

Documento de referencia

CALIDAD, PERTINENCIA Y EQUIDAD Un enfoque integrado de la formación profesional



Oficina Internacional del Trabajo



ÍNDICE

CAPÍTULO I

La formación profesional en la senda de la calidad, la pertinencia y la equidad	7
1. Un enfoque integrado	7
2. Calidad, pertinencia y equidad en las instituciones de formación profesional	10
3. Enfoques de calidad en la formación profesional	10
4. Calidad con pertinencia	15
5. Calidad y equidad	18

CAPÍTULO II

El enfoque integrador de la formación profesional en sus dimensiones laboral, tecnológica y educativa	23
1. Calidad, pertinencia y equidad en la dimensión laboral de la formación profesional	24
2. La presencia de los principios orientadores en la dimensión tecnológica de la formación profesional	29
3. La formación como hecho educativo y los imperativos de calidad, pertinencia y equidad	32

CAPÍTULO III

La innovación en el marco de un enfoque integrador	37
1. La presencia del enfoque de competencia como punto de encuentro entre educación y trabajo	38
2. La innovación en las metodologías de aprendizaje: construcción de proyectos ocupacionales y el desarrollo de competencias para la empleabilidad y la ciudadanía	45
3. Innovaciones en la gestión de centros	51
4. Innovaciones mediante incorporación de TIC en el proceso formativo	52

CAPÍTULO IV

Enfoque integrado y su correlato de transformación e innovación institucional	55
1. La última década y media de transformaciones institucionales	56
2. El contexto de los cambios institucionales	60
3. Elementos para un balance de la aplicación de los enfoques impulsados desde los Ministerios de Trabajo	61
4. Los procesos de adaptación y modernización en las instituciones de formación profesional	63
5. Las nuevas perspectivas en materia de políticas de formación profesional y su institucionalidad	67
A MODO DE CONCLUSIONES	71

INTRODUCCIÓN

La formación profesional en América Latina y el Caribe cuenta con una larga historia de búsqueda, hallazgos, éxitos y desafíos. Una historia sin fin y cada vez más vertiginosa. No puede tener fin, en la medida en que la formación profesional se relaciona con entornos laborales, productivos, tecnológicos y sociales que mutan permanentemente. Y es crecientemente vertiginosa en función de la aceleración del avance y difusión de la tecnología aplicada tanto a la producción y el trabajo, como a las propias actividades formativas, así como de los procesos de apertura e integración comercial y sus impactos sobre la estructura productiva y laboral de los países, y sobre la vida concreta de las personas y las familias, *en un momento en que lo que está en juego es el valor y la dignidad del trabajo en nuestras sociedades contemporáneas* (Memoria del Director General de la OIT a la 93ª Conferencia Internacional del Trabajo).

Si solamente se analizan las últimas dos décadas de dicha historia, se comprueba un constante flujo de innovaciones en materia institucional, en los modelos de gestión y en los enfoques pedagógicos, todo ello rodeado de profundos debates. Esta fermental etapa se debe a que la formación profesional se ha convertido, por un lado, en un espacio de experimentación e innovación de gran dinamismo y, por otro, en un tema que convoca a los más diversos actores y del cual aspiran a extraer respuestas a múltiples desafíos. Se espera de ella, o bien alternativas de solución, o bien su aporte a la construcción de éstas, en función de problemas tales como la escasez de empleo, la baja productividad, la reducción de la pobreza y la superación de la exclusión social. Se espera, en consecuencia, que aporte tanto al desarrollo económico y productivo, a escala nacional, local e incluso suprarregional, como a la integración social y económica de los ciudadanos. Algunas de las manifestaciones de estas expectativas, así como la centralidad que las agendas nacionales e internacional le atribuyen, alcanzan a la formación profesional; su inclusión dentro de las discusiones de reuniones de alto nivel de representantes gubernamentales, así como en el desarrollo del diálogo social tripartito y bipartito sobre formación le asignan a la formación un renovado papel, sobre todo en la última década.

Las tensiones que para la formación profesional supone tal caudal de expectativas diversas, acaban por acelerar, entonces, los procesos de adaptación e innovación por parte de las instituciones, organismos y actores que participan en la definición y gestión de políticas en este campo. Sin embargo, tal vez tan importante como reconocer y mantener el ritmo de innovación alcanzado,

puede ser el darse la oportunidad de reflexionar colectivamente sobre lo hecho, y tornar a preguntarse por el sentido o propósitos que nos orientan.

El presente documento pretende ser un aporte a dicha reflexión, que es permanente, y a la búsqueda de respuestas a preguntas siempre revisitadas: ¿qué es la formación profesional? ¿a qué objetivos debería contribuir? ¿cómo podemos mejorarla para que sea más eficaz en la concreción de tales objetivos? Como aporte que es, no puede ni quiere dar respuestas cerradas sino contribuir a la reflexión y construcción colectiva de alternativas. Ésta es la tarea permanente de la comunidad iberoamericana de la formación profesional, y la XXXVII Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor/OIT, en su calidad de instancia de máxima representación de dicha comunidad es, sin duda, un espacio inmejorable para profundizar en ella.

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA SENDA DE LA CALIDAD, LA PERTINENCIA Y LA EQUIDAD

Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que: a) faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad, y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible; b) atiendan por igual los objetivos económicos y sociales, hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos y hagan también hincapié en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza; (Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, Artículo 3).

1. Un enfoque integrado

Independientemente de los modelos institucionales y de organización adoptados, de los supuestos que aparecen por detrás de los enfoques metodológicos, de las opciones por una u otra modalidad formativa, existe un común denominador compuesto por al menos tres principios orientadores u objetivos fundamentales para cualquier política de formación profesional que, cada vez con mayor contundencia, tienen una relación de interdependencia que hace que no se pueda considerar logrado uno de ellos sin los otros.

Primero, y aun en contextos de escasez de recursos, **las instituciones de formación han procurado siempre incrementar de manera permanente la calidad con que presta sus servicios y desarrolla sus acciones.** Es una tensión bien conocida por quienes trabajan en este campo, la que se establece entre el imperativo de la calidad y las exigencias por una mayor cobertura. No es una ecuación sencilla de resolver aquella que se refiere al desafío permanente de la extensión de los niveles de cobertura en las acciones, logrando simultáneamente una gestión de calidad en todos los procesos involucrados: la gestión institucional, la formación de los instructores, técnicos y directivos de centros de las instituciones, los procesos de diseño de materiales y demás

medios didácticos, el diseño curricular, la determinación y atención de demandas del entorno productivo y social, las estrategias pedagógicas, entre otros. Una calidad que, en última instancia, se manifiesta en las competencias adquiridas o desarrolladas, en los desempeños que aquellas permiten, y en el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los egresados y la productividad de las empresas, así como en la adecuada respuesta a los requerimientos de sujetos de atención diversos (individuos, empresas, sectores y cadenas productivas, comunidades, etc.). La calidad, entonces, ha sido siempre y lo sigue constituyendo hoy, un objetivo y un desafío para la formación profesional.

Segundo, quienes gestionan, diseñan o ejecutan políticas y, en general, acciones de formación profesional, saben que la calidad no es alcanzable o no puede completarse íntegramente, si la oferta formativa no es –tanto en términos económicos como sociales– simultáneamente útil y oportuna. De ahí que **la pertinencia es, por ende, otro de los principios orientadores de la formación profesional** y su búsqueda es un ejercicio que, aunque reconozca diversas vías, se realiza en forma permanente. Los debates en torno a los criterios de pertinencia en la formación, se hallan inevitablemente vinculados a los enfoques respecto de la conceptualización de la demanda de calificaciones y de cuáles son los mecanismos más adecuados para determinarla. Buena parte de las tensiones que atraviesan a la formación tienen que ver con esto: la tensión entre presente y futuro de la producción y el mercado de trabajo (lo urgente y lo estratégico), entre las señales más cercanas a los problemas de índole productiva y las más cercanas a las de tipo social, entre las perspectivas e intereses diversos de los distintos actores económicos y sociales. **Existen dos dimensiones igualmente relevantes en materia de pertinencia. La que hace referencia al entorno productivo, tecnológico, laboral y sociocultural de la formación profesional**, y en cómo ésta responde de manera eficaz, eficiente y oportuna a los problemas, demandas y necesidades de dicho entorno, favoreciendo además la vinculación de sus sujetos de atención con él. Pero la formación simultáneamente tiene que ser **pertinente con relación a las características, condicionamientos, necesidades y expectativas de sus sujetos de atención**, y en cómo se toman en cuenta al momento de realizar diseños curriculares, elaborar materiales didácticos, adaptar los enfoques pedagógicos y adecuar el propio funcionamiento y formas de gestión de las instituciones. Por tanto, la formación tiene que ser doblemente pertinente: con el entorno y con su población destinataria y es esta doble pertinencia lo que le permite cumplir con su función esencial de punto de encuentro entre la demanda y la oferta laboral, de espacio de articulación entre el sistema productivo y quienes producen. Esta doble pertinencia es, asimismo, condición para la calidad y la equidad.

Ahora bien, la población destinataria no es única ni uniforme. Es ante todo diversa y heterogénea. Por ello, la base orientadora de **la formación profesional no estaría cumpliendo con su rol si, además de procurar elevar constantemente su calidad y atender a la doble pertinencia, no introdujese un enfoque de equidad**. Muchas veces se ha afirmado que la formación profesional es, simultáneamente, un instrumento de política económica y de política social. En ocasiones, se atribuye erróneamente el imperativo de la equidad exclusivamente a su dimensión social. La

equidad, por el contrario, es un principio orientador común a ambas dimensiones, tal como se expresa en el Artículo 3.b de la Recomendación 195 de la OIT citado al comienzo de este Capítulo.

Desde el punto de vista social, la formación profesional es una herramienta de primer orden en la promoción de la igualdad de oportunidades mediante la integración de las personas en materia laboral, social y ciudadana. Los efectos de ello, no se agotan en el horizonte del pleno goce de los derechos fundamentales, en contextos donde las relaciones de género, la disparidad social en las condiciones de acceso a servicios básicos (educación, salud, protección social) y a trabajos decentes marcan un panorama de fuerte inequidad, sino que constituyen también la base para el desarrollo productivo y la competitividad de las economías, así como para el combate a la pobreza. Un país, un territorio, resulta más o menos competitivo en función del grado en que consiga reducir tales déficits y, con ello, las consecuentes tensiones sociales y políticas. También lo será, en la medida en que logre aprovechar eficazmente el potencial productivo y fundamentalmente creativo de sus ciudadanos y ciudadanas.

De otra parte, y si se toma como punto de partida la esfera económica, la desigualdad afecta no sólo a determinados colectivos de la población, sino también a vastos sectores de la economía y el universo empresarial de nuestros países. Este último se encuentra compuesto en forma ampliamente mayoritaria por micro y pequeñas empresas, dentro de las cuales son, a su vez, ampliamente mayoritarias las ubicadas en la economía informal. Estos vastos sectores adolecen de serios problemas en materia de productividad, de acceso a servicios financieros y no financieros y, con frecuencia, son escenario de situaciones laborales de alto grado de precariedad. En tal sentido, y a modo de ejemplo, la formación profesional resulta fundamental en las estrategias de elevación de la competitividad de las micro y pequeñas empresas, facilitando su vinculación con cadenas productivas en la línea de lograr una mayor agregación de valor, en la ayuda a los procesos de formalización y, en definitiva, en sentar las bases de un desarrollo económico de tipo integrador.

Calidad, pertinencia y equidad son, entonces, tres dimensiones estrechamente interrelacionadas que no alcanzan a lograr o satisfacer plenamente los objetivos específicos de cada una en tanto no se encuentren integradas y articuladas entre sí. En esta área central de integración se ubican los efectos que las políticas de formación profesional persiguen y que se caracterizan por la integración simultánea, con una diferenciación muchas veces difícil de realizar en la práctica, de aquellos objetivos o dimensiones. Tales efectos están siempre referidos a los sujetos de atención de la formación profesional. Ya sea que hablemos de personas, de empresas, de sectores o de cadenas productivas o de territorios, ellos deberán ser atendidos con **calidad de procesos y resultados**, atendiendo a sus demandas y necesidades, pero también a sus características y condicionamientos, es decir, **con pertinencia**, y buscando superar obstáculos y solucionar problemas que provocan desigualdades de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos, entre condición urbana y rural, entre etnias, entre empresas y trabajadores de la economía formal e informal, mediante **un enfoque de equidad**.

2. Calidad, pertinencia y equidad en las instituciones de formación profesional

Las instituciones de formación profesional de la región han estado abocadas, desde su origen, a sustentar los procesos de desarrollo productivo y social.

