

---

## Participación sindical en la gestión de la formación profesional y cooperación internacional

*Oscar Valverde G.*

*En este artículo se examinan: i. los factores que intervienen en la configuración de la demanda actual de cualificación laboral y los perfiles a ser proporcionados por las instituciones, empresas y organismos dedicados a la formación profesional en América Latina; ii. las tendencias de la formación para satisfacer las nuevas necesidades de la producción, del mercado laboral y de la sociedad; y, iii. los aportes que puede hacer la cooperación internacional para contribuir a la mejora de la oferta educativa, de modo de satisfacer las demandas reales de formación en el actual contexto de innovación y organización empresarial. El autor es Consejero Técnico Principal del Proyecto RLA/95/M08/SPA: "Fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores en América Latina para su participación en el diálogo social tripartito y el desarrollo socioeconómico en la región", financiado por el Gobierno de España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y con la participación del Servicio de Actividades para los Trabajadores de la OIT (ACTRAV/OIT)*

45

Para ubicar el marco teórico en el que se inscribe este trabajo, vale la pena comenzar por algunas consideraciones que sirvan de referencia básica para justificar los análisis de fondo y los planteamientos que se ofrecen para la discusión.

La formación profesional se caracteriza por ser una educación para el

mundo del trabajo y de la producción. Es eminentemente práctica. La OIT, en su recomendación 150 (art.2) de 1975, expresa que el objeto de la formación profesional es "*descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria y, en unión de las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual*

*o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir en ellos”.*

Desde el punto de vista conceptual, se reconoce la necesidad de que la formación profesional genere en los beneficiarios mayores niveles de participación, organización y autonomía (individual y colectiva), de interpretación de los procesos y relaciones de trabajo, a la vez que propicie la autogestión y el autoempleo no marginal.

Algunos esquemas conceptuales asignan a la formación profesional un carácter utilitarista, condicionándola exclusivamente a la conducta y evolución de los mercados; por el contrario, las concepciones holísticas sugieren que la formación profesional es integral e integradora, que debe realizar una labor de creación y redistribución de oportunidades educativas de cara a la inserción laboral y al combate contra el desempleo, lo cual supone considerar otros factores (además del mercado), que influyen en las cualificaciones de la fuerza de trabajo y en el posterior diseño de perfiles ocupacionales.

Para tan importante misión es menester que las instituciones de formación profesional públicas y privadas trabajen conjuntamente en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, la cual sea fruto del consenso con los actores sociales, e incorpore de manera activa a las empresas y sindicatos en el diseño, realización, evaluación y

seguimiento de los planes nacionales de formación profesional; la interlocución y participación del actor sindical, junto a los demás actores del tripartismo, es un requisito central para formular y desarrollar cualquier política nacional de formación.

Los temas de la formación de recursos humanos, del empleo y la productividad mantienen su vigencia en el análisis del problema del desarrollo económico y social de América Latina; la inversión en recursos humanos (capital humano) se considera esencial para el crecimiento económico, para el mejoramiento de la productividad, y para la modernización productiva; pero no puede dejarse fuera del debate el problema de fondo de la pobreza y del deterioro social que padecen amplios sectores de la población en casi todos los países de la región.

La formación profesional proveerá recursos humanos cualificados para los distintos niveles ocupacionales de los sectores económicos, para su expansión y evolución técnica; su impacto debe ser significativo también para los grupos humanos más desfavorecidos y empobrecidos, los que, por cierto, suelen ser una parte mayoritaria de la población económicamente activa (PEA) en muchos países.

A partir de los años ochenta se inició un proceso continuo de readecuación tecnológica y organizacional de la producción a nivel mundial. Los cambios han afectado las formas y es-

estructuras del empleo, tanto en los mercados internos como externos de trabajo. La reestructuración productiva y la innovación tecnológica plantean nuevas exigencias de competencias laborales y han llevado a procesos de reconversión laboral que, aunados con frecuencia a la privatización y a la flexibilización de la legislación laboral, han significado altos costos económicos y sociales para varios países latinoamericanos.

Las nuevas políticas de formación profesional tratan de adecuar los programas y el currículo educativo a las transformaciones de la economía, de las empresas, y de los mercados. Los gobiernos y las empresas piden a las personas estudiar y aprender más; pero dadas las circunstancias por las que atraviesan algunas economías nacionales, podría ocurrir que un número considerable de individuos con nuevos aprendizajes no encuentre luego empleos adecuados. Es común observar en la praxis que, a pesar de exigirse más y mejores cualificaciones, las empresas no siempre se inclinan a retribuir debidamente la educación adicional de los trabajadores calificados.

Por otro lado, es fundamental que la formación profesional esté en sintonía con el sistema educativo nacional (educación formal y no formal) y mantenga con éste los puentes de intercambio y continuidad que viabilicen la sinergia educacional necesaria para afrontar los retos competitivos de las

empresas y los retos profesionales de los trabajadores. Viéndolo de manera prospectiva, una de las preocupaciones más acuciantes del sistema educativo (subsistema del sistema político-social), del cual la formación profesional forma parte, es el futuro del trabajo. La educación general no sustituye a la formación profesional: es su soporte fundamental; la formación profesional cualifica las funciones y operaciones mentales adquiridas en la enseñanza básica, para aplicaciones específicas cada día más flexibles y versátiles; pero la formación profesional no puede cubrir o compensar las carencias educativas estructurales que se adquirieron por falta de escolarización o de formación básica durante la infancia y/o la adolescencia.

La formación profesional se lleva a cabo según una variedad de modalidades que van desde currículos reglados hasta cursos especializados para actividades productivas muy concretas; hay programas (coyunturales o permanentes) de actualización, perfeccionamiento, recualificación, e inclusive de reconversión y promoción ocupacional. Pero el desempeño productivo y profesional requiere desarrollar capacidades que no se adquieren de golpe, ni surgen espontáneamente a partir del suministro "pedagógico" de información. Hay una gran diferencia entre información y educación pues "procesar información no es lo mismo que comprender significados. Ni mucho menos es igual que participar en la

**Conceptualmente, se reconoce la necesidad de que la formación profesional genere en los beneficiarios mayores niveles de participación, organización y autonomía, de interpretación de los procesos y relaciones de trabajo, a la vez que propicie la autogestión y el autoempleo no marginal.**

48

modalidades novedosas por las entidades educativas (públicas y privadas), y las empresas. Por tanto, el diseño de las políticas nacionales en esta materia y la gestión compartida para su implementación con las empresas y los sindicatos, brinda un espacio constructivo para el diálogo social que, en algunos países de la región, ya tiene un carácter permanente y ha sido institucionalizado al más alto nivel.

Desde la perspectiva sociológica, hay en América Latina abundantes circunstancias (pobreza, exclusión, marginalidad, precarización, subempleo, desempleo e inequidad) para pensar que así como la escuela refleja y ha reproducido (en mayor o menor medida) el orden social establecido y los patrones de dominación económica y de legitimación política que caracteriza a cada sociedad, así también la formación profesional refleja y reproduce el orden laboral y socioproductivo imperante: si la desregulación

transformación de los significados o en la creación de otros nuevos” (Sabater, 1997).

Es interesante apreciar que las nuevas necesidades de capacitación, surgidas de los cambios y transformaciones productivas, ya están siendo abordadas con mo-

de las normas laborales y la política económica favorece más a grupos selectos de intereses económicos, la formación profesional estará abocada a seguir la misma tendencia. Cualquier reflexión sobre los fines de la formación profesional es una reflexión sobre el destino del hombre y la mujer en la empresa y en el tejido productivo, incluyendo sus relaciones de socialización.

## **1. FORMACIÓN PROFESIONAL, TRANSFORMACION PRODUCTIVA Y CAMBIO SOCIAL**

La configuración de los sistemas de formación profesional, su gestión y desarrollo curricular, y sus vinculaciones interinstitucionales, están en función de una serie de factores interactuantes, que tienen efectos determinantes sobre las demandas de cualificación de la fuerza laboral y sobre los planes educativos nacionales. Para los fines de esta presentación se comentarán algunos de estos factores.

