

**INGENIERÍA DE LA FORMACIÓN: DESDE
LA IDENTIFICACIÓN DE LA DEMANDA
HASTA LA INSERCIÓN LABORAL**

**CINTERFOR: Estrategias de
Formación en Experiencias con
Jóvenes**

Ernesto Abdala
Jóvenes, Formación y Empleo
de CINTERFOR-OIT
Montevideo – Uruguay
Noviembre de 2000

ÍNDICE

Parte 1. **pág. 2**

**CINTERFOR: un recurso
para la Formación.**

Parte 2. **pág. 4**

**Aproximación a la Formación
de Jóvenes en Situación de
Exclusión Sociolaboral**

Parte 3. **pág. 10**

**Alianzas Estratégicas para la
Formación**

Parte 1.- CINTERFOR: un recurso para la Formación

El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR-OIT), cuenta en la actualidad con siete líneas estratégicas de trabajo:

- Servicio de Información y Documentación
- Gestión de la Calidad en la Formación
- Competencia Laboral

- Jóvenes, Formación y Empleo
- Mujer, Formación y Trabajo
- Sindicatos y Formación
- Publicaciones

La línea estratégica de Jóvenes, Formación y Empleo tiene como objetivo: **Mejorar el flujo de información y sistematización de experiencias y aprendizajes generados por los Programas de Capacitación y Empleo de Jóvenes en América Latina.**

Y para ello su labor se desarrolla en diversos ámbitos, actualmente gran parte de sus esfuerzos se orientan hacia la Página Web, servicio que entra en funcionamiento a principios de 1999 y que en estos momentos cuenta con diferentes subsitios que pueden agruparse en las siguientes categorías:

| | |
|--|--|
| <p>Categoría A: “Espacios Interactivos”</p> <ul style="list-style-type: none"> - Boletín de Novedades - Foro de Jóvenes/OIT - Lista de Interés | <p>Categoría B: “Biblioteca Virtual”</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentos Cinterfor - Noticias Bibliográficas - Temas: Jóvenes y el Mercosur; Jóvenes y la Salud; Jóvenes e el Medio Rural; y Juventud y Género - Publicaciones Periódicas: Última Década (Chile); Revista Iberoamericana de Juventud (OIJ/España); y JOVENES (México). |
| <p>Categoría C: “Materiales por Países”</p> <ul style="list-style-type: none"> - Experiencias en Formación de Jóvenes - Legislación - Datos Estadísticos - Enlaces | <p>Categoría D: “Eventos”.</p> |

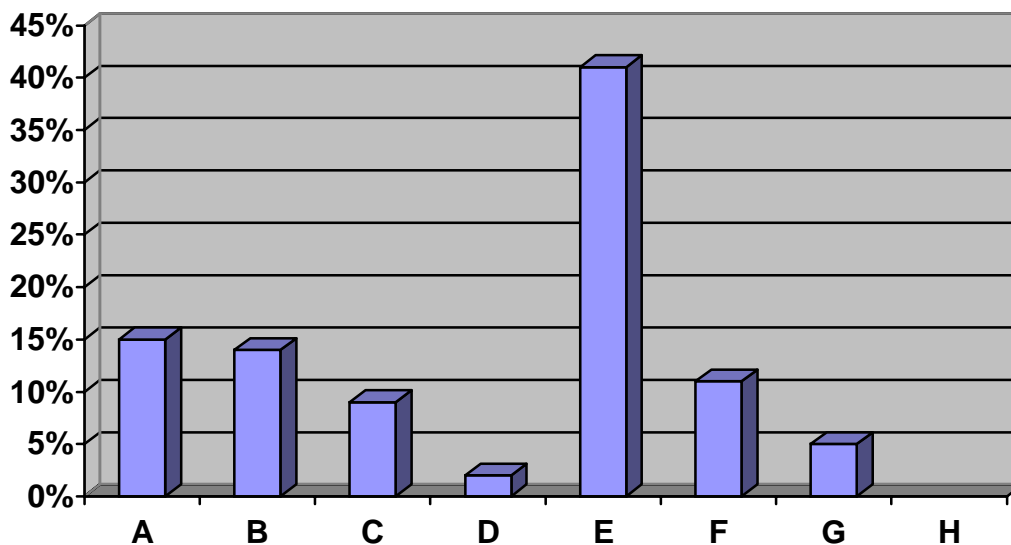
La categoría con mayor proyección es la A (“Espacios Interactivos”), y su evolución ha venido definida principalmente en base a las demandas de los usuarios y usuarias. Se comienza con la edición de un Boletín de Novedades, del que se han publicado ya 19 números y que actualmente cuenta con 3300 suscriptores y suscriptoras de más de 70 países, lo que nos demuestra el interés que suscitan los contenidos en torno a los que trabajamos.

Una vez madura la experiencia del Boletín de Novedades, se decide poner en marcha una segunda propuesta interactiva: el Foro de Jóvenes – OIT; recibiendo una respuesta igualmente satisfactoria que actualmente se sitúa en torno a los 400 mensajes recibidos en siete meses de funcionamiento. Desde aquí, se ve necesario profundizar en esta línea y habilitar un nuevo espacio de relación que posibilitara un vínculo más fluido, una comunicación más horizontal donde usuarios y usuarias pudieran presentar sus propuestas, aportes, dudas, de una forma cualitativamente diferente a como hasta ahora lo veníamos haciendo.

Y se crea así la Lista de Interés, que comienza a funcionar en agosto de 2000 y que busca abrir un espacio de debate, intercambio, información y participación especialmente destinado a aquellas personas, organizaciones o instituciones con un nivel de dedicación o interés más profundo sobre los temas planteados.

En estos momentos, la Lista de Interés cuenta con 430 suscriptores y suscriptoras de los cuales, como se observa en el gráfico adjunto, más del 50% se concentra entre Instituciones Públicas y Privadas de Formación e Institutos de Juventud, Centros de Información Juvenil y similares.

USUARIOS Y USUARIAS POR OCUPACIÓN



- A.- Asociaciones Civiles - ONGs
- B.- Institutos de la Juventud. Centros de Información Juvenil. Programas Nacionales de Juventud.
- C.- Ministerios. Organismos Internacionales. Otras Instituciones Públicas (no dedicadas a formación)
- D.- Instituciones Religiosas
- E.- Docentes e Investigadores/as. Instituciones Públicas y Privadas de Formación
- F.- Estudiantes
- G.- Empresas Privadas. Consultoras y Profesionales Independientes
- H.- Sindicatos. Organizaciones Campesinas. Partidos Políticos

Parte 2.- Aproximación a la Formación de Jóvenes en Situación de Exclusión Sociolaboral.

A.- La formación profesional ha estado siempre tensionada por la doble exigencia de responder a los objetivos de productividad, competitividad y calidad, pero también al compromiso de acercar la formación para el trabajo productivo a los sectores más carenciados de la sociedad, intentando

mantener unidos el crecimiento económico y la modernización con la aspiración a un desarrollo social en sentido amplio, integrador.

B.- En el pasado, las políticas de formación profesional se apoyaron fundamentalmente en las Instituciones de Formación Profesional (IFP).

En la perspectiva económica, las IFP debieron afrontar la creciente demanda de personal calificado y semicalificado que la estrategia de sustitución de importaciones supuso.

En la perspectiva social, las IFP fueron actores centrales de las campañas de alfabetización en varios países, a la vez que desarrollaron importantes esfuerzos para atender a aquellos jóvenes no incorporados por el sistema educativo regular, a través de la implementación de numerosos cursos de "nivelación previa".

