la gente no quiere solamente un oficio que les permita a duras penas sobrevivir bajo permanente zozobra. La gente quiere un trabajo decente con condiciones adecuadas y que le permita beneficiarse de un mínimo de protección social; un trabajo donde se garanticen los derechos fundamentales a todos los que laboran y a partir de este respeto establecer un diálogo social transparente; un trabajo que sea un instrumento de superación permanente, un lugar para desarrollar sus capacidades y poder así competir en el mercado al mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas.

Pero tal como lo expresé en mi Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2001, titulada: Reducir el Déficit de Trabajo Decente: un desafío global, estamos lejos de colmar las aspiraciones de la gente y el déficit global de trabajo decente es la más ingente de las tareas que tenemos que acometer en este momento. Empleo insuficiente y de mala calidad, una protección social inadecuada, la delegación de los derechos en el trabajo y un diálogo social débil, son los signos que nos indican la profunda brecha que existe entre la realidad en que hombres y mujeres se ven obligados a trabajar y las esperanzas que tiene la gente de una vida mejor.

Por tanto, hay que redoblar esfuerzos por lograr reducir este déficit. Se requiere no solo de la voluntad sino también de un enfoque que integre sistemáticamente las metas sociales con las económicas tanto en el ámbito local, nacional o mun-

dial. Es necesario, asimismo, que las políticas se analicen desde la perspectiva de su efecto concreto en la vida de los individuos y sus familias.

La globalización ha agudizado la necesidad de competir para poder establecerse con éxito en los mercados. Este esfuerzo por ser competitivos obliga a que las empresas se conviertan en centros de creatividad y eficacia si quieren sobrevivir. Requiere, asimismo, que los trabajadores tengan la posibilidad de estar permanentemente a tono con la evolución tecnológica del trabajo para ser a su vez ellos también más creativos y eficientes. El trabajo decente es el marco para que ambas necesidades puedan ser realizadas a través de la formación profesional.

La formación y desarrollo de las calificaciones y competencias de los trabajadores es una dimensión crucial del trabajo decente. En ella confluyen de manera tal vez más evidente que en ninguna otra el interés económico, el imperativo social y el derecho a la dignidad de las personas que trabajan, inherentes a la noción de trabajo decente. Por ello, la formación profesional adquiere una preponderancia particular en la agenda de la OIT.

La calidad del capital humano y social constituida por el acervo de competencias de su fuerza de trabajo es la que permite a una sociedad crecer y desarrollarse por la vía alta, esto es, por el aumento constante de la productividad sobre la base del valor agregado intelectual cada vez mayor. Es a la vez el elemento preponderante para acrecentar el valor económico y social del factor humano en la ecuación de la producción, y el reconocimiento que se le otorgue en la distribución de sus beneficios. La inversión que una sociedad haga en la calificación, reciclaje y perfeccionamiento continuos de su mano de obra es condición determinante para poder insertarse favorablemente en una economía globalizada. La integración global de los mercados trae consigo convulsiones en el empleo, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo en ciertos sectores y creación de nuevos empleos en otros. Ello requiere una política deliberada, alerta y proactiva de desarrollo de competencias, capaz de contrarrestar estas presiones y permitir a los trabajadores beneficiarse de las nuevas oportunidades y a las empresas reaccionar a tiempo y aprovechar los nuevos nichos.

Es casi de perogrullo afirmar que la calidad de sus recursos humanos es un factor estratégico de sobrevivencia y desarrollo de la empresa. Sin embargo, ello cobra en la actualidad dramática prioridad y es por ello factor esencial para la creación y manutención de empleos de calidad. Fustigada por la carrera ineluctable hacia la competitividad y enfrentada a los desafíos de adaptación y creatividad ante mercados cada vez más complejos y exigentes, cada empresa necesita contar con un contingente de trabajadores capacitados, susceptibles de aprender y adaptarse no sólo a nuevos perfiles profesionales sino a nuevas formas de organización del trabajo y a requisitos cambiantes de producción. La formación de



competencias es también esencial para la creación de nuevas empresas así como para aumentar la productividad y rentabilidad de las medianas y pequeñas empresas cuyo capital máspreciado está en la calificación de sus trabajadores. Es asimismo un instrumento capaz de potenciar la estabilidad, productividad e ingresos de los trabajadores que sobreviven en el sector informal, en actividades tradicionales de baja rentabilidad o en trabajos precarios y desprotegidos, carentes de la ventaja comparativa de su propio capital de formación.

Para cada hombre o mujer que aspire a obtener y realizar un trabajo decente, su propia calificación profesional es el punto de partida para aumentar sus condiciones de empleabilidad en una economía caracterizada por la presión constante hacia el aumento de la productividad y que impone demandas crecientes en el terreno de la tecnología y el conocimiento. Es también la mejor credencial para optar a un trabajo de calidad: productivo, satisfactorio, adecuadamente remunerado, ejercitado en condiciones de trabajo aceptables y premunido de los derechos laborales fundamentales. Es, además, el pasaporte más efectivo para acceder a las oportunidades de empleo, la protección más eficaz contra la discriminación y la exclusión en el mercado de trabajo, el mejor seguro contra el desempleo y la salvaguarda más útil en momentos de ajuste y reconversión ante la reestructuración de la actividad productiva.

La formación profesional es parte integral e inobviable de la agenda de la OIT para reducir el déficit del trabajo decente en el mundo. Ella se articula de manera dinámica en una espiral virtuosa de creación de más y mejores empleos, de respeto a los derechos y a la dignidad de los trabajadores, y de protección y seguridad económica y social. Más aun, se erige y comprueba como un ámbito propicio y convergente de diálogo, negociación y concertación entre los actores protagónicos del mundo del trabajo, poniendo de relieve la contribución positiva de la fuerza laboral al crecimiento y la prosperidad. En suma, se inserta en el meollo de una agenda integrada para el trabajo decente, como estrategia privilegiada de crecimiento, innovación, competitividad, inclusión social, erradicación de la pobreza y realización y desarrollo profesional y personal para cada uno de los hombres y mujeres que trabajan.

Me place, por lo tanto, exhortar a las instituciones de formación profesional de los Estados Miembros de la OIT de las Américas y España, a que continúen desplegando sus esfuerzos para desarrollar las capacidades humanas y profesionales de los trabajadores de hoy y mañana, y les invito, a través de Cinterfor, a mantener y estrechar sus lazos de colaboración con la OIT en pos de una formación para el trabajo decente.

**JUAN SOMAVÍA**  
Director General, OIT

## PREFACIO

Este libro fue concebido como una contribución a la precisión del concepto y a la promoción del objetivo del trabajo decente, adoptados por la Organización Internacional del Trabajo; lo hace desde una óptica particular: las perspectivas y las prácticas que llevan a cabo los organismos de formación profesional de la región americana.

En tanto derecho fundamental de los trabajadores actuales o potenciales, la educación y la formación profesional constituyen componentes ineludibles de cualquier trabajo digno, especialmente ante el avance tecnológico y de la sociedad del conocimiento. En tanto instrumento de productividad y competitividad, es requisito de eficacia económica generadora de empleos de calidad. En cuanto cualificación del trabajador, es condición de acceso al empleo o de conservación del mismo. Por todo ello, la formación es parte del concepto de trabajo decente e integra inevitablemente cualquier acción tendiente a alcanzar ese objetivo. Puede decirse que no hay trabajo decente sin formación profesional.

Esa es la tesis central desarrollada en este volumen, que además señala aquellas experiencias más interesantes desarrolladas en la línea del trabajo decente, por los organismos competentes en materia formativa en América Latina y el Caribe.

En él se recoge, con las adaptaciones y ajustes del caso, el Documento de referencia Nro. 1 de la XXXV Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor/OIT, celebrada en Brasilia, del 30 de agosto al 1 de setiembre de 2001. Con su publicación, nuestro Centro aspira a realizar una contribución significativa en el marco de los objetivos centrales de la OIT. Este libro fue resultado de una labor conjunta llevada a cabo por el personal técnico del Centro bajo la coordinación de Oscar Ermida Uriarte y Fernando Casanova.

**PEDRO DANIEL WEINBERG**  
Director de Cinterfor/OIT

## I TRABAJO DECENTE Y FORMACIÓN

1. Si bien la noción de *trabajo decente*, planteada por el actual Director General de la OIT en su primera Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>1</sup>, puede ser vista como un objetivo o propósito<sup>2</sup> ajeno a un determinado contenido técnico, también puede presentársele como un *concepto integratorio* que involucra y articula diversos objetivos, valores y políticas<sup>3</sup>, o como un «concepto dinámico, cuyo contenido evoluciona con el progreso social y económico de un país dado»<sup>4</sup>.

Como quiera que fuere, parece claro que, por un lado, se trataba de una noción cuyo contenido no estaba totalmente definido -a la cual, por tanto, había que dotar de sustancia<sup>5</sup>- y por otro, que ese concepto aún imprecisamente definido posee, sin dudas, un indisimulable contenido ético o significación ética<sup>6</sup>: promover un trabajo decente supone la adopción clara de una posición valorativa íntimamente relacionada con la dignidad de la persona humana.

Desde este último punto de vista, aparece como evidente la coincidencia con las preocupaciones que ya anteriormente fundamentaron diversos esfuerzos tendientes a incorporar la dimensión valorativa en los estudios de relaciones indus-

<sup>1</sup> OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 1999.

<sup>2</sup> STANDING, Guy, *Modes of control: a labour-status approach to decent work*, OIT, Ginebra nov. 2000, pág. 1.

<sup>3</sup> OIT, *Proposal for a Decent Work Pilot Programme (DW/PP)*, Ginebra, 10 oct. 2000, policopiado como «borrador», pág. 2.

<sup>4</sup> OIT, *Trabajo decente para la mujer. Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Pekín*, Oficina para la Igualdad de Género, policopiado s/f, pág. 10.

<sup>5</sup> La OIT ha encomendado al Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) la elaboración del paradigma de trabajo decente y ha constituido un grupo de trabajo especial al efecto (*conf. lo expuesto infra*, nº 7).

<sup>6</sup> SOMAVÍA, Juan, *Discurso del 1º de mayo de 2000 en presencia del Papa Juan Pablo II*, Comunicado de prensa OIT/00/15. Allí se aprecian varias alusiones a la dignidad humana y al ejercicio consciente del sentido moral.

triales, permitiendo «calificar como éticamente tolerable a un determinado sistema»<sup>7</sup>.

2. Por otra parte, la importancia de la formación profesional viene siendo reconocida crecientemente. Por un lado se la proclama como derecho fundamental de los trabajadores; por otro, se genera un fuerte consenso en torno a la idea de que la vía alta de la competitividad económica se basa en el valor agregado, la calidad y el denominado «capital humano»; al mismo tiempo, la capacitación es reconocida como un factor de empleabilidad y en cuanto tal, se erige en elemento central de las políticas de empleo. Todo lo cual se incrementa aún más con la difusión de las tecnologías informáticas y el advenimiento de la denominada sociedad del conocimiento.

En tales circunstancias parece necesario -casi inevitable- preguntarse sobre la relación entre formación y trabajo decente, cuestión a la cual este documento aspira a bosquejar algunas respuestas.

3. En función de lo que se viene de exponer, en esta Introducción se analizarán, en primer lugar, las definiciones que hasta ahora se han formulado, perfilado o insinuado del denominado *trabajo decente* en el marco de la OIT. En segundo término se abordará el papel de la formación profesional en la consecución del objetivo del trabajo decente. Y en tercer lugar, se hará referencia al trabajo decente y los objetivos estratégicos de la OIT. Posteriormente, el cuerpo central de este documento, dividido en cuatro partes, analizará el papel de la formación en la consecución de cada uno de los objetivos considerados como componentes del trabajo decente: derechos laborales, empleo, protección social y diálogo social.

## DEFINICIÓN DEL TRABAJO DECENTE

4. Una primera aproximación al significado de la expresión «trabajo decente» puede ser la puramente gramatical, no siempre adecuada a conceptos técnicos. Sin embargo, en este caso, el significado literal de la voz «trabajo decente» es, por lo menos en español y en inglés, particularmente apropiado.

<sup>7</sup> Por su orden, LOCKE, Richard, KOCHAN, Thomas y PIRE, Michael, *Replanteamiento del estudio comparado en las relaciones laborales: enseñanzas de una investigación internacional*, en Revista Internacional del Trabajo, Ginebra 1995, vol. 114 N° 2, pág. 180; ERMIDA URIARTE, Oscar, *Relaciones laborales: nuevas variables e indicadores*, en revista Judicatura, Montevideo 1999, N° 40, págs. 56 y 63; GRUPO BOLOGNA/CASTILLA-LA MANCHA, SECRETARÍA PRO TÉMPORE, *Concepto y medición del trabajo decente*, policopiado, Montevideo 2001, párrafos 1 y 5.

En efecto, en inglés una de las primeras acepciones de la palabra «decent» es «satisfactory; of an acceptable standard», agregándose en uno de los diccionarios consultados, el siguiente ejemplo: «All she wants is a decent job with decent wages»<sup>8</sup>. Y en español, la sexta acepción del adjetivo «decente» es «de buena calidad o en cantidad suficiente»<sup>9</sup>. De lo que puede arrancarse con la constatación de que, aun en el lenguaje común, un trabajo decente es, por lo menos, aquel *suficiente en calidad y cantidad*.

5. Como va dicho, la primera utilización expresa y formal de la expresión trabajo decente en la OIT y en las ciencias del trabajo, se daría en la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, que lleva ese título. Allí aparece una primera definición: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social<sup>10</sup>.

O sea que, en esta primera -y tal vez preliminar- formulación, el trabajo decente se caracterizaría por los siguientes componentes: a) trabajo productivo; b) con protección de derechos; c) con ingresos adecuados; y d) con protección social. De conformidad con lo expuesto luego en el mismo documento, habría que agregar un quinto carácter esencial: e) el tripartismo y el diálogo social<sup>11</sup>.

Sin perjuicio de esto, ya en el documento comentado aparece la decisión de relacionar esa noción preliminar de trabajo decente con los cuatro objetivos estratégicos fijados para el programa de la OIT para 2000-2001, que se supone, tenderían a la consecución de un trabajo decente. Estos cuatro objetivos estratégicos son: a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad; y d) el fomento del diálogo social<sup>12</sup>.

6. En un documento regional apenas posterior, el trabajo decente aparece definido como un empleo de calidad que respete los derechos de los trabajadores y

<sup>8</sup> *Oxford workplace dictionary*, Oxford 1993, pág. 165. Conf., también, EGGER, Philippe y SENGENBERGER, Werner, *Decent work issues and policies*, Decent work Pilot Programme, nota 1, <http://www.ilo.org>.

<sup>9</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid 1992. Conf. BARRETTO GHIONE, Hugo, *Diálogo social y formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la formación, N° 7, Cinterfor/OIT, Montevideo 2001, pág. 9.

<sup>10</sup> OIT, *Trabajo decente*, cit., pág. 15.

<sup>11</sup> Idem, págs. 15-16.

<sup>12</sup> Idem, págs. 4-5.

<sup>13</sup> OIT, *Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas*, Memoria del Director Regional a la 14ª Reunión Regional de los Estados miembros de la OIT en las Américas, Lima 1999, pág. II.

a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social<sup>13</sup>. Llamamos la atención a algunas diferencias: se sustituye la idea de trabajo productivo por la de empleo de calidad; no aparece la referencia a los ingresos adecuados, que puede considerarse subsumida en la de calidad del empleo y tampoco figura la referencia al tripartismo y el diálogo social, aunque ésta también podría considerarse ínsita en el respeto a los derechos de los trabajadores.

Estos caracteres que no figuran en la definición propuesta en el referido documento, son -en cambio- mencionados y desarrollados luego, incluyendo otros de interés, como la formación profesional<sup>14</sup>.

7. Posteriormente, en el primer informe global correspondiente al procedimiento de seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los Principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), referido a la libertad sindical y la negociación colectiva, se relaciona íntimamente a la libertad sindical con el trabajo decente, considerando a aquella como condición y carácter esencial de éste.

En efecto, este documento *comienza* destacando «el cometido crucial de la libertad sindical y de la negociación colectiva para alcanzar el objetivo de un trabajo decente»<sup>15</sup>, concepto que se reitera más adelante<sup>16</sup>.

8. En otros documentos, el Director General de la OIT ensayó nuevas definiciones análogas a las antes referidas, que ratifican algunos elementos, subrayan otros y añaden otros más.

Así, por ejemplo, la que dice que «por trabajo decente se entiende el trabajo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana»<sup>17</sup>. En ella aparecen nuevos conceptos relevantes, como el de *seguridad* que, como se verá, ha ido cobrando cuerpo en la formulación del trabajo decente, y los de *equidad* y de *dignidad humana*, íntimamente relacionados con el ya referido contenido ético de la idea.

Otra definición formulada por el mismo Director General de la OIT, es la que presenta al trabajo decente como el trabajo productivo en el cual los derechos son

<sup>14</sup> Véase *infra*, Nos. 10, 11 y 12.

<sup>15</sup> OIT, *Su voz en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra 2000, pág. VII.

<sup>16</sup> *Idem*, pág. 2.

<sup>17</sup> SOMAVÍA, Juan, *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada: una perspectiva de la OIT*, documento presentado a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC (30 nov.- 3 dic. 1999), <http://www.ilo.org> e incluido en SOMAVÍA, Juan, *Perspectives on decent work*, OIT, Ginebra 2000, pág. 1 y sigs. (en esta publicación pueden consultarse varios de los documentos del Director General de la OIT sobre este tema, aquí citados).

respetados, con seguridad y protección y con la posibilidad de participación en las decisiones que afectan a los trabajadores<sup>18</sup>. En este caso destacan la reiteración de la idea de seguridad en el trabajo y la ratificación de la necesidad de participación.

9. Como ya se adelantó, se solicitó al Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) elaborar el paradigma de trabajo decente y formular estrategias para su difusión y promoción. En los primeros documentos oficiales emanados del IIEL luego de recibir este mandato, aparecen algunas reflexiones que interesa reseñar.

Por una parte, se dice que la tarea central del Instituto será ahora la de «crear un paradigma de trabajo decente» y dotarlo de «una estructura teórica»<sup>19</sup>. Por otra parte, también el Instituto relaciona ese concepto aún no totalmente definido de trabajo decente con cuatro de los objetivos estratégicos de la OIT para 2000-2001, identificándolos como sus «cuatro componentes básicos»<sup>20</sup>, y agregando que el trabajo decente no es la suma de estos supuestos componentes, sino el resultado de su interacción<sup>21</sup>.

Además, en el Programa y Presupuesto del Instituto para 2000-2001 se incluyen dos reflexiones de interés. Una, la de que «el concepto de trabajo decente aún a cierto número de cuestiones que han formado parte de las preocupaciones de la OIT desde sus orígenes»<sup>22</sup>. Otra, la de que «el trabajo decente se refiere tanto a la calidad como a la cantidad del empleo»<sup>23</sup>.

10. A la vez, en la Memoria del Director General a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se reafirma que el de trabajo decente es un concepto integrativo en cuya realización es necesario combinar aspectos relativos a los derechos, el empleo, la protección y el diálogo en un todo integrado<sup>24</sup>, agregándose que constituye una meta, un marco para la definición y actuación de políticas, un método de organización de actividades y programas, y una plataforma para la asociación con otras entidades<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> SOMAVÍA, Juan, *Introduction*, en «Globalizing Europe. Decent work in the information economy. Report of the Director General», Sixth European Regional Meeting, ILO, Geneva 2000, vol. I, pág. X

<sup>19</sup> I.I.E.L., *Informe del Director*, Ginebra 2000, párrafo 9.

<sup>20</sup> Idem, párrafos 14-15. Esta idea es recogida en el Informe de la 42ª Reunión de la Junta Directiva del Instituto (GB, 279/17, 279ª R.), Ginebra 2000, párrafo 4.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> I.I.E.L., *Programa y presupuesto para 2000-2001*, Ginebra 2000, párrafo 32.

<sup>23</sup> Idem, párrafo 34.

<sup>24</sup> *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global*, Memoria del Director General, OIT, 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 2000, párrafo 3.5.

<sup>25</sup> Idem, párrafo 1.1.

11. En conclusión necesariamente preliminar y provisional, puede decirse que el de trabajo decente es un concepto en construcción, de carácter integrativo y de profundo contenido ético.

Puede agregarse también que en el seno de la OIT se le han atribuido los siguientes caracteres:

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

La seguridad en el empleo es destacada por algunos documentos ya citados del Director General, pero también en uno de los estudios técnicos, en el cual se sostiene que «el trabajo decente necesita seguridad»<sup>26</sup>. Es claro que la seguridad en el trabajo, que forma parte de la calidad del empleo -también ya referida-, exige cierta continuidad o estabilidad de la relación de trabajo y se vincula estrechamente, en la actualidad, con la formación profesional. Pero ésta, como se verá, tiende a constituirse en un componente esencial del concepto de trabajo decente también por otras razones e incluso puede ser considerada como un requisito o condición de la consecución del objetivo del trabajo decente. A estas cuestiones se dedica la segunda parte de este trabajo.

## **EL PAPEL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN RELACIÓN CON EL TRABAJO DECENTE**

12. Actualmente la formación profesional es considerada como un *derecho fundamental* de los trabajadores -recogida como tal en múltiples Pactos y Declaraciones de derechos humanos, así como en creciente número de Constituciones-, y al mismo tiempo como un *instrumento económico* que forma parte de las políticas de empleo y de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas. Si a esto se suma que en la *sociedad del conocimiento* el papel de la educación, la formación y la formación continua es esencial, parece claro que no es posible, hoy, apuntar a un trabajo decente sin formación profesional.

Por lo demás, ésta se relaciona íntimamente con algunos de los elementos o caracteres que la OIT considera componentes esenciales del trabajo decente:

<sup>26</sup> STANDING, Guy, *ob. cit.*, pág. 39.



- *la igualdad o no discriminación* depende, entre otros factores, pero cada día más, del acceso a la educación y a la formación profesional, así como a la formación continua<sup>27</sup>;

- el papel de la formación en *la empleabilidad* del trabajador, así como en sus condiciones de adaptabilidad y en sus posibilidades de conservación del empleo, casi no necesita fundamentación<sup>28</sup>;

- la relación de la formación con *la protección social*, ha sido destacada por los sindicatos europeos y recogida en documentos de la OIT, como «la necesidad de promover la educación continua para aquellos que sufren el riesgo de exclusión ante el crecimiento de la sociedad de la información, así como para los trabajadores de más edad»<sup>29</sup>;

- la vinculación cada vez más estrecha entre *diálogo social* y formación, ha sido destacada y convertida en un mandato de la OIT, en la Resolución sobre el Desarrollo de los recursos humanos adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000<sup>30</sup>.

De ahí que en algunos de los documentos antes referidos se haya incluido a la formación profesional -a veces aludida a través de la fórmula «desarrollo de los recursos humanos»- en la idea de trabajo decente<sup>31</sup>.

## 1. La formación profesional como derecho fundamental

13. Si el trabajo decente es aquél en el cual se respetan los derechos de los trabajadores, parece claro que para la elaboración de aquel concepto es necesario atender a estos derechos y especialmente a los que son parte de los *derechos humanos o derechos fundamentales*.

Al respecto, Amartya Sen ha subrayado que la introducción de la noción de trabajo decente y su promoción como objetivo o propósito, ponen de relieve la importancia de las condiciones de trabajo y de los derechos laborales en un contexto en el cual tal vez estos habrían perdido cierto protagonismo o podrían ser objeto de cierto cuestionamiento, ante la preocupación por el desempleo creciente y la consecuente tentación de crear algún empleo, cualquiera fuera su calidad. La postulación del trabajo decente viene a resaltar el propósito de «que las solu-

<sup>27</sup> OIT, *Trabajo decente para la mujer...*, cit., pág. 14.

<sup>28</sup> OIT, *Globalizing Europe...*, cit., pág. 28.

<sup>29</sup> Idem, pág. 27.

<sup>30</sup> Resolución sobre el Desarrollo de los recursos humanos, adoptada en la 88ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo, especialmente párrafos 18 a 20.

<sup>31</sup> SOMAVÍA, Juan, *Un trabajo decente para todos en una economía globalizada...*, cit., párrafo 30; OIT, *Proposal for a Decent work programme...*, cit., págs. 38 a 40, 42 y 68.

ciones para atajar el desempleo no sean aducidas para privar de sus condiciones de trabajo razonables a las personas ocupadas»<sup>32</sup>

Pero Sen ha agregado algo más. En su opinión, la segunda característica conceptual de la iniciativa de la OIT en pos del trabajo decente es que insiste en el reconocimiento de los derechos, y no solamente en el cumplimiento de los plasmados en la legislación laboral vigente ni en la conveniencia del establecimiento de nuevos derechos, sino que además se vincula con la concepción de que *existen derechos fundamentales que deben reconocerse aunque no estén proclamados en la legislación*, porque son consustanciales a toda sociedad decente<sup>33</sup>.

14. Pues bien. El derecho a la formación profesional está reconocido no solamente en la legislación comparada, en las Constituciones y en las normas internacionales, sino que además forma parte de ese elenco de *derechos humanos o derechos fundamentales*.

En efecto, hoy en día está fuera de discusión que «la educación y la formación constituyen un derecho para todos», tal como lo establece categóricamente el párrafo 8 de la Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos adoptada en la 88ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

*El derecho a la formación profesional ha sido reconocido e institucionalizado dentro del sistema de los derechos humanos fundamentales a través de las normas internacionales universales, regionales o comunitarias sobre derechos humanos, así como de las normas internacionales del trabajo y también de las Constituciones nacionales*<sup>34</sup>.

Así, no puede dejar de subrayarse que el derecho a la formación profesional está proclamado como tal en muchas de las más importantes Declaraciones y Pactos universales y regionales sobre derechos humanos. *Entre otras*, este reconocimiento aparece en las siguientes:

- a) Constitución de la OIT (Preámbulo, 1919 y Declaración de Filadelfia, 1944);
- b) Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948);
- c) Declaración Americana de Derechos y deberes del hombre (OEA, 1948);

<sup>32</sup> SEN, Amartya, *Trabajo y derechos*, en Revista Internacional del Trabajo, Ginebra 2000, vol. 119 N° 2, pág. 131.

<sup>33</sup> Concepción ésta a la que responde la Declaración de la OIT de Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998.

<sup>34</sup> BARBAGELATA, Héctor-Hugo, (ed.), BARRETTO GHIONE, Hugo y HENDERSON, Humberto, *El derecho a la formación profesional en las normas internacionales*, Cinterfor/OIT, Montevideo 2000, pág. 11

- d) Carta de la OEA (1948, reiteradamente modificada desde 1967);
- e) Carta Social Europea (Consejo de Europa, 1961);
- f) Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 1966);
- g) Convención Americana sobre Derechos humanos (OEA, 1978);
- h) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos humanos o «Protocolo de San Salvador» (OEA, 1988);
- i) Carta Comunitaria de Derechos sociales fundamentales de los trabajadores (Unión Europea, 1989);
- j) Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998);
- k) Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea (2000);
- l) Tratado de la Unión Europea (última versión: Tratado de Niza, 2001).

Del mismo modo, las Constituciones de muchos países incluyen el derecho a la formación, en el elenco de derechos fundamentales: entre otras, las de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Italia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela<sup>35</sup>.

La formación profesional está reconocida, pues, como uno de los derechos humanos fundamentales, en los principales pactos y declaraciones internacionales y en las Constituciones de un importante conjunto de países de América y Europa<sup>36</sup>, y por tanto es uno de los derechos que un trabajo decente debe respetar.

15. Pero además de ser uno de los derechos humanos básicos -lo que por sí solo es razón suficiente para sostener que no puede ser calificado como decente un trabajo en el que no haya acceso a la capacitación-, la formación profesional tiene estrechas relaciones con otros derechos laborales fundamentales, llegando a condicionar la efectividad de algunos de ellos.

En efecto, como se verá más adelante, el mismo *derecho al trabajo* depende, cada día más, de la formación profesional. Lo mismo puede decirse del *derecho a condiciones de trabajo dignas* y a una *remuneración justa*. En gran medida, el *derecho a no ser discriminado en el empleo* tiene mejores posibilidades de ser alcanzado por trabajadores que cuentan con adecuada formación. La formación profesional también desarrolla importantes vínculos con el *diálogo social* y la *negociación colectiva*.

En otras palabras, *la formación profesional es un derecho humano fundamental que en tanto tal se impone por sí mismo entre aquellos derechos que*

<sup>35</sup> Idem, págs. 35-36 y 161 y sigs.

<sup>36</sup> Idem, pág. 43.

*deben ser respetados en todo trabajo decente; pero al mismo tiempo es un instrumento que facilita y a veces condiciona la realización de otros derechos que también constituyen el trabajo decente.*

16. Por otra parte, el derecho a la formación profesional no solo contribuye a la configuración del trabajo decente, tal como se viene de explicar, sino que, en su aspecto educacional es un hecho formativo de la persona humana, un instrumento de enriquecimiento, de realización y de desarrollo del individuo y a través suyo, de la sociedad toda. En el mundo del trabajo, la formación profesional -igual que la educación en la sociedad global- es requisito de ciudadanía, de goce de derechos, de realización de la persona<sup>37</sup>.

Esta dimensión mayor -verdaderamente superior- de la formación está recogida en el párrafo 4 del artículo 1 del Convenio Internacional del Trabajo 142 (1975) sobre desarrollo de los recursos humanos, que establece que las políticas y programas de orientación y formación profesionales «tendrán por mira mejorar la aptitud del individuo de *comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual y colectivamente, sobre éstos*». Tan es así, que se ha destacado que el Convenio 142 viene a proclamar el *principio de antropocentrismo* de la formación profesional, en tanto derecho del trabajador tendiente a promover su desarrollo personal<sup>38</sup>.

Así, la formación profesional no solamente integra el concepto de trabajo decente sino que además lo envuelve, ayudando a configurar un entorno que lo haga viable. No habrá trabajo decente sin democracia, justicia social y ciudadanía. Y no habrá nada de esto sin educación, incluida la formación profesional.