### **1.1 Mercado de trabajo y empleo en los años noventa**

Los procesos de apertura y globalización en América Latina han debilitado la participación de los sectores modernos en la generación de empleo. El empleo se ha desplazado de los sectores productores de bienes hacia el sector de servicios; y en cuanto a la generación de empleo, “alrededor de 85 % de los nuevos empleos se encuen-

tran en actividades informales” (OIT, 1997).

Las tendencias del empleo en la presente década se caracterizan por la terciarización (“nueve de cada diez empleos nuevos fueron creados por el sector servicios”, la informalización (“ocho de cada diez nuevos empleos generados correspondieron al sector informal”) y la precarización de la estructura ocupacional (OIT, 1997). Ello supone no sólo una ampliación de las brechas de ingresos entre los ocupados de diversos sectores, sino también una reducción en la productividad media de los sectores secundarios y terciarios, con el consiguiente impacto desfavorable en la competitividad, la calidad laboral y el crecimiento futuro.

La informalidad creciente y la terciarización han generado un buen número de puestos de trabajo, pero han repercutido negativamente en su calidad. Aunque ha crecido el empleo en sectores asociados a las comunicaciones, a la expansión de los servicios financieros, a la informatización de sistemas y al comercio exterior, creándose aquí más puestos de calidad, en general la terciarización latinoamericana “sigue arrastrando su característica de ser el colchón del desempleo y, por ende, continúa mostrando un acelerado crecimiento de los servicios de baja productividad”.

Todo lo expuesto evidencia que en el mercado de trabajo las oportuni-

des de acceso al empleo de buena calidad son pocas (porque se generan pocas) en comparación con una gran cantidad de empleos de media, baja y nula calidad laboral, que implican inestabilidad profesional y tasas considerables de rotación, lo cual condiciona, por las limitaciones de la propia estructura productiva, la formación para la empleabilidad e inserción de los trabajadores en dicha estructura.

La formación profesional tiene un importante papel a desempeñar para promover una cultura de calidad; y dentro de ésta, la calidad del empleo es un presupuesto fundamental. El concepto de calidad del empleo engloba una serie de elementos propios de las relaciones laborales, del tipo de contratación, de las descripciones de puestos y de las condiciones de trabajo; todos esos elementos están ligados al bienestar y a la calidad de vida. La calidad del empleo tiene muchas dimensiones; según un estudio de la OIT (1998), estas dimensiones, además del estatus en el trabajo (regularidad, protección y autonomía), pueden ser:

***La formación de recursos humanos, el empleo y la productividad mantienen su vigencia en el análisis del problema del desarrollo económico y social de América Latina; la inversión en capital humano se considera esencial para el crecimiento económico, el mejoramiento de la productividad, y la modernización productiva; pero no puede quedar fuera el problema de fondo de la pobreza y del deterioro social en casi todos los países de la región.***

- El ingreso y otros beneficios similares.
- Las horas de trabajo, su organización y la intensidad del trabajo.
- La seguridad, en el sentido de estabilidad y confiabilidad del empleo.
- Los riesgos de accidente, los peligros ocupacionales para la salud.
- El ambiente de trabajo, en términos de protección en caso de enfermedad, despido o jubilación.
- El interés y el contenido del empleo, y las oportunidades que ofrece para el desarrollo personal.
- El contexto ético y moral, y el valor y estatus social que proporciona el empleo.
- La participación y representación en la determinación de las condiciones de trabajo.

50

Los datos relativos a la evolución del empleo en la región alertan acerca de la gran cantidad de personas que no tienen posibilidades de optar a puestos de trabajo que reúnan total o parcialmente una satisfacción mínima en estas dimensiones. Las dimensiones de la calidad en el empleo son, por cierto, junto con el valor social del trabajo, referencias básicas para contrastar los variopintos eufemismos con que se manejan ciertas versiones liberales de la modernización productiva.

### ***1.2 División social del trabajo y las relaciones laborales***

La expansión de los mercados es una necesidad para el crecimiento eco-

nómico. Adam Smith planteó que la expansión de los mercados fomenta el incremento de la división del trabajo, considerando la industria como el motor del crecimiento económico. Los tipos de división del trabajo tienen su influencia en los sistemas productivos. La división del trabajo presupone la existencia de un código laboral consuetudinario o escrito (como parte del contrato social) que establece las condiciones en que puede comprarse o venderse el trabajo humano. La diversidad de los papeles sociales inducidos por la división del trabajo significa que los miembros de una sociedad pueden estratificarse y organizarse de acuerdo con las condiciones reales de vida y trabajo, y según la comunidad de intereses que confiere a cada uno (individuo o grupo) su rol social.

La cohesión social (frente a la exclusión social) depende de las relaciones complementarias interdependientes que se establezcan entre personas o grupos que desempeñan distintas funciones, y de las reciprocidades equitativas entre instituciones y ciudadanía, y entre ciudadanos, que garanticen patrones solventes de solidaridad y de participación democrática (igualdad de oportunidades, igualdad de trato, etc)

Las relaciones de desigualdad e inequidad amplían las brechas entre categorías y grupos sociales, y las situaciones injustas perjudican la eficiencia económica y social para la ampliación de la división del trabajo. Para superar esta limitación las socie-

dades han institucionalizado y contractualizado las relaciones laborales con el fin de garantizar los derechos mínimos y la estabilidad social. Pero los procesos de liberalización de los mercados y las tendencias flexibilizadoras y desreguladoras actuales, están provocando el aumento de sectores sociales vulnerables en un mercado incierto; ahora hay “menos instancias para intervenir y administrar el mercado de trabajo, y por lo tanto, menos posibilidades de actuar en favor de los grupos sociales más débiles” (Martínez, D. y Tokman, V., 1997).

Hay aspectos claves de los sistemas de relaciones laborales que deben incorporarse en los diseños curriculares de la formación profesional, como pueden ser la salud laboral, las condiciones y medio ambiente de trabajo, la seguridad social, la negociación colectiva, el derecho sindical, el tripartismo, el diálogo social, dándoles el tratamiento metodológico más apropiado para promover una visión integral del mundo del trabajo, de la empresa y de la producción.

La formación profesional tiene también gran importancia en el marco de los acuerdos de integración comercial, porque el currículo debe gestionarse en congruencia con las políticas comerciales orientadas a lograr el equilibrio en los términos de intercambio. No es lícito que los trabajadores de los países en desarrollo se vean obligados a producir bienes baratos, ni se les pue-

de negar la posibilidad de reprocesar dichos bienes para añadirles su propio valor agregado. Por eso, los acuerdos de integración comercial deben incluir la formación profesional como un ingrediente imprescindible en la construcción de la dimensión social de dichos procesos.

La formación profesional debe impregnarse del espíritu de calidad, productividad y competitividad que requiere la producción nacional e internacional de bienes y servicios; pero es importante que también se impregne del sentido de la dignidad del trabajo: la competitividad comercial no debe sostenerse a costa de una hipercompetencia entre sistemas nacionales de relaciones de trabajo, en donde la ventaja comparativa está a favor del país que exporta los más bajos salarios y la mayor precarización laboral, y menos del lado de países con mayores derechos o garantías dignificadoras para los trabajadores. En esta línea, al final el resultado puede ser “mayor competencia entre los trabajadores con descensos de salarios y condiciones de vida en actividades donde los capitales condicionarán la competitividad a la caída de los costos laborales y salariales” (Godio, J., 1997), y la adopción de medidas discrecionales unilaterales para proteger las economías del *dumping* social y del *dumping* ecológico.

El crecimiento económico implica para la región la urgencia de modernizar los aparatos productivos, am-

pliar los mercados y democratizar constantemente los sistemas de relaciones laborales; en este contexto, la formación profesional no debe replicar los desajustes, ineficiencias y obsolescencias de esquemas o estilos productivos anacrónicos, pero tampoco debe reproducir la desigualdad social o la polarización entre clases sino ser un agente de cambio social progresista, orientado siempre a la promoción y a la profundización democrática del desarrollo.

Si el trabajador debe ser el centro de atención de la formación profesional, entonces ésta debe posibilitar que todas las personas puedan materializar sus propios proyectos de autorrealización profesional y en consecuencia “utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo a sus aspiraciones, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades de la sociedad” (Convenio 142 de la OIT). Es decir, la formación profesional debe adecuarse al mercado y a sus transformaciones, sin olvidar que el trabajo no es mercancía y que tiene un alto valor y contenido social para la consistencia del tejido productivo, para la autorrealización (y autoestima) de los ciudadanos y para la convivencia integradora; en suma, el valor social del trabajo (además del valor de mercado, que siempre debería ser acorde con los derechos económicos enunciados en todas las Constituciones) es vital para la sustentabilidad social y para la gobernabilidad de los regímenes democráticos.