Siendo al menos hasta mediados de la década de los años setenta la IFP la principal herramienta de política pública en materia de formación para el trabajo para los grupos más desfavorecidos, la internacionalización del comercio, la aceleración del cambio tecnológico y organizacional, la flexibilización de los mercados laborales, la emergencia de la formación permanente como paradigma en las trayectorias laborales de los trabajadores y en los procesos de desarrollo productivo, han colocado a la formación de recursos humanos en uno de los primeros lugares de la agenda de políticas de desarrollo, lo que a su vez ha puesto en cuestión la capacidad, la pertinencia y la relevancia de los aparatos públicos tradicionales de formación para el trabajo, planteando las siguientes carencias:

- Insuficiente cobertura, aun en los casos de IFP con gran infraestructura y planilla de personal, para fenómenos que involucran a una porción importante de la sociedad.
- Falta de flexibilidad y diversidad en las respuestas formativas para situaciones heterogéneas.
- Insuficiente vinculación de sus contenidos a la realidad productiva y laboral que se comenzaba a desarrollar.

C.- Los nuevos enfoques adoptados desde mediados de la década de los setenta en la mayor parte de los países de la región, marcaron un cambio sustancial en el papel de los Estados tanto en materia económica como en el plano de la política social. En materia formativa, los Ministerios de Trabajo se han convertido en actores protagónicos. No como ejecutores directos -función que en todos los casos recae en la oferta privada y/o no gubernamental- sino como administradores de sistemas con componentes de estímulo tanto a la oferta como a la demanda de capacitación, así como gestionando, de forma unilateral en algunos casos y tripartita en otros, programas de formación dirigidos a grupos en condición de desventaja.

Esto modifica la institucionalidad de la formación profesional de forma sustancial. Las IFP no son ya el único actor a considerar en la medida que han perdido su antigua hegemonía en la materia. Al paso del cambio económico y social, han surgido nuevos oferentes de formación y capacitación para el trabajo: las instituciones de capacitación no formal privadas, los renovados aparatos de capacitación en la empresa, las instituciones de capacitación de origen empresarial, los centros de desarrollo tecnológico que integran servicios de innovación y transferencia de tecnología por la vía de la capacitación, las ONG.

Los programas de capacitación y empleo de jóvenes son, a este respecto, particularmente reveladores del curso de las transformaciones a que nos estamos refiriendo. Partiendo de la experiencia chilena del Programa "Chile Joven", pero extendiéndose con relativa rapidez a otros países de la región, el Estado, a través de un servicio especializado adscrito al Ministerio de Trabajo (el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo -SENCE-) entra en escena un nuevo tipo de política social con rasgos claramente diferenciados de las vigentes en épocas anteriores. Si antes las políticas tenían una impronta universalista (pretensión de alcance universal para todas aquellas personas que compartan ciertas características muy generales), ahora se trata de programas o proyectos sumamente focalizados en poblaciones específicas. Si en el pasado las políticas de formación se desarrollaban íntegramente y a través de todas sus etapas en el seno de un organismo u entidad pública, en el nuevo enfoque el Estado, normalmente a través de unidades o servicios especializados de los Ministerios de Trabajo, define los componentes y características principales del proyecto o programa, financia y administra, dejando la ejecución en manos de actores privados o no gubernamentales que participan mediante licitaciones públicas.

Las situaciones actuales en la región a este respecto, son diversas. Existe un primer grupo de países donde las IFP, con todas sus limitaciones, constituyen el único sistema de atención a los grupos en situación de pobreza con una capacidad de acción importante. En estos países, lo más semejante a una oferta privada de capacitación es en realidad un universo fragmentario y disperso de agentes, sin controles adecuados de la calidad de las acciones formativas y sin criterios orientadores para desarrollar una estrategia a mediano y largo plazo.

Un segundo grupo de países, cuenta con una oferta privada y no gubernamental importante en número, al menos en forma suficiente como para permitir cierta decantación o depuración de este tipo de oferta hasta llegar a niveles de calidad aceptables. Cuando además se cuenta con una IFP de larga trayectoria, con capacidad de actuación a nivel nacional y de inversión en aspectos estratégicos como desarrollo curricular, formación de formadores, innovación y transferencia de tecnología, el panorama es particularmente promisorio. Esto permite avizorar el desarrollo de verdaderos "sistemas" de formación, mediante la concurrencia de actores públicos y privados, con respuestas inmediatas a problemáticas urgentes, pero también con capacidad de pensar y actuar estratégicamente en el largo plazo.

Existe, en tercer término, un tercer tipo de situación. La de aquellos países donde la IFP ha desaparecido, o bien, ha sido privatizada. El hecho de que exista una transición de modelos terminada no implica, sin embargo, que la discusión en torno a la institucionalidad misma de la formación profesional esté acabada. Cómo lograr que los programas de capacitación y empleo de jóvenes impacten de forma efectiva a los núcleos más duros de pobreza, o cómo lograr continuar a través de itinerarios formativos la formación básica que entregan dichos programas, se transforman en asuntos cruciales y objeto de correcciones y reformas.

El cambio en la forma de hacer política social en materia de formación, ha sido descrito como un cambio desde el enfoque "orientado por la oferta" a uno "orientado por la demanda". Esto es, que si en el pasado se disponía de una oferta rígida y predeterminada de cursos entre los cuales el joven, el trabajador o la empresa debía escoger, la nueva forma de actuar es, primero, afinar los mecanismos de "lectura" de los requerimientos existentes, para luego diseñar respuestas formativas lo más adecuadas posible a las características y necesidades de la población objetivo.

Esto marca, también, un carácter muchas veces más inmediatista de las acciones. En lugar de proponer una oferta formativa de mediana o larga duración, se ofrecen cursos técnicos de nivel básico, intensivos y cortos.

Finalmente, un aspecto novedoso e indudablemente benéfico de la nueva generación de políticas sociales en materia de formación profesional, reside en un énfasis mucho mayor que en el pasado en la evaluación de las acciones. Durante un buen período de la formación profesional, se entendía por evaluación el recuento de las acciones ejecutadas, los aprendices matriculados, los egresos registrados o la media de horas por alumno. Hoy es parte del "sentido común" en los proyectos, programas y políticas de formación, que un aspecto central de la evaluación ha de ser el grado de éxito que se alcanza en materia de salidas ocupacionales, así como el desarrollo ulterior de carreras laborales.

Esta multiplicación y diversificación de la oferta formativa constituye sin duda un nuevo potencial de la sociedad para acometer el desafío de dar cobertura a una demanda también más amplia y heterogénea. En la medida que esta oferta se organiza y actúa en el marco de políticas orientadas por los Ministerios de Trabajo, sería de esperar un acercamiento paulatino a sistemas nacionales de capacitación.

La acción de los Ministerios de Trabajo ha hecho mucho por vincular la capacitación a las políticas activas de empleo, por estimular la diversificación de la oferta y el crecimiento y cualificación de la demanda de capacitación, a la vez que promover el surgimiento de novedosos espacios de diálogo y gestión con participación de los actores laborales, pero se trata aún de una institucionalidad débil y que no conoce todavía los niveles de estabilidad con que contaron antiguamente las IFP.

Las organizaciones empresariales y los sindicatos como ya fue mencionado, son actores que, en función de las transformaciones operadas en el contexto económico y social, los mercados de trabajo, y los enfoques aplicados a organización y gestión de la producción y el trabajo, han incrementado su participación en el campo de la formación profesional. Los sistemas de relaciones laborales han incorporado a la formación como uno de sus temas centrales de negociación. Sin embargo la discusión que tiene lugar en este marco no considera, por lo menos de modo directo, el papel de la formación profesional en las estrategias de lucha contra la pobreza.

