

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. LA ADOPCIÓN DE UNA NUEVA RECOMENDACIÓN	7
1.1 Antecedentes y justificación	7
1.2 Síntesis de contenidos e innovaciones	9
II. PRINCIPALES APORTES CONCEPTUALES DE LA RECOMENDACIÓN 195	13
2.1 Formación, desarrollo de recursos humanos, desarrollo económico y social	14
Formación, productividad, competitividad y desarrollo	15
2.2 Formación y trabajo decente	19
Formación y empleabilidad	19
Formación, igualdad de oportunidades e inclusión social	24
Formación para la economía informal	28
III. APRENDIZAJE PERMANENTE Y OTROS APORTES PARA LA CONFIGURACIÓN DE POLÍTICAS Y SISTEMAS DE FORMACIÓN	35
3.1 Desarrollar el aprendizaje permanente: desafíos de la educación y la formación	35
3.2 Aprendizaje permanente en la Recomendación 195 y en la perspectiva de la UNESCO y la OIT	37
3.3 Formación por competencias	40
Certificación de competencias	43
Marcos Nacionales de Calificaciones	46
3.4 Gestión de la calidad en la formación	48
3.5 Orientación profesional y servicios de apoyo a la formación	50
IV. DIÁLOGO SOCIAL Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE FORMACIÓN	55
4.1 El diálogo social y la OIT	55
4.2 El diálogo social y la formación profesional en la Recomendación 195	57

V RECURSOS PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN EN LA RECOMENDACIÓN 195	59
5.1 Incentivos económicos y tributarios a la formación	59
5.2 Investigación en materia de desarrollo de recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente	62
5.3 Cooperación internacional y técnica. Formación en la integración regional	63
BIBLIOGRAFÍA	67
ANEXO	
Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente	69

“Esta Recomendación es un instrumento orientado hacia el futuro que sienta pautas en materia de políticas y aborda los enormes problemas a los que nos enfrentamos al desarrollar los conocimientos, las calificaciones y la empleabilidad de todas las personas en el siglo XXI.”

Juan Somavía, Conferencia Internacional del Trabajo, 2004.

INTRODUCCIÓN

Los objetivos nacionales e internacionales para alcanzar el pleno empleo, procurar la integración social y promover un crecimiento económico sostenible se complejizan y se tornan más exigentes en el marco de múltiples cambios económicos, sociales y tecnológicos que afectan de forma desigual a las distintas sociedades. La necesidad de adaptación política e institucional para responder a las nuevas necesidades y aprovechar las nuevas oportunidades conllevan un creciente acuerdo en cuanto a que la adquisición de competencias y la inversión en educación y formación constituyen la clave del desarrollo económico y social.

En la nueva Recomendación 195 de la OIT sobre desarrollo de recursos humanos se plantean sugerencias y recomendaciones vinculadas a distintas temáticas y problemas sociolaborales que conforman ejes cruciales del desarrollo de estrategias y políticas en los ámbitos de la formación, las relaciones laborales y el mundo del trabajo. Entre ellos se destaca el rol de la formación en el desarrollo económico y social de cada país, su vinculación con el trabajo decente y los múltiples mecanismos a desarrollar para generar procesos de formación eficientes y eficaces.

Esta publicación fue elaborada principalmente con objetivos de divulgación y promoción. A tales efectos, y para difundir e incentivar la puesta en práctica de los contenidos de la Recomendación 195, aquí se apuntará a desarrollar las conceptualizaciones explícitas e implícitas en esta nueva norma, con el fin de enriquecer y detallar el alcance de sus innovaciones. Para ello se plantearán los antecedentes y la justificación de su creación y se describirán los principales aportes conceptuales referidos a la formación y su vinculación con temas tales como la productividad, la igualdad e inclusión social y el trabajo decente, entre otros (Capítulos I y II). También se resaltarán los aportes para la configuración de políticas y sistemas de formación abordando la temática del aprendizaje permanente y la formación y certificación por competencias, como desafíos de la educación y la formación así como el rol de la Orientación Profesional y los Servicios de Apoyo a la Formación (Capítulo III), sin olvidar la relevancia que en esta Recomendación se le otorga al diálogo social (Capítulo IV). La publicación se cierra con un capítulo dedicado a los recursos para la sostenibilidad y continuidad de las políticas de formación, donde se describe y analiza el abordaje en la Recomendación de temas tales como los incentivos económicos y tributarios a la formación, la investigación y la cooperación internacional en materia de políticas de formación y empleo.

Las normas internacionales del trabajo, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo bajo la forma de recomendaciones, no imponen a los Estados miembros el mismo tipo de obligaciones que imponen los Convenios, ni requieren de ratificación por parte de aquéllos. Las recomendaciones tienden a orientar las políticas de los Estados en el campo que tratan, y en este sentido la nueva Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos plantea innovaciones e importantes desafíos en materia de políticas de formación y empleo para los países de todas las regiones, sin excepción alguna. Estos aportes tienen su anclaje en la sistematización de los esfuerzos y buenas prácticas llevadas adelante en las últimas décadas por los diversos actores de la formación profesional en el mundo. En ese sentido, también las instituciones y organismos de formación de América Latina han venido incursionando en varios de los principales aspectos conceptuales y de las recomendaciones prácticas de este nuevo instrumento normativo de la OIT en grado variable en el tiempo, en cuanto a la integralidad de los enfoques y a los resultados obtenidos. Desde esa óptica, Cinterfor/OIT entiende que la recuperación de algunas de estas experiencias de trabajo constituye una contribución sustantiva, tanto en términos de marco y fundamentación de las propuestas de la Recomendación como de fortalecimiento e impulso a la innovación y a la mejora continua a la que estas propuestas convocan.

Por esto, la presente publicación pretende, tanto difundir y promocionar un instrumento excepcionalmente útil para los organismos de formación de la región, como reconocer en estos organismos a actores muchas veces pioneros e innovadores en el mundo de la formación a escala global.

I

LA ADOPCIÓN DE UNA NUEVA RECOMENDACIÓN¹

1.1 Antecedentes y justificación

La actual Recomendación 195 sobre desarrollo de los recursos humanos, tiene como antecedente la Recomendación 150, adoptada en 1975, que se destacó por ampliar el marco de acción de la educación y la formación determinado por el pasaje de las “aptitudes profesionales” a las “aptitudes humanas” e “individuales” y dejando de lado la consideración limitada de las posibilidades de empleo para referirse a la búsqueda de comprensión de las condiciones de trabajo y del medio social para poder influir sobre ellos.²

El proceso de reemplazo de la Recomendación 150 tiene un impulso decisivo desde finales de los años 90, y la necesidad de cambio se vincula al reconocimiento de los efectos de la “mundialización” o “globalización” y de los nuevos desafíos que estos procesos implican para las empresas y la economía en general. Los cambios en las formas de producir y en la estructuración de los mercados, la innovación tecnológica, el surgimiento de nuevos modelos de organización del trabajo, los cambios en las funciones del Estado respecto a la financiación y promoción de programas de formación se suman a diversos procesos macrosociales y macroeconómicos que alteraron los objetivos y estrategias de la formación profesional e hicieron necesaria la adopción de nuevas políticas y estrategias en el ámbito de la educación y la formación profesional.

La Recomendación 150 fue resultando insuficiente como reflejo de nuevos enfoques de la formación y aunque algunas disposiciones de la Recomendación seguían siendo válidas, la OIT planteó la necesidad de un instrumento nuevo y más dinámico. Los Estados y los interlocutores

¹ Véase el texto completo de la Recomendación 195 en <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?R195>.

² La Recomendación 150 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos fue aprobada en la 60ª Conferencia General de la OIT y sustituyó a la Recomendación 117 sobre la formación profesional (1962) y a la Recomendación sobre la orientación profesional de 1949. Estas últimas –que dejaban de lado la formación en la agricultura– estaban centradas en la elección de una profesión y en la preparación para ejercer un empleo, sin abordar la orientación y la formación respecto de todas las actividades económicas, sociales y culturales y sin abarcar a todos los niveles de calificación profesional y de responsabilidad.

sociales necesitaban un instrumento de fácil aplicación en la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo de los recursos humanos y con la posibilidad de integrarlo en otras políticas económicas y sociales, especialmente las políticas de empleo. Por lo tanto, el nuevo instrumento debería complementarse con un repertorio de recomendaciones prácticas y una base de datos que la OIT pueda actualizar de manera continua como parte de sus labores habituales.

El nuevo documento debía atender a las necesidades de formación y educación en el mundo moderno del trabajo, promoviendo la equidad social en la economía mundial así como fomentar el concepto de trabajo decente por medio de una definición del cometido de la educación y la formación. Además, debía promover la educación permanente y la mejora de la empleabilidad respondiendo a los retos económicos, reconociendo responsabilidades en materia de inversiones en educación y formación, promoviendo marcos de calificaciones nacionales, regionales e internacionales y fortaleciendo la capacidad de los interlocutores sociales para establecer asociaciones en el campo de la educación y la formación.

Por lo tanto, de la discusión relativa al desarrollo de los recursos humanos y la formación que tuvo lugar durante la 91ª reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo y de conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, la Oficina Internacional del Trabajo preparó y remitió a los gobiernos de los Estados Miembros el texto de un proyecto de recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos y la formación. Se invitó a los gobiernos a que, previa consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, enviaran enmiendas u observaciones sobre dicho texto y finalmente la Oficina –incorporando las sugerencias y correcciones recibidas– elaboró el texto que constituyó la base de la discusión de la 92ª reunión de la Conferencia (2004).

Las instancias de debate e intercambio de opiniones entre grupos de empleadores, trabajadores y miembros gubernamentales fueron utilizadas para el planteo de sugerencias de cambios en el contenido y en la modalidad de redacción de varios de los capítulos de la nueva resolución, lo cual obligó a dar gran importancia al intercambio de experiencias y aprendizajes y al debate sobre argumentos y justificaciones para la inclusión o exclusión de ciertas conceptualizaciones y/o recomendaciones del documento.

Esta nueva Recomendación recoge derechos y principios consagrados en diversas normas y documentos de la OIT, entre las cuales, en el preámbulo, se mencionan las siguientes: el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo de 1964; la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984, y el Convenio y la Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974. También se alude a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social y a las Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, adoptadas por la 88.ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

1.2 Síntesis de contenidos e innovaciones

No obstante el hecho de que varios de los asuntos planteados en esta nueva norma han estado vinculados de una u otra forma con temas que vienen siendo tratados desde algunos años atrás en las instituciones y sistemas de formación a escala global, la nueva Recomendación contribuye a llenar un vacío respecto a la sólida conceptualización de temas, entre otros, asociados con el aprendizaje permanente, la empleabilidad, el reconocimiento de competencias y la gestión de la calidad en la formación. Por lo tanto, es previsible que tales definiciones sirvan de marco normativo e impulsen aun más el avance conceptual y técnico de la formación.

Es importante señalar que la Recomendación 195 constituye un importante instrumento que servirá de norte, de guía a los países en la estructuración de sus sistemas formativos y en el diseño, gestión y evaluación de sus políticas de empleo, tanto desde el punto de vista técnico-operativo como de los principios que deben regirlos. Y en materia de principios conviene detenerse a analizar algunas innovaciones y énfasis contenidos en esta nueva Recomendación que resultan de sumo interés.

En primer lugar, el llamamiento a los Miembros de la OIT a reconocer que la educación y la formación constituyen un derecho para todos, y a esforzarse por asegurar el pleno ejercicio de este derecho por parte de la población. Es importante señalar que la inclusión de este principio no es solamente de orden político-jurídico de respeto a uno de los derechos humanos fundamentales como lo es el de la educación y la formación –que tiene por sí mismo un valor intrínseco– sino que, como se verá más adelante al analizar la relación de la formación con otras dimensiones del mundo del trabajo, el acceso a educación y formación de calidad constituye hoy día también un requisito indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales como el de trabajo decente y ciudadanía activa.

Esto lleva inmediatamente a señalar otro aspecto de suma relevancia de la nueva Recomendación, como el de la integración de objetivos económicos y sociales. La formación y el desarrollo de los recursos humanos tienen efectivamente un papel central que cumplir en materia de desarrollo económico, por su incidencia en la innovación tecnológica y de organización del trabajo, en la productividad y en la competitividad, por mencionar sólo algunas de las dimensiones citadas en la nueva norma. Pero también, y simultáneamente, la educación y la formación deben atender a metas de desarrollo social, procurando propiciar el desarrollo personal, el acceso a la cultura y la ciudadanía activa y facilitar la consecución y mantenimiento de un trabajo decente para toda la población, como principales medios para evitar la exclusión social y superar la pobreza. Desarrollo económico sostenible y desarrollo social son, desde la perspectiva de la OIT y en el marco de la agenda de promoción del trabajo decente impulsada por esta organización, dos objetivos inseparables e imposibles de alcanzar aisladamente el uno del otro.

Pero la exclusión del mercado de trabajo y la pobreza afectan de forma desigual a diversos grupos dentro de una misma sociedad, por lo cual el tema de la equidad en el acceso a la educación y la formación de calidad cobra particular trascendencia en las medidas de lucha contra la

exclusión social. La nueva Recomendación es muy sensible a las inequidades presentes en todos los países en cuanto a la formación y al empleo, y si bien la Recomendación 150 ya planteaba cuestiones relativas a la no discriminación, la Recomendación 195 es mucho más enfática y exhaustiva en cuanto a las medidas que deberían adoptar los países para superar la discriminación, cualquiera sea ésta, en el acceso a la formación a lo largo de la vida así como a las diferencias de oportunidades y trato en el mercado de trabajo.

Con relación a temas de índole eminentemente técnico, y respecto al aprendizaje permanente y las competencias laborales, esta nueva Recomendación resalta e incorpora la importancia de la creación de medidas para promover sus respectivos desarrollos. Al respecto se debe señalar que el concepto de competencias alcanza una precisión interesante a partir de la definición que se adopta al entenderla como *“los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico”* (art. 2 b).

El andamiaje conceptual en torno de la noción de competencia laboral implica una innovación sustantiva con relación a la anterior Recomendación 150, que junto con la importancia asignada al aprendizaje permanente –que engloba tanto las actividades formativas formales, como las no formales y las informales–, y el desarrollo y reconocimiento de las cualificaciones, sientan las bases del concepto de empleabilidad tal como es utilizado en la Recomendación 195.

Con el interés de contemplar las nuevas realidades sociales y consensuar perspectivas de trabajo vinculadas a los sistemas de formación, la nueva Recomendación contiene avances en los procesos vinculados a la certificación y reconocimiento de habilidades y aptitudes, y a la gestión de calidad de los sistemas de educación y formación. No puede dejar de mencionarse, como avance conceptual desarrollado en los años que separan a la Recomendación 195 de la 150, la noción de los Marcos Nacionales de Calificaciones, la cual es recogida y promovida en el nuevo instrumento. El concepto de Marco Nacional de Calificaciones (MNC) refleja la concreción de una política nacional tendiente a reconocer todos los logros en materia de aprendizajes, y a establecer equivalencias entre aprendizajes adquiridos en diferentes ámbitos formativos. La adopción de un MNC indica que un país dispone de un sistema único para expresar las competencias de sus trabajadores y que equipara los niveles educativos formales con niveles de competencia.

En relación al papel del Estado y de los interlocutores sociales, la Recomendación refleja la existencia de nuevas relaciones entre ellos, considerando las asociaciones que pueden desarrollar y el impulso inédito que se reconoce a los prestadores de servicio de formación profesional. Se plantea la importancia de asegurar a todas las personas y a lo largo de la vida, la participación y el acceso a la información y orientación, los servicios de colocación y las técnicas de búsqueda de empleo. Asimismo, algunos servicios de formación continúan siendo “responsabilidad principal” de los Estados como el caso de la formación previa al empleo y la atención de los grupos sociales más desfavorecidos (desempleados, personas con discapacidades, mujeres en situación de pobreza o jefas de hogar, jóvenes, inmigrantes).

Como consecuencia de la “descentralización” que se opera en funciones antes desempeñadas por los gobiernos, el papel asignado a los interlocutores sociales se ve incrementado y les

corresponde, junto al gobierno, promover la diversidad de la oferta de la formación. Por lo tanto, la nueva Recomendación abunda en ejemplos del protagonismo que se espera de los interlocutores sociales dado que se les otorga especial participación en materia de educación y formación previa al empleo, en la identificación de competencias, en la incorporación al mercado de trabajo de los desempleados, etc. Pero en materia de responsabilidades, la Recomendación 195 también innova con relación a la 150 en cuanto subraya la necesidad de que las personas, individualmente consideradas, asuman un compromiso explícito de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales.

Como otro aspecto novedoso, se proponen pautas de evaluación de las condiciones en que actúan las microempresas. La ayuda al progreso de ese sector conduce a promover empresas eficientes y competitivas que al fomentar la educación y formación de sus recursos humanos mejoren su productividad y posibilidades de competencia en los mercados mundiales y –al mismo tiempo– eleven la productividad individual y las tasas salariales. El desarrollo de la capacidad empresarial y la incursión en el terreno de la capacitación empresarial resulta una innovación absoluta en comparación con la Recomendación anterior, que solamente contenía una normativa específica para un tipo especial de trabajadores (supervisores) en relación a sus funciones en la empresa.

No se puede pasar por alto la incorporación de una nueva cláusula sobre investigación en materia de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente, a través de la cual se sugieren medidas para evaluar el impacto de las intervenciones que realiza cada país y se proponen recomendaciones para el relevamiento de información pertinente para el diagnóstico de las necesidades de formación profesional. Esta temática de la investigación se aborda a nivel nacional e internacional, acompañada de sugerencias para el incremento de la cooperación internacional y técnica que permitan enriquecer y ampliar el desarrollo de actividades en éste y otros ámbitos vinculados al desarrollo de la formación y los recursos humanos.

Por último y de manera decididamente enfática, la promoción de la igualdad de oportunidades, la definición y gestión de las políticas formativas y la relevancia de la formación profesional vinculada al desarrollo de políticas de empleo efectivas son constantemente relacionadas con la importancia de promover el diálogo social y la activa participación de los interlocutores sociales, tanto a nivel nacional como internacional. El fortalecimiento de la empleabilidad de mujeres y varones así como de su condición de ciudadanos y miembros activos de la sociedad se concibe entonces como una de las principales aspiraciones en materia de aprendizaje, educación y formación.

II

PRINCIPALES APORTES CONCEPTUALES DE LA RECOMENDACIÓN 195

En ese capítulo se analizarán algunos de los principales aportes conceptuales de la Recomendación 195 en materia de configuración de políticas y sistemas de formación y se brindarán insumos para ampliar el análisis de la gran mayoría de los temas abordados en este instrumento normativo. Para ello se abordarán algunas categorías de gran interés (trabajo decente, competencias, empleabilidad, perspectiva de género, gestión de calidad, etc.) vinculándolas a las sugerencias planteadas en la Recomendación y aportando información sobre experiencias latinoamericanas que ejemplifican algunos procesos y resultados recomendados.