Las instituciones y los expertos en formación profesional coinciden en la necesidad de impulsar una política integral de formación de los recursos humanos; esta tarea no puede hacerse bien sin atender la perspectiva sociológica de la formación profesional, la cual puede muy bien nutrirse epistemológicamente de la sociología de la educación y de la sociología del trabajo. Hay que dilucidar con claridad si la formación profesional es un bien público incluido en la política social del Estado, o es un campo de actividades lucrativas para algunos agentes privados de formación, al que acceden con facilidad los grupos mejor posicionados en la escala social. La fórmula mixta es válida (libertad de enseñanza), especialmente si el Estado no se desentiende de su misión y asegura el acceso universal a los servicios educativos básicos de calidad que debe a la sociedad en su conjunto.

Hay cualificaciones complejas y especialidades técnicas muy ligadas a un tipo de empresa o sector determinado, en donde perfectamente tales empresas o grupo sectorial pueden gestionar y hacer su propia formación. La formación en la empresa es muy importante, y no es incompatible con la acción educativa del Estado; al contrario, el Estado debe promover y exigir (con legislación al efecto) que las empresas capaciten al personal; es frecuente encontrar convenios colectivos con un fuerte componente de formación en la empresa e incluso con modalidades educativas de carácter tripar-



tito. La visión que debe prevalecer es la de sinergia educativa centrada en el desarrollo integral (económico, humano y social), porque “ni siquiera el más estrecho utilitarismo autoriza hoy, ni probablemente autorizó nunca, a menospreciar la formación social e inquisitiva del carácter frente al aprendizaje de datos o procedimientos técnicos” (Sabater, F., op.cit.).

Un tópico interesante que maneja la OIT es el de empleabilidad. Según Pedro D. Weinberg (Cinterfor/OIT, 1998), la empleabilidad “supone más posibilidades de acertar a lo largo de la vida laboral en la transición de la escuela al primer empleo, de reincorporarse al mercado después de un periodo de desempleo, de tener una movilidad horizontal y vertical entre empresas y en cada 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”. La empleabilidad podría definirse como la “condición de empleable” de una persona, o como la “adaptabilidad a las oportunidades de empleo” que ofrece el sistema productivo. De cualquier

***Las nuevas políticas de formación profesional tratan de adecuar los programas y el currículo educativo a las transformaciones de la economía, de las empresas, y de los mercados. Los gobiernos y las empresas piden a las personas estudiar y aprender más; pero puede ocurrir que un número considerable de individuos con nuevos aprendizajes no encuentren luego empleos adecuados. Pese a exigirse más y mejores cualificaciones, las empresas no siempre se inclinan a retribuir debidamente la educación adicional de los trabajadores calificados.***

modo, el grado de empleabilidad es resultado de dos componentes: uno, endógeno, de índole personal, y que está constituido por el bagaje cultural, académico y profesional; y, el segundo, un componente exógeno, que es el mercado de trabajo (y el tejido productivo), que indica en qué y para qué se es empleable.

La formación profesional intenta conjugar ambos componentes. Se trata de potenciar (con la capacitación) el primer componente para su óptima aplicación (con el tra-

bajo) en el segundo: el componente exógeno. Esta relación entre componentes no es armónica porque empleabilidad no es sinónimo de educabilidad, ni a la inversa. Alguién puede tener un alto grado de cualificación para un puesto (o varios), pero este puesto puede tener escasa o nula demanda en el mercado. Resulta obvio que la empleabilidad es en la práctica una función adaptativa al mercado.

En general, las personas son siempre educables aunque no siempre sean empleables para las circunstancias del mercado; más aun, en entornos laborales precarios (desregulación, puestos

de baja calidad, escasez de buenas oportunidades, etc), la capacitación para la empleabilidad puede acabar siendo instrumentalizada al margen del concepto de formación (proceso) para la empleabilidad que “restablece la responsabilidad de cada individuo de gestionar su propio itinerario profesional, combinando sus expectativas y aspiraciones con las diferentes alternativas laborales, formativas y educativas existentes en la sociedad» (*op. cit.*). Los cambios mundiales están devaluando de manera acelerada los conocimientos, “saberes” y técnicas tradicionales que utilizan muchas personas, quienes sin duda deberán actualizarse y renovarse con efectividad; pero tales cambios no devalúan a las personas: esta es una falsa identificación muy ajena al espíritu de la formación profesional.

54

### ***1.3 El mercado de bienes y servicios. Reestructuración productiva y segmentación***

Es un hecho que los mercados son más fluctuantes que en épocas anteriores y con una gama más compleja de elementos intervinientes que determinan cambios sustanciales en diversos ámbitos de la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios. La internacionalización de los mercados de bienes y de consumo, el progreso tecnológico, la acelerada evolución de los productos, las fluctuaciones monetarias y las fuerzas competitivas, suponen retos ineludibles para las empresas.

Las estrategias empresariales han introducido al consumidor en la fábrica como un nuevo enfoque de competitividad. La productividad se encamina hacia la economía de variedad y los procesos tecnológicos son más adaptables; se está evolucionando de la automatización rígida a la automatización flexible. La nueva organización del trabajo ya no requiere la masificación de la mano de obra, pero si mayor participación de los trabajadores en el diseño, ejecución y evaluación de puestos de trabajo. Si los trabajadores no se adaptan a los cambios disminuirán las posibilidades de aprovechar las nuevas oportunidades de empleo y aumentarán las probabilidades de que el desempleo sea de larga duración.

La competitividad de las empresas ya no se basa en el volumen de productos o en la relación lineal precio-calidad; ahora se asienta en el consumidor (el cliente), para lo cual es fundamental tener mayor adaptabilidad y flexibilidad en la oferta de bienes y servicios, elevar la exigencia en cuanto a la funcionalidad de dichos bienes y disminuir el impacto negativo de la producción en el medio ambiente.

El factor humano se ha convertido en el eje de las estrategias de productividad; pero, con todo, la productividad no depende exclusivamente del factor humano (productividad del trabajo), sino que también depende de la inversión de capital (productividad del

capital), del diseño organizacional, de la capacidad tecnológica, y de otros factores externos como son los ajustes estructurales, los recursos naturales y la infraestructura pública. Es frecuente ver aún concepciones desafortunadas “que confunden productividad con rentabilidad o con intensificación del trabajo” (Prokopenko, J., 1987); tales criterios podrían achacar peligrosamente la baja productividad a los trabajadores, aunque las causas reales estuviesen en otros planos de gestión de la empresa, del desarrollo organizacional o de aspectos gerenciales asociados a limitaciones en la visión estratégica empresarial.

Estudiando los procesos de modernización y reestructuración productiva en la región, D. Martínez (1998) clasifica las empresas con base en dos criterios: su nivel de desarrollo tecnológico y el nivel de productividad de su fuerza laboral. La tipología resultante sirve para obtener una fuente primaria de necesidades de capacitación que puedan sistematizarse en demandas específicas de formación profesional; la heterogeneidad de la estructura productiva también determina la diversidad y características de las competencias laborales necesarias para elaborar los perfiles educativos requeridos en una empresa, en un conjunto de empresas o en un sector:

a. Empresas con tecnología avanzada y alta productividad: son las que han innovado sus sistemas de

producción y organización del trabajo (tecnología de punta). Utilizan mano de obra multicalificada y calificada.

- b. Empresas con diferentes niveles de rezago tecnológico (respecto de las tecnologías de punta) y alta productividad: éstas no han innovado sus sistemas de producción y organización del trabajo, pero utilizan mano de obra calificada.
- c. Empresas con tecnología y productividad intermedia: son pequeñas empresas tradicionales, microempresas dinámicas y algunos sectores de trabajadores independientes. Utilizan mano de obra semicalificada.
- d. Unidades productivas con atraso tecnológico y baja productividad: son un sector de microempresas, trabajadores independientes y actividades de subsistencia. Utilizan mano de obra no calificada.