## **2. La formación profesional como instrumento económico**

17. Pero la formación profesional no es solo un derecho de los trabajadores. Es también un importante instrumento económico que alimenta las políticas activas de empleo y las estrategias de productividad y competitividad de las empresas. Desde esta perspectiva, la formación interesa a gobiernos y empleadores.

Actualmente ya «no pueden obtenerse mayores niveles de productividad, competitividad y calidad, bajo el enfoque de una limitada y reducida formación»<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> En Derecho, persona es el sujeto de derechos, el titular de derechos, que puede y sabe ejercerlos.

<sup>38</sup> GARMENDIA ARIGÓN, Mario, *Legislación comparada sobre formación profesional. Una visión desde los convenios de la OIT*, Cinterfor/OIT, Montevideo 2000, págs. 20-22.

<sup>39</sup> OIT, *Trabajo decente y protección para todos...*, cit., pág. 38.

En efecto, la globalización, la facilidad de traslado de los capitales -tanto financieros como fijos- y el avance tecnológico, han determinado que cada vez, la mano de obra capacitada sea una de las ventajas comparativas más desequilibrantes<sup>40</sup>. Paralelamente, el avance tecnológico influye para que la competitividad más rentable y duradera se obtenga a través de la calidad y el valor agregado y no de la disminución del costo. Y es claro igualmente, que calidad y valor agregado requieren también, de mano de obra capacitada y del aprovechamiento pleno de todo capital humano, lo que incluye a varones y mujeres. Por ello hay una estrecha relación entre adecuada gestión de personal, fortalecimiento de la competitividad empresarial, e igualdad de trato y de oportunidades en el trabajo.

Por otro lado, es obvio que la productividad de un trabajador adecuadamente capacitado será muy superior a la de otro no calificado.

Por eso, la Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos de 2000 establece en su párrafo 11 que «el costo de la educación y la formación debería considerarse como una inversión», del mismo modo que poco antes, el Director General de la OIT había manifestado ante la Organización Mundial del Comercio que «la aplicación de políticas sociales juiciosas, con inversiones en el desarrollo de recursos humanos, redundan en altos beneficios, no solo sociales, sino también económicos»<sup>41</sup>.

En este sentido, y especialmente para los países subdesarrollados, la ventaja competitiva que significa contar con mano de obra calificada depende, también, de la capacidad del país de retener a las personas que se han formado y de emplearlas apropiadamente en esas actividades. De lo contrario, habría habido un esfuerzo inútil y frustrante, generador de desempleo ilustrado, subocupación y emigración. Como puede verse, reaparece aquí un fuerte ligamen con el trabajo decente. Es menester calificar, pero para que esa inversión sea económicamente rentable, se debe garantizar trabajo decente.

18. Por lo demás, la formación profesional es un importante factor de empleabilidad. Si bien la formación no genera empleo por sí sola, contribuye grandemente a que el individuo compita mejor por los puestos de trabajo disponibles o esté en condiciones de preservar el empleo que posee<sup>42</sup>. En este último aspecto,

<sup>40</sup> REICH, Robert, *El trabajo de las naciones*, trad. esp., Buenos Aires 1993, págs. 13, 18, 83-84, 139, 153 y 256 a 259.

<sup>41</sup> SOMAVÍA, Juan, *Un trabajo decente para todos...*, cit.

<sup>42</sup> Conf. párrafos 3 y 9 de la Resolución de 2000 sobre Desarrollo de recursos humanos y ERMIDA URIARTE, Oscar y ROSENBAUM RÍMOLO, Jorge, *Formación profesional en la negociación colectiva*, Cinterfor/OIT, Montevideo 1998, págs. 13-14.

la ventaja es compartida por el trabajador y el empleador. Este dispondrá de un trabajador con iniciativa, polifuncional o con aptitudes para la polifuncionalidad, activo y competitivo, mientras que esas mismas condiciones permitirán al trabajador adaptarse a los cambios y así disponer de mayores posibilidades de conservar su puesto de trabajo.

De tal modo, la formación es parte de toda política de empleo que apunte a la empleabilidad en un trabajo decente. Cuanto mayor sea la calificación del trabajador, mayor será su empleabilidad en un trabajo decente. Así, la formación profesional también propende, desde este ángulo, a la consecución del objetivo del trabajo decente.

Pero la inversa también es cierta. No solo la formación incide positivamente sobre el trabajo decente, sino que además éste favorece el mejoramiento de la capacitación. En efecto, las competencias se desarrollan en gran medida en el trabajo, por lo cual, un trabajo decente es un ámbito y una ocasión de aprendizaje, perfeccionamiento y actualización. En este plano, la modalidad de la formación continua desempeña el rol estelar. Y entonces, así como el acceso a la formación es un requisito del trabajo decente, también se constata que el trabajo decente asegura la formación continua. Así aparecen en escena -otra vez- nuevos derechos laborales cuya eficacia viabiliza la formación en el trabajo, en especial, tiempo libre para capacitación y guarderías.

Entre formación profesional y trabajo decente se da una relación dialéctica, de ida y vuelta, en la cual por una parte, la formación es condición y componente del trabajo decente y por otra parte, éste brinda el ámbito apropiado para la ejecución de determinadas acciones de formación, cada vez más necesarias e importantes, como enseguida se verá.

19. Conviene agregar que hoy en día se reconoce la incidencia fundamental del conocimiento en el desarrollo. En efecto, las economías ya no se basan únicamente en la acumulación de capital y fuerza de trabajo: también es crecientemente necesaria la acumulación de conocimiento e información. La investigación genera innovaciones tecnológicas y productivas. El conocimiento pasa a ser la base del trabajo humano y un factor más de producción. Tan es así, que se habla de la irrupción de la *sociedad del conocimiento*. En ésta, el acceso al conocimiento y la información se asemeja, en importancia, a lo que en la sociedad industrial suponía el acceso al capital. Como consecuencia, la educación acrecienta su protagonismo.

Al mismo tiempo, el desarrollo tecnológico y en especial de la informática, vienen introduciendo otros cambios importantes en la economía y en el trabajo. El

último Informe de la OIT sobre el empleo en el mundo<sup>43</sup>, recuerda que la tecnología de las comunicaciones y la información (TCI) incrementa notablemente las necesidades de formación, so pena de ampliar irremisiblemente la «brecha digital» entre los países y aumentar el desempleo y la exclusión. En efecto, el informe advierte que aún cuando se simplificara y generalizara el acceso a la TCI, el beneficio de la revolución digital será escaso o nulo -y hasta podría resultar pernicioso- si no se alcanzaran los niveles de formación adecuados. La incapacidad de asimilar y aprovechar la TCI podría constituir uno de los mayores riesgos económicos y sociales a los que se estarían enfrentando nuestras sociedades.

Por tanto, la necesidad de invertir en formación se vuelve aún más acuciante y si la formación continua ya era un requisito de empleabilidad, lo es más aún en la era digital. Para que los nuevos trabajos de la TCI sean decentes hace falta más formación y especialmente más formación continua<sup>44</sup>.

### **3. Trabajo decente, formación profesional y los objetivos estratégicos de la OIT**

20. Como ya se dijo, la OIT viene identificando sus objetivos estratégicos con algunos de los componentes del trabajo decente. De lo hasta aquí expuesto parece claro que la formación es requisito y componente del trabajo decente, pero de todos modos puede ser útil señalar brevemente algunas vinculaciones adicionales y especiales que la formación mantiene con aquellos.

Ya se indicaron suficientemente las relaciones estrechísimas de la formación con los derechos fundamentales, a tal punto de formar parte de ellos. Corresponde agregar aquí que, como ya se adelantó, *la igualdad de trato o no discriminación*, que es uno de los principios proclamados en la Declaración de 1998, depende, entre otros factores, del acceso a la educación y a la formación profesional. En gran parte de los colectivos discriminados o desfavorecidos puede encontrarse un déficit de formación. A la inversa, la discriminación es menos frecuente o aguda respecto de los trabajadores que gozan de empleos de mayor calidad.

Como bien se expresa en el párrafo 6 de la Resolución sobre desarrollo de recursos humanos de 2000, «la educación y la formación de alta calidad son instrumentos poderosos para mejorar las condiciones sociales y económicas generales y para prevenir y luchar contra la exclusión social y la discriminación, en

<sup>43</sup> OIT, *El empleo en el mundo, 2001. La vida en el trabajo en la economía de la información*, Ginebra 2001.

<sup>44</sup> Conf., también, OIT, *Globalizing Europe...*, cit., pág. 27.

especial en el empleo. Para ser eficaces (estos instrumentos) han de abarcar a todas las personas, incluidos los grupos desfavorecidos. Por consiguiente, han de adecuarse estrechamente a las necesidades de las mujeres y de personas con necesidades especiales...».

Especialmente en relación con la cuestión de género, se ha sostenido que la segregación de la mujer está determinada o alentada, en buena medida, por deficiencias en la formación profesional tanto inicial como continua<sup>45</sup>. Así, en algunos casos concretos se ha podido constatar que el acceso a la formación es desigual e inequitativo, dado que los más capacitados son los que demandan y obtienen más capacitación. Y si bien la participación de la mujer en la formación viene aumentando de manera sostenida, aún es insuficiente, concentrándose en la capacitación para los niveles ocupacionales más bajos y en acciones puntuales o concretas, demasiado específicas<sup>46</sup>. Más aún, la reciente *brecha digital* ya comentada se sumaría a las dificultades de género, en cuanto se constata que el usuario típico de Internet en el mundo es varón de menos de 35 años de edad, con educación universitaria, con ingresos elevados, radicación urbana y angloparlante<sup>47</sup>.

De todo lo cual se deduce que la promoción de la igualdad de género en el trabajo pasa por acciones formativas que atiendan especialmente a la empleabilidad de la mujer y a que ella acceda, también, a un trabajo decente<sup>48</sup>. En efecto, la formación profesional puede contribuir a mejorar las oportunidades educativas de mujeres y varones, atendiendo a las singularidades y necesidades diferentes de unas y otros, y a eliminar los condicionamientos sociales que estimulan la discriminación de la mujer en el trabajo. El papel de la educación -incluida la formación profesional- es esencial, por ejemplo, para valorizar el trabajo de atención y cuidado de niños y ancianos y apuntar a que las responsabilidades familiares sean efectivamente compartidas.

21. No es necesario volver sobre el papel de la formación en la promoción del empleo y en especial del empleo de calidad y de la empleabilidad. Puédese en

<sup>45</sup> OIT, *Trabajo decente para la mujer. Una propuesta de la OIT...*, cit., pág. 14.

<sup>46</sup> VALENZUELA, María E., *Calidad del empleo de las mujeres en los países del Cono Sur*, documento policopiado presentado al Seminario Internacional «Diálogo social, tripartismo e igualdad de oportunidades en el Mercosur», Santiago 2000.

<sup>47</sup> SILVEIRA, Sara, *Políticas públicas de equidad de género en el trabajo en los países del Cono Sur*, [www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy). Véase también, de la misma autora y en el mismo sitio, *La política formativa con dimensión de género: avances y desafíos para el nuevo siglo*, ponencia presentada al Primer seminario latinoamericano sobre género y formación profesional, Panamá 2000.

<sup>48</sup> Otra cuestión importante, pero que no es este el lugar para tratarla, es la de si el trabajo decente para la mujer es el mismo que para el varón.



cambio hacer una referencia al papel de la formación como instrumento de *protección social*.

La implantación de la protección social como objetivo de las políticas sociales y como principio jurídico puede ser considerada como uno de los logros de la humanidad en el siglo XX. Se trata de permitir el acceso de todas las personas a niveles mínimos de seguridad ante los denominados riesgos o contingencias sociales, tales como, entre otros, la enfermedad, los accidentes, la vejez, el desempleo y la exclusión. La protección social, que incluye a la seguridad social y la rebasa, consiste en la intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diversos riesgos y vulnerabilidades, mantener su bienestar y aumentar su capacidad de hacer frente a los riesgos. La formación es un componente esencial de este concepto de protección social, en la medida en que ésta debe prever la rehabilitación de los trabajadores afectados por reducciones de plantilla, mediante servicios de capacitación y seguros de desempleo ofrecidos a los que han quedado sin trabajo<sup>49</sup>.

Aparecen aquí aquellas modalidades de formación más vinculadas con los riesgos sociales, y especialmente con el desempleo: la *formación de desempleados* o recalcificación profesional de los mismos, la *formación continua*, la recalcificación de *adultos*, y la formación de *jóvenes*, entre otras<sup>50</sup>.

22. El *diálogo social*, cuarto objetivo estratégico de la OIT considerado además como componente del trabajo decente, encuentra en la formación profesional un tema apropiado y una ocasión de coincidencia de intereses de los actores. En efecto, la *dualidad* de la formación profesional (por un lado derecho de los trabajadores y por el otro instrumento empresarial) ofrece un campo propicio para un diálogo que en momentos de políticas de ajuste y alta competencia comercial, se vuelve difícil y ríspido en torno a los temas tradicionales de negociación.

La varias veces citada Resolución sobre desarrollo de recursos humanos dedica extensos y acertados párrafos al diálogo social sobre formación.

Entre otras disposiciones, destaca el párrafo 18, según el cual, «los sindicatos y las asociaciones de empleadores (...) deberían contribuir a la formación haciéndose cargo de sus propias instituciones de formación y ofreciendo servicios de educación a sus miembros», para inmediatamente agregar que «particu-

<sup>49</sup> Informe del Secretario General de la ONU, *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*, Comisión de Desarrollo Social, 39º período de sesiones, 13-23 febrero 2001, cit. por BARRETTO GHIONE, Hugo, *Diálogo social y formación...*, cit., pág. 8.

<sup>50</sup> Véase también *supra*, párrafo 12.

larmente en los ámbitos del sector y de la empresa, la negociación colectiva puede ofrecer buenas condiciones para organizar e impartir la formación». El párrafo 19 subraya que «los interlocutores sociales deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación, compartir responsabilidades en la formulación de políticas de formación y educación y concertar asociaciones entre ellos o con los gobiernos para invertir en la formación, planificarla y llevarla a cabo». Y de inmediato agrega que «el gobierno debería establecer un marco para el establecimiento de asociaciones y de un diálogo social efectivo en el campo de la formación y el empleo».

Luego, el párrafo 20 comprueba que «el ámbito y eficacia del diálogo social y de las asociaciones en el campo de la formación se ven actualmente limitados por la capacidad y los recursos de los actores respectivos», con lo cual desemboca en el objetivo estratégico de la OIT de fortalecer a los actores sociales para promover el diálogo.

En lo que parece ser una importante conclusión sobre este aspecto, el párrafo 20 de la Resolución termina estableciendo que, «en su calidad de organización tripartita, la OIT debería liderar la cooperación internacional en la creación de capacidades en pos del establecimiento de un diálogo social y de asociaciones en el campo de la formación». Agrega, finalmente, que «tendrían que desplegarse esfuerzos adicionales en beneficio de los países en desarrollo».

En cumplimiento de este mandato, Cinterfor/OIT ha promovido, en cooperación con otras oficinas, departamentos y programas de la OIT, la realización de un conjunto de estudios sobre este tema y ha comenzado a publicar la Serie «Aportes para el Diálogo Social y la formación»<sup>51</sup>.

23. En mérito a lo que se viene de explicar, el presente estudio se dividirá en cuatro partes, cada una de las cuales abordará el papel de la formación profesional en la consecución de los objetivos estratégicos de la OIT que, a su vez, han sido considerados como componentes del concepto y del objetivo del trabajo decente.

<sup>51</sup> En ella se han publicado ya los siguientes títulos: ROSENBAUM RÍMOLO, Jorge, *Negociación colectiva sobre formación en el Mercosur*, Montevideo 2000; CAPPELLETTI, Beatriz y otros, *Actores sociales y formación en Argentina*, Montevideo 2000; DIEESE, *Diálogo social sobre formação no Brasil*, Montevideo 2000; REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Diálogo social sobre formación en México*, Montevideo 2000; CÉSPEDES, Roberto, *Diálogo social sobre formación en Paraguay*, Montevideo 2001; ROSENBAUM RÍMOLO, Jorge, *Diálogo social sobre formación en Uruguay*, Montevideo 2001; y BARRETTO GHIONE, Hugo, *Diálogo social y formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México*, Montevideo 2001.

## II LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y SU RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES

### El derecho a la formación profesional

24. Ya se señaló que hoy en día el derecho a la formación profesional está reconocido como uno de los derechos humanos en gran parte de Declaraciones y Pactos sobre derechos fundamentales y en diversas constituciones nacionales<sup>52</sup>. No corresponde, por tanto, reiterar ni fundamentar aquí tal afirmación sino solamente remitirse a lo expresado. Puede sí, agregarse, que la legislación de los diversos países va, cada vez más, delineando y reglamentando las particularidades y alcances de ese derecho. En la actualidad, puede decirse que el derecho a la capacitación forma parte de la legislación laboral o de la elaboración doctrinal del Derecho del trabajo de un número creciente de países.

Esa misma circunstancia se refleja en las competencias de la Administración del trabajo, ya que los Ministerios respectivos asumen competencias en materia formativa, desarrollando institucionalidades especializadas y a veces incorporando estas atribuciones en su propia denominación. Tal el caso, por ejemplo, de Argentina («Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos») y de Francia («Ministerio de Empleo y Formación»).

25. Por otro lado, el reconocimiento de la existencia de un derecho subjetivo del trabajador a la formación profesional, plantea, al mismo tiempo, la contrapartida: el trabajador tendría la obligación de hacer lo posible, de buena fe, para aprovechar la capacitación que se le brinda. Se trataría de lo que en Derecho se denomina una *obligación de medio* (y no *de resultado*): el trabajador no tendría la obligación de «garantizar» la consecución de los niveles de competencia pretendidos a través de la acción de capacitación -lo que podría estar fuera de su alcance-, pero sí tendría la obligación de hacer los esfuerzos razonables para aprovecharla.

| <sup>52</sup> *Supra*, párrafo 13.

26. Como también se adelantó, el solo hecho de constituir un derecho fundamental, convierte a la formación profesional en componente del trabajo decente, ya que no se concibe un trabajo que merezca el calificativo de decente si no incluye la vigencia de los derechos humanos. Pero además de eso, como también se adelantó, el derecho a la formación profesional es condición de vigencia de otros derechos laborales, también fundamentales, como el mismo derecho al trabajo, a la remuneración justa, equitativa o suficiente, y a otros reconocidos con esa jerarquía, además de los incluidos en la Declaración de la OIT de 1998.

### **El derecho a la formación profesional y su vínculo con otros derechos fundamentales**

27. Aún en su formulación más sintética, el trabajo decente es, por lo menos, un trabajo de cantidad y *calidad* suficientes<sup>53</sup>, lo cual supone la vigencia efectiva de ciertos derechos. Un documento técnico elaborado por el Programa Piloto de Trabajo Decente de la OIT<sup>54</sup> incluye, como derechos de necesaria contemplación para que un trabajo o empleo pueda ser calificado como decente, a los siguientes:

- el derecho al trabajo o empleo, es decir, el acceso al empleo;
- el derecho a condiciones de trabajo equitativas;
- el derecho a una remuneración justa o suficiente;
- el derecho al trabajo seguro, entendido como aquel en el cual se garantiza la seguridad e higiene;
- el derecho a un empleo durable como protección para el caso de desocupación;
- el derecho a la protección social, incluida la seguridad social;
- el derecho a la formación profesional;
- el derecho a participar en la adopción de las decisiones que les afecten;
- además, por supuesto, de los otros principios y derechos consagrados en la Declaración de la OIT de 1998, como los de libertad sindical y negociación colectiva y de no discriminación.

La mención, en esta enumeración, del derecho a la formación como uno de los derechos que forman parte del trabajo decente, viene a ratificar la doble función de la formación profesional: por un lado es uno de los derechos que integran la noción del trabajo decente; y por otro lado, al mismo tiempo, es condición para la vigencia de otros derechos, también constitutivos del trabajo decente y por tanto, requisito de acceso a la decencia en el trabajo.

<sup>53</sup> BARRETTO GHIONE, Hugo, *Concepto y dimensiones del trabajo decente: entre la protección social básica y la participación de los trabajadores en la empresa*, inédito, párrafo 36.

<sup>54</sup> EGGER, Philippe y SENGENBERGER, Werner, *ob. cit.*, párrafo 1.

28. Es claro, por ejemplo, que el propio *derecho al trabajo* está condicionado, cada día más, por una formación apropiada. Ya se dijo, y se volverá sobre ello, que la formación profesional es un requisito de empleabilidad. Más aún, la calificación o las competencias del trabajador, que tradicionalmente solo eran tenidas en cuenta a la hora de su contratación, en la actualidad, en el marco de la producción flexible y del cambio tecnológico permanente, pasa a ser considerada durante toda la relación de trabajo. Es requisito de adaptabilidad a los cambios, de polifuncionalidad y, por lo tanto, de *conservación del empleo*. Por esta vía, el derecho a la formación no solo es requisito de acceso al empleo, sino que además lo es de *conservación y protección del empleo*.

29. Del mismo modo, las competencias del trabajador, determinadas por su capacitación, incidirán incuestionablemente en su *remuneración*, haciendo mucho más accesible el *salario justo y suficiente*. Y no solo eso, además aumentarán las posibilidades de *ascenso, promoción y carrera*, tal como lo prevé la Ley Federal del Trabajo de México, por ejemplo. En este último aspecto, la formación continua o permanente es esencial.

30. El derecho a la formación se vincula estrechamente, asimismo, con muchas *condiciones de trabajo*. Por un lado, parece claro que a mayor competencia laboral o profesional, mayores posibilidades de acceso a mejores condiciones de horario, descanso y ambiente de trabajo. Por otra parte, la realización del derecho a la formación -que como ya se ha dicho insistentemente, es en sí mismo un derecho fundamental y por tanto un valor y un objetivo por sí solo-, requiere la vigencia de algunos derechos y condiciones de trabajo específicos, como por ejemplo, el tiempo libre para formación y las guarderías.

En este marco es indispensable hacer una mención al Convenio Internacional del Trabajo 140 y la Recomendación 148 sobre licencia pagada de estudios y merece ser destacada una norma brasileña que prevé la suspensión del contrato de trabajo para formación, con control sindical y beca sustitutiva del salario durante el lapso de formación.

El desarrollo del tiempo libre para capacitación durante la relación de trabajo es una cuestión de gran importancia en el futuro, ya que vincula la reducción del tiempo de labor con la formación continua indispensable para la conservación del empleo y el aumento de su productividad. El tema se vincula así, con una de las tendencias avizoradas para el futuro, que podría ver a la actual relación de trabajo convertida en una relación alternativa de trabajo y formación<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> SUPIOT, Alain (coord.), *Trabajo y empleo*, trad. esp., Valencia 1999 y SUPIOT, Alain, *Transformaciones del trabajo y porvenir del Derecho laboral en Europa*, en Revista Internacional del Trabajo, Ginebra 1999, vol. 119 N° 1, pág. 35 y sigs.

31. El desarrollo de la formación estimula también la *motivación e involucramiento* del trabajador. Al mismo tiempo, parece claro que un trabajador más capacitado probablemente sea un trabajador más consciente de sus derechos y de sus obligaciones, es decir, un trabajador más responsable y en mejores condiciones para participar. Así, la *participación* del trabajador en las decisiones que le afectan tiene mejores condiciones de realización si aquél posee mayor y mejor profesionalidad.

De tal forma, podría concluirse este apartado recogiendo una formulación de la doctrina reciente, según la cual la consecución del objetivo del trabajo decente supone dos niveles de acción en el terreno de los derechos laborales. *El primer nivel exige la protección de los derechos laborales básicos*, no solo de los previstos en la Declaración de la OIT de 1998, sino de todos aquellos consagrados como derechos humanos en los Pactos y Declaraciones internacionales, así como en las Constituciones nacionales. *El segundo nivel supone la promoción de la autonomía y la participación*<sup>56</sup>, instrumentos de perfeccionamiento de la ciudadanía laboral. La formación profesional es uno de aquellos derechos humanos a proteger, y al mismo tiempo, es un requisito de la referida participación y autonomía a promover.

### **La formación profesional como instrumento al servicio de la igualdad de oportunidades**

32. Centrando esta exposición en el papel de la formación profesional en la realización de los principios y derechos expresamente recogidos en la Declaración de la OIT de 1998, corresponde recordar que ellos son el reconocimiento y promoción de la libertad sindical y de la negociación colectiva, y la eliminación del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Los mismos, como ya se adelantó, constituyen parte esencial -podría decirse *mínima*- del trabajo decente. Y la formación profesional contribuye -a veces de manera fundamental e insustituible- a su consecución, especialmente en lo relacionado con la eliminación del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de la discriminación.

33. En efecto, la eliminación del trabajo forzoso depende de diversos factores, *uno de los cuales* es, sin duda, el acceso a determinados niveles de educación básica y de formación profesional sin los cuales, en determinados contextos económicos, políticos y jurídicos, será imposible la libre elección del trabajo.

34. Algo análogo puede decirse en relación con la eliminación del trabajo infantil, respecto de la cual las acciones prohibitivas y represivas deben ir acompañadas

<sup>56</sup> BARRETTO GHIONE, Hugo, *Concepto y dimensiones del trabajo decente...*, cit., párrafo 26 y sigs.

de otras, de largo aliento, que garanticen la permanencia del efecto disuasivo. Entre ellas, la educación básica es esencial y en buena medida también lo es la educación para el trabajo. Así lo prevé el primer informe del Director General de la OIT sobre el trabajo decente, que destaca que no basta con impedir que los niños trabajen, sino que además es menester ofrecerles «oportunidades de educación» y «variantes educativas apropiadas»<sup>57</sup>.

35. Está claro, a su vez, que la proscripción de la discriminación laboral requiere la promoción de la igualdad, especialmente en aquellas áreas más expuestas a los actos discriminatorios. Discapacitados, jóvenes y mujeres, son tres de los colectivos que más frecuentemente sufren dificultades en el empleo, los dos primeros especialmente en materia de contratación.

36. Respecto de las personas con capacidad diferenciada, debe resaltarse una previsión de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, que además de incluir el derecho a la formación profesional entre los fundamentales de la región, incluye una referencia especial a la formación de discapacitados. Luego de proclamar que «las personas con discapacidades físicas o mentales serán tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral», el artículo 2 dispone que «los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas efectivas, especialmente en lo que se refiere a la educación, formación, readaptación y orientación profesional»..., etc.

37. Demás está decir que los jóvenes constituyen otro grupo con dificultades de acceso al empleo, para mitigar las cuales es fundamental el papel de la formación profesional. Durante la última década, a pesar de los avances realizados en materia educativa, el mercado de trabajo todavía no ha sido capaz de generar fluidamente empleos de calidad suficiente para la población que ingresa a dicho mercado. La dinámica del empleo se basa en el crecimiento de sectores de baja productividad, principalmente el autoempleo y la microempresa. La mayor parte de las jóvenes y los jóvenes, especialmente aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad en virtud del bajo nivel socioeconómico de sus hogares de origen y de las carencias que arrastran en materia de educación, tienden a encontrar trabajo en sectores de baja productividad, informales las más de las veces, en condiciones de contratación precaria, también como cuentapropistas e incluso como trabajadores no remunerados.

38. Se comprueba además, y en general, que la relación entre el mercado de empleo y el comportamiento de la economía ha cambiado. Cuando las economías entran recesión, se produce una retracción en la oferta de empleo y,

<sup>57</sup> OIT, *Trabajo decente*, cit., pág. 19.

consiguientemente, tiende a incrementarse el desempleo. Los períodos recesivos más largos generan situaciones de desempleo de larga duración que resultan difíciles de abatir aún cuando se retoma el ritmo de crecimiento. Esto se debe fundamentalmente a dos factores: primero, que quienes atraviesan una situación de desocupación de larga duración (un año o más) encuentran grandes dificultades para acceder a un empleo, aun cuando el nuevo contexto pueda ser más favorable; segundo, muchas personas simplemente optan por abandonar la búsqueda de empleo durante el período de recesión, pero retoman su búsqueda cuando la situación económica mejora, lo que provoca, a la par que el crecimiento de la oferta de empleo, un aumento de la demanda, lo que tiende a mantener los niveles de desempleo. Este tipo de relación entre ciclo económico y empleo afecta de modo particularmente grave a los jóvenes. Durante los períodos de crecimiento tienden a ser los últimos en incorporarse, mientras que durante los períodos recesivos son los primeros en verse descartados. El empleo juvenil se acompasa al ciclo económico, pero cuando éste se contrae, los jóvenes se ven más afectados que el resto de los grupos. Las tasas de desempleo juvenil, ante un período recesivo aumentan mucho más que el desempleo de los adultos, aun cuando ambos estén ligados a la evolución de la actividad global.

39. El comportamiento del desempleo, así como del subempleo, la informalidad y la inserción laboral precaria es, no obstante, disímil en función de la heterogeneidad interna que el propio colectivo juvenil posee. Si el solo hecho de ser joven implica una mayor probabilidad de resultar afectado por estos problemas, resulta a su vez y en muchos casos reforzada e incrementada esa misma probabilidad por otros factores concomitantes, tales como el sexo, la raza o el nivel socioeconómico de los jóvenes. La formación profesional aparece entonces y por un lado, como una herramienta positiva que puede reducir las inequidades intergeneracionales existentes en el mercado de trabajo. Pero también, y a través de estrategias focalizadas, como un factor que puede contribuir al combate de situaciones de exclusión complejas, como son las resultantes de la combinación de situaciones y características potencialmente generadoras de inequidad en las oportunidades de acceso a un trabajo decente. En el Capítulo III de este mismo documento se profundiza tanto en el diagnóstico de la situación de los jóvenes con relación al empleo y la formación profesional, como en las experiencias que en materia de políticas y programas específicamente destinados este colectivo se vienen desarrollando en los países de América Latina y el Caribe.