Continuamente han procurado que su oferta de servicios fuese acorde con los requerimientos técnicos y tecnológicos presentes en los diferentes sectores, y actualizada respecto de las transformaciones e innovaciones que se produjeran. De igual manera, se han esforzado por adaptar sus enfoques pedagógicos, sus materiales y equipamiento didáctico, sus horarios de atención y sus servicios conexos a las características, problemas, necesidades y expectativas de sus sujetos de atención. No sin dificultades, pero sin cejar en el empeño, las instituciones de formación profesional han procurado en todo momento asegurar la calidad y pertinencia de sus acciones.

La ampliación de su cobertura a partir de nuevas configuraciones en sus centros, entre las cuales la estructura de red y las acciones itinerantes o móviles han resultado especialmente útiles, la diversificación de sus modalidades formativas, así como el desarrollo de diferentes esquemas de cooperación con otros organismos e instituciones, denotan sus permanentes esfuerzos por ampliar la cobertura de sus servicios, y por llegar a aquellos sectores económicos y grupos sociales con mayores dificultades para acceder a los beneficios de la calificación, el desarrollo tecnológico y el trabajo.

El análisis detallado de las transformaciones institucionales, de las innovaciones pedagógicas, de los ajustes y mejoras a los equipamientos y materiales didácticos, o de la formación de formadores, entre otros aspectos, revela la constante preocupación por cumplir su misión no sólo con pertinencia y con un enfoque de equidad, sino también con un mejoramiento constante de la calidad de su gestión y sus resultados. En los siguientes tres apartados se procura dar un primer paso en dicho análisis.

3. Enfoques de calidad en la formación profesional

El concepto sobre lo que es exactamente calidad ha ido cambiando desde su irrupción en el último siglo. En sus primeras aplicaciones se entendía por calidad la “conformidad con las normas”, esto es, el ajuste a las especificaciones establecidas para un producto. Más adelante, ante la consolidación del concepto de a quién va dirigido el producto, más allá del producto en sí mismo, se la definió como “satisfacción de las demandas y exigencias de cliente”, incluyéndose además la preocupación no sólo por la calidad de los productos sino también de los procesos; se entendió que un buen proceso, desarrollado de forma consistente, podría conducir a un producto de calidad. Luego se planteó sustituirlo por el concepto de excelencia, entendido como “lo mejor posible” en términos de combinación de las diferentes dimensiones de una organización: los mejores componentes, los mejores procesos, la mejor gestión, etc. Estos tres momentos pueden verse también como dimensiones complementarias para pensar la cuestión de la calidad o, dicho

de otro modo, para la construcción de un enfoque de calidad que las integre simultáneamente, agregando a los aspectos normativos y de orientación al cliente, los relativos a la calidad en la gestión de los procesos y los que refieren a la calidad de los productos o resultados.

Si se realiza una transferencia –con la necesaria adaptación a sus características especiales– al campo de la formación profesional se podría hablar entonces de tres dimensiones a tener en cuenta:

- *Calidad normativa o de conformidad.* La cual plantea la necesidad de que el formador y la formación posean unos contenidos mínimos básicos (conceptos, habilidades y destrezas, actitudes y valores) y unas técnicas o estrategias básicas metodológicas, de orientación o tutoría (psicopedagógica, didáctica y de análisis sociológico de la realidad donde se desarrolla esta formación). Estos requisitos mínimos deberían ser un todo integrado y fácilmente valorable para el desarrollo de su función, para la coordinación y el trabajo en equipo y para las propuestas de mejora e innovación en base a la recogida de datos respecto a estos criterios. Y deberían ser requisitos asumidos de forma consensuada por expertos internos y externos de reconocido prestigio en la materia o en el campo correspondiente. En este terreno se puede incluir la conformidad de los procesos desarrollados en relación con una norma, como la ISO 9000, que especifica los procesos mínimos necesarios cuya ejecución consistente y debidamente documentada permita prever razonablemente que procesos buenos conduzcan a buenos resultados.
- *Calidad como adaptación a las necesidades, expectativas, y motivaciones del cliente.* En el caso de la formación profesional el “cliente” refiere a los diversos actores con los que se relaciona: el sistema productivo, las empresas, las organizaciones, la familia y la sociedad en general en las que debe insertarse la población destinataria de la formación. Y, obviamente, los propios participantes con sus singularidades y necesidades específicas. (También los “clientes internos” deben ser tenidos en cuenta: los otros integrantes o equipos de la institución). Esta exigencia de responder a múltiples necesidades y expectativas tensiona a muchas instituciones de formación, en un contexto en que esas necesidades y expectativas han cambiado y cambian mucho y rápidamente.
- *Calidad entendida como respuesta a expectativas y motivaciones personales y sociales a través de la creación de actitudes y conocimientos.* Es decir, una formación que permita desarrollar actitudes y valores capaces de generar conocimientos con posibilidades de ser transferibles por la persona participante a otros contextos y escenarios organizativos y aplicables a otros problemas y soluciones. Un conocimiento que tenga también valor añadido por su impacto en el entorno familiar, social y organizacional (barrio, empresa u organización donde desarrolla el participante su actividad), así como el impacto laboral y tecnológico en un grupo o sector social o productivo. Este nivel implica no sólo los contenidos intrínsecos de la formación sino también a los procesos de gestión y organización, entre los que se incluye el trabajo en equipo de los miembros

de la institución de formación y, sobre todo, la generación de una cultura capaz de integrar y responsabilizar a todos los miembros que intervienen en los procesos, generando formas innovadoras de gestionar la formación.

En definitiva, una formación de calidad sería aquella que, además de poseer unos niveles técnicos suficientes y capacidad de adaptarlos a diferentes escenarios, es capaz de responder adecuadamente a las demandas, necesidades y expectativas de sus sujetos de atención (individuos, empresas, sectores, cadenas productivas, territorios), y posibilita simultáneamente la creación de nuevas necesidades y expectativas personales, sociales y de desarrollo/promoción profesional en la población participante.

Los avances que en la aplicación del enfoque de calidad muchas instituciones de la región vienen registrando, han sido con frecuencia puestos como ejemplos de buenas prácticas en materia de mejora de la calidad centrada en la definición, documentación y ejecución ordenada de sus procesos. Efectivamente, son cada vez más los casos de instituciones de formación profesional que, en América Latina y el Caribe, alcanzan la certificación de calidad con base a estándares ISO. Algunas de ellas se han adentrado en la certificación de la calidad a partir de sus instancias centrales y, desde allí, han continuado expandiéndola hacia sus diferentes servicios y particularmente hacia sus centros. Otras, han comenzado desde este último punto, realizando experiencias de implantación del enfoque de calidad y de búsqueda de la certificación en determinados centros, servicios o procesos para, desde allí, acabar involucrando a toda su estructura. En estos casos las instituciones buscan desarrollar de forma consistente los procesos básicos que constituyen su quehacer tanto en el ámbito técnico-pedagógico, como en la administración de sus recursos.

Pero la interpretación y el reconocimiento de dichos logros no estaría totalmente completa si se atribuyera a estas experiencias una preocupación por la calidad solamente en su dimensión normativa y de procesos. Antes bien, estos esfuerzos institucionales han estado guiados siempre –y en consecuencia están en ellos incluidos– por los objetivos de una continua actualización de la oferta formativa, por la búsqueda de pertinencia con relación a contexto y participantes, y por mejorar las oportunidades de acceso al conocimiento de todas las personas. En definitiva, la mejora de la calidad de los procesos se entiende como un instrumento o medio para asegurar la calidad de los resultados.

En una manifestación más de la existencia de una auténtica comunidad iberoamericana de la formación profesional y de la vitalidad de sus mecanismos de cooperación horizontal, las diferentes experiencias en la certificación de la calidad de las instituciones de formación se vinculan entre sí y se toman mutuamente como referencia. Los aprendizajes logrados en cada institución y país, son eficazmente documentados y diseminados en la región a través de publicaciones, eventos y diversas modalidades virtuales. Se trata, sin duda, de un proceso de construcción colectiva y continental, pero que contiene una amplia diversidad de expresiones nacionales, que evidencian el dinamismo de las instituciones formativas.

Es posible afirmar, también, que las instituciones de formación profesional, dentro del abanico de entidades y organismos públicos, han tomado la delantera y con mayor decisión, en el

FORMACIÓN PROFESIONAL Y GESTIÓN DE LA CALIDAD AVANCE Y COOPERACIÓN MUTUA

El concepto de calidad en la formación ha tenido múltiples manifestaciones en la región; una de las más difundidas es la gestión de la calidad enmarcada en estándares de clase mundial. Pero también y en forma simultánea, las instituciones de formación han incorporado elementos de calidad en sus quehaceres diarios y en sus productos.

Los últimos dos años transcurridos, continuaron marcando el camino de las Instituciones de Formación Profesional (IFP) hacia la gestión de la calidad. Además de la tendencia hacia la adopción de prácticas que aseguren la definición y ejecución de los procesos asociados a la formación; las IFP han mantenido su compromiso con la cooperación y el intercambio de experiencias. Varios son los hallazgos en el camino de la calidad que se han identificado en este período:

1. Ya son más de 250 centros de formación y laboratorios de servicios tecnológicos a lo largo de la región latinoamericana que cuentan con procesos de gestión de la calidad certificados bajo normas ISO. Por lo menos nueve países de la región han iniciado procesos de certificación de sus centros en sus instituciones nacionales de formación.
2. La cooperación técnica brindada por las instituciones pioneras permitió que otras nuevas ingresaran en el proceso de certificación de su calidad; ello atestigua la vocación por la cooperación y el intercambio que en temas específicos se desarrolla en las instituciones de formación de la región. La red de las instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe también es una comunidad de aprendizaje. Así ha quedado demostrado en el hecho de su capacidad colectiva de acumular conocimientos y por supuesto, de difundirlos.
3. En desarrollo del concepto de calidad se han activado simultánea o secuencialmente otros servicios o áreas de desarrollo institucional como la prestación de asesoría a empresas interesadas en certificar su proceso de gestión de calidad o la adopción de nuevos estándares en ámbitos como el medio ambiente o la responsabilidad social.

Es innegable el efecto que una formación de calidad ocasiona sobre las competencias de los alumnos. Los centros de formación que han logrado su certificación de calidad logran procesos estables y consistentes para la ejecución de la formación. Su aspecto físico, la apariencia y el cuidado de sus instalaciones permiten generar ambientes de aprendizaje más adecuados y transmiten al participante toda la sensación de orden y organización que se interioriza en sus comportamientos laborales y en su posterior paso por las empresas.

camino del aseguramiento de la calidad en la prestación de sus servicios. En tal sentido, y en primer lugar, encontramos los esfuerzos orientados a la mejora de la calidad de la propia **gestión institucional**, aspecto del cual se ocupan, entre otros, los estándares ISO. En el enfoque que sustenta dichos estándares –la gestión de calidad de los procesos– se identifican cuatro grandes momentos: la responsabilidad de la dirección, la gestión de los recursos, la realización del producto y la medición, análisis y mejora. Dicho enfoque trabaja bajo el supuesto de que una organización que guarde conformidad con los principios implícitos en la norma de calidad, asegurará consistentemente la calidad de sus productos y la satisfacción de los clientes. Se ve ya aquí una conexión o vínculo entre los aspectos de gestión de procesos y la dimensión de orientación a las demandas de los sujetos de atención.

Podría ilustrarse aún más la consolidación de la tendencia hacia la gestión de la calidad en la creciente ampliación de la familia de normas ISO hacia la educación; en efecto, ya en países como Perú, Argentina y Chile se tienen versiones locales de la norma ISO adaptadas al proceso que siguen las instituciones educativas. Ello facilita que el lenguaje de la formación encuentre eco y facilidad de interpretación para la aplicación del proceso de certificación. Es más, un grupo de la ISO denominado el IWA-2 trabajó exitosamente en la adaptación de una norma genérica para la calidad en establecimientos educativos.

La certificación de un centro, servicio o institución constituyen, entonces, los más recientes pasos –no los últimos– dados por las instituciones de formación profesional, en un proceso permanente. Las IFP que se incorporan a la filosofía de gestión de la calidad están actuando sobre sus procesos, definiéndolos, documentándolos y verificando que se desarrollan de una forma sistemática y consistente. Están actuando sobre los *inputs* de la formación para lograr sus objetivos. Normalmente los estándares de calidad se aplican dentro de una concepción amplia de una gerencia de calidad que utiliza principios básicos referidos fundamentalmente a los procesos, su consistencia y sistematicidad. Constituyen un método para estandarizar las actividades de la organización y dar fiabilidad a sus clientes sobre la calidad esperada de los productos y/o servicios.

Muchas instituciones de formación han definido explícitamente una política de calidad y en consecuencia practican una gestión estratégica de la calidad. Ello implica ubicar referentes internos y externos y aplicar decisiones que combinen ambos, para avanzar hacia el logro de objetivos.

El que una organización emprenda un proceso que garantice su calidad no es sólo un tema de definición y documentación de procesos y procedimientos; varios análisis han develado una característica clave subyacente en estas acciones. Se trata de la forma en que la adopción de los principios de la calidad y el consecuente viaje a través del proceso de certificación de la misma, generan valiosos resultados para el aprendizaje organizacional; tales resultados han sido recientemente analizados en la literatura que aborda la gestión del conocimiento.