El mercado privado de capacitación surge en la mayoría de los casos, como resultado de un cambio sustancial en la forma de intervención del Estado en la materia: retirada de la acción estatal del plano de la ejecución directa de formación; y estímulo y subsidio a la oferta privada. En la medida que este cambio de rol del Estado y esta delegación de funciones no se produce en el contexto de una oferta privada preexistente, sino que ésta última surge justamente a partir de un cambio en las formas de intervención pública, ha hecho que el mercado presente en muchos casos, rasgos de debilidad: baja calidad de cursos, falta de adecuación a los requerimientos de las empresas, inestabilidad de las empresas oferentes, centralidad de la oferta orientada al sector comercio o servicios por tener menor costo, etc.

Obviamente este tipo de problemas deben ser vistos en el contexto de un proceso, en virtud del cual, y a mediano plazo, puede asistirse tanto a una depuración como a una consolidación de la oferta privada de capacitación. Sin embargo, hay al menos dos dimensiones que, aun en la hipótesis de esta consolidación de la oferta privada de capacitación, tienden a no quedar debidamente atendidas por ésta y requieren, también, de correctivos: 1.- la satisfacción de determinados requerimientos cuya atención no resulta inmediatamente rentable: formación para los grupos de población más desfavorecidos y con mayores carencias, 2.- los servicios de formación, para tener sentido y utilidad, necesitan actualmente de complementarse con otras actividades y servicios. Sólo la formación que se involucra profundamente en los procesos de innovación y transferencia tecnológica, que se entiende y se desarrolla en el marco de las relaciones laborales existentes en una sociedad, y que persigue objetivos formativos de larga duración, logra efectivamente un óptimo de pertinencia, calidad y adecuación con los requerimientos productivos y sociales.

Con las organizaciones no gubernamentales, orientadas en muchos casos a promover el desarrollo social y económico de determinados grupos o comunidades, el problema que aparece es que, en la medida que este tipo de organizaciones trabaja con base en financiamiento limitado y muchas veces con recursos humanos que trabajan voluntariamente, están sometidas también a cierto grado de inestabilidad y no son pocas las experiencias que culminan con éxitos durante cierto período, pero que luego no resultan sostenibles.

La nueva generación de programas cuenta ya con un largo camino recorrido, lo cual ha permitido considerar no sólo las ventajas que inicialmente permitieron su expansión, sino también una serie de áreas problemáticas donde la razón indica que es tiempo de pasar a una suerte de "tercer estado" en el cual se corrijan carencias y se rescate mucho del conocimiento y la experiencia de otras formas institucionales.

El asunto de fondo, expuesto en forma quizás esquemática, sería el siguiente: ¿debemos necesariamente optar entre dos paradigmas de política social en materia formativa? ¿La disyuntiva es, por un lado, entre instituciones fuertes, hegemónicas, con oferta de cursos largos, rígidos y con tendencia a la desactualización y, por otro, programas focalizados en poblaciones específicas, con cursos de corta duración y a la medida?

Pero es preciso mirar un poco más allá: ¿qué oportunidades tendrán esos mismos jóvenes de desarrollar un itinerario formativo que, tomando como base los conocimientos adquiridos en un programa tal, les permita acceder a niveles de calificación superiores, en una perspectiva de formación permanente?

Si bien en teoría todas las experiencias proclaman su articulación con servicios que complementen su acción para el logro de resultados concretos de empleo o autoempleo, como son los de información sobre mercado de trabajo, colocación, crédito, asesoría administrativa y asistencia técnica, etc. (o al menos reconocen esa necesidad), en la práctica son pocos los casos en que se produce una confluencia coherente y orgánica de estos con la capacitación laboral.

Se registra una casi completa desarticulación de los programas de capacitación laboral analizados con los sistemas formales de educación técnica o formación profesional, lo que impide la

vinculación de los egresados a cadenas de formación continuada que son en última instancia el medio para superar las barreras de la marginalidad.

Se necesita, entonces, una forma de actuación que involucre, además de respuestas rápidas para situaciones urgentes, la inversión en investigación y desarrollo curricular, en formación de formadores, en un desarrollo metodológico e institucional que permita articular la oferta de formación para estos destinatarios con los modernos enfoques de gestión y organización del trabajo, en innovación, desarrollo y transferencia de tecnología, y se necesita desarrollar alianzas que permitan articular y aprovechar los recursos y capacidades que existen en nuestras sociedades.

D.- Los rasgos sobresalientes de las experiencias más innovadoras serían:

1.- La formación para estos sectores es entendida como una formación para el trabajo productivo y para el desarrollo social. Es decir, debe contribuir a facilitar una inserción laboral-productiva de su población objetivo, de tal manera que -además de ofrecer oportunidades inmediatas de empleo e ingreso- contribuya al desarrollo general del aparato productivo.

2.- Estas experiencias entienden que la única manera de contribuir a tal finalidad es a través de una pedagogía que considere a los miembros de la población objetivo como sujetos activos participantes y responsables de su propio desarrollo. La formación para el trabajo y el desarrollo privilegia los procesos de enseñanza-aprendizaje que se focalizan en las personas, preferentemente en contextos colectivos; que desarrollan su creatividad y le permiten administrar conscientemente su proceso de aprendizaje.

3.- Se supera la noción tradicional del docente-instructor en aras del concepto amplio de agentes de formación. Con esto se involucra en el proceso de formación a asesores de gestión empresarial, asistentes técnicos, agentes de desarrollo de otras instituciones que participan en procesos integrados, a multiplicadores comunitarios, etc.

4.- La programación de la formación para el trabajo y el desarrollo es de tipo funcional. Su construcción se hace a partir de la identificación de problemas y carencias críticas en las formas de trabajo y gestión empleadas, y del diseño de perfiles mejorados con incorporación de tecnología adecuada, tendiendo a asegurar la capacidad de respuesta formativa a problemas reales y sentidos por la población objetivo.

5.- La formación busca ser integral, proyectiva y flexible.

Integral, ya que sus contenidos no sólo incluyen tecnologías de producción de bienes y servicios, sino que dan particular énfasis al desarrollo e instrumentación de la capacidad de gestión productiva y empresarial. La programación será también integral en cuanto a prever y ordenar, alrededor de los procesos de desarrollo de habilidades y destrezas, procesos de desarrollo de conocimientos y de actitudes y valores.

Es proyectiva, en la medida que partiendo del nivel del inmediato conjunto de problemas técnicos que enfrenta la población objetivo, o las necesidades inmediatas de una producción de

subsistencia, están en capacidad de ofrecer posibilidades de desarrollo a aquellos que desean o necesitan complementar y profundizar su formación para acceder a niveles más exigentes de tecnología y de gestión.

La flexibilidad, finalmente, refiere a que se busca la versatilidad necesaria para adaptarse a una amplia gama de situaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de las poblaciones objetivo y de sus formas de producción. Esta flexibilidad, que presupone la diversidad de contenidos y niveles de formación, se instrumenta a través de la organización modular de la programación.

6.- Estas experiencias combinan tres funciones operativas en sus estrategias de acción: la capacitación, la promoción y la asesoría.

La capacitación: dirigida a elevar los niveles de competencia de las personas para el desempeño de las labores relacionadas con el proceso de producción de determinados bienes o servicios, para la gestión de ese mismo proceso, y para las tareas que implica su propio bienestar y desarrollo.

La promoción: dirigida a la integración social de una población inicialmente dispersa y a su movilización alrededor de una alternativa de desarrollo, así como a mantener la cohesión ante el cúmulo de presiones internas y externas que inevitablemente la afectan a lo largo del proceso formativo.

La asesoría: busca dar acceso a la información socioeconómica y tecnológica que amplíe el panorama siempre restringido de la capacitación, por su carácter necesariamente específico. Incluye la asesoría empresarial o de gestión, y la asistencia técnica dirigida a ayudar a enfrentar los problemas técnicos que -por su urgencia o nivel de complejidad y especialización- quedan por fuera de las posibilidades inmediatas de la población objetivo, o no pueden esperar a los resultados de la capacitación, y deben por tanto ser solucionados "desde fuera", por especialistas.