40. No podría dejar de mencionarse el factor racial entre los que, en determinadas condiciones, provocan discriminaciones en el trabajo. El análisis de las carreras formativas de esos sectores y de la medida en que su corrección pudiera igualar sus posibilidades laborales, no es desarrollada en este documento, habida cuenta de su especificidad, que requiere de un tratamiento especial. De todos modos, la cuestión debía ser consignada.



41. Claro que la promoción de la igualdad de género en las posibilidades de acceso al trabajo y de promoción en el empleo, es uno de los más importantes, a la par que uno de los que han generado más acciones y estudios. Por lo pronto, la misma Memoria del Director General de la OIT de 1999 ya había señalado que «para aplicar una política integrada en relación con la igualdad entre los sexos», sería necesario desarrollar «normas apropiadas en materia de formación y de personal, que aumenten las oportunidades de avance profesional de las mujeres».

42. En los inicios del siglo XXI resulta incuestionable que un desarrollo económico y social sostenible ha de estar centrado en las personas y, por tanto, asegurar - tanto en el ámbito público como privado- a las mujeres el ejercicio sin restricciones de todos los derechos y una participación plena y en igualdad de condiciones con los varones. A pesar de esto, la realidad muestra insistentemente lo lejos que aún se está de alcanzar un cumplimiento pleno de tal objetivo. Con diversos matices e intensidades según países y según condición social, cultural y económica, continúan imponiéndoseles restricciones, segmentaciones y sobreexigencias que limitan sus derechos humanos básicos, su ejercicio ciudadano y, de manera especialmente contundente, el acceso al empleo y al desarrollo personal y profesional. Esto pone de manifiesto la necesidad de persistir e incrementar en los esfuerzos y las acciones para su superación.

43. En América Latina la problemática del empleo y la formación profesional y técnica muestra que la inclusión y abordaje de la “*equidad de género*” en la agenda de las respectivas políticas públicas es reciente, heterogénea y fragmentada. Ha sido producto del notorio incremento de la participación femenina en la educación y en la población económicamente activa, del esfuerzo y legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en las últimas dos décadas y, del tipo y calidad del conocimiento que se ha producido sobre las relaciones de género. Para lograr estar presente, con mayor énfasis, tanto en los programas de cooperación internacional como en las políticas nacionales, ha necesitado del marco de un creciente consenso internacional en torno a la necesidad de una mayor equidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo así como del emerger de la preocupación por las amenazas a la calidad de vida y al medio ambiente. Este consenso se traduce en un mayor compromiso de lucha contra la pobreza y un mayor énfasis en la igualdad de género. Asimismo, la preocupación por la calidad de vida está impulsando la valorización de la participación y las organizaciones colectivas. La presencia que comienza a adquirir en los últimos veinte años la demanda de *equidad de género*, se asienta y recoge los esfuerzos y lecciones aprendidas desde múltiples programas e intervenciones destinados a dar respuesta a las necesidades y problemáticas de la participación femenina y al reconocimiento de sus derechos y aportes al desarrollo.

44. Los diferentes sistemas de formación profesional latinoamericano han desarrollado distintos enfoques e implementando programas y acciones que han estado enmarcados y condicionados por la evolución de las tendencias globales y regionales respecto al modelo de desarrollo económico y social de nuestros países y también, por las ideas y concepciones respecto a lo femenino y lo masculino vigentes en la sociedad. Ello significó pasar, primero, por intervenciones de carácter remedial, asistencialista, de apoyo a la alfabetización y que para las mujeres enfatizaba la planificación familiar, la atención de salud y la capacitación en manualidades, economía del hogar, etc. A partir de los setenta, el aumento de la pobreza y el desempleo femenino, comenzó a llamar la atención sobre las actividades productivas y la necesidad de la generación de ingreso de las mujeres. Se asiste al auge de formación y apoyo al trabajo por cuenta propia y microempresarial, aunque, mayoritariamente, sin tomar en cuenta su factibilidad y sustentabilidad económica y humana. En los ochenta, se inician los programas específicos de formación profesional y técnica para mujeres. Al final de la década el énfasis se coloca en la participación de las áreas no tradicionales, articulándose con actividades microempresariales y con el propósito de diversificar las posibilidades de acceso a empleos mejor remunerados. Desde el punto de vista del género, este proceso expresa el tránsito desde un enfoque basado en las necesidades, especialmente de las mujeres pobres, que considera a las mujeres como beneficiarias pasivas de las políticas de desarrollo; hacia el criterio de un desarrollo para todos desde la perspectiva de los derechos humanos y al reconocimiento de la mujer en su condición de participante activa con derecho a acceder en condiciones de igualdad a sus beneficios. Desde las políticas de formación, revela sus esfuerzos por responder al contexto pero también cómo –de no mediar intervenciones específicas y claramente intencionales- interactúan con éste reproduciendo valores, normas y sesgos y reafirmando exclusiones y discriminaciones. La contracara de ello es el aprendizaje en torno a la potencialidad de la formación para incidir en su modificación.

45. Un ejemplo claro de esta compleja interacción es el de la segmentación profesional por género. Segmentación que está condicionada por la asignación social diferenciada por sexo, de roles, espacios y valorizaciones, transmitidas desde el hogar, reafirmada en el discurso escolar y cristalizada en las opciones vocacionales. La internalización de los estereotipos y de los preconceptos, por ejemplo, sobre la inadaptabilidad femenina para los trabajos técnicos, se traduce en mecanismos internos de represión que modelan deseos, expectativas y motivaciones de forma tal que algunas opciones profesionales se tornan “*naturalmente orientadas*” haciendo que las elecciones pautadas por normas se interpreten como auto-determinación. Asimismo, el sistema de formación presenta sus propias barreras internas, tales como la inexistencia o carencias de información y orientación ocupacional con enfoque de género; la persistencia de un lenguaje sexista en la divulgación y definición de la oferta, en los materiales didácticos, en los desarrollos

curriculares, así como en las prácticas y metodologías docentes; la falta de flexibilidad en la estructura de los cursos; la no inclusión de las necesidades femeninas en la infraestructura; una participación muy baja en los puestos directivos y como docentes en las áreas técnicas y tecnológicas. A ello se le agregan otros factores, como la escasa y/o lenta pertinencia y actualización de la oferta formativa; una casi inexistente intermediación laboral y ausencia de formación sobre búsqueda de empleo, que afecta especialmente a las mujeres, pues ellas requieren de especiales apoyos para romper con los prejuicios vigentes y acceder a las áreas de actividad innovadoras o con mayores y mejores posibilidades. El resultado se manifiesta en la segmentación a doble vía -por niveles y especialidades- que, pese a los esfuerzos realizados, sigue caracterizando a la participación femenina en la formación profesional en la región, segmentación que confirma y refuerza la del mercado de trabajo.

46. La doble convicción de que la superación de este interjuego reclama de la formulación de programas y estrategias que aborden globalmente la problemática de la participación femenina, y de que la relación de las políticas de formación profesional con el contexto puede y debe ser a doble vía, impulsa y promueve, en los inicios de los noventa, la priorización del objetivo de *equidad* y, en particular, el de *equidad de género*. El contexto condiciona y determina la actividad formativa y, al mismo tiempo, la interpela y desafía. Las políticas de formación deben ser pertinentes y acordes con los requerimientos del desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, pueden y deben constituirse en un instrumento de lucha contra las distintas manifestaciones de la exclusión social y de la inequidad que el mismo modelo de desarrollo ostenta. La OIT, al considerar que “la equidad de género es una cuestión de derechos humanos, de justicia social y un requisito para el desarrollo económico”, asume un papel proactivo en esta línea. En el ámbito de la formación profesional latinoamericana, se obtiene un salto cualitativo con el *Programa de Promoción de la Participación de la Mujer en la Formación Técnica y Profesional*, coejecutado por la ex Consejería Regional para la Mujer Trabajadora del Centro de Formación Internacional de Turín y Cinterfor/OIT, en el que participaron quince instituciones de formación profesional demostrando su interés y capacidad para encarar acciones en esta materia.<sup>58</sup> La sinergia lograda por este programa a nivel de difusión e intercambio de metodologías y estrategias y de una propuesta global sobre cómo actuar desde las políticas de formación para mejorar e incrementar la equidad de género en el empleo y en la formación, así como en la creación de redes de apoyo y cooperación, lo transformó en uno de los principales referentes sobre la temática que alimentó conceptual y metodo-

<sup>58</sup> CONET (Argentina), SENAI Y SENAC (Brasil), SENA (Colombia), INA (Costa Rica), INACAP (Chile), SECAP (Ecuador), DGCC e ICIC (México), INATEC (Nicaragua), SENATI (Perú), INFOTEP (República Dominicana), Instituto ORT y CETP/UTU (Uruguay) e INCE (Venezuela).

lógicamente el diseño y la instrumentación de políticas formativas con perspectiva de género. En el Capítulo III de este documento se profundiza en las diversas experiencias que a este respecto y en la región, se vienen implementando.

### III

## FORMACIÓN PROFESIONAL Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

47. Crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y un empleo decorosos, constituye uno de los objetivos estratégicos de la OIT para el bienio 2002-2003. Trabajo decente; apoyo a la política de empleo; inversión en el desarrollo de conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad; y creación de empleos, son las líneas de acción a través de las cuales se propone actuar con relación a tal objetivo. Existe claramente una ligazón directa entre la formación profesional y la inversión en conocimientos y el desarrollo de la empleabilidad, y resulta igualmente relevante el aporte que la formación puede realizar en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo y a las estrategias de mejoramiento de la productividad y la competitividad. En este capítulo se procura profundizar en la naturaleza de dicho aporte, tanto en el plano conceptual, como desde la experiencia regional en este campo.

### **Formación profesional, empleo y empleabilidad**

48. Entre los múltiples planos en los cuales la formación profesional resulta frecuentemente llamada a desempeñar un papel, se encuentra, de modo principal, el de las estrategias tendientes a incrementar el empleo disponible y su calidad. Ello lleva a que, más allá de las variantes existentes en lo que se conoce como “políticas activas de empleo”, la formación profesional aparezca siempre como un componente estratégico o, cuando menos, fundamental en éstas.

49. Su vínculo con tales temas es indudable y se deriva de su misión original y principal: la de preparar a las personas para el mundo del trabajo. Es en función de dicha misión que la formación profesional apunta a desarrollar capacidades para insertarse eficazmente en organizaciones productivas, sean éstas de bienes o de servicios. Se establece así una correspondencia, al menos teórica, entre lo que el trabajo demanda en términos de conocimientos, habilidades y destrezas y los que la formación profesional entrega o transmite.

50. Es en función de dicha correspondencia que se ha buscado una respuesta desde el campo de la formación profesional, toda vez que el fenómeno del desempleo se extiende asumiendo no solo una magnitud mayor sino también características estructurales y permanentes. Sin embargo, esta búsqueda olvida con frecuencia que la formación profesional solo puede de forma directa ocuparse de adecuar sus contenidos y métodos a la realidad productiva, tecnológica y laboral, pero en ningún caso ser una fuente genuina de generación de empleos.

51. En materia de desempleo es frecuente la realización de análisis que procuran una desagregación de sus causas. Dichos análisis arriban por lo general a la determinación de que el desempleo se debe mayoritariamente a causas de orden estructural, vale decir, referidas a la escasa capacidad de generar empleos de la economía en su conjunto por factores tales como: la falta de inversión (pública o privada), los problemas en materia de competitividad de las empresas y sectores económicos, la reconversión y actualización tecnológica, entre otros. Las otras dos causas que usualmente se refieren para explicar parte del desempleo radican, bien en la inexistencia o ineficacia de los canales de comunicación e información que permiten la articulación entre oferta y demanda de empleo, bien en el desajuste entre la estructura de competencias requeridas por las empresas y el mercado de trabajo en general y las competencias ofrecidas por los sistemas de educación y de formación profesional en particular.

52. Al ser las dos causas mencionadas en último lugar las que explican solo una parte del desempleo, es claro que las acciones que a su solución puedan encaminarse no podrán dar cuenta del problema globalmente considerado. Sin embargo, el hecho de que dichas acciones tengan un papel potencialmente secundario no ha de llevar a la conclusión de su necesaria futilidad. Por el contrario, y aunque los efectos puedan ser limitados, la acción en tales campos es imprescindible. Y para reforzar este concepto, vale la consideración de que es justamente aquí donde los aportes tanto de la formación como de la orientación profesional pueden ser más efectivos y visibles.

53. La necesidad de una adecuada articulación entre los servicios de formación y orientación profesional aparecía ya claramente manifestada en el Convenio Internacional del Trabajo 142 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos, de 1975. Allí se establece en el Artículo 1, punto 1, que *“Todo miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos de empleo”*. Esta línea conceptual ha sido retomada más recientemente a través de la Resolución sobre el desarrollo de recursos humanos adoptada durante la 88° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2000; allí se expresa que *“Además de la*

*educación y la formación, los servicios de orientación profesional y de colocación (servicios de desarrollo de la carrera) que abarquen la educación y el asesoramiento en materia de carrera, asesoramiento para el empleo e información sobre educación, formación y mercado de trabajo, son medidas todas que desempeñan un papel esencial en el desarrollo de recursos humanos”* (punto 8, segundo párrafo).

54. En sintonía con lo anterior, pero basados fundamentalmente en el diagnóstico de sus propias situaciones, la gran mayoría de los países de la región han desarrollado estrategias de articulación entre los servicios de formación y de orientación profesional y colocación.

55. Por otra parte, la búsqueda de una adecuada correspondencia entre la estructura de competencias ofrecida y los requerimientos actuales o emergentes de las empresas y el mercado de trabajo en general, es probablemente uno de los desarrollos más sistemáticos y vertebrales de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Se trata de una labor que, por un lado, hace referencia a los perfiles demandados pero también, y por otra parte, a las nuevas exigencias en materia de actualización tecnológica, de enfoques aplicados a la organización y gestión de la producción y el trabajo, y a la conformación de públicos más amplios y heterogéneos que demandan servicios de formación profesional.

56. Tales esfuerzos se vienen desarrollando tanto desde el ámbito de las instituciones de formación profesional, como de los Ministerios de Trabajo y de Educación; apuntan fundamentalmente al mejoramiento de lo que en estos tiempos se conoce como “empleabilidad”. La empleabilidad posee, obviamente, un nexo tanto conceptual como práctico con el empleo. Ella *abarca las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida*. Esto implica que, por un lado, la inversión en la mejora de la empleabilidad de las personas puede incidir positivamente en la reducción de aquel tipo de desempleo que se debe a la falta de personal debidamente calificado para oportunidades de empleo ya existentes. Pero también puede tener un efecto deseable en otro sentido, ya que si las condiciones de acceso a las oportunidades de formación son equitativas y, por tanto, también lo es el acceso al logro de mejores niveles de empleabilidad, es posible adelantar que tenderán a ser análogamente equitativas las oportunidades de acceso al empleo, aun en contextos de estancamiento o retracción de éste último.

57. Dentro de lo que es el crítico panorama que manifiestan las altas tasas de desempleo que afectan a un gran número de trabajadores de la mayoría de los

países de la región, existe un problema especialmente grave, cual es el del desempleo de larga duración. El desempleo que se prolonga por períodos superiores a un año acarrea a las personas que lo sufren consecuencias que van más allá de la falta de un ingreso regular. Tales trabajadores y trabajadoras ven en esa forma no solo minada la actualización de sus conocimientos, sino también sus vínculos o, como ha dado en llamarse, su “capital social”, lo que acaba reforzando su exclusión del mercado de trabajo. Desde este punto de vista, la formación profesional puede ser una herramienta que contribuya a contrarrestar, al menos parcialmente, los efectos nocivos del desempleo de larga duración, al permitir una mayor rotación en el empleo y evitar los riesgos de desactualización que se derivan de tales situaciones.

58. De lo expresado resulta entonces que la formación profesional no es una condición suficiente para acometer el problema del desempleo, aunque sí es absolutamente necesaria. En términos generales, la formación profesional constituye una de las herramientas que, combinada con otras, puede contribuir a establecer una plataforma para abordar la problemática del empleo.

59. ¿Por qué poner el énfasis en la empleabilidad y qué quiere decir formar para la empleabilidad en el actual contexto? Se fundamenta en una doble convicción: por un lado, en que, tal como se señalara, el empleo en el actual contexto ya no se genera masivamente y necesita ser creado mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación. Su conservación requiere de una aptitud de adaptación y aprendizaje constantes para poder enfrentar los cambios en los contenidos y en las modalidades de hacer las cosas; de ahí la priorización de la empleabilidad. Por otro, en el hecho de que la empleabilidad tiene también relación con procesos que ocurren en distintos niveles: estructurales, normativos, culturales; por ejemplo, los paradigmas productivos, organizacionales y de relaciones de género inciden en la demanda de trabajo y la posición socio-educativa de las personas haciendo que algunos colectivos sociales tengan mayores dificultades para insertarse y desarrollarse laboralmente.

60. Una mención especial merece el impacto que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están produciendo en las estrategias de competitividad y productividad de los países, regiones, sectores y empresas y sus implicancias para la empleabilidad de las personas. Dichas tecnologías poseen un marcado efecto sobre los costos de producción, posibilitando la coexistencia de altos niveles de crecimiento con baja inflación. Paulatinamente comienza a percibirse que los mercados electrónicos pueden ser más transparentes que los tradicionales, con menores costos de transacción y con el resultado de cambios sustanciales en las relaciones de precios establecidas. Al respecto, existen evidencias en el sentido de que los mercados electrónicos pueden resultar un 15% o más baratos para los consumidores. En consecuencia, el sector de las TIC es el



que registra el más rápido crecimiento en los países industrializados. La “brecha digital” entre estos países y los de otras regiones como América Latina y el Caribe, se constituye en un desafío de primer orden en función de sus consecuencias en materia de competitividad y productividad, desafío que se traslada en toda su magnitud a las instituciones, sistemas y políticas de formación profesional. En éste último plano las TIC vienen planteando exigencias no solo en términos de los contenidos formativos, sino también de las propias modalidades y metodologías de enseñanza-aprendizaje. Resulta un imperativo el dotar a los trabajadores y trabajadoras de los conocimientos y herramientas necesarias para el dominio y aprovechamiento de dichas tecnologías, ya que cada vez más esto se transforma en un componente clave de su empleabilidad. También cabe a la formación profesional acometer el reto de que el acceso a las competencias necesarias para la utilización de la TIC sea lo más universal y equitativo posible, de modo tal que la brecha digital existente a escala global no se reproduzca y profundice en las propias sociedades nacionales. Adicionalmente, las TIC poseen una simultánea característica de fin y medio: su apropiación y dominio por los trabajadores son un objetivo en sí mismo, pero a la vez ellas ofrecen mayores e innovadoras alternativas para desarrollar una oferta de formación más flexible y cubriendo áreas geográficas y colectivos que hoy no acceden a los servicios formativos más clásicos.

61. La empleabilidad también está relacionada con factores de carácter personal. Individuos provenientes de un mismo medio social y que cuenten con los mismos recursos formativos pueden interpretar de forma diferente una misma situación. Así, es posible que ellos asuman un rol activo o pasivo con relación a su historia laboral y, en consecuencia, movilizar de forma diferente los recursos que poseen. Al pensar la empleabilidad desde la formación, es preciso tomar en cuenta los aspectos culturales y personales, ya que es sobre éstos últimos que las personas pueden tener un control más director, no solo en lo que refiere al empleo, sino también en lo que respecta al desarrollo personal y la integración social.

62. Por ello, formar para la empleabilidad en el actual contexto quiere decir:

- fortalecer las capacidades de las personas para que mejoren sus posibilidades de inserción laboral mediante el desarrollo de competencias claves que disminuyan el riesgo de la obsolescencia y permitan a hombres y mujeres permanecer activos y productivos a lo largo de su vida, no necesariamente en un mismo puesto o actividad;
- formar para un aprendizaje permanente y complejo que implica: aprender a aprender, aprender a ser y aprender a hacer;
- apoyar a las personas para que identifiquen los obstáculos internos y externos que interfieren en el logro de sus objetivos y valoren sus habilidades y saberes así como las demandas y competencias requeridas en el mundo del trabajo. In-

cluye la información y orientación sobre el mercado educativo y de trabajo que despliegue la diversidad de alternativas, sus exigencias y sus posibilidades, eliminando estereotipos que encasillan los trabajos como femeninos y masculinos y facilite la búsqueda y/o generación de trabajo.

### **La formación profesional en las políticas activas de empleo**

63. Las políticas de empleo han asistido en América Latina y el Caribe a un proceso de transformación que se encuentra en directa relación con los cambios acontecidos en materia de organización, distribución y características del trabajo en general, y del empleo en particular.

64. En el pasado las políticas de mercado de trabajo apuntaban fundamentalmente a subsanar los efectos perjudiciales que en materia de empleo acarrearaban los períodos de recesión en la economía. Si bien se entendía que, en el largo plazo, la tendencia de esta última era hacia el crecimiento sostenido y que, simultáneamente, algo análogo habría de suceder con el empleo, tales períodos de recesión y de desempleo poseían consecuencias graves aunque solo fueran de un alcance acotado, coyuntural. La expansión y desarrollo de los sistemas de cobertura social del tipo de los seguros de desempleo, sumados a las políticas de empleo de emergencia, eran las estrategias predominantes. Al no existir un problema de desempleo estructural y permanente, se entendía que con tales acciones y políticas se daba cuenta adecuadamente de este problema a la vez cíclico y coyuntural.

65. La instalación no solo de períodos recesivos de mayor duración, sino también y fundamentalmente del desempleo como un problema permanente y resistente incluso a los ciclos de crecimiento, vino a presionar en el sentido de una necesaria reformulación de las estrategias a ser aplicadas. Lo que actualmente se conoce como “políticas activas de empleo” aparecen justamente adjetivadas de tal forma en la medida que existe una intencionalidad explícita de diferenciarlas de aquellas políticas del pasado, hoy rebautizadas como “políticas pasivas” o “remediales”.

66. Las políticas activas de empleo se proponen, también, actuar en un sentido estratégico e integrador. No constituyen como tales medidas unilaterales de un solo y específico ámbito institucional, y siempre involucran un cierto grado de complejidad en cuanto despliegan un abanico de acciones orientadas por los mismos objetivos. Si bien presentan una gran variedad en sus formas de diseño y aplicación, su principal característica común reside en que buscan incidir en aquellos factores que influyen en la reducción o falta de crecimiento en la oferta de empleo, así como en los que tienden a provocar rigidez, falta de adaptación o

incomunicación entre oferta y demanda de empleo. Esto no implica la desaparición de los mecanismos clásicos como los seguros por desempleo, sino, más bien buscar una complementación de los sistemas que comenzaron a verse desbordados por la magnitud, extensión y gravedad de los problemas existentes en el mercado de trabajo. En pocas palabras, se trataría de políticas que apuntan más a las causas que a las consecuencias últimas.

67. De forma paralela al desarrollo de dichas políticas, se encuentra abierto el debate en torno a su articulación con otros planos de la política pública, como ser la económica, la tecnológica o la educativa. Esto es así porque cada vez se reconoce más la influencia determinante que sobre el comportamiento del empleo poseen medidas como las tasas de cambio, las tasas de interés, el apoyo a la innovación y desarrollo científico y tecnológico, o las inversiones en educación con efecto en el largo plazo, a través de su impacto en la competitividad y la productividad.

68. Las políticas activas de empleo que se vienen implementando poseen, con diferente grado de desarrollo, los siguientes rasgos:

- son dispositivos de política complejos, que tienden a incluir diferentes tipos de acciones, estímulos, ocasionalmente subsidios, y que cada vez más involucran de forma transversal a diversos organismos públicos e incorporan en diversas fases a actores privados y de la sociedad civil, muchas veces propendiendo a una descentralización de diferentes fases de la implementación de las acciones;
- desarrollan instrumentos de prospección u observación del mercado de trabajo, procurando determinar las tendencias en términos cuantitativos en la generación o disminución de empleo, así como los cambios en los contenidos del trabajo;
- establecen servicios de información y orientación laboral, bajo el supuesto de que al menos una parte del desempleo se produce no por causas estructurales, sino por una ineficiente comunicación entre oferta y demanda;
- incorporan como elemento central a la capacitación, en el entendido de que también parte de la inadecuación entre oferta y demanda se debe a una falta de correspondencia entre las calificaciones de que disponen los demandantes de empleo y los requerimientos que a este respecto efectivamente plantean los oferentes;
- complementan, además, estas acciones, con otras destinadas suplir falencias en otros planos: formación personal y social, formación ocupacional, pasantías, etc.

69. Más allá del grado de concreción que en cada caso nacional posean estas características comunes, importa aquí abordar de forma más detallada la cuestión del papel que la formación profesional y la capacitación desempeñan en el

marco de las políticas activas de empleo. El componente formativo asume, en este marco, características diferentes en función, en primer lugar, del tipo de población objetivo que los distintos programas o proyectos se colocan como meta. De forma esquemática, es posible encontrar las siguientes situaciones:

- *La formación y capacitación de tipo inicial, destinada a jóvenes buscadores de trabajo por primera vez*, en el marco de los programas de capacitación y empleo juvenil. Programas como el **“Chile Joven” (Chile)**, **“Proyecto Joven” (Argentina)**, el **Subprograma de Capacitación de Jóvenes** en el marco del **Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes y Trabajadores en Empresas – PROCAL- (Bolivia)**, el **Programa de Oportunidades de Formación para Egresados de Escuela -School-Leavers Training Opportunities Programme, SL-TOP)- (Jamaica)**, **“Projoven” (Perú)** o **“Projoven” (Uruguay)**, actúan sobre esta población entregando una capacitación técnica usualmente de corta duración (3-4 meses) en oficios, la cual es complementada con acciones de orientación laboral y pasantías que posibilitan el tránsito por una primera experiencia laboral.

- *La capacitación orientada a la recalificación de trabajadores desempleados o en riesgo de perder su empleo*. Esto puede incluir desde cursos de complementación hasta la recalificación total en una nueva área de competencias. En este sentido, el **Programa de Becas a trabajadores en seguro de paro que lleva adelante el Ministerio de Trabajo con el financiamiento del Fondo de Reconversión Laboral (FRL) en Uruguay**, o los **programas que en Brasil se adelantan por diversas vías y ejecutores en el marco del PLANFOR y con financiamiento del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)**, buscan atender a este tipo de población bajo el supuesto de que una inversión social y personal en calificación redundará en una elevación de los niveles de empleabilidad de dichos trabajadores.

- *La formación y capacitación dirigida a trabajadores activos y empleados, con el fin de enfrentar procesos de reorganización, reestructuración productiva o de innovación tecnológica de empresas o sectores*. Es en este plano donde es posible encontrar más ejemplos de articulación de la formación profesional con la negociación colectiva por rama o por empresa, favorecida y estimulada por mecanismos disponibles desde el Estado, aunque también se revela como terreno fértil para el surgimiento de experiencias bipartitas de gestión de la formación. Un ejemplo de este tipo de programas dirigido a los trabajadores del sector público lo constituye el denominado **“Reconversión laboral de trabajadores de las empresas públicas capitalizadas” en Bolivia**. En el mismo sentido, pero en el ámbito privado, se podrían citar los **Comités Bipartitos de Capacitación por empresa en Chile**, las experiencias de la **Fábrica Nacional de Papel y de la industria de la construcción en Uruguay**, o algunos de los componentes del

**Programa Integrar** llevado adelante por la **Confederación Nacional de los Meta-lúrgicos de la Central Única de Trabajadores del Brasil**, con financiamiento FAT.

- *La formación y capacitación destinada a microempresarios y cuentapropistas.* Usualmente inserta dentro de programas amplios que contemplan también acciones de asistencia técnica, y cursos orientados no solamente a una formación en oficios, sino a materias tales como acceso al crédito, mercadeo, articulación interempresarial, innovación tecnológica, administración y gestión, entre otros. La importancia asignada a este tipo de programas se apoya en el carácter relativamente dinámico que los sectores objetivos vienen demostrando en su capacidad de generación de empleo, aun cuando éste todavía revista características de precariedad. Ejemplos de este tipo de Programas es el “**Productores Agrícolas**” del **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo –SENCE- (Chile)** y el **Programa de Calidad Integral y Modernización –CIMO- (México)**.

- *La formación y capacitación entregada como un mecanismo complementario y facilitador para la generación de ingresos en grupos y sectores vulnerables.* Específicamente se encuentran comprendidos la mayoría de los programas destinados a mujeres jefas de hogar y sus objetivos pueden consistir tanto en la elevación de las condiciones de empleabilidad de la beneficiarias, el desarrollo de emprendimientos productivos y comerciales, o la generación de ingresos complementarios. Ejemplo de este tipo de iniciativas es el **Programa Piloteando Futuros** coordinado por el **Centro de Estudios de la Mujer** y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en **Argentina** y el **Programa Mujeres Jefas de Hogar** desarrollado por el **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)** conjuntamente con el **Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)** en **Chile**.

- *El desarrollo de calificaciones a escala local.* La **Formación Basada en la Comunidad (Community Based Training - CBT)** es uno de los programas especiales del **HEART/NTA de Jamaica**. Éste generalmente se implementa a través de ONGs y otro tipo de organizaciones que operan a escala local. El contenido de los programas de formación es orientado por las necesidades y demandas locales en materia de conocimientos, capacidades y habilidades, y los programas suelen acompañar y complementar proyectos de creación de empresas a escala regional o local. El HEART/NTA planea diversificar las fuentes de financiación de los programas CBT a través de la incorporación de instrumentos/herramientas de generación de ingresos en los mismos. El **Programa de Aprendizaje para Actividades de Generación de Ingresos (Learning for Earnings Activities Programme - LEAP)** es un programa mixto, que ofrece tanto hospedaje, comida y servicios de salud, como formación profesional remedial y básica para niños de la calle.