En varias experiencias de aplicación de las normas ISO se ha documentado cómo resulta en una consecuencia inmediata el necesario proceso de formación para todos los trabajadores. Este aprendizaje va ligado a la estructuración, conformación, mejoramiento y documentación de los procesos. Las personas que intervienen en ello deben cuestionarse, hacer explícitos los procedimientos, documentarlos y luego aplicarlos. En este camino se encuentran traslapes y vacíos en las actividades; y la búsqueda de soluciones que conlleva el análisis grupal para solucionarlos, desata la aplicación de nuevos conocimientos y de experiencias previas. La complejidad que introduce el análisis de los procesos demanda y desarrolla nuevas formas de aprendizaje. Las instituciones de formación pueden, de este modo, aprovechar el conocimiento y reaplicarlo para potenciar el aprendizaje. En este sentido, formas de aprendizaje como las “lecciones aprendidas” o las “buenas prácticas” configuran lo que se denomina “conocimiento generado en los procesos de trabajo”. El camino recorrido en la documentación de procesos y su análisis y mejoramiento continuo, entrañan una extraordinaria oportunidad de aprendizaje para las IFP y de hecho

hacen explícitos una gran cantidad de conocimientos que permanecen y se aplican usualmente.

Lo anterior se ejemplifica en las actividades de desarrollo de procesos de ingreso, registro, evaluación, desarrollo de materiales y medios didácticos. El análisis y mejoramiento de estos procesos ha permitido el desarrollo de capacidades institucionales que hoy se reflejan en el diseño de talleres y centros de formación, de medios electrónicos de formación, de materiales para la evaluación, etc.

Todo lo anteriormente referido encuentra su justificación en la necesidad de la formación profesional de relacionarse con un mercado de trabajo cada vez más complejo y menos tradicionalmente organizado y la necesidad de que las personas desarrollen la capacidad de autogestionar sus itinerarios laborales y profesionales. La otrora tradicional separación entre tiempo de trabajar y tiempo de estudiar, el espacio de trabajo y el hogar, el lugar de trabajar y el lugar de aprender, es actualmente cada vez más difusa.

También, el número de oferentes de formación se ha incrementado. Las instituciones de formación profesional tradicionales ya no están solas. Unas veces por el volumen de la demanda, y otras, por la complementaria existencia de fondos para la contratación de formación, se ha incrementado el número de instituciones que ofrecen capacitación.

Tales ofertas son de una amplia y variada gama de matices, y tanto para los clientes como para quienes contratan desde el sector público tales programas, se está precisando un referente sobre la calidad de los servicios. En este caso el interés por la calidad proviene tanto de quienes desean capacitarse, como de los empresarios que desean invertir en la capacitación de sus trabajadores, y de quienes aportan los fondos. De ahí que también crecientemente se estén aplicando los mecanismos de certificación de calidad como medida de reconocimiento en un mercado altamente concurrido.

4. Calidad con pertinencia

La existencia de un programa de formación, por pequeño que sea, supone el conocimiento previo de su finalidad, de su para qué y con qué contenidos, qué carencias hay que superar y qué recursos hay que potenciar en aquél o aquélla a la que se está formando. Lograr una formación profesional de calidad exige también conocer los requerimientos, las expectativas y las potencialidades del sector productivo y de quienes producen, las trabajadoras y los trabajadores. Este axioma ha sido siempre motivo de preocupación para las políticas y programas de formación pero, desde los últimos tramos del siglo XX se ha constituido, en un desafío mayor y en una fuente de cuestionamiento para su rol, su organización y sus metodologías.

Así como las personas, para enfrentar la crisis del empleo permanente, estable, ascendente y formalizado, enfrentan el desafío de desarrollar y fortalecer nuevas competencias y constituirse en gestoras de sus propias estrategias de empleabilidad, las políticas de formación tienen que generar capacidades nuevas para una lectura certera y sistemática del mundo productivo que

oriente la oferta formativa pero también para apoyar a sus estudiantes en la identificación y apertura de nuevos espacios de inserción laboral. Esto es, una búsqueda de pertinencia que abarque tanto las realidades y determinantes del contexto (económico, social, laboral, tecnológico, cultural), como las características, condicionantes y expectativas de los sujetos de atención. El trabajo en el mundo contemporáneo es un componente primordial del proyecto de vida, de la autoafirmación y de la valoración social, tanto para los hombres como para las mujeres. Asimismo es una fuente primordial de inclusión social y por ello es el escenario en el que se expresan de manera más clara las inequidades. Por ello, una lectura certera del mundo del trabajo y, por ende, de la formación no parece posible sin la inclusión transversal y sistemática de la mirada de género. El género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales en cuanto expresa el conjunto de características psicológicas y culturales, las funciones y los roles que una sociedad dada adjudica a los hombres y a las mujeres y, a partir de las cuales, valora y jerarquiza sus actividades. La perspectiva de género, por ende, es un instrumento de análisis que pone el foco en el sujeto situado y condicionado tanto por su trayectoria personal, familiar y laboral como por su inscripción sociocultural y económica. El género constituye, por tanto, una dimensión de base sobre la cual actúan las otras variables generadoras de diferencias: etnia, edad, nivel educativo, ingresos, condición rural o urbana, etc., porque los frenos y transformaciones en el ámbito de género influyen en los otros condicionamientos sociales y viceversa.

A la voluntad de descifrar la demanda se han dedicado los más importantes esfuerzos y recursos de las instituciones en las últimas décadas, lo que ha conducido a la irrupción de nuevas modalidades organizativas de la formación y a la centralidad que hoy tiene la formación por competencias, la gestión de calidad (con el componente o requisito intrínseco de la pertinencia) y la instrumentación, con diferentes alcances, de la intermediación laboral. Las dos primeras se proponen el ajuste estructural (de contenidos y metodológico) entre la oferta y la demanda de mano de obra a través de una correspondencia actualizada entre perfiles formativos y requerimientos del mundo laboral y productivo, en tanto que la última busca facilitar el encuentro (comunicación) entre oferta y demanda de trabajo y así reducir el desempleo. La necesidad de esta correspondencia es indiscutible pero también lo son las dificultades metodológicas y estratégicas y los costos en términos de recursos humanos preparados y de tiempo requerido para la identificación primero y la transposición didáctica, luego, de los requerimientos en un escenario signado por la incertidumbre, la obsolescencia vertiginosa de los conocimientos y el cambio y/o desaparición de los perfiles ocupacionales y los puestos de trabajo. En la actualidad se ha llegado a una generalizada aceptación acerca de que la solución más adecuada es la formación por competencia, campo en el cual, y con independencia de la metodología aplicada, se vienen registrando constantes progresos en la definición de perfiles y el desarrollo de currículos de formación.

Lo anterior se basa además en la convicción cada vez más extendida de que para que la vida laboral o profesional de las personas pueda desarrollarse, necesita nutrirse permanentemente de conocimientos nuevos pero, fundamentalmente, necesita de un nuevo tipo de aprendizaje. Un

aprendizaje que, en tiempos de cambio e incertidumbre, aporte capacidad de incorporar permanentemente nuevos saberes y que habilite al desarrollo de trayectorias ocupacionales móviles antes que una preparación para el empleo predecible y estable.

Se requiere, en definitiva, de una formación para la empleabilidad entendida, tal como lo plantea la Recomendación 195 de la OIT como el conjunto de “(...) *competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo*” (Artículo 3.d).

Esta concepción de empleabilidad aleja cualquier tipo de confusión respecto a entenderla como sinónimo de inserción y la centra en el conjunto de competencias personales, sociales y técnicas que las personas requieren para autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional en un escenario donde el empleo necesita ser creado mediante capacidad de emprendimiento y estrategias de cooperación. Por ello, pensar desde la empleabilidad es colocar el foco en el *sujeto que aprende para concebirlo como un ser integral, situado y condicionado por su género y su realidad social y económica* que se vale de capacidades y vivencias, conocimientos, sentimientos y valores a partir de los cuales puede cambiar y mejorar sus condiciones de inserción social y laboral. Implica reconocer y potenciar el rol activo de las personas para cambiar y remover los frenos y limitaciones personales y sociales, a partir del reconocimiento de dichos condicionamientos, del desarrollo de las competencias adecuadas y de la adopción de estrategias individuales y colectivas de cambio. Estas estrategias colectivas de empleabilidad y las competencias que en ellas se ponen en juego son las que fundamentan el hecho de que el sujeto de atención de la formación sean los individuos pero también los emprendimientos por ellos encarados.

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

Las competencias requeridas tienen que ver con los contextos de vida de cada sujeto y por tanto, se deben complementar y articular con las necesarias para insertarse y participar socialmente. Como nunca antes, la formación del trabajador y de la trabajadora converge con la formación del ciudadano y la ciudadana. En ambos casos, se debe actuar en las tres dimensiones fundamentales del desarrollo de la vida: las relaciones consigo mismo; las relaciones con los demás (vida en familia y participación en el espacio social más amplio) y las relaciones con el entorno. En todos los casos se requiere de capacidad de expresarse y comunicar, de tomar decisiones, de optar, de comprensión del medio en el cual se actúa, valoración de la complejidad, abordaje sistémico de la realidad, trabajo en equipo, solidaridad, participación, autocuidado y

cuidado de los/as demás, etc. y, por ello, la formación para la empleabilidad y la ciudadanía requiere ser abordada desde criterios de equidad de género y equidad social.

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

5. Calidad y equidad

Desde la perspectiva de un enfoque integral de calidad, el impacto de la formación puede ser evaluado en tres áreas o niveles: personal, organizacional y social.

A nivel personal una formación de calidad promueve cambios profundos en las personas que les posibilitan un desarrollo profesional continuo a lo largo de su vida. En este sentido “aprender a aprender” continuamente es importante, pero también “aprender a desaprender”, ser capaces de revisar lo establecido para poder descubrir nuevas posibilidades de pensar y hacer.

Esto vale también para el ámbito organizacional. Las instituciones de formación de calidad no se limitan a transmitir conocimientos: son organizaciones que generan y gestionan conocimientos. Y lo hacen a partir del contacto permanente con los avances científicos y tecnológicos, del contexto productivo y social en el que están insertos y de sí mismas, de su propia experiencia permanentemente revisada. Se constituyen así en *organizaciones que aprenden*, desatando procesos colectivos en que el conocimiento tácito, el “saber hacer” de las personas y los equipos que la integran, se transforma en conocimiento explícito y puede ser entonces revisado y repensado colectivamente. Y donde también el conocimiento explícito, formalizado, se convierte en conocimiento tácito, en saber hacer concreto que se expresa en la práctica cotidiana de la organización.

A nivel social *calidad y equidad son inseparables*: una formación de calidad es una formación que lucha contra la desigualdad, sirviendo efectivamente de puente entre las necesidades y posibilidades productivas del contexto y quienes producen, entre el empleo y las personas, entre el entorno productivo y los individuos y grupos sociales. Un contexto que condiciona a las personas y a la formación, pero que también lo desafía y al que pueden transformar. Una formación de calidad supone analizar y articular: el contexto productivo y laboral, las características de los sujetos, los condicionamientos sociales y de género y cómo ellos están presentes en los contenidos y modalidades de las ofertas formativas. Por ello, el mejoramiento y/o fortalecimiento de la empleabilidad y la ciudadanía debería ser un objetivo prioritario de las políticas de formación.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS JÓVENES

Las políticas de formación profesional dirigidas a los jóvenes han registrado una constante evolución durante las últimas décadas. Ello se corresponde con una serie de procesos concomitantes, tales como las transformaciones acontecidas en los mercados de trabajo en términos de estructura del empleo y la disponibilidad de éste, la dinámica demográfica y su influencia en la magnitud de la oferta de trabajo juvenil, o la aparición de nuevas formas de acercarse al concepto de "juventud".

La evolución a que se hacía referencia en primer término, se manifiesta entre otros aspectos en la propia definición de los destinatarios de estas políticas. El que los jóvenes (o a ciertos grupos de éstos) sean el público sujeto de atención de ciertas políticas o programas reconoce variaciones en su grado de explicitación. La oferta de cursos de aprendizaje que muchas instituciones ofrecieron y ofrecen han sido demandados mayoritariamente por jóvenes que buscan insertarse de manera temprana en el mercado de trabajo, pero ello es más una consecuencia derivada del carácter inicial de esta formación y de su formato, antes que de una definición explícita en tal sentido. Los programas de capacitación para jóvenes de sectores populares urbanos, para jóvenes rurales, o para mujeres jóvenes jefas de hogar, entre otros, han sido diseñados a partir de identificar y explicitar como meta la atención a los problemas que en materia de empleabilidad tienen dichos colectivos juveniles.