7.- se articulan esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial.

El Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas. La ejecución se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo al fortalecimiento institucional por parte del ente administrador, para desarrollar su capacidad operativa, técnica y administrativa. El sector empresarial aporta espacios de práctica laboral y al hacerlo suministra señales de pertinencia a la capacitación ofrecida.

8.- Ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado

Mediante la invitación a registro y concurso para muchos potenciales oferentes, se persigue la máxima flexibilidad y desconcentración en la oferta de servicios de capacitación. Mediante el mecanismo de licitación se espera obtener óptimas relaciones costo beneficio.

9.- Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores. Para regular las expectativas de población objetivo, organismos capacitadores y empresas potencialmente

empleadoras, el modelo requiere de una consulta cuidadosa y permanente de sus motivaciones y expectativas.

10.- Autofocalización de los beneficiarios. El diseño de las acciones debe hacerse de manera que los programas sean atractivos sólo para la población objetivo y no para grupos sociales “fronterizos”.

11.- La capacitación laboral debe tener un alto contenido práctico. La etapa de práctica laboral debe conservar su naturaleza formativa, por lo que las empresas deben asumir responsabilidades en este sentido y las entidades ejecutoras deben supervisar su cumplimiento.

Parte 3.- Alianzas Estratégicas para la Formación

A.- Empleabilidad, intereses convergentes y una responsabilidad compartida

Para cada individuo, la empleabilidad supone más posibilidades de acertar en la transición de la escuela al primer empleo, de reincorporarse al mercado de trabajo después de un período de desempleo, de tener una movilidad horizontal y vertical, entre empresas y en cada una de ellas, entre la formación y el trabajo, entre un empleo asalariado y el trabajo por cuenta propia, y de amoldarse a la evolución de las exigencias y el contenido de los puestos de trabajo.

En el caso de las empresas, empleabilidad significa recursos humanos suficientemente adaptables y flexibles, con capacidad de actualización y renovación para responder a exigencias cambiantes en el lugar de trabajo y fomentar el crecimiento y la competitividad.

Para la sociedad en general y, en particular para el Estado, significa crear una fuerza de trabajo flexible y adaptable a las demandas cambiantes del mercado laboral, paso crítico hacia el logro del pleno empleo.

Entre los factores que afectan a la empleabilidad tenemos: información sobre el mercado laboral; orientación y asesoramiento profesional; precalificación y evaluación de calificaciones; educación y formación; prácticas de empleo; organización del trabajo; políticas de equidad; planificación de recursos humanos; y relaciones laborales.

Empleabilidad es un concepto muy amplio que involucra a toda una serie de intereses en juego (stake-holders): el individuo (trabajadores, personas en formación, desempleados, etc.); la familia (especialmente para las personas jóvenes); la comunidad (líderes, instituciones y redes locales); actores voluntarios (a nivel local, regional y nacional); proveedores privados de formación; organizaciones de trabajadores (a nivel empresarial, local, sectorial y nacional); organizaciones patronales (a nivel empresarial, local, sectorial y nacional); gobierno (local, estatal, federal).

La responsabilidad primaria de reforma y renovación de los sistemas de formación descansa en el Estado, que enfrenta el dilema de mejorar a tales sistemas su relevancia, eficiencia, equidad y sustentabilidad en momentos en que se procesan recortes del gasto público.

La finalidad ha de ser suscitar una cultura discente, que implique al Estado, a las empresas, a los individuos y a otros interesados.

La intervención de los interlocutores sociales en la formación es decisiva. Son indispensables las negociaciones y el diálogo, bipartito y tripartito, sobre todo al ir quedando las decisiones referentes a la formación progresivamente descentralizadas y traspasadas a entidades privadas de formación y a empresas. De ahí la necesidad de concebir y estimular en todos los niveles nuevas y muy diversas formas de participación de los interlocutores sociales en la formación.

B.- Naturaleza de las alianzas estratégicas Estado – Empresas

Si hay algo que caracterice a las experiencias de asociación entre el Estado y las empresas para la formación es la diversidad. Con todo, es posible distinguir factores que condicionan fuertemente el éxito en la generalidad de estas experiencias: en primer lugar, la cultura y la tradición de participación de la sociedad civil en las tareas públicas y, en segundo lugar, el clima de gobierno a favor de los mecanismos de mercado para proveer servicios de educación para el trabajo.

En cuanto a la naturaleza de las alianzas estratégicas Estado-empresas para la formación, podemos distinguir cinco grandes modalidades de cooperación:

1. el financiamiento público de las actividades de formación en las empresas;
2. la unión de recursos (físicos, humanos y financieros) públicos y privados para el desarrollo de programas e instituciones de formación;
3. la cooperación del estado con organizaciones privadas intermedias de apoyo a la formación;
4. la participación de las organizaciones empresariales en la formulación de las políticas nacionales, regionales o sectoriales de formación; y,
5. la participación de organizaciones empresariales y empresas individuales en las instituciones y programas públicos de formación.

Estas modalidades conllevan otras tantas posibilidades de financiamiento:

Dado que la formación profesional y técnica es una inversión, sus costos y beneficios deben ser compartidos por todos sus stakeholders: gobierno, trabajadores, empresas, oferentes de servicios y la comunidad. La cuestión pendiente es si todos por igual deben participar en los costos y beneficios y si las diversas participaciones deben ser voluntarias u obligatorias.

La financiación colectiva de la formación plantea tres problemas centrales: 1) se relaciona con el problema de la generación de ingresos o, para ponerlo en términos simples: quién paga el costo de la capacitación; 2) está vinculado con el desembolso de fondos, o quién debe beneficiarse con la formación, y 3) es el de los distintos mecanismos que necesitan desarrollarse para lograr los objetivos de la formación profesional y técnica a través de una mayor participación de los asociados en la administración de los fondos y en la distribución.

1.1 El financiamiento público para la capacitación en las empresas

1.1.1 Exenciones, subsidios y reembolso de gastos contra impuestos específicos para capacitación

Los mayores méritos de los esquemas de exención, subsidio y reembolso de gastos, con cargo a contribuciones que deben efectuar las empresas para fines de capacitación tienen que ver con la posibilidad de asegurar un flujo sostenido de recursos al sistema y la posibilidad de asignar efectivamente estos recursos conforme a las necesidades del sector productivo.

En los esquemas de exención, las empresas pueden deducir de sus contribuciones una parte o la totalidad de los gastos en que incurran con motivo de la capacitación de sus trabajadores. Es el caso, por ejemplo, de la legislación sobre la Formation Professionnelle Continue, de Francia; los Acuerdos de Exención de la Contribución al SENAI, de Brasil; y, el Fondo Promocional de la Formación Profesional, de la República de Corea. De otra parte, en el mecanismo de los subsidios las empresas deben contribuir a un fondo común (nacional o sectorial, por lo general) cuyos recursos son usados para financiar programas de capacitación (de las empresas y públicos) conforme a las políticas del fondo, sin que necesariamente exista una equivalencia entre lo que aporta y lo que recibe cada empresa; así, este esquema ofrece mayores posibilidades de redistribución de los recursos, conforme a los criterios públicos. Es el caso, por ejemplo, del Fondo de Desarrollo de Calificaciones, de Singapur, y de los Programas Autorizados de Capacitación, de Japón. Por último, en los esquemas de reembolso de gastos, las empresas deben contribuir a un fondo cuyos recursos son destinados, en parte, a cofinanciar los gastos de capacitación en que haya incurrido la empresa hasta un porcentaje de su contribución obligatoria al fondo. Es el caso, por ejemplo, del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos, de Malasia.