De los programas que atienden las necesidades particulares de determinados grupos objetivo, incluido el LEAP, participan anualmente alrededor de 1000

personas. El total de participantes de proyectos de base comunal para el bienio 1999/2000 fue de 2770.

El **Proyecto Calificaciones 2000**, también ejecutado por HEART/NTA, y que fuera lanzado con la cooperación del Programa Mundial de Alimentos en 1995 (la asistencia del PMA finalizó en el año 2000) tiene por objetivo que las personas que se encuentran en situación de pobreza, y que no hayan terminado la educación básica, puedan obtener ingresos que les permitan subsistir y, simultáneamente, que mejoren su perfil educativo como base para una formación profesional posterior. Para el año 1998, habían participado del Proyecto Calificaciones 2000 aproximadamente 3000 personas, a través de 36 proyectos diferentes. Al Proyecto le llevó mas tiempo del esperado a priori el lograr un apoyo suficiente del sector empresarial y poder, de esta forma, tener un esquema de financiación eficiente a través de la asociación con aquel y de la incorporación de importantes componentes de generación de ingresos en el programa. Durante el bienio 1999/2000 participaron del proyecto 2093 personas.

70. La anterior enumeración no agota la variedad de combinaciones que resulta tanto de la existencia en el ámbito de cada país de diversas líneas de acción, como del hecho de que muchos programas atienden poblaciones y situaciones diversas, amén de contener también diversos proyectos a su interior. Importa sin embargo destacar el papel central que, a través de las distintas variantes existentes, desempeñan siempre la formación y la capacitación. Si bien es posible encontrar muchas variantes entre las experiencias de los diversos países, es posible identificar una serie de rasgos comunes de tales políticas. El primero y principal es el de su tendencia a combinar diversos instrumentos de política social y económica, su preocupación por atender a las diversas dimensiones del problema del empleo y el desempleo, así como un mayor énfasis en la focalización comparadas con las políticas universalistas aplicadas en otros períodos.

71. Entre los componentes que es dable encontrar dentro de la nueva generación de políticas activas de mercado de trabajo están:

- mecanismos de asistencia económica a trabajadores que buscan calificarse o recalificarse, tales como becas de capacitación;
- mecanismos de apoyo a la inserción laboral, ya sea mediante el desarrollo de servicios de información e intermediación laboral, o mediante la negociación con las empresas de períodos de pasantía bajo la figura legal de “contratos de aprendizaje”;
- mecanismos de asistencia financiera, fundamentalmente crediticia, a unidades productivas y de servicios, o bien de exención de impuestos contra actividades de capacitación y desarrollo de personal;

- mecanismos de asistencia técnica y consultoría a unidades productivas en aspectos tales como: planificación, administración contable, administración y desarrollo de recursos humanos, desarrollo y transferencia tecnológica, comercialización, marketing, desarrollo de alianzas estratégicas, etc;
- dispositivos de estímulo a la oferta de capacitación y formación profesional, fundamentalmente a través de la licitación de la ejecución de los programas públicos.

72. Sin embargo, e independientemente de las formas específicas que puedan adoptar tales políticas, ellas tienen siempre como un componente vertebral a la formación profesional y la capacitación. El tipo concreto de oferta formativa se adapta, en general, a los requerimientos y características de los diferentes grupos o colectivos a atender.

### **La formación profesional en las estrategias de mejoramiento de la productividad**

73. De acuerdo a una definición general, la productividad es la relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla. En consecuencia, la productividad se define como el uso eficiente de recursos –trabajo, capital, tierra, materiales, energía, información- en la producción de diversos bienes y servicios. También puede ella definirse como la relación entre los resultados y el tiempo que lleva conseguirlos: cuanto menor tiempo lleve lograr el resultado deseado, más productivo es un sistema. Si bien en ocasiones la productividad se vincula con la intensidad del trabajo, esto significa las más de las veces un exceso de esfuerzo o “incremento” del trabajo, lo cual redundará en general en aumentos muy reducidos de la productividad. Como suele decirse, la esencia del mejoramiento de la productividad es trabajar de manera más inteligente, no más dura<sup>59</sup>.

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

75. Diversos estudios han mostrado una correlación positiva entre la educación y la formación, y la productividad. Inclusive una comparación básica del rendimiento económico entre diferentes países demuestra que los mejores resultados,

<sup>59</sup> PROKOPENKO, Joseph, *La gestión de la productividad*, Manual práctico, Ginebra, OIT, 1989, pág. 3-4.

tanto en lo que respecta al nivel de productividad como a la tasa de crecimiento económico, se obtienen en aquellos en donde las personas están mejor instruidas<sup>60</sup>.

76. En última instancia, la tecnología es un producto de la educación, la cultura, la creatividad, la motivación y los sistemas de administración. A largo plazo, es posible entender a la productividad como un tipo de mentalidad, basada en la educación y la cultura, que desarrolla la capacidad de organizar. Por lo tanto, la educación y la formación profesional se pueden considerar como medios importantes de acelerar el perfeccionamiento de la fuerza de trabajo y su calidad. Las personas son el principal recurso productivo en el largo plazo y, en consecuencia, el factor más importante. A su vez, dicho factor posee posibilidades potenciales ilimitadas de desarrollo.

77. La mundialización y la rápida evolución de los sistemas de producción engendran a la vez nuevas oportunidades y problemas para el empleo. En todo el mundo, las empresas tienen que adaptarse lo antes posible a nuevas técnicas, a nuevos competidores y a los flujos financieros errabundos, lo cual suele ir en detrimento del empleo, especialmente en las grandes empresas, ya que se reorganiza el trabajo para lograr objetivos de productividad, o se introducen sistemas de producción de alto coeficiente de capital para satisfacer las normas de calidad que exigen los mercados mundiales.

78. La rápida elevación de la productividad, especialmente en la industria, ha incitado a ciertos observadores a afirmar que el coeficiente de empleos del crecimiento ha menguado de manera permanente. Las investigaciones de la OIT no confirman semejante hipótesis, debido en gran parte a un crecimiento más rápido del empleo en otros sectores, sobre todo en el de los servicios. Pero hay una polarización creciente de los mercados de trabajo, al exigirse ahora calificaciones superiores, a la vez que la necesidad de bajar los costos ha traído consigo una proliferación de puestos de trabajo poco remunerados, mal protegidos y, con frecuencia, pasajeros. A consecuencia de todo ello, la desestructuración de la economía ha corrido pareja con el crecimiento de unos sistemas de producción técnicamente muy complejos.

79. En muchos países, el ajuste estructural y las nuevas ventajas competitivas parecen incitar a una reestructuración incesante de las grandes empresas, lo cual suele traer consigo una reducción de su plantilla. Esas reducciones de plantilla vienen afectando a millones de trabajadores. Muchos estudios demuestran actualmente que el modo en que se hace esto recorta a menudo el funcionamiento

| <sup>60</sup> Idem, pág. 264.



y los logros de la empresa y engendra nuevas reducciones de plantilla, las cuales, a juicio de altos dirigentes de empresa, socavan la confianza y el ánimo de los trabajadores y merman, además, la productividad.

80. En la mayoría de las economías el sector servicios concentra la mayor parte del empleo. Esto se ha acentuado en las últimas décadas, tanto en Estados Unidos como en América Latina y el Caribe. Por otro lado, se verifica que el valor de producto por ocupado promedio en la industria es superior al de servicios y también lo es su crecimiento. El lento crecimiento del producto por trabajador en los servicios implica la disminución de la productividad media de la economía y de las brechas intersectoriales de productividades. Esto último conduciría a incrementar el diferencial de salarios y a afectar la distribución de ingreso entre los ocupados.

81. En tales contextos, las políticas sociales pueden convertirse en un factor productivo al contribuir a que aumente la productividad y mejore el ambiente social. Es debido a ello que la OIT está sistematizando los datos que demuestran que la calidad del empleo puede resultar rentable por sí sola gracias a los progresos en materia de productividad. De esta forma se dispondrá de una base más sólida y más científica para resolver conflictos o concesiones mutuas aparentes entre la "cantidad" y la "calidad" de los puestos de trabajo. Paralelamente se viene preconizando la idea de que existen dos factores cruciales en la búsqueda simultánea de un trabajo decente y del mejoramiento de la productividad: primero, la inversión en conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad y, segundo, el trabajo sin riesgo mediante la seguridad y la salud en el trabajo.

82. Los gobiernos pueden crear asimismo empleos ampliando los servicios sociales. Al invertir en sectores como los de la sanidad, la educación, la nutrición y la formación técnica y profesional, engendran un empleo social. De un modo más inmediato, crean puestos de trabajo para el personal docente o sanitario del país. Pero están también los frutos de un empleo a más largo plazo: una población más sana, más instruida y más calificada es el medio más seguro para elevar la productividad y el nivel de vida.

83. A la hora de formular políticas, es posible realizar algunas consideraciones. La productividad del trabajo en América Latina y el Caribe es baja en el contexto internacional, y presenta además divergencias significativas y crecientes entre sectores a nivel nacional. A nivel internacional, los estudios disponibles conforman que la productividad promedio de la región es cercana a un tercio de la prevaeciente en los EE.UU. Por ejemplo, en Brasil y México producir un automóvil requiere entre 40 y 48 horas de trabajo, en tanto la misma unidad se produce en EE.UU con 25 horas de trabajo y en Japón con 17 horas. En la economía interna el sector de la microempresa concentra el 25% del empleo no agrícola y tiene una productividad por trabajador que se estima alcanza a solo un poco más del 15%

del nivel registrado en el sector moderno de la economía. Por lo tanto, no sólo es necesario aumentar la productividad global, sino también reducir los diferenciales entre sectores de la economía interna de los países.

84. Las empresas pequeñas están desempeñando un cometido cada vez más importante en los sistemas de producción en evolución, como parte integrante de una cadena de proveedores, redes locales de productores o modalidades de productividad menor para quienes no consiguen el acceso a un empleo en el sector informal. Aunque las grandes sociedades ejercen una fuerte influencia en la creación de empleos, en realidad son las empresas pequeñas las que crean la mayoría de los puestos de trabajo. Puede tratarse de una persona que trabaja por su cuenta en el sector informal o de unidades de producción complejas en las que haya decenas de asalariados. Muchos de esos puestos de trabajo proporcionan unos ingresos estables y un nuevo ambiente de trabajo, pero también hay un gran número de puestos de trabajo insatisfactorios, de poca productividad, peligrosos o carentes de la protección social más elemental.

### **La formación profesional y las estrategias de competitividad**

85. Resulta cada vez más frecuente la referencia a la formación profesional como un componente esencial dentro de las estrategias de mejora de la competitividad. En su acepción más literal, con el término competitividad se hace referencia a la capacidad de competir que posee una empresa, sector o país en el marco de la economía. Si bien este sentido ha tenido vigencia para todas las épocas, adquiere especial relevancia en el contexto actual de globalización económica, donde los procesos de apertura comercial permiten traslucir con mayor evidencia tanto las fortalezas como las debilidades de aquellos actores económicos.

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

87. Una de las principales diferencias entre uno y otro enfoque de la competitividad radica en el diferente alcance temporal de sus planteamientos de política. El primer enfoque es en general el adoptado con el objetivo de obtener resultados más

o menos inmediatos, frente a coyunturas que se revelan como adversas. El ejemplo típico y más actual es el de recurrir a una devaluación de la moneda nacional como forma de estimular la dinamización del sector exportador, ya sea como medida unilateral o como reacción a decisiones similares de otros Estados. Tales medidas poseen un efecto casi inmediato y es en virtud de esto que constituyen las formas más usuales de estrategias de incremento de la competitividad.

88. El enfoque de la competitividad sistémica apunta, en cambio, al largo plazo. No depende de un conjunto acotado y relativamente sencillo de medidas, sino de un abanico complejo de políticas que, integradas, darían como resultado una posición globalmente más competitiva de la economía. Políticas de inversión en infraestructura pública y privada, de innovación y desarrollo tecnológico, de integración de sectores y cadenas productivas, de inversión en el desarrollo de capital humano (educación, formación y capacitación), son algunos de los instrumentos más típicos propuestos por este enfoque.

89. Es justamente dentro de este segundo enfoque que a la formación profesional corresponde un papel más claro y central. Se entiende así que las inversiones orientadas a elevar la calificación de la población son en sí mismas una acción que propende a elevar la competitividad y, a la vez, refuerzan la efectividad de otras líneas de política complementaria. Y si bien en cualquier contexto la formación profesional resulta una apuesta útil, es en el marco de enfoques estratégicos de largo aliento donde sus aportes beneficiosos para la sociedad y la economía tienen mayor oportunidad de manifestarse.

90. Resulta de otra parte evidente que, en la medida que la formación profesional ocupe un sitio destacado dentro de estrategias de largo plazo, se encuentra frente al desafío de pensarse ella misma y en su relación con otros campos de actividad en términos estratégicos. Es en tal sentido que es dable constatar en la región la progresiva caducidad de dos tipos de enfoques caracterizados por sendos tipos de reduccionismo.

91. En primer lugar, aquella concepción de la formación profesional entendida como una etapa acotada y normalmente previa a la vida activa de las personas, ha perdido vigencia. Si bien este aspecto es más profundamente abordado más adelante, basta decir que hoy en América Latina y el Caribe, y en sintonía con procesos que tienen lugar en otras regiones del mundo, la formación profesional se concibe cada vez más como un proceso permanente, necesario a lo largo de toda la vida de las personas y ya no como una mera preparación para insertarse en un puesto de trabajo específico.

92. En segundo lugar, la idea de una formación profesional como un campo de actividad especializado y un cierta medida autorreferente, va perdiendo terreno

frente a la concepción de que se trata de un tema a la vez interdisciplinario e interinstitucional y que debe, como tal, buscar insertarse en el marco de estrategias de atención integrales a la economía, los sectores y cadenas productivas, las empresas y la comunidad.

93. Tenemos entonces que la formación profesional viene apostando por dos tipos de integración: una en sentido vertical o diacrónico, en la medida que busca ofrecer respuestas no solo a distintas situaciones, sino también a la propia transformación de dichas situaciones (formación permanente); otra, en sentido transversal o sincrónico donde la búsqueda que tiene lugar va en el sentido de establecer articulaciones con otros campos de política social y económica, con diversos ámbitos institucionales y abrevando en distintas disciplinas.

94. Tales son, en resumen, las dos dimensiones fundamentales de un proceso de transformación de la formación profesional que busca situarla en un horizonte estratégico y funcional, entre otros aspectos, al logro de una competitividad sistémica.

### **Gestión de calidad en la formación profesional**

95. La preocupación por la calidad es tan antigua en la producción de bienes y servicios como en la actividad formativa. Asegurar la calidad en la formación ha sido una preocupación de vieja data en las instituciones de formación de América Latina y el Caribe. Hoy por hoy, el concepto de calidad ha evolucionado, al igual que el papel y expectativas de las instituciones.

96. En una orientación hacia el trabajo decente, no se forma para aprobar un examen, sino para la vida. La calidad en la formación implica reconocer en los participantes las personas que son. De ahí que se insista en la incorporación de habilidades relacionadas con la comunicación, la participación, el trabajo en grupo, la negociación, el intercambio de ideas; todas ellas asociadas con un amplio marco de posibilidades de desempeño laboral y de efectiva participación social

97. Más que el simple aseguramiento del logro de ciertas metas de rendimiento académico, usualmente contrastadas mediante evaluaciones teórico-prácticas; el concepto de calidad en la formación se ha configurado en torno a la efectividad de esta para desarrollar en el participante reales capacidades aprovechables en su vida laboral y social. El **Informe Delors** de la UNESCO (1996), señaló los cuatro grandes pilares o aprendizajes: aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a convivir con los demás, y aprender a ser. La calidad así, se conforma en un concepto complejo, variado y holístico que las tradicionales pruebas de evaluación no pueden captar.

98. La cada vez mayor y más variada presencia de nuevos actores en la oferta de formación, las nuevas fuentes de financiamiento y la necesaria pertinencia reclamada a los programas formativos son entre otros, factores que han incidido en la génesis de los procesos de modernización y transformación de las instituciones. Actualmente los procesos de transformación y adaptación al cambio son temas prioritarios en la agenda de las instituciones de formación.

99. Por otra parte, los usuarios de la formación requieren conocer las mejores ofertas, las que más garantías de eficiencia les brindan. Tanto empresarios como trabajadores buscan señales de eficiencia. Los proveedores de recursos de financiamiento también se interesan en la mejor utilización de los fondos invertidos en formación. Instituciones gerenciadas con calidad representan una garantía social a la eficiencia del gasto público en formación. El mismo razonamiento puede aplicarse a los fondos provenientes del sector privado: ellos deben llegar a organismos que puedan dar cuenta de procesos formativos pertinentes, eficaces y eficientes. De ahí que las instituciones de formación profesional se interesen por mejorar la eficiencia y pertinencia de sus actividades lo cual se refleja recientemente en la adopción de mecanismos de gestión para el aseguramiento de la calidad.

100. Algunas instituciones participan en los mecanismos nacionales de evaluación y aseguramiento de la calidad para sus centros y demás unidades operativas; del mismo modo participan en los sistemas de evaluación que se implementan. Es el caso del **Instituto Nacional de Aprendizaje** que recientemente obtuvo la mejor calificación en una evaluación, basada en indicadores, entre veintinueve instituciones públicas de **Costa Rica** que realizó el **Sistema Nacional de Evaluación (SINE)**.

101. Otras, se preocupan por adoptar mecanismos o definir indicadores y elaborar sistemas de calificación de los resultados encaminados a velar por la calidad de sus respuestas. Es el caso del sistema de evaluación que utiliza el **SENAI** que otorga las categorías de Oro, Plata y Bronce para Centros Modelo de Educación Profesional o Centros Nacionales de Tecnología. En esta misma línea y enmarcado en su proceso de modernización, el **INTECAP** de **Guatemala** adoptó la filosofía de las 5 "S" para arraigar una cultura de calidad.

102. Se registran también entidades que se involucran en las políticas nacionales de calidad y trabajan en asociación con los organismos nacionales de normalización y acreditación. Estos trabajos conjuntos se evidencian en la acreditación de Centros Tecnológicos de instituciones para prestar servicios de metrología o ensayos, requeridos para el cumplimiento de normas de calidad de diversos productos en los mercados nacionales e internacionales. Es el caso de los **Centros Nacionales de Tecnología** del **SENAI** (Brasil) y los **Centros de Desarrollo Tec-**

**nológico del SENA** (Colombia). En esta misma línea también se presenta el desarrollo de acciones de formación y asesoría a las empresas para la implementación de sistemas de aseguramiento de calidad, un servicio cada vez más frecuente en la oferta de las instituciones, como ocurre con los **Centros de Servicios a las Pequeñas y Medianas Empresas del SENATI** (Perú) que imparten capacitación con énfasis en el mejoramiento de la calidad.

103. De modo simultáneo las instituciones han buscado un sello de calidad externo y han acudido al recurso de la certificación de calidad; usualmente auditada y comprobada por un organismo externo bajo la lógica de funcionamiento de la familia de normas ISO-9000.

104. Desde Centro América hasta el Cono Sur se identifican nuevas experiencias de acercamiento a la gestión de calidad certificada en la formación profesional. Al respecto se citan algunos ejemplos:

- El **Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)** de **Brasil** cuenta con una de las experiencias más antiguas de la región que inició en el **Estado de Santa Catarina** con la aplicación del programa de las 5 “S” y la posterior certificación ISO-9000 en 1997 por la empresa alemana TÜV RHEINLAND. También se han certificado bajo normas de la familia ISO 9000 las regionales de Paraná, Espíritu Santo y Pernambuco. Ultimamente la Dirección Nacional del SENAI en Brasilia adoptó un sistema de garantía de calidad (ISO 9001) dando como resultado la recomendación para la certificación con el siguiente foco: Planificación, Desarrollo y Coordinación de Proyectos Estratégicos y Proyectos de Mejoramiento Operativo.

- También en el SENAI existe un sistema interno de reconocimiento a la calidad de sus Centros de Formación que, a partir de un proceso de evaluación, les otorga el título como “**Centros Modelo de Educación Profesional**” o “**Centros Nacionales de Tecnología**”. El sistema se inspira en los criterios del Programa Nacional de Calidad entre los cuales se cuentan: Gestión de Procesos, Gestión de Personas, Liderazgo, Planeamiento Estratégico, Foco en el cliente y en el mercado, Resultados y Gestión de Información. Comprende tres niveles progresivos de conformidad con los criterios, los cuales ascienden en las categorías: Bronce, Plata y Oro.

- En **Perú** el **Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial (SENATI)** recibió la certificación de calidad de conformidad con la norma ISO 9001. Luego de un amplio esfuerzo nacional, la institución obtuvo la Certificación para sus Programas de Formación y Capacitación Profesional: Aprendizaje Dual, Calificación de Trabajadores en Servicio, Técnicos Industriales, Administradores Industriales, Maestros Industriales, Técnico en Ingeniería, Capacitación Continua, Capacitación Multimedial, Informática y su Bolsa de Trabajo. Asimismo, han sido certificados los Servicios Técnicos de Fabricación y Ensayos No Destructivos y

Asesoría y Consultoría para la Pequeña y Mediana Empresa, en prácticamente todas sus sedes zonales.

- Después de realizar una serie de acciones tendientes a su modernización institucional, que entre otras cosas favorecieron la apertura de la institución a un mecanismo de acreditación de otras entidades de formación públicas y privadas; el **Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica**, emprendió el proceso de aseguramiento de calidad y obtuvo, en enero de 1999, la certificación de su Unidad de Acreditación extendida por el **Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO)** y la **Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)** de acuerdo con los estándares de la norma ISO-9002.

- El **Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER)** de **México** obtuvo su certificación de calidad ISO en febrero de 2000, en reconocimiento a la adopción de sistemas eficientes que demuestran su capacidad para asegurar la calidad de sus procesos en las etapas de diseño, desarrollo, producción y distribución de sus productos, así como en la prestación de servicios asociados.

- El **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)** de **Chile** fue el primer servicio público en ese país en obtener una certificación de calidad de la familia ISO 9000. En efecto, en Enero del presente año recibió el certificado que acredita que el proceso de Constitución de Organismos Técnicos de Capacitación en la Región Metropolitana «cumple con los requerimientos de estándares de calidad ISO 9002».

- El **Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)** de **Guatemala** adoptó, como resultado de su programa de modernización, una serie de acciones orientadas a crear en la institución una cultura de la calidad total. Hacen parte de estas acciones la definición clara de la visión y misión institucional y la ejecución del programa conocido como de las 5 "S" una filosofía de gerencia que sienta las bases para un programa de calidad total.

## Formación a lo largo de la vida

105. En la actualidad se enfatiza el carácter educativo de la formación profesional al aceptar que confluye junto a otras modalidades y ramas de la enseñanza en el desafío de dar cuenta de la necesidad de las personas de acceder a una educación a lo largo de la vida.

106. Las barreras entre lo manual y lo no manual y entre el pensamiento y la ejecución se han modificado. Es la combinación equilibrada de saberes fundamentales, de conocimientos técnicos y de aptitudes sociales la que le da a la persona el conocimiento general y transferible al empleo. Por tanto, desde la escuela primaria es posible aportar para el dominio de los códigos básicos de la

modernidad, por lo que es fundamental establecer un continuo del proceso de enseñanza-aprendizaje.

107. Este promueve un continuo entre la educación formal, la formación profesional y técnica y la educación informal, concibiendo un eje vertical por el cual la educación dura lo que dura toda la vida de una persona y un eje horizontal por el cual se vuelven educativos todos los espacios en los cuales transcurre la vida.

108. El enfoque de educación a lo largo de la vida encuentra su sustento en: *primero*, la necesidad de mantener la competitividad en un mundo de productos y tecnologías que cambian vertiginosamente; *segundo*, en la rápida obsolescencia de los conocimientos y la desmitificación de las profesiones que conducen a la paralela pérdida de poder y reconocimiento de los diplomas y a la valorización de las competencias reales y; *tercero*, en la necesidad de luchar contra el desempleo como forma de reducir la exclusión o la marginalidad derivadas de la estratificación social y/o de la segregación etaria, cultural, regional, étnica o de género que definen a poblaciones especialmente vulnerables.

109. Resulta entonces prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional: encontrar un primer empleo, buscar uno nuevo, iniciar un emprendimiento empresarial, recalificarse a través de cursos, y formarse permanentemente, ocupado o desocupado, en su casa o en su lugar de trabajo. Este giro, tanto conceptual como práctico de la formación, conlleva una serie de consecuencias que es preciso resaltar:

- En primer lugar, al contrario de unas décadas atrás, cuando la tendencia dominante era hacia la especialización, hoy parece cada vez más necesario contar con una serie de competencias básicas y generales, que sirven tanto para actuar en ambientes de trabajo con menor grado de control y más situaciones imprevistas que deben resolverse sobre la marcha, como para “navegar” en un mercado de empleo difícil y competitivo. La formación específica, que sigue siendo necesaria es, cada vez más, adquirida en el propio trabajo y a veces las empresas prefieren tomarla a su cargo. Las entidades de formación, y muchos programas, comienzan a operar un acercamiento, tanto a nivel de contenidos como institucional, con la esfera de la educación general o regular. Como ésta también se encuentra en proceso de reforma, se beneficia de este acercamiento en la medida en que la formación profesional le proporciona experiencia en materia de relacionamiento con el sector productivo. Dicho de otro modo, una sinergia beneficiosa para ambas tradiciones e institucionalidades.

- En segundo término, la responsabilidad por la formación comienza a ser compartida y se transforma necesariamente en un espacio de concertación y co-operación. Si las personas ya no se forman exclusivamente en los centros de



estudio, sino que lo hacen además en sus casas y en sus trabajos, entonces la responsabilidad por la formación la comparten las entidades de formación, los empresarios, los gobiernos y los propios individuos (y las organizaciones en que participan y los representan). Se revitaliza así la gestión tripartita y se favorece también el surgimiento de nuevas formas de gestión de la formación. Ellas no reconocen modelos únicos: podemos estar hablando de acuerdos sociales o políticos que permiten, por ejemplo, el desarrollo de modalidades de alternancia o formación dual, como se puede hablar también de centros de formación y producción cogestionados por cámaras empresariales o sindicatos. Se encuentran fundaciones gestionadas por los sindicatos que cuentan con financiamiento de origen empresarial, así como sistemas nacionales con conducción tripartita. Pero cualquiera sea la forma que se adopte, lo cierto es que se incrementan los casos en que se busca establecer las alianzas que permitan aprovechar los recursos que las sociedades poseen a través de los diversos actores, con el fin de utilizarlos más eficientemente y al servicio de la formación permanente e integral de los ciudadanos.

- En tercer término, surge de su propia naturaleza que, para que la formación permanente sea posible, debe existir una oferta sumamente flexible y dinámica. La progresiva difuminación de las fronteras entre ramas productivas en el nivel de las competencias básicas, hace que existan infinitas posibilidades en cuanto a los itinerarios que los individuos recorren para llegar a un mismo tipo de empleo. Las demandas posibles de esas personas son difíciles de estandarizar y la oferta de formación, para estar a la altura de esos requerimientos debe ser una suerte de “menú de autoservicio” donde cada cual pueda satisfacer sus necesidades de calificación en las más diversas circunstancias y tiempos, así como con diversos grados de profundidad y distintos contenidos. De otra parte, las demandas de formación también se han extendido y diversificado en función de factores tales como: la mayor importancia relativa del factor conocimiento dentro de la producción; el ingreso de grandes contingentes a la vida activa (sobre todo en los países menos industrializados); la reducción del empleo público; los trabajadores desplazados de empresas en proceso de reconversión o desaparecidas; o la emergencia de nuevas formas de empleo y autoempleo. Atender a toda la población activa, ocupada y desocupada, del sector moderno y de los sectores más atrasados, formales e informales, jóvenes y adultos, no es una tarea que pueda ser atendida eficazmente por un solo actor aun cuando cuente con grandes recursos financieros (situación infrecuente por demás). No existe otra alternativa que buscar la articulación de esfuerzos mediante acciones concertadas entre diversos actores que, desde su propia especificidad y con sus propios recursos, contribuyan a estructurar un sistema de formación lo suficientemente amplio, flexible y diverso como para atender a una demanda crecientemente heterogénea de formación continua.

110. En **Argentina** comenzó a desarrollarse en 1996 una reforma a nivel de la educación técnica que ha dado como resultado la instrumentación de los denomi-

nados «**Trayectos Técnicos Profesionales**» (TTP) que constituyen ofertas formativas de carácter opcional para todos los estudiantes o egresados de la educación polimodal. Su función es formar técnicos en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiere el dominio de competencias profesionales que solo es posible desarrollar a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación. El propio diseño de los TTP constituye un ejemplo interesante y actual de la búsqueda por una integración entre los diversos sistemas educativos y formativos:

- *Con la educación polimodal*, porque ésta se constituye en un conjunto de alternativas de formación orientada a grandes campos del conocimiento y del quehacer social y productivo (en un total de cinco modalidades) y cuya elección permite al estudiante consolidar competencias fundamentales de dichas modalidades en función de problemáticas vinculadas con sus intereses y motivaciones, obtienen mediante los TTP una opción diferente y adicional. Se trata, en éste último caso, de iniciarse profesionalmente a través de una formación que prepara para desempeñarse en áreas ocupacionales determinadas que exigen el dominio de competencias tecnológicas y profesionales específicas.

- *Con la formación profesional*, porque los TTP complementan una oferta que aparece, en Argentina, como orientada a desarrollar las competencias requeridas para desempeñarse en ocupaciones determinadas y/o como componente de políticas activas de empleo orientadas a promover la inserción laboral y social de grupos con necesidades específicas.

- *Con la formación permanente y superior*, dado que la función de los TTP es introducir a los estudiantes en una trayectoria de profesionalización garantizando su acceso a una base de conocimientos y habilidades profesionales que les permitan iniciarse en un primer trabajo dentro de un campo profesional determinado y continuar aprendiendo durante toda su vida activa. Se busca entonces que la formación impartida mediante los TTP se complemente con otras alternativas educativas para permitir ulteriores niveles de evolución, especificación, reorientación, y -eventualmente- reconversión de la profesionalidad inicial.