En segundo lugar, estas políticas fueron también cambiando desde un carácter universalista, es decir una oferta abierta a cualquier persona que en ciertos casos convocaba mayoritariamente a jóvenes, hacia un carácter focalizado, como lo evidencian los tipos de programas antes mencionados. Dicho movimiento, fue entre otras cosas, el resultado de adoptar el supuesto de que, en términos generales, el libre juego de la oferta y demanda de capacitación, lograría un ajuste aceptable. La focalización de determinados programas aparece entonces como un instrumento de corrección y/o compensación con relación a grupos de población para los cuales no se lograba tal ajuste.

Pero así como los procesos de transformación y ajuste de las políticas de formación profesional en general no se detiene, igual cosa acontece con las orientadas a los jóvenes. De un lado, las instituciones de formación profesional vienen incorporando innovaciones que buscan atender al objetivo de la doble pertinencia y, en tal medida, desarrollan estrategias de focalización. De otro, los programas focalizados impulsados desde los Ministerios de Trabajo han sido en muchos aspectos reformulados, sobre todo en lo que respecta a la articulación de sus acciones con otras ofertas de formación, formales y no formales, como manera de posibilitar la construcción de itinerarios formativos y profesionales.

Un espacio en el cual están apareciendo oportunidades de desarrollar estrategias tendientes a la formación profesional y el empleo juvenil, es el del desarrollo local. Cuando se consideran las especificidades que desde los puntos de vista económico, productivo, social, cultural e institucional caracterizan a un territorio, es posible diseñar acciones que, si bien pueden estar explícitamente orientadas a los jóvenes, las inscriben en el contexto de estrategias más generales, como el desarrollo económico y social de una comunidad y su territorio, o el de cadenas productivas y de agregación de valor existentes en el mismo territorio. Ello dota no sólo de una mayor pertinencia a dichas acciones, programas o proyectos, sino que adquieren una cuota aparte mayor de sentido, tanto para la comunidad en general como para los propios jóvenes. No es lo mismo ser sujeto de atención individual de un programa porque se entiende que la persona "porta" determinados *handicaps*, que cuando se plantean proyectos colectivos, y que miran hacia las personas más desde sus potencialidades que de sus carencias (sin por ello dejar de tomar en cuenta estas últimas). Se trata, en última instancia de pasar del concepto de "joven con desventajas que recibe asistencia", al de jóvenes que junto a otros jóvenes y a otros actores se constituyen en sujetos activos de su propio desarrollo y el de la comunidad.

La formación profesional es un instrumento clave del desarrollo, pero de un desarrollo entendido no sólo como crecimiento económico sino como oportunidades crecientes para todos y todas: un desarrollo incluyente, centrado en las personas.

Diseñar y ejecutar políticas de formación centradas en el sujeto implica actuar desde la doble lógica de la transversalización de la perspectiva de género y la focalización de metodologías y acciones. Al transversalizar la mirada se género se estará tomando en cuenta y valorando en todas las dimensiones y factores del proceso de desarrollo, las singularidades, capacidades, fortalezas y limitaciones para la participación y para una valoración igualitaria de los aportes de mujeres y varones. Al valorizar los factores personales y relacionales que inciden en las trayectorias de vida, la perspectiva de género conduce a una lectura diferente y más amplia del desarrollo y la productividad y produce un cambio en la concepción de la formación para el trabajo y en la práctica pedagógica. **La perspectiva de género es condición e impulso de la innovación y de mejora continua de la política y la tecnología formativa.**

Con la focalización de metodologías y acciones se podrá atender las necesidades y particularidades de los grupos poblacionales afectados por desventajas y discriminaciones, y promover una verdadera igualdad de condiciones y oportunidades entre las personas. Implica diseñar e implementar metodologías y estrategias específicas, así como asignar los recursos para atender las situaciones diferenciadas de partida de las distintas poblaciones y para contribuir a revertirlas.

Muchas de estas inequidades se fundamentan en el orden de género y en las relaciones de clase, generacionales, culturales, étnicas, etc., y así como su índole es diversa pero interrelacionada, los modos y estrategias de abordaje y resolución para revertirlas deberían ser igualmente diversos y contextualizados.

Tradicionalmente, las políticas de empleo y formación han acudido a subsidios o becas para compensar estas diferencias de partida; mayoritariamente, se los ha concebido como un instrumento adicional y se los ha administrado de forma estandarizada.

Experiencias desarrolladas en los últimos años en la región, han conducido, primero, a revisar este tipo de instrumento desde la perspectiva de género para que aportara a la resolución de las cuestiones que impiden o limitan el acceso y permanencia de las mujeres (limitaciones y exigencias derivadas del cuidado infantil y/o de los adultos mayores, estereotipos y barreras que condicionan las opciones vocacionales, el acceso a puestos directivos; a áreas tecnológicamente innovadoras, al campo de la ciencia y tecnología, etc.) y , luego, a reformular su rol, sus objetivos, modalidades y forma de gestionarlo.

Así, se llegó a conceptualizar y validar la incorporación en las políticas formativas del componente de estrategias compensatorias, dirigido a diseñar e implementar un conjunto de respuestas (metodologías y acciones) y/o contribuciones diversas –de carácter pedagógico, económico, cultural u organizacional– que, atendiendo a las desigualdades del punto de partida, permitan facilitar el ingreso y la permanencia de las personas en situación de desventaja social y económica, en los procesos formativos, mejoren su empleabilidad y contribuyan a incrementar la equidad de oportunidades.

PROGRAMA CALIDAD Y EQUIDAD EN LA FORMACIÓN (PCyEF)

Es una iniciativa de formación-acción a distancia, desarrollada por Cinterfor/OIT, con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, con el fin de fortalecer la gestión de la calidad y la equidad de las políticas de formación para el trabajo. A partir de la valoración de una larga trayectoria de cooperación interinstitucional, Cinterfor/OIT suma este esfuerzo a su objetivo central de acompañar, apoyar y articular las acciones y aprendizajes del sistema de formación para el trabajo en América Latina y el Caribe, potenciar el diálogo e intercambio de experiencias nacionales y regionales y avanzar en la socialización e innovación de conocimientos y buenas prácticas.

El PCyEF procura el fortalecimiento metodológico y estratégico de las políticas formativas proponiendo una nueva mirada que hace eje en un *enfoque sistémico, la doble pertinencia con el entorno y las personas, la perspectiva de género y equidad social, la formación por competencias y para la empleabilidad y la ciudadanía*. Para ello define la construcción y el trabajo de equipo como condición para la participación y como metodología didáctica, en el entendido que las personas y los equipos deben actuar como multiplicadores de los aprendizajes y agentes de cambio al interior de la institución. Actualmente, está finalizando su primera edición (11/2004 a 10/2005). Están participando 16 equipos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay lo que implica diversidad de organizaciones públicas y privadas, abarcando ministerios, servicios nacionales de formación, instituciones de formación nacionales y sectoriales, entidades educativas locales, ONG. El común denominador es el compromiso con el mejoramiento continuo de sus prácticas así como el trabajo con poblaciones en condiciones desfavorecidas o vulnerables.

El PCyEF desarrolla un *modelo de interaprendizaje* dirigido a compartir y poner en diálogo los saberes, experiencias y prácticas acumuladas por el sistema de formación profesional regional e internacional para lo que ofrece la integración de los servicios de formación, banco de materiales y observatorio de experiencias, intercambio y retroalimentación entre participantes y asesoramiento técnico. Se realiza un acompañamiento permanente y personalizado a los equipos institucionales participantes por parte del equipo de coordinación y tutoría a distancia. Ofrece un modelo de referencia con una amplia caja de herramientas que da pautas para que cada equipo pueda apropiarse y adaptar a su cultura institucional los enfoques, productos, y estrategias utilizados y probados con éxito en otras instituciones.

Adopta la construcción de proyectos como dispositivo estratégico para generar cambios e instrumenta a los participantes para diseñar y gestionar un **Proyecto Institucional de Intervención (PI)** mediante el cual se orientan y organizan las acciones y procesos de revisión e innovación metodológica y de modalidades de gestión. El PI es, al mismo tiempo, un resultado de la participación en el PCyEF, un producto con el que contará cada institución y la metodología didáctica adoptada para fortalecer las competencias individuales y del equipo.

El programa de formación también se ha estructurado en fases como un proyecto. La *Fase I* parte de la recuperación y valoración de las trayectorias individuales de los integrantes del equipo y de las políticas y prácticas de las instituciones participantes, promoviendo, mediante lecturas y actividades prácticas, un análisis crítico de la situación de partida, que permite desarrollar una nueva y común mirada sobre el quehacer profesional y sobre la formación como sistema. Al mismo tiempo, el diálogo y la interacción han llevado a los equipos a remover y cuestionarse preconceptos, ideas, experiencias, formas de concebir las cosas, e incluso identidades personales y grupales.

→

En las *Fases II, III y IV* los equipos profundizan en el conocimiento del modelo de referencia y de su caja de herramientas y realizan una experiencia de diseño del PI y de planificación del Plan de Innovación, identificando los énfasis y estrategias de intervención más adecuados a cada institución. Desde una lógica de proceso y de avance en espiral—que implica maduración y enriquecimiento a partir de la retroalimentación teoría práctica y del diálogo con la tutoría— los equipos se enfrentan al desafío de traducir en acciones los aprendizajes.

Desde el estado actual de avance del PCyEF, se constata que el espacio de encuentro propuesto ha promovido un diálogo institucional diferente, se han fortalecido las competencias personales e institucionales, se ha incorporado una nueva mirada sobre las políticas y las prácticas institucionales y los equipos se están posicionando como multiplicadores de los enfoques y herramientas ofrecidas y en agentes de cambios institucional.

En la medida en que se fue desarrollando la formación por competencias y formulando dispositivos innovadores como el de “Proyecto Ocupacional” (que es abordado más ampliamente en el Capítulo III), se ha constatado que los subsidios, concebidos desde los enfoques de formación por competencias y género, pueden constituirse en una estrategia, en una herramienta didáctica para resolver los impedimentos para llevar adelante el Proyecto Ocupacional, fortalecer las competencias de empleabilidad y las capacidades de autogestión de mujeres y varones. Algunas de las competencias que se promueven de esta manera son: la identificación de problemas en el espacio familiar y público, el reconocimiento de saberes y recursos, la capacidad de resolución de problemas, el fortalecimiento de la toma de decisión sobre los propios ingresos, la promoción de las competencias de negociación, el empoderamiento con su mensaje de sujeto que tiene derecho a elegir y decidir. También las instituciones se pueden articular con los diversos actores del entorno para resolver los distintos temas (cuidado de niños, transporte, salud, préstamos, formación complementaria para microempresas, etc.) con lo cual adquieren fortalezas como dinamizadoras de redes y de las potencialidades del entorno.

Desde estos enfoques, una formación de calidad, pertinente y con equidad es aquella que:

- promueve la **participación plena de los sujetos** en el mundo del trabajo, acompañando sus procesos de reconocimiento y adquisición de saberes y habilidades;
- procura **remover inequidades** que se originan en visiones estereotipadas sobre el papel que juegan las distintas personas según su sexo, origen, situación social, conocimientos, etc. Estas visiones obstaculizan el libre acceso a opciones de formación y de trabajo;
- fomenta la **igualdad de oportunidades**, la participación democrática, la multiculturalidad, la atención a grupos desfavorecidos y su inserción social, laboral y económica;
- se construye como una **herramienta sensible y, por tanto, pertinente** a los requerimientos que plantea el contexto laboral y social así como sus diversos actores;
- busca mejorar el impacto de sus intervenciones, articulándose en estrategias más amplias de **desarrollo local o colectivo**.

CAPÍTULO II

EL ENFOQUE INTEGRADOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN SUS DIMENSIONES LABORAL, TECNOLÓGICA Y EDUCATIVA

(...) la educación, la formación y el aprendizaje permanente contribuyen de manera significativa a promover los intereses de las personas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, especialmente en vista de la importancia fundamental que reviste alcanzar el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la inclusión social y el crecimiento económico sostenido en una economía mundializada; (Preámbulo, 2º Párrafo, Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: educación, formación y aprendizaje permanente).

Ya en anteriores documentos de Cinterfor/OIT presentados a anteriores reuniones de la Comisión Técnica y otros eventos se afirmaba que la formación profesional reviste un carácter simultáneamente laboral, tecnológico y educativo. Tal aseveración se basa tanto en la reflexión conceptual sobre la naturaleza de esta campo de actividad, como en la expresión concreta que estos aspectos asumen en las diversas experiencias nacionales y regionales.

En tanto actividad orientada al desarrollo de capacidades personales y colectivas, y que para ello recurre a estrategias pedagógicas y maneja diversos recursos didácticos, posee indudablemente en un carácter educativo. Pero dicho carácter posee una fuerte direccionalidad que lo vincula estrechamente al mundo del trabajo y la producción. Es, en definitiva, el campo educativo encargado de satisfacer la demanda de competencias laborales que en el mercado de trabajo y en la sociedad en general existen.