La nueva Recomendación plantea innovaciones y desafíos importantes a los países de todas las regiones en materia de políticas de formación y empleo. No obstante, desde Cinterfor/OIT se tiene la convicción de que varios de los principales aspectos conceptuales y de las recomendaciones prácticas de este nuevo instrumento normativo de la OIT se vienen adoptando y desarrollando por las instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe, razón por la cual la experiencia acumulada por ellas ha sido recogida en muchas de las fundamentaciones del proceso de revisión y ha orientado los enfoques adoptados por la Recomendación. Entre ellos, y a título de ejemplo, se puede citar el foco en la empleabilidad como expresión de la concepción de educación a lo largo de la vida en el ámbito de la formación para el trabajo, la transversalización de género en el diseño y gestión de las políticas, el cruce de género y formación por competencia, etc. Estos hechos podrán comprobarse en los ejemplos del accionar de las instituciones de la región que han sido incluidos junto con el desarrollo conceptual de los principales temas recogidos en la Recomendación.

Asimismo, se debe señalar que la región de América Latina y el Caribe tiene una amplia historia institucional que a la vez constituye una gran fortaleza en materia de formación profesional. Actualmente la mayoría de países de la región cuentan por lo menos con una institución nacional de formación³ cuya experiencia permite registrar –en los últimos años– la rápida adop-

³ Desde la década de los cuarenta, a partir de la creación del SENAI (1942) en Brasil, se propagó rápidamente el modelo de institución especializada para brindar formación, independiente del sistema educativo formal, con financiamiento propio y con autonomía en su gestión. A la creación del SENAI, especializado en el sector industria, siguieron el SENAC (1946) para el sector comercio, el SENA en Colombia (1957), el INCE en Venezuela (1959), el SENATI en Perú (1961), el INA en Costa Rica (1963), el INACAP en Chile (1966), el SECAP en Ecuador (1966). Después, en los años setenta, otros países

ción de una de las más notorias innovaciones registradas en el ámbito de la formación en la década pasada: la modernización y actualización de los programas formativos en términos tales que expresan conjuntos de competencias laborales, es decir capacidades de lograr resultados donde el desempeño es la fuente de evidencia fundamental. Ello constituye una de las tantas manifestaciones del esfuerzo innovador desarrollado por las instituciones de formación profesional americanas. Tal esfuerzo ha alcanzado simultáneamente a la adopción de esquemas de organización y gestión institucional más modernos, eficientes y flexibles, al desarrollo de una cultura de calidad que busca abarcar tanto a los procesos involucrados en la prestación de servicios formativos, como a los resultados obtenidos, a la búsqueda de mecanismos que aseguren la pertinencia de dicha oferta y una preocupación constante por fortalecer el papel de la formación profesional con relación al logro de una mayor equidad social y el aseguramiento de un trabajo decente para todas y todos.

2.1 Formación, desarrollo de recursos humanos, desarrollo económico y social

La formación profesional es lo que ha dado en denominarse como un “cruce de caminos” dado que posee la particularidad de pertenecer tanto al campo de la política social, en función de su aporte al desarrollo personal y profesional de las personas, a la integración y cohesión social, como al campo de las políticas productivas y laborales, a partir de su funcionalidad a los objetivos de incremento de la productividad, mejoramiento de la competitividad y de generación de oportunidades para la inserción laboral. Si bien no genera por sí misma empleo, tiene la potencialidad de gestionar, mediante un enfoque integrador y sistémico, los conocimientos, esfuerzos y recursos de los distintos actores e instancias, y por lo tanto, resulta estratégica para cualquier política activa de mercado de trabajo.

A diferencia de décadas atrás, cuando la formación profesional se entendía como un campo específico y reservado a los especialistas, actualmente se encuentra en el discurso de los más variados actores y es materia de interés para muchas disciplinas. Se discute acerca de sus vínculos con los sistemas de relaciones laborales, de su función dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología, y de cómo articularla eficazmente con los sistemas de enseñanza regular, en la perspectiva de una educación a lo largo de la vida o permanente.

Las más innovadoras experiencias a nivel regional en materia de formación, conciben a ésta como parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, adaptación e innovación. Esto está marcando un viraje tanto conceptual como

adoptaron el modelo institucional de formación para el trabajo; se establecieron el SNPP de Paraguay (1971), el INFOP de Honduras (1972) y el INTECAP de Guatemala (1972). Más recientemente se estableció el INFOTEP de República Dominicana (1980), el SENAR de Brasil (1991), el INATEC de Nicaragua (1991), el INAFORP de Panamá (1993) y el INSAFORP de El Salvador (1993).

metodológico en la acción de instituciones, centros de formación y unidades de educación tecnológica que incorporan, en esta concepción de la formación, a los contenidos y metodologías propios de lo que se ha dado en llamar “educación tecnológica”. A modo de síntesis se puede decir que la educación tecnológica consiste en registrar, sistematizar, comprender y utilizar el concepto de tecnología, histórica y socialmente construido, para hacer de él un elemento de enseñanza, investigación y extensión, en una dimensión que exceda los límites de las simples aplicaciones técnicas: como instrumento de innovación y transformación de las actividades económicas, en beneficio de las personas como trabajadoras y de los países en su conjunto.

En términos conceptuales, estas experiencias se caracterizan por poseer cierto grado de especialización hacia sectores económicos determinados (metalmecánica, celulosa y papel, cuero y calzado, química, construcción, etc.) lo cual les permite, entre otros beneficios, un mayor grado de actualización tecnológica en máquinas, equipos y materiales, pero también en conocimientos y técnicas aplicados a la producción. Dicha actualización, complementada con nuevas estrategias de acercamiento y colaboración con el sector productivo está posibilitando ofrecer una serie de servicios que vienen a complementar la tradicional oferta de formación.

En la región de América Latina y el Caribe, diversas instituciones vienen diversificando de forma significativa su misión institucional, ampliando los límites de su actuación como institución de educación profesional y pasando a ser reconocidas, también, como un instrumento de generación y difusión de tecnología. Incubadoras tecnológicas, islas de tecnología de integración de la producción y sistemas de transporte de información digital son, entre otras, algunas de las iniciativas institucionales destinadas a consolidar esa función. Por lo tanto, los mecanismos de instrumentación, de capacitación y de apoyo tecnológico desarrollados por las instituciones de formación sirven para dar base y capacitación a los empresarios, y en algunos casos a enteras cadenas productivas, para que enfrenten con mayor seguridad los obstáculos que se interponen entre el mundo de la investigación y la realidad empresarial.

Formación, productividad, competitividad y desarrollo

Es importante analizar el rol de la formación profesional en las estrategias de mejoramiento de la productividad, entendida ésta como la relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla. También podemos definir a la productividad como el uso eficiente de recursos –trabajo, capital, tierra, materiales, energía, información– en la producción de diversos bienes y servicios o como la relación entre los resultados y el tiempo que lleva conseguirlos. Si bien en ocasiones la productividad se vincula con la intensidad del trabajo, esto alude (la mayoría de las veces) a un exceso de esfuerzo o “incremento” del trabajo, lo cual redundará en general en aumentos muy reducidos de productividad. Suele decirse entonces que la esencia del mejoramiento de la productividad es trabajar de manera más inteligente y no más dura.

Existe una relación directa y positiva entre la educación, la formación y la productividad que se constata cuando al comparar países, los mejores resultados en términos de productividad y de crecimiento económico se obtienen en aquéllos en donde las personas están mejor instruidas. La tecnología, el otro factor invocado como clave para la elevación de la productividad, no es más que un resultado de la educación, la cultura, la creatividad y los sistemas de administración.⁴

Diversos enfoques preconizan la idea de que apostar por empleos de calidad puede resultar rentable gracias a los progresos en materia de productividad, para lo cual se propone la inversión en dos factores clave: la formación profesional y la seguridad e higiene en el trabajo. En el primero de ellos se centra gran cantidad de las sugerencias de la nueva Recomendación para el desarrollo de los recursos humanos, focalizando su atención en el desarrollo de competencias, en el aprendizaje permanente y en la estrecha relación entre empleos de calidad, calidad de vida y equidad.

A través de su incidencia en el aumento de la productividad, queda comprobado el rol que desempeña la formación en el desarrollo de la competitividad, que en su acepción más literal hace referencia a la capacidad de competir que posee una empresa, sector o país en el marco de la economía. También alude a la capacidad de generar (sin dejar por ello de seguir abierto a la competitividad internacional) unos niveles suficientemente elevados de empleo y de ingresos.

La dinámica del crecimiento muestra que, a la larga, la competitividad internacional de un país está íntimamente vinculada a su nivel de vida, y para ser competitivo debe adaptarse a las nuevas circunstancias de la competencia mundial derivadas de la liberalización del comercio y de los adelantos tecnológicos. Es por ello que la posibilidad que tenga un país de atraer con éxito, asimilar y aprovechar la inversión extranjera directa y la transferencia de tecnología consiguiente, dependerá sobre todo de su propia “capacidad tecnológica”, de la cual forman parte las calificaciones y los conocimientos técnicos de su población activa.

Entre sus principales sugerencias, la Recomendación 195 plantea el deber de los países miembros de definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que “*hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos*” así como “*en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza*” (art. 3, b).

Lo anterior también está en consonancia con las conclusiones a las cuales arribó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, creada como órgano independiente a instancias de la OIT, y que quedaron reflejadas en la publicación “Por una globalización justa.

⁴ Sin embargo, en muchos países las políticas de ajuste estructural y de apertura a la economía global incitan a la reestructuración incesante de las grandes empresas, lo que suele traer aparejada una reducción de la plantilla de personal, afectando a millones de trabajadores. Esto recorta a menudo el funcionamiento y los logros de la empresa, socavando la confianza y el ánimo de los trabajadores y mermando además la productividad.

Crear oportunidades para todos” en el sentido de que *“debe capacitarse a la gente para que pueda beneficiarse de la globalización”*, y en particular sobre las nuevas competencias el informe subraya que *“En la actualidad, hombres y mujeres necesitan cualificaciones globales que puedan adaptarse a los rápidos cambios de los requisitos económicos, así como cualificaciones básicas que les permitan beneficiarse de las tecnologías de la información”*.

Se resalta entonces la importancia de la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, la creación de trabajo decente y la empleabilidad de las personas, *“considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias”* (art. 3, c).

Si bien el concepto de competitividad ha tenido vigencia para todas las épocas, adquiere mayor importancia en el contexto actual de globalización económica, donde los procesos de apertura permiten traslucir con mayor evidencia tanto las fortalezas como las debilidades de empresas, sectores productivos y economías nacionales. Existen al respecto 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 que apuntan a un horizonte estratégico marcado por el logro de lo que se ha denominado *“competitividad sistémica”*. Este último enfoque 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.

Es dentro del enfoque de la competitividad sistémica que a la formación profesional corresponde un papel más claro y central. Se entiende 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. Por lo tanto, 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.

La idea de una formación profesional como un campo de actividad especializado y en cierta medida autorreferente, viene también 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.

Por lo tanto, la formación profesional viene apostando por dos tipos de integración: una en sentido vertical, en la medida que busca ofrecer respuestas no sólo a distintas situaciones sino también a la propia transformación de dichas situaciones (formación permanente); otra, en sentido transversal 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. 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.

Considerada la fuerte interrelación entre la formación y aspectos tales como la productividad, la competitividad y, en última instancia, el desarrollo económico y social de los países y la calidad de vida de las personas, no llama la atención que ya en el preámbulo de la Recomendación se plantee expresamente la necesidad de que las políticas educativas y formativas formen parte de y guarden coherencia con *“las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercados de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social”*.

La relación entre la formación, la competitividad y la productividad ha sido el eje de desarrollo de diversas instituciones de América Latina y el Caribe, las cuales han establecido una relación creciente con el desarrollo tecnológico productivo, encontrándose entre sus funciones principales la de impartir formación profesional a través de la transferencia de tecnología para ser aplicada a los procesos productivos de las empresas de todos los tamaños y complejidades tecnológicas.

En ocasiones sus acciones se centran en el apoyo a los acuerdos sectoriales de competitividad, la investigación aplicada en asociación con otras entidades y los convenios especiales de cooperación. Estas actividades suelen ser ejecutadas principalmente por centros de formación y servicios tecnológicos sectoriales que cuentan con ventajas comparativas para adelantar actividades de desarrollo y poseen equipos e instalaciones que permiten constituir alianzas estratégicas con las empresas y centros de desarrollo tecnológico y de productividad para impulsar acciones en el marco de la innovación y el desarrollo.

Por último, aunque la formación puede tener un rol importante en los temas vinculados al empleo desde una perspectiva cuantitativa, que es principalmente a lo que se ha hecho referencia hasta aquí, no menos importante es su papel a desempeñar en la dimensión cualitativa del trabajo humano. La insuficiencia de un enfoque exclusivamente cuantitativo de los temas del empleo y del mundo del trabajo ha propiciado el surgimiento de nuevos abordajes, que subrayan la importancia de considerar también la dimensión ética y valorativa al encarar el estudio y la investigación del mundo del trabajo así como al momento de la elaboración de las políticas tendientes a mitigar la difícil situación de colectivos particularmente desfavorecidos con relación al empleo. En este marco se inscribe la noción de trabajo decente de la OIT.

2.2 Formación y trabajo decente

La noción de trabajo decente puede ser presentada como un concepto integrador que involucra y articula diversos objetivos, valores y políticas o como un concepto dinámico cuyo contenido evoluciona con el progreso social y económico de un país dado. En cualquiera de sus acepciones posee un indisimulable contenido ético: promover un trabajo decente supone la adopción clara de una posición valorativa íntimamente relacionada con la dignidad y la calidad de vida de los seres humanos.

En tanto empleo de calidad que respeta los derechos de los trabajadores y las trabajadoras y fomenta el desarrollo de formas de protección social, remitirnos a trabajo decente obliga a combinar aspectos relativos a los derechos, el empleo, la protección y el diálogo. Por lo tanto, puede decirse que es un concepto en construcción al cual se le han atribuido los siguientes caracteres: trabajo productivo y seguro, respeto a los derechos laborales, equidad, ingresos adecuados, protección social, diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

Aun en su formulación más sintética, el trabajo decente es, por lo menos, un trabajo de cantidad y calidad suficientes y supone la vigencia efectiva de los siguientes derechos: el derecho al trabajo o empleo; a condiciones de trabajo equitativas; a una remuneración justa o suficiente; al trabajo seguro (entendido como aquél en el cual se garantiza la seguridad e higiene); a la protección social; a la formación profesional; y a otros derechos y principios como los de libertad sindical y negociación colectiva.

La formación profesional es un derecho humano fundamental y, al mismo tiempo, un instrumento que promueve y facilita el ejercicio de los otros derechos que también constituyen el trabajo decente. Es por ello que se insiste en que el trabajo decente implica el reconocimiento de los derechos y no solamente el cumplimiento de los plasmados en la legislación laboral vigente ni en la conveniencia del establecimiento de nuevos derechos, sino que se vincula con la concepción de que existen derechos fundamentales que deben reconocerse aunque no estén proclamados en la legislación, dado que son consustanciales a toda sociedad justa e inclusiva.

Por lo tanto, recordando que la consecución del trabajo decente para los trabajadores de todo el mundo es un objetivo fundamental de la Organización Internacional del Trabajo, en la Recomendación 195 se alude a la responsabilidad de los gobiernos en lo que remite a la formación y en especial a mejorar la empleabilidad de la población “*valiéndose, entre otras medidas, de incentivos y ayudas para que se asegure un trabajo decente en los sectores privado y público*” (art. 10 a).

Formación y empleabilidad

Si bien como ya se expresó, las políticas de formación no pueden por sí solas generar empleo, sí pueden y deben apoyar a las personas para que se transformen en detectoras de oportunidades, pasando del estatus de sujetos pasivos, dependientes de una intervención externa que los

acerque a una oferta de trabajo insuficiente, a sujetos activos, constructores de oportunidades y de estrategias de inserción.

Esto conduce a centrar la atención en la empleabilidad y a definirla, tal cual plantea la Recomendación 195, como *“las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o a cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”* (art. 1, d).

La definición despeja cualquier tipo de confusión acerca de considerar a la empleabilidad como sinónimo de empleo o de logro de un puesto de trabajo y la centra en el conjunto de competencias personales, sociales y técnicas, que permiten a las personas autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional en un escenario donde el empleo necesita ser creado mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación.

Este nuevo tipo de aprendizaje ya no puede circunscribirse a una etapa en el inicio de la vida profesional sino que se trata de una formación a lo largo de la vida, de un aprendizaje permanente. Asimismo, no puede ser la sumatoria de acciones formativas específicas por cuanto busca por un lado que la persona sepa lograr los resultados requeridos para su desempeño profesional y, por otro, que comprenda la razón por la cual lo hace, cuáles son las implicancias e impactos de su acción y que desarrolle la capacidad de relacionar lo aprendido, de transferirlo a otras situaciones, de adaptarse a nuevos contextos sociales y laborales.

La empleabilidad tiene relación con procesos que ocurren en distintos niveles: estructurales, normativos, culturales. Pero también se vincula con factores de carácter personal y relacional, que se articulan con los contextos de vida concretos de cada sujeto, dando por resultado diferencias e inequidades en las posibilidades de acceso a los recursos, en las oportunidades de empleo o generación de actividades productivas, en la participación y toma de decisiones respecto de cuestiones atinentes a su comunidad o grupo de pertenencia.

El mejoramiento de la empleabilidad debería ser, por tanto, uno de los objetivos fundamentales de las políticas de formación y también por ello requiere necesariamente ser analizada desde la perspectiva de género.

Mejorar la empleabilidad implica poner el foco de atención en un sujeto situado y condicionado por su género, su entorno económico y cultural, su edad, etc. Como se plantea en el punto siguiente, éste es un aporte de la perspectiva de género que, además, demuestra que las mujeres han estado sometidas a particulares barreras culturales en materia de contratación y se han encontrado tradicionalmente alejadas de los canales de creación y usufructo de la riqueza. Por todo ello, las competencias de empleabilidad se complementan y articulan con las necesarias para insertarse y participar socialmente.

Como nunca antes, la formación del trabajador y de la trabajadora converge con la formación del ciudadano y la ciudadana. El derecho al trabajo es uno de los aspectos sustantivos del derecho ciudadano y la cuestión pasa entonces porque el trabajo desempeñado no menoscabe a

la persona, le permita no sólo alcanzar su sustento sino que habilite su desarrollo personal y su autonomía, entendida como la capacidad de pensar y actuar por sí misma, de elegir lo que es valioso para ella.

Para un ejercicio ciudadano consciente y respetuoso de la diversidad, al igual que para el trabajo actual, se requiere de capacidad de expresarse y comunicar, de tomar decisiones, de optar, de comprender el medio en el cual se actúa, abordaje sistémico de la realidad, trabajo en equipo, solidaridad, participación, autocuidado y cuidado de los/as demás, etc. Por ello, empleabilidad, ciudadanía y género son conceptos interdependientes que deberían ser concebidos como enfoques transversales del proceso de enseñanza-aprendizaje.

La empleabilidad se constituye entonces en una dimensión fundamental para el desarrollo personal y la integración social.

Desde este enfoque, formar para la empleabilidad en el actual contexto significa:

- fortalecer las capacidades de las personas para que mejoren sus posibilidades de inserción laboral mediante el desarrollo de competencias clave 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, aprender a hacer y aprender a emprender;
- apoyar a las personas para que identifiquen los obstáculos internos y externos, las demandas y competencias requeridas en el mundo del trabajo y para que valoren sus habilidades y saberes;
- estimular y fortalecer la capacidad de cada persona para definir y gestionar su itinerario profesional.

