

Desarrollo de Recursos Humanos y Formación en América Latina

Documento emanado de la Reunión Consultiva Tripartita sobre el Desarrollo de Recursos Humanos y la Formación para una selección de países de América Latina (Montevideo, 6-9 de julio de 1999).

Este documento tiene el propósito reseñar las principales líneas de discusión en torno a los temas abordados en la citada Reunión Consultiva, y lo que en el texto se expresa no pretende erigirse en recomendaciones sino que es el resultado de un esfuerzo por expresar en síntesis la riqueza del intercambio realizado a lo largo del evento.

1. Escenarios futuros para la formación en América Latina

El desarrollo de la Reunión Consultiva fue, entre otros aspectos, un esfuerzo por avanzar en una visión de futuro de la región en materia de formación. La consideración de aquellos factores que actualmente vienen a condicionar las estrategias de desarrollo económico y social de los países y, por esa misma vía, a los escenarios posibles de la formación, no fue obstáculo para que los participantes plantearan, a partir de sus respectivas experiencias nacionales, alternativas que demuestran la capacidad de iniciativa existente en la región.

En tal sentido, y a más allá de los distintos temas particulares abordados, es posible extraer una serie de elementos que permiten establecer la existencia de ejes conceptuales que, más allá de las naturales diferencias entre los países, pueden constituir señas comunes de identidad en los caminos que la formación regional ha comenzado a recorrer.

Un primer aspecto que integra dicho eje, radica en la noción de la formación como un proceso de inversión individual y colectiva, y que se relaciona simultáneamente con los objetivos del acceso de las personas a más y mejores oportunidades en materia laboral, profesional y social, así como con el desarrollo de las condiciones de competitividad entendida de forma sistémica.

Implica también, y en segundo término, la consideración de las diversas necesidades sociales y económicas, transformándolas en demandas para los sistemas y políticas de formación en

un proceso legitimado por la mediación y participación de los actores.

Esto se manifestó en el objetivo -desarrollado en el punto cuatro- de estructurar sistemas articulados de formación y, en un plano mayor, con otros sistemas (educativo general, productivo, de relaciones laborales, etc.). En resumen, una concepción que vincula estrechamente el desarrollo de la formación con los procesos de fortalecimiento de redes interinstitucionales y entre actores, pensadas ya sea a nivel nacional, vinculadas a cadenas productivas, o tomando como referencia procesos de desarrollo local. Temas como los que se reseñan a continuación, comienzan a ubicarse paulatinamente, dentro de este tipo de coordenadas.

10 **2. La compleja relación entre competitividad y equidad**

Una primera discusión fue la referente a la tensión que genera en los sistemas de formación profesional las demandas sociales y económicas provenientes de los imperativos de la competitividad y la equidad. Predominó a este respecto el punto de vista que busca evitar la dicotomización simplista del problema, así como las falsas equivalencias entre conceptos como competitividad, mercado y necesidades de las empresas, que a su vez estarían contrapuestos a equidad, intervención estatal, y atención a las necesidades de las personas.

Se insistió en que la competitividad es un fenómeno de carácter sistémico, es decir, que cruza por los órdenes individual, organizativo, institucional y societal, con lo que valores tales como la solidaridad y la equidad resultan esenciales para su logro, mientras que por su parte muchas de las competencias que se requieren para el pleno ejercicio de la ciudadanía con responsabilidad social, como son la capacidad crítica y la de trabajo en equipo, son las mismas que fundamentan la competitividad.

Si bien se reconoció la diversidad de arreglos organizativos existentes en la región, las intervenciones evidenciaron que la preocupación por buscar un equilibrio en la respuesta a ambos tipos de demanda es general. Se plantearon en tal sentido, ejemplos de instituciones de formación profesional que buscan desarrollar una acción orientada a proporcionar equidad en el acceso a las oportunidades de formación, están simultáneamente procurando esquemas de atención integral al sector productivo en aras de elevar su competitividad. Del mismo modo, se hizo mención a casos de sistemas de formación orientados de modo preponderante por los Ministerios de Trabajo buscan implementar instrumentos para promover la inclusión de la formación dentro de las estrategias de competitividad y, a la vez, están introduciendo políticas tendientes a asegurar la igualdad de oportunidades formativas.