De otra parte, toda realidad productiva y laboral, en cualquier momento y lugar, está asociada a una dimensión tecnológica. Tecnologías tradicionales y modernas, simples y complejas, duras y blandas, atraviesan la realidad productiva de nuestras sociedades. No hay manera de desarrollar conocimientos y capacidades relativos al trabajo sin una referencia directa y cercana a las técnicas, los equipamientos, materiales, o programas sobre los cuales aquéllos operan y hacen posible la producción o prestación de servicios.

Tales nexos se refuerzan en función de transformaciones tanto internas como externas al mundo del trabajo. Nuevos enfoques de la gestión y administración del trabajo, demandan nuevas competencias de los trabajadores, evidencian la creciente vigencia del aprendizaje permanen-

te, constituyen en sí mismos innovaciones tecnológicas y normalmente afectan a los espacios, equipos y materiales de producción. La introducción de innovaciones tecnológicas referidas, por ejemplo, a maquinarias o nuevos materiales, exigen el desarrollo y actualización de conocimientos nuevos y, muy probablemente, introducen cambios en la organización del trabajo, así como en las formas y contenidos de las relaciones laborales.

En cada una de estas tres dimensiones están presentes, además, los imperativos de calidad, pertinencia y calidad, tal y como se verá en los siguientes apartados.

1. Calidad, pertinencia y equidad en la dimensión laboral de la formación profesional

El **carácter laboral de la formación profesional** constituye uno de los principales elementos diferenciadores de este campo con respecto a otras formas de educación. Dicha dimensión laboral se manifiesta tanto en su articulación con los diversos temas que conforman los sistemas de relaciones laborales, como en el hecho de que la formación profesional es, ella misma, objeto de interés y negociación por parte de los empleadores y trabajadores a través de sus organizaciones, así como por los Ministerios de Trabajo. Expresión de ello son los antecedentes de pactos o acuerdos nacionales o sectoriales tripartitos sobre empleo, productividad, o relaciones laborales que introducen propuestas sobre formación; los convenios colectivos que, en forma creciente, explícitamente incorporan a la formación y a la capacitación dentro de las cláusulas acordadas; el desarrollo de la legislación laboral que hace referencia tanto al derecho a la formación como a su operativización, o bien la aparición de diversas instancias de diálogo y concertación –bipartitas y tripartitas– en este campo.

Recientemente estas mismas tendencias fueron reconocidas y simultáneamente impulsadas con la aprobación de la Recomendación 195, por ejemplo, cuando llama, en su Artículo 5.f a *“fortalecer, en los planos internacional, nacional, regional y local, así como en los planos sectorial y de la empresa, el diálogo social y la negociación colectiva respecto de la formación, como un principio básico para el desarrollo de sistemas, y para la pertinencia, la calidad y la relación costo-beneficio de los programas”*. De igual manera, en su Artículo 9. c, llama a los Miembros a *“apoyar las iniciativas de los interlocutores sociales en el ámbito de la formación, a través del diálogo bipartito, incluida la negociación colectiva”*.

Conceptual y empíricamente, además, la formación posee claros vínculos con temas tales como productividad, competitividad, salarios, salud ocupacional, condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad social, empleo y equidad social, los cuales la tornan cada vez más un elemento clave dentro de los actuales sistemas laborales en la región.

En dicho marco, es posible aseverar que, *la educación y la formación son la piedra angular de un trabajo decente* (Resolución sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos, de la 88° Conferencia Internacional del Trabajo, 2000; Párrafo 3). Una formación de calidad y pertinente está en la base del trabajo productivo, en adecuadas condiciones ambientales y de seguri-

DIÁLOGO SOCIAL EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Décadas de gestión tripartita o multipartita en varias de las instituciones de formación profesional de la región han hecho de este campo uno de los escenarios más estables de diálogo social. Además de este importante antecedente, durante los últimos quince años se ha producido una importante expansión y diversificación de los espacios de diálogo social sobre formación o que la incluyen como un tema estratégico.

Primero, en varias de las instituciones de formación profesional han sido creadas instancias de participación y diálogo social vinculadas tanto a sectores y cadenas productivas, como a estados, regiones o provincias.

Segundo, muchas de las políticas de empleo y formación impulsadas desde los Ministerios de Trabajo poseen ámbitos de gestión tripartitos, ya sea en el nivel nacional, ya sea en estados, provincias o municipios.

Tercero, la negociación colectiva vinculada tanto a ramas productivas como a empresas, ha venido incorporando de manera creciente contenidos referidos a la formación profesional y la capacitación, vinculándola a temas como la carrera laboral, la seguridad e higiene en el trabajo y las estrategias de mejora de la productividad y competitividad. En algunos casos, incluso, se ha llegado a vincular directamente a la formación con los salarios percibidos por los trabajadores.

Cuarto, y como resultado tanto de acuerdos registrados en la propia negociación colectiva como de otros específicos entre empleadores y trabajadores, se han creado entidades de gestión bipartita orientadas bien a proveer capacitación, bien a orientar a la oferta existente, con el fin de atender a las demandas de calificación en diversos sectores.

Quinto, en el plano local, y además de lo mencionado respecto de las instituciones de formación profesional y de las políticas impulsadas por los Ministerios de Trabajo, surgen de manera continua experiencias diversas de arreglos institucionales en materia formativa. Ellos buscan, por lo general, articular los recursos y capacidades existentes en materia de formación en el territorio, con el fin de vincular más eficientemente la oferta con la demanda de calificación, así como insertar de manera coherente las políticas de formación profesional en las estrategias de desarrollo económico y social de nivel local.

Sexto, el diálogo social sobre formación profesional ha alcanzado también al nivel supranacional. Si bien con distintos grados de avance, en los procesos de integración regional que están teniendo lugar en el continente se crean instancias específicas que tratan este tema y, en algunos casos, han sido aprobados instrumentos que contienen orientaciones y recomendaciones sobre las políticas de formación profesional.

De lo anterior es posible concluir que el diálogo social en el campo de la formación profesional no sólo es estable, sino también que ha tendido a expandirse, diversificarse y profundizarse.

También, y tal como lo muestran experiencias tanto americanas como extrarregionales, el diálogo sobre formación puede constituirse en una suerte de "espacio de aprendizaje" para los actores sociales y laborales que permita habilitar el diálogo en temas usualmente más conflictivos. Efectivamente, el ejercicio del diálogo en formación profesional ha permitido en varios casos expandirlo a temas como productividad, empleo o salarios.

dad. Un proceso formativo de calidad no se restringe, además, a lo que tiene lugar en un aula o taller, sino que se completa y torna integral en la medida en que se combina con ambientes de trabajo calificantes, los cuales siempre están asociados a un trabajo de calidad. En tal sentido, la Recomendación 195 afirma, en su Capítulo 9.f. *“Que los Miembros deberían: (...) promover el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo mediante (i) la adopción de prácticas laborales calificantes y de excelencia, que mejoren las aptitudes profesionales”*.

De lo anterior se deriva que, por pertinencia, no debería entenderse por una lectura y aceptación acrítica de cualquier demanda. Aunque la pertinencia se encuentra invariablemente atada a la noción de demanda, la formación bien entendida no puede ser funcional a la reproducción de formas y condiciones de trabajo que van directamente en contra del respeto a los derechos humanos básicos fundamentales, sino que, por el contrario, ha de propender siempre a elevar la calidad de tales formas y contenidos del trabajo y sus relaciones.

La formación profesional tiene, a su vez, un papel destacado en la transformación de unos mercados de trabajo que se caracterizan, entre otros rasgos, por su falta de equidad. Falta de equidad en el acceso al empleo, a unos ingresos adecuados, y a condiciones de trabajo y vida decente. Falta de equidad que conspira contra las posibilidades de desarrollo económico y social, y que acaba por minar las bases de una genuina competitividad. Éste parece ser el mayor de los desafíos contemporáneos de la formación profesional y es, sin duda, la mayor señal estructural de pertinencia a ser satisfecha por las políticas públicas de formación y las instituciones que las llevan a cabo.

Es justamente en este mismo sentido que la Recomendación 195 plantea, en su artículo 3, que *“Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que:*

a) faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad, y formen parte de una gama de medidas de orden político destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible;

b) atiendan por igual los objetivos económicos y sociales, hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos y hagan también hincapié en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza”.

La medida y la manera en que la formación profesional ha sido incorporada en forma explícita a las relaciones laborales y, con ello, sus objetivos de calidad, pertinencia y equidad se puede visualizar en, al menos, cuatro planos fundamentales: primero, en cómo se interesan de modo creciente tanto las organizaciones de empleadores y de trabajadores, como los Ministerios de Trabajo; segundo, en su mayor visibilidad y concreción en lo que de la negociación colectiva respecta; tercero, en la ampliación y profundización de las normas que a la formación refieren en la legislación laboral y; cuarto, en la centralidad que la formación profesional posee en las políticas activas de mercado de trabajo.

- En lo que respecta al interés y participación de los actores laborales, es posible mencionar en primer término **el énfasis que en la capacitación y la formación profesional comenzaron a desarrollar los Ministerios de Trabajo desde comienzos de la pasada década**. Del antiguo papel de mediación en la relación capital-trabajo, centrado en los aspectos de remuneraciones, estabilidad y condiciones de trabajo, estos Ministerios amplían su competencia abordando, en este sentido, la dimensión de la formación desde la perspectiva de políticas activas de empleo. Esto se expresa tanto en materia de la normativa, como en la propia estructura institucional, con la creación y desarrollo de secretarías, direcciones o servicios que atienden específicamente a la formación profesional y su relación con los demás aspectos laborales.
- El **interés empresarial por la formación** supera, actualmente, al concepto de una herramienta destinada exclusivamente a elevar la calificación de los trabajadores. Muy por el contrario, ella es entendida como un instrumento que también debe contribuir a la elevación de las capacidades del personal intermedio, superior y aun de los propios empresarios.
Pero la influencia del actor empresarial en la formación alcanza todavía a más aspectos que los directamente relacionados con su gestión, financiamiento y ejecución. Las organizaciones empresariales han logrado también imprimir sus propias concepciones y visión de la formación en los más variados ámbitos de discusión en el tema, sea que se hable de acuerdos nacionales o sectoriales, tripartitos o bipartitos, o de la negociación a nivel de empresa.
- De otra parte, **el compromiso y participación de las organizaciones de trabajadores en la formación profesional** hoy es notoriamente más alto que dos décadas atrás, en particular si se observa, por un lado, el empeño y rigor puesto en el tratamiento del tema; y las modalidades y espacios de participación, por otro. Este mayor involucramiento de las organizaciones sindicales en los espacios institucionales relacionados con la formación y la capacitación, se revela tanto en términos de avances conceptuales como en el plano de la acción. Se comprueba un notorio incremento de instancias especializadas en el tema en las diversas organizaciones sindicales de la región; se realizan diagnósticos e investigaciones y se producen documentos de análisis y de propuesta sindical en el tema. Cada vez más se organizan talleres, foros y seminarios sindicales donde se aborda el tema de la formación en sí, y en sus vinculaciones con otros temas estratégicos para el sindicato. Las actividades de formación sindical incorporan también el tema de la formación profesional y se comienza también a discutir cuál debe ser el vínculo entre uno y otro tipo de formación.
En términos de participación sindical en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones de formación, es posible identificar una amplia gama de experiencias –incipientes unas y, otras, más desarrolladas– pero que demuestran en todos los

casos que el actor sindical está decidido a constituirse en protagonista en el campo de la formación.

- Se comprueba también, como parte de este proceso de “laboralización” de la formación profesional, su **creciente incorporación a la negociación colectiva**. La circunstancia de ser la formación un derecho subjetivo del trabajador y una obligación del empleador, y de entrar en relación directa con los otros derechos laborales y condiciones de trabajo, conllevan la posibilidad –y la conveniencia– de ser regulada por la autonomía colectiva. De ello son ejemplo numerosos convenios colectivos alcanzados a nivel de empresa y de rama o sector que, junto a consignar el reconocimiento de aquel derecho, incluyen disposiciones sobre aspectos tales como la licencia paga por estudios, la formación en el trabajo, garantías en el acceso igualitario a las oportunidades de formación e, inclusive, acuerdos colectivos que, junto a temas clásicos referidos a salarios, licencias y carrera laboral, incluyen el compromiso bipartito de construir mecanismos de formación continua en función de objetivos estratégicos de desarrollo productivo de determinado sector.
- De su parte, **la legislación laboral viene ocupándose en forma creciente de la formación profesional**, ya sea con el objetivo de establecer garantías de acceso a las oportunidades de calificación, o de reglamentar el funcionamiento de la oferta formativa –ya sea ésta pública o privada– redefiniendo y reasignando roles a los diversos actores que en este campo participan. El avance de la legislación laboral en materia formativa no se restringe, sin embargo, a los ámbitos nacionales. Se manifiesta también en normativas, declaraciones, recomendaciones y repertorios prácticos adoptados en el marco de procesos de integración regional, así como en la normativa internacional, cuyo ejemplo más reciente y claro lo constituye la ya citada Recomendación 195 de la OIT.
- **En lo que respecta a las políticas activas de mercado de trabajo** y en la medida en que los Ministerios de Trabajo tienen participación en la definición de los grandes lineamientos nacionales que hacen a las estrategias de desarrollo y transformación productiva, a la vez que comienzan a actuar también en el campo del fortalecimiento y modernización de la oferta formativa, tienen la posibilidad de actuar en forma simultánea y congruente sobre las distintas y principales caras del problema.
La decisión de intervenir en el mercado de trabajo a través de políticas activas, responde a diversas razones: atender problemas de la transición en el proceso de apertura económica; responder a situaciones de riesgo social mediante instrumentos de redistribución; corregir fallas de mercado, tanto en el terreno de la vinculación entre oferta y demanda laboral como en materia de capacitación. Dentro del nuevo concepto de políticas activas de mercado de trabajo, los campos donde los Ministerios de Trabajo tuvieron, y tienen, acciones de gran envergadura e importancia, comprenden los programas y proyectos de

capacitación y empleo de jóvenes, los programas de recalificación de trabajadores desocupados, de asistencia técnica y capacitación a trabajadores y empresarios de unidades productivas de pequeña escala, promoción de la incorporación de la perspectiva de género, de formación para mujeres en condiciones de pobreza y jefatura de hogar, y la formación continua de trabajadores activos, entre otros.