No caben dudas por tanto que mediante la formación para la empleabilidad se incrementan las competencias que el trabajador requiere para tener mayores posibilidades de preservar su empleo o de obtener uno nuevo, así como de acceder a empleos mejor remunerados y con adecuadas condiciones de trabajo.

No obstante, los programas de formación dan resultados óptimos cuando la política macroeconómica fomenta el crecimiento del empleo, a lo cual debe agregarse la necesidad de que los programas de formación recurran a otros servicios relacionados con el mercado de trabajo, por ejemplo, la ayuda para la búsqueda de trabajo, el asesoramiento profesional, una experiencia laboral subvencionada, etc.

Respecto a la empleabilidad, desde los años noventa la experiencia de la OCDE demuestra la preocupación por encontrar un nuevo conjunto de indicadores sobre las capacidades reales de las personas. Tales indicadores deben poseer mayor potencia explicativa y entregar información más allá de los tradicionales indicadores de escolaridad, cobertura, abandono, etc. En esta línea, después de varios estudios en el marco del proyecto “Definición y Selección de Competencias (DeSeCo)” en 1994, se desarrolló el Estudio Internacional de Alfabetización de Adultos (EIAA)

(*International Adult Literacy Survey –IALS–*) bajo la convicción de que la alfabetización incorpora algo más que la capacidad de descifrar símbolos escritos y, por tanto, supera el tradicional concepto de lectura, aprendido en la escuela.

La EIAA definió el concepto de alfabetización como: “*La capacidad para entender y utilizar información impresa en actividades diarias, en el hogar, el trabajo y la comunidad; para alcanzar objetivos personales y desarrollar el conocimiento y el potencial de cada uno*”. El concepto de alfabetización incluye la capacidad de realizar tareas propias de la vida diaria (por ejemplo las instrucciones para operar un equipo electrónico), así como aquellos que involucran operaciones aritméticas como las que se presentan cotidianamente en forma escrita (por ejemplo los cálculos con tasas de interés simple) y también la comprensión de fragmentos seleccionados de prosa.⁵

En la región de América Latina y el Caribe algunos países han implementado estrategias para mejorar la alfabetización informática, las cuales incluyen un conjunto de medidas diseñadas con el propósito de constituirse en países digitalmente desarrollados. Tal propósito se asocia con políticas de desarrollo e integración comercial que se complementan en otros ámbitos como en el educativo, en el cual se incentiva la enseñanza del idioma inglés. En cuanto a las tecnologías de información, se promueve la formación y certificación en competencias clave para un desempeño laboral de amplio espectro.

En esta misma línea, desde el Programa Formujer⁶ se ha desarrollado un intenso proceso en cuanto a la identificación y construcción de indicadores de empleabilidad. Tomando como referencia la construcción del Proyecto Ocupacional, se definió el siguiente grupo de competencias a indagar para evaluar el fortalecimiento de la empleabilidad de la población beneficiaria de las acciones de formación:

- Diagnóstico sobre sí misma y su contexto de vida familiar, comunitaria, grupos de pertenencia, así como del entorno productivo y laboral (competencias de lectura y análisis de contexto, interpretación de información, comprensión de mensajes, interpretación de datos de la realidad, identificación de problemas, etc.).
- Planificación de objetivos y metas en relación al trabajo y la formación, elección de trayectorias formativas y/o laborales, análisis de la viabilidad (competencias de conocimiento e interpretación de información de la realidad, organización del tiempo, negociación, planificación, análisis de alternativas, toma de decisión, resolución de problemas, argumentación, uso de recursos).
- Gestión y ejecución de actividades para el desarrollo del proyecto, programación, organización del tiempo y de los recursos.
- Resolución de problemas vinculados a la formación y al trabajo, en el ámbito laboral, en

⁵ El EIAA se aplicó en Chile (1998) y sus resultados se reflejan hoy en buena parte de los planes y programas que, en materia educativa, se diseñaron en este país en los últimos años.

⁶ Ver recuadro.

el entorno familiar y/o comunitario (competencias de análisis de problemas y alternativas, negociación, toma de decisiones, vinculación con otros/as, comunicación).

- Trabajo en equipo/asociatividad: capacidad de escucha, de incorporar aportes de otros/as, competencias de coordinación, de negociación, etc.
- Autonomía/negociación/toma de decisiones: cambios en la posición ante el mundo laboral, formación, familiar, etc.
- Comunicación: cambios en las formas de expresión oral, escrita, corporal, capacidades para argumentar, transmitir, etc.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y LA FORMACIÓN PARA LA EMPLEABILIDAD EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE AMÉRICA LATINA

El fortalecimiento de las competencias institucionales y de los actores sociales para diseñar e implementar políticas de formación de calidad dirigidas a incrementar la empleabilidad y la equidad de género ha sido el propósito central de los Programas FORMUJER y PROIMUJER ejecutados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, la Fundación INFOCAL de Bolivia, el INA de Costa Rica, el primero, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/JUNAE de Uruguay, el segundo. Ambas iniciativas han sido coordinadas y supervisadas técnicamente por Cinterfor/OIT. Mediante una gestión participativa y un marco conceptual y metodológico común a nivel regional, énfasis, estrategias de gestión y acciones demostrativas diferenciadas y acordes a las realidades nacionales, se construyó colectivamente un *modelo de políticas para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad de género y social* que ha sido validado y adoptado en contextos bien diversos y contiene un repertorio amplio de metodologías y estrategias de gestión aplicables en escala más amplia y diversificada.

Algunos de los principales resultados de este esfuerzo transnacional son:

- 1) Argentina: el MTEySS institucionalizó la igualdad de oportunidades como criterio rector de sus políticas, reformuló los Servicios de Intermediación Laboral; la formación para la empleabilidad y el dispositivo de Proyecto Ocupacional fueron incorporados en los Protocolos del Sistema Nacional de Formación, en los Programas Nacionales Jefes y Jefas de Hogar y de Terminalidad Educativa así como por las áreas responsables de formación y empleo de las provincias de Córdoba, Mendoza y La Pampa.
- 2) Bolivia: el INFOCAL incluyó la equidad de género y la empleabilidad como objetivos estratégicos y transversales de su accionar; incorporó los "Módulos de formación para la empleabilidad y la ciudadanía" y el desarrollo curricular por competencia en su oferta formativa; implementó un Sistema de Información y Orientación Laboral, elaboró una propuesta de Clasificador Único de Ocupaciones desde los enfoques de competencia y género. Estos enfoques y capacidades fueron transferidos a la política nacional, mediante el apoyo técnico y de personal formado al Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica, ejecutado por el Ministerio de Educación.
- 3) Costa Rica: el INA incorporó el enfoque sistémico de la política, la perspectiva de género como eje transversal, la formación para la empleabilidad, y el proyecto ocupacional en su accionar y en las iniciativas

gubernamentales a su cargo: Programa Universidad para el Trabajo y de combate a la pobreza “Vida Nueva”. Transfirió estos enfoques y logró su adopción por la Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo, el Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica y en las Guías de Orientación y Búsqueda de Empleo del Proyecto MATAC de la OIT para América Central, Belice, Panamá y República Dominicana.

- 4) Uruguay: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha continuado con la ejecución de acciones de formación específicas para mujeres por lo que el Programa PROIMUJER ha dejado de ser una experiencia piloto y la perspectiva de género ha sido adoptada por múltiples entidades de capacitación y comienza a ser promovida como dimensión transversal por otros programas descentralizados financiado por la JUNAE/ DINA E.

Todas estas consideraciones están presentes en la Recomendación 195 cuando propone a los países que definan políticas de desarrollo de los recursos humanos que “*faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible*” y “*atiendan por igual los objetivos económicos y sociales, hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos y hagan también hincapié en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza*” (art. 3, a y b).

Formación, igualdad de oportunidades e inclusión social

Para que la educación y la formación de calidad sean un instrumento pertinente para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas generales y la prevención de la exclusión y discriminación social, han de abarcar a todas las personas, así como asegurarse incluir a los grupos más desfavorecidos. Por ello, la nueva Recomendación plantea que los países deberían “*reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente*” (art.4 a) y “*promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de educación, formación y aprendizaje permanente*” (art.5 g).

El lugar en el cual esta normativa posiciona a ambos enunciados refuerza su carácter axiomático y da cuenta de transformaciones y avances contundentes respecto a la Recomendación 150. La normativa anterior proponía que los países adoptaran políticas y programas de orientación y formación que guardaran relación estrecha con el empleo y que tuvieran en cuenta las necesidades, posibilidades y problemas de éste a nivel regional y nacional; la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural y las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros

objetivos económicos, sociales y culturales. Es decir el foco estaba puesto en el empleo y en los aportes que la formación podía hacer para incrementarlo. Ahora, como ya se ha analizado en este texto, se entiende que las políticas de formación deben atender por igual a los objetivos económicos y sociales, y el énfasis se pone en las personas como sujeto de derecho y en el desarrollo de sus competencias para, de esa manera, atender la problemática del empleo y el desarrollo económico.

Si la formación es un derecho fundamental se debe asegurar que todos los seres humanos, sin distinciones de ningún tipo, puedan acceder a ella. De ahí la inclusión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, como un punto específico del conjunto de objetivos y definiciones de las políticas en materia de educación y formación. Éste es un aporte conceptual y estratégico crucial de este instrumento a través del cual se recogen los innumerables esfuerzos y aprendizajes realizados, en especial durante las últimas décadas del siglo pasado y en todos los continentes, para avanzar hacia una efectiva igualdad entre los sexos. Si bien se dista mucho aún de hacerla realidad, lo que se ha logrado es la unanimidad del discurso respecto a que mujeres y varones tienen los mismos derechos y por ende deberían tener, en todos los ámbitos de expresión de la organización económica y social, el mismo trato y las mismas oportunidades. La fuerte brecha entre la igualdad formal o legal –que tampoco está universalmente lograda, como todos sabemos– y la igualdad real es el gran desafío que los países enfrentan en el siglo XXI. En el caso de América Latina y el Caribe está consolidada la prohibición normativa de discriminar a personas o grupos en función de algún rasgo característico que pudieran tener. Ahora bien, la remoción de obstáculos y barreras y la adopción de las medidas necesarias para que la igualdad sea efectiva, o sea los comportamientos proactivos, están en pleno proceso y aún falta mucho para que se vuelvan “innecesarias”. Por ello tiene tanta importancia que la nueva Recomendación adopte la promoción de la igualdad entre los sexos como un objetivo de las políticas y programas que, por tanto, debe formar parte de los lineamientos o principios rectores de todas sus acciones y de todas las áreas de intervención en pie de igualdad con el aprendizaje permanente, la empleabilidad, el desarrollo de las competencias, la innovación, la competitividad, etc.

En la Recomendación 150 la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres aparecía como un punto específico (VIII), bien alejado de las formulaciones sobre las políticas, luego del abordaje de los grupos especiales y antes de los trabajadores migrantes. Pero, lo que es más revelador es que se la concebía formando parte del conjunto de medidas que los gobiernos deberían tomar para mejorar la situación de empleo de las mujeres y no como responsabilidad o preocupación de las políticas de formación.

Estas formulaciones tan diferentes testimonian la evolución reciente, tanto en términos teóricos como prácticos del pensamiento de los actores sociales y de la comunidad internacional en el campo del desarrollo y en la distinción entre sexo y género. Dicha evolución ha significado trasladar el acento desde el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas, a la afirmación de los derechos fundamentales. El pasaje al “enfoque de los derechos” significa que las mujeres dejan de ser consideradas “beneficiarias” pasivas de las políticas de desarrollo, para ser recono-

cidas como participantes o sujetos activos con derecho pleno a recibir sus beneficios. Asimismo significa pasar de considerar la igualdad de derechos y oportunidades como una cuestión de justicia social para concebirla como condición previa para la consecución de un desarrollo sostenible centrado en las personas. En lo concreto del mundo del trabajo, las grandes líneas de esta evolución han sido: en los cincuenta el énfasis estuvo en la protección del rol reproductivo de las mujeres, en los sesenta en la participación de las mujeres en el desarrollo y en las acciones correctivas para disminuir la brecha con los varones; a comienzos de los setenta y a partir de un mejor conocimiento del fenómeno de la pobreza y del convencimiento de la necesidad de formular estrategias efectivas para su erradicación, se llegó al reconocimiento de las condiciones específicas que afectaban a las mujeres pobres y del papel fundamental que desempeñaban como sostén del hogar con lo que se comenzaron a instrumentar políticas asistencialistas en materia de formación y empleo. A partir de 1980, se comienza a considerar fundamental la integración de las mujeres en el proceso de desarrollo para poder utilizar todo el potencial de los recursos humanos disponibles y materializar de una manera efectiva las posibilidades de desarrollo de los países. En 1985 las Naciones Unidas instauran la década de la mujer y con el inicio del último decenio del siglo XX la mirada se centra en las desigualdades históricas entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos y a los beneficios del desarrollo. Así se llega al concepto de género como elemento constitutivo de las relaciones sociales que fundamenta atribuciones de poder distribuidas de forma desigual y se expresa en las representaciones y símbolos culturales, en los conceptos normativos, en las políticas e instituciones y en la identidad subjetiva. Mientras el sexo es una categoría biológica, de transmisión genética que establece las diferencias funcionales entre los seres vivos (macho y hembra), el género es una construcción social que atribuye y valoriza jerárquicamente roles, atributos y capacidades a mujeres y varones. Esta desigual atribución está presente desde el inicio de la socialización, se transmite desde el hogar, es confirmada por la educación y expandida por los medios de comunicación y por ello se internaliza condicionando la distribución de esferas y las opciones vitales, vocacionales y profesionales. Hombres y mujeres, entonces, están inmersos en un sistema social en el que se producen y reproducen relaciones de género. Precisamente por ser social, este proceso puede ser objeto de reflexión y, por tanto, de modificación. Al “desnaturalizar” esta asignación de roles y atributos, al incorporar una nueva mirada, se cambian los lugares de hombres y mujeres.

El género es una perspectiva, un instrumento crítico de análisis de las relaciones sociales y una dimensión de base sobre la que actúan, potenciándose, todas las otras condiciones generadores de relaciones de poder y diferencias (etnia, raza, edad, ingreso, condición socioeconómica, nivel educativo, etc.). Por ello, los logros alcanzados en la equidad de género encuentran su freno en la supervivencia de otras inequidades y viceversa. Género no es por tanto sinónimo de mujer, no es un módulo ni significa agregar un componente femenino a las políticas sino que es un marco conceptual y metodológico que orienta la toma de decisiones y conduce a valorar todas las implicaciones que tiene para los hombres y las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos niveles.

Por todas estas razones, la perspectiva de género tiene necesariamente que ser transversal, y como se establece en la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en Beijing 1995, la integración de las cuestiones de género debe ser garantizada como estrategia global que permite entender y, por ende, operar con mayor pertinencia para promover la igualdad de derecho, oportunidades y trato entre hombres y mujeres y para transformar la realidad social, la del mundo del trabajo así como la de la educación y la formación.

Es a este marco epistemológico al que está respondiendo la Recomendación 195 cuando incorpora la promoción de la igualdad de oportunidades entre los sexos como objetivo de las políticas de desarrollo de los recursos humanos pero también cuando incorpora, por primera vez en este tipo de instrumento, el concepto de género alertando sobre la presencia de sesgos de género en la evaluación de competencias laborales.⁷ Al transversalizar en la formación la perspectiva de género se estará considerando a las *personas como sujetos situados* en una realidad social que los condiciona, pero que están en capacidad de transformar a partir de aprendizajes y estrategias personales y colectivas. Su adopción reclama actuar simultáneamente en la integralidad de las intervenciones y en la habilitación de espacios de reflexión, atención y evaluación constante para promover el cambio de los paradigmas vigentes pero también instrumentar acciones y metodologías específicas para atender las desventajas de partida de las mujeres, en especial las mujeres pobres, con bajos niveles educativos, jefas de hogar, madres adolescentes, rurales, etc., así como las problemáticas específicas del colectivo femenino tales como diversificación ocupacional, acceso a puestos directivos, a áreas tecnológicamente innovadoras, al campo de la ciencia y tecnología, a la formación para micro y pequeñas empresarias.⁸ La incorporación de este enfoque en el quehacer formativo impulsa una concepción del planeamiento curricular como proceso dinámico, que se inicia con el reconocimiento simultáneo de la demanda de los sectores económicos y de las necesidades de las personas, y se extiende hasta la inserción laboral basada en las capacidades y no en el orden de género. Al transversalizar la perspectiva de género se está generando un cambio en las formas de hacer formación, en la concepción y en la práctica pedagógica y, de esa manera y por tanto, se está mejorando su calidad e impulsando la innovación de la tecnología educativa.

Desde la convicción de que, además de considerar sistemáticamente la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la inclusión social y el combate a la pobreza requieren igualmente de acciones focalizadas y de discriminación positiva, la Recomendación 195 sostiene la necesidad de “*fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje*

⁷ Ver puntos 3.3 y 5.2.

⁸ Si bien la participación de la mujer en la formación viene aumentando de manera sostenida, aún es insuficiente y fundamentalmente se caracteriza por la doble segmentación horizontal y vertical, lo que implica concentración en un número reducido de perfiles ocupacionales pero también en acciones de menor calidad o nivel, de corta duración y que no habilitan, aun en las áreas feminizadas, el acceso a las nuevas tecnologías y/o a los puestos de toma de decisiones.

permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país”. Entre ellas enumera a jóvenes, personas poco calificadas, con discapacidades o socialmente excluidas, migrantes, trabajadores de edad, poblaciones indígenas, grupos étnicos minoritarios así como a trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes (art. 5 h).

En relación a los jóvenes, el comportamiento del desempleo, así como del subempleo, la informalidad y la inserción laboral precaria es bien disímil en función de la heterogeneidad interna que el propio colectivo juvenil posee. Si el sólo hecho de ser joven implica una mayor probabilidad de resultar afectado por estos problemas, en muchos casos esa probabilidad es reforzada e incrementada por otros factores concomitantes, tales como el sexo, la raza o el nivel socio-económico.

En lo que atañe a las personas con capacidades diferentes, ha de considerarse que el principio de la igualdad de oportunidades y de trato en la formación, es parte de los derechos humanos. Por ello es necesario visualizar los obstáculos y discriminaciones que los afectan como circunstancias que es necesario reconocer, interpretar y trabajar para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de los planes y programas y para aprovechar las circunstancias reales en las cuales estas personas viven así como sus competencias específicas.

Múltiples instituciones de la región, bajo el impulso de la OIT y Cinterfor/OIT llevaron adelante un programa para promover la integración normalizada a la formación de personas afectadas por esta condición.

Formación para la economía informal

Si bien se inscribe en la relación entre formación, trabajo decente, equidad e inclusión por la significación que ha adquirido en la configuración de la nueva realidad del empleo y la formación, la atención de la economía informal amerita un desarrollo particular. Es sumamente difícil dar una definición exacta de qué es el sector informal o en términos más amplios, la economía informal. Esto se debe a que no existe un consenso generalizado acerca de su definición, tanto conceptual como operacional, y a que por lo tanto en distintos países se considera y mide el sector informal de diferentes maneras.