3. La formación orientada por la demanda

Sobre el consenso generalizado en torno a que se asiste a un distanciamiento de los tradicionales enfoques exclusivamente basados en la oferta se afirmó, a lo largo de la reunión que los sistemas y políticas de formación han de orientarse por la demanda. Las discusiones revelaron, sin embargo, que esta definición es solo en el comienzo de una tarea más compleja y que debiera responder a preguntas como las siguientes: ¿Cuál es la demanda a atender? ¿Cómo «leer» adecuadamente esa demanda? ¿Cuáles son los mecanismos adecuados de articulación concretos?

De acuerdo a lo planteado, la demanda orientadora de las políticas y sistemas es más amplia que la que puedan manifestar las empresas o los propios empresarios. Supera de este modo a la que pudiera formularse orientada solo para trabajadores activos, y debería comprender también a los desempleados, a los jóvenes que buscan trabajo y a los adultos que requieren recalificarse, a los cuentapropistas y a las empresas de diferente tamaño, capital y tecnología. Al margen de definir enfoques metodológicos específicos para la atención de determinados grupos o sectores, lo cierto es que, de acuerdo a lo planteado, los sistemas tendrían como objetivo la formación y capacitación de toda la población económicamente activa.

Como pudo constatarse en la propia discusión, una visión amplia e integradora como la anterior posee implicancias profundas en relación a los instrumentos que se utilizan para conocer la demanda y los cambios que en ésta puedan producirse. Una de las visiones planteadas a este respecto, señaló que la determinación de la demanda aparece, también, como una tarea a ser concertada en un marco de participación de los diversos intereses presentes en la sociedad. Se relaciona entonces con los procesos de fortalecimiento de las tramas o redes que en cada país se construyen entre los distintos actores y ámbitos institucionales. Los mecanismos de articulación de la oferta formativa con dicha demanda serían entonces más que una simple solución reactiva: formarían parte de la propia consolidación de las redes de actores e instituciones a nivel nacional, tendrían que ver no solo con la realidad inmediatamente constatable sino también con los propios objetivos y estrategias que dichos espacios se planteen, tal y como se busca plantear en los enfoques adoptados por algunos Ministerios de Trabajo de varios países de la región. Fue aclarado también, que un enfoque de estas características no implica de por sí dejar de considerar la importancia de desarrollar mecanismos de ajuste a nivel micro entre entidades o programas y la demanda concreta de las empresas, pero el mercado, se dijo, no constituye el único elemento orientador para un sistema.

1 1

4. La necesidad de construir redes interinstitucionales

Un problema básico manifestado por los participantes radica en la fragmentación y dispersión de espacios institucionales cuya acción se relaciona, directa o indirectamente, con el campo de la formación. La objetivo central planteado a este respecto, radica en la necesidad de desarrollar estructuras sistémicas que, en materia formativa, sean capaces de brindar respuestas adecuadas a los requerimientos diversos que se puedan plantear tanto para grupos o sectores económicos, como para empresas y personas a lo largo de su vida activa. La concepción de un sistema que tenga las características de una amplia cobertura, que sea flexible y capaz de atender a demandas diversas, y que posibilite el desarrollo de itinerarios formativos requiere, de acuerdo a lo discutido, de dos aspectos fundamentales:

- Que tome en cuenta, incorpore y aproveche, los recursos (experiencia, conocimientos, infraestructura, equipamiento, personal, etc.) existentes en la sociedad (entidades de formación, empresas, organizaciones empresariales y sindicales, instancias de gobierno local, organizaciones de la sociedad civil, entre otras)
- Que contenga elementos de orientación general con vistas a su coherencia interna y con las estrategias de desarrollo económico y social. Esto implicaría un rol cla-

ro para los Estados, pero también la necesidad de configurar espacios de concertación y diálogo social sobre los propios principios orientadores del sistema.