En suma, la participación creciente de los actores laborales y su consecuente impacto en el desarrollo del diálogo social sobre formación profesional, contribuyen en gran medida a plasmar, en campos como la negociación colectiva, la legislación laboral o las políticas activas de mercado de trabajo, la diversidad de intereses que aquellos actores representan. Y el diálogo social es, sin duda, una de las herramientas más potentes a la hora de abordar temas como la calidad con que se desarrolla la formación profesional, su adecuación al contexto productivo y social, su respuesta a las demandas y necesidades de las personas, empresas, sectores y territorios, y su contribución a una mayor equidad económica y social.

2. La presencia de los principios orientadores en la dimensión tecnológica de la formación profesional

Otro tanto es posible afirmar de la importancia de **la formación como un componente central y estratégico dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología**. Muchas de las instituciones de formación profesional, así como otras instancias surgidas más recientemente y que actúan en este campo, no se limitan a desarrollar una oferta formativa pura.

A lo largo y ancho de la región es frecuente encontrar diversas experiencias de centros o servicios tecnológicos que estas mismas entidades montan para ofrecer una gama de servicios más amplia e integral, tanto a las empresas como a la comunidad en general: laboratorios de ensayos de materiales, servicios de certificación de productos y procesos, eventos de divulgación tecnológica, publicaciones especializadas, bancos de datos de recursos tecnológicos y de consultores en diversas áreas, servicios de asistencia técnica y consultoría, entre otros. De otra parte, algunos institutos tecnológicos han pasado de centrarse en la problemática de la investigación –desarrollo y adaptación de tecnología “dura”, como materiales, herramientas y equipos; y “blanda” como la información y los programas informáticos– a considerar también todo lo relativo a la gestión, desarrollo y formación de recursos humanos.

Dos de las más importantes e innovadoras formas de reforzar esta función de prestación de servicios tecnológicos por parte de las instituciones de formación son, por un lado, el desarrollo de centros tecnológicos especializados, muchas veces ubicados en parques industriales o tecnológicos, o bien zonas especializadas productivamente y, por otro, la creación de incubadoras de empresas, en especial aquéllas de base tecnológica.

En el primer caso, se trata de centros de formación que han sido reconvertidos con el fin de

atender de manera focalizada a determinados sectores o cadenas productivas. Esta especialización favorece la especialización tecnológica de tales unidades, tanto en lo que refiere a instalaciones, equipamiento y materiales, como en lo relativo a las capacidades del personal. Si bien continúan siendo centros de formación, su oferta de servicios se diversifica en varios sentidos. Primero, se constituyen en centros de servicios tecnológicos tales como información y divulgación, consultoría, asistencia técnica y tecnológica, desarrollo de prototipos y matrices, o investigación aplicada (ensayos de materiales, estudios de impacto ambiental, estudios ergonómicos, entre otros). Segundo, resultan ambientes óptimos para el desarrollo de una oferta de formación especializada, de modo tal que muchas universidades utilizan sus instalaciones y capacidades para realizar cursos de posgrado, y diversas empresas envían a sus profesionales a actualizarse en las últimas novedades tecnológicas del sector. Tercero, son también centros de innovación en materia pedagógica y de contenidos de la formación, de modo tal que cumplen una función de irradiación pedagógica, curricular y didáctica hacia el resto de los centros. En la mayor parte de los casos, tales centros tecnológicos se encuentran ubicados en territorios que cuentan con similar especialización y, en los casos en que están insertos en parques tecnológicos o industriales, se complementan con otros servicios disponibles prestados por otras instituciones.

El segundo tipo de experiencia, relativamente más reciente que el anterior, es la inclusión de servicios de incubación empresarial como parte de la oferta institucional de instituciones y algunos de sus centros. En algunos casos se trata de incubadoras de tipo virtual, mientras que en otros se dispone de espacio físico y recursos para la instalación de las empresas. Pero independientemente de esto último, se ofrecen servicios de identificación de oportunidades, análisis de factibilidad, formación tanto en aspectos técnicos como de gestión, análisis de mercados, diseño, estrategia de ventas, asistencia técnica y tecnológica, investigación aplicada e información empresarial, entre otros. Algunas de las experiencias más desarrolladas se enfocan a la incubación de empresas de base tecnológica, que en general suponen altos niveles de calificación de los socios y personal, y un lato valor agregado de sus productos y servicios. Normalmente se busca que las empresas a incubar guarden una estrecha relación con los tejidos productivos de la región, de modo tal que contribuyan a desarrollar y fortalecer las cadenas de agregación de valor existentes. El apoyo financiero a los emprendimientos puede ser tanto a partir de la canalización de fondos públicos o de la cooperación internacional disponibles, como de la asistencia en la búsqueda de inversores privados.

Pero la confluencia entre formación profesional y servicios de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica no es en absoluto resultado de la casualidad. Resulta ya parte del sentido común en la esfera productiva que el “capital humano” es un componente central y definitorio dentro de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas y sectores económicos. La formación aparece entonces, en este escenario, como una herramienta fundamental tanto para desarrollar esta nueva tecnología como para aprovechar y utilizar eficazmente cualquiera otra.

Una de las asociaciones más directas es, en consecuencia, la que respecta al vínculo entre actualización tecnológica de la oferta formativa, su calidad y grado de pertinencia. En primer

lugar, ella refiere tanto a la posibilidad de conocer y utilizar durante los procesos de formación, los equipamientos, materiales y programas que se utilizan o comienza a difundirse su aplicación en las empresas de los diferentes sectores, como a las técnicas, procedimientos y formas de organización que en dichos ámbitos se adoptan. Y en segundo lugar, los enfoques de calidad referidos tanto a procesos como a productos, tienden a abarcar crecientemente no ya exclusivamente lo que refiere a lo específicamente formativo, sino también a lo referido a la prestación de servicios tecnológicos por parte de las instituciones.

Complementariamente, las exigencias que en términos de oportunidad y utilidad que se plantean a los servicios formativos, se le exigen también a los servicios tecnológicos que con los anteriores se articulan y a lo cuales fortalecen: ellos deben procurar, también, ser pertinentes.

Por su parte, el principio orientador –y desafío– de la equidad, posee gran relevancia también en esta dimensión tecnológica de la formación. En un contexto en el cual a muchas unidades de producción, especialmente las de más pequeña escala, les resulta difícil acceder a las nuevas tecnologías, así como a servicios oportunos de información, la función que vienen cumpliendo las instituciones en materia de servicios tecnológicos constituye un factor importante para la disminución de las inequidades que a este respecto existen. Ello sin dejar de volver a enfatizar el hecho de que la formación es en sí misma una actividad de carácter tecnológico, lo cual, y también desde el principio de equidad, opera tanto a nivel de las personas –en especial de aquéllas que, en función de su edad, sexo, raza o condiciones socioeconómica son más vulnerables– como de las unidades productivas con mayores dificultades para disponer de personas calificadas para impulsar su desarrollo tecnológico.

De igual modo, las acciones para acortar la brecha digital entre los diversos grupos poblacionales es urgente y fundamental. El concepto de “brecha digital”, precisamente, hace referencia a las desigualdades que derivan de las diferentes oportunidades de acceso y uso de las tecnologías, que reflejan los patrones de inequidad y desigualdad existentes en la sociedad. En este sentido, han surgido nuevos términos: los “tecno ricos” y los “tecno pobres”. El primero se refiere a quienes tienen acceso a la infraestructura y educación necesaria para su aprovechamiento productivo. Como contrapartida, “tecno pobres” se utiliza para aquéllos que por razones económicas, educativas, culturales, etc., quedan al margen de sus beneficios.

Como señala el Director General de la OIT, la revolución de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) brinda auténticas posibilidades, pero también entraña el riesgo de que un porcentaje significativo de la población mundial “salga perdiendo”.

Por ello, es necesario incrementar el conocimiento, tanto sobre las potenciales oportunidades que las TIC pueden brindar a los países, como sobre cuáles son sus reales impactos y manifestaciones en los diversos contextos y grupos sociales. Especialmente necesario es tener en cuenta que el acceso a las TIC está estrechamente relacionado con la inclusión social y cada vez más con el manejo de las cuestiones comunitarias y ciudadanas. Por ello, asegurar a todos, hombres y mujeres, urbanos y rurales, jóvenes y mayores, su manejo es en el actual escenario una condición de “alfabetización”.

3. La formación como hecho educativo y los imperativos de calidad, pertinencia y equidad

Cuando se observa el accionar actual de diversas entidades de formación de la región se comprueba, entre otros aspectos, que se ha venido desarrollando una amplia y flexible oferta de formación. Es dable encontrar, dentro de la oferta curricular de estas instituciones, desde cursos de formación inicial, pasando por cursos medios y superiores, y llegando a ofertas de actualización que pueden interesar incluso a profesionales universitarios. Y, como si esto fuera poco, surgen innumerables ejemplos de cooperación con otros organismos públicos, como los Ministerios de Educación en los campos de la enseñanza media técnica, tecnológica no universitaria, y la educación de adultos, con empresas y entidades colaboradoras, con sindicatos, con organizaciones no gubernamentales, y tantas otras variantes imposibles de ser consignadas de forma exhaustiva en este documento.

Vale decir, entonces, que **la formación ha venido reforzando un componente educativo que siempre tuvo**, tanto a través de la propia oferta de las instituciones especializadas como mediante la búsqueda de una mayor articulación y cooperación con otras entidades, organismos y modalidades de enseñanza que trabajan en esta esfera.

En esta dimensión educativa se amplía, en consecuencia, el desafío que supone adoptar un enfoque integrado de calidad, pertinencia y equidad. Si bien es claro que ese mismo desafío se plantea para la globalidad de los sistemas educativos de nuestros países, también es claro que la formación profesional puede aportar, desde su especificidad, a los esfuerzos educativos nacionales.

Su contribución a una mayor equidad educativa posee importantes antecedentes históricos. Éstos remiten no sólo a las campañas de alfabetización que en más de un caso se apoyaron en la infraestructura, capacidades y experiencia de las instituciones de formación profesional, sino también a la constatación de que la formación profesional fue, las más de las veces, la principal –si no la única– alternativa educativa para los sectores populares.

Actualmente las instituciones de formación profesional han desarrollado una experiencia en materia de aseguramiento de la calidad de sus productos y procesos comparativamente más vasta y profunda que la de los sistemas y organismos de educación general. Desde esa posición, existe una gran acumulación que posee el potencial de ser irradiada desde las primeras a estos últimos, tal como se constata en los más recientes avances registrados en la materia por parte de la educación media técnica y tecnológica.

Respecto de la pertinencia de los servicios tanto formativos como tecnológicos, también el ámbito de la formación profesional ha registrado avances y acumulado experiencias que la colocan en una posición de referencia, inclusive, para el sistema universitario.

La importancia estratégica de desarrollar y consolidar un enfoque integrado de la formación profesional con base a los principios de calidad, pertinencia y equidad no estaría plenamente dimensionada, sin embargo, si no se contrasta con un concepto que resume buena parte de las expectativas que las sociedades colocan hoy en la educación en general, y en la formación

HACIA NORMAS DE CALIDAD PARA EL SECTOR EDUCATIVO Y DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Con la tendencia hacia la gestión de la calidad, se ha estado demostrando que la mejora continua en la formación profesional requiere los mismos principios necesarios para mejorar cualquier proceso en la industria o los servicios.