1.1.2 Incentivos tributarios y subsidios con cargo a recursos generales del Estado

Los esquemas de incentivos tributarios y subsidios, con cargo a impuestos generales del Estado, constituyen efectivos mecanismos de estímulo, en el sentido de premiar (con un crédito tributario o una subvención) a las empresas que voluntariamente invierten en la capacitación de sus trabajadores. Ejemplos de aplicación de estos esquemas son: los subsidios para los programas de capacitación autorizados, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, en Japón; los subsidios para los programas de aprendizaje dual en pequeñas y medianas empresas, en Alemania; los incentivos tributarios para la capacitación en las empresas, en Chile; los incentivos tributarios para la capacitación en las empresas y las inversiones relacionadas, en Malasia; etc. Estos esquemas son, sin duda, los que mejor se adaptan a las verdaderas necesidades de las empresas.

1.1.3 Esquemas de costos compartidos

Por último, en los esquemas de costos compartidos el Estado ayuda, con subsidios, a las empresas que deben cumplir determinadas obligaciones legales en materia de capacitación.

Es una forma de reembolso de gastos con recursos generales del Estado y no con cargo a un fondo especial de capacitación, como se vio anteriormente, lo que implica un mayor riesgo de problemas de financiamiento. Estos sistemas son más bien un instrumento de las políticas

públicas de capacitación, ya que imponen a las empresas la obligación de realizar determinados programas de capacitación (por ejemplo, admitir una cierta cuota de aprendices) aunque éstos no guarden necesariamente relación con las necesidades de cada empleador.

2.1 Unión de recursos públicos y privados para la capacitación

En algunos países en los cuales existe una cultura y capacidad del sector privado para actuar en el área de la capacitación, a menudo surgen necesidades colectivas que trascienden el interés de las empresas individuales. En estos casos, tanto por razones de beneficio público como privado (colectivo) ha resultado conveniente diseñar mecanismos a través de los cuales el Estado y grupos u organizaciones empresariales (locales o sectoriales) concurren al sostenimiento de programas o instituciones de capacitación, aportando recursos financieros, físicos y humanos.

Por lo general, se trata de iniciativas administradas por el sector empresarial involucrado y que atienden, prioritariamente, las necesidades de personal calificado de un sector especializado, tanto en lo que se refiere a la formación inicial de jóvenes (área de incumbencia del Estado) como a la capacitación continua de trabajadores adultos en servicio. A veces, otros actores sociales también participan en la gestión de estos acuerdos, como dirigentes sindicales, autoridades del sector educativo y líderes de la comunidad. Estas instituciones o programas planifican su oferta en función de las necesidades de las empresas que los manejan, lo que asegura la adecuación de los programas de capacitación a las posibilidades de empleo, en cantidad y calidad.

Algunos ejemplo de esta clase de alianzas estratégicas son los Centros Comunitarios de Formación y los Colegios de Computación, de Japón; las Local Training Networks, de los Estados Unidos; y, el Centro de Desarrollo de Calificaciones de Penang, Malasia.

3.1 El Estado y las organizaciones privadas intermedias de apoyo a la capacitación.

Algunos países han ideado esquemas que permiten descentralizar el financiamiento público de las instituciones de capacitación y hacer que ellas respondan efectivamente a las demandas específicas de las regiones o ramas industriales. Uno de estos mecanismos son las organizaciones privadas intermedias (que cuentan con una participación importante de las organizaciones empresariales) encargadas de introducir mecanismos de mercado en la asignación del financiamiento público para la capacitación; y para ello cumplen tareas tales como: proponer políticas y programas de capacitación al Estado, conforme a las necesidades sectoriales o regionales; administrar el financiamiento público destinado a estos programas; monitorear la ejecución de los programas y evaluar sus resultados; asesorar a las instituciones de capacitación en el montaje de sus programas conforme a las necesidades del sector productivo; y, proveer información a las empresas especialmente a las pequeñas y medianas y al público sobre las oportunidades de formación profesional.

El financiamiento es el mayor inconveniente, ya que estos organismos dependen de asignaciones discrecionales de los gobiernos centrales o locales y de aportes voluntarios de las empresas involucradas. Y esta incertidumbre sobre la sostenibilidad de los ingresos limita la posibilidad de emprender iniciativas de largo plazo.

4.1 Participación de las empresas en la formulación de las políticas nacionales de capacitación

Las políticas de capacitación son el instrumento del Estado para corregir eventuales fallas del mercado en términos de eficiencia económica y equidad social en la provisión de servicios de educación para el trabajo. Más concretamente, por lo general estas políticas se refieren a normas y guías de acción sobre el papel de los actores sociales (gobierno, empresas, trabajadores y proveedores) que interactúan en el sistema de capacitación; el financiamiento de la capacitación pública y privada; las modalidades formativas reconocidas oficialmente; la acreditación de los entes proveedores de capacitación; y, la certificación de las competencias adquiridas a través de la educación para el trabajo y la experiencia.

La participación de la sociedad civil en la formulación de dichas políticas puede contribuir a enriquecerlas, en la medida que representa las fuerzas del mercado. En efecto, las empresas, los trabajadores y los proveedores de capacitación pueden aportar una visión más amplia de la realidad nacional (o regional) para establecer las metas estratégicas del sistema de capacitación; fijar los estándares curriculares; definir las normas de certificación de los aprendizajes; sentar los criterios de acreditación de las instituciones de capacitación; y, evaluar los resultados de los programas públicos de capacitación.

Esta participación de los agentes privados no sólo se justifica por razones técnicas y financieras sino que también se fundamenta en ideales de concertación social que inspiran a muchos Estados democráticos actuales.

5.1 Participación de las empresas en las instituciones y programas públicos de capacitación

La contribución de organizaciones empresariales puede ser fundamental en algunas áreas clave para la eficiencia y eficacia de la capacitación pública; esto es: la planificación conforme a las necesidades de los mercados de trabajo; la flexibilización de los esquemas para adecuarse a las condiciones de los mercados de trabajo; la eficiencia operacional y administrativa en el manejo de los recursos; y, el aporte de recursos privados complementarios.

Una forma tradicional de participación de las empresas en los esquemas de capacitación pública es a través de órganos directivos y órganos asesores de las instituciones oficiales de capacitación. Experiencias diferentes, más recientes, son las alianzas operativas entre el Estado y las empresas para realizar programas de capacitación y empleo para jóvenes, como las que se han comenzado a implementar con éxito en los últimos años en Argentina, Chile y Uruguay. En éstas, el Estado financia la capacitación de los jóvenes y las empresas participan, voluntariamente, brindándoles oportunidades de práctica laboral; en tanto que los programas son diseñados (en consulta con las empresas) y ejecutados por instituciones de capacitación acreditadas, cuyas propuestas son seleccionadas mediante licitaciones.

C.- Las asociaciones estratégicas para la formación

El objetivo general de las asociaciones público/privadas de formación es movilizar un esfuerzo colectivo para lograr la relevancia, efectividad, eficiencia, equidad y sustentabilidad de la formación y forjar una respuesta óptima para alcanzar la calificación exigida de los trabajadores, las empresas, la comunidad y los objetivos de desarrollo nacional.

Asociaciones estratégicas son aquellas que apuntan a enfrentar desafíos y dilemas en áreas críticas, dado el nuevo contexto económico. Se les puede caracterizar de acuerdo con alguno o con todos los puntos siguientes:

- reconversión profesional y extensión de la formación de los trabajadores empleados, incluidos los afectados por la necesidad de reinserción;
- formación para los que aún no han ingresado al mercado de trabajo;
- formación inicial para jóvenes
- formación para los desempleados, incluidos los de largo tiempo, para que se reincorporen al empleo;
- formación para grupos con dificultades particulares en el acceso a la formación y al empleo, como ciertos grupos étnicos y personas de bajo nivel educativo.