Los sistemas así configurados asumirían entonces la forma de redes que tomarían como referencia los contextos nacionales, de determinadas cadenas productivas, o de realidades locales. Sistemas articuladores de los recursos existentes, guiados por principios orientadores generales y regulados de forma participativa. Sistemas que pueden admitir conceptos y esquemas de gestión y financiamiento diversos, pero que tienen ante sí el desafío de buscar consensos en materia normativa. Ejemplos en esta dirección fueron expuestos durante la reunión, tanto por parte de algunas instituciones de formación profesional que buscan estructurar en términos sistémicos la oferta pública y privada existente a nivel nacional, así como por algunos Ministerios de Trabajo que están desarrollando políticas justamente sobre este tipo de premisas. También fueron manejados ejemplos de organizaciones de empleadores y de trabajadores que vienen actuando en el mismo sentido.

5. Necesidad de generar mecanismos de articulación entre los sistemas de educación formal y de formación para el trabajo

La integralidad de las competencias básicas, transversales y ocupacio-

nales que son demandadas hoy por los mercados de trabajo están colocando presiones muy intensas sobre la formación profesional.

Al debatir este asunto, se llegó a la conclusión de que es indispensable asumir que una buena formación profesional descansa sobre una buena formación básica, independientemente de que la deficiente formación básica de ciertos sectores de la actual fuerza de trabajo plantee la necesidad de estrategias compensatorias, que en cualquier caso deben ser consideradas como transitorias (aun en el mediano plazo).

Lo anterior coloca como un imperativo la generación de mecanismos de concertación y cooperación entre los sistemas Educativo Formal y de la Formación Profesional en los ámbitos de políticas públicas y planificación del desarrollo, superando las barreras burocráticas que tradicionalmente han dificultado esa relación, así como el vínculo entre estos sistemas y el sector productivo. Uno de los temas que en este sentido se plantea como crucial, es el referido a la certificación, ya que actualmente existen en algunos países conceptos y mecanismos diferentes entre Ministerios de Trabajo y Ministerios de Educación.

En todo caso, se manifestó, esta búsqueda de articulación entre ambos sistemas ha de estar guiado por el objetivo de una formación/educación permanente.

6. Las competencias laborales, la empleabilidad y los sistemas de normalización y certificación de competencias

Al analizar los cambios en el escenario económico, tecnológico y social y sus implicaciones sobre el trabajo, se reiteró la conveniencia de que los Sistemas de Formación Profesional tengan como objetivo crear, complementar y/o desarrollar en los trabajadores competencias laborales que impliquen un grado de calificación mucho más elevado, un saber hacer y decidir con base en conocimientos científicos y tecnológicos complejos, el desempeño de habilidades desarrolladas con mucha mayor autonomía, así como la capacidad gestión.

Si bien reconoce que la oportunidades de empleo, así como de desarrollo profesional y social de los trabajadores dependen cada vez más de que dispongan o no de ese tipo de competencias, se alerta sobre el hecho de que la responsabilidad principal por el aseguramiento de estas condiciones radica en planos tales como las políticas de empleo, el funcionamiento del sistema productivo, y los sistemas y políticas de formación.

Igualmente, se planteó que –dado el carácter complejo y acumulativo de las competencias laborales– es necesario tener en cuenta que su creación empieza en la formación básica y se desarrolla durante la formación profesional inicial y continuada, incluyen-

13

do la capacitación en la empresa. Por ello, hubo voces que llamaron a la cautela al diseñar sistemas de normalización y certificación de competencias, evitando en cualquier caso la transferencia mecánica de modelos entre realidades socioeconómicas y culturales diferentes. Esto no inhibe, sin embargo que la región es, actualmente, un auténtico vivero de experiencias donde se busca, a través de amplios debates, desarrollar sistemas, contrastar metodologías e implementar políticas tendientes a lograr que la formación efectivamente responda a las transformaciones que en el mundo del trabajo y la producción, están aconteciendo.

7. Debates abiertos y aspectos a profundizar

1 4

El desarrollo de la Reunión Consultiva permitió establecer que, si bien existen una serie de temas y aspectos en los cuales es posible consensuar una visión a su respecto, o al menos identificar los puntos de disenso, aparecen también otros donde lo que se constata es la importancia de continuar profundizando, debatiendo y acumulando aprendizajes. Se trata de lo que aquí denominaremos como «debates abiertos» y aspectos en los cuales es preciso investigar y sistematizar, y que constituyen una suerte de agenda para el trabajo futuro. Algunos de dichos debates y aspectos son:

- ¿Cómo ha evolucionado y cuál es actualmente el concepto de «clien-

tela» para los sistemas y políticas de formación? ¿qué desarrollos futuros es posible prever?