En el informe de la OIT preparado para la discusión del tema de la economía informal en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 se hace hincapié en la falta de criterios compartidos entre los países al momento de reunir estadísticas sobre el empleo en el ámbito de la economía informal.

Allí se sostiene, por ejemplo, que en algunos de los últimos datos publicados por la organización sobre el empleo en el sector informal, se incluye información de países que utilizan como criterio de definición del sector informal el de empresa no registrada (exclusivamente, o en combinación con otros criterios como el del pequeño tamaño de la empresa), y de países que, a diferen-

cia de los anteriores, utilizan el criterio del pequeño tamaño de las unidades productivas (por sí solo o en combinación con otros como el de empresa no registrada).

En la región de América Latina y el Caribe, la OIT publica datos sobre la estructura del empleo no agrícola, y para ello considera al sector informal como compuesto por los trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y los trabajadores familiares, el servicio doméstico, y el empleo en microempresas (empresas de hasta cinco trabajadores).

Quizás más interesante en un trabajo de este tipo sea analizar no tanto las distintas definiciones operacionales del sector informal, sino fundamentalmente qué características tienen en común los trabajadores de la economía informal, qué riesgos y contingencias deben enfrentar todos quienes desarrollan sus actividades productivas en ese ámbito, independientemente de que se reconozca, simultáneamente, la enorme diversidad de las actividades y unidades productivas que componen la economía informal.

La OIT ha sostenido en este sentido que lo que los trabajadores de la economía informal tienen en común es el no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario. Sin embargo, enfatiza, ésta no es la única característica que define la actividad informal. La principal y más importante es que los trabajadores y empresarios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad.

El tema de la vulnerabilidad, que aparece frecuentemente en la literatura sobre el sector informal, está íntimamente ligado al de la seguridad y al de la representación social, de los cuales a menudo carecen quienes lo conforman.

En términos de seguridad/inseguridad en la actividad informal, la OIT ha identificado siete dimensiones que aparecen con particular relevancia.

- Seguridad del mercado laboral: refiere a buenas oportunidades laborales que surgen de un elevado nivel de empleo, producto de políticas macroeconómicas adecuadas.
- Seguridad del empleo: protección contra despidos arbitrarios y, en general, una legislación laboral que reglamenta la contratación y el despido.
- Seguridad ocupacional: implica la oportunidad de inserción en un segmento profesional y la posibilidad de desarrollar un sentido de pertenencia como consecuencia del mejoramiento profesional.
- Seguridad en el trabajo: posibilidad de contar con protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Seguridad para el desarrollo de las competencias: oportunidades de mantener y desarrollar las habilidades y conocimientos profesionales mediante acciones de formación a lo largo de la vida.
- Seguridad del ingreso: implica la posibilidad de obtención de ingresos adecuados para el trabajador y su familia.
- Seguridad de representación: posibilidad de ejercicio del derecho a la representación

colectiva de trabajadores y empleadores a través de organizaciones independientes, así como del derecho a la negociación colectiva y al diálogo social.

Es en función de la vulnerabilidad y la falta de seguridad arriba señaladas que la OIT propone analizar el trabajo en la economía informal fundamentalmente a partir del déficit de trabajo decente. Y esta perspectiva puede verse reflejada en la nueva Recomendación 195, donde se establece que *“Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que: d) respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal”* (art. 3, d).

Además de diferencias en la conceptualización del sector informal, hay también distintas posiciones, o distintos énfasis, en lo que respecta a su origen, a las fuerzas que llevan a su conformación y crecimiento. Al analizar el tema de la evolución de los diagnósticos e interpretaciones del sector informal, se pueden identificar dos perspectivas para abordar el tema. La primera de ellas lo hace fundamentalmente desde la lógica de la supervivencia: en países donde no hay trabajo para todos en el sector moderno de la economía, y donde los seguros de desempleo (y la protección social en términos más amplios) son inexistentes o insuficientes, la gente busca sus propias soluciones, produciendo o vendiendo algo que le permita obtener algún ingreso para vivir.

Otra posición es la que hace hincapié en la descentralización productiva. Como efecto de la globalización y la división internacional del trabajo, las empresas modernas se han visto en la necesidad de tener sistemas de producción flexibles (por la inestabilidad de la demanda) y eficientes. La descentralización del proceso de producción permite reducir costos de producción y traslada al exterior de la empresa los problemas y riesgos de la variación de la empresa.

Para el caso particular de América Latina y el Caribe, hay autores que al abordar el tema de la descentralización productiva, sostienen que la inserción de las economías nacionales en el mercado global desarrolló la maquila, como forma de dislocación de las actividades que requieren bajos niveles de calificaciones. Agregan asimismo que una parte del trabajo a domicilio se sitúa en los últimos eslabones de esta cadena.

Una tercera lógica o abordaje conceptual es aquél que pone el énfasis en la operación fuera del marco legal. El énfasis en la perspectiva regulatoria conlleva el riesgo de asimilar la informalidad con la ilegalidad, cuando en rigor ésta se da tanto en el sector formal como informal, y en realidad lo que predomina son las áreas grises en materia de legalidad/ilegalidad.

Por último es necesario destacar, particularmente para el continente americano, la relación entre economía informal, pobreza y trabajo femenino. Como indica la CEPAL, la región no ha avanzado en el proceso de superación de la pobreza. Por el contrario, se registra un estancamiento: entre 1999 y 2002, la tasa de pobreza disminuyó sólo 0,4%, y la pobreza extrema creció 0,3%,

abarcando al 18,8% de la población regional. La evolución de la pobreza y la indigencia se caracterizó por variaciones más bien pequeñas. Asimismo, sistemáticamente, la situación de pobreza y de indigencia afecta a más mujeres que varones. Si se realiza un análisis de las personas que no tienen ingresos propios, en hogares pobres y no pobres, se destaca que éste afecta mayormente a las mujeres. El porcentaje de mujeres mayores de 15 años sin ingresos propios supera ampliamente el de los varones. En zonas urbanas el 45 % de las mujeres carece de ingresos propios, comparado con el 21% para los hombres. De todas maneras, es interesante destacar que las mujeres que cuentan con ingresos propios contribuyen de manera significativa a la disminución de la pobreza de los hogares. Los datos disponibles señalan que, sin el aporte femenino la pobreza aumentaría en más de 10 puntos porcentuales en varios países de la región.⁹

En el año 2001, el 49.7% del empleo femenino era informal, mientras para los hombres esta cifra fue de 43.8%. A su vez, al interior de la economía informal, las mujeres se concentran en las categorías más inestables, desprotegidas y precarias por lo que las condiciones de su inserción son aun inferiores a la masculina. Asimismo, son más proclives a vincularse como empleadas en unidades económicas de pequeña escala, donde su contribución es invisible y casi no se las tiene en cuenta. También es frecuente que se dediquen a actividades agrícolas, que en muchos países de la región ni siquiera son consideradas dentro de los sistemas estadísticos. Al interior del sector informal el *trabajo a domicilio*, el *trabajo por cuenta propia* y el *trabajo doméstico* son las categorías proporcionalmente más importantes en el total de mujeres trabajadoras. El *trabajo a domicilio* ofrece a las mujeres la mejor posibilidad de compatibilizar sus responsabilidades domésticas y familiares con actividades remuneradas. A las tradicionales tareas correspondientes al sector textil y de la confección, se agregan ahora los nuevos servicios tecnológicos (ventas telefónicas, consultorías, Internet, etc.), las fases productivas manufactureras terciarizadas, maquila de bajo porte y otras vinculadas al traslado al ámbito productivo de muchas de las actividades domésticas, lo que genera un espectro altamente heterogéneo tanto en las condiciones y ritmos como en los requerimientos educativos y formativos. En las actividades que requieren mayor intensidad tecnológica y calificación existen mejores condiciones, como ser, la existencia de un contrato escrito, beneficios y prestaciones sociales similares a quienes trabajan en la empresa y remuneraciones competitivas con el mercado local. Para la mujer, el *trabajo a domicilio* es también *en el domicilio*, lo que hace que los límites entre el trabajo remunerado y las ocupaciones domésticas se tornen difusos. Los hombres en cambio, se desempeñan mayoritariamente en un lugar especial de trabajo, aunque sea junto a su vivienda y normalmente tienen un ayudante lo que hace que la jornada no sea tan extensa. Las *trabajadoras por cuenta propia* fueron quienes lideraron de manera rotunda el crecimiento, generando 9 de cada 10 nuevos puestos para las mujeres. En los sectores con menos exigencias de calificación, se concentran las condiciones de mayor inestabilidad y desprotección social. En general, los contratos son verbales y no contemplan ningún tipo de protección social ni ingreso mínimo y la remuneración es por pieza o

⁹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2003.

a destajo y contra entrega. Por su parte, el *trabajo doméstico* (categoría que cuenta con los niveles más bajos de remuneración y protección social dentro del sector informal) da cuenta del 22% de los nuevos empleos para mujeres generados entre 1990 y 1998. Por ello, al igual que en las otras dimensiones y estrategias de las políticas de formación, en lo que hace a la economía informal, la incorporación de la perspectiva de género es fundamental para mejorar su calidad y pertinencia.

Las estrategias de apoyo a los trabajadores y empresas de la economía informal suelen comprender una serie de acciones usualmente destinadas a distintos colectivos y unidades productivas que forman parte de la misma, entre las cuales desde la OIT se han señalado: a) apoyo al desarrollo productivo de las microempresas del sector; b) desarrollo del bienestar social de los ocupados en el sector informal, que comprende sobre todo programas de lucha contra la pobreza, fundamentalmente destinados a colectivos particularmente desfavorecidos en el mercado de trabajo (aquí predominan programas cuyo público objetivo son mujeres y/o jóvenes de bajos ingresos y escasas calificaciones); y c) acciones sobre el marco regulatorio (de particular relevancia resulta la legislación comercial, laboral, tributaria y los derechos de propiedad). A su vez, los programas de apoyo a las empresas del sector informal suelen tener tres tipos de componentes: crédito, asesoramiento y formación.

Centrando el análisis en la formación para microemprendimientos de la economía informal, se puede comprobar que usualmente la metodología suele comenzar por un diagnóstico de la situación original o de partida de la microempresa, de sus carencias y posibilidades. Se busca el desarrollo tanto personal del microempresario como del emprendimiento en su conjunto, a través muchas veces de talleres adaptados a distintas necesidades y actividades económicas.

Los cursos y talleres de formación y capacitación para estos colectivos suelen abarcar temas tales como: contabilidad, finanzas y comercialización; capacitación técnico-productiva (en el área que corresponda, por ejemplo, cuero, confección, metalmecánica, etc.); capacitación en gestión empresarial, entre otros.

Los componentes arriba mencionados tienen un distinto nivel de relevancia según el tipo de microemprendimiento que se esté considerando. Este tipo de cursos sobre todo son relevantes y útiles en el caso de las microempresas que se encuentran más cercanas al sector moderno de la economía, aquéllas con una situación más estable y consolidada. En el caso de los emprendimientos netamente de subsistencia, no son tan adecuados puesto que muchos, si no la mayoría, de quienes los conforman y dirigen carecen de las competencias necesarias para incorporar este tipo de conocimientos.¹⁰ De ahí que sea tan importante, previo al emprendimiento del tipo de acciones de capacitación que arriba se señala, fortalecer las competencias clave de empleabilidad y ciuda-

¹⁰ En diversos estudios empíricos de la OIT sobre formación para la economía informal se señala este hecho. Por mayor información se puede consultar la serie de Economía Informal del Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT en la siguiente dirección: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/informal/publ/index.htm>

danía (de lectoescritura, matemáticas aplicadas, habilidades comunicacionales y sociales, etc.) de las personas que participan (o podrían potencialmente participar) de microemprendimientos en el ámbito de la economía informal.

Surge entonces con claridad el vínculo estrecho entre la formación para el trabajo en la economía informal y la educación de adultos y la retención y calidad de la enseñanza básica en el sistema educativo formal. Este hecho es reconocido y abordado por la Recomendación 195 cuando, como se señaló en el punto anterior, incluye entre las personas con necesidades específicas a *“los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes”* (art. 5, h).

III

APRENDIZAJE PERMANENTE Y OTROS APORTES PARA LA CONFIGURACIÓN DE POLÍTICAS Y SISTEMAS DE FORMACIÓN

3.1 Desarrollar el aprendizaje permanente: desafíos de la educación y la formación

La continua y rápida sucesión de cambios en la configuración del trabajo y en el contenido de las ocupaciones, rebasa la tradicional respuesta desde la formación a partir de cursos con un inicio y un fin determinado y certificaciones con validez permanente.

Es así que la necesidad de aprender a lo largo de la vida o dicho de otro modo de contar con mecanismos que faciliten el acceso permanente a oportunidades de formación, es una demanda insoslayable para cualquier sistema de formación y capacitación laboral.

Referirnos a la función dual de la educación y la formación para el empleo equivale a remitirnos tanto a un papel proactivo como a uno que obra a favor de la igualdad. Mientras que el primero consiste en desarrollar el conocimiento y las capacidades productivas y sociales de individuos, organizaciones y la economía en su conjunto de modo que puedan incrementar su productividad y competitividad, aprovechar las oportunidades potenciales de la mundialización, de los mercados más abiertos, etc., la segunda apunta a desarrollar la capacidad de obtener/mejorar los ingresos y las oportunidades de las personas y emprendimientos que se encuentran en una situación más desfavorecida en el mercado de trabajo.

Si bien ambas funciones poseen un carácter complementario, en las dos el aprendizaje permanente es una condición ineludible que plantea, tanto al sistema de educación formal como a los diversos sistemas de formación profesional, desafíos de gran envergadura. Dentro de éstos, probablemente el mayor sea el de generar ofertas abiertas y de acceso continuo para facilitar no solo la formación inicial sino también la actualización permanente. Pero también está el cada vez más sentido reto por adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas a los nuevos perfiles laborales surgidos como consecuencia de las transformaciones acontecidas en el mundo productivo y la nueva realidad del empleo.

La multiplicación de las posibilidades de aprendizaje que ofrece la sociedad fuera del ámbito escolar y la noción de especialización en el sentido tradicional viene siendo reemplazada en muchos sectores modernos de actividad por la de competencia evolutiva y adaptabilidad, y si

bien antes alcanzaba con transmitir determinados conocimientos técnicos y ciertas habilidades manuales para que los individuos se incorporaran a un empleo que los estaba esperando, ahora es preciso entregar toda una gama de competencias de empleabilidad que anteriormente no eran suficientemente enfatizadas. Asimismo, el cambio en las prácticas educativas actuales debería contemplar la posibilidad de preparar a las personas para seguir trayectorias profesionales no lineales y para la eventualidad de que tengan que reorientar sus carreras varias veces a lo largo de su vida laboral.

Estas tendencias que refuerzan el concepto de empleabilidad, tan

centralmente incluido en esta Recomendación, también hacen necesario que se conciba la formación como una acción de desarrollo de los recursos humanos y a la formación a lo largo de la vida como todas y cada una de las actividades de desarrollo de competencias que las personas lleven a cabo, independientemente de la forma de acceso, la modalidad educativa o la institución.

Al contrario de unas décadas atrás, cuando la tendencia dominante era hacia la especialización, hoy parece necesario contar con una serie de competencias básicas, transversales y aptitudinales que habilitan tanto para actuar en ambientes de trabajo con menor grado de control y situaciones imprevistas que deben resolverse sobre la marcha, como para “navegar” en un mercado de trabajo difícil y competitivo. El desarrollo de habilidades como iniciativa, creatividad,

capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación ha de ir acompañado por las nuevas competencias técnicas requeridas que son relativamente menos específicas que en el pasado: idiomas, informática, razona-

Definiciones clave en la Recomendación 195

- a) La expresión “aprendizaje permanente” engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones;
- b) el término “competencias” abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico;
- c) el término “cualificaciones” designa la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planes internacional, nacional o sectorial, y
- d) el término “empleabilidad” se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Facilitando el reconocimiento y certificación de competencias

Entre las Instituciones de Formación que están realizando acciones de reconocimiento de las competencias adquiridas como resultado de la experiencia; conocidas usualmente como “Certificación de Competencias” se cuentan: SENA de Colombia con su Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, SENAI de Brasil con el Sistema de Certificación de Personas, SENCE de Chile con su trabajo en Chile Califica, INA de Costa Rica con su área de Certificación, INFOTEP de República Dominicana con sus acciones de certificación ocupacional.

HACIA UN SOLO CAMINO DE PROGRESO EN LA VIDA EDUCATIVA

Ya en varios países se están concretando acuerdos para establecer una cadena de progresión en la vida educativa.

En Colombia el SENA tiene convenios con establecimientos de Educación Media Técnica para facilitar la adquisición de competencias a los alumnos con la calidad de los programas SENA. En Costa Rica el programa Universidad para el trabajo ha facilitado el seguimiento de estudios de nivel superior a egresados de formación técnica del INA. En Brasil la Ley de Directrices Básicas de Educación prevé el reconocimiento de competencias para proseguimiento de estudios en la educación formal. En Chile se trabaja en aplicaciones piloto para conformar “pasarelas” entre los diferentes niveles de educación en sectores ocupacionales específicos.

miento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc. Con relación a la especialidad tecnológica, la actualización es, cada vez más, adquirida en el propio trabajo y algunas empresas prefieren tomarlas a su cargo.

El aprendizaje en el lugar del trabajo así como el autoaprendizaje, facilitados por las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación se extiende rápidamente requiriendo fuertes transformaciones en las metodologías y prácticas formativas.

Por lo tanto, 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– la responsabilidad por la formación la comparten las entidades de formación, los empresarios, los gobiernos y los propios individuos (junto a las organizaciones en que participan y los representan). Como consecuencia, se revitaliza la gestión tripartita, comienzan a surgir nuevas formas de gestión de la formación y resulta prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional.

Las instituciones de formación profesional encuentran en el aprendizaje permanente un nuevo paradigma para el dimensionamiento de su trabajo. En efecto, antes se podía medir plenamente la acción por el número de cursos abiertos y de cupos ofrecidos para participantes que con pocas excepciones no retornaban jamás. Ahora se debe abrir la puerta para opciones de reingreso, actualización, perfeccionamiento, articulación con la educación formal y reconocimiento de las certificaciones en el mercado de trabajo.

3.2 Aprendizaje permanente en la Recomendación 195 y en la perspectiva de la UNESCO y la OIT

La Recomendación 195 se refiere al “aprendizaje permanente” definiéndolo como “*el conjunto de actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones*” (art. 2a) y, como ya se ha visto, reconoce a la educación y la formación como un derecho para todos al que los interlocutores sociales de los distintos países deben esforzarse por asegurar.¹¹ Por lo tanto, dada la importancia del desarrollo del aprendizaje

¹¹ En el proceso de elaboración y corrección del texto de esta Recomendación (92ª Conferencia Internacional del Trabajo) los Estados Miembros intercambiaron diversas definiciones de “*aprendizaje*

permanente, intentaremos abordar los principios orientadores de estrategias y acciones en los ámbitos más involucrados en la temática: la educación (formal y no formal) y el mundo del trabajo. Para ello articularemos las propuestas de la Recomendación 195 con la perspectiva de dos reconocidas organizaciones internacionales: OIT y UNESCO.