111. En **Brasil**, el **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador -PLANFOR-** implementado a partir de 1995 por la entonces **Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional -SEFOR-**<sup>61</sup> del Ministerio de Trabajo, aparece como una propuesta de dinamización de los programas de formación financiados por el Fondo de Amparo al Trabajador -FAT-, pero también con el objetivo explícito de tratar a la educación profesional como una política pública, reconociendo y movilizand

<sup>61</sup> A partir de recientes estructuraciones, esta instancia ha pasado a denominarse Secretaría de Políticas Públicas de Empleo (SPPE).

vos actores y operando en la construcción de una nueva institucionalidad de la educación profesional en el país.

PLANFOR se estructura con base a tres grandes ejes:

- Avance conceptual: supone la construcción y consolidación de un nuevo enfoque metodológico y operacional de la educación profesional que contemple las siguientes dimensiones:

*foco en la demanda* del mercado de trabajo y en el perfil de la población objetivo, orientada por la efectiva demanda del sector productivo, reuniendo intereses y necesidades de trabajadores, empresarios, comunidades;

*derecho del ciudadano productivo*, pensado sobre bases continuas, permanentes, de carácter complementario (y nunca sustitutivo) de la educación básica (de primer y segundo grado), que es derecho constitucional del ciudadano;

*desarrollo integrado de habilidades* básicas, específicas y/o de gestión del trabajador, por medio de cursos, asesorías, extensión y otras acciones, presenciales o a distancia;

*atención a la diversidad social, económica y regional* de la PEA, promoviendo la igualdad de oportunidades en los programas de calificación y en el acceso al mercado de trabajo.

- Articulación institucional: significa reconocer, articular y desarrollar los actores sociales relevantes para una política pública de trabajo y generación ingresos, consolidando e integrando una red nacional de educación profesional, para actuar en la calificación permanente de la PEA, con bases participativas y descentralizadas. La Red de Educación Profesional se plantea como integrada por la oferta efectiva o potencial de entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, abarcando por lo menos a las siguientes instituciones: universidades, escuelas técnicas federales, estatales y municipales; fundaciones y organizaciones empresariales, en particular el "Sistema S"; sindicatos y organizaciones de trabajadores; escuelas profesionales libres; entidades comunitarias y otras organizaciones laicas o confesionales.

- Apoyo a la sociedad civil: se traduce en la promoción, en amplia escala de acciones de calificación del trabajador, incluyendo no solo cursos de capacitación, sino también asesorías, extensión, investigaciones y estudios. Estas acciones, aun dirigidas a la PEA, garantizan prioridad –en lo que atañe a los fondos FAT- a grupos vulnerables. Entendiéndose a la vulnerabilidad como una conjugación de factores como pobreza, baja escolaridad, género, raza y color, necesidades especiales y otras condiciones que dificultan el acceso o permanencia en el mercado de trabajo y a otras alternativas de calificación profesional.

112. La **Secretaría de Educación Media Técnica –SEMTEC-** del **Ministerio de Educación de Brasil** diseñó una propuesta de **Sistema de Educación Profesional Basado en Competencias** concebido como un mecanismo de oportunidad social que actúe como un impulsor del proceso de evaluación y certificación de competencias profesionales para efectos de proseguir y concluir estudios. El sistema reconoce que las personas adquieren competencias en diferentes contextos, no solo en la escuela, y que éstas pueden ser evaluadas y certificadas para fines de reconocimiento profesional, continuación o terminación de estudios.

Los objetivos del sistema incluyen: evaluar y certificar competencias construidas por los individuos, independientemente de los medios a través de los cuales fueron constituidas, para fines de equivalencia de estudios en educación profesional, apuntando a la continuidad o conclusión de un curso en el nivel técnico; evaluar y certificar competencias profesionales requeridas en las funciones y ocupaciones características del nivel básico de educación profesional, y estimular el desarrollo educativo, el mejoramiento de los niveles de aprendizaje de los trabajadores y el reconocimiento profesional.

Algunos de los principios fundamentales del sistema son: la participación efectiva de empleadores y trabajadores en todos los niveles; la articulación permanente entre educación y trabajo, la flexibilidad, la democratización del acceso, la inclusión de los trabajadores, la confiabilidad y credibilidad.

113. También en **Brasil** se encuentra otro ejemplo de integración entre el sistema de formación profesional y el de educación superior a través de la oferta de cursos en este último nivel por parte de **SENAI**. Algunos de ellos son los Cursos Superiores de: Tecnología Ambiental, Tecnología Gráfica, Tecnología Mecatrónica, Tecnología de Vestuario, Tecnología en Automatización Industrial, y de Ingeniería Industrial Textil.

114. En **Chile**, el **Programa de Educación y Capacitación Permanente** compromete al Ministerio de Educación y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se propone ampliar las oportunidades de educación y capacitación permanente para apoyar la transformación económica y social del país, contribuir a lograr una mayor competitividad económica y una mayor equidad social (integración y promoción), y satisfacer la necesidad creciente de las personas de educarse y capacitarse a lo largo de la vida. Ello, mediante la oferta de nuevas oportunidades de educación y capacitación permanente, el mejoramiento de la educación técnica y de las oportunidades de inserción y reinserción laboral de jóvenes y adultos, y la generación de instrumentos para un sistema de aprendizaje continuo.

115. El Programa busca beneficiar a los sectores más pobres de la población activa, que trabajan o buscan trabajar, y que quieren mejorar sus competencias

laborales y sus niveles de alfabetización y escolaridad, a través de la educación y de la capacitación. En relación con los excluidos del sistema de capacitación, se propone de manera especial, apoyar los esfuerzos destinados a la incorporación y uso de nuevas tecnologías de información y comunicación en las micro y pequeñas empresas.

Un segundo esfuerzo se orienta a contribuir al desarrollo de la formación y capacitación técnica fomentando la articulación entre la formación de nivel medio y superior y la capacitación, la formación de docentes e instructores, el apoyo a la implementación del cambio curricular en los liceos de enseñanza media técnico-profesional y la inserción laboral de sus egresados.

De igual forma, se propone desarrollar mecanismos que permitan a las personas certificar trayectorias de progreso en su formación técnica (independientemente de dónde y cómo hayan adquirido las competencias), sistemas que garanticen la calidad de estas ofertas de formación y capacitación, y un sistema de información y orientación del mercado de trabajo y de las ofertas de formación y capacitación.

116. En **México**, y como parte de las acciones sugeridas en el documento de Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006, fue creado en el año 2000 el **Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo**. El objetivo a largo plazo del proyecto consiste en contar con un nuevo esquema para la atención educativa de jóvenes y adultos. Su propósito fundamental es que todos los mexicanos y mexicanas mayores de 15 años tengan —a lo largo de su vida— la capacidad y la oportunidad de insertarse en espirales de aprendizaje en las que puedan apropiarse de nuevos conocimientos, habilidades, actitudes y valores que les permitan enfrentar con mayores y mejores conocimientos las decisiones que afectan sus condiciones de vida cotidianas, además de la mejora en las condiciones y desempeño laboral, la participación ciudadana y propiciar una vida más plena.

El eje de la propuesta lo constituye una nueva concepción educativa. Esta se fundamenta, por un lado, en las exigencias y desafíos no solo económicos, sino políticos, sociales y culturales por los que atraviesa la humanidad en general y nuestro país en particular, como consecuencia de los impresionantes cambios tecnológicos en la informática y la comunicación; por otro, en los avances del pensamiento al respecto.

Esta concepción implica recuperar e integrar múltiples dimensiones educativas, algunas que ya tienen una larga historia de acciones sistemáticas y de alcance nacional y otras que se ofrecen de manera dispersa e incipiente (alfabetización, educación básica obligatoria, capacitación para y en el trabajo). Incorpora además, explícitamente, finalidades educativas tales como la adquisición de com-

petencias básicas de aprendizaje entre las que se incluye una nueva y necesaria «alfabetización tecnológica» y digital; la formación continua en y para el trabajo a lo largo de toda la vida; la educación ciudadana, particularmente sobre los derechos humanos y los procesos democráticos; una educación para mejorar las condiciones cotidianas de vida en aspectos tan trascendentales como salud y reproducción, prevención de adicciones, relaciones afectivas y emocionales en la familia, autoestima y conocimiento de sí mismo, o aspectos tan inmediatos como el mejoramiento de la economía doméstica o la superación y el enriquecimiento personales.

El proyecto identificó como su población demandante, en términos potenciales, a toda la población del país mayor de 15 años, reconocida como heterogénea y que exige respuestas focalizadas que permitan integrar el conocimiento en diversos procesos cotidianos.

117. En **Honduras**, el **Programa de Educación para el Trabajo (POCET)** constituye un ejemplo centroamericano de ese acercamiento entre los sistemas educativos regulares, y especialmente el de la educación de adultos y la formación en una perspectiva de educación a lo largo de la vida. Se trata de una de las primeras y más ricas experiencias de integración entre tradiciones históricamente poco vinculadas y, a la vez, una experiencia de diálogo de dichas tradiciones con los nuevos debates y paradigmas que han involucrado transversalmente a las esferas de la educación y de la formación profesional, dentro de lo cual cabe resaltar muy especialmente las nuevas ideas en torno a una educación/formación permanentes o a lo largo de la vida. Se ha producido en este caso un acción integrada entre la **Secretaría de Educación Pública**, de **Honduras**, y el **Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)**, incorporando enfoques metodológicos que las más de las veces solo es posible hallar entre las organizaciones no gubernamentales.

En tal sentido, el programa POCET es un referente central para toda una tradición formada en torno a los principios de la educación de adultos, con su impronta asistencialista y orientada a la alfabetización. POCET marcó un camino hacia la integración de los aportes que en su momento realizaron todos aquellos vinculados con diversas formas de educación popular, con otras corrientes –como la de la formación profesional– con larga experiencia en materia de educación para el trabajo productivo. Estas últimas, también sumidas en profundos debates como resultado tanto de la emergencia de los nuevos paradigmas de la producción y el trabajo y los cambios en los mercados de empleo, como de la persistencia de grupos y de sectores que padecen situaciones de exclusión.

118. En **República Dominicana**, el **Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional –INFOTEP–** en su recientemente adoptado **Plan Estratégico INFOTEP ACCION 2005** se propone la implementación un sistema curricular in-

novador y flexible, que facilite ser homologado con otros subsistemas educativos y que responda a las necesidades contemporáneas del mercado laboral. Una primera estrategia en tal sentido consiste en propiciar la creación de comisiones de trabajo interinstitucionales, foros y espacios de discusión, que viabilicen la homologación curricular, la permeabilidad vertical y horizontal entre los diferentes subsistemas y la certificación de competencias. Como segunda estrategia, INFOTEP se propone desarrollar metodologías de capacitación sobre la base de normas de competencias laborales y sistemas no tradicionales, a fin de responder de forma más dinámica y flexible a los cambios y exigencias del mercado laboral nacional e internacional.

119. En **Uruguay**, a partir de 1995 se encaró una reforma educativa integral cuyos ejes estructuradores son la búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad. En la educación técnico-profesional, la reforma se propone el logro de una educación técnica y tecnológica coherente, articulada y de calidad que, al mismo tiempo que atienda sus cometidos específicos (brindar una formación eficiente y polivalente que colabore con la transformación de las estructuras productivas y mejore las condiciones de vida de los trabajadores) se articule y complementamente con la Educación Secundaria en el esfuerzo por dotar a la población de una educación básica y media integral. Para ello, el **Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU)**, ha reestructurado y reformulado su oferta educativa, siendo las principales novedades la implementación del Ciclo Básico Tecnológico y del Bachillerato Tecnológico. El primero, a través de sus diversas modalidades, se propone internalizar en los adolescentes la cultura tecnológica y desarrollar las competencias que habrán de servirles de base para una posterior y complementaria opción vocacional más amplia y moderna. Los bachilleratos tecnológicos, de tres años de duración, con la doble finalidad de ser una instancia de educación media terminal y otorgar el certificado de Auxiliar Técnico, están destinados a constituir la base intelectual, técnica y de habilidad manual que integre contenidos y enfoques interdisciplinarios y transversales, en torno a un eje o núcleo organizador que responde a los principales campos de desarrollo de la economía nacional y se estructura en torno a familias ocupacionales. Los bachilleratos habilitan tanto al ingreso a la Universidad como a continuar estudios técnicos de especialización, en el propio CETP, con los que se busca atender la formación de técnicos medios y superiores según las demandas formativas de los sectores productivos.

Los objetivos de esta reforma han sido muy explícitos en cuanto a desarrollar en los jóvenes una educación general sólida, con buenas bases científicas y tecnológicas y los conocimientos, habilidades y destrezas que les permitan flexibilidad y rápida adaptación al cambio y al aprendizaje permanente. Se parte de concebir a Uruguay como un pequeño país, en proceso de desarrollo, e inserto en un mundo sujeto a cambios económicos, científicos y tecnológicos constantes. Se entiende que el desafío educativo es el de preparar a sus recursos humanos y

a su economía para vivir en la incertidumbre. Es así como se considera que los lenguajes simbólicos cuyo dominio se requiere, van más allá de la capacidad de expresión y comunicación oral y escrita, incluyen la computación, la telemática, la lengua extranjera y la valoración crítica de los mensajes audiovisuales. También que se vuelven indispensables el dominio de métodos y conocimientos científicos para poder comprender, interpretar y manejar los fenómenos naturales y sociales; la adquisición de competencias matemáticas para adquirir metodología y dominio de estrategias para identificar problemas y solucionarlos; la modificación de las competencias sociohistóricas desde que los límites culturales y la geografía mundial se vuelven imprecisos y las comunicaciones vía satélite modifican radicalmente el manejo de la información. Y, por último aunque no menos importante, se impone el aprendizaje de una cultura tecnológica que facilite la integración de los jóvenes en el mundo de la producción y el trabajo y la comprensión de sus dimensiones técnicas y sociales.

### **El enfoque de competencia laboral**

120. La educación a lo largo de la vida requiere de mecanismos que permitan ese continuo formativo y entre ellos está adquiriendo mucha relevancia el «movimiento de la competencia laboral» que está causando una verdadera transformación en la forma de concebir la educación. Se entiende por competencia la capacidad real de una persona para lograr un objetivo esperado en un contexto laboral dado, apareciendo estrechamente vinculada con la innovación en tecnologías blandas y con el nuevo perfil de calificaciones.

121. En la actualidad se entiende por competente a la persona que posee un repertorio de habilidades, conocimientos y destrezas y la capacidad para ponerlos en juego adaptativamente en una variedad de contextos y organizaciones laborales. Supone conocimiento razonado ya que no hay competencia completa si los conocimientos teóricos no son acompañados por las cualidades y la capacidad que permita ejecutar las decisiones que dicha competencia sugiere y abarca el desarrollo de las actitudes de la persona, llega a lo que el individuo es en su afectividad buscando un enfoque integrador.

122. El modelo taylorista y fordista fue claramente prescriptivo: los/as trabajadores/as eran considerados calificados en la medida que probaban su capacidad de respetar una norma de comportamiento previamente definida con independencia de ellos. En la actualidad, tienen que enfrentar el dilema de la gestión; tomar decisiones complejas en el mismo momento de la acción; asumir responsabilidades personales ante situaciones imprevistas, lo que implica una actitud social de implicación que moviliza fuertemente la inteligencia y la subjetividad de la persona.



123. Estas nuevas condiciones imponen la noción de competencia, dado que ella es inseparable de la acción y es puesta a prueba en la resolución de problemas, que se perfila como una herramienta valiosa para la formación de las personas porque:

- reivindica la intersección entre conocimientos, comprensión y habilidades que se miden en términos de desempeño o capacidad de asegurar las articulaciones y complementaciones entre la educación básica y las diversas alternativas de formación para el trabajo (la ofrecida por las instituciones específicas pero también la capacitación empresarial organizada y sistemática y el aprendizaje en el puesto de trabajo, la acción comunitaria, etc.);

- porque permite el reconocimiento y la certificación de los aprendizajes con independencia de cómo y cuándo se adquirieron y porque sustenta la pertinencia, calidad y actualización de los contenidos curriculares y de la formación docente.

124. En un mundo en el que el conocimiento está valorado como la principal fuente de competitividad; se requiere disponer de un buen sistema de formación que genere conocimientos de aplicación inmediata en el empleo y la vida. La formación orientada a la generación de competencias para la empleabilidad debe buscar nuevas formas de identificar los perfiles ocupacionales actuales.

125. El desempeño basado en competencias no se agota en la descripción de las tareas y operaciones desarrollados por el trabajador; requiere hacer explícita su contribución al logro de los objetivos empresariales y consecuentemente, las necesidades de formación que el sistema de formación debe atender. Identificar las nuevas competencias requeridas para la inserción laboral hace altamente efectiva la ulterior formación impartida.

126. En la identificación de las nuevas competencias se ha probado la efectividad de mecanismos de diálogo y construcción colectiva entre trabajadores y empleadores. Ya no requiere más pruebas la realidad de que es el trabajador quien mejor puede explicar y entender los problemas cotidianos de su quehacer. Ante esta realidad, un trabajo decente también es el que permite la identificación, creación y mejoramiento grupal de los procesos y resultados obtenidos. Un trabajo decente se predica de organizaciones que integren al trabajador en la definición de las necesidades de formación. Formación y el diálogo, formación y negociación, así se construye el nexo entre formación y trabajo decente.

127. Pero más allá de la identificación de las competencias requeridas en la nueva configuración empresarial, es necesario que los programas de formación adquieran nuevas características acordes con los desafíos actuales. Al efecto la formación debe ser más flexible, reconocer los distintos sitios en los que se aprende y apreciar las disponibilidades de tiempo con que cuentan las personas para aprender.

128. El desdibujamiento progresivo de las prácticas laborales que se desarrollaron fundamentalmente durante la denominada “economía industrializada” está planteando nuevos escenarios para la demanda por formación. Los trabajadores necesitan disponer de ofertas formativas más accesibles en el tiempo; de acuerdo con sus posibilidades horarias. Así la formación debe desarrollar mecanismos de flexibilización para el acceso. El tiempo del cual el trabajador dispone para capacitarse no tiene la dosis de certeza de los horarios fijos de los programas tradicionales de formación. Un trabajo decente requiere de programas flexibles en tiempo y en lugar.

129. Las competencias se desarrollan en buena medida en el trabajo así que, crecientemente, un trabajo decente es un lugar de aprendizaje. La formación debe reconocer el contexto de trabajo como generador de competencias, de modo que en un trabajo digno se podrá acceder a mecanismos abiertos de certificación de las competencias adquiridas como resultado de la experiencia, la formación o una mezcla de ambas.

130. En primer lugar hablamos de la flexibilidad contextual. La formación puede impartirse en diferentes contextos desescolarizados. El lugar de trabajo y la casa son ahora, cada vez más, sitios donde se aprende. No necesariamente el aula tradicional y el taller didáctico retienen hoy la posibilidad de desarrollar competencias. Los individuos aprenden de su experiencia, aprenden desde sus casas y la formación debe aprovechar y reconocer estas instancias. Formación y trabajo decente implica una formación flexible y desescolarizada.

131. Pero las nuevas características del empleo también están imprimiendo un nuevo sentido al uso del tiempo para la formación. Las personas se forman y desarrollan competencias en diferentes lugares; por tanto en diferentes momentos; los tiempos tradicionalmente fijos de la escuela se han roto por la disponibilidad horaria múltiple de los trabajadores actuales. El acceso a la formación no debe estar limitado por la capacidad fija de la institución formadora sino señalado por las necesidades de quienes precisan desarrollar sus competencias.

132. Los oferentes de formación empiezan a desarrollar esfuerzos en el diseño de sus programas para hacerlos más flexibles en términos de contexto y en términos de tiempo. La nueva oferta formativa debe romper el paradigma tradicional de aprender en el aula y en horas fijas para reconocer las variadas fuentes de aprendizaje en términos de las necesidades de las personas que compatibilizan su vida social y personal con el trabajo.

133. También es necesario valorizar explícitamente el conocimiento expresado en el nivel de competencias que posee cada uno. Si se aprende en diferentes contextos y a diferentes horas; los mecanismos de evaluación y reconocimiento

deben estar al alcance de las personas y no restringirse a los momentos “formales” de aprendizaje. Por lo tanto se precisa de mecanismos que valoren y reconozcan las competencias poseídas; sistemas que certifiquen las capacidades laborales con transparencia y objetividad. El nivel de complejidad de la formación no se juzga ya por su duración sino por las capacidades laborales que transfiera.

134. La formación en un ambiente que tienda al trabajo decente debe ocuparse, en suma, de establecer claramente las competencias requeridas para un desempeño exitoso; desarrollar programas formativos que apunten a tales competencias y facilitar el surgimiento de sistemas de certificación transparentes e inclusivos. La formación debe mantener las más abiertas posibilidades de acceso (flexibilidad contextual y temporal) de forma que posibilite acercar más el concepto de trabajo decente. Se trata de tender a la construcción de sistemas de formación que permitan el ingreso y reingreso a lo largo de la vida.

135. Como lo promulga el reciente informe del Director de la OIT, es necesario formular políticas de formación que consideren mecanismos a favor de una mejor preparación del trabajador que le facilite su desempeño en las cambiantes condiciones actuales. Se ha modificado radicalmente el concepto de formación, sobre todo en relación con sus contenidos, que ahora favorecerán más al trabajador en la medida en que puedan ser reconocidos más allá de una sola empresa, en un contexto laboral, esto es, una gran valoración por las competencias portables y una mejor capacidad de emplearse.

136. Hoy en día, la oferta formativa no se identifica más con un solo y preponderante actor; al contrario, se le asocia con un sistema de articulación de diferentes recursos provenientes del Estado, los Ministerios de Educación y Trabajo, Organizaciones de Empleadores y Sindicatos entre otros.

137. Sin embargo, la mayor afluencia de agentes formadores y los esfuerzos de cambio y modernización necesitan convocar aspectos relativos a la concepción y efectividad de la formación misma. Se requiere apoyar a los actores que intervienen; tanto como a quienes están encargados de formular las políticas en el ámbito del desarrollo y formación de los recursos humanos, para que cuenten con mejores medios de generación de programas de formación, conozcan las mejores prácticas y se enteren de las experiencias en curso.

138. En este orden de ideas; el enfoque de competencia laboral se ha hecho presente en la mayoría de las acciones de formación que se desarrollan a iniciativa de instituciones de formación, ministerios de trabajo, ministerios de educación, empresas y sindicatos a lo largo de la región.

139. Las Instituciones de Formación en la región han iniciado ejercicios de aplicación para elaborar perfiles ocupacionales basados en competencia, actualizar sus currículos de formación y mejorar sus herramientas de evaluación. En esta perspectiva se han intensificado las actividades de diálogo social, se tienden nexos de relacionamiento entre instituciones, empresas y trabajadores en torno a la elaboración de nuevos programas formativos pertinentes y accesibles. Se pueden mencionar en Centroamérica **INSAFORP** de **El Salvador**, **INTECAP** de **Guatemala**, **INA** de **Costa Rica**. En el Caribe: **INFOTEP** en **República Dominicana** y el papel de las **Agencias Nacionales de Capacitación** (NTA por sus siglas en Inglés) de **Barbados**, **Jamaica** y **Trinidad y Tobago**. En América del Sur el enfoque de competencia ya se viene implementando en **SENA** de **Colombia**, **INCE** de **Venezuela**, **SENATI** de **Perú**, **SENAI** de **Brasil**, **INFOCAL** de **Bolivia**, entre otras.

140. En **Brasil**, con la apertura al mercado internacional, han aumentado las exigencias de altos niveles de calidad de los productos y, por tanto, de las calificaciones de los trabajadores. La **Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR)**, del **Ministerio del Trabajo** conjuntamente con la OIT, desarrollaron un proyecto de diseño de un sistema de certificación. La variedad en la oferta formativa y la interacción de múltiples actores en un escenario en que la formación está siendo ejecutada no solo desde el ámbito institucional del «sistema S» (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT), sino también a través de una gran cantidad de otras instituciones privadas vinculadas a comunidades o sectores, generan un ambiente en el cual la certificación ocupacional puede aportar transparencia y facilitar la movilidad de los trabajadores y el mejoramiento en la calidad de la formación.

La propuesta para el sistema está considerando las múltiples experiencias en el ámbito de la formación profesional que existen y se operan desde organizaciones no gubernamentales, sindicatos y el «sistema S». La introducción del enfoque de competencia laboral es uno de los aspectos neurálgicos de la posible propuesta; al efecto se han analizado diferentes modelos internacionales y se han identificado y divulgado también experiencias en empresas brasileñas.

El proyecto elaboró varios productos como el relevamiento de las experiencias más significativas en materia de certificación ocupacional en el Brasil; la elaboración de dos manuales técnicos sobre análisis cualitativo del trabajo y evaluación de competencias. Asimismo se conformó un grupo técnico que ha venido integrando actividades de certificación en la perspectiva de las acciones de **INMETRO** el **Instituto Brasileño de Metrología y Normalización**.

De hecho el proyecto activó una fuerte corriente de diálogo social en la que han participado diferentes centrales sindicales, representantes de instituciones de formación, la SEMTEC y empresas privadas interesadas en mejorar sus sistemas de certificación.

141. Una característica especial en esta experiencia nace de la participación de SEMTEC, con lo cual se produce un acercamiento a las propuestas de la enseñanza media técnica y la educación profesional. El marco creado por la nueva Ley de Directrices Básicas de la Educación facilitó que SEMTEC inicie un trabajo con referencia a la certificación y a la introducción del enfoque de competencias. Los objetivos desde la óptica de la educación y del trabajo tienen mucho en común y el accionar conjunto está facilitando su armonización.

142. En el caso de **México**, se inició en 1995 la experiencia del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER); la iniciativa de mayor envergadura y alcance en el campo de la certificación de las competencias laborales en la región. Ella responde al interés gubernamental de lograr la participación, entre otros mecanismos, de los actores, aplicando estímulos a la demanda con el propósito de apoyar la conformación y desarrollo de una formación basada en normas de competencia y a su certificación.

El sistema de competencia laboral que se ha venido aplicando consta de los siguientes componentes principales:

- definir normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad o grupo ocupacional, por parte de los actores sociales y con apoyo gubernamental;
- establecer mecanismos de evaluación, verificación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma en que los hayan adquirido, siempre y cuando cumplan con las normas técnicas de competencia;
- transformar la oferta de capacitación en un sistema modular flexible, basado en normas de competencia para permitir a los individuos transitar entre los módulos, de acuerdo a sus necesidades;
- crear estímulos a la demanda, para promover el nuevo sistema entre la población y las empresas y buscando la equidad en la distribución de oportunidades de capacitación y certificación, atendiendo también a las necesidades de la población marginada.

A partir de la creación de un sistema de cobertura nacional, se pone mayor énfasis en la definición de normas para las funciones de mayor generalidad en las distintas ramas económicas, lenguajes tecnológicos y áreas ocupacionales.

En última instancia, esta iniciativa está concebida en la perspectiva de encontrar una alternativa válida para vincular las diferentes modalidades de

educación y capacitación con las demandas de empleo en el país. El desafío es encarar la modernización de los sistemas de educación y capacitación para el trabajo, no solo para que respondan a las exigencias de adaptación a las nuevas condiciones de la economía y la tecnología, sino sobre todo para atender la necesidad de poner a la educación y la formación al alcance de todos los sectores de la población, con contenidos adecuados y pertinentes y con la calidad requerida por el mercado laboral.

143. Paulatinamente la orientación y preocupación por la empleabilidad del talento humano ha propiciado una mayor intervención de los Ministerios del Trabajo en la implementación de modelos de formación que respondan a las necesidades en el marco de las políticas activas de empleo. De una preocupación inicialmente cuantitativa, centrada en paliar la situación de grupos vulnerables al desempleo, se está pasando a otra que, sin descartar el primer enfoque, incorpora un ingrediente cualitativo más orientado a lograr cualificaciones útiles en la vida productiva, competencias certificables y transferibles, que cursos cortos y fragmentados de pequeña duración y difícil seguimiento.

144. Los Ministerios del Trabajo de Argentina, Chile, El Salvador y Uruguay están iniciando la implementación de modelos de formación y certificación. En **Argentina** se cuenta con propuestas generadas desde el INET y ha sido elaborada otra en el marco de la cooperación de la OIT con ese país, con destino al Ministerio de Trabajo. **Uruguay** y más recientemente **Chile** están diseñando proyectos de creación de sistemas de formación y certificación de competencias. El Ministerio de Trabajo en **El Salvador** tiene una estrecha conexión con el sistema que se está diseñando desde la Institución de Formación.

145. También se encuentran casos de empresas privadas que han incorporado el modelo de competencia en la gestión de sus recursos humanos. En el sector automotriz, en la industria gráfica, en la fabricación de alimentos y en el área farmacéutica, por solo mencionar algunas, se mantienen ejemplos de aplicación de este enfoque.

146. Los Sindicatos se han preocupado en varios países por incorporar en la negociación colectiva nuevos aspectos de la relación laboral, como el acceso a una formación continua y pertinente. De este modo se empiezan a ver aplicaciones del enfoque de competencia en las que participan trabajadores y representantes de la empresa en la construcción y análisis de los perfiles ocupacionales. Todo ello en un marco en el que se busca, por un lado el mejoramiento de la productividad y la competitividad y, por otro, el desarrollo

de nuevas formas o esquemas de negociación y diálogo entre sindicato y empresa.

147. Estos esfuerzos están conduciendo hacia la construcción de un lenguaje común en el que se valora el aporte del trabajador en la forma de los resultados que logra y se manejan mecanismos más claros de reconocimiento como la certificación de competencias independientemente de cómo estas fueron adquiridas. De esta manera el acercamiento hacia un trabajo decente se fundamenta en una formación pertinente, flexible y de calidad.