En varios países de la región se han adaptado o se están adaptando versiones de la norma ISO 9000 para su aplicación en la educación y en el proceso de la formación profesional. A modo de ejemplo se pueden mencionar el ISO IWA 2 (*International Workshop Agreement*) un grupo de trabajo que realizó la versión de la norma ISO 9001 para la educación, la norma argentina IRAM 30000 “*Guía para la interpretación de la norma ISO-IRAM 9001 para la educación*”; la Norma Chilena NCh-2728 cuya certificación es necesaria para cualquier organismo ejecutor de capacitación que pretenda concursar por fondos públicos dedicados a programas de formación; así como la “*Guía de aplicación de la NTP-ISO 9001:2001 en el sector educación*” del Perú.

Cada vez más se conocen y comprenden las ventajas de iniciar y sostener procesos hacia el aseguramiento de la calidad; un breve repaso de los ocho principios básicos de la norma de calidad, revelan su plena cobertura sobre el proceso de la formación.

1. Enfoque en el usuario, referido al conocimiento y atención a sus necesidades
2. Liderazgo, para crear y mantener un ambiente interno proclive a la gestión de la calidad
3. Participación del personal a todos los niveles
4. Enfoque basado en procesos, requiere la definición y aplicación de procesos en la formación
5. Enfoque de sistema para la gestión, concibiendo y relacionando los procesos como un sistema
6. Mejora continua
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.

profesional en particular: el **aprendizaje permanente y el desafío concomitante de una educación básica de calidad para todas y todos.**

Desde hace al menos dos décadas, las instituciones de formación profesional han tomado nota del reto que supone el hecho de la progresiva desaparición de la pauta del empleo permanente en un mundo del trabajo caracterizado por la aceleración del cambio tecnológico y la creciente exposición a las condiciones de una economía globalizada. En consecuencia, han asumido tal desafío, en términos de estructurar una oferta de servicios formativos donde ya no se trata tanto de proporcionar calificaciones durante un período acotado y previo a la vida económicamente activa (calificaciones que otrora poseían una vida útil más dilatada), sino servicios que sean

capaces de atender simultáneamente a una demanda más amplia y diversa, y a una mutación constante de esa misma demanda.

En todo caso, existe hoy un extenso consenso, tanto a nivel político como de la sociedad, en el sentido de que es preciso reestructurar la oferta de educación y formación en términos suficientemente flexibles como para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación. Nadie puede esperar hoy que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo del trabajo y la producción exige una actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse. La educación y la formación, efectivamente, están en mutación; en todos los ámbitos se observa una multiplicación de las posibilidades de aprendizaje que ofrece la sociedad fuera del ámbito escolar, y la noción de especialización en el sentido tradicional viene siendo reemplazada en muchos sectores modernos de actividad por la de competencia evolutiva y adaptabilidad.

Se trata éste de un cambio básicamente cualitativo. Si antes alcanzaba con transmitir determinados conocimientos técnicos y ciertas habilidades manuales para que los individuos se incorporaran a un empleo que los estaba esperando, ahora es preciso desarrollar toda una gama de competencias que anteriormente no eran suficientemente enfatizadas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Éstas han de ir acompañadas, además, por las nuevas competencias genéricas requeridas las cuales son relativamente menos específicas que en el pasado: idiomas, informática, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Resulta entonces prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional: encontrar un primer empleo, buscar uno nuevo, iniciar un emprendimiento empresarial, recalificarse a través de cursos, y formarse permanentemente: ocupado o desocupado, en su casa o en su lugar de trabajo. En definitiva, la expresión aprendizaje permanente engloba, tal como sintética y contundentemente lo establece la Recomendación 195 “(...)todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones” (Artículo 2.a). Este giro, tanto conceptual como práctico de la formación, conlleva una serie de consecuencias que es preciso resaltar:

- En primer lugar, al contrario de unas décadas atrás cuando la tendencia dominante era hacia la especialización, **hoy parece cada vez más necesario contar con una serie de competencias básicas y generales, que sirven tanto para actuar en ambientes de trabajo con menor grado de control y más situaciones imprevistas que deben resolverse sobre la marcha, como para “navegar” en un mercado de trabajo difícil y competitivo.** La formación específica, que sigue siendo necesaria es, cada vez más, adquirida en el propio trabajo y las empresas progresivamente notan las ventajas de tomarla a su cargo. Las entidades de formación, y muchos programas, comienzan a operar un acercamiento, tanto a nivel de contenidos como institucional, con la esfera de la educación general o

regular. Como ésta también se encuentra en proceso de reforma, se beneficia de este acercamiento en la medida en que la formación profesional le proporciona experiencia en materia de relacionamiento con el sector productivo. Dicho de otro modo, una sinergia beneficiosa para ambas tradiciones e institucionalidades.

- En segundo término, **la responsabilidad por la formación comienza a ser compartida y se transforma necesariamente en un espacio de concertación y cooperación.** Si las personas ya no se forman exclusivamente en los centros de estudio, sino que lo hacen además en sus casas y en sus trabajos, entonces la responsabilidad por la formación la comparten las entidades de formación, los empresarios, los gobiernos y los propios individuos (y las organizaciones en que participan y los representan). Se revitaliza así la gestión tripartita y bipartita y se favorece, también, el surgimiento de nuevas formas de gestión de la formación. Ellas no reconocen modelos únicos: podemos estar hablando de acuerdos sociales o políticos que permiten, por ejemplo, el desarrollo de modalidades de alternancia o formación dual, como se puede hablar también de centros de formación y producción cogestionados por cámaras empresariales o sindicatos. Se encuentran fundaciones gestionadas por los sindicatos que cuentan con financiamiento de origen empresarial, así como sistemas nacionales con conducción tripartita. Pero cualquiera sea la forma que se adopte, lo cierto es que se incrementan los casos en que se busca establecer las alianzas que permitan aprovechar los recursos que las sociedades poseen a través de los diversos actores, con el fin de utilizarlos más eficientemente y al servicio de la formación permanente e integral de los ciudadanos.
- En tercer término, surge de su propia naturaleza que, **para que la formación permanente sea posible, debe existir una oferta sumamente flexible y dinámica.** La progresiva difuminación de las fronteras entre ramas productivas en el nivel de las competencias básicas, hace que existan infinitas posibilidades en cuanto a los itinerarios que los individuos recorren para llegar a un mismo tipo de empleo. Las demandas posibles de esas personas son difíciles de estandarizar y la oferta de formación, para estar a la altura de esos requerimientos debe ser una suerte de “menú de autoservicio” donde cada cual pueda satisfacer sus necesidades de calificación en las más diversas circunstancias y tiempos, así como con diversos grados de profundidad y distintos contenidos. De otra parte, las demandas de formación también se han extendido y diversificado en función de factores tales como: la mayor importancia relativa del factor conocimiento dentro de la producción; el ingreso de grandes contingentes a la vida activa (sobre todo en los países menos industrializados); la reducción del empleo público; los trabajadores desplazados de empresas en proceso de reconversión o desaparecidas; o la emergencia de nuevas formas de empleo y autoempleo. Atender a toda la población activa, ocupada y desocupada, del sector moderno y de los sectores más atrasados, formales e informales, jóvenes y adultos, no es una tarea que pueda ser llevada a cabo eficazmente por un solo

actor aun cuando cuente con grandes recursos financieros (situación infrecuente por demás). No existe otra alternativa, también aquí, de buscar la articulación de esfuerzos mediante acciones concertadas entre diversos actores que, desde su propia especificidad y con sus propios recursos, contribuyan a estructurar un sistema de formación lo suficientemente amplio, flexible y diverso como para atender a una demanda crecientemente heterogénea de formación continua.

Por otro lado, es claro que la posibilidad de vastos contingentes de la población de aprovechar las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, depende de dos elementos clave. Primero, lo anotado antes respecto de la disponibilidad de una oferta de servicios flexible, diversa, actualizada y equitativa. Y segundo, de **que esas mismas personas cuenten con aquellas competencias básicas sobre las cuales se asienta cualquier esfuerzo formativo posterior.**

El aprendizaje permanente supone entonces una articulación y una interdependencia de los distintos niveles y formas de educación y formación profesional, lo que incluye, en primer término, a la educación básica. Tal como lo establece la Recomendación 195 en su Artículo 6.2: *“La educación y la formación previa al empleo abarcan la educación básica obligatoria, que comprende la adquisición de los conocimientos fundamentales y las habilidades de lectura, escritura y cálculo, así como la utilización adecuada de las tecnologías de la información y la comunicación”*.

En términos generales, puede afirmarse que los países de la región registraron importantes avances en materia de cobertura de la educación básica. De hecho, ese mismo avance permitió que varias de las instituciones nacionales pudieran focalizar su acción en su cometido más específico, el cual es el de la formación para el trabajo. En el pasado, y por el contrario, muchas de estas instituciones debieron concurrir a subsanar los déficits de alfabetización y escolaridad básica de vastos grupos de la población.

Dichos avances, con ser significativos, representan un progreso promedio que encubre la persistencia de al menos dos problemas. El referido a sectores, principalmente rurales y populares urbanos, que continúan sin acceder a la educación básica, o bien no logran concluir su primer ciclo, y el que se relaciona con una dispar calidad de los servicios educativos a que acceden los distintos grupos sociales.

Esta segmentación en el acceso a una educación básica de calidad contribuye a la reproducción de sociedades duales, en términos de calificación, de integración al mercado de trabajo, la participación social y política y, en última instancia, de ingresos. Por tanto, todo esfuerzo por estructurar una oferta educativa y de formación que aspire a dar cuenta del desafío del aprendizaje permanente con calidad, pertinencia y equidad social, habrá necesariamente de considerar la inversión en educación básica para aquellos sectores de la población que actualmente se encuentran excluidos del acceso a ella, de quienes no la reciben a la edad apropiada y de quienes, de modo más general, no cuentan con servicios de educación básica con la calidad adecuada.

CAPÍTULO III

LA INNOVACIÓN EN EL MARCO DE UN ENFOQUE INTEGRADOR

Los Miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que (...)

c) concedan gran importancia a la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, a la creación de trabajo decente y a la empleabilidad de las personas, considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias (Artículo 3.c Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: educación, formación y aprendizaje permanente).

El supuesto de que las tensiones que provoca la multiplicidad de desafíos es un poderoso incentivo para la innovación, encuentra en la historia –tanto lejana como reciente– de la formación profesional múltiples confirmaciones. La adopción de un enfoque integrador que contemple en forma simultánea e interdependiente los objetivos de calidad, pertinencia y equidad, conlleva para las instituciones de formación profesional la contrapartida de un constante comportamiento innovador.

Efectivamente, las instituciones de formación profesional no sólo son un espacio de innovación constante en las actividades que refieren a su campo de acción más específico, sino que también son hoy parte integral de los sistemas nacionales de innovación. A través de su oferta de formación contribuyen a consolidar la cadena de innovación en las fases de aplicación a la producción y los servicios, tanto en lo que refiere a la incorporación de nuevos equipos y materiales, como a nuevos enfoques en la gestión y administración del trabajo. Pero también a través de sus servicios tecnológicos aportan a los actividades de investigación aplicada y difusión de esas mismas innovaciones.

La tarea de detallar en forma exhaustiva las innovaciones que, en el ámbito de la formación profesional en general, y en las instituciones de formación en particular, han tenido lugar en los últimos años, es algo que supera el cometido de este documento. No obstante ello, es posible reseñar aquéllas que revisten mayor notoriedad, ya sea por los resultados que su incorporación ya ha generado, ya sea por sus perspectivas de impacto a futuro. En tal sentido, se abordarán sucintamente las siguientes:

- La adopción cada vez más extendida del enfoque de competencia laboral.
- La validación, y simultáneamente construcción colectiva (interinstitucional) de nuevos enfoques y metodologías de aprendizaje, tales como la formación para la empleabilidad y la ciudadanía y el dispositivo de Proyecto Ocupacional (PO).
- La innovación en la gestión de centros de formación, fundamentalmente en lo que refiere a proyectos institucionales de centro, normalmente articulados con estrategias de desarrollo económico local y/o sectorial.
- La extensión y diversificación de experiencias de utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tanto “nuevas” como las ya tradicionales.

1. La presencia del enfoque de competencia como punto de encuentro entre educación y trabajo

Cualquier camino que se tome para tornar posible una oferta formativa y educativa que dé cuenta del reto del aprendizaje permanente indefectiblemente nos hará transitar por una serie de dificultades que reclaman solución. Entre otras se pueden mencionar:

- Encontrar formas de articulación entre diversas modalidades de formación, y entre éstas y otras ofertas educativas (construcción de itinerarios profesionales).
- Conocer cuáles son aquellos desempeños laborales que dan como resultado mayores niveles de productividad y calidad, así como en qué contextos organizacionales y ambientales dichos desempeños tienen mayores posibilidades de expresarse y desarrollarse.
- Disponer de herramientas que nos permitan conocer cuál es la combinación de conocimientos, habilidades y destrezas que pueden dar cuenta de tales desempeños.
- Adecuar el conjunto de dispositivos formativos para que efectivamente contribuyan al desarrollo de dichas combinaciones.
- Construir mecanismos y códigos que permitan comunicar el mundo de la educación y el mundo del trabajo, tanto a los efectos de la adecuación formativa anterior, como para el desarrollo de sistemas de reconocimiento de las capacidades personales, independientemente de dónde y cómo hayan sido adquiridas.