La colaboración puede ocurrir en varios niveles: el macro (de políticas), el meso (sectorial) y el nivel micro (empresarial). Su alcance abarca el diseño de políticas nacionales de formación (legislación y sistemas de donación de materiales) y el asesoramiento a instituciones locales de formación. La colaboración puede ser vertical, entre asociados locales e instituciones nacionales; u horizontal, entre instituciones locales o nacionales.

Las formas y modalidades de asociaciones pueden variar ampliamente: formales y estructuradas, o informales y flexibles. Pueden consistir en: participación estatal en la formación empresarial y también participación empresarial en la formación pública; esfuerzos conjuntos, alianzas interempresariales o entre agencias gubernamentales. También pueden implantarse mecanismos institucionales intermedios, el contrato de empresas para realizar cursos de formación de acuerdo con políticas, prioridades o procedimientos públicos, como resultado de financiamiento o incentivos públicos.

- Existe un número de factores que quienes diseñan las políticas deben tomar en cuenta al desarrollar políticas, estrategias y medidas para crear un ámbito favorable a las asociaciones.

La creación de asociaciones depende en gran medida del nivel de desarrollo del sector privado en un país determinado, así como de la velocidad y naturaleza del cambio que se procesa.

Las diferencias son grandes entre países industrializados de alto ingreso con un sector privado fuerte, los de ingreso medio con un sector privado relativamente grande, y los de bajo ingreso con un sector privado limitado. Para agregar más complejidad, dentro de un mismo país se encuentra una extensa gama de diversidad, que depende del tamaño y fuerza de las distintas industrias y sectores económicos. Esta complejidad implica que las políticas de promoción de asociaciones deben tener en cuenta la diversidad de situaciones nacionales y las características específicas del sector privado.

Las percepciones sociales sobre la educación y formación desempeñan un papel importante en la determinación de las actitudes de los stakeholders hacia la inversión continua en adquisición de conocimientos. Las asociaciones exitosas público/privadas para la formación tienden a estar en aquellos países donde se ha desarrollado una cultura de la adquisición de conocimientos

La existencia de una cultura de la participación -una larga tradición de tripartismo y de negociación colectiva- puede ser también factor clave para el desarrollo de las asociaciones.

Los mecanismos institucionales, a través de los cuales los sistemas de formación se desarrollan y operan, son importantes en la determinación de la calidad de las asociaciones formadas.

- Mecanismos institucionales nacionales

Parece existir un reconocimiento general del papel de los mecanismos institucionales nacionales como herramientas de cambio en el área de formación, facilitando, promoviendo y movilizandoiniciativas colectivas y asociaciones. Estos mecanismos institucionales necesitan basarse en el principio de asociación equilibrada. Los casos concretos presentan grandes variaciones; desde los totalmente controlados por el gobierno, pasando por aquellos en que los agentes sociales tienen una misma voz, hasta los que presentan una diversidad de stakeholders representados.

- Mecanismos institucionales descentralizados y asociaciones locales

En los últimos años, la importancia de las asociaciones locales se ha hecho visible como fuente de dinamismo, creatividad e iniciativa para la formación. La comunidad ha emergido como un actor más importante en la formación. Si las asociaciones responden a las demandas locales, son más aptas para responder al cambio de necesidades a ese nivel, para incentivar a la oferta a orientarse más hacia el mercado, explotar más los recursos públicos y privados de la comunidad y movilizar las redes locales de stakeholders, líderes, empleadores, trabajadores, proveedores de formación, educadores, académicos y asociaciones. El papel desempeñado por las iniciativas locales en la promoción de asociaciones ha servido para enfatizar la importancia de la descentralización de aquellas que tienen diversidad de actores dentro de la comunidad.

Estados Unidos es uno de los mejores ejemplos del papel dinámico de las iniciativas y asociaciones locales. La formación está en ese país altamente descentralizada, débilmente coordinada, administrada localmente y altamente orientada al mercado respondiendo a condiciones económicas locales. La cercanía con la toma de decisiones hace a la formación más pertinente y adecuada a las exigencias del mercado laboral. Las asociaciones mantienen un conjunto complejo de relaciones entre la oferta de capacitación y las empresas individuales o grupos de ellas. Las redes locales de capacitación constituyen una base fluida, dinámica y capaz de adaptarse a la demanda y, a través de ellas, los empleadores pueden asegurar servicios y fondos para la capacitación, así como influir en las decisiones políticas.

De todas maneras, la situación en los Estados Unidos muestra que, más allá del dominio de los sectores privados, el papel del gobierno continúa siendo de importancia. El gobierno federal otorga incentivos fiscales para el establecimiento de asociaciones para la formación, con el objetivo de lograr que los proveedores locales ofrezcan servicios que de otra manera no ofrecerían y, así, desarrollar la capacidad local de formación. Cada estado financia programas altamente especializados, flexibles y adaptados a las necesidades de las asociaciones.

En Irlanda, el establecimiento de una red nacional de Country Enterprises Boards (CEB) - directorios de empresas del país- fue un paso significativo en el establecimiento de asociaciones locales con apoyo de actores sociales para la creación de microempresas y una cultura

empresarial, que habían sido metas del gobierno irlandés por mucho tiempo. Los CEB desempeñaron un papel clave en el desarrollo local y en la promoción de empresas.

La formación es, por tanto, un componente integral de la estrategia de generación de empresas y (donde las representaciones patronales y sindicales son predominantes) CEB ha sido un medio efectivo para incentivar las asociaciones locales y atraer las contribuciones de potenciales grupos de interés.

Los objetivos económicos y sociales buscados por CEB incluyen el reintegro de los desempleados y otros grupos marginados al mercado laboral y la promoción de medidas educativas y de formación para evitar el desempleo y la exclusión social de aquellos con egreso escolar temprano.

Los instrumentos principales para lograr estas metas son los planes empresariales, los programas de conciencia y cultura empresarial, la provisión de servicios de apoyo a trabajadores y el establecimiento de grupos de asistencia a proyectos empresariales comerciales viables.

Otro caso interesante en este sentido es el de Australia, donde grupos dedicados a la formación con base en la comunidad trabajan conjuntamente con pequeñas y medianas empresas.

Se trata de asociaciones entre el gobierno, autoridades de la formación técnica y profesional, empleadores y oferentes de formación semiprivados.

Están estratégicamente ubicados como para detectar necesidades, proveer al currículo de esta información y persuadir a las empresas a adoptar la formación estructural.

En Chile, donde existe una tradición de gobierno descentralizado, las reformas de principios de los ochenta supusieron una gran dosis de descentralización, que resultó, entre 1992 y 1994, en la creación por parte de los empresarios locales y de las autoridades públicas de cuatro consejos regionales de educación para el trabajo (CRET). Esta iniciativa ejemplifica el papel adquirido por el sector privado en Chile y la importancia de la acción local en la educación y formación profesional y técnica.

- Mecanismos de negociación colectiva

La negociación colectiva es otro instrumento poderoso para la promoción del diálogo social y la acción concertada entre empleadores y trabajadores en el área de la formación. A este respecto, debería hacerse una distinción entre los acuerdos y consultas tripartitas (gobierno, patrones y trabajadores), por un lado y, por el otro, las negociaciones colectivas y acuerdos entre trabajadores y empleadores dentro del marco legal de la legislación laboral. Es pertinente señalar que los acuerdos colectivos se procesan entre trabajadores y empleadores a nivel de empresa, de industria y de rama de la industria. Los acuerdos colectivos pueden tener un impacto significativo en las políticas nacionales y la organización de sistemas de formación, particularmente donde el Estado interviene en alianzas formales.

La influencia de la negociación colectiva a nivel nacional está ilustrada por el caso de España, con el desarrollo de una estrategia nacional de formación permanente: dos años de negociación bipartita a nivel nacional llevaron a un acuerdo colectivo. Posteriores negociaciones con el

Estado resultaron finalmente en un acuerdo nacional tripartito, que se constituyó en la política nacional para el sistema de formación permanente, basado en una fuerte contribución financiera estatal y en el que intervienen tanto instituciones públicas como privadas a nivel nacional y local.