## IV

# LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN SOCIAL

148. Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos es el tercer objetivo estratégico de la OIT para el bienio 2001-2002. Trabajo decente, seguridad social y condiciones de trabajo constituyen las dimensiones más relevantes de tal objetivo. Desde el punto de vista de la formación profesional y su potencial aporte a la concreción de este objetivo, adquiere especial relevancia la consideración de determinados colectivos que, por su propia situación, justifican una priorización de las acciones a ellos dirigidas con el fin de incrementar y mejorar sus niveles de protección social. En este capítulo se aborda por un lado, la situación actual de los trabajadores desempleados, de los trabajadores activos que hacen frente a los procesos de cambio y reconversión tecnológica y productiva, de los jóvenes y de las mujeres. Por otro, se busca reseñar las experiencias en curso en la región en materia de políticas orientadas a tales colectivos.

### **Formación profesional para los trabajadores desempleados**

149. Dentro de lo que constituye el amplio y heterogéneo público de la formación, los trabajadores desempleados son, probablemente, una de las categorías que demandan mayores esfuerzos en términos de formulación de políticas y estrategias en la región y en el mundo. Se trata sin duda de un desafío de primer orden, no solo por la significación cuantitativa del problema, sino también porque los desempleados constituyen, a su vez, también un grupo que presenta importantes heterogeneidades internas.

150. El desempleo reviste características diferentes en primer lugar, en función de la etapa de la vida en que se encuentren las personas. Así los requerimientos que plantean los jóvenes que buscan insertarse por primera vez en el mercado de trabajo, son diferentes a los de un trabajador adulto que ha perdido su empleo y, aun más, de los de un trabajador desempleado de edad avanzada.

151. Los niveles de calificación de las personas constituyen también un factor de diferenciación, y si bien se constata una correlación positiva entre calificación y



acceso al empleo, en muchos casos, y especialmente entre los jóvenes, las tasas de desempleo son significativamente superiores a las del resto de la población activa, a pesar de los mayores índices de escolaridad que presentan los primeros.

152. Finalmente, los varones y las mujeres se ven también afectados en forma diferente por este problema, no solo en lo que hace al comportamiento de las tasas respectivas, sino también y fundamentalmente en las situaciones que plantea para unos y otras y sus consiguientes requerimientos.

153. La ya mencionada asociación entre mayores niveles de calificación y mayores posibilidades de acceso y mantenimiento del empleo, así como entre niveles de calificación y salarios, es por sí solo un argumento convincente a efectos de promover las inversiones en materia de educación en general, y de formación profesional en particular.

154. Es preciso, sin embargo, volver a señalar que solo mediante la educación y la formación profesional no resulta posible dar cuenta de la globalidad del problema ni de sus múltiples aristas. La experiencia regional indica precisamente la necesidad, no solo de incrementar y perfeccionar las acciones en materia de formación profesional, sino también de realizar esfuerzos tendientes a articular tales acciones con otras complementarias en una perspectiva a la vez integral y sistémica.

155. Así por ejemplo, las acciones encaminadas a facilitar el ingreso por primera vez al mercado de trabajo ha de tomar en cuenta no solo lo relativo a los requerimientos técnicos demandados por el mercado de trabajo, sino también cuáles son los niveles de calificación previos de las personas, en este caso fundamentalmente jóvenes y mujeres. De ello se deriva si solo mediante acciones de capacitación se atiende al centro del problema o si es preciso, además, complementar esto con esfuerzos tendientes a la nivelación y recuperación de niveles de educación básicos. Otro aspecto que los programas orientados a este tipo de población suelen tomar en cuenta, es que uno de los rasgos distintivos de tales buscadores de trabajo por primera vez es justamente su falta de experiencia laboral previa. Es debido a ello que la capacitación suele aparecer complementada con mecanismos de apoyo a la inserción en el mercado de trabajo como son las ofertas de primeras experiencias laborales, sea bajo la forma de pasantías o de becas de trabajo.

156. En cuanto a los trabajadores que han perdido su empleo, las experiencias más innovadoras tienden a articular no solo los mecanismos de protección social como el seguro de desempleo y la oferta de cursos de capacitación, sino que también desarrollan estrategias de tipo integral atendiendo a la globalidad de la situación que afecta a estas personas. Como fuera dicho antes, la situación de

desempleo acarrea una serie de consecuencias que van más allá de la pérdida de una fuente de ingresos regular. Al quedar el trabajador desvinculado de la relación laboral, se desvincula también de una parte importante de lo que son sus formas de socialidad y sufre un desdibujamiento de su identidad y una merma en su autoestima. Todos estos factores combinados refuerzan su condición de excluido y, en la medida que la situación se prolongue, disminuyen sus posibilidades de reinsertarse en el mercado de trabajo.

157. A los seguros de desempleo y las oportunidades formativas tienden agregarse entonces servicios de orientación e intermediación laboral, componentes de educación básica en aquellos casos en que se constatan déficits en este aspecto. Asimismo, y contemplando la pérdida de espacios de socialidad, de identidad y del sentido de pertenencia, tales experiencias procuran proveer de espacios colectivos de búsqueda de soluciones y recuperación de la confianza en los propios medios.

158. Por otra parte, las nuevas estrategias formativas orientadas a desocupados de diverso tipo están colocando un énfasis cada vez mayor en lo que refiere, no ya a la calificación estrictamente técnica para desempeñarse en el marco de trabajos asalariados o en relación de dependencia, sino también en lo que concierne al desarrollo de capacidades de emprendimiento y gestión, apuntando fundamentalmente a las alternativas del autoempleo y los microemprendimientos.

159. Esto último se apoya en los datos firmes que demuestran el sostenido declive de las formas clásicas de relación laboral, a la vez que se constata que la única significativa generación de empleo tiene lugar bajo estas modalidades donde la capacidad de emprendimiento y gestión resultan fundamentales. Si bien en muchos casos las microempresas, así como buena parte de los empleos por cuenta propia, adolecen de serios problemas en materia de productividad, protección social y remuneraciones, resulta ineludible considerar el hecho de que ellos constituyen uno de los pocos espacios económicos donde la generación de empleo aún resulta posible.

160. De lo anterior se deriva un importante desafío, cual es el de diseñar estrategias de fortalecimiento de los microemprendimientos y el autoempleo, a fin de que las oportunidades de trabajo y generación de ingreso que ellos conllevan, se vean acompañados de una mayor viabilidad económica, mayores niveles de productividad, mayor protección social de los trabajadores involucrados en este tipo de iniciativas y un mejor nivel de ingresos, convirtiéndolos simultáneamente en una pieza clave de las políticas de generación de empleo.

161. Por otra parte, las nuevas competencias demandadas en el mercado de trabajo apuntan, más allá del tipo de relación contractual establecida, a una mayor

dosis de autonomía del trabajador quien debe gerenciar su propia carrera profesional y laboral. Estas nuevas competencias resultan fundamentales para encarar con éxito las alternativas del autoempleo y los emprendimientos productivos, pero lo son también y cada vez más para cualquier trabajador en la situación actual del mercado de trabajo. Así, las estrategias destinadas a desarrollar una amplia gama de competencias que superen los conocimientos exclusivamente técnicos del trabajo y avancen hacia la capacidad de analizar, interpretar, comunicar, innovar y colaborar, entre otras, son aspectos cuyo dominio resulta imprescindible para todos los trabajadores.

162. Finalmente, importa llamar la atención sobre algunas implicaciones del problema del desempleo hasta aquí no referidas. En primer término, el desempleo tiene consecuencias económicas importantes para la sociedad en al menos dos sentidos: primero, porque la cobertura mediante los dispositivos del seguro de desempleo y otros mecanismos de protección implican costos importantes (y tanto más importantes cuanto mayor es el desempleo); segundo, porque esa sociedad se priva de contar con el aporte de las capacidades de las personas que se encuentran desempleadas. En segundo lugar, en las culturas de nuestros países el trabajo –y su forma por décadas más típica: el empleo asalariado- constituye la forma más directa de acceso al pleno ejercicio de la ciudadanía. De ahí que no es exagerado afirmar que el desempleo, además de un problema económico de primer orden, también constituye un problema (y un desafío) de orden político.

### **La formación de trabajadores activos**

163. Coincidentemente con la atención que merecen las estrategias de formativas dirigidas a los trabajadores desocupados, se intensifican los llamados de atención sobre la necesidad de actuar no ya sobre lo que es esta manifestación última de los problemas que afectan a las economías y mercados de trabajo, sino sobre sus mismas causas. Dicho de otro modo, que el desempleo no es en sí el problema sino su expresión o consecuencia más cruda, el problema central radica en cambio en la insuficiente capacidad de la economía para mantener e incrementar el empleo.

164. La traducción práctica de lo anterior consiste en que, además de brindar servicios de formación y de otro tipo a los trabajadores que ya están desocupados, es preciso actuar sobre aquellos trabajadores que todavía tienen un empleo. Esto posee, al menos, dos efectos:

- Desde el punto de vista de las empresas, al mejorar las capacidades de los trabajadores activos, se incrementan y mejoran también los posibles aportes que dichos trabajadores están en condiciones de hacer a las organizaciones productivas y de servicios en que están insertos, tanto en lo que refiere a la productividad

como a la competitividad de tales organizaciones. Esto debería contribuir a que las empresas, al mejorar su desempeño interno y en el mercado, retengan y eventualmente generen empleo.

- Desde el punto de vista de los trabajadores, éstos obtendrían beneficios en términos de su empleabilidad. Ya sea para enfrentar situaciones de reconversión tecnológica, ya para cambiar de funciones dentro de la misma empresa, ya para moverse eficazmente en el mercado de trabajo consiguiendo otros empleos, ya para enfrentar –en última instancia- una eventual situación de desempleo en mejores condiciones.

165. En una visión más amplia, la formación de trabajadores activos es uno de los componentes esenciales dentro de las estrategias de formación permanente. Está claro ya que la formación no consiste únicamente en la preparación para la vida activa, o en la recalificación de trabajadores desempleados. Nos encontramos frente a un continuo ya sea que se eche una mirada histórica o centrada en el presente. De un punto de vista histórico, las personas atraviesan no solo diferentes etapas con necesidades cambiantes, sino también situaciones diversas en su relación con el trabajo, y la oferta de formación profesional, mediante sus múltiples recursos y espacios, ha de estar en condiciones de ofrecer respuestas flexibles a estas diferentes situaciones. Desde una mirada al presente, encontramos que la sociedad presenta diferentes colectivos, sectores y grupos con necesidades diferentes en materia de calificación, lo cual requiere de esquemas de atención diversificados.

166. Por otra parte, la cuestión en torno a la formación profesional de trabajadores activos abarca más aspectos que su calificación individual y sus efectos, tanto sobre los trabajadores como las empresas. Actualmente se encuentra cada vez más extendido el concepto surgido a finales de la década de los 70 de “aprendizaje organizacional”, el cual centralmente postula que las empresas del futuro ya no podrán restringirse solo a la calificar a sus trabajadores, sino más bien a organizar secuencias de trabajo de tal modo que toda la organización sea capaz de aprender.

167. El concepto de aprendizaje organizacional refuerza y complementa el desarrollo de las competencias laborales y el aprendizaje fuera de la profesión específica. No se trata de una sustitución del aprendizaje individual por el organizacional, sino una armonización de uno con el otro. El aprendizaje individual y organizacional son diferentes en sus respectivas formas, sin dejar por ello de estar estrechamente relacionados. Mientras el aprendizaje individual se desarrolla principalmente en procesos institucionalizados (cursos, seminarios), el aprendizaje organizacional es un modo de aprender incidental que ocurre día a día.

168. Si bien la formación permanente de los trabajadores activos encuentra en el ámbito de las empresas un espacio privilegiado para su instrumentación, ello no

debe inducir a que se la conciba como una responsabilidad exclusivamente privada. La formación se ubica en un área limítrofe entre lo público y lo privado, en tanto provee un bien complejo que tiene características de bien público y, al mismo tiempo es apropiado privadamente, parcial o totalmente, por individuos y empresas.

169. Por otra parte, al pasar los nuevos modelos productivos de una demanda de calificaciones a una de competencias, la formulación, evaluación y acreditación de ésta últimas hacen necesarias formas de alternancia entre el aprendizaje en el lugar de trabajo y la formación profesional teórica en contextos educativos.

170. La formación de trabajadores activos, medida en términos del número de participantes, es hoy uno de los principales renglones de actuación de las instituciones de formación. Las calles de muchas de las capitales de América Latina y el Caribe registran en las horas de la noche o temprano en la mañana la salida masiva de trabajadores de los Centros y Unidades de formación, quienes después de recibir dos o tres horas diarias de formación van hacia sus lugares de trabajo. Las modalidades de formación conocida como complementación o la de habilitación en un nivel más básico, reciben cerca del 70% de la matrícula total de las Instituciones en una clara muestra de la demanda de los trabajadores vinculados por obtener o desarrollar sus habilidades y competencias.

Los programas del **SENA** en **Colombia** orientados hacia la formación de trabajadores vinculados se han adaptado más a las demandas específicas de empresas que ahora pueden desarrollar directamente sus actividades formativas con un plan aprobado por la entidad y obtener el reembolso de su valor sin exceder del 50% de lo que aportaron a dicha institución.

El **INSAFORP** de **El Salvador** licita programas de formación “a la medida” para las empresas que tienen necesidades especializadas para sus trabajadores. Los trabajadores de ingenios azucareros y de líneas aéreas son calificados y actualizados mediante esta modalidad formativa.

En **Brasil** las demandas formativas para trabajadores ocupados son atendidas también en algunos casos altamente especializados o significativos. Por ejemplo, en el Estado de San Pablo, la planta de montaje de la Mercedes Benz tiene anexa una escuela de formación del **SENAI** donde tal institución mantiene un cuerpo permanente de docentes y técnicos para responder a las demandas formativas con oportunidad. Es tal la flexibilidad lograda que recientemente la planta enfrentó la difícil coyuntura de la disminución en la venta de vehículos y la restricción energética convirtiendo su línea de producción para la fabricación de generadores eléctricos motorizados.

171. En **Brasil**, la experiencia de los **Centros Nacionales de Tecnología – SENAITEC-** de **SENAI**, plantea un modelo alternativo con dos méritos simultáneos: crear un sistema de incentivos internos para actualizar una organización de larga trayectoria institucional y gran tamaño, y buscar nuevas formas de adecuarse a las demandas cualitativas y cuantitativas de la clientela industrial. La noción subyacente a esta experiencia es que un centro de formación profesional no puede dedicarse solamente a la capacitación, sino que ha de incorporar las innovaciones tecnológicas a su proceso de enseñanza, lo cual llevó posteriormente a adoptar una visión más integrada de apoyo y servicios a las empresas. Los SENAITEC buscan promover una educación de avanzada, para lo cual deben conocer al cliente y al mercado; enriquecer y modularizar los currículos de manera que incorporen componentes transversales; organizar educación a distancia; e instituir la rotación de tareas, buscando la polivalencia funcional.

172. En **Chile**, el **Programa Empresa** es el que abarca a la gran mayoría de los capacitados del sistema de ese país. Promueve la capacitación al nivel de las empresas, teniendo como beneficiarios a los trabajadores dependientes de ellas. Se trata por lo tanto de un subsidio a la demanda, financiado a través de un incentivo tributario del 1% de la remuneración de los trabajadores. Algunos de los rasgos estructurales del Programa Empresas son:

- El Estado lo financia, los cursos deben ser autorizados por el **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)** y son ejecutados por instituciones reconocidas por ese servicio.
- Las empresas pueden organizar las acciones de diversas maneras: realizar capacitación directa contratando instituciones externas o con su propio personal; subcontratar cursos ofertados por organismos de capacitación autorizados (**OTEs**), tales como universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica; o bien brindar capacitación a través de los **Organismos Técnicos Intermediarios Reconocidos (OTIR)**.

La creación de los OTIR en 1989 se debió a la baja utilización de la franquicia tributaria por parte de las empresas y a la detección de asimetrías entre las ofertas de capacitación y las demandas de las firmas. Se buscó con ello facilitar el acceso a la formación, creando una economía de escala para las pequeñas y medianas empresas y, a la vez, mejorar la información acerca de las distintas alternativas de capacitación existentes. Estos organismos brindan un apoyo técnico a la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación, cumpliendo varias funciones, que incluyen difusión, seguimiento y control de calidad y administración.

173. En **Guatemala**, el **Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)** ha implementado una experiencia tan sencilla como significativa, re-

veladora de la voluntad de esta institución de acercar las oportunidades de formación profesional a todos los trabajadores. Los centros de formación de INTECAP tienen sus puertas abiertas todos los días de la semana: ofrecen sus servicios de lunes a sábado en turnos matutinos, vespertinos y nocturnos, y los días domingos en turnos matutinos y vespertinos.

174. En **México**, el **Programa (Calidad Integral y Modernización) CIMO**, representa otra experiencia de gran interés en la medida que se trata de una nueva modalidad institucional que surge como iniciativa del Estado en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo. Bajo este concepto, el Estado facilita que las empresas –especialmente las pequeñas y medianas- tengan acceso a una serie de recursos (conocimientos tecnológicos y administrativos, información sobre mercados, trámites ante instancias financieras, capacitación de trabajadores) cuya asimilación posibilitaría su sobrevivencia y desarrollo en el mercado y, con ello, la conservación y ampliación de su plantilla de personal. No es el Estado quien capacita y asesora a las empresas por medio del personal del programa, sino que éste hace la labor de un intermediario entre el mercado de oferta de servicios y las demandas y necesidades de las empresas. El programa opera de manera descentralizada a través de unidades promotoras de capacitación (UPC), que están localizadas en todos los estados del país. Cada UPC cuenta con personal contratado bajo el programa y coordinados centralmente por consultores nacionales, todos bajo la responsabilidad de una dirección de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El programa se vincula por cuatro vías con el sector empresarial:

- la primera es la institucional: las UPCs están ubicadas en el seno de las organizaciones empresariales intermedias, quienes se encargan de otorgar a las UPCs el espacio físico de operación;
- la segunda vía es la demanda de programas de parte de las empresas;
- la tercera vía es la aportación financiera de las empresas que solicitan el servicio de la UPC;
- la cuarta vía es a través de la oferta de servicios. Entre 80% y 90% de las consultorías y capacitación contratadas a través del programa y para las empresas, es de origen privado.

175. En **República Dominicana**, como se ha dicho más arriba, la institución nacional de formación profesional ha elaborado y adoptado recientemente el denominado Plan Estratégico **INFOTEP ACCIÓN 2005**. Dicho Plan se concibe con el propósito de alcanzar una mayor ampliación y la conformación eficaz del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo Productivo. A tales efectos, el Plan se propone como primer objetivo, el de fortalecer los mecanismos de interrelación entre los integrantes del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Se visualiza así una concepción institucional donde INFOTEP, sin dejar de continuar

siendo la entidad rectora de la formación profesional en el país, adopta estrategias abiertas a la cooperación de otros actores, tanto públicos como privados, de modo tal de –como se expresa en el segundo objetivo del Plan- *“aumentar la cobertura cuantitativa y cualitativa de la oferta del sistema para que pueda satisfacer eficazmente la demanda de capacitación y formación laboral del país”*. Dos estrategias desarrolladas en este sentido por INFOTEP valen la pena de ser resaltadas:

- La identificación y la promoción del desarrollo de **centros colaboradores**: éstos son entidades tanto públicas como privadas reconocidas para ofertar programas de formación profesional, que acuerdan y ejecutan bajo convenio de trabajo acciones formativas con el auspicio de INFOTEP, sean éstas en condición de gestión delegada o compartida. Los centros que realizan la formación en condición de gestión delegada ejecutan todo el proceso de formación, desde la información y selección de los participantes hasta su certificación, con subvención y supervisión de INFOTEP. Los centros con gestión compartida ejecutan la formación con subvención del uso de infraestructura, equipamiento y administración asumida por INFOTEP.

- La implementación de la **formación dual**, que ha ayudado a acercar los servicios de capacitación a las empresas. En la actualidad funcionan cerca de 30 comisiones técnicas, integradas por empresarios, trabajadores, especialistas y/o conocedores de un área ocupacional, con las siguientes responsabilidades: identificar los perfiles profesionales del nivel ocupacional, participar en la planeación, organización y diseño del currículum instruccional, transmitir información sobre el desarrollo tecnológico de la familia ocupacional, servir de enlace con las diferentes asociaciones profesionales y colaborar con la formación de instructores. Se han creado también comisiones evaluadoras que verifican el proceso de certificación de la capacitación ofertada.

- INFOTEP ha desarrollado exitosamente la utilización de la metodología SIMAPRO de mejoramiento de la productividad a partir del diagnóstico de las competencias que deben ser desarrolladas para lograr una plena actividad de los trabajadores, dar sentido y pertinencia a las acciones de capacitación y aplicar al desarrollo de los indicadores de productividad de las empresas beneficiarias. El Instituto ha documentado varias exitosas aplicaciones de esta metodología que combina formación y gestión de la competitividad.

## Formación profesional de jóvenes

176. La problemática del desempleo juvenil es visualizada en el mundo, incluso en los países desarrollados, como un reto social altamente priorizado. El segmento de los jóvenes enfrenta todas las complejidades y obstáculos señalados pero con mayor dificultad que la media de la población: la tasa de desempleo juvenil duplica y triplica la tasa de desempleo general. Esta vulnerabilidad etaria se po-



tencia si a la condición de joven se agrega las de la pobreza, género, residencia rural y baja escolaridad, fenómeno que también sucede en los países desarrollados.

La significación y prioridad alcanzada por este tema ha llevado a la creación de una **Red de alto nivel de promoción de políticas sobre el empleo de los jóvenes**. La misma es una iniciativa global impulsada por el Director General de la OIT, Juan Somavía, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, y el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn. Esta iniciativa global conjunta fue anunciada por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe a la Cumbre del Milenio; en dicha oportunidad recibió apoyo de los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo, quienes en la Declaración del Milenio convinieron en «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo». La red aprovechará la experiencia de los dirigentes de la industria privada, la sociedad civil y el campo de la política económica para estudiar enfoques innovadores y emprender acciones concretas con el fin de abordar el difícil problema del empleo juvenil.

El empleo de los jóvenes constituye un área prioritaria en el programa de trabajo decente de la OIT. A principios del nuevo siglo, el problema del empleo de los jóvenes continúa persistiendo tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y existe un número desproporcionadamente elevado de hombres y mujeres jóvenes en situación de desempleo a largo plazo u obligados a trabajar precariamente o con contratos de corta duración. Como resultado de esta situación, muchos abandonan la fuerza de trabajo, o no consiguen entrar satisfactoriamente a su primer empleo y por ello, dejan de ser activos. Los jóvenes socialmente desfavorecidos suelen verse particularmente afectados perpetuándose así un círculo vicioso de pobreza y exclusión social. En los países en desarrollo, donde muy pocos pueden permitirse el lujo de estar desempleados, el problema del desempleo es más un problema de subempleo y de puestos de trabajo de poca remuneración y mala calidad en el gran sector no estructurado. Como consecuencia, la promoción del empleo productivo para los jóvenes es especialmente importante en el programa de trabajo decente de la OIT. Los esfuerzos desplegados en este campo se rigen por el reconocimiento de la necesidad de políticas y programas eficaces para mejorar el nivel de vida de los jóvenes y para facilitar su integración total en la sociedad.

177. La gravedad del problema y la urgencia en buscar soluciones se ven reforzadas por los datos sociodemográficos actuales para América Latina y el Caribe, que permiten inferir la persistencia de dos características relevantes: el elevado porcentaje de menores de 24 años, que hoy representa el 50% de la población; y las condicionantes de la pobreza estructural: la extrema segmentación tradicional de la región y la implementación de cambios estructurales con altas tasas de

desempleo. El 39% de los habitantes de América Latina y el Caribe se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

178. Esta problemática se complejiza más ya que se da en el contexto de la globalización del cambio técnico y el modelo productivo, afianzándose el paradigma de educación continua a lo largo de la vida. En 1999 la tasa de desempleo abierto en la región es muy superior a la correspondiente a 1990. Al introducirse al interior de la tasa, se constata que la tasa de los jóvenes supera entre 1.3 y 3.8 veces la tasa de desempleo general.

179. La segmentación del mercado laboral se vuelve más discriminativa y marcada en el trabajo juvenil, dado que las credenciales educativas, las destrezas, las aptitudes, el perfil actitudinal y comportamental, las redes sociales, exigidos para el ingreso a los segmentos laborales modernizados son casi exclusivas de los jóvenes de las clases favorecidas. Los estratos de altos ingresos poseen y disfrutan de moratoria, en el sentido de la posibilidad de aplazamiento en la consecución de la plena madurez. La moratoria posibilita la acumulación de años de instrucción, de búsqueda vocacional, de ensayo-error, de amplias experiencias de socialización, sin el apremio del ingreso temprano al empleo precario y de baja calidad, indispensable en los jóvenes menos favorecidos para la manutención, con el consecuente abandono de la educación y la capacitación formales.

180. El sector de los jóvenes excluidos se integra por los jóvenes desempleados de baja escolaridad, los jóvenes inactivos (que no trabajan ni estudian), las mujeres pobres (fundamentalmente adolescentes), los habitantes pobres del campo y los integrantes de minorías étnicas. La carencia de redes sociales, cuando el 50% de los reclutamientos para el trabajo en los adolescentes jóvenes se realiza gracias a redes familiares o grupales, así como la discriminación de acceso a la educación y formación de buena calidad, se ven reforzadas por la discriminación ecológica: viven en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que potencian el aislamiento.

181. Desde una perspectiva de género, los datos estadísticos muestran que: 1) la tasa de desempleo femenino es 50% mayor que la respectiva a los hombres; 2) la informalidad es 12% mayor en las mujeres; 3) las ocupaciones femeninas son de menor remuneración, seguridad y calificación, con una doble segmentación horizontal y vertical.

182. Si estos jóvenes acceden a un trabajo, éste es, con relación al trabajo de un adulto, de mayor precariedad, de menor calificación y de menos salario. Dado que conseguir trabajo es tan difícil y el que se consigue es tan baja calidad, se crea "una cultura del trabajo inestable o ausente", resultando jóvenes inactivos. A esa parálisis contribuiría, además, la sensación vertiginosa de cambio e incertidumbre

de la sociedad posmoderna. Estar excluido abarca así, la pobreza económica, las credenciales educativas de bajo nivel, el quedarse “afuera” del circuito social, sin poder participar en los diferentes ámbitos y sin la opción de ser un integrante pleno de una sociedad democrática.

183. Es justamente en este marco que es dable ubicar las actuales políticas de empleo juvenil. Tracemos ahora algunas de sus características principales.

- en primer lugar, y en su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes comparten la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debe prepararse a las personas para su inserción en el mercado de trabajo antes que protegerlas de sus fluctuaciones;
- en segundo término, se trata de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta, lo que en la jerga especializada se conoce como políticas sociales “focalizadas”;
- en tercer lugar, y en sus versiones más innovadoras, buscan una combinación de esfuerzos y recursos públicos y privados que permitan trabajar tanto sobre la oferta laboral como sobre la demanda de empleo;
- cuarto, las nuevas políticas y sus diversos programas representan un cambio en el rol del Estado. Sintéticamente, éste puede caracterizarse como un papel subsidiario, por lo cual el Estado abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados y eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado sume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control;
- quinto, también resulta delegada la cuestión acerca de la pertinencia de las diversas acciones, que resulta generalmente orientada por las denominadas “señales de mercado”.

184. En **Argentina** el ejemplo más claro de este tipo de programas lo constituye el denominado “**Proyecto Joven**”, iniciado en 1993 y desarrollado bajo la responsabilidad de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Tesoro Nacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) le presta apoyo institucional. Su objetivo general consiste en mejorar las posibilidades de inserción en el mercado laboral de jóvenes mayores de 16 años, procedentes de hogares pobres; mediante su capacitación para el desempeño de ocupaciones en relación de dependencias y la orientación hacia la búsqueda de empleo. Periódicamente, Proyecto Joven convoca a las instituciones de capacitación a participar de concursos públicos para la contratación de los cursos en todo el país. La capacitación ofrecida debe responder a las demandas concretas del sector productivo. Por ello, el Proyecto alienta el trabajo conjunto de empresarios y capacitadores en la definición de los perfiles ocupacionales requeridos y en el diseño de la propuesta pedagógica.

Las empresas que reciben los pasantes permiten que miles de jóvenes adquieran su nueva experiencia laboral, a la vez que se espera que resulten beneficiadas con la posibilidad de seleccionar su personal entre un conjunto de jóvenes capacitados y motivados. Sus líneas de intervención son: a) capacitación técnica y pasantías, y b) apoyo a la inserción laboral. Los cursos de Proyecto Joven tienen un carácter intensivo y eminentemente práctico. En cuanto a su población objetivo, el proyecto establece una edad mínima 16 años, el pertenecer a sectores de escasos recursos, poseer un nivel de instrucción que no supere el secundario completo, que los jóvenes se encuentren sin empleo o subocupados, y que no tengan experiencia laboral o que ésta sea escasa.

185. En **Chile** aparece el primer antecedente de programas de este tipo y alcance, a través del conocido proyecto **Chile Joven**. Iniciado en 1991, su gestión depende del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aunque algunas de las modalidades que contempla están gerenciadas desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) dependiente del Ministerio de Planificación. Su objetivo general consiste en mejorar las probabilidades de inserción laboral de los jóvenes beneficiarios pertenecientes a familias de bajos ingresos y contribuir la integración social (laboral o estudiantil) de estos jóvenes. En cuanto a sus estrategias de intervención, el programa desarrolla cuatro modalidades distintas, las primeras tres desarrolladas por SENCE y la última por FOSIS:

- capacitación con Experiencia Laboral en Empresas;
- aprendizaje Alternado;
- habilitación para la Creación de Microempresas Silvoagropecuarias;
- formación para el Trabajo.