Se trata, en definitiva, de construir sistemas de información y orientación que permitan: (i) a las empresas asociar determinados desempeños al logro de metas productivas, (ii) a las instituciones de formación profesional desarrollar una oferta de servicios que habilite a la concreción de tales desempeños, y (iii) a las personas disponer de referencias claras y transparentes para el desarrollo de sus itinerarios profesionales a lo largo de toda la vida.

FORMACIÓN BASADA EN COMPETENCIAS: UNA VERDADERA INNOVACIÓN TÉCNICO-PEDAGÓGICA

Rápido avance en la incorporación de nuevas tecnologías, nuevas calificaciones requeridas para el desempeño y nuevas estructuras de organización del trabajo son, entre otras, las tendencias que han dominado el ámbito de la formación profesional en los últimos años. Si se preguntara cómo han respondido las instituciones de formación; entre las muchas acciones que se emprendieron, sin lugar a dudas la modernización de los programas de formación mediante la adopción del enfoque de competencias laborales, ha sido una de las más marcadas y decisivas respuestas.

La noción de la competencia laboral como logro, resultado y en suma, capacidad laboral, es sin duda una interpretación del trabajo acorde con los tiempos que corren. Las instituciones de formación han retomado el camino de la consulta al medio empresarial y laboral para la conformación de sus programas, se han renovado las metodologías de investigación sobre los contenidos del trabajo y hoy en día se revelan avances y productos que en muchos años no se atestiguaron en la región.

En efecto, la totalidad de países de la región de un modo u otro, incorporaron el enfoque de competencia laboral en sus programas de formación profesional; otro tanto se está realizando en varios programas de educación media técnica y aun de educación superior universitaria. Una completa colección de materiales técnicos para elaborar programas orientados hacia el desempeño y el trabajo bien hecho se puede encontrar en la sección "competencia laboral" de la página Web de Cinterfor/OIT la cual en muchos casos se remite a los sitios Web de las instituciones nacionales.

Lo que la formación por competencias plantea es una conceptualización contemporánea de lo que significa trabajo y los resultados del mismo. La formación profesional desde siempre ha tenido un nexo estrecho con la actividad laboral y es así como le corresponde interpretarla y generar programas y contenidos acordes con las necesidades de los empleos, puestos de trabajo, actividades laborales y demás manifestaciones del trabajo en las empresas y organizaciones. Recientemente la Recomendación 195 sobre desarrollo de los recursos humanos asumió directamente el concepto de competencia laboral como también el de empleabilidad reconociendo la importancia de una formación profesional de base amplia para facilitar el ingreso a un trabajo decente.

El concepto de competencia laboral no se agota en la definición y adopción de programas; actualmente el mayor desafío para las instituciones de formación consiste en incorporarlo también en la práctica pedagógica. Es así como nuevos enfoques del aprendizaje empiezan a manifestarse más cercanos a la noción de competencia. La formación basada en la solución de problemas y la formación que se orienta al planteamiento y ejecución de proyectos se muestran crecientemente como estrategias pedagógicas necesarias. Del mismo modo las experiencias de formación que utilizan tecnologías de información y comunicaciones están aplicando innovadoras concepciones pedagógicas en la línea de desarrollar competencias más que transferir puramente informaciones.

Ya son varias las instituciones de formación que han incorporado innovaciones pedagógicas hacia la conformación de estrategias de aprendizaje por proyectos, con grupos de trabajo, con interacción multidisciplinaria, con un docente facilitador y provocador que guía a los participantes para alcanzar objetivos de desarrollo de competencias. En este ámbito el camino por recorrer aún es vasto, pero las Instituciones de Formación continúan mostrando su capacidad de acumulación y generación de conocimientos y entregando día a día nuevas formas de aprendizaje que se comprueban en la práctica.

El enfoque de competencia laboral, que se ha extendido en la región latinoamericana y del Caribe desde la segunda mitad de la década de los noventa, constituye probablemente la respuesta más consistente que, con relación a estas cuestiones, ha emergido en la región, fundamentalmente desde las instituciones de formación profesional. En su génesis se encuentra la extraordinaria capacidad de las instituciones de formación profesional de la región para generar, acumular, transformar y aplicar conocimientos útiles para el proceso de enseñanza-aprendizaje y el desarrollo de sus programas de formación.

El espacio de la formación profesional en la región ha venido creciendo en los últimos años en experiencias, discusiones y logros sobre cuestiones como la vinculación entre educación y trabajo, el apoyo a la filosofía del aprendizaje permanente, el reconocimiento de competencias y otros que, en suma se refieren al desarrollo del talento humano de los países. Estos temas ahora se consolidan en la Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos. Justamente esta nueva recomendación, agrupa muchos campos que ya venían formando parte del avance conceptual de la formación.

El análisis sobre la modernización de la formación ya había alcanzado niveles de alta visibilidad en los años ochenta cuando muchas instituciones recibieron un caudal de críticas por su alejamiento de las demandas de formación que el ambiente económico formulaba. Los métodos utilizados para elaborar los perfiles ocupacionales, los muy buenos trabajos de diseño curricular que habían perdurado por décadas, delataron su obsolescencia ante el rápido cambio que afectó las técnicas aplicadas en el trabajo y la forma como éste se organiza.

Es a partir de ese momento que el enfoque de competencia pone al alcance de las instituciones una nueva forma de acercarse a la definición de programas, al reconocimiento de saberes y a la armonización de las ofertas de formación en sus diferentes niveles y orígenes. A partir de 1996, varias instituciones de formación asumieron la actualización de sus programas y la elaboración de otros nuevos, mediante procesos orientados por la competencia laboral.

Otras instituciones de formación que mantenían buenos niveles de actualización notaron con el tiempo las ventajas que podrían derivarse de enfocar la formación en los resultados más que en las tareas, y su impacto en el desarrollo de competencias para la empleabilidad y la ciudadanía, en el reconocimiento de la importancia de las competencias básicas y en la flexibilidad que entraña el diseño modular, entre otros.

Asimismo, la orientación hacia la competencia laboral generó no pocos debates que, afortunadamente, aún se mantienen. La formación por competencias convoca a los empresarios y trabajadores en la tarea de establecer los contenidos y los programas; así, esta capacidad de motivar el diálogo acogió también la discusión y el intercambio. Temas como la participación de los trabajadores en la definición de las competencias o el establecimiento de modelos de gestión del personal inspirados en competencias, fueron y siguen siendo materia de análisis y negociación.

Si bien la discusión sobre la aplicación del enfoque de competencia laboral no está terminada, lo que se ha atestiguado en la región en los últimos años es la creación de una verdadera masa

LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN EDUCACIÓN-TRABAJO: HACIENDO REALIDAD EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA

Son varios los esfuerzos que se han desplegado en los últimos años en la línea de favorecer la articulación entre la formación profesional y la educación en América Latina y el Caribe. Estos esfuerzos se han visto fortalecidos por la creciente importancia que ha adquirido el concepto de formación a lo largo de la vida. Este enfoque supone que todos y cada uno de los eventos formativos y educativos de las personas, o sea todo lo que incrementa su acervo de capacidades y competencias, debe ser valorado y reconocido.

Es así que la tradicional separación entre la educación académica y la formación, está dando paso a nuevos arreglos en los cuales se realizan alianzas para que los egresados de programas de formación profesional puedan continuar su formación en niveles superiores usualmente asociados a la formación de nivel superior.

La idea de una formación a lo largo de la vida se ve aquí reforzada por la posibilidad de que los participantes transiten un camino formativo-educativo que les permita avanzar, por ejemplo desde el nivel de formación inicial en una ocupación pasando por los niveles de técnico, tecnólogo y aún universitario y de post-graduación. A estos efectos se requiere de una clara articulación entre instituciones públicas y privadas ya sea del ámbito de la formación profesional o del educativo.

Los eslabones más críticos de esta "cadena" se encuentran justamente en los niveles en que concurren ofertas de las instituciones de formación y de establecimientos de educación media técnica. En este ámbito ya se están celebrando alianzas estratégicas entre diferentes instituciones de la región y establecimientos educativos. Clave en estos esfuerzos es el reconocimiento mutuo de los perfiles ocupacionales y la calidad de los programas. Varios países están trabajando en medidas que favorezcan la articulación de programas de formación con programas educativos, baste mencionar los casos de Chile con "Chile Califica" en el que SENCE tiene una activa participación; también el de Colombia con el Sistema Nacional de Formación Profesional y el concepto de "cadenas de formación" que promueve el SENA, en Brasil donde la Ley de directrices básicas de la educación prevé la movilidad y la articulación entre educación profesional y educación formal.

Entre las instituciones de formación y las universidades se atestiguan también esfuerzos y experiencias en las que se realizan acercamientos y se facilita la articulación. Desde aspectos más instrumentales como el que las universidades puedan utilizar talleres y equipamiento en algunos programas, hasta temas más complejos como la movilidad que inicia en programas de nivel técnico superior y se articula con ofertas de graduación universitaria. Los participantes en los programas encuentran ahora posibilidades mucho más cercanas al concepto de la formación a lo largo de la vida y el aprendizaje permanente.

La idea de la educación a lo largo de la vida está encontrando eco cada vez con más resonancia en las políticas que se trazan desde los Ministerios de Educación y del Trabajo así como las que atañen a la formación y desarrollo de los recursos humanos. La reciente promulgación de la Recomendación 195 de la OIT tendrá sin duda, mucho que ver con los avances que vendrán.

crítica de conocimientos y buenas prácticas sobre la formación y su relación con temas como la productividad, el empleo y los ingresos.

Las instituciones de formación en la región americana incorporaron el enfoque de competencias con diferentes ritmos pero siempre con una clara orientación hacia el mejoramiento de su pertinencia y calidad, en suma procurando su fortalecimiento institucional. Muchos Ministerios del Trabajo han adoptado el enfoque de competencia en la ejecución de sus políticas activas de empleo y formación que, entre otros efectos, buscan la reducción de los actuales déficits de equidad en materia de acceso a la formación y el empleo. La educación técnica orientada por los Ministerios de Educación ha reflejado en sus pautas y contenidos la competencia como eje para el desarrollo de los programas. Varios proyectos de fomento para la formación y el desarrollo de la productividad sectorial, con financiamiento internacional, han acogido el enfoque de competencias como una fórmula efectiva de lograr resultados tangibles en la formación. Más recientemente, las políticas nacionales de educación en varios países, se preocupan por crear un modelo educativo que desarrolle la filosofía del aprendizaje a lo largo de la vida, con atención a los principios de calidad, pertinencia y equidad.

En la quizás todavía breve, pero sin duda intensa experiencia de desarrollo del enfoque de competencia laboral en la región, se constata además la evolución del concepto de competencia desde un concepto normalizado hacia uno comprensivo.

Las definiciones de competencias como conjuntos integrados por saberes y/o cualidades están dando paso a una comprensión del concepto basada más en capacidades movilizadas. Esto lleva a pensar que el trabajo competente conlleva tras de sí una compleja mezcla de los atributos, las tareas y la capacidad desarrollada por la persona para poner en marcha todo ese acervo en su vida laboral.

En esta perspectiva, la competencia no reside tanto en la actividad laboral, ni es extractada de las actividades desarrolladas en un cierto empleo. Es el sujeto quien posee y moviliza sus recursos de competencias para llevar a cabo con éxito esa actividad, tarea u operación. Esta noción de competencia profesional o laboral pone en juego tres dimensiones que resultan relevantes para la calidad, la pertinencia y, como se expresa a continuación, la equidad en la formación; i) la potencialidad del sujeto, ii) el desempeño; iii) el reconocimiento social.

Incorpora la **potencialidad del sujeto** por cuanto no refiere a conocimientos específicos provenientes de un único campo disciplinar (conocimiento académico), sino de una *combinación de "saberes" de distinta naturaleza y procedencia*, que el sujeto pone en juego en situaciones concretas, para resolver los problemas que se le plantean en la práctica profesional. Es decir, la combinación es una *acción realizada y decidida por el sujeto*, y no algo que viene dado. Asimismo, las habilidades, conocimientos, destrezas, y actitudes deberán estar "disponibles" cuando el sujeto lo requiere, es decir, cuando su desempeño profesional lo pone frente a la necesidad de resolver situaciones y problemas, previstos o no. Por último, reconoce a las prácticas laborales, sociales, comunitarias y domésticas como espacios de aprendizajes que se integran a los que se adquieren en el aula.

Las competencias no sólo se manifiestan sino que se construyen a partir del **desempeño**. No se concibe el proceso de adquisición de competencias como una fase de apropiación conceptual, seguida de una fase