Respecto a la educación básica e inicial, debemos destacar su importancia como base sobre la cual se construirá el futuro conocimiento y los aprendizajes a lo largo de toda la vida de las personas. Es el elemento primero y fundamental del proceso de aprendizaje permanente pues es el que inculca las “calificaciones de base” como son la alfabetización, el cálculo elemental, el civismo, las calificaciones sociales, la capacidad de “aprender a aprender” y la disposición para resolver los problemas en colaboración. Por lo tanto, contribuye a desarrollar la capacidad de una persona para encontrar y retener un empleo y también debería apuntar a la comprensión, desde una edad temprana, de los deberes y derechos de los ciudadanos.

La relevancia de la formación previa al empleo aparece consagrada en la Recomendación 195, al establecer que los Miembros deberían “*reconocer la responsabilidad que les incumbe en materia de educación y formación previa al empleo y, en colaboración con los interlocutores sociales, mejorar el acceso de todos a éstas, con el fin de incrementar la empleabilidad y facilitar la inclusión social*” (art. 8, a).

Respecto a la perspectiva de OIT y UNESCO, ambos sostienen que es cada vez más difícil separar la enseñanza de la formación, en especial debido a que la noción de empleo para toda la vida está siendo sustituida por la necesidad de un aprendizaje a lo largo de toda la vida. Asimismo, ambos procuran que sus lineamientos y estrategias al respecto deriven de consultas entre los Estados Miembros de ambas organizaciones, las federaciones de asociaciones profesionales, las organizaciones de empleadores y trabajadores y organizaciones no gubernamentales.

Respecto a la enseñanza y formación técnica y profesional en el siglo XXI, la preocupación de la UNESCO se centra en la enseñanza técnica y profesional –como parte integrante de la iniciativa mundial de Educación para Todos–, mientras que la OIT hace hincapié en la formación para el empleo, el trabajo decente y el bienestar de los trabajadores en el contexto del Programa Mundial de Empleo.¹² Sin embargo, es posible advertir gran cantidad de coincidencias y similitudes en los planteos que ambas entidades realizan respecto a los principales lineamientos y estrategias que deben orientar las políticas de formación y educación en el mundo.

permanente”, “*competencias*” y también “*trabajo decente*” dejando ver posturas diversas sobre el alcance de dichos conceptos y apostando a clarificar el texto de la nueva Recomendación (OIT, 2004).

¹² Estos aportes provienen de los contenidos de una publicación de UNESCO/OIT que contiene las principales declaraciones de política de esos dos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas: la *Recomendación revisada relativa a la enseñanza técnica y profesional* (2001) aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 31ª reunión en 2001 y las *Conclusiones relativas a la formación y desarrollo de recursos humanos*, aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88º período de sesiones en 2000.

En primer lugar, teniendo en cuenta que la UNESCO emplea la expresión “enseñanza técnica y profesional” para abarcar todos los aspectos del proceso educativo, se destaca la necesidad de establecer nuevas relaciones entre la educación, el mundo del trabajo y la comunidad en general. En este marco, la enseñanza técnica y profesional “debería formar parte de un sistema de aprendizaje a lo largo de toda la vida adaptado a las necesidades de cada país y al progreso tecnológico mundial”.

En segundo lugar, la coincidencia de la UNESCO y la OIT en que la educación permanente no debe considerarse un gasto sino una inversión y que el gobierno ha de asumir la primera responsabilidad de invertir en la educación básica, se ve reflejada en la Recomendación 195 cuando plantea que *“la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales”* (art. 4 b.)

La OIT destaca que el aumento de las inversiones en la formación puede ser un objetivo compartido por el sector público y privado. Al respecto, UNESCO apunta a que el desarrollo y la expansión de la enseñanza técnica y profesional como formación permanente financiada con fondos públicos o privados, tanto dentro como fuera del sistema escolar formal y en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida, debería constituir un objetivo prioritario de todas las estrategias de educación para lo cual es preciso establecer políticas encaminadas a mejorar las estructuras de la enseñanza técnica y profesional.

Por otro lado, resaltando la importancia de la formación a lo largo de la vida, la OIT destaca la necesidad de garantizar que las calificaciones y competencias de la persona se mantengan al día y mejoren en función del cambio laboral, tecnológico y de los requisitos en materia de calificaciones. Asimismo, se enfatiza como objetivo de la educación permanente el desarrollo personal y de la vida profesional de los trabajadores, los aumentos de productividad e ingresos y la equidad social.

Tanto la OIT como la UNESCO (al igual que muchos otros organismos nacionales e internacionales) apuntan a la educación y formación de alta calidad como instrumentos poderosos para mejorar las condiciones sociales y económicas generales y para prevenir y luchar contra la exclusión social y la discriminación, en especial en los aspectos que involucran a la empleabilidad de las personas.

La OIT y la UNESCO también acuerdan en considerar que la viabilidad de las estrategias que fomenten la educación permanente se vincula a la existencia de programas de enseñanza técnica y profesional que no sólo aspiren a proporcionar conocimientos científicos sino que lo hagan con flexibilidad técnica y apostando al desarrollo de un núcleo de competencias básicas y aptitudes genéricas necesarias para una rápida adaptación a la dinámica del progreso profesional constante. A ello se suma la importancia de adquirir el sentido de los valores profesionales y una ética y actitudes que preparen al educando para ser un ciudadano autónomo y responsable.

Tanto el enfoque de formación a lo largo de la vida como el de aprendizaje permanente se sustentan en la necesidad de mantener la competitividad en un mundo de productos y tecnologías cambiantes, la rápida obsolescencia de los conocimientos, la desvalorización de los diplomas académicos, la valorización de los aprendizajes en los diversos ámbitos de actuación de las personas y la lucha contra el desempleo.

El desarrollo del aprendizaje permanente se relaciona con el establecimiento de mecanismos de articulación (abiertos y flexibles) entre la enseñanza técnica y profesional y los programas de educación superior, la disponibilidad de diversos regímenes de programas (dedicación completa, parcial, enseñanza a distancia), permisos y facilidades para formación de personas que trabajan, personal docente, administrativo y de orientación calificados e incentivos a la investigación en relación a la enseñanza técnica y profesional, en especial en relación con las posibilidades que brinda el aprendizaje a lo largo de la vida.

Por otro lado, en el ámbito nacional, la apuesta a la educación permanente implica incrementar la difusión de información sobre los programas existentes y la adopción de medidas con la participación de empleadores, asociaciones profesionales y otros interlocutores sociales relevantes teniendo presente que no existe ningún modelo universal de inversiones en formación. Las medidas para la promoción de la educación y el aprendizaje permanentes constituyen una cuestión de diálogo social que mediante acuerdos colectivos, convenios bipartitos y tripartitos, etc., facilite la gestión de recursos, la creación de marcos de calificaciones, la gestión de calidad y el logro de objetivos de equidad en la formación y la educación.¹³

3.3 Formación por competencias

El término “competencia laboral” refiere, hoy por hoy, a una de las innovaciones más citadas y recurrentemente analizadas en la formación profesional de la región de las Américas en los últimos cinco años.

A lo largo del continente se han implementado de una u otra forma, nuevos programas o actualizaciones a los ya existentes que se centran en desarrollar capacidades productivas y sociales verificables en el contexto laboral, más allá de la preocupación por la mera transferencia de conocimientos o el adiestramiento en habilidades.

Actualmente, se registran manifestaciones de diferentes actores e intereses en torno a dicho tema; ello ha permitido que en el escenario regional se puedan identificar varios grupos de iniciativas que se llevan a cabo desde el sector privado, desde los Ministerios de Trabajo y Educación y desde las Instituciones de Formación Profesional. En tales iniciativas priman varias características que son claramente visibles en el texto de la Recomendación 195:

¹³ Ver Capítulo IV sobre diálogo social y formación profesional.

DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

En varios países la formación por competencias activó la conformación de arreglos con la participación de empleadores y trabajadores.

Es el caso de las mesas sectoriales del SENA en Colombia, que están integradas por empleadores, trabajadores y otras fuerzas productivas y de la educación. De INA en Costa Rica con la conformación de Comités Consultivos de Enlace. Del SENAI de Brasil en donde los Comités Técnicos Sectoriales son órganos de elaboración de los perfiles requeridos en el sector productivo.

- Son el resultado de políticas públicas expresamente dedicadas a la formación profesional y al desarrollo de los recursos humanos.
- Comportan la participación de empleadores y trabajadores en la definición de los perfiles ocupacionales.
- Definen programas de formación tendientes a facilitar el acceso y a remediar situaciones de desempleo por falta de calificaciones.
- Implican la utilización de nuevos fondos o de fondos de financiamiento ya disponibles para mejorar la oferta formativa.
- Tienden hacia la definición de marcos de referencia sobre las cualificaciones, los cuales están disponibles para áreas ocupacionales, varios grupos de ocupaciones e incluso se avanza hacia la definición de marcos nacionales.
- Incluyen competencias centradas en la concepción y el emprendimiento de nuevos negocios, más que la mera visión del empleo asalariado.

La Recomendación 195 define el término competencias como *“los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico”* (art. 2, b). Con mayor o menor acercamiento, se encuentran diferentes definiciones de competencia laboral adoptadas por las instituciones de formación profesional al iniciar sus procesos de desarrollo de programas con base en la noción de competencias. Muchas de las más recientes innovaciones pedagógicas han devenido de la aplicación o por lo menos el debate sobre las competencias en los países de la región.

En algunos casos se ha llegado por ejemplo a la innovación en el ámbito pedagógico incorporando estrategias como la formación por solución de problemas planteados como un proyecto. En otros casos se ha logrado identificar un grupo de competencias que se valoran especialmente en la consecución de un empleo pero que no tiene un núcleo “duro” basado en la habilidad o en la operación, más bien radican en el ámbito de las conductas requeridas para acceder y tener éxito en el empleo. A éstas se les conoce como competencias de empleabilidad o competencias clave.

Existe una larga serie de contribuciones conceptuales, aunque no hay una definición universal sobre la noción de “competencia clave” (*core skill*). Se encuentran referencias a este concep-

to mediante la utilización de atributos como: “genérica”, “transversal”, “clave”, “central”, “esencial” o “básica”. Primordialmente se ubican en el eje del comportamiento del trabajador y lo habilitan para integrarse con éxito en la vida laboral y social, beneficiándolo no solo a él sino a la sociedad como un todo. Además, este grupo de competencias incluye la capacidad para actualizar permanentemente los conocimientos y habilidades para mantenerse al tanto de los continuos y rápidos cambios.

Dichas competencias clave facilitan la adaptación del trabajador ante los cambios en las tecnologías utilizadas, la organización del trabajo o para asumir nuevas responsabilidades que requieran el desarrollo de habilidades específicas. Tienen una conexión fuerte con características de tipo personal y social tales como habilidades de comunicación, capacidad para trabajar en equipo, autoestima, pensamiento crítico, solución creativa de problemas y metodologías de trabajo con tecnologías informáticas.

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. Por lo tanto, un trabajo decente también es el que permite la identificación, creación y mejoramiento grupal de los procesos y resultados obtenidos. Ello implica apuntar a una formación más flexible, al reconocimiento de los distintos sitios en los que se aprende y a la identificación de las disponibilidades de tiempo con que cuentan las personas para aprender. Por lo tanto, identificar las nuevas competencias requeridas para la inserción laboral hace altamente efectiva la ulterior formación impartida.

La formación basada en competencias profesionales o laborales se entiende como el proceso de desarrollo de diseños curriculares, materiales didácticos, actividades y prácticas de aula destinadas a fortalecer un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que la persona combina y utiliza para resolver problemas relativos a su desempeño laboral, de acuerdo a criterios o estándares provenientes del campo profesional. Al respecto, se puede constatar que en América Latina y el Caribe, son múltiples las experiencias desarrolladas sobre esta temática por parte de diversas instituciones.

NUEVOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN POR COMPETENCIAS

Prácticamente la totalidad de las Instituciones que brindan o coordinan acciones de formación profesional en América Latina y el Caribe han reformado toda o parte de su oferta formativa atendiendo el enfoque de competencias.

Entre otras cabe citar a INTECAP de Guatemala, INSAFORP de El Salvador, INFOTEP de República Dominicana, SENA de Colombia, SENATI de Perú, SENAI de Brasil, SENCE en Chile.

En el sitio web de Cinterfor/OIT se encuentra un observatorio de experiencias y muestras de materiales desarrollados. (www.cinterfor.org.uy)

Certificación de competencias

Así como es claro que se adquieren y desarrollan capacidades y saberes por la práctica del trabajo, la perspectiva del aprendizaje permanente ha puesto de relieve la necesidad de crear mecanismos que reconozcan y valoren tales saberes adquiridos. Para ello se han desarrollado sistemas que prevén el reconocimiento y certificación de dichas capacidades laborales. Por la importancia que su trabajo reviste, estos mecanismos precisan de transparencia y objetividad.

El desarrollo de las capacidades es una inigualable oportunidad para actualizar el conocimiento sobre formación y para renovar las estrategias didácticas necesarias para estimular competencias consideradas “clave”. Comúnmente la certificación de dichas capacidades se expedía al final del proceso de enseñanza/aprendizaje, una vez que el participante superaba con éxito todas las pruebas y exámenes de evaluación. Sin embargo, esta concepción, muy cercana a la idea de capacitación que imperaba durante la vigencia del modelo de producción en serie no resulta coherente con la constatación de que la experiencia en el trabajo es una fuente de aprendizaje.

En América Latina y el Caribe, los primeros intentos por efectuar el reconocimiento de aprendizajes previos se verificaron con la realización de procesos llamados de “validación” los cuales se concentraban en la evaluación de las capacidades laborales. Muchas instituciones nacionales de formación profesional, llevaron a cabo experiencias sobre validación durante los años setenta y ochenta y la mayoría todavía desarrollan este tipo de acciones. También varios Ministerios del Trabajo y de Educación de la región han promovido en algunos países la creación de instrumentos de reconocimiento público de las capacidades laborales que facilitan los intercambios entre oferta y demanda laboral y otorgan mayor transparencia a las relaciones de trabajo.

El sector gubernamental ha demostrado interés en jugar un papel clave en la regulación de la formación y certificación y, en muchos casos, ello se ha visto reflejado en su participación activa en la promoción de discusiones y proyectos nacionales sobre sistemas de formación y certificación. Las motivaciones del sector público se resumen en la necesidad de incrementar la calidad y pertinencia de la formación y hacer más competitivo el aparato industrial; mejorar la transparencia en condiciones en que la proliferación de oferentes de formación y diferentes tipos de certificados hacen difícil entrever las reales competencias transferidas a los participantes de formación y también mejorar el acceso a la formación y el reconocimiento de las capacidades laborales adquiridas en la vida del trabajo.¹⁴

Según la Recomendación 195, *“los miembros deberían desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la forma-*

¹⁴ En estos casos, la utilidad del certificado de competencia laboral se deriva de su confiabilidad y de su capacidad de representar capacidades reales y demostradas por los trabajadores, independientemente de la forma como fueron adquiridas y con un alto significado para el ejercicio laboral, lo que permite a sus posibles empleadores entender claramente las competencias a que se refiere.

ción, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas” (art. 5, e). Asimismo, esta nueva Recomendación enfatiza que “los métodos de evaluación deberían ser objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas (art. 11, 2). El marco nacional debería incluir un sistema de certificación confiable, que garantice que las aptitudes profesionales sean transferibles y reconocidas por los sectores, las industrias, las empresas y las instituciones educativas (art. 11, 3) [...] Deberían formularse disposiciones especiales para garantizar el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales y las cualificaciones de los trabajadores migrantes” (art. 12).

Si bien existen experiencias de Certificación en la región americana que datan de los años setenta¹⁵, aún no se registra un desarrollo masivo de mecanismos para acreditar los saberes derivados de la experiencia. Cabe sí aclarar que crecientemente se registran nuevas experiencias de certificación relacionadas con las Instituciones de Formación, con la gestión de recursos humanos que desarrollan muchas empresas y con las políticas sobre empleo y formación que se establecen desde los Ministerios del Trabajo.

Por el papel que le cabe al Estado en la determinación de los niveles de calidad y de los caminos que hagan posible la conformación de marcos nacionales de formación, se requiere contar con un arreglo institucional que regule las modalidades, niveles, formas de acceso, determinación de estándares, equivalencias y demás aspectos necesarios para configurar escenarios de formación a lo largo de la vida. Ese papel se complementa con instituciones de formación eficientes en la provisión de los programas de formación y su evaluación.

Por otro lado, varias empresas o grupos empresariales adelantan procesos de formación y certificación de competencias laborales para mejorar sus condiciones de productividad o para

CERTIFICACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS

El proceso de certificación requiere de la evaluación de las competencias del trabajador. Previamente el candidato debe haber conocido los perfiles de competencia y los requerimientos de desempeño práctico y de conocimientos que precisa en el área ocupacional en la que sería certificado. Tal evaluación supone la recolección de evidencias sobre su desempeño práctico y los conocimientos básicos y aplicados requeridos en su trabajo. El resultado de la evaluación se compara contra el perfil ocupacional y se establece si cumple o no con el desempeño allí establecido. En caso de ser necesario, se brinda al candidato información y facilidades de acceso a programas de formación que le permitan completar sus competencias y acceder a nuevas oportunidades de evaluación y certificación.

Además de las experiencias pioneras como la del INA en Costa Rica, se pueden mencionar, entre otras, las de INFOTEP de República Dominicana, SENA de Colombia, SENAI de Brasil. Además se desarrollan variadas experiencias de carácter sectorial en las áreas de Hotelaría, Construcción Civil, Minería, Informática, en varios países de la región.

¹⁵ Ya en 1975 Cinterfor/OIT llevó a cabo un proyecto sobre certificación ocupacional en el cual se definía como: “reconocimiento formal de las calificaciones ocupacionales de los trabajadores independientemente de la forma como hayan sido adquiridas”.

cumplir con estándares internacionales usualmente asociados a la seguridad de las personas. En el primer caso tenemos empresas del sector metalmecánica, petroquímico, automovilístico y farmacéutico por ejemplo, que han desarrollado modelos de competencia laboral y han definido perfiles en los cuales los trabajadores pueden certificarse mejorando sus posibilidades de movilidad laboral. La existencia de procesos de certificación de competencias se lleva muy bien con la ejecución de programas de capacitación y con la definición de las carreras ocupacionales de los trabajadores.

Para el sector laboral también es importante la formación y certificación de competencias laborales. En medio de la sociedad de la información y el conocimiento, el certificado es un excelente medio para valorar el conocimiento y el saber poseído y aplicado por el trabajador, más allá de sus logros académicos y valorando su experiencia laboral. Puede ser un excelente instrumento para orientar los esfuerzos en materia de capacitación y además concretar la tendencia que se viene registrando de incluir la formación profesional dentro de los temas materia de negociación. En tal caso una buena formación profesional que conduzca a certificados de competencia laboral es altamente apreciable.

También debemos destacar que la certificación de habilidades soluciona un problema de información, haciendo que la calidad y la cantidad de las habilidades de los trabajadores sea observable por los posibles empleadores. Sin embargo, la certificación requiere una decidida participación institucional de las empresas, los trabajadores y los sindicatos, en el diseño del contenido y los mecanismos de acreditación.