Para configurar la demanda educativa no sólo hay que dilucidar acerca de los rasgos, cualificaciones y nuevos perfiles profesionales (áreas de formación) que requieren las empresas; también hay que determinar las características y magnitud de la población con necesidades de formación profesional. En el siguiente Cuadro 1 se presentan datos sobre la estructura del empleo (no agrícola) para América Latina, lo

Cuadro 1								
<b>AMERICA LATINA:</b>								
<b>ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRICOLA, 1990 - 1996</b>								
<i>(Porcentajes)</i>								
Países	Sector informal				Sector formal			
	Años	Total	Trabajador Independiente a/	Servicio Doméstico	Empresas pequeñas b/	Total	Sector Público	Grandes empresas privadas
América Latina								
1990	51,6	24,7	6,7	20,2	48,4	15,3	33,0	
1991	52,4	25,0	6,7	20,7	47,6	15,2	32,5	
1992	53,0	25,6	6,7	20,8	47,0	14,6	32,3	
1993	53,9	25,3	7,1	21,6	46,1	13,7	32,4	
1994	54,9	25,8	7,0	22,1	45,1	13,3	31,8	
1995	56,1	26,5	7,1	22,5	43,9	13,2	30,8	
1996	57,4	27,2	7,1	23,1	42,6	13,0	29,6	

Fuente: OIT, *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1997*.

## 56

que a su vez podemos relacionar con los tipos de empresas antes mencionados .

La distribución del Cuadro 1, para 1996, muestra que 29,6 % del empleo correspondería a las empresas del sector formal categorizadas en los puntos **a.** y **b.**, estimando que alrededor de 5% podrían estar entre las primeras: **a.** El 50,3 % sería el porcentaje para el sector informal (pequeñas empresas, microempresas e independientes) clasificadas en **c.** y **d.**, correspondiendo 23,1 % a las primeras y 27,2 % a las segundas. El restante 20,1 % estaría repartido entre el servicio doméstico (7,1 %) y el sector público (13 %).

Como se aprecia, un elevado porcentaje de la fuerza laboral (57,4 %) se ubica en las categorías empresariales de menor perfil tecnológico, organizacional e innovador: **c.** y **d.**, en contraste con la menor proporción de ocupados en los sectores de tecnología de punta o semirezagados, y de alta productividad: **a.** y **b.** En cuanto a la economía agrícola, aunque podrían hacerse notables excepciones (agricultura tecnificada para exportación), dependiendo de los países, su ubicación estaría en buena parte en los segmentos **c.** y **d.**, al igual que el servicio doméstico. El grueso del sector público de nuestros países (salvo en las telecomunicaciones o algún otro sector muy es-

pecializado) se ubica mayoritariamente en la categoría **b**.

Por tanto, ya tenemos una primera aproximación a los perfiles reales que caracterizan a la mayoría de los demandantes potenciales de (re)cualificaciones, en función de la distribución analizada. La oferta educativa pública deberá brindar especial atención a dichas mayorías, y generar elementos para el cambio social, con independencia de que las empresas hagan su propia capacitación, principalmente en los segmentos “a” y “b”, y de que otras entidades u organismos privados (ONG) de desarrollo socio-productivo se aboquen al trabajo educativo en segmentos ligados a sus objetivos institucionales. A continuación se pueden analizar los perfiles característicos de cada caso tipificado:

- En las empresas ubicadas en la categoría **a**., los trabajadores son más polivalentes y versátiles que en la empresa tradicional; es importante lo que son capaces de hacer, no sólo lo que saben hacer. Se incrementa la capacidad de abstracción para el personal multicalificado, el cual debe reconocer la lógica sistémica de la producción y anticiparse a los problemas. Se aumenta y refina el contenido intelectual de la actividad manual; se mezclan el hacer y el pensar. En empresas con sistemas flexibles e integrados se requiere ser capaz no sólo de manejar una va-

riedad de herramientas manuales, sino además dominar un conjunto cada vez más sofisticado de conocimientos teóricos y abstractos indispensables para comprender y utilizar las herramientas de la profesión. Las ideas forman parte ahora del arsenal de herramientas de trabajo. El personal flexible combina teoría y práctica, piensa sobre lo que hace (inclusive en las rutinas que somete a controles de calidad) y operacionaliza lo que piensa (autosupervisión asistida); también resuelve, solo o en equipo, problemas en las funciones o procesos a su cargo o a cargo de su grupo. Existen diferentes perfiles de trabajadores flexibles; cada perfil posee diferentes niveles y combinaciones de capacidad técnica, funcional y profesional. La cualificación no sólo está referida a los productos sino también a los procesos.

- En el segundo caso: categoría **b**., que son empresas de servicios, productoras de bienes de equipo y exportadoras de productos primarios, y con sistemas de organización fordista y neotaylorista (tecnología tradicional), la demanda de competencias no propende a la innovación, pero el personal necesita dominar bien la ejecución de todas las operaciones y rutinas para las cuales se ha contratado, sin necesidad de manejar toda una secuencia global o de ejercer con-

troles de calidad autónomos. Tampoco es imprescindible que todo el personal esté calificado.

Hay actividades de exportación de productos primarios (intensivas de mano de obra) en las que se aprecia un incremento de la demanda de trabajadores poco o nada calificados; por el contrario, en la exportación manufacturera ha aumentado la demanda de personal calificado y semicalificado, aunque hay industrias donde esta demanda de competencias laborales es relativizable según el sector y el tipo de empresa (por ejemplo, la maquila textil de Centroamérica; no así la maquila electrónica). La cualificación en esta categoría de empresas se orienta más al campo de las habilidades básicas que se perfeccionan con mini-programas de capacitación y que no requieren un grado alto o medio de especialización.

- En la categoría *c.*, constituida por pequeñas empresas y microempresas más dinámicas, muchas de las cuales trabajan en regímenes de subcontratación para medianas y grandes empresas, el personal requiere realizar con eficiencia y eficacia la tareas para las cuales se ha especializado, en función de la capacidad tecnológica de la empresa. Como suele ocurrir que los trabajadores son parcial (socios) o totalmente (dueños) del negocio, otro componente a considerar para

su cualificación es el relativo a la gestión de pequeñas empresas, manejo contable y administrativo, gestión crediticia, etc.

- En el cuarto caso: categoría *d.*, se agrupan unidades productivas familiares para la supervivencia, gran parte de las microempresas informales y los trabajadores independientes no calificados (autoempleo, cuentapropistas, etc). La demanda de cualificación en este sector estaría asociada a las carencias de alfabetización y educación básicas, a la escasa o nula escolarización, al analfabetismo funcional y al tecnológico. En principio, la formación profesional tiene aquí un vasto universo de trabajo, aunque no claramente viable y delimitable ya que la heterogeneidad productiva se multiplica por la heterogeneidad sociocultural y educativa.

Caracterizar con más detalle las demandas de cualificación en el sector informal (lo que es imprescindible para diseñar e implementar un programa de formación profesional, formal o no formal, focalizado y relevante para una transformación cualitativa, producto de la adquisición de aprendizajes significantes) puede ser valioso a nivel de hipótesis proximal, pero es una de las dificultades más duras con que se enfrentan las instituciones educativas. Porque la demanda educativa informal es multidimensional, diversa,

muy dispersa, con muchas zonas grises y, también por ello, bastante inaprensible; a esto hay que agregar el hecho de las condiciones de pobreza y marginalidad que padece el grueso del sector informal en muchos países, y cuya formación integral, significativa y liberadora (de la miseria y la marginalidad) es posible si hay una política integral a gran escala, suficientemente adaptable, financiable y adecuadamente sostenible en el tiempo para desarrollar un proceso gradual de amplio espectro cuyos resultados se esperarían a mediano y largo plazo.