En Dinamarca, país con una larga tradición de democracia y diálogo social, un número creciente de acuerdos colectivos incluyen cláusulas sobre la formación y, en esa área y en la de educación, se han alcanzado resultados importantes a través de la negociación colectiva. Una parte significativa de la fuerza de trabajo está protegida por estos acuerdos. La Federación Danesa de Sindicatos (LO) estima que entre setecientos mil y un millón de trabajadores del sector privado, de un total de 2,9 millones, tienen derecho a una semana de formación técnica cada año. Llegar a este tipo de acuerdos a nivel empresarial se considera de suma importancia para asegurar que el derecho a la formación sea efectivamente ejercido.

- Oferta y desarrollo de políticas y sistemas de formación

La mayoría de los países han desarrollado políticas y establecido incentivos diseñados para expandir la función desempeñada por el sector privado en el desarrollo de calificaciones.

El establecimiento de alianzas efectivas y sustentables depende en gran medida del grado en que el Estado esté preparado para delegar autoridad y responsabilidad en el sector privado y del grado de control que, sobre los sistemas compartidos, aquél mantenga con éste. De igual importancia es la capacidad e interés de los partenaires sociales en asumir la autoridad y responsabilidad delegada. Ello depende claramente de la fuerza del sector privado, de las organizaciones patronales y de trabajadores, y de los otros asociados privados. La efectividad de las alianzas depende también del desarrollo de una percepción ajustada de las fortalezas y debilidades de cada asociado con vistas a una combinación que resulte buena para todos.

Las empresas tienen una clara misión a asumir en gran número de áreas. Por ejemplo, en: 1) la información sobre las exigencias del mercado laboral reportando señales del mercado e identificando señales y necesidades en los niveles nacionales y sectoriales; 2) el diseño de políticas y el establecimiento de marcos legislativos para el sistema de formación; 3) el establecimiento de estándares de calidad que incluyan evaluaciones y certificaciones, para asegurar consistencia; 4) el establecimiento de una estructura institucional y mecanismos operacionales; 5) la movilización de los stake-holders para lograr la máxima participación en la implementación del sistema a través de estrategias, medidas e incentivos apropiados; 6) el planeamiento de la oferta de la formación; 7) asegurar el financiamiento del sistema de formación; 8) mejorar el desarrollo de programas, la capacitación de los docentes y directores de los centros de formación; 9) proporcionar información, guía y asesoramiento ocupacional; 10) la evaluación del funcionamiento del sistema en general; y 11) oferta de formación práctica en el puesto de trabajo en varias formas.

- Alianzas para la equidad

Con el conocimiento convertido rápidamente en la clave de la competitividad, empleabilidad y seguridad del trabajo, las personas que no accedan a la educación y formación estarán cada vez

más amenazadas por la marginalidad. Ello coloca el problema de la equidad entre los beneficiarios de la formación, que abarca tres dimensiones:

- 1) la relevancia de la formación con respecto al mercado laboral, que se vincula con la importancia de los sistemas de formación;
- 2) la posibilidad de acceso a las oportunidades de formación, que se refiere, por un lado, a la flexibilidad del sistema y, por el otro, a las limitaciones individuales particulares (incapacidad de adquirir formación por falta de recursos o necesidad de usar los recursos disponibles para mantener una familia, falta de tiempo, o de una base educativa adecuada); y,
- 3) la capacidad de asimilar y utilizar los conocimientos adquiridos.

Si como se afirmó antes, la demanda actual requiere trabajadores altamente calificados y versátiles, surgen dos preguntas: ¿Qué proporción de la fuerza de trabajo será capaz de cumplir con esos requisitos? ¿Qué proporción de la población tendrá acceso a oportunidades de formación del tipo requerido?

¿Qué pasará con el resto? El peligro de crear una sociedad de tres velocidades es real: una proporción pequeña de trabajadores de elite con conocimientos adecuados, una larga proporción de trabajadores periféricos y con inestabilidad creciente, y, una subclase de marginados y socialmente excluidos en crecimiento. Esta situación es una amenaza; para los trabajadores y también para la estabilidad política y la coherencia social, y por consiguiente puede resultar en la imposibilidad de crear un ámbito saludable para desarrollar actividades económicas. En este sentido, dirigir los esfuerzos públicos y privados a proteger la cohesión social es importante para ambas partes.

- La estrategia

Las estrategias para aumentar las alianzas para la equidad en formación poseen dos líneas básicas. La primera es preventiva y de largo término, consiste en aumentar la relevancia, flexibilidad y equidad del sistema de formación. La segunda es una acción reparadora, que implica tomar medidas focalizadas para los marginados y asistirlos, tanto como sea posible, dentro del sistema de formación.

Las alianzas deberían apuntar a las medidas preventivas para minimizar la incidencia de la exclusión y disminuir la necesidad de recurrir a medidas de emergencia. Las reformas diseñadas para hacer que los sistemas de formación convencionales sean más pertinentes, flexibles y accesibles entran en esta categoría. Las políticas y medidas deben ser dispuestas a través de la colaboración público/privada para dirigirse a necesidades específicas, siempre que sea posible dentro del contexto de la oferta de formación convencional. Se puede distinguir entre:

1. personas en riesgo de marginación (por ejemplo los trabajadores amenazados por una reestructuración o los jóvenes que dejarán el sistema educativo sin la educación básica y la calificación para encontrar empleo);
2. los efectivamente marginados (como los desempleados), y
3. los que representan los grupos duros (como los desempleados de largo tiempo).

Para lograr efectividad, las medidas preventivas deben ser proyectadas para estos grupos antes de que ellos sean marginados.

Algunas medidas antes indicadas para fortalecer las alianzas tienen el efecto de mejorar los sistemas de formación abarcando también la dimensión de la equidad de éstos. En primer lugar, ampliar la representación de los stakeholders en la toma de decisiones en el área de la formación, puede con frecuencia tener este efecto.

La descentralización de la dirección, las estructuras de gestión y la toma de decisiones del sistema de formación, y la adopción de políticas de promoción de iniciativas de formación pueden ser medios efectivos para movilizar potencialidades, el compromiso de los participantes con la equidad y aumentar la pertinencia de la formación para las necesidades locales.

Los sistemas de formación pueden ser reorientados también para que integren la formación en empresariado y autoempleo como alternativa a las expectativas en términos salariales de los trabajadores en formación.

Finalmente, otra medida efectiva para la equidad es la transición de la formación regida por períodos de duración, a la formación por suficiencia que vincula la adquisición de conocimientos no formales e informales a las estructuras y estándares formales. Ello requiere el desarrollo de un marco nacional de estándares y el reconocimiento de la adquisición anterior de conocimientos. El reconocimiento de lo aprendido anteriormente podría mejorar el acceso a la formación dando crédito al conocimiento y las calificaciones adquiridas en la práctica.

- Formación focalizada

Los programas focalizados se dirigen a personas que sufren diversas desventajas. La formación focalizada requiere la integración de los objetivos económicos de la formación con las limitaciones sociales. El desarrollo de calificaciones tiene que darse en áreas en demanda, sectores y ocupaciones en crecimiento en donde haya inversiones. El objetivo de la formación no es sólo procurarle un trabajo al individuo, sino también, en la medida de lo posible brindarle la posibilidad de enfrentar cambios futuros y prevenir la marginación. Probablemente la contribución empresarial más importante en esta área es la generación de formación focalizada económicamente viable. La participación activa del sector empresarial y del grupo focalizado en la búsqueda de soluciones ofrece mejores posibilidades de éxito. Para fomentar la formación equitativa por parte de las empresas, el gobierno usa incentivos financieros que motiven la capacitación de los grupos con desventajas. El que ofrece formación recibe remuneración a cambio del logro de resultados específicos, que pueden ser definidos en términos de empleo de los trabajadores y/o la adquisición de calificaciones de acuerdo con determinados estándares.