En ellas se combina, dependiendo de la modalidad, la capacitación laboral, la formación para el trabajo con una fase de experiencia laboral en empresas; además del apoyo a la gestión de proyectos productivos en la modalidad de Habilitación de Microempresas.

Su población objetivo son jóvenes de escasos recursos, entre 16 y 24 años, preferentemente, ya que un 20% de los cursos pueden ser conformados por personas de hasta 30 años, que se encuentran cesantes, subempleados, inactivos o buscando trabajo por primera vez y que no cursan ningún tipo de enseñanza, salvo aquella que se imparte en la modalidad vespertina.

186. En **Colombia**, el Gobierno a través del **Fondo de Inversión para la Paz, FIP**, ha iniciado la ejecución del programa **JÓVENES EN ACCIÓN**, que hace parte del paquete de «Herramientas para la Paz» en el contexto del «Plan Colombia».

Uno de los ejes de esta estrategia es la Red de Apoyo Social, RAS, constituida por tres programas enfocados hacia poblaciones pobres especialmente vulnerables a los efectos de los ajustes fiscales y de la recesión económica experimentados en años recientes por el país. Los tres programas mencionados son: **Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción**. Los programas de la RAS son financiados mediante créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

**JÓVENES EN ACCIÓN** está dirigido a mejorar las condiciones de empleabilidad, y por esta vía a mejorar los niveles de inserción laboral y social de jóvenes entre 18 y 25 años de edad de los deciles 1 y 2 de la distribución de ingresos, en siete de las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena). Su meta de cobertura es de 100.000 jóvenes en un período de tres años, lo que permitirá atender aproximadamente al 60% de la población objetivo. La inversión total prevista en este programa es de US\$ 70 millones.

Los objetivos específicos del programa son:

- desarrollar en los jóvenes competencias específicas en un oficio dado, hasta alcanzar el nivel de trabajador semicalificado;
- promover el desarrollo de competencias básicas, sociales y transversales del joven, para mejorar su capacidad de vinculación y desempeño laborales;
- fortalecer la oferta privada de formación laboral con base en las demandas de los sectores productivos y las características y expectativas de los jóvenes beneficiarios;
- acercar a los jóvenes beneficiarios y a las entidades de capacitación al entorno empresarial.

El Programa ofrece a sus beneficiarios los siguientes servicios:

- un paquete integral de Formación Laboral;
- un auxilio en efectivo para sufragar gastos de transporte y refrigerio; y
- un seguro colectivo de accidentes laborales y de responsabilidad civil para los jóvenes beneficiarios.

Los servicios de Formación Laboral son ofrecidos por Entidades de Capacitación (ECAP), seleccionadas mediante convocatorias públicas. El marco institucional del programa a su vez combina dos criterios: la autonomía administrativa y operativa, que busca garantizar su máxima eficiencia e impacto, y la articulación con la institucionalidad permanente en el ámbito de la Formación Profesional, así como con los gobiernos locales.

187. En **Guatemala**, la vinculación de sociedad civil y Estado significa un reto especial en el actual contexto político y social del país. El proyecto **PROJOVEN - Fortalecimiento Integral de Jóvenes en Guatemala** - está formando capacidades técnicas bajo condiciones generales bastante complejas. PROJOVEN es un esfuerzo común de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Ministerio de Educación (MINEDUC). En el proyecto participan Organizaciones Gubernamentales, No Gubernamentales e Iniciativas Municipales, así como organizaciones del sector juvenil. A través del aporte del proyecto se pretende mejorar el acceso de jóvenes en situación de riesgo a programas y ofertas calificados y aumentar su participación ciudadana. La estrategia de formación de capacidades de PROJOVEN enfoca en tres niveles diferentes: el nivel micro, meso y macro.

- A nivel local se trata de apoyar a jóvenes amenazados por la exclusión social y económica. El proyecto ejecuta algunas medidas piloto de trabajo con jóvenes y sistematiza las experiencias obtenidas. Entre ellas están ofertas de atención flexible y abierta a jóvenes en zonas urbano marginales, así como enfoques innovadores e integrales de educación no formal y expresión juvenil. Los enfoques y modelos de PROJOVEN han resultado elemento central para el fortalecimiento de la autoestima y una mayor confianza en las propias capacidades para realizarse y sobrellevar la vida.

- En un nivel intermedio, el énfasis del proyecto está puesto en el mejoramiento del rendimiento de organizaciones vinculadas al sector juvenil. PROJOVEN apoya en este nivel la formación de capacidades, sobre todo a través de ofertas de asesoramiento y capacitación y la formación de redes entre diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales. En 1996 el Proyecto inició la formación de una red de organizaciones del sector público, privado y eclesíástico, que tiene como objetivo la concertación de modelos y conceptos y desarrolla actividades conjuntas para y con jóvenes que viven en la calle. Hasta el momento, en el sector juvenil este es el único foro compuesto por representantes de entidades públicas y privadas que realiza regularmente un intercambio de conceptos y enfoques y coordina sus acciones y medidas de intervención.

En el nivel macro se trata de ganar influencia y provocar cambios en las condiciones generales políticas con relación al fomento juvenil. En este sentido, el proyecto se propone asesorar a los diversos ministerios sectoriales (educación, trabajo, salud) respecto al tema transversal Juventud. Al mismo tiempo PROJOVEN coloca un gran énfasis en fomentar y facilitar esfuerzos iniciales de una política de la juventud tanto en el nivel local como nacional. Además de la formación de redes entre diferentes instituciones de trabajo con jóvenes, la interconexión entre el Estado y la sociedad civil en el enfoque de proyecto descrito aquí consiste sobre todo en dar a conocer los modelos piloto exitosos a políticos interesados y asesorarlos en la elaboración de una política juvenil innovadora y orientada a las necesidades.

188. En **Perú**, el **Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN)**, impulsado por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, tiene como finalidad la de facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado laboral formal, brindándoles capacitación y experiencia laboral que respondan a los requerimientos del sector productivo. PROJOVEN está diseñado específicamente para capacitar a jóvenes, hombres y mujeres de 16 años (como mínimo) y 24 años y 3 meses (como máximo), que cumplan determinados requisitos, como: pertenecer a hogares pobres de escasos recursos económicos y con inadecuados niveles de calificación; y que cuenten con o sin secundaria completa y con un máximo de 300 horas de capacitación técnica. PROJOVEN está dirigido también a Entidades de Capacitación públicas o privadas como:

- centros de Educación Ocupacional, Colegios con Variante Técnica;
- institutos Superiores, Institutos Tecnológicos o Institutos de Educación Superior No Universitaria;
- institutos Pedagógicos, Colegios No Profesionales;
- fundaciones, ONGs, Asociaciones Civiles sin fines de lucro;
- universidades, Consorcios Educativos, y cualquier otra institución que brinde servicios de capacitación.

Este Programa trabaja con un gran número de empresas de todos los tamaños y de diversos sectores, con las cuales se celebran convenios de Formación Laboral Juvenil. La estrategia operativa del Programa responde a un esquema orientado por la demanda, donde la responsabilidad del diseño de los cursos recae en un trabajo coordinado entre las entidades de capacitación (ECAPs) y las empresas del sector productivo, para garantizar la pertinencia de la capacitación.

Los cursos de la Entidad de Capacitación comprenden:

• **Fase de Formación Técnica**, con una duración promedio de 3 meses, en la cual el joven recibe capacitación en una institución educativa en oficios de semicalificación.

• **Fase de Formación Laboral**, remunerada en empresas de régimen laboral privado, donde los jóvenes adquieren una experiencia concreta de trabajo durante un periodo mínimo de 3 meses.

Entre las condiciones asumidas íntegramente por la empresa se cuenta:

- el pago de una subvención económica no menor a una remuneración mínima vital y,
- el pago de un seguro contra accidentes y riesgo de enfermedad o asumir directamente el costo de estas contingencias.

189. En **Uruguay** este tipo de programas comenzaron a implementarse en el año 1994 con el proyecto denominado "**Opción Joven**", el cual sería sucedido en

1996 por el proyecto “**Projoven**”. Las entidades responsables por este programa son el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), del Ministerio de Educación y Cultura, la Junta Nacional de Empleo JUNAE (organismo tripartito asesor de la Dirección Nacional de Empleo -DINAE – en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y la propia DINAE). Su objetivo general consiste en apoyar a jóvenes, provenientes de hogares de bajos ingresos, para que puedan mejorar sus capacidades y oportunidades de empleo.

Sus módulos de actuación son:

- taller de Orientación Ocupacional Vocacional: intenta fortalecer la cultura laboral de los jóvenes, informar sobre el mercado de trabajo y apoyarlos en la definición de sus estrategias educativas y laborales. Brinda elementos para la búsqueda de empleo y para el primer desempeño laboral;
- capacitación técnica: se brindan cursos prácticos articulados a las demandas de las empresas del sector;
- capacitación complementaria: atiende a los jóvenes con mayores necesidades de formación, fortaleciendo aspectos como la lectoescritura y el cálculo a la vez que la formación personal y social;
- pasantía: busca que los jóvenes realicen una experiencia en un puesto de trabajo de acuerdo a un plan de aprendizaje definido. En esta etapa reciben viáticos aportados por la empresa y el apoyo de la institución capacitadora;
- apoyo a la Inserción Laboral: se exige un mínimo de 9 jóvenes por curso, comprometiéndose a que por lo menos ese número de participantes logre inserciones laborales formales.

La población objetivo de Projoven son los jóvenes de entre 17 y 24 años de edad, provenientes de hogares de bajos ingresos, sin empleo formal, que no hayan culminado la enseñanza secundaria, preferentemente jefes de familia. Se plantea una participación equitativa de hombres y mujeres, y de la capital e interior del país.

190. En los países del Caribe se han asignado cantidades significativas de recursos a programas destinados a mejorar las oportunidades de los jóvenes de obtener empleo.

La mayoría de los gobiernos de la subregión han desarrollado proyectos y medidas especiales destinadas a la población joven, incluyendo pasantías, formación subsidiada, servicios de colocación laboral y desarrollo empresarial, que buscan facilitar su inserción en el mercado laboral ya sea como trabajadores asalariados o como trabajadores por cuenta propia. Ejemplos de este tipo de programas son el **Programa Asociación para la Formación y el Empleo de Jóvenes en Trinidad y Tobago** y aquellos implementados por el **HEART/NTA de Jamaica**. En algunos países se ofrece el capital inicial para emprendimientos de



microempresas y autoempleo. Ejemplos de éstos son el **Fondo de Auto-Emprendimiento en Jamaica**, el **Fondo de Empresa Comercial de Barbados** y el **Fondo de Empresas de Jóvenes de Belize**.

En el caso de **Barbados**, se identificaron ocho programas de empleo y formación de jóvenes, siendo el Gobierno de dicho país el actor indudablemente más importante. Los dos programas de mayor antigüedad y relevancia son administrados por el **Consejo de Formación Profesional de Barbados: El Programa Nacional de Aprendizaje** y el **Programa de Formación y Calificaciones**. El primero de éstos está dirigido a jóvenes no calificados y desempleados, y la edad de entrada al programa son los 16 años. El Programa Formación y Calificaciones está enfocado hacia jóvenes de entre 16 y 24 años, y busca transmitir aquellas calificaciones que aumenten la empleabilidad de los participantes en el menor tiempo posible. Dos programas que fueron iniciados recientemente fueron el Servicio Nacional de la Juventud, que fue inaugurado en 1991, y el Programa de Jóvenes Empresarios, iniciado en 1995.

En el caso de **Jamaica**, una institución - el **HEART/NTA**- en tanto Institución Nacional de Formación, dirige la formación para el empleo de jóvenes en dos sentidos. Por un lado, el HEART/NTA es quien ofrece la mayor parte de programas de formación y empleo de jóvenes. Por otra parte, hay muchos programas de formación para jóvenes que utiliza la currícula de aquella institución y/o reciben alguna forma de asistencia financiera.

Uno de los programas más conocidos desarrollados por el HEART/NTA para la formación y empleo de jóvenes es el de **Oportunidades de Formación para Egresados de la Escuela (School-Leavers Training Opportunities Programme - SL-TOP)**. El diseño del programa SL-TOP surge como respuesta al crecimiento del desempleo entre jóvenes que habían completado la educación secundaria. El programa fue concebido para brindar simultáneamente una oportunidad de acceso al empleo y acceso a la formación en el lugar de trabajo. Las áreas o sectores de calificaciones que abarca el programa aún no han sido definidas claramente: la formación se concentra en funciones específicas y trabajos en alrededor de 35 áreas ocupacionales, mayoritariamente en los sectores del comercio y la administración, y no tanto en ocupaciones estrictamente definidas, con lo cual se busca otorgarle una mayor flexibilidad. Debe recalcar que la participación en el SL-TOP es en un 73% femenina, y que alcanzó la cantidad de 4121 participantes en el año fiscal 1998/99, cuando las estimaciones previas habían sido de 3800 participantes. La mayoría de quienes participan del SL-TOP (70%) son colocados en empresas, habiendo participado del programa, en el mismo período de referencia, 1093 empresas.

Quienes aspiren a participar del programa SL-TOP deben tener entre 17 y 23 años, y poseer al menos dos certificados de profesionalidad de la educación general. La formación se desarrolla exclusivamente en los lugares de trabajo y dura entre uno y tres años. En contraste con los contratos de aprendizaje, los egresados del programa SL-TOP recién hace poco tiempo que comenzaron a recibir certificados de egreso, basados en el sistema NVQ-J, aunque por lo general están más y mejor educados que los aprendices.

## **Formación profesional como instrumento de superación de las inequidades de género en el mundo del trabajo**

191. Las radicales transformaciones en el mundo del empleo y en la producción del conocimiento que marcan el fin del siglo XX han impuesto una redefinición del concepto mismo de formación, de sus objetivos, contenidos y modalidades. Esto, lógicamente incide en las políticas y estrategias de género en la formación y plantea una alerta muy especial respecto a la sostenibilidad de las acciones y a cómo lograr la inscripción institucional necesaria para darles continuidad. Se asiste al cuestionamiento de los viejos modelos de producción del conocimiento, de estructura social, de desarrollo económico-social, del sistema de producción y, transversalizándolos, de las relaciones y representaciones de género. Cada uno de estos paradigmas incide en el otro, provocando una redefinición de los conceptos de desarrollo, bienestar y del acceso de los diferentes grupos y actores sociales. Asimismo, genera un cambio sustantivo en la naturaleza, estructura, organización, cultura y en la división sexual del trabajo -a partir de la irreversibilidad de la participación femenina-. Las mujeres:

- ya no son más una fuerza de trabajo secundaria, su voluntad de formación no ofrece dudas -se han incrementado notoriamente sus niveles educativos y se ha constatado que asisten más que los hombres a actividades de calificación, actualización y reconversión ocupacional;

- han consolidado el modelo de “doble presencia”, lo que implica enfrentar la difícil compaginación entre ciclo laboral y vida familiar. El empleo se transforma en un componente determinante del proyecto de vida, de la autoafirmación y de la valorización social. Su derecho al trabajo es uno de los aspectos sustantivos de sus derechos humanos y la cuestión pasa entonces porque el trabajo desempeñado les permita no solo alcanzar su sustento sino que habilite su desarrollo personal y su autonomía.

192. Sin embargo, las desigualdades y discriminaciones continúan, demostrando que, en verdad, varones y mujeres no compiten en el mismo mercado, sino que tienen exigencias diferentes tanto en la demanda como en la oferta de mano de obra. A este respecto se mencionan algunos pocos y diversos recordatorios:

- mayor tasa de desempleo, mayor informalidad, las ocupaciones «femeninas» se concentran en los estratos inferiores del mercado de trabajo en términos de remuneración, calificación, condiciones ocupacionales, estabilidad, reconocimiento social y perspectivas de desarrollo;

- menor salario para trabajo de igual valor, diferencias que se agudizan en los trabajos más calificados. Exigencia de escolaridad significativamente superior a la de los varones para acceder a las mismas oportunidades de empleo. A ello se suma que la inserción en sectores «tradicionalmente masculinos», de innovación tecnológica, o en condiciones de competencia profesional, agudiza las resistencias y/o agresiones;

- las mujeres empresarias establecen empresas más pequeñas en los sectores menos expandidos, su acceso al crédito es más complejo y recortado, su posibilidad de manejo de la información y las oportunidades de negocios también es menor;

- la división sexual del trabajo tiene una responsabilidad fundamental en la asociación entre mujer y pobreza: su mayor vulnerabilidad de caer en situaciones de pobreza tiene que ver con las desventajas sociales para acceder y controlar los recursos productivos, con su menor participación en las instituciones y con la menor valoración social que reciben sus actividades y capacidades y, por ende, con las mayores dificultades para acceder y permanecer en el mercado;

- la división de género del trabajo entrega la responsabilidad del trabajo de atención a las mujeres, gran parte de él sin remuneración. Se trata del trabajo que produce los bienes con mayor externalidad social y que tiene la responsabilidad del desarrollo de las futuras generaciones. Sin embargo, el mercado penaliza estos servicios, no incluyéndolos en las cuentas nacionales y afectándolos vía reducción de una oferta pública que los asuma;

- el impactante desarrollo de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC) está generando una nueva brecha de género: la digital. Según el Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD 1999), el usuario típico de la Internet a escala mundial es hombre, menor de 35 años, con educación universitaria y un ingreso elevado, vive en una zona urbana y habla inglés. La tendencia se inicia temprano: en los EEUU cinco veces más chicos que chicas usan computadores en casa, y los padres gastan dos veces más en productos de tecnología para sus hijos que para sus hijas.

193. De esto surge la necesidad y la posibilidad de generar, desde las instituciones de formación profesional, políticas activas con perspectiva de género. Esto implica asegurar que las necesidades y especificidades de mujeres y varones sean tenidas en cuenta como una dimensión integral, que se conciba el derecho a la formación de las mujeres como un derecho humano fundamental, que el desarrollar y potenciar sus capacidades se constituya en una herramienta para promover y fortalecer su empleabilidad e inserción laboral. Asimismo, habilitarles una participación social, económica y política plena, alcanzando el cumplimiento del

principio democrático de equidad entre los géneros y contribuyendo al combate de la pobreza. A partir de esta convicción es posible actuar para modificar tanto el posicionamiento individual como el colectivo sobre el trabajo femenino y alcanzar un modelo más integrador y menos deficitario con relación al trabajo decente. Modificar el posicionamiento individual supone no solo mejorar las competencias femeninas para la empleabilidad, diversificar sus opciones, habilitar el acceso a formaciones con reales perspectivas de inserción, sino también, fortalecer su autoestima y apoyarla para reconocer y superar los condicionamientos y estereotipos de su entorno. Transformar la cultura societaria implica estimular un cambio en los patrones culturales y empresariales para otorgar un nuevo valor social y económico a las cualidades y singularidades femeninas, promover la responsabilidad compartida entre la sociedad en su conjunto, organizaciones públicas y privadas, hombres y mujeres, respecto a las tareas de atención y cuidado, forjar alianzas para incluir en la negociación colectiva, en el accionar sindical y en las políticas de recursos humanos de las empresas, la consideración sistemática de la situación de la mujer trabajadora, de su formación y de las relaciones de género en el trabajo, etc. En síntesis, promover desde la formación políticas multidimensionales y transversales, que puedan intervenir en todos los niveles donde la discriminación opera, activar sinergias entre los diversos actores y generar un marco para que, cada organismo según sus características y mandatos, pueda insertar su propia iniciativa o programa, multiplicando así su efecto.

194. Esta concepción, que por supuesto no está generalizada, marca el sentido de la innovación en el fin de siglo en América Latina. En su interior es posible identificar distintos “modelos de intervención”, con diversos grados de complejidad en cuanto al diseño y al ámbito de acción. Se trata de modelos que pueden estar destinados exclusivamente a mujeres o de carácter mixto aunque con perspectiva de género, que pueden ser públicos o privados, direccionados a atender grupos específicos dentro del colectivo de mujeres, o a incrementar la participación femenina, pero que presentan el común denominador de apelar a intervenciones multidimensionales como el camino más idóneo para introducir una real igualdad de oportunidades en el trabajo y en la formación y, por ende, contribuir al logro de trabajo decente para todas y todos.

195. A continuación, sólo a título de ejemplo y con un único caso para cada situación se mencionan algunos de estos modelos:

- *Programas de Formación en articulación con políticas nacionales de igualdad de oportunidad*

*A) Destinados específicamente a mujeres*

**El Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Chile (PMJH)** (en ejecución desde 1992)

Coordinado por el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), ejecutado por los Municipios y con participación de diversas instituciones del Estado, entre la que se destaca el SENCE. Su objetivo general es aumentar la capacidad económica de las Mujeres Jefas de Hogar, mejorar su calidad de vida y la de los miembros de su familia, para así poner fin a cualquier tipo de discriminación que les afecte.

Sus líneas principales de acción son: Laboral, Formación para el Trabajo (Equipo Municipal), Capacitación Laboral e Intermediación Laboral para el trabajo Asalariado (SENCE), Apoyo al Trabajo Independiente (FOSIS), Nivelación de Educación Básica y Media (MINEDUC, Municipios), Acceso a la Salud, Cuidado Infantil y Asistencia Judicial. Su forma de gestión y metodología enfatiza: la integralidad, la doble focalización, la participación, y el carácter descentralizado (diseño centralizado, ejecución municipal y coordinación de recursos públicos y privados a nivel local, regional y nacional.).

#### *B) Desde la perspectiva de género*

**Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), Brasil** (en ejecución desde 1996)

Implementado por la Secretaría Nacional de Formación y Desarrollo Profesional (SEFOR) del Ministerio de Trabajo con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y administrado por un Consejo Deliberativo de carácter tripartito y paritario.

Entre sus objetivos específicos se incluye “combatir todas las formas de discriminación, especialmente de género, edad, raza y color, garantizando el respeto a la diversidad”, y para llevarlo a cabo se ha impuesto la incorporación de la categoría género como herramienta de trabajo para el planeamiento y ejecución de programas de calificación profesional estimuladores de la igualdad. Se han multiplicado las experiencias innovadoras destinadas específicamente a mujeres que valorizan nuevos nichos de trabajo y generación de ingresos, además de mejorar la calidad de vida familiar y comunitaria de población de bajos ingresos.

• *Programas de formación promovidos desde los actores y con apoyo de la cooperación internacional*

#### *A) Destinados específicamente a mujeres*

**Programa Mujeres Adolescentes de Centroamérica (Unión Europea y del Consejo de Integración Social (CIS) (1997-98).**

El CIS tuvo la representación oficial regional, con la función de garantizar el impacto político de las acciones. En cada país hubo un organismo nacional de tutela, que actuó como contraparte nacional: el **Centro Mujer y Familia** en **Costa Rica**; el **Instituto Nacional de la Mujer** en **Nicaragua**; y la **Junta Nacional de Bienestar Social** en **Honduras**. Participaron también múltiples organismos gubernamentales y no gubernamentales en la ejecución de acciones.

Dos fueron las líneas prioritarias de acción: la prevención del riesgo social y la capacitación técnica de estas adolescentes. Las prioridades metodológicas fueron: fortalecimiento de la sociedad civil; impulso al desarrollo de políticas públicas; implementación de alternativas múltiples y complementarias en las comunidades, fortalecimiento de agentes de intervención y poderes locales; y énfasis en la sinergia e interconexión entre subproyectos. Se abordó la problemática de las adolescentes desde una perspectiva de género, desde el respeto a los derechos humanos, y desde la construcción de su ciudadanía emergente; acompañando un proceso de concientización de las propias mujeres que les permitirá valorizar su imagen y de atención a todos los actores que las rodean, respetando la autonomía y creatividad de los organismos participantes.

*B) Desde la perspectiva de género*

**Proyecto Comayagua de Educación para el Trabajo (POCET) de Honduras**  
(en ejecución desde 1990).

Ejecutado por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) y la Secretaría de Educación Pública. Recibió ayuda internacional de la OIT, el PNUD y el Gobierno de Holanda. El grupo destinatario estuvo formado por habitantes de comunidades rurales y semiurbanas, entre 15 y 49 años y se hizo un esfuerzo explícito por llegar a las mujeres. Se planteó la necesidad de estrechar vínculos entre la educación formal y no formal con el trabajo y crear mecanismos internos de complementariedad.

La educación para el trabajo planteada por el POCET propone integrar los componentes de alfabetización y educación básica con los de capacitación ocupacional y, al mismo tiempo, hacer que los procesos educativos fructifiquen en trabajo productivo mediante la realización de actividades concretas y la constitución de asociaciones comunales o intercomunales de producción, de carácter autogestionario. Su propósito fue contribuir al desarrollo de una nueva cultura de relaciones entre hombres y mujeres, basada en una mayor valoración y redistribución de sus tareas y también mejorar el acceso de las mujeres a las actividades productivas sustentables. La perspectiva de género se integró en los diferentes niveles del programa y tuvo un componente específico, “Educación, trabajo y mujeres”, destinado a diseñar estrategias e instrumentos y a formación del personal.

En el ámbito comunal, incluyó: a) medidas tendientes a facilitar la participación de las mujeres, tales como clases en horas y lugares convenientes y guarderías infantiles; b) concientización de los hombres; c) fortalecimiento de la autoestima de las mujeres y de su capacidad para actuar en público, etc.; y d) medidas de discriminación positiva para acceder al crédito, etc.

C) *Con inclusión simultánea de transversalización de la perspectiva de género y especificidad de acciones*

**Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER)** (en ejecución desde 1998)

Co-financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Cinterfor/OIT ejerce la coordinación regional y supervisión técnica y la ejecución de los Proyectos Pilotos Nacionales es encarada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de Argentina, el INFOCAL de Bolivia y el INA de Costa Rica. Tiene dos objetivos centrales: fortalecer la calidad, pertinencia y equidad de género de la educación técnico-profesional de la región y transferir y diseminar modelos y metodologías desarrollados y lecciones aprendidas. Se propone actuar simultánea y articuladamente en las lógicas de transversalización de la perspectiva de género y en la especificidad de medidas y acciones focalizadas en grupos de mujeres en condiciones desfavorables, para incrementar y diversificar la participación femenina. Para darle sostenibilidad e institucionalidad a sus objetivos aborda la perspectiva de género junto y como una manifestación de la promoción de los procesos de innovación en materia de diseño y gestión de la formación profesional. Para ello desarrolla un paquete metodológico amplio estructurado en torno *al fortalecimiento de la empleabilidad de las personas*. Además promueve el diálogo social mediante alianzas con múltiples actores para incidir en un cambio de la cultura societaria y empresarial favorable a la inserción laboral para las mujeres.

Una presentación más detallada del mismo se encuentra en la Memoria Cinterfor/OIT 1999/2000 y en el sitio *Mujer, formación y trabajo* de la página web de Cinterfor/OIT ([www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)).

## V

# LA FORMACIÓN PROFESIONAL COMO ESPACIO DE DIÁLOGO SOCIAL Y COMO HERRAMIENTA PARA SU FOMENTO

196. El diálogo social constituye el más antiguo y permanente precepto orientador de la acción de la OIT en el mundo y es, a la vez, el más estrechamente vinculado a su esencia y misión. En efecto, el tripartismo – que es al mismo tiempo un principio estructural y una línea programática de la OIT-, supone necesariamente, la existencia de un fluido diálogo social. Hoy, en los albores del nuevo siglo, continúa siendo necesario y urgente el contar con actores sociales y gubernamentales fuertes y activos, así como con instancias de diálogo que permitan definir los rumbos del desarrollo económico social con la debida consideración de los diversos intereses presentes en la sociedad. La creación de un Programa Técnico InFocus con ese preciso objetivo ratifica la esencialidad del fortalecimiento de los actores con miras al diálogo social.

### **La formación profesional como lugar de encuentro entre intereses y actores diversos**

197. En América Latina y el Caribe existen actualmente serias dificultades para colocar el diálogo social en un primer plano. Los gobiernos nacionales, globalmente considerados, enfrentan situaciones de menor margen para la toma de decisiones autónomas, debido al condicionamiento que imponen los nuevos contextos de apertura comercial, competencia internacional y globalización financiera. Dentro de la estructura gubernamental, las carteras laborales tienen muchas veces que enfrentar directamente las consecuencias de decisiones y procesos que no pasan por su órbita, y a veces no son convocados a la discusión de la agenda económica. Esto corre paralelamente a una ampliación de los tipos y niveles de demandas que se les exige atender.

198. Los actores sociales, por su lado, enfrentan también situaciones de relativa debilidad. Las organizaciones de empleadores no logran en muchos casos superar las estrategias exclusivamente reactivas frente a los cambios que impone la



apertura y la globalización. El crecimiento de los sectores de la micro y pequeña empresa, así como del sector informal de la economía, cuestionan su capacidad de organizar y representar los esfuerzos productivos que están teniendo lugar en los países. Las empresas afiliadas, a su vez, exigen de estas organizaciones que diversifiquen sus servicios más allá de la mera función de representación de intereses, al área tecnológica, de asesoría comercial, de capacitación, etc.

199. En el caso de las organizaciones de trabajadores la situación es aún más compleja. La desaparición de la pauta del empleo permanente, la disminución del empleo industrial, formal y asalariado, colocan a estas organizaciones frente a desafíos de entidad a la hora de representar los intereses de trabajadores y trabajadoras que se encuentran en situaciones laborales sumamente heterogéneas y cada vez más diferentes de aquéllas que predominaron en las épocas de surgimiento y auge del movimiento obrero. La mayor parte de las organizaciones de trabajadores no han logrado aún adecuarse conceptual y operativamente al mayor número de trabajadores informales, al de trabajadores desempleados, a la feminización de la fuerza de trabajo o a los contingentes de jóvenes que buscan incorporarse al mercado de trabajo. Si las organizaciones de empleadores han perdido poder de presión para negociar, por ejemplo, la política arancelaria de los países, las organizaciones de trabajadores han perdido terreno en la negociación salarial, en la estabilidad laboral, en la legislación que ampara sus derechos.