Certificar la competencia laboral es más que un proceso de verificación basado en una evaluación: el reconocimiento de las competencias sirve de poco si no se convierte en la base para que el trabajador reconozca también sus necesidades de formación y se le ofrezcan las opciones de formación para superarlas. Se trata entonces de garantizar elementos como la confiabilidad, imparcialidad y validez; pero además la disposición de ambientes pedagógicos apropiados, la conexión con las empresas y el conocimiento sobre evaluación.

Respecto a las experiencias de certificación de competencias en la región de América Latina y el Caribe se comprueba que diversas instituciones mantienen en funcionamiento unidades especializadas en prestar el servicio de certificación, mediante las cuales se reconocen las competencias demostradas por una persona, independientemente de la forma como las haya adquirido. Se han implementado asimismo diversas experiencias de “validación ocupacional”, en las cuales utilizando “bancos de pruebas” se detectan las capacidades de los candidatos en relación con un estándar, como ser los programas de formación de las entidades. Se otorgan luego certificados de aptitud profesional a quienes superan las pruebas y brindan cursos de complementación para las habilidades que se requiere desarrollar.

Marcos Nacionales de Calificaciones

El concepto de marco nacional de calificaciones (MNC) es de uso relativamente reciente y su adopción refleja la concreción de una política nacional en la que se reconocen todos los logros en términos de aprendizaje de una persona, obtenidos a través de la educación o fuera de ella, en la formalidad o en la informalidad pero en todo caso debidamente evaluados y reconocidos mediante un certificado.¹⁶

LOS NIVELES DE COMPETENCIA UTILIZADOS EN LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE FORMACIÓN DE BARBADOS, JAMAICA Y TRINIDAD Y TOBAGO

Nivel 1. Inserción. Aprendiz, trabajador supervisado

Incluye la competencia en un rango significativo de actividades laborales, desempeñadas en diversos contextos. Van de operaciones sencillas y rutinarias a otras más complejas y no rutinarias, que implican cierto grado de responsabilidad individual y autonomía, en las cuales se pide a menudo la colaboración en grupo o equipo. Requiere una supervisión considerable, sobre todo durante los primeros meses, evolucionado luego hacia la autonomía.

Nivel 2. Jornalero. Técnico especializado independiente

Competencia reconocida en una amplia gama de actividades laborales técnicas y complejas, desempeñadas en diversos contextos, con un grado sustancial de responsabilidad personal y autonomía. Se le pide a menudo responsabilizarse por el trabajo de terceros y asignar recursos. El individuo es capaz de manejarse por sí mismo, tiene aptitudes para resolver problemas, planificar, diseñar y supervisar.

Nivel 3. Técnico/Supervisor

Competencia reconocida en una amplia gama de actividades laborales técnicas y complejas, desempeñadas en diversos contextos, con un grado sustancial de responsabilidad personal y autonomía. Se le pide a menudo responsabilizarse por el trabajo de terceros y asignar recursos. El individuo es capaz de manejarse por sí mismo, tiene aptitudes para resolver problemas, planificar, diseñar y supervisar.

Nivel 4. Maestro Artesano/Directivo/Empresario

Competencia que involucra la aplicación de un rango significativo de principios fundamentales y técnicas complejas a lo largo de una amplia e impredecible variedad de contextos. Sustancial autonomía personal y frecuente responsabilidad por el trabajo de otros y por la asignación de importantes recursos, así como capacidad personal para el análisis, diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación.

Nivel 5. Graduado, profesional, y/o directivo

Capacidad para ejercer una responsabilidad profesional personal por el diseño, desarrollo, o mejora de un producto, proceso, sistema o servicio. El certificado reconoce competencias técnicas y directivas en el más alto nivel y puede conferirse a aquellos que han ocupado posiciones de la más alta responsabilidad profesional y han hecho contribuciones significativas a la promoción y la práctica de su profesión.

¹⁶ En la Recomendación 195 las “calificaciones” son definidas como “*la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador; reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial*” (art. 2 c).

El concepto de MNC guarda relación directa con el propósito de aprendizaje permanente que engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones y uno de sus mayores beneficios es facilitar un referente para el aprendizaje permanente y la progresión en la vida laboral y social. Esta definición incluye todas las modalidades de aprendizaje en tanto fuentes para una ciudadanía activa, para la inclusión social y para la inserción laboral.

Por otro lado, la adopción de un MNC indica que un país dispone de un sistema único para expresar las competencias de sus trabajadores y que se acepta la equiparación de niveles educativos formales con niveles de competencia. Normalmente los países que disponen de MNC expresan las capacidades de su gente en términos de niveles de competencia. Tales niveles pueden corresponder con una etapa de la educación formal y representan para su poseedor un cierto conjunto de conocimientos, habilidades y capacidades laborales obtenidas en ese nivel educativo, o reconocidas mediante un proceso de certificación en el cual se incluye la experiencia como fuente de competencia.

Este tipo de iniciativa constituye uno de los aspectos novedosos de la Recomendación 195 donde se promueve explícitamente el desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones y su necesaria adecuación a los cambios tecnológicos, al mercado de trabajo y a las diferencias regionales y locales. Se establece entonces que: *“deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal”* (art. 11, 1).

Además de servir a los intereses de las empresas y de los trabajadores porque facilita la educación permanente, el MNC ayuda a las empresas y a las agencias de empleo a armonizar la demanda con la oferta y orienta a las personas en la elección de una formación y una carrera. Por lo tanto, este marco debería comprender: normas de competencias apropiadas, profesionales, transferibles, de carácter amplio y vinculadas a la industria, adoptadas por los interlocutores sociales y que reflejen las calificaciones que precisan la economía y las instituciones públicas, así como las calificaciones y competencias adquiridas, independientemente de cómo y dónde se han adquirido (educación y formación formales e informales, experiencia profesional y formación en el empleo).

Los MNC son, ante todo, un concepto en vías de creación en la región. Muchos países iniciaron la modernización de sus programas de formación profesional orientados por el enfoque de competencia laboral, antes que hacia la creación de un MNC. No obstante, entre las fortalezas encontradas en las diferentes experiencias, el diálogo social con los interesados, empleadores y trabajadores, le otorga validez y confiabilidad a los avances en materia de formación y certificación. A ello se suma la transformación en la oferta de las instituciones nacionales de formación

para contar con el enfoque de competencias como referente para la modernización de los programas y la construcción de los MNC.¹⁷

Entre los puntos críticos en el desarrollo de marcos de cualificaciones se debe señalar la necesaria coordinación entre los diferentes actores, al igual que la conexión entre esfuerzos locales y/o sectoriales y las políticas nacionales sobre formación. Esto no debe dejar de lado la importancia del diálogo social en el ámbito de la formación y la educación y el desarrollo de la capacidad técnica de los Ministerios del trabajo y las instituciones nacionales.

En la región de América Latina y el Caribe, tal vez las experiencias más completas en el camino hacia la constitución de MNC sean las de las instituciones nacionales de formación en Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados, que 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. Estas instituciones 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).

La comunidad de IFP del Caribe también ha desarrollado una experiencia significativa y demostrada capacidad para acreditar programas e instituciones de formación, evaluar y certificar personas incluyendo la evaluación de competencias adquiridas como resultado de la experiencia. Una efectiva articulación del sistema con los diferentes niveles del empleo, basada en los niveles de competencia certificados, verdaderamente motiva a los trabajadores y contribuye al desarrollo del capital humano así como a la competitividad individual y regional. Las autoridades nacionales de formación proveen a los países y a la región con la flexibilidad para responder a escala nacional facilitando la formación y recalificación en la medida en que surgen nuevas ocupaciones o en que las actuales ocupaciones y competencias van tornándose obsoletas.

3.4 Gestión de la calidad en la formación

La preocupación por la calidad tiene una historia tan rica y antigua como la formación profesional; dicho de otro modo, la calidad ha sido una constante preocupación en la actividad de la formación. Se pueden encontrar probablemente diferentes momentos en el énfasis dado al tema a lo largo de la historia de la formación profesional en la región.

¹⁷ Si bien esta perspectiva ha impregnado prácticamente toda la estructura institucional de la formación, todavía se requiere consolidar la elaboración de nuevos programas de formación y de materiales didácticos. No obstante, las actividades que emprendieron las Instituciones de Formación Profesional de la región para capacitar sus docentes, reelaborar sus programas y reiniciar el diálogo —en ocasiones debilitado— con trabajadores y empleadores, constituyen un importante avance.

En la Recomendación 195 se enfatiza la importancia de “*incluir la gestión de la calidad en el sistema público, promover su desarrollo en el mercado privado de la formación y evaluar los resultados de la educación y la formación*” (art. 14, c). Asimismo, se convoca a “*la elaboración de normas de calidad aplicables a los instructores*” y se sugieren acciones coordinadas con los diversos interlocutores sociales (art.14, d).

La región americana muestra hoy una amplia serie de experiencias en la aplicación de la gestión de la calidad en las instituciones públicas y privadas de formación. Motivadas por el interés de contar con un mecanismo al servicio de la gestión, como lo es la aplicación de las normas ISO, y que les permita también la mejora continua en sus procesos, contando a la vez con el reconocimiento público; las instituciones han definido y documentado sus procesos en la línea de facilitar su realización consistente y con calidad.

El número de centros de formación, unidades operativas y laboratorios de desarrollo tecnológico certificados bajo normas de calidad ya excede los 250. Ello no solo ha implicado el trabajo de los grupos de docentes, técnicos y directivos sino también una acumulación de conocimiento sobre formación profesional representado en los manuales de procesos y en la documentación disponible sobre

la actividad de enseñanza-aprendizaje. Adicionalmente, ya se están iniciando experiencias sobre la certificación de gestión ambiental y la certificación de responsabilidad social en las instituciones nacionales de formación.

En varias instituciones se ha establecido un área dentro de la estructura funcional que se encarga de promover el aseguramiento de la calidad. Incluso en esta perspectiva se fortalecen y promulgan los valores institucionales como el compromiso, la identidad con la formación profesional y la preocupación por la calidad y el usuario de la formación.

Más recientemente se ha empezado a notar el énfasis en la calidad desde los Ministerios del Trabajo con el fin de asegurar la pertinencia y eficiencia de las ofertas de las instituciones que participan en programas públicos de formación. Es así que el Ministerio del Trabajo de Argentina estableció un área dentro de su estructura formal para encargarse de la calidad en el empleo y la formación y actualmente está en una etapa de consulta pública de las respectivas normas de calidad especialmente adaptadas e inspiradas en el modelo ISO 9000. En Chile, con el liderazgo del SENCE, se ha definido que los organismos técnicos ejecutores de capacitación que deseen

LA CRECIENTE TENDENCIA HACIA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD CERTIFICADA

En varios países se ha adoptado la gestión de la calidad bajo el enfoque de procesos, que encarnan las normas ISO 9000, para el mejoramiento continuo en la formación profesional.

Versiones de la norma ISO, adaptadas hacia la educación se han desarrollado y aprobado por los respectivos organismos nacionales de normalización en Argentina (Norma Argentina IRAM 30000), en Chile (el INN adoptó al NCh 2728) en Perú (INDECOPi adoptó la guía para la aplicación de la ISO 9000 en el sector educación). Además en el 2001, el consejo técnico de ISO aprobó la conformación del proyecto IWA-2 “Aplicación de la ISO 9001 en educación” que devino en la aprobación de una guía para la aplicación de dicho estándar en la educación.

participar en concursos financiados con fondos públicos; deberán contar con su certificación de gestión de la calidad con base en la NCh-2728.

La gestión de la calidad centrada en la definición y ejecución consistente de los procesos de la formación, se ha extendido y continúa haciéndolo en la región; a más de las instituciones de formación y organismos de capacitación de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, donde se cuenta con certificaciones de calidad; recientemente se está avanzando hacia la certificación en las instituciones y centros de formación de Argentina, Costa Rica y República Dominicana.

3.5 Orientación profesional y servicios de apoyo a la formación

La apelación a la orientación profesional cuenta con una larga trayectoria en el ámbito de la formación de recursos humanos, pero fundamentalmente se la ha entendido como un servicio adicional y, por ende, independiente del proceso formativo. Por tanto, podía prestarse o no y estaba circunscripto a lo vocacional y a lo instrumental para la búsqueda de empleo. Por ello, en lo referido al apoyo para la opción vocacional, el énfasis se ponía en la información precisa sobre las especialidades y cursos de capacitación y formación y en lo que hace a la búsqueda específica de empleo, en la elaboración del currículo, la lectura de los avisos de oferta de trabajo, el manejo de las entrevistas de selección, etc. En cuanto al público destinatario, se priorizó a niños y adolescentes y a las personas que se querían incorporar a la fuerza de trabajo.

Así, en la Recomendación 150, de 1975, se planteaba “Todo Miembro debería ampliar *gradualmente* sus sistemas de orientación profesional incluida la información permanente sobre el empleo, a fin de asegurar que se ponga a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos una información completa y una orientación tan amplia como sea posible, incluidos programas apropiados para todos los minusválidos”.

Con la participación creciente de las mujeres en el mundo del trabajo, la orientación vocacional y profesional se constituyó en una de las estrategias centrales para romper los estereotipos vocacionales, apoyarlas en la reinserción luego del alejamiento del mercado laboral durante largos períodos dedicados a la crianza de los hijos y para incrementar su participación en la formación. Los aprendizajes y herramientas desarrolladas a partir de la década de los setenta desde el ámbito de la formación para mujeres, se transfirieron y nutrieron las políticas de formación para jóvenes y para poblaciones afectadas por discriminaciones y vulnerabilidad. Así, la generación de programas masivos de capacitación de jóvenes que han caracterizado el último decenio del siglo XX en la región latinoamericana, incluye sistemáticamente acciones de Orientación, fundamentalmente dirigidas a dotar de información sobre mecanismos de búsqueda de empleo y adquisición de habilidades y comportamientos para mejorar las oportunidades de inserción laboral. Asimismo, con las primeras manifestaciones de la crisis del empleo, se intensificó el desarrollo de Sistemas de Intermediación Laboral para apoyar el acercamiento entre la oferta y la demanda.

El escenario actual, y el que se proyecta a futuro tanto en el mundo del desarrollo económico y social como en los procesos de integración económica regional e interregional, está imponiendo nuevas formas de organización del trabajo, nuevos estilos de liderazgo, nuevas culturas organizacionales y, consecuentemente, plantea cambios en el comportamiento de los trabajadores y nuevas competencias que serán imprescindibles para desenvolverse en el medio laboral, que permitan enfrentar con éxito las nuevas modalidades de trabajo y, por ello, plantea desafíos inéditos a los sistemas de formación profesional. Estas nuevas competencias tienen al mismo tiempo que contribuir al logro de mayor productividad y calidad en lo que se produce, así como a la conquista de una mejor calidad de vida, siempre y cuando pueda integrarse a este nuevo funcionamiento de las organizaciones, los principios de participación, desarrollo sostenible y equidad, con especial énfasis en la equidad de género.

Todo ello hace que el rol de la información y orientación profesional y laboral se intensifique y complejice puesto que a ella le corresponde acompañar e instrumentar a la población destinataria de la formación durante todo el proceso. Esto implica intervenir en el momento previo a la opción por una determinada área o especialidad ocupacional, durante el desarrollo de la formación para facultarles el conocimiento del mundo del trabajo y de las pautas conductuales y culturales que lo rigen y, por último, luego de la formación como un acompañamiento en la etapa de la incorporación al mundo del trabajo.

En este nuevo paradigma y con mayor relevancia que nunca, la orientación profesional aporta de manera fundamental a la identificación y desarrollo de capacidades y aptitudes de los sujetos para que se informen sobre las demandas y potencialidades del mercado laboral, reflexionen sobre sus propias competencias y limitaciones y sobre cómo ellas se constituyen en fortalezas o debilidades para responder, con mayores posibilidades de éxito, a esa realidad y para tomar las decisiones oportunas que conlleven a una vida activa, productiva y satisfactoria. Pero para poder acompañar a los sujetos necesita de los insumos de un sistema de información sobre la demanda, sobre las tendencias en términos de empleo, tecnología, desarrollo local, etc. Ello implica insertarse como un componente de un sistema integral de gestión de la información sobre oferta y demanda y contribuir con la articulación de las distintas dimensiones que caracterizan actualmente a las acciones formativas, de manera de encarar el desarrollo de las personas desde una perspectiva integral. Esto significa dejar atrás los esquemas de acciones desarrolladas en compartimentos estancos y proponerse aportar para preparar a las personas para un contexto productivo y organizativo dinámico, incierto, que demanda disposición y capacidad de aprendizaje permanente y un fuerte protagonismo en el desarrollo de estrategias de autogeneración o de asociatividad para la generación de empleo.

Se convierte por tanto también en un proceso de aprendizaje para que la población destinataria de las políticas de empleo y formación desarrolle competencias y ejerza su autonomía para comportarse como sujetos activos y dinámicos en el desarrollo de sus proyectos ocupacionales y, por ende, en la inserción o reinserción en el mundo del trabajo. En este proceso la incorporación de la perspectiva de género es imprescindible por cuanto es la base para el abordaje del sujeto

situado y condicionado socialmente y porque sobre las discriminaciones de género actúan incrementando las desigualdades las diversas variables sociales: edad, nivel educativo y económico, etnia, condición rural o urbana, etc.

De acuerdo a sus características, organización y estructura, las instituciones de formación pueden incorporar las tareas y responsabilidades de la orientación internamente, es decir de manera directa, o en coordinación o convenios con otras instancias del sector público o privado, con otras entidades y con los diversos interlocutores sociales.

En todos estos sentidos, la Recomendación 195 realiza aportes relevantes. En primer lugar y, en comparación con la Recomendación anterior que proponía “ampliar gradualmente los servicios” plantea, con relación a la formación previa al empleo, la necesidad de “*asegurar la provisión de información y orientación profesional, información sobre mercados de trabajo, trayectorias profesionales y asesoramiento sobre el empleo*” y afirma su responsabilidad en lo que hace a las condiciones básicas para el ejercicio de una ciudadanía activa y para el respeto de los derechos del trabajo al establecer que la orientación debe ser “*complementada con información relativa a los derechos y obligaciones de todas las partes, en virtud de la legislación del trabajo y otras formas de reglamentación laboral*” (Punto III – d).

Asimismo, en el punto VII, afirma que los países deberían “*asegurar y facilitar durante toda la vida de la persona la participación y acceso a la información y orientación profesional*” – o sea no sólo en la niñez y adolescencia o para quienes buscan trabajo por primera vez– y la une a los servicios de colocación, a las técnicas de búsqueda de empleo y a los servicios de apoyo a la formación, entre los cuales la “*Investigación en materia de desarrollo de recursos humanos*” (punto VIII) tiene un rol fundamental.

Afirma que todos los interlocutores sociales tienen funciones y responsabilidades a cumplir con la información y orientación profesional al igual que con la prestación de formación y de servicios de empleo y que estas responsabilidades deben surgir de la consulta y el diálogo.