La formación focalizada está, muchas veces, concebida como un paquete integrado de medidas y servicios para incrementar la tasa de éxitos de la formación que se ofrece para grupos con desventajas de distinto tipo. Estas medidas son: información sobre formación y oportunidades laborales; guía y asesoramiento ocupacional; educación básica compensatoria; formación profesional inicial o permanente; servicios de colocación; y, diversas formas de servicios de apoyo.

Las empresas pueden dar valiosos insumos para incrementar la efectividad de estos servicios, particularmente ofreciendo información y guía en oportunidades laborales y asesoramiento ocupacional, brindando formación en el lugar de trabajo y colocación, aun temporal, para otorgar experiencia laboral concreta que puede llevar a empleos de mayor duración en la misma empresa o en otra.

Resumen y conclusiones

La sociedad del conocimiento requiere adquisición de conocimientos de diverso tipo en forma permanente que conduzcan a la extensión de la empleabilidad del trabajador, la productividad de la empresa y el crecimiento nacional con equidad. Está también presionando a los gobiernos, las empresas y los trabajadores debido a la exigencia de responder a la demanda de nuevas calificaciones en un contexto de recursos limitados.

Mientras este movimiento ha apuntado a las alianzas público/privadas en áreas de importancia estratégica para el desarrollo económico y social, la función de otros actores privados también es reconocida, tales como los actores en la oferta privada de formación, las organizaciones voluntarias y la comunidad. El perfil emergente de las asociaciones es altamente dinámico y abarca un espectro muy amplio de posibilidades, desde la reforma de políticas y sistemas, el financiamiento, el desarrollo de calificaciones en sectores en crecimiento o en declive, hasta la oferta de formación focalizada. Las alianzas, a nivel nacional, sectorial, local y empresarial, se forman en acción conjunta o con predominancia de una de las partes. Las alianzas pueden ser tripartitas involucrando a todos los partenaires sociales, bipartitas a nivel empresarial, o, multipartitas en las que participa la sociedad civil. Se pueden desarrollar en un ambiente políticamente estructurado, como el sistema dual alemán; o en uno altamente desestructurado, descentralizado y flexible de asociaciones locales como en Estados Unidos. Pueden ser voluntarias o reguladas.

Algunas características de un ámbito de políticas que extendería el desarrollo de alianzas del Estado con las empresas se describen a continuación:

- 1) Una política específica de promoción de alianzas público/privadas para la formación. Algunos países han incluido el concepto de asociación como un objetivo nacional en materia de política, apoyándolo con estrategias e incentivos.
- 2) Un enfoque participativo a la dirección de la formación. Por un lado, esto supone permitir mayores insumos provenientes de los stake-holders. Ello a su vez está vinculado con la existencia de una cultura de la asociación y una percepción de que la colaboración es mutuamente beneficiosa. Por el otro lado, la descentralización de las estructuras de dirección de la formación y la movilización de las potencialidades locales, que también aumentan la relevancia de la formación para con las necesidades locales, es una de las principales medidas para crear un medio que conduzca a la creación de asociaciones locales variadas y dinámicas. Estas asociaciones son particularmente efectivas para la revitalización de sectores en declive y regiones deprimidas al ofrecer nuevas calificaciones en ocupaciones en crecimiento.
- 3) Mecanismos institucionales para las asociaciones. A pesar de que una variedad de mecanismos institucionales fueron presentados, desde los directorios nacionales y sectoriales hasta la

negociación colectiva, probablemente el ejemplo más poderoso es el de los mecanismos intermedios que estimulan la formación en las empresas. Los agentes formadores cumplen esta función de diversas formas operando como vínculo entre el gobierno y la oferta privada de formación. El gobierno, por tanto, delega la mayor parte de la oferta de formación a los actores privados y se restringe a proveer fondos. Las agencias intermedias brindan el nexo entre el gobierno y las empresas, muchas veces sobre un contrato base, y el pago depende de resultados específicos vinculados a la colocación de los trabajadores en formación o la adquisición de determinados estándares de calificación. El Estado regula mediante incentivos y asegura que la formación alcance ciertos objetivos y grupos focalizados, tales como los que buscan la equidad y los que no tienen empleo.

4) Una cultura de la adquisición de conocimientos es posiblemente el factor más importante en la extensión de las asociaciones público/privadas para la formación. Tal cultura requiere una buena comprensión de los roles de los diversos actores para poder capitalizar sus fuerzas relativas y subraya su complementariedad. Se impone una buena comprensión de los temas implicados y un cambio de actitudes para crear un compromiso con la formación.

Cuando la tendencia a la formación orientada por las demandas de las empresas parece ser predominante. La formación guiada por la empresa debería incrementar la efectividad, eficiencia, relevancia y rapidez de respuesta a las demandas del mercado.

Las empresas, no obstante, tienden a tener una visión de corto plazo del desarrollo de recursos humanos y favorecen la formación específica al puesto de trabajo. Esta tendencia necesita ser contrabalanceada por el gobierno, cuya función es aportar una perspectiva de largo plazo al desarrollo de fuerza de trabajo calificada, con énfasis en calificaciones más amplias, múltiples que extiendan la empleabilidad del trabajador y la equidad.

Con el aumento de la participación empresarial, la incidencia del gobierno cambia y se torna más importante; como catalizador, promotor, apoyo, financiador y regulador, aporta el marco de políticas para la formación, compartiendo estas tareas con los asociados privados en diferentes grados mientras el sector privado se encarga de la oferta concreta de formación tanto como sea posible. Este reparto de responsabilidades depende de la capacidad del gobierno de delegar su autoridad tradicional como actor principal y su desempeño en la oferta de formación a las empresas.

También depende de la capacidad e interés de las empresas de asumir esa autoridad delegada. Aquí es donde de los incentivos financieros estatales asumen su importancia.

La tendencia a estas alianzas es irreversible. Los cambios rápidos y continuos en el lugar de trabajo que requieren adquisición de conocimientos permanente, a su vez, implican la continua adaptación y renovación de los sistemas de formación nacionales en asociación con todos los stakeholders. El camino hacia adelante, sin embargo, no está claramente diseñado y no existen modelos a seguir en vista de la actual incertidumbre y transformaciones del ámbito laboral.

Las estrategias y opciones en materia de políticas deben ser exploradas, ideadas y adaptadas a las circunstancias de cada país.

Las asociaciones eficientes requieren tanto del desarrollo de un ámbito de políticas favorable como de una mayor capacidad de los asociados, particularmente de las organizaciones patronales y de trabajadores.

Ello significa fortalecer las perspectivas, políticas y estrategias de ambos grupos sobre la formación con el fin de posibilitar que dichas organizaciones participen efectivamente en la dirección de las estructuras de formación y que ofrezcan servicios a sus afiliados en el nivel empresarial para convertirse en organizaciones que aprenden. Para lograr estos objetivos es necesario facilitar el diálogo y el intercambio de experiencias entre las organizaciones patronales y de trabajadores. Además y fundamentalmente, se requiere de diálogo social más intenso sobre la formación entre los partenaires sociales para crear mayor conciencia y compromiso con el desarrollo de mano de obra calificada a través del esfuerzo colectivo.

La formación por sí sola no puede solucionar los problemas sociales actuales. No obstante, es un instrumento crítico y necesario de política del mercado laboral y puede ser implementado de manera tal que, a través del esfuerzo colectivo, sea posible asegurar que la competitividad y crecimiento se logren en una sociedad equitativa.