200. Estos y otros factores hacen que en América Latina y el Caribe haya sido las más de las veces una tarea ardua el establecer espacios de diálogo social, y aún más que los mismos sean duraderos. Dentro de ese panorama, sin embargo, existe un campo donde el diálogo y los acuerdos parecen más accesibles: la formación profesional.

201. Al mismo tiempo, **la formación ha dejado de ser un tema secundario dentro de las relaciones laborales, desplazándose a un sitio central.** A ello no es ajeno el crecimiento en la importancia del factor conocimiento dentro de los procesos de producción y trabajo, y a que cada vez más la formación es considerada un elemento clave de las estrategias de incremento de la productividad y mejoramiento de la competitividad, pero también del aseguramiento de condiciones equitativas de acceso al conocimiento y las oportunidades de empleo.

202. A la vez que los actores sociales han perdido espacios de negociación en otros planos, en la formación profesional parecen ser potencialmente fuertes. Tanto empleadores como trabajadores, a través de sus organizaciones, participan cada vez más activamente en la vida de las instituciones de formación profesional (o demandan poder hacerlo), crean sus propias entidades de formación, en ocasiones con modalidades de gestión bipartita, incorporan de mutuo acuerdo este tema a la negociación colectiva.

203. Los Ministerios de Trabajo, por su lado, han dejado de ocuparse exclusivamente de su función mediadora en los conflictos entre capital y trabajo para adquirir un mayor protagonismo dentro del escenario de la formación y la capacitación. No existe hoy en la región un solo Ministerio de Trabajo que no cuente con un unidad o servicio especializado en el tema, y en varios países tienen formalmente a su cargo la definición de políticas y la administración de fondos de capacitación. Concomitantemente a este posicionamiento de los Ministerios de Trabajo y los actores sociales en el campo de la formación profesional, han aparecido experiencias novedosas de diálogo social, tanto en el ámbito nacional como local y sectorial.

204. La aparición de estos espacios pone de relieve, en primer lugar, que la formación profesional es un campo donde promedialmente resulta posible alcanzar mayores acuerdos entre los actores. De hecho, muchos de los espacios antes mencionados, han prosperado en contextos de alta conflictividad por otros temas. En segundo lugar, la posibilidad de alcanzar acuerdos y concretar resultados en este campo, permite desarrollar procesos de aprendizaje por parte de los actores, vale decir, que la discusión en torno a la formación profesional puede enseñar a discutir y acordar en otros temas que, hasta el momento, han resultado demasiado conflictivos y difíciles. Esto último no es, como podría parecer, un planteo ingenuo. Lo cierto es que la formación profesional, adecuadamente discutida, nunca es un tema aséptico y separado de los otros temas involucrados en las relaciones de trabajo: empleo, salario, condiciones de trabajo, seguridad e higiene laboral, productividad, calidad, etc. Está profundamente vinculado a todos ellos, pero con la diferencia de que es bastante más sencillo lograr acuerdos en él, y por eso mismo es un buen comienzo para las experiencias de diálogo social.

205. Las experiencias existentes tienen, sin embargo, la debilidad de las cosas incipientes. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, no disponen de suficientes delegados con la preparación adecuada para participar en las instancias de diálogo social sobre formación profesional. El conocimiento de las experiencias internacionales en cada país, aún es escaso y podría ser de gran utilidad para los países del área Andina o Centroamericana, acercarse a los avances relativamente mayores en los países del Cono Sur, así como a la región en general, interiorizarse de lo hecho a nivel de la Unión Europea y sus países. La ampliación de los servicios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al ámbito de la formación profesional les está trayendo muchos beneficios, pero también muchas dificultades y discusiones acerca de hasta dónde este tipo de organizaciones debe involucrarse, por ejemplo, en la ejecución de políticas públicas de capacitación y empleo.

## Espacios de diálogo social sobre formación profesional

206. Los antecedentes de la formación profesional como espacio de diálogo social en América Latina y el Caribe remiten prácticamente a los mismos orígenes de las instituciones nacionales. Este es, precisamente uno de los rasgos originales de este campo en la región, ya que muchas de aquellas instituciones adoptaron formas de gestión tripartitas o multipartitas. Dicha característica se mantiene todavía hoy en varios países llegando inclusive y en algunos casos a profundizarse a través de los procesos de descentralización tanto regional como sectorial. Tales son los casos de INA en Costa Rica, SENA en Colombia, INFOTEP en República Dominicana, INAFORP en Panamá o INCE en Venezuela, entre otros.

207. Sin embargo y más recientemente han sido creados en la región una multiplicidad de nuevos espacios e instancias de diálogo social en las cuales la formación profesional es el tema central de interlocución y negociación. El fomento al desarrollo del diálogo social en torno a la formación viene dado, fundamentalmente, por el entendido de que constituye un instrumento imprescindible para alcanzar el objetivo de la adecuación y pertinencia de las acciones formativas respecto de las necesidades de los aparatos productivos de los países - y al interior de éstos, de las regiones -, así como una condición necesaria para la legitimación social de las políticas formativas, y para que los actores del mundo laboral se comprometan efectivamente en el desarrollo e implementación de las acciones de formación profesional desarrolladas en distintos ámbitos.

208. Actualmente es posible identificar, además de los ya mencionados ejemplos de instituciones nacionales de formación profesional, distintos niveles en los cuales se desarrolla el diálogo social en torno a la formación profesional. En primer lugar podrían mencionarse aquellas instancias que constituyen ámbitos públicos, tripartitos, de planificación, gestión y monitoreo de las políticas formativas a nivel nacional. En América Latina y el Caribe hay una serie de ejemplos de este tipo de instancia, entre las cuales podrían mencionarse:

- **El Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), de Brasil.** Este es un organismo tripartito que tiene como cometido administrar el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), compuesto por aportes tanto de trabajadores como empleadores del sector formal de la economía. Parte del fondo FAT es destinado a financiar actividades del sistema nacional de empleo, como ser: seguros de desempleo, orientación laboral e intermediación de mano de obra, programas de formación profesional para distintos colectivos y programas de generación de empleo e ingresos, entre otros.

- **En Chile,** a partir de la reestructuración del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), en 1997, fue creado el **Consejo Nacional de Capacitación.** Éste tiene una estructura tripartita (aunque no paritaria), y su función es la

de asesorar al Ministerio de Trabajo en la formulación de la política nacional de capacitación. Es una instancia que fue creada con fines de asesoría y no tiene, por lo tanto, facultades resolutorias sobre la materia.

• En **México**, el **Consejo de Normalización y Certificación de Competencias (CONOCER)**, es una entidad de carácter tripartito, cuyos cometidos son los de planificar, operacionalizar, fomentar y actualizar el Sistema Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales de México. El sistema que articula el CONOCER abarca las fases de identificación de competencias, normalización, formación y certificación, a partir de lo cual puede sostenerse que son abarcadas todas las fases que conforman el concepto de competencias laborales. En el diseño del Sistema Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales cumplen un papel muy importante los Comités de Normalización, que son grupos integrados por trabajadores y empleadores, generalmente representativos de una rama de actividad, que con el apoyo técnico del CONOCER, cumplen la tarea de identificar las competencias y plasmarlas en normas.

• En **Uruguay**, la **Junta Nacional de Empleo (JUNAE)**, organismo de composición tripartita que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es la encargada de administrar el Fondo de Reconversión Laboral. Este fondo se constituye con aportes tanto de trabajadores como de empleadores, y a través de él se financian los cursos de reconversión laboral para trabajadores amparados al seguro de desempleo, así como cursos de capacitación destinados a colectivos sociales particularmente desfavorecidos en lo que respecta al mercado de trabajo.

En segundo lugar pueden identificarse aquellos ámbitos públicos tripartitos de planificación y gestión de las políticas de formación, que tienen un alcance regional o local. Así como la incorporación de los actores de los sistemas de relaciones laborales se ha considerado imprescindible en la consecución del objetivo de la adecuación y pertinencia de las acciones formativas respecto de las necesidades de los aparatos productivos, así también la descentralización y la democratización de la construcción de la demanda formativa ha sido considerada como una condición para acercar, en el mayor grado posible, las demandas formativas de los trabajadores y de las unidades productivas a la oferta de los múltiples actores que desarrollan acciones de formación. Entre las experiencias de diálogo social sobre formación a escala regional o local pueden mencionarse:

• En **Brasil**, las **Comisiones Estadales y Municipales de Empleo**. Éstas han sido creadas como instrumento de descentralización y democratización de las actividades financiadas a través del fondo FAT. Son organismos tripartitos que tienen como uno de sus principales cometidos el de evaluar las solicitudes de crédito para acciones formativas a nivel estadual y municipal respectivamente.

• En **Chile**, han sido instaurados los **Consejos Regionales de Capacitación**, instancias tripartitas de alcance regional, que tienen por objetivo asesorar al

gobierno regional en el desarrollo de la política nacional de capacitación a nivel de su correspondiente región.

- Un caso interesante de diálogo social sobre formación a nivel regional, que aunque no se desarrolle en el seno de un organismo público, tiene la misma lógica y fundamentos que los reseñados arriba, lo constituye la experiencia argentina de los **Consejos de Capacitación y Formación Profesional**, implementados actualmente en las ciudades de Rosario, Mendoza y Comodoro Rivadavia. Dichos Consejos son de carácter bipartito, integrados por organizaciones de trabajadores y de empleadores, y fueron creados con el fin de promover el mejoramiento y perfeccionamiento de los perfiles ocupacionales de los trabajadores de las distintas Provincias y regiones, tanto de aquellos que se encuentran ocupados como de quienes se encuentran circunstancialmente sin empleo.

En tercer lugar se encuentran las instancias de negociación y diálogo sobre formación de carácter bipartito, conformadas por organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores, las cuales pueden ser a nivel de rama de actividad o, en un grado aún mayor de desagregación, a nivel de empresa. Habría que señalar aquí que lo que constituyen convenios colectivos (ya sean a nivel de rama de actividad o de empresa) sobre formación profesional, serán tratados en el siguiente apartado, específicamente dedicado a la negociación colectiva sobre formación, que por cierto constituye un tipo de diálogo social en torno a la materia que nos ocupa. Se podrían mencionar, como ejemplos de instancias bipartitas de diálogo social sobre formación, las siguientes:

- En **Argentina**, los **Consejos de Capacitación y Formación Profesional**, los cuales además de ser instancias regionales, razón por la cual fueron mencionados en el ítem anterior, constituyen una experiencia de diálogo social bipartito, por lo que corresponde que se les mencione aquí también.

- Los **Comités Bipartitos de Capacitación**, en **Chile**. Éstos han sido creados a nivel de las empresas, con el cometido de acordar y evaluar los programas de capacitación para los trabajadores y asesorar a las direcciones de aquéllas en materia de capacitación. Este tipo de Comité deberá ser instaurado en toda empresa que tenga 15 o más trabajadores, y parte de los costos de las acciones formativas de las empresas, que cuenten con la aprobación del Comité Bipartito, podrán ser descontados de los impuestos que aquellas pagan, hasta el 1% de su planilla salarial.

- En **Uruguay**, la **Fundación para la Capacitación de Trabajadores y Empresarios de la Industria de la Construcción**. Esta Fundación fue creada a partir de la firma de un Convenio Colectivo entre trabajadores y empleadores, en 1997. Tiene a su cargo la gestión de la formación profesional, calificación y certificación profesional de los trabajadores y los empresarios del sector. Tiene asimismo el cometido de realizar estudios e investigaciones que ayuden a mejorar la competitividad del sector, intentando mantener el nivel de empleo en el mismo.

En cuarto lugar, en los últimos años ha tenido lugar una serie de cambios que han puesto a prueba a las instituciones de formación profesional del Caribe. Resultado de ellos es un sistema de **ETFP (Enseñanza Técnica y Formación Profesional)** más proactivo, lo cual se refleja tanto a nivel nacional como regional en la forma de impartir competencias, en el reconocimiento de calificaciones y en la promoción de mayores vínculos entre los organismos. La participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto a los gobiernos, constituye uno de los hechos más sobresalientes. La actual institucionalidad toma en cuenta el involucramiento de los actores sociales en el diseño y ejecución de las políticas y programas de formación profesional y educación técnica. Además, este hecho ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de instituciones nacionales de certificación donde empleadores, trabajadores y gobiernos también están participando.

Entre estos cambios se cuentan los siguientes: desplazamiento de la prestación de la FP del sector público al privado; menor oferta de empleos no especializados, de bajos ingresos; fortalecimiento de las políticas de desarrollo de recursos humanos, que incentivan a las personas a auto-desarrollarse; y la tendencia del **CARICOM** hacia una economía única. Estas corrientes no solo están redefiniendo el ambiente laboral, sino que también modifican la forma en que la gente se prepara para el trabajo.

Este nuevo impulso que ha llevado a los cambios en el funcionamiento de las instituciones de enseñanza técnica y formación profesional (ETFP) es parte de una más amplia visión estratégica en lo que se refiere a la capacitación en consonancia con las necesidades del empleo. Dicha visión se expresa a través de la forma en que las personas buscan un empleo apropiado con el apoyo de las instituciones de EFTP. Se recoge en toda la región el sentimiento de que el empleo tiene que ofrecer al individuo tanto recompensa económica como realización vital, a través de la auto-expresión y la dignidad personal.

Esta influencia se canaliza sobre todo a través de las actividades y el desarrollo de las unidades coordinadoras de la EFTP (instituciones de FP) que se denominan en el **Caribe National Training Agencies (NTAs)**. Dichos organismos gubernamentales de cobertura nacional se crearon con el fin de cerrar la brecha de competencias que existía, y conformar una infraestructura educativa uniforme en colaboración con los sindicatos y las asociaciones empresariales. Están representadas por el **HEART Trust / NTA de Jamaica**, la **National Training Agency de Trinidad y Tabago**, el **Technical and Vocational Education and Training Council de Barbados** y la recientemente creada **Guyana Training Agency**. En **Santa Lucía** se está estudiando la creación de un organismo similar.

La necesidad de coordinar la información del mercado laboral y los requisitos de calificaciones a nivel nacional y regional, no se ha perdido de vista en la labor llevada a cabo por muchas instituciones de ETFP de la región del Caribe. 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 agencias de ETFP del Caribe se empeñan con dedicación.

Además de la creación de las NTAs arriba mencionadas en Jamaica, Trinidad y Tabago, Barbados y Guyana, estas instituciones se han embarcado en forma conjunta en la formación de una fuerza laboral competente, mediante la instauración de calificaciones profesionales (de alcance nacional) sobre la base de competencias. Desarrolladas a partir de iniciativas tripartitas, las calificaciones profesionales basadas en competencias se cotejan internacionalmente, para asegurar que el producto final esté de acuerdo con los requerimientos de la industria. Las NTAs colaboran también para lograr el mutuo reconocimiento de sus respectivas destrezas/competencias/calificaciones y llegar ulteriormente a la formulación de calificaciones profesionales para todo el Caribe (CVQ, en inglés). Al abordar las normas profesionales comunes y la acreditación, estas iniciativas se han anticipado al actual debate de los estados miembros del CARICOM acerca del libre movimiento de competencias y la implementación del Protocolo II.

## **Negociación colectiva y formación profesional**

209. La formación profesional es un contenido creciente de la negociación colectiva en sus diferentes niveles y manifestaciones. Desde que aquella comenzó a formar parte del sistema de relaciones laborales era inevitable que tarde o temprano fuera alcanzada por la negociación colectiva. En efecto, en tanto derecho del trabajador, la capacitación es susceptible de previsión en las convenciones colectivas, como todo otro derecho laboral. En tanto instrumento económico, el empleador puede tener un marcado interés en regularla a través de la negociación. Por otra parte, el convenio colectivo es una norma flexible, característica apropiada para acompañar las cambiantes necesidades de formación, al ritmo de los incesantes cambios tecnológicos. Finalmente, los diversos niveles de negociación (de empresa, por rama de actividad, nacional y aún internacional), ofrecen toda una variada gama de alternativas, cada una de ellas con mayores o mejores aptitudes para considerar unos u otros aspectos de la formación profesional. Así, por ejemplo, los grandes acuerdos marco o pactos sociales nacionales son particularmente apropiados para fijar las grandes líneas de la política de formación y para crear órganos de competencia general. Los convenios colectivos de rama de industria o actividad económica pueden prever planes de formación sectoriales,

fijar políticas industriales y regular derechos y obligaciones vigentes para todo un sector. Los acuerdos colectivos de empresa, por su parte, pueden pautar los planes de formación específicos de una empresa determinada, así como adaptar las previsiones de los convenios y pactos de nivel superior.

210. Si bien la política de concertación social, a través de pactos sociales o acuerdos marco nacionales se ha desarrollado intensamente en Europa, notoriamente en España e Italia, por ejemplo, pueden encontrarse algunas experiencias de interés en América Latina.

Tal el caso, por ejemplo, de **Argentina**, que en el pasado decenio muestra dos pactos sociales con previsiones expresas en materia de formación profesional, entre otras materias. El Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, de 1994, contiene un importante capítulo sobre formación profesional que además de subrayar la importancia de la misma, prevé la elaboración de un plan quinquenal y de un acuerdo nacional de formación, además de encomendar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos la instrumentación de programas de capacitación consensuados por los actores sociales. Por su parte, el Acta de Coincidencias celebrada en 1997 entre el Gobierno y la Confederación General del Trabajo (en este caso sin participación del sector empleador), postuló el fomento de la formación profesional continua y para desempleados, así como la participación de los actores sociales en la materia. Ambos pactos (el primero tripartito, el segundo bipartito) fueron sumamente programáticos en lo referido a la formación profesional, teniendo poco desarrollo práctico, aunque sí contribuyeron a instalar la convicción sobre la definitiva importancia de la formación profesional en la política laboral y las relaciones de trabajo.

También **México** exhibe varios pactos o acuerdos sociales, algunos con contenidos referidos a la formación profesional. Uno de ellos, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Calidad y la Productividad, de 1990, incluyó una disposición innovadora, luego desarrollada en otros países, que fue la de promover el agrupamiento de las pequeñas empresas para desarrollar programas conjuntos de capacitación a escala apropiada. Otros ejemplos pueden ser relevados en Colombia y Panamá, entre otros países.

211. A diferencia de lo que sucede en Europa, la negociación colectiva centralizada por rama de actividad es poco frecuente en América Latina, siendo prevalente solo en Argentina, Brasil y Uruguay, aunque en los tres países se observa, en los últimos años, una fuerte tensión descentralizadora. Por eso, en América es difícil encontrar convenios colectivos de rama o actividad económica con importantes desarrollos formativos. Destacan los convenios colectivos de la industria de la construcción de Argentina y de Uruguay, que crean instituciones de forma-



ción profesional de la industria, gestionadas por los actores sociales, empresarios y trabajadores.

212. En algunas grandes empresas pueden encontrarse acuerdos colectivos sobre formación profesional. A veces la legislación u órganos estatales fomentan la negociación en la materia. Tal el caso de la legislación argentina que exige que los convenios colectivos contengan cláusulas formativas, o del Fondo de Amparo del Trabajador de Brasil o del Fondo de Reconversión laboral de Uruguay, a cuyos recursos es posible acceder -aunque no exclusivamente- a través de proyectos negociados colectivamente.

213. En los convenios colectivos que abordan el tema formativo, es dable encontrar cláusulas enunciativas generales o programáticas, cláusulas sobre tiempo libre para capacitación, previsiones de programas especiales de formación, creación de comisiones bipartitas de gestión de dichos programas, previsiones sobre financiación de las acciones de capacitación y -en menor medida-, incentivos a la asistencia a los cursos, becas, el deber de capacitar a cargo del empleador y la vinculación de programas de capacitación con la reducción de personal por razones económicas.

214. Un párrafo aparte debe ser dedicado al primer convenio colectivo regional (extranacional) celebrado en el ámbito del Mercosur. Se trata del convenio colectivo de las empresas Volkswagen de Argentina y Brasil, acordado con los respectivos sindicatos de rama, en 1999. Dicha convención contiene una importante previsión sobre el «sistema de capacitación profesional», que incluye la armonización de los programas de capacitación a desarrollar en las diversas unidades de la empresa, el principio de que los entrenamientos, cursos y seminarios que componen los referidos programas de capacitación serán automáticamente reconocidos en cada una de aquellas y la cooperación de los sindicatos en la elaboración de los programas.

215. Puede decirse que en nuestros países la formación profesional ha comenzado a formar parte del contenido de la negociación colectiva. El desarrollo de la negociación colectiva con contenidos de formación profesional es disímil, pero puede ser calificado como promisorio en algunos países.

## VI CONCLUSIONES

216. El de trabajo decente es un concepto de profundo contenido ético y que tiende a resaltar la importancia de los derechos del trabajador y de la calidad de las condiciones de trabajo. El trabajo decente no puede ser sino el trabajo en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas, lo que incluye el respeto de los derechos, ingresos y condiciones de trabajo satisfactorias, protección social y un contexto de libertad sindical y diálogo social.

Por su parte, si la formación es uno de los derechos humanos y además constituye un requisito fundamental para el acceso al empleo de calidad, circunstancia ésta que se acrecienta en un contexto de mundialización, regionalización, tecnologización y de advenimiento de la denominada sociedad del conocimiento, aquella deber ser, necesariamente, parte esencial del trabajo decente.

Así, hoy en día no hay trabajo decente posible sin formación adecuada. Y del mismo modo que ésta es condición y componente de aquél, un trabajo decente es también, un ámbito en el cual se desarrolla la formación continua, la actualización y la recalificación

217. Esa dinámica de formación y trabajo decente tiene una dimensión especial que no ha sido desarrollada específicamente en este documento, pero que sí ha sido abordada en algunos pasajes del mismos y que debe ser señalada. Es la recién referida de la mundialización y la regionalización<sup>59</sup>. La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000 sobre Desarrollo de los Recursos Humanos lo indica también en su párrafo 2, al establecer que «se reconoce cada vez más que la mundialización presenta una dimensión social que requiere una respuesta social» y que «la educación y la formación son componentes de una respuesta económica y social a la mundialización».

<sup>62</sup> Como lo destaca SEN, Amartya, *loc. cit.*, págs. 138-139

Así es que, por ejemplo, tanto en la Unión Europea como en el Mercosur, cada uno en su medida y a su manera, el tema de la formación ha sido y continúa siendo encarado como esencial<sup>60</sup>.

Cabría todavía alertar respecto del hecho siguiente. Si no hay trabajo suficiente y decente en todo el mundo, los países más desarrollados verán crecer indefinidamente sus problemas de inmigración no deseada. Y ello sin entrar a considerar la cuestión teórica de que la globalización de la economía debería suponer la de la fuerza de trabajo.

218. Aceptado que la formación profesional forma parte de la noción de trabajo decente, que es condición para el alcance del objetivo del trabajo decente y que además éste supone acceso a la capacitación, se impone la conclusión metodológica de que es necesario incorporar a los medidores del trabajo decente algunos que correspondan a la formación.

Así, sería necesario medir índices de alfabetización, de escolaridad y de formación profesional inicial. También habría que medir la frecuencia y extensión de la formación continua y de los programas específicos de formación para colectivos tales como desocupados, mujeres, jóvenes, etc. También sería recomendable cuantificar el grado en que la negociación colectiva regula la formación y el nivel de participación de los actores sociales en su gestión.

219. La formación profesional tiene un destacado papel a cumplir con relación al objetivo estratégico de la OIT de crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y un empleo decorosos. A través de su articulación con los sistemas de información y orientación profesional ella puede contribuir a reducir aquel desempleo a través de una más eficaz comunicación entre oferta y demanda de trabajo. Mediante su actualización sistemática en términos tecnológicos, de sus metodologías de intervención y de sus contenidos, la formación profesional contribuye a reducir la brecha existente entre la estructura de competencias demandada por el mercado de trabajo y la ofrecida por las instituciones y sistemas de formación. Si bien la formación profesional no constituye por sí sola una fuente directa de generación de empleo -salvo aquel que se deriva de los puestos necesarios para su operación-, sí cumple una función central dentro de las estrategias de incremento de la productividad y de mejora de la competitividad en términos sistémicos. De ahí que aunque pueda considerarse a la formación profesional como una condición no suficiente, sí resulta absolutamente necesaria para incrementar la condiciones de competitividad

---

<sup>63</sup> Véase ERMIDA URIARTE, Oscar y BARRETTO GHIONE, Hugo (coords.), *Formación profesional en la integración regional*, Cinterfor/OIT, Montevideo 2000.

de empresas, sectores productivos y economías nacionales, regionales o locales, ayudando así a crear mejores condiciones para la generación de empleo. La formación profesional es además la herramienta principal para la mejora de la empleabilidad de las trabajadoras y trabajadores. Y si bien esto conlleva una responsabilidad para estos últimos, lo es también y de forma principal para el conjunto de la sociedad y sus diversos actores. Es en este sentido que los países de América Latina y el Caribe vienen desarrollando importantes avances en el sentido de configurar sistemas de formación y educación permanentes, que den cuenta no solo de las características heterogéneas de la demanda de calificación, sino también de los cambios que a lo largo de la vida de las personas, acontecen en sus requerimientos formativos.

220. El objetivo estratégico de la OIT de realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos encuentra también en la formación profesional una herramienta fundamental para su concreción. Independientemente de los esfuerzos que puedan realizarse en aras de mejorar la cobertura y la eficacia de los sistemas de seguridad social, es cada vez más claro que la existencia de oportunidades equitativamente distribuidas de acceso a la formación ha de formar parte imprescindible del menú de políticas de protección social en la actualidad. Actuar en el sentido de una mayor igualdad de oportunidades lleva necesariamente a estrategias de formación diseñadas e implementadas específicamente para contrarrestar la situaciones de inequidad y vulnerabilidad que sufren determinados colectivos como los trabajadores desempleados, los trabajadores activos que enfrentan procesos de reconversión tecnológica o que están insertos en contextos laborales precarios, los jóvenes y las mujeres.

221. En todo caso, y volviendo a lo conceptual, es claro que en el marco actual en el cual educación y trabajo tienden a coincidir cada vez más<sup>61</sup>, «la educación y la formación son la piedra angular de un trabajo decente»<sup>62</sup>.

222. La formación profesional es un campo particularmente fértil para el desarrollo y fortalecimiento del diálogo social. En comparación con otros temas tradicionalmente más conflictivos, el acercamiento de los diversos intereses y posiciones resulta más factible, en función de su aporte a objetivos tales como el mejoramiento de la productividad y la competitividad, pero también y simultáneamente a la integración y la inclusión social y al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y trabajadoras. La experiencia de América Latina y el Caribe reafirma esta afirmación, visto la aparición de distintas y múltiples experiencias de negociación, concertación y diálogo sobre formación profesional. Esta última man-

<sup>64</sup> «Learning and working become related pursuits» OIT, *Globalizing Europe...*, cit., pág. 1.

<sup>65</sup> OIT, *Resolución...cit.*, párrafo 3.

tiene además importantes vínculos con otros temas de los sistemas de relaciones laborales, lo que por un lado la señala como un componente indiscutible de éstos y, por otro, la sitúa como un posible punto de partida para una negociación positivamente orientada entre empleadores, trabajadores y gobierno en los más diversos campos.

## SIGLAS UTILIZADAS

AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM	Caribbean Community
CBT	Community Based Training
CETP/UTU	Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo, Uruguay
CIS	Consejo de Integración Social
CIMO	Programa de Calidad Integral y Modernización, México
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
CODEFAT	Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador de Brasil
CONET	Consejo Nacional de Educación Técnica, Argentina
CONOCER	Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, México
DINAE	Dirección Nacional de Empleo, Uruguay
DGCC	Dirección General de Centros de Capacitación, México
ECAP	Entidades de Capacitación
ETFP	Sistemas de Enseñanza Técnica y Formación Profesional del Caribe
FAT	Fondo de Amparo al Trabajador, Brasil
FIP	Fondo de Inversión para la Paz, Colombia
FORMUJER	Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Chile
FRL	Fondo de Reconversión Laboral, Uruguay
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HEART/NTA	Human Employment and Resource Training Trust / National Training Agency, Jamaica
ICIC	Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, México
IFP	Instituciones de formación profesional
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje, Costa Rica
INACAP	Instituto Nacional de Capacitación Profesional, Chile
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional, Panamá
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico, Nicaragua
INCE	Instituto Nacional de Cooperación Educativa, Venezuela
INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Argentina
INFOCAL	Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral, Bolivia
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional, Honduras
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional, República Dominicana
INJU	Instituto Nacional de la Juventud, Uruguay

INMETRO	Instituto Brasileño de Metrología y Normalización
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, El Salvador
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Guatemala
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
JUNAE	Junta Nacional de Empleo de Uruguay
LEAP	Learning for Earnings Activities Programme
MINEDUC	Ministerio de Educación de Guatemala
NTA	Agencias Nacionales de Capacitación
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización No Gubernamental
OTE	Organismos de Capacitación Autorizados, Chile
OTIR	Organismos Técnicos Intermediarios Reconocidos, Chile
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, Brasil
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMJH	Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Chile
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POCET	Proyecto en Comayagua de Educación para el Trabajo, Honduras
PRADJAL	Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina
PROJOVEN	Fortalecimiento Integral de Jóvenes en Guatemala
PROJOVEN	Programa de Capacitación Laboral Juvenil, Perú
PROJOVEN	Programa de Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes en Uruguay
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SEFOR	Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional, Brasil
SEMTEC	Secretaría de Educación Media y Tecnológica, Brasil
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, Brasil
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, Brasil
SENAITEC	Centros Nacionales de Tecnología de Brasil
SENAR	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural, Brasil
SENAT	Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte, Brasil
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial, Perú
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer, Chile
SINE	Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica
SL-TOP	School-Leavers Training Opportunities Programme
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Empleo, Brasil
TTP	Trayectos Técnicos Profesionales, Argentina
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPC	Unidad Promotora de Capacitación, México

Este libro  
se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones de Cinterfor/OIT  
en Montevideo, setiembre de 2001