Con respecto a los contenidos que la orientación debe proporcionar a lo largo de la vida de las personas enfatiza el “*proporcionar información y orientación en materia de capacidad empresarial, promover las competencias empresariales y sensibilizar a educadores e instructores acerca del importante papel que desempeñan las empresas, entre otros, en lo que atañe al crecimiento y a la creación de empleos decentes*” (punto d). También plantea la necesidad de “*promover y facilitar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación*” (punto b) a las que, a su vez, esta Recomendación entiende como formando parte de la educación básica obligatoria (Capítulo II, 6-2). Obviamente si la orientación tiene que promover capacidades y competencias no hay duda de su papel formativo, que se vuelve especialmente oportuno en un escenario en el que el empleo se crea mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de colaboración y donde las microempresas representan un porcentaje importante en la generación de oportunidades de trabajo. Aprender a emprender así como la alfabetización tecnológica constituyen competencias clave de empleabilidad y ciudadanía.

Asimismo, esta relación que la Recomendación establece entre las tecnologías de la información y comunicación y la orientación, da cuenta, por un lado, de los drásticos cambios en el procesamiento de datos y de la enorme potencialidad que las TIC tienen para relacionar y cruzar información: por ejemplo, oferta de cursos con perfiles ocupacionales con mayor requerimiento por parte del mercado, demanda de trabajadores con egresados de la formación, tendencias y potencialidades del desarrollo local con desarrollo de productos o implementación de servicios por parte de personas individualmente o asociadas en micro y pequeñas empresas, cooperativas, etc. Por otro, abre un rico espacio para desplegar metodologías de orientación a distancia. A través de ellas las personas pueden ser guiadas y apoyadas en el diseño y gestión de su trayectoria profesional accediendo a información actualizada sobre la oferta formativa y sobre las respuestas que la formación brinda a los diversos requerimientos de competencias personales, de especialización y actualización, de reconversión profesional, de demanda de competencias transversales en otras familias ocupacionales, etc.

En la última década, los ministerios de trabajo y las entidades de formación profesional del continente han venido otorgando significación creciente a la información y orientación profesional así como a los servicios para acercar la oferta con la demanda. Esta valorización se ha visto fuertemente promovida y facilitada por la centralidad de la formación por competencias laborales y de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Se trata de un proceso en desarrollo que responde a una lógica incremental y con diversos grados de maduración tanto al interior de los servicios específicos brindados como en la configuración sistémica. Se avanza paulatinamente hacia la concepción de la orientación laboral no sólo como una instancia de información previa a la elección vocacional sino como una herramienta para dotar a las personas de competencias y recursos para manejar mejor y más autónomamente su itinerario laboral, incrementar sus oportunidades de inserción o mejorar su situación profesional. Para ello se articulan e interrelacionan distintos servicios o subcomponentes: *Oferta formativa; Demanda laboral; Intermediación laboral, Orientación propiamente dicha o Apoyo formativo*. Un claro testimonio de esta evolución se obtiene al navegar por las páginas web institucionales.

LA ORIENTACIÓN LABORAL Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Ejemplos representativos de los servicios que las entidades de la región están implementando mediante la utilización de las TIC. La organización responde a una lógica acumulativa e incremental, es decir que quienes tienen un *Observatorio* éste incluye *Artículos*, y quienes ofrecen **Orientación/apoyo formativo** también cuentan con **Intermediación** e información sobre **Oferta y Demanda**, y así sucesivamente.

1) **Oferta formativa**

- *Divulgación de cursos por especialidades y niveles, becas, otros servicios*. Perú: SENATI; Uruguay: UTU; Venezuela: INCE.
- *Información sobre perfiles ocupacionales, competencias de egreso, mallas curriculares, familias afines, características de la inserción*: Argentina: INET; Bolivia: INFOCAL; Brasil: SENAC.

2) **Demanda laboral**

- *Artículos, documentos, investigaciones, enlaces*: Chile: INACAP; México: STPS; Honduras: INFOP.
- *Observatorio del mercado laboral*: El Salvador: INSAFORP.

3) **Intermediación Laboral**

- *Bolsa de trabajo*: Guatemala: INTECAP; Nicaragua: INATEC.
- *Oficinas específicas de atención*: Argentina: MTESS; Chile: SENCE.

4) **Orientación/apoyo formativo**

- *Materiales de apoyo para la búsqueda de empleo, para el autoempleo y el desarrollo de actividades empresariales*: Colombia: SENA; Perú: SENATI.

5) **Sistema de información, orientación e intermediación laboral**

- *Conceptualización, metodologías y herramientas para el diseño y gestión de políticas de orientación y formación*: Cinterfor/OIT - Género, formación y trabajo.
- *Servicios electrónicos y/o autogestivos*: Costa Rica: INA; Jamaica: HEART TRUST/NTA; Uruguay: MTSS - DINAIE.

IV

DIÁLOGO SOCIAL Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE FORMACIÓN

4.1 El diálogo social y la OIT

La formación profesional es un instrumento fundamental de los programas de igualdad de oportunidades y de las políticas de articulación, sistematización y certificación de conocimientos profesionales. Al estar relacionada con otros aspectos de las relaciones laborales tradicionales (categoría, productividad, competitividad, salarios, movilidad funcional, etc.), es evidente que la misma debe ser objeto de negociación colectiva y de diálogo social entre los actores involucrados. Lo anterior es sin perjuicio de que tal vez sea el principal y más importante argumento de porqué la formación debe ser objeto de diálogo social: el ser un derecho de todas las personas que trabajan. Como se ha planteado, así lo subraya la Recomendación al establecer que *“la educación y la formación son un derecho para todos”* (art. 4 a.).

A pesar de las múltiples dificultades para definir unívocamente el diálogo social, podemos afirmar que se trata de un concepto extremadamente amplio y abarca un conjunto de tipos de interacción entre los actores de los sistemas de relaciones laborales (“interlocutores sociales”). Dichos actores comprenden entidades como las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empleadores y el gobierno y entre ellos la interacción puede darse a través del conflicto o por medio de la negociación en sentido amplio. El diálogo, entonces, incluye formas tales como el intercambio de información, la consulta, la negociación colectiva, la concertación social, etc. Por lo tanto, una experiencia de diálogo social implica el desarrollo de cualquiera de estos tipos de interacción independientemente de los resultados concretos obtenidos.

El diálogo social también ha sido considerado como un esfuerzo para incorporar las perspectivas, los intereses y los proyectos de los actores sociales en un espacio común de debate, bajo las reglas mínimas del reconocimiento mutuo, de la percepción de necesidad recíproca y de la disposición a negociar y concordar propuestas. Debe agregarse que *“la permanencia del diálogo social tiende a ser vista como una señal de madurez y de estabilidad, puesto que indica un cierto grado de consenso y/o una buena capacidad de negociar y gestionar el disenso”*.

Según la OIT, el principal objetivo del diálogo social es la promoción de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores del mundo del trabajo. Las estructuras del diálogo social y los procesos que se han desarrollado con éxito han permitido resolver

importantes cuestiones de índole económica y social, alentando la estabilidad e impulsando el desarrollo, lo que permite asociarlo con un mecanismo para “superar la pobreza mediante el trabajo”, según la memoria del Director General de la OIT a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo.

Por otro lado, el diálogo social, más que un tipo de institucionalidad constituye un proceso, una experiencia social que se desarrolla flexiblemente de acuerdo a las condiciones sociales, políticas y culturales de cada tipo de sociedad. En consecuencia, resulta difícil ofrecer recetas aplicables o fórmulas exactas ya que los actores sociales y los gobiernos deben examinar las posibilidades y límites de sus realidades para poder elaborar políticas y propuestas capaces de dar respuesta a sus principales necesidades.

Respecto a las posibilidades de mejorar las condiciones laborales, el diálogo social cobra gran importancia en el proceso de negociación de salarios y de la movilidad funcional así como en las formas de establecer obligaciones jurídicas (leyes o decretos, por ejemplo). Además, la norma autónoma –como lo es un convenio colectivo entre trabajadores y empleadores– puede resultar más efectiva y contar con mayor grado de cumplimiento que las normas heterónomas puesto que fue aprobada con el consentimiento y a través del acuerdo de aquellos actores sobre los cuales después se aplicará.

Con relación a la formación profesional, el diálogo social es el medio de anticipar y salvar las dificultades que surgen de los cambios en la organización del trabajo, en las condiciones de trabajo y en los modelos de empleo. Por lo tanto, en la mayoría de los países, la formación para el empleo se ha convertido en el tema clave del diálogo entre interlocutores sociales y ello hace que la promoción del diálogo social esté presente en la mayoría de los instrumentos definidos y creados por la OIT respecto a la formación profesional. Recientemente, y en concordancia con lo anterior, se ha fomentado el diálogo sobre cuestiones nuevas tales como la formación en el lugar de trabajo, la función de las tecnologías de la información y de la comunicación en este proceso y la educación y formación continuas en la organización del trabajo de alto rendimiento.

Debe subrayarse que el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales en la gestión de la institucionalidad de la formación está en la base misma de la génesis de muchas entidades formativas en América Latina y el Caribe. En esta región existen instituciones nacionales, regionales y sectoriales que son administradas de forma bipartita (empleadores y trabajadores) o tripartita (agregando a los gobiernos), y los actores del mundo del trabajo también tienen una participación activa en instancias de diseño, gestión y evaluación de las políticas de formación y empleo desde la órbita fundamentalmente de los ministerios de trabajo en diversos países.

Las cuestiones relacionadas con la negociación colectiva comprenden un aumento y un intercambio de inversiones en la educación y la formación permanentes, la identificación de las calificaciones necesarias para mantener la empleabilidad interna o externa y la creación de marcos de calificaciones. Asimismo, temáticas como la igualdad de oportunidades y el acceso a la educación y la formación así como la organización de la educación y la formación continuas son objeto del diálogo social y la negociación colectiva.

Respecto al financiamiento bipartito de capacitación por organizaciones de trabajadores y empleadores, los esquemas de gestión y financiamiento a nivel sectorial y regional han sido crecientemente establecidos en diversas naciones. Esta innovación otorga a los empleadores y trabajadores iniciativa y control sobre la capacitación, sin la interferencia estatal, y también les permite unirse para establecer fondos conjuntos de gestión entre trabajadores y empleadores.

En materia de diálogo social y formación profesional, como fuera señalado anteriormente, los países de América Latina y el Caribe presentan un panorama diversificado de experiencias relacionadas a la creación de ámbitos bipartitos y tripartitos, que han facilitado y promovido el impulso de la formación tanto de empresarios como de trabajadores.

También puede destacarse el funcionamiento de instancias tripartitas de planificación, gestión y seguimiento de políticas formativas a nivel nacional y regional, usualmente circunscriptas a los ministerios de trabajo, y encargadas de administrar fondos públicos destinados a las políticas activas de empleo, de las cuales la formación es un componente esencial.

4.2 El diálogo social y la formación profesional en la Recomendación 195

El diálogo social como elemento constitutivo del funcionamiento de la OIT lleva a reconocer que la elaboración de las diversas recomendaciones y convenios resulta de un proceso de negociación entre delegados de gobiernos, empleadores y trabajadores de los diversos Estados Miembros que se reúnen anualmente en las Conferencias Internacionales del Trabajo. La importancia otorgada a la participación de los diversos sectores involucrados en las relaciones laborales se vincula con la combinación de diferentes lógicas de articulación de intereses en un proceso de negociación supranacional de normas internacionales del trabajo que no puede ser reducido a la clásica confrontación/negociación entre las representaciones sectoriales del capital y del trabajo, bajo la mediación de los gobiernos.

Retomando el proceso de elaboración de la Recomendación 195 es posible advertir múltiples evidencias de la apuesta al diálogo social y a la negociación colectiva entre los interlocutores involucrados en las sugerencias de la nueva Recomendación. Informes y versiones preliminares sobre la nueva norma fueron sometidos a la opinión y crítica de los distintos sectores (gubernamental, trabajadores y empleadores) representados en la Conferencia Internacional del Trabajo quienes presentaron múltiples sugerencias y/o correcciones.¹⁸

La relevancia del diálogo social vinculado al desarrollo de recursos humanos fue uno de los aspectos más debatidos entre los representantes de los Estados Miembros. Por ejemplo, la con-

¹⁸ A modo ilustrativo puede señalarse que como resultado de la segunda revisión del documento (92ª Conferencia Internacional del Trabajo) se presentaron 194 enmiendas, de las cuales 146 correspondieron a los gobiernos, 30 al grupo de los empleadores y 18 al grupo de los trabajadores. Asimismo, la mayor parte de las enmiendas gubernamentales correspondieron a grupos de países (del Mercosur, de África, del Caribe) que las presentaron en conjunto.

ceptualización y las implicancias de los interlocutores sociales y de la negociación colectiva como componentes básicos del desarrollo de estrategias de formación profesional (art. 5 f.) generaron un intenso debate y se manifestaron divergencias respecto a la temática, especialmente entre las posturas de los representantes de los trabajadores y la del grupo representante de los empleadores.

Los argumentos desarrollados durante el debate confirmaron la importancia del diálogo social en la definición de políticas de formación profesional y ratificaron la necesidad de que la Recomendación 195 sugiriera fortalecerlo tanto a nivel internacional, nacional, regional y local así como en los planos sectorial y de la empresa (art. 2 f.). Asimismo, en este nuevo instrumento el diálogo social y la negociación colectiva son resaltados como principios básicos para el desarrollo y la calidad de los diversos programas de formación profesional y se establece que los Estados Miembros deberían *“prestar apoyo a los interlocutores sociales con el fin de habilitarles a participar en el diálogo sobre la formación”* (art. 5 i.).

También respecto a las competencias laborales se establece que los Miembros deberían *“promover, con la participación de los interlocutores sociales, la identificación permanente de las tendencias en materia de competencias que necesitan las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto”* (art. 9 a.) así como *“reconocer el papel que los interlocutores sociales, las empresas y los trabajadores desempeñan en la formación”* (art. 9 b.).

Respecto a los marcos nacionales de cualificaciones se sugiere a los Estados Miembros adoptar medidas en conjunto con los interlocutores sociales respecto a la promoción del financiamiento transparente de la evaluación y reconocimiento de aptitudes profesionales (art. 11 l.) y refiriéndose a los prestadores de servicios de formación, la Recomendación 195 sugiere que el diálogo social promueva la diversidad de la oferta de formación y el reconocimiento de marcos nacionales que permitan asegurar la calidad de la formación (art. 13).

La consulta a los interlocutores sociales también es promovida en lo que atañe a la promoción de la información y orientación profesional (art. 15.c), a la necesidad de desarrollar el análisis de las tendencias del mercado de trabajo y del desarrollo de los recursos humanos (art. 17) y a *“la elaboración de políticas dinámicas de aprendizaje permanente, en particular respecto de las nuevas dimensiones de la integración económica regional, de la migración y del surgimiento de una sociedad multicultural”* (art. 21 e.).

V

RECURSOS PARA LA SOSTENIBILIDAD Y CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN EN LA RECOMENDACIÓN 195

5.1 Incentivos económicos y tributarios a la formación

Los temas del financiamiento de la formación profesional y de los incentivos a la inversión en formación han adquirido una particular trascendencia en función del papel que ésta desempeña en la actualidad y en especial a partir de la noción de aprendizaje permanente. De ahí que la nueva Recomendación 195 trate de las fuentes de recursos financieros y la inversión en el desarrollo de recursos humanos en varios artículos, subrayándose en el capítulo destinado a las políticas educativas y formativas que los miembros deberían *“elaborar políticas sociales de apoyo y de otra índole, y crear un entorno económico e incentivos que alienten a las empresas a invertir en educación y formación, a las personas a desarrollar sus competencias y avanzar en sus carreras, motivando y facilitando la participación de todas ellas en los programas de educación y formación”* (art. 5, b).

El artículo arriba citado hace mención sobre todo al ámbito de la formación de las personas que ya están insertas en el mercado de trabajo, lo cual se complementa en esta nueva Recomendación con el abordaje del papel que tiene la formación y la educación previas al empleo. En efecto, la calidad del empleo al cual puede aspirar una persona, así como la posibilidad de adquirir una formación profesional de calidad y aprovechar las oportunidades de aprendizaje permanente que se le presenten, depende en gran medida de la calidad de la educación que haya recibido en su etapa formativa y educativa previa al empleo. Este hecho se destaca en varios pasajes de la Recomendación, y concretamente en lo referente al financiamiento e inversión en formación se establece que los miembros deberían *“asumir la responsabilidad principal de invertir en una educación y formación de calidad, previa al empleo, reconociendo que es fundamental disponer de docentes y formadores cualificados que trabajen en condiciones decentes”* (art. 5, d).

Al abordar el tema del financiamiento de la formación en América Latina y el Caribe, es dable constatar que coexisten y se combinan diversos modelos de financiamiento de la formación profesional y la capacitación laboral. Por lo tanto, al hacer un esquemático repaso de la forma en que los países han organizado el financiamiento de sus sistemas formativos, no debe pensarse

que la utilización de un tipo de mecanismo de financiamiento excluye la utilización, en un contexto nacional y en un momento determinados, de otro tipo de medidas tendientes a estimular la inversión en formación. Antes bien, en esta región los países han procurado obtener recursos para la formación y el aprendizaje permanente por diversos medios, los cuales se reseñan a continuación brevemente bajo el rótulo de “modelos”, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos la formación y el aprendizaje permanente se financia con medidas pertenecientes a más de uno de ellos.

Así, en primer lugar podría mencionarse el modelo de financiamiento de la formación mediante impuestos de destinación específica, o contribuciones parafiscales, mecanismo que dio origen al llamado modelo latinoamericano de instituciones de formación profesional. Estos impuestos usualmente se aplican a las empresas del sector privado de la economía (aunque en algunos pocos casos se aplican también a las empresas públicas), y constituyen un porcentaje determinado de la nómina salarial de las mismas (porcentajes que en la región varían entre un 0.5% y un 2%).

También mediante impuestos de destinación específica se financia la formación en aquellos modelos de asignación de recursos a través de impuestos a trabajadores y empleadores para ser invertidos en programas ejecutados desde los ministerios de trabajo. En este modelo, los fondos generalmente son utilizados no solamente para financiar acciones de capacitación laboral destinada a determinados colectivos, sino también para otras medidas de políticas activas de empleo, como ser la intermediación laboral, la orientación profesional y la ayuda en la búsqueda de empleo, entre otras. Los órganos que gestionan estos fondos suelen ser de composición tripartita (con participación de los gobiernos y de los interlocutores sociales) y además en varios casos tienen un importante grado de descentralización territorial en su administración.

En segundo término puede citarse el modelo de asignaciones de fondos del presupuesto nacional para la formación profesional. Por lo general este mecanismo de financiamiento se utiliza en aquellos países en los cuales la formación profesional se encuentra dentro del sistema educativo formal, usualmente bajo la modalidad de educación media técnica. En este modelo, los recursos para la formación pueden provenir tanto del Gobierno Central como de unidades político-administrativas descentralizadas territorialmente como ser provincias o Estados. La descentralización tanto administrativa y de gestión como financiera fue una tendencia observable en varios países de la región de América Latina y el Caribe durante la década de los noventa.