- ¿Cuáles son los esquemas de administración y gestión de los sistemas y políticas de formación que actualmente están siendo aplicados en la región? ¿Qué tendencias se están manifestando en orden a la configuración de nuevos esquemas?
- ¿Cuáles son los enfoques que han sido aplicados y se aplican actualmente en orden a la determinación de la demanda? ¿Qué rol corresponde al Estado a este respecto? y ¿en que medida estos enfoques toman como base al diálogo social?
- Acordado el punto de que la formación ha de ser negociada y concertada, ¿en qué medida la actual formación en América Latina está basada en la negociación? ¿Qué oportunidades existen para ampliar los espacios de concertación y diálogo en materia de formación?
- Se han evidenciado cambios importantes en lo que respecta a los enfoques y metodologías de evaluación de las políticas, programas y acciones de formación, pero es preciso saber: ¿qué se está haciendo actualmente en la materia? ¿qué tipo de evaluación deberíamos hacer? ¿debe evaluarse con criterios focalizados o universalistas? ¿cómo podría capitalizarse la experiencia de los observatorios del mercado de trabajo en la evaluación?

- ¿Cómo se aborda y cómo se podría abordar el objetivo de la empleabilidad? ¿Cómo lograr considerar no solo la responsabilidad que al individuo pudiera competarle, sino también qué está proponiendo el Estado y la sociedad para aportar al objetivo de la empleabilidad?
- ¿Cuáles son los efectos que sobre la institucionalidad, los enfoques metodológicos y los esquemas de gestión de la formación se producen a partir de la aplicación de programas con financiamiento y asistencia técnica de organismos internacionales?
- Diversos ejemplos significativos indican que es posible que instituciones, centros y/o programas de formación profesional operen eficiente y eficazmente en el mercado de servicios de formación, asistencia técnica, etc., aprovechando como ventaja competitiva su bagaje de experiencia, conocimiento metodológico y capacidad tecnológica. ¿Qué implicancias tiene esta oportunidad para la adecuación de las culturas organizacionales y los sistemas de administración de las entidades de formación.
- La región presenta actualmente una diversidad mayor que en el pasado en materia de esquemas de financiamiento de la formación. En tal sentido resta profundizar en el conocimiento de los esquemas actualmente aplicados, la importancia relativa que los mismos

adquieren en los distintos contextos nacionales, así como las alternativas que se derivan de la presencia de más actores y las oportunidades de complementación que se abren.

7. La originalidad y riqueza de la experiencia latinoamericana

Finalmente, parece relevante consignar que la Reunión fue un foro propicio para constatar que a pesar de numerosos problemas y carencias, así como de la vigencia de los retos de investigación y desarrollo planteados en el aparte anterior, la formación profesional en América Latina se revela como un mundo de gran riqueza y dinamismo. Esto responde, en buena medida, a las características de una región caracterizada por sus fuertes contrastes en los planos cultural, social, económico y geográfico, y donde la diversidad se transforma en su principal seña de identidad.

La diversidad de actores sociales involucrados, la capacidad de explorar nuevas políticas públicas y formas de organización institucional, el pragmatismo con que son confrontados con la realidad práctica y adaptados a la misma, la convergencia de esa variedad de actores, experiencias y arreglos institucionales en poderosas vertientes de consenso sobre aspectos fundamentales del nuevo paradigma de la formación, son evidencias de una capacidad de innovación fundamentada en una tradición práctica e institucional,

en suma, de la existencia de un estilo latinoamericano de Formación Profesional.

Una de las características más importantes de este estilo es el progresivo imbricamiento de la formación en diversos espacios de negociación y diálogo social, no solo en el marco de los sistemas de relaciones laborales -espe-

cialmente en el ámbito de la negociación colectiva- sino también en lo relativo a la promoción del desarrollo tecnológico, las estrategias de competitividad, las políticas educativas generales, etc., lo que mantiene a sus instituciones como protagonistas de primera línea en la gestión del desarrollo nacional, subregional y regional latinoamericano. ♦