Algunas experiencias optimistas con grupos informales muy concretos (vendedores ambulantes, servicios de limpieza, etc), han alentado el patrocinio de proyectos de cooperación con un fuerte componente educativo. Ciertas metodologías utilizadas, más que aprehender y revelar las características presentes y prospectivas de la demanda educativa, lo que han hecho (y es un esfuerzo nada desdeñable) es uniformizar algunos rasgos básicos de la demanda y tratarla de forma colectiva con paquetes de pautas informativas y organizacionales para un mejor funcionamiento de la unidad de producción (o comercialización);

pero, se han centrado más en procesos informativos (semi-instructivos, o de adiestramiento inmediato) que formativos. Desde luego que la formación como proceso para la adquisición proyectiva de competencias, para la atención e inducción didáctica personalizada, y para el encadenamiento socioconstructivo de los aprendizajes, no ha sido hasta ahora la que ha impreso su sello en esos programas. Es comprensible, sin embargo, que tales resultados están condicionados por la necesidad de una buena dosis de pragmatismo y realismo, y por la urgencia con que tales grupos informales reclaman la resolución de sus agudos problemas.

Está claro que el papel de la formación profesional en el sector no es-

estructurado es muy importante si se asocia a políticas globales, sectoriales o focales (productivas, tecnológicas, industriales) de creación y promoción de empleo, o de mejoramiento productivo. De esta forma es más clara la incidencia transformadora de la formación profesional y su peso específico para coadyuvar a los objetivos y planes integrales de desarrollo en este sector. Por el contrario, las acciones educativas fragmentarias, margi-

***Las nuevas necesidades de capacitación ya están siendo abordadas con modalidades novedosas por las entidades educativas y las empresas. Por tanto, el diseño de las políticas nacionales en esta materia y la gestión compartida para su implementación con empresas y sindicatos, brinda un espacio constructivo para el diálogo social que, en algunos países de la región, ya tiene un carácter permanente y ha sido institucionalizado al más alto nivel.***

nales o disgregadas en este sector, no podrían producir cambios estructurales.

Porque cabe preguntarse hasta qué punto los problemas reales del sector informal son problemas de formación profesional y se resuelven con ella. Hay quienes insisten en que cualquier formación siempre es mejor que la ausencia de ella, pero esto hay que matizarlo bastante porque “es importante no formar trabajadores para empleos que no puedan ejercer, no sólo porque es un despilfarro económico sino para evitar la desilusión a que están condenados los jóvenes que reciben una formación inútil” (OCDE, 1984). En efecto, formar para empleos que no van a existir, o para empleos sin perspectivas, precarios o esporádicos, es sencillamente ayudar a la implantación de un currículo oculto que tiene “objetivos más o menos vergonzantes que subyacen a las prácticas educativas y que se transmiten sin hacerse explícitos por la propia estructura jerárquica de las instituciones” (Sabater, F., op. cit.).

Pedro Daniel Weinberg y Fernando Casanova (Cinterfor/OIT, 1996) plantean que las acciones formativas para el sector informal deben dirigirse siguiendo tres tipos de estrategia:

- i. Las encaminadas a estabilizar el empleo y a mejorar las condiciones de trabajo, producción e ingresos de grupos ligados a actividades de subsistencia. Aquí están

incluidos grupos como vendedores ambulantes, servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia.

- ii. Las dirigidas a facilitar la transferencia (o transición) del sector informal al formal. Los sujetos de formación serían trabajadores con mejores niveles educativos y experiencia, para los cuales se han identificado previamente espacios de inserción, ya sea como asalariados o como microempresas estables en el sector formal.
- iii. Las orientadas a consolidar, modernizar y expandir los subsectores del sector informal con potencialidad desarrollable, con cierta capacidad de acumulación, ahorro y reinversión tanto para mejorar su capacidad tecnológica como para crear nuevos empleos.

Si bien esta triple estrategia es lúcida y acertada, su puesta en práctica puede encontrarse, sin embargo, con algunos de los obstáculos ya comentados anteriormente. Por ejemplo, cuántas personas, de qué estratos y condición socioeconómica, y con qué modalidad de intervención formativa, serán beneficiadas democráticamente con cada estrategia.

En el primer caso, estabilizar el empleo en los sectores aludidos es interesante siempre y cuando ello no signifique el estancamiento en un peldaño más alto para todos aquellos gru-



pos que no tengan posibilidades (y que podrían ser la mayoría) u oportunidades de ser considerados para la segunda estrategia, debido a la falta de políticas integrales a tal fin (muy a pesar de la buena voluntad y recomendaciones de las instituciones de formación profesional).

Aún hay varios aspectos que estudiar con los afectados y sus poco cohesionadas organizaciones, (y con las asociaciones de empresas y microempresas, con ONG y organizaciones sindicales que desarrollan trabajos organizativos en el sector, con alcaldías, ayuntamientos o autoridades municipales), sobre los proyectos curriculares mínimos que habrá que poner en marcha para mejorar la posición de estos grupos sociales, de cara a su movilidad ascendente (trayectoria profesional); y mucho que debatir acerca de cómo hacer coherente la microplanificación con la macroplanificación educativa, de cómo investigar las auténticas demandas educacionales del sector, o de cómo establecer prioridades estratégicas (antropocéntricas), y la selección de beneficiarios, etcétera.

En el segundo caso, la inserción en la economía formal depende de factores complejos y condicionamientos estructurales muchas veces independientes de la cualificación que pueda proveer la formación o la asistencia técnica. Como observa D. Martínez: “Si bien no se debe descartar la posibilidad y la conveniencia de que los

trabajadores de estas unidades puedan llegar a ocuparse en el sector formal, es evidente que la limitada demanda de empleo proveniente de un sector en pleno proceso de transformación restringe seriamente esta opción, al menos a corto y mediano plazo”. De nuevo toma relieve la importancia de que exista una política coherente (fundamentalmente de empleo) para el desarrollo del sector y su fusión paulatina con la economía formal.

La tercera estrategia enunciada está precisamente referida a esto último, es decir, a la integración del sector a partir de la modernización de las unidades productivas con potencial desarrollable. Queda siempre la inquietud sobre qué pasará con las unidades que no tienen ni pueden tener tal potencial en vista de sus circunstancias de desahucio y de supervivencia límite: ¿Quedan a merced de recibir una oportunidad en la estrategia número uno, o habrá que hacer programas que hagan aflorar gradualmente tales potencialidades? ¿Podrán esas personas encontrar una trayectoria educativa donde autoconstruir sus propios aprendizajes abiertos, y será dicha trayectoria susceptible de mayor enriquecimiento por la vía de la formación continua?

El factor de organización y autoorganización del sector no estructurado es una de las formas en que pueden empezar a resolverse los obstáculos y riesgos mencionados. No parece muy

viable pensar en brindar una formación profesional integral, proyectiva y flexible en un sector fragmentario, desorganizado y desagregado social, económica y productivamente. Si esa formación para la auto-organización, la inserción laboral y la autorrealización, implica un aprendizaje de conocimientos y habilidades que faculten para la polivalencia, la multifuncionalidad, la resolución de problemas, la interiorización de los valores de una cultura productiva de calidad, y para aprender a aprender (que es ante todo aprender a pensar sobre lo que se piensa), salta a la vista que los proyectos curriculares no podrán ser, ante tan ambiciosos objetivos, de carácter cortoplacista, coyuntural u ocasional; se requerirán procesos de formación continua y de formación permanente; no sería extraño que en muchos casos se tuviera que pasar por programas de (re)alfabetización. Una formación profesional que promueve la calidad no puede estar relacionada en la práctica con perspectivas de empleo precario, pues en tal caso se tendría una flagrante paradoja de la calidad.

#### **1.4 La política económica**

La política económica tiene una notable incidencia en el mercado de bienes y servicios, en el empleo y en el consumo nacional. Las políticas monetarias (tipos de interés, condiciones crediticias, devaluaciones) influyen en los sectores económicos sensibles a los tipos de interés; la política

fiscal (tributos, impuestos, gravámenes y desgravámenes, regulaciones antimonopólicas), influye en la demanda agregada (gasto social que realizan las familias, empresas y gobiernos) y ayuda a determinar la distribución del gasto entre los bienes privados y los colectivos; las políticas de precios (salarios reales, canasta básica, etc.), son intentos de controlar la inflación sin experimentar los elevados costos de la recesión o el desempleo; las políticas comerciales (fijación de tipos de cambio, aranceles, cuotas, subsidios, normas de calidad, etc.), tienen un fuerte impacto en las empresas, aunque con diferencias según el tipo y categoría productiva. Hay políticas sectoriales para regular o fomentar la actividad económica en ciertos ámbitos productivos (políticas agrícolas, urbanísticas, industriales, etc.). Las políticas de ajuste han tenido también su impacto en la evolución de la producción y en el mercado.

La política económica desempeña un papel crucial para las empresas, en un contexto de mercados abiertos donde el referente principal son los precios internacionales, y donde las fuerzas competitivas, los mercados y las inversiones se encuentran en una encrucijada tecnológica. Las empresas podrán o no innovar sus sistemas de producción/organización, pero del éxito o fracaso en mantenerse y crecer en ese entorno abierto dependerá en gran medida la creación de empleo o el aumento del desempleo. Todo ello reper-

cute directa o indirectamente en la demanda de cualificaciones de las empresas.

Una política de mercado de trabajo bien diseñada puede responder a la vez a los objetivos de eficiencia y de equidad, y puede reorientar en cada coyuntura la demanda de competencias laborales de suerte que haya un buen balance entre la pertinencia de la formación para las exigencias del mercado y su nivel de significación para mejorar la empleabilidad y la movilidad profesional de los trabajadores. De otro modo la interdependencia creciente de la economía mundial y la intensificación de la competencia en el mercado de trabajo pueden provocar efectos que aumenten la vulnerabilidad de amplios grupos sociales.

La política de mercado de trabajo se inscribe en el contexto más amplio de las políticas económicas, sociales y educativas. Las medidas que mejoran el funcionamiento del mercado de trabajo, que refuerzan la oferta de mano de obra y facilitan la adaptación a los cambios estructurales, evitan el riesgo de ver comprometida una expansión duradera del empleo. Y cuanto más se asegure la política macroeconómica un crecimiento no inflacionario, tanto mayores serán las opciones de empleo e inserción en la vida profesional.

### **1.5 La cultura productiva**

Estamos asistiendo a notables cambios en la cultura productiva de las

empresas. Los valores del fordismo y el neotaylorismo están a la baja, a pesar de su extendida y vigente pervivencia. Hay signos elocuentes del advenimiento de la cultura de la calidad, la excelencia y la efectividad. Los cambios en las empresas han producido una percepción generalizada de la existencia de nuevos y mejores métodos de organización del trabajo, de protección al medio ambiente y de mayor identificación de los trabajadores con los objetivos de las empresas, siempre que estas no sean manejadas como centros deshumanizados de costos. Existen nuevos valores relacionados con la eficacia, la eficiencia, la creatividad, la disponibilidad, el afán de superación, el trabajo en equipo, la habilidad y condiciones para la comunicación (comunicabilidad), la adaptabilidad, la agilidad mental, la resolución innovadora de problemas, etc.

Pero también hay patrones tradicionales cuya resistencia inercial se deja sentir en muchos sectores. Los esquemas rígidos, la pasividad ante las ineficiencias institucionalizadas, la burocratización obsoleta, el anacronismo de métodos de organización y gestión de las empresas, y la visión atomizada de los puestos de trabajo, son rasgos aún presentes en muchos contextos productivos.

Tampoco puede dejar de advertirse la mediatización de los nuevos valores por parte de ciertas corrientes neoliberales que ponderan de hecho el valor mercantil del trabajo (subestiman-

do su valor social), y depositan en el mercado la confianza para la mejor asignación de los recursos, siguiendo el paradigma de la (hiper)competitividad combinada con las leyes de la oferta y demanda. Se pregonan la necesidad de trabajadores competitivos, en lugar de competentes (como corresponde a las personas, que no son productos o precios “competitivos”), y justifican la competitividad sin control como el ambiente natural para sobrevivir en los mercados. Se adversan las cláusulas sociales en los acuerdos de integración, pues se ve en ellas un peligro potencial de proteccionismo encubierto para obstruir la libre competencia de los mercados. En esta visión la formación profesional no es más que una herramienta económica para el incremento de la productividad; incluso su validez y pertinencia está en función exclusivamente de ella.

La innovación exige a la formación profesional trascender el instrumentalismo al que a veces se remiten sus programas; la cultura de la modernización productiva “no puede abordarse desde programas de capacitación tan centrados en la habilitación para determinados puestos de trabajo”. (P.D. Weinberg, 1997)

La nueva cultura productiva deberá hacer compatibles los retos de la competitividad con los de la equidad. Para empezar será necesario superar los enormes déficit educativos acumulados durante años que se reflejan en los analfabetismos funcionales y tec-

nológicos, y que agravan las demandas de cualificaciones y competencias laborales. Además es necesario promover la cultura del diálogo y la negociación social, y de la planificación participativa.

## 2. TENDENCIAS ACTUALES EN LA GESTIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Los sistemas de formación profesional se están preocupando por hacer congruente la oferta educativa con la demanda real de cualificaciones, en vista de los desfases que se observan entre los perfiles de la fuerza laboral, la demanda de las empresas, y la escasa información existente sobre los empleos disponibles y las características de la gente que busca empleo (bolsa de empleo). Se evidencia la necesidad de tener un sistema de información sobre el empleo (algunos países ya han mejorando sus fórmulas a este respecto).

La formación tradicional está perdiendo peso en relación con la formación complementaria para trabajadores ya vinculados al mercado laboral. La formación profesional se está extendiendo a mandos medios y técnicos superiores, además de a los tradicionales calificados y semicalificados.

Se está haciendo una transferencia progresiva de responsabilidades de formación profesional a las empresas, lo que introduce variaciones en el rol

tradicional de las instituciones oficiales de formación profesional mediana y pequeña empresa se están convirtiendo en un destinatario cada vez más atendido por la formación profesional, así como los grupos de trabajadores desempleados que fueron desplazados por la reconversión laboral y las privatizaciones, y que hay que reinsertar en la estructura productiva.

Se ponderan los programas de formación que tienden a buscar espacios alternativos para brindar opciones de continuidad educativa en donde los adultos puedan mantenerse actualizados o en un esquema de formación permanente. Los programas de formación profesional se están elaborando de forma que se complemente lo educativo con el asesoramiento técnico y otros servicios, asumiendo con integralidad un papel más activo frente a los retos del desarrollo productivo. Se están focalizando dichos programas en las áreas donde hay potenciales beneficios sociales, imperfecciones del mercado que deben ser atacadas con formación, y deficiencias en la oferta y demanda de capacitación en el sector privado.

Se busca predisponer el sistema de formación profesional para atender las señales del mercado, para anticiparse a la aparición de problemas productivos. Ello supone mejorar el sistema de planificación de la formación profesional, la investigación de mercados, la investigación de necesidades educativas, racionalizar el uso de infraestructuras, perfeccionar la función docente

y diseñar una oferta más flexible de servicios, fruto del trabajo estrecho con los interlocutores sindicales y empresariales. También se tiende a la coordinación educativa interinstitucional y a rentabilizar la capacidad formativa del sector privado.

La gestión de la formación profesional se caracteriza ahora por un triple enfoque de opciones que, según Weinberg y Casanova, (Cinterfor/OIT, *op. cit.*) son: sectorialización, verticalidad e integralidad. La oferta se gestiona orientada estratégicamente por la demanda y sus tendencias.

### 3. FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA REGIÓN

En América Latina los países tienen diversas fórmulas para la financiación de la formación profesional. En relación con las fuentes, existen tres modalidades:

- i. Asignaciones con cargo al presupuesto general del Estado: Argentina, Chile y Uruguay.
- ii. Contribuciones obligatorias de las empresas, proporcionales a la masa salarial: Bolivia, Brasil Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.
- iii. ingresos directos: ICID, México y SENCICO, Perú; o convencionales: ICIA y CICATEX, México.

La forma más frecuente de intervención estatal en el mercado de la formación profesional es a través del financiamiento de actividades privadas, mediante subsidios a la oferta o demanda de dichos servicios. Estos subsidios son de tres clases:

- i. A la oferta de servicios de formación, ya sea a instituciones oficiales (en casi toda la región) o a organismos privados (SENCE, Chile).
- ii. A la demanda de servicios por parte de las empresas, ya sea por franquicias tributarias (Argentina y Chile) o aplicando contribuciones obligatorias de las propias empresas (Brasil, Guatemala y Venezuela)
- iii. Subsidios a consorcios de empresas que tiene su propios centros de capacitación (México y Paraguay).

66

#### **4. PARTICIPACIÓN SINDICAL EN LA GESTIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

##### ***4.1 La participación sindical***

La participación sindical en la gestión de la formación profesional es imprescindible para garantizar la pertinencia, oportunidad, proyección, calidad e impacto de los planes y programas educativos.

Desde luego, la tesitura más deseable es que, a nivel nacional, el diálogo social haya favorecido previamente la concertación acerca de aspectos capitales del modelo de desarrollo, en especial lo referente a los planes de desarrollo, las políticas de mercado de trabajo y empleo, y las políticas de inversión y formación de recursos humanos. Este es el marco de trabajo idóneo para que los actores del tripartismo consoliden un modelo abierto de formación profesional acorde con las aspiraciones nacionales.

La participación en la gestión requiere cuadros sindicales preparados en la materia, capaces de formular, proponer y negociar políticas de formación profesional nacional, sectorial o local. El modelo de desarrollo que propugna el sindicalismo debe tener una ubicación privilegiada para la formación profesional, asignándole el papel que las organizaciones sindicales estimen más conveniente según su propia visión e interpretación del mundo del trabajo y la producción, y según los análisis sindicales de la política económica, la división del trabajo, la cultura productiva, el mercado de bienes y servicios, y los cambios y reestructuraciones de la empresas, entre otros factores a considerar. El caso del sector no estructurado es un tema para tratar como parte integral de la renegociación de la división del trabajo.

Todo ello presupone tener una noción sindical clara del modelo de formación más conveniente para las em-

presas, la sociedad y los trabajadores, y tener criterio suficiente para determinar las verdaderas necesidades de cualificación, las prioridades geográficas y sectoriales, las actividades educativas estratégicas (para fomentar la calidad y excelencia profesionales, para aumentar la productividad, y para mejorar la cualificación de los recursos humanos de cara también a elevar la competitividad de las empresas), las modalidades flexibles, las proyecciones curriculares para el sector no estructurado y los grupos vulnerables, y la estrategia formativa acorde con las políticas de (pleno)empleo, ingresos y erradicación de la pobreza.

Es conveniente promover los intercambios, puentes, homologaciones y nexos de la formación profesional con universidades, empresas y entidades académicas públicas y privadas, fomentando también en la negociación colectiva la formación profesional, y comprometiendo a otras instancias políticas con atribuciones en la planificación del desarrollo. La sinergia educativa centrada en el desarrollo, consonantemente enriquecida por una sinergia política favorable, puede convertir la sociedad en una entidad dinámica de aprendizaje continuo.

La participación sindical en las distintas instancias bipartitas o tripartitas de gestión de la formación profesional, tiene que ser también una garantía del control de calidad de dicha gestión. Los representantes sindicales

deben estar en capacidad de gestionar y realizar estudios para establecer las interrelaciones entre las formas de trabajo y las fuentes de trabajo.

La preservación del valor social del trabajo es algo esencial; el sindicalismo puede muy bien ser la voz de los que no la tienen (sector informal, grupos vulnerables, etc), y debe organizar sindicalmente a esos sectores para incluir sus intereses en el sistema de formación profesional, aparte de recoger sus demandas educativas y darles el tratamiento pedagógico que mejor resuelva sus carencias y faculte su participación en la transformación social.

Hay que preservar el valor social de la educación: ninguna tarea educativa, por pequeña que sea, debe ser desprovista de su especificidad humanizadora. ¿Qué tipo de actividad educativa sería aquella que no creara una conciencia de la significación del aprendizaje y una vinculación intersubjetiva con otras conciencias y con la conciencia colectiva? Evidentemente sería una actividad obcecada por adaptar las personas al mercado, a la ganancia y al lucro, pasando por alto que la formación profesional no sólo prepara para el desempeño de un trabajo, sino además para una larga lista de interacciones sociales en las empresas y su entorno, fruto de las cuales surge la cultura productiva y laboral. Por tanto “trabajo y ciudadanía, competencia y conciencia, no pueden ser vistos como dimensiones distintas, y recla-

man un desarrollo integral del individuo que es al mismo tiempo trabajador y ciudadano, competente y consciente” (OIT, 1998).

En el sector no estructurado la formación profesional debe tener una orientación social y productiva que los propios beneficiarios asuman como realmente válida; hay que tomar en cuenta que numerosas actividades de muy baja productividad del sector informal poco van a aumentar su rentabilidad por más formación “para el puesto o unidad de producción” que se le dé a los afectados. Si bien es cierto que las carencias formativas son un obstáculo para el progreso individual y colectivo de los trabajadores y, por ende, de las empresas, no puede olvidarse que tales carencias no son la causa estructural de las crisis del empleo o de las graves problemáticas socio-productivas que aquejan a muchos países, y que se originaron a partir del orden socioeconómico prevaleciente, de las imperfecciones y saturaciones del mercado, y de la incapacidad del sistema productivo para generar oportunidades de empleo de calidad, entre otras razones de políticas.

No es fácil convencer a los trabajadores más desprotegidos del sector informal de que la capacitación les ayudará a mejorar su situación, si su experiencia histórica los inclina al escepticismo, o si el orden socioeconómico excluyente, en el que tanto llevan subsistiendo, no presenta, para ellos, posibilidad alguna de cambio.

¿Cuánta formación necesita recibir esa gran parte de la población informal que trabaja en actividades de supervivencia diaria, en condiciones infrahumanas, para elevar significativamente su productividad y ser competitivos? ¿Cuánto tendrán que aumentar su productividad para ser competitivos si el mercado no les ofrece otra oportunidad que justamente los nichos marginales que están explotando y que son poco remunerativos? ¿Deberán conformarse con recibir una “limosna educativa”, con la que, en teoría, incrementar su productividad para obtener como mucho algún alivio transitorio de la pobreza? ¿Qué procesos de formación habría que poner en marcha para provocar un salto cualitativo socioproductivo y sociocultural de los grupos peor situados en este sector? ¿Qué reorientaciones del gasto público serán necesarias para acometer estos desafíos?

Es necesario hacer mayor hincapié en la formación sobre los aspectos humanos y sociales de las empresas que son determinantes para la democratización de las relaciones colectivas de trabajo: “la importancia de los factores humanos (motivación, comunicación, satisfacción laboral, normas de grupo) en la producción es un elemento básico de la teoría administrativa moderna y está relacionada con la democratización de las estructuras laborales” (OCDE, 1987). Se trata de integrar a los trabajadores en la cadena productiva, no de encadenarlos a la misma. En esta labor el sindicalismo puede dar aportes sobresalientes.



La formación profesional es un tema propicio para el diálogo social. Los avances en esta materia pueden a su vez permitir la reconstrucción de otras negociaciones que se van quedando estancadas y que están vinculadas con las relaciones laborales. Por ello las políticas educativas deben tener áreas claves de convergencia con las socioproductivas. En contextos de desregulación, de flexibilización contractual precarizante, de altas cotas de informalidad y subempleo, de deterioro en las condiciones de trabajo y vida, de ausencia de salud laboral, de exclusión de la seguridad social, es difícil imaginar que la formación profesional posibilite el acceso consolidable al empleo de calidad/proyección, la inserción profesional con perspectivas de ascenso social, y menos aun que sea un agente de transformación societal. Empleabilidad, educabilidad y sociabilidad son tres ejes (procesos) que las políticas de formación profesional deben interrelacionar y hacer converger en la línea de objetivos del desarrollo sustentable.

El papel del Estado y del tripartismo en el desarrollo de la formación profesional es muy importante. La participación estatal en su coordinación, a nivel nacional, puede evitar los siguientes riesgos:

- que las empresas sólo inviertan en la formación de su personal ya que tal formación es la que les reporta beneficios de incremento de productividad;

- que los trabajadores menos calificados y de menores ingresos no puedan invertir en su propia formación, aunque pudiesen beneficiarse de ello;
- que la formación profesional, como parte de la política social, no pueda coadyuvar sustantivamente a la estabilidad, al progreso tecnológico y la modernización productiva de toda la sociedad, evitando disparidades o privilegios particulares.

También será provechoso vincular convenientemente la formación sindical y la profesional (interconexión de programas). Las redes educativas sindicales pueden ser un complemento útil. Asimismo, los servicios especiales de formación e información en materia de formación profesional para afiliados y cuadros, pueden ser parte de los programas de servicios sindicales (sindicalismo de servicios).

Las actividades de innovación, a nivel de gestión, también pueden ser iniciativas a tomar por los representantes sindicales; tal es el caso de la participación institucional del sistema de formación profesional en los programas de Investigación y Desarrollo (I&D) que realizan las empresas y las universidades, y en los que es factible, en fases preparatorias y de laboratorio, o de pruebas piloto, tener intercambios y actividades compartidas.

La gestión de los sistemas de formación profesional, con participación

de los agentes sociales, debe procurar la actualización constante de los currículos educativos, lo que puede hacerse constituyendo observatorios descentralizados para constatar, verificar y evaluar la evolución de las competencias profesionales en las empresas y sectores; sería muy útil disponer de un banco de datos donde se operacionalice toda la información procedente de tales observatorios. En cuanto a la certificación de competencias, es importante que se pueda acreditar en el sistema la cualificación profesional fruto de la experiencia laboral, y que existan justas y transparentes equivalencias para facilitar, en los acuerdos de integración, la libre circulación de trabajadores.

#### **4.2 La cooperación técnica**

70

El papel de la cooperación técnica nacional e internacional está orientado por la necesidad de fortalecer a los actores del mundo del trabajo (conforme a los principios del tripartismo), y a brindar asistencia técnica, formación y financiación para programas de mejoramiento institucional, para proyectos socioeconómicos con gruesos componentes de formación profesional (granjas-escuela, escuelas-taller, escuela-empresa, etc), para el asesoramiento metodológico, y para la investigación e innovación curricular y pedagógico-didáctica de la formación profesional.

En el caso de las organizaciones sindicales, la OIT pone a su disposi-

ción una amplia variedad de recursos que incluyen bibliografía, investigaciones aplicadas y asistencia en la formulación de programas formativos que han de materializar los propios sindicatos, para que se integren al sistema de formación sindical y profesional de las centrales obreras. Se presta asesoría a los representantes sindicales en comites mixtos, en comités tripartitos y en estructuras de decisión sobre la formación profesional. Se suelen hacer eventos educativos especiales organizados por la OIT, de carácter nacional, subregional o regional, donde el sindicalismo reflexiona y debate sobre aspectos medulares de la formación profesional, y donde se dan insumos técnicos sobre la materia, sobre experiencias sindicales en otros lugares y sobre políticas de acción institucional. La OIT brinda también su colaboración en el marco de proyectos específicos de apoyo técnico para el movimiento sindical.”

#### **Referencias bibliográficas**

- Cinterfor. *Formación para la empleabilidad: entre la eficiencia económica y la equidad social*. Montevideo, 1998.
- . *Formación y trabajo: de ayer para mañana*. Montevideo, 1996
- Godio, J. El Mercosur: evolución institucional y papel de las organizaciones sindicales. En: *Educación obrera: El Mercado Común del Sur. Mercosur*, Ginebra, OIT, n° 4, 1997. p. 28-42.

- Martínez, D. *Transformación productiva y cualificación laboral en América Latina*. Lima, OIT, 1998.
- Martínez, D. y Tokman, V. Los temas laborales en el Mercosur. En: Educación obrera: El Mercado Común del Sur. Mercosur, Ginebra, OIT, n. 4, 1997. p. 1-16.
- OCDE. *Jóvenes sin empleo: tres estrategias*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. 1984.
- . *Políticas de educación y aprendizaje*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1987.
- OIT. *América Latina y El Caribe: Los desafíos laborales de la próxima década*. Lima, 1998.
- . *Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*. Santiago de Chile, 1998.
- . *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*. Lima, 1997.
- Prokopenko, J. *Gestión de la productividad*. Ginebra, OIT, 1987.
- Sabater, F. *El valor de educar*. Barcelona, Ariel. 1997.
- Weinberg, P.D. El Mercosur y la formación profesional. En: Educación obrera: El Mercado Común del Sur. Mercosur, Ginebra, OIT, n° 4, 1997. p. 54-62.

**EL PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES  
DE TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA  
PARA SU PARTICIPACIÓN EN EL DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO  
Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN LA REGIÓN**

El *Proyecto RLA/95/M08/SPA* se inscribe en el marco de acuerdo de cooperación internacional firmado entre España y la OIT, y está financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Es de carácter regional y está diseñado para contribuir a la profundización democrática de los países latinoamericanos, a partir de la promoción del diálogo social tripartito, el cual se considera necesario para el progreso socioeconómico con equidad y para favorecer los procesos de modernización de los aparatos productivos nacionales y del sistema de relaciones laborales, salvaguardando siempre la dignidad del trabajo. Da prioridad al fortalecimiento institucional de las organizaciones sindicales en cuanto a su capacidad de análisis, discusión, propuesta y negociación de políticas sociolaborales y económico-productivas.

Este Proyecto regional es ejecutado por la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), de la Sede Central de la OIT, en colaboración con la Oficina Regional de la OIT, con sede en Lima.

**Objetivos de desarrollo.** Contribuir a la consolidación del proceso democrático en los países de la región, promoviendo el diálogo social para un crecimiento económico enmarcado en la equidad. Se da prioridad al fortalecimiento y modernización de las organizaciones sindicales en cuanto a su capacidad de análisis, discusión, propuesta y negociación de políticas nacionales para participar en el diálogo social a todos los niveles.

**Objetivo inmediato.** Adquisición por parte de las organizaciones sindicales de los elementos técnicos para participar en la formulación, discusión y negociación de políticas nacionales en las instituciones de diálogo social.

**Resultados**

**Resultado No. 1**

- Marco conceptual elaborado y consensuado con las organizaciones sindicales, para impulsar los procesos de diálogo social en la región.
- Derechos laborales promovidos a través de la formación de dirigentes sindicales.

**Resultado No. 2**

- Dirigentes sindicales formados/as para la discusión y negociación de políticas nacionales en temas de diálogo social y de integración.
- Red de coordinación entre las organizaciones sindicales y las instituciones de educación superior, técnica o especializada que puedan dar asistencia sostenida a las centrales sindicales.

**Resultado No. 3**

- Equipos de formadores/as funcionando en los centros de formación e investigación de las centrales sindicales, preparados/as para elaborar políticas, estrategias y programas de educación obrera para el diálogo social.
- Mecanismos e instrumentos puestos en marcha para obtener un sistema permanente de formación sindical.
- Formadores/as sindicales preparados para planificar, realizar y evaluar programas y acciones educativas.

**SUBREGION I** (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). Actividades educativas con una visión interdisciplinaria en tres áreas prioritarias para el sindicalismo subregional:

- Derechos humanos y sindicales /Derecho laboral;
- Diálogo Social, productividad, empleo e ingresos;
- Globalización, integración y equidad /democratización económica.

**SUBREGION II.** (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Proceso sistemático de formación de formadores para el diálogo social, a partir de un diagnóstico de los sistemas formativos de las organizaciones sindicales.

Es tarea esencial del Proyecto iniciar la preparación de formadores/as. Los equipos de formadores son el soporte vital del sistema de formación sindical para resolver (vía educación obrera), buena parte de las insuficiencias técnicas y conceptuales que luego condicionan negativamente las relaciones intersectoriales.

El contenido temático de los cursos de formación de formadores para el diálogo social, consta de dos partes:

- Una, pedagógica, para dotar y/o reforzar a los/as formadores/as de las habilidades y herramientas metodológico-didácticas necesarias para multiplicar y socializar el conocimiento, dentro de una visión integradora que concibe democráticamente la educación como un beneficio para todos/as los/as trabajadores/as, lo que exige en consecuencia estructuras formativas modernas, eficaces y eficientes, donde sea posible sincronizar la macroplanificación con la microplanificación educativa.
- Una parte especializada, estructurada modularmente por temas nucleares, que se escogen y diseñan en cada país de acuerdo a las necesidades de las centrales, la realidad nacional y la coyuntura social. Podrán elaborarse módulos temáticos sobre productividad, empleo y salarios, trabajo infantil, el trabajo femenino, mercado de trabajo, globalización, integración, etc.

**SUBREGION III** (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Las actividades educativas están referidas al mercado de trabajo, las transformaciones productivas, las políticas de empleo y los derechos del trabajo, en el contexto del diálogo y la negociación social.”