Un tercer tipo de mecanismo de financiamiento de la formación lo constituyen los incentivos tributarios a las empresas para su inversión en la formación de su mano de obra, donde éstas recuperan sus gastos en formación después de presentar sus declaraciones de impuestos. En estos casos suele existir la opción por parte de las empresas de ejecutar directamente la capacitación o contratar con una entidad de capacitación externa, lo cual, junto con los esquemas de programas financiados desde los ministerios de trabajo, ha fomentado la aparición de un importante mercado de la formación con una multiplicidad de oferentes y entidades privadas de capacitación. En algún caso, los planes de formación de las empresas –que son presentados con el fin de obtener la devolución de los impuestos por los gastos en la capacitación de la mano de obra–

pueden estar sujetos a aprobaciones de órganos bipartitos a nivel de empresa, conformados por trabajadores y empleadores, lo cual constituye también un interesante mecanismo de diálogo social sobre formación.

En este breve repaso de los mecanismos de financiamiento de la formación no puede dejarse de mencionar la inversión privada en capacitación por parte de empresas y trabajadores. Las empresas, por constatar que la formación y la inversión en el desarrollo de los recursos humanos es una condición sine qua non para el aumento de la productividad del trabajo y la competitividad. No es suficiente por sí misma para alcanzar los mencionados objetivos, pero constituye prácticamente un presupuesto de la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos y de la innovación de los modos de organización del trabajo. Desde otra perspectiva pero por causas similares a las recién mencionadas, los trabajadores van tomando conciencia crecientemente de la necesidad de actualización permanente de sus competencias, como única forma de minimizar los riesgos que a esta altura son inherentes al mercado de trabajo y que se manifiestan, entre otras formas, en la posibilidad de perder un empleo o no conseguir acceder a uno por no ser capaces de seguir el tren de la innovación tecnológica aplicada al trabajo.

En materia de innovación tecnológica en el mundo del trabajo, cada vez es más reconocido que la informática y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) constituyen competencias clave para la empleabilidad. La nueva Recomendación es sensible a este tema, y en materia de financiamiento establece que los miembros deberían definir políticas que *“fomenten y mantengan las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras necesarias para la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito de la educación y la formación, así como en la formación de docentes e instructores, recurriendo para ello a redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional”*(art. 3, b).

Finalmente, en materia del financiamiento de la formación y del desarrollo de los recursos humanos, es sumamente importante mencionar el tema de la investigación sobre los mecanismos de financiamiento (de su eficacia, eficiencia y pertinencia en contextos variados) así como del impacto de las acciones formativas, tanto a nivel de la inserción laboral de las poblaciones meta de programas de formación para la reinserción laboral, como a nivel de la productividad del trabajo de la mano de obra empleada que participa de acciones formativas a nivel de empresa. Sobre la investigación de los mecanismos de financiamiento así como sobre la necesidad de establecer parámetros de comparación y evaluación a nivel internacional, regional y sectorial, la Recomendación 195 establece que los miembros deberían *“tener en cuenta parámetros de referencia en relación con países, regiones y sectores de características comparables, a la hora de tomar decisiones de inversión en materia de educación y formación”* (art. 7); así como apoyar la investigación en materia de las *inversiones en formación, así como la eficacia y el impacto de la misma* (art. 19, d).

5.2 Investigación en materia de desarrollo de recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente

El monitoreo de las acciones y la evaluación de resultados han estado siempre presentes como preocupación en el diseño de las políticas sociales pero generalmente se los considera como dimensiones externas, controladoras y posteriores al proceso de desarrollo e implementación. Por ello, la mayoría de las veces no se realizan o se encaran desde el cumplimiento de un requisito formal para el cierre de una intervención y, lo que es más importante, sus resultados no se procesan para retroalimentar las nuevas acciones. De esta manera, no se dispone de insumos para orientar el rumbo y, menos aun, la mejora continua. Sólo conociendo lo que pasa se puede transformar. De igual modo, si no se cuenta con un diagnóstico en profundidad tanto de las características, tendencias y perspectivas del desarrollo nacional y local, y del mundo del trabajo así como de los sujetos destinatarios de las políticas, su pertinencia, calidad y equidad son afectadas.

La Recomendación 195 está bien atenta a esta problemática y por ello propone no sólo “*evaluar el impacto*” de las políticas sino “*desarrollar la capacidad nacional y promover y apoyar el desarrollo de la capacidad de los interlocutores sociales para analizar las tendencias del mercado de trabajo, de desarrollo de los recursos humanos y de la formación*”.

Generar capacidades es fundamental para acumular conocimiento, identificar lecciones y buenas prácticas y, ante todo, desarrollar metodologías e instrumentos que puedan ser puestos a disposición de otros países y actores para avanzar colectivamente. La investigación, con la consecuente sistematización de sus resultados, es el primer e imprescindible insumo de este proceso de aprendizaje permanente. Por ello, el instrumento que nos ocupa realiza sugerencias acerca de posibles líneas de investigación que están dirigidas a reforzar e impulsar el desarrollo de los lineamientos propuestos.

A título de ejemplo resultan especialmente significativos e innovadores los siguientes:

- “*las políticas, estrategias y marcos para el desarrollo de los recursos humanos y la formación*” (19-c);
- “*el reconocimiento de las aptitudes profesionales y de los marcos de cualificaciones*” (19-b);
- “*la identificación, medición y previsión de las tendencias de la oferta y la demanda de competencias y cualificaciones en el mercado de trabajo*” (19-e);
- “*las metodologías de aprendizaje y formación, incluida la utilización de tecnologías de la información y la comunicación en la formación*” (19-a);
- “*la identificación y la superación de las barreras que dificultan el acceso a la formación y educación*” (19-f);
- “*la identificación y la superación de los prejuicios de género al evaluar las competencias*” (19-g).

Las dos primeras líneas están dirigidas a reforzar la doble pertinencia de la formación con el entorno y con las personas, así como un enfoque multiactoral e integrador de las políticas de desarrollo. Las dos siguientes aportan antenas para anticipar y orientar las intervenciones. Los insumos brindados por estas cuatro líneas de investigación son condición de base para el mejoramiento de la calidad de las políticas de formación y para posicionarlas como herramienta proactiva de articulación y cooperación de actores en pos del común objetivo de *“promover mayores oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente”* (21-b).

Por su parte, las dos últimas apuntan a la equidad en todas sus manifestaciones. En ese sentido el cruce de los enfoques de competencia laboral y género configuran un marco conceptual y metodológico para mejorar la calidad de las políticas de empleo y formación, en base a criterios de pertinencia y equidad y para organizar la oferta formativa en una propuesta abierta y flexible, concebida en el marco del aprendizaje permanente. El enfoque de competencia faculta el encuentro entre los distintos actores de los ámbitos educativos y productivos y ha demostrado su eficacia para que la formación responda a las necesidades del mundo productivo y valore las capacidades adquiridas por las personas en diversos escenarios. Por su parte, el enfoque de género permite analizar las oportunidades y limitantes para el desarrollo y valorización de las competencias que la realidad social, el mundo del trabajo y la formación ofrecen a varones y mujeres e incidir en el proceso de transformación del punto de partida y en la superación de obstáculos derivados de la historia personal y social.

Asimismo, la nueva Recomendación incluye sugerencias vinculadas a la necesidad de incrementar las investigaciones y estudios sobre las diversas realidades latinoamericanas. Esta temática, enfatizada de modo novedoso apuesta a la promoción de estudios comparativos que faciliten el reconocimiento de las similitudes (a nivel nacional, local, institucional o sectorial) que permitan elaborar metodologías y herramientas transferibles y el relevamiento de diferencias que conducen a estrategias diversificadas y/o adaptadas a cada contexto, sus actores y potencialidades.

En definitiva, los insumos, alertas y orientaciones que aporta la investigación son las herramientas de base para el desarrollo de la integración regional y de la cooperación técnica e internacional.

5.3 Cooperación internacional y técnica. Formación en la integración regional

La globalización ha provocado, contrariamente a lo que se podría suponer a priori, no sólo el surgimiento de un escenario global sino además la superposición de varios escenarios. No obstante, en lugar de sustituir el escenario nacional o el global el gran desafío es la coexistencia de ambos, de una integración “global” en la que la atención de las características e influencias mutuas se constituya en una fuente de oportunidades y no solamente de inequidad y exclusión. Para ello, como se señalaba en el punto anterior, la identificación de similitudes que puedan ser base para una construcción compartida y de mejora permanente del conocimiento, las metodologías

y las buenas prácticas pero que, al mismo tiempo, tengan flexibilidad y capacidad de adaptación en su implementación, es una estrategia muy eficaz. Esta información se transforma en generación de capacidades mediante las políticas de formación, la cooperación técnica bi y multilateral entre países y bloques regionales y la cooperación internacional.

La Recomendación 195 da un fuerte impulso a estas líneas de acción al plantear las nuevas responsabilidades y desafíos que, en el actual contexto, tiene que asumir la cooperación técnica e internacional. El primero y sin el cual todos los demás no serían posible y, menos aún, sostenibles es el de *“promover la creación de capacidades nacionales para reformar y desarrollar políticas y programas de formación, incluidos el desarrollo de la capacidad de diálogo social y el establecimiento de alianzas en el ámbito de la formación”* (21-c).

El fortalecimiento de las competencias institucionales es condición para la acumulación, para que las intervenciones no se reduzcan a lo coyuntural ni se lleven adelante sólo mientras dura el apoyo del financiamiento o la cooperación externa. Asimismo, en la medida en que las instituciones adquieren competencias de diseño y gestión pueden recuperar y valorizar sus propias prácticas, enriquecerlas con lo que se viene haciendo en otros contextos, no reiterar recursos y esfuerzos para empezar siempre de cero sino adaptar y enriquecer, en un proceso en espiral y mejora continua, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. Es a esta construcción colectiva del conocimiento y a su socialización que la nueva Recomendación convoca al plantear la necesidad de:

- *“fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para que contribuyan a elaborar políticas dinámicas de aprendizaje permanente, en particular respecto a las nuevas dimensiones de la integración económico regional, de la migración y del surgimiento de una sociedad multicultural”* (21-e);
- *“examinar y aplicar, tomando en consideración los problemas específicos que tienen los países en desarrollo endeudados, enfoques innovadores , que permitan generar medios financieros adicionales para el desarrollo de los recursos humanos”*;
- *“fomentar la cooperación técnica entre los gobiernos, los interlocutores sociales, el sector privado y las organizaciones internacionales...”*(21-i).

Por último y como otro aporte innovador y desafiante, este instrumento de la OIT pone la mirada en uno de los efectos quizás no previstos de la globalización pero que está generando mayores tensiones e inequidades en los ámbitos nacionales y regionales: *“impacto adverso de la pérdida de personas cualificadas a través de la migración”* (21-a). La globalización de la economía y la mundialización de los conocimientos así como la visualización de la integración regional y subregional como necesidad y oportunidad condujo a la movilidad fuera de fronteras de la fuerza de trabajo. Pero esta movilidad para los países en desarrollo conlleva una pérdida sistemática de su capital humano que migra en busca de mejores oportunidades en lo laboral y de un desarrollo profesional de mayor calidad y actualización. Esto ha intensificado las inequidades por cuanto, en la realidad, quienes tienen mayores posibilidades de movilizarse son aquéllos que

cuentan con mayor capital de conocimientos y aptitudes para el cambio o con los recursos para incrementar su formación en los más prestigiosos centros educativos en el mundo entero.

En el caso de la región americana, la pérdida de calidad y fuerte segmentación social de la educación formal, la desvalorización de los títulos académicos tradicionales resultante de la obsolescencia de conocimientos y las vertiginosas transformaciones tecnológicas condujo a una “fuga hacia adelante” de los años de educación que lleva a las familias que cuentan con los recursos necesarios a esforzarse por habilitar a sus hijos la adquisición de postgrados, doctorados y especializaciones en el exterior. Quienes acceden a estos niveles de competencias difícilmente encuentran luego, en sus países de origen, la posibilidad de aplicarlos y, especialmente, de lograr el desarrollo profesional y económico acorde a sus capacidades y a la inversión financiera y de esfuerzos que han realizado. Paralelamente, las sucesivas crisis económicas y el desempleo creciente lleva a quienes se ven más afectados y, especialmente a los jóvenes, a buscar nuevos horizontes y a procurar en el exterior los ingresos que no logran en su tierra y que, cada vez con mayor contundencia, se vuelven la única fuente de recursos para el resto de la familia que permanece en ella.

La confluencia de estos dos fenómenos se traduce en la “sangría de talentos” para los países en desarrollo y de ahí que la Recomendación 195 plantee como el desafío ineludible para la cooperación internacional y técnica el aumento de su asistencia a los países en desarrollo para:

- la implementación de *“estrategias que refuercen los sistemas de desarrollo de los recursos humanos en los países de origen, reconociendo que la creación de condiciones habilitadoras para el crecimiento económico, la inversión, la creación de empleos decentes y el desarrollo humano contribuirá a retener la mano de obra cualificada”* (21-a);
- *“la adopción de políticas y programas coherentes que sitúen a la educación, la formación y el aprendizaje permanente en el centro de las políticas de desarrollo”* (21-g).

En este marco, muchos organismos y países en América Latina están tendiendo a integrar cada vez más las políticas de educación y formación, puesto que la adquisición de competencias y formación que respondan a la realidad debe basarse en una enseñanza básica de calidad y accesible a todos. Como ya se ha señalado, muchos programas de desarrollo de las calificaciones profesionales se financian en el marco más amplio del sector de la educación, la iniciativa “Educaación para Todos”, lanzada en 1990, ha tenido repercusiones muy importantes sobre el desarrollo de las calificaciones y ha provocado un replanteamiento de la prioridad que se daba hasta ahora a la enseñanza básica.

Respecto a la formación y la integración regional, es posible plantear como temas fundamentales la diversificación de las políticas de empleo, de los espacios y de los escenarios donde ellas transcurren y el papel de la formación profesional en estos ámbitos. Esta diversificación debería entonces apuntar tanto a los objetivos e instrumentos de las tradicionalmente llamadas “políticas

de empleo” como a su vinculación con aspectos a veces planteados como autónomos pero que, de todos modos, influyen notoriamente en la generación o destrucción de puestos de trabajo.

A nivel internacional, es posible aludir a un consenso tripartito sobre la garantía de un acceso universal a la educación básica para todos, la formación inicial y la formación continua, así como respecto del aumento y la optimización de la inversión global en esta esfera. Asimismo, crece la importancia de crear, en el plano nacional como local, estructuras en forma de entidades públicas y órganos consultivos con la participación de los sectores y organismos representantes de la enseñanza y la formación profesional del sector público y del privado.

Del mismo modo, el desarrollo de marcos nacionales de calificaciones, de la educación y formación continuas, de la formación basada en competencias y el apoyo para la formulación de políticas y para el fortalecimiento institucional, en lugar del financiamiento a programas específicos de desarrollo de las calificaciones para el empleo formal, han comenzado en el último decenio a ser prioridades de la cooperación internacional.

Las actuales condiciones de integración regional y subregional, hacen necesario mantener y profundizar los esfuerzos de cooperación entre los países y sus instituciones de formación. En este sentido, Cinterfor/OIT puede ser considerado uno de los principales instrumentos de cooperación para el desarrollo de la formación profesional que fue creado a solicitud de la Conferencia de Países Americanos miembros de OIT, con el propósito de promover la cooperación activa y permanente entre las Instituciones de Formación Profesional (IFP) de la región americana, en la Séptima Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT, realizada en Buenos Aires, en 1961.¹⁹

Cinterfor/OIT apunta a promover y fortalecer la cooperación técnica horizontal entre los países de América Latina y el Caribe orientada hacia el desarrollo y modernización de sus IFP, a contribuir al diseño de políticas públicas y a la implementación de programas de formación profesional a través de la promoción de alianzas estratégicas entre el Estado y organizaciones de empleadores y trabajadores. Promueve también el desarrollo y la expansión de una red regional de información sobre formación profesional entre los países de América Latina y el Caribe (mediante la circulación de información, experiencias, e innovaciones tecnológicas) y las actividades de investigación para el desarrollo de planes y programas de formación profesional institucionalizada.

Un claro ejemplo de la forma cómo la cooperación técnica puede facilitar el desarrollo de enfoques innovadores en la formación es la extraordinaria vocación de apoyo que manifiestan las instituciones de formación de la región. La manifestación de voluntad de cooperación y apoyo permite hoy en día contabilizar seminarios técnicos regionales o subregionales realizados anualmente y una abundante cantidad de productos técnicos provistos por las mismas entidades y que han facilitado la labor de difusión de Cinterfor/OIT a través de su portal web.

¹⁹ En 1964 el organismo se estableció en Montevideo (Uruguay) como resultado del acuerdo firmado por la OIT y el Gobierno de Uruguay en diciembre de 1963.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRETTO, H. *Tema, enfoques y actores de la formación profesional en la Recomendación 195*. Inédito.
- . *Diálogo social y formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2001.
- CINTERFOR/OIT. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, n.41, 1975.
- . *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: Formación en la economía informal*. Montevideo. n. 155, 2003.
- . *Formación para el trabajo decente*. Montevideo, 2001 .
- . *Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe*. Montevideo, 2001 .
- Comisión de las Comunidades Europeas. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Memorandum sobre el aprendizaje permanente. Bruselas, 2000.
- FAUSTO, A.; PRONKO, M.; YANNOULAS, S. (Org.) *Políticas públicas de trabalho e renda na América Latina e no Caribe. Tomo I*. Processos de integracao supranacional e articulacao de políticas públicas. Brasilia: FLACSO, 2003 .
- . *Políticas públicas de trabalho e renda na América Latina e no Caribe. Tomo II*. Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosur: a perspectiva dos governos, trabalhadores e empresários. Brasilia: FLACSO, 2003 .
- FORMUJER. *Género y formación por competencia: aportes conceptuales, herramientas y aplicaciones*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2003.
- . *Un modelo de política de formación para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad de género: el programa FORMUJER*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2004.
- GALHARDI, R. *Financing training: innovative approaches in Latin America*. En: Training, productivity and decent work. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.
- GRAÑA, G. *Políticas de empleo, formación y diálogo social*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002

- GUZMÁN, V.; IRIGOIN, M. E. *Módulos de formación para la empleabilidad y la ciudadanía*. Montevideo: FORMUJER, Cinterfor/OIT, 2000. 4 v.
- MERTENS, L. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 1996.
- OIT. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998 – 1999*. Ginebra, 1998.
- . Conferencia Internacional del Trabajo. *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*. Informe IV (1). Ginebra, 2002.
- . Conferencia Internacional del Trabajo. *Desarrollo de recursos humanos y formación*. Informe IV (2 A). Ginebra, 2004.
- . Conferencia Internacional del Trabajo. *Desarrollo de recursos humanos y formación*. Informe IV (2 B). Ginebra, 2004.
- . Conferencia Internacional del Trabajo. *Superar la pobreza mediante el trabajo: Memoria del Director General*. Ginebra, 2003.
- PRONKO, M. *Recomendación 195 de la OIT. Cuestiones históricas y actuales de la formación profesional*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2005.
- RODGERS, G.; CASANOVA, F.; RAMÍREZ GUERRERO, J. GALHARDI, R.M.A.A.; VARGAS, F.; GAMERDINGER, G. *Training, productivity and decent work*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.
- UNESCO; OIT. *Enseñanza y formación técnica y profesional en el siglo XXI. Recomendaciones de la UNESCO y la OIT*. París: UNESCO, 2002
- VARGAS ZÚÑIGA, F. *Competencias clave y aprendizaje permanente*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2004.
- . *La gestión de la calidad en la formación profesional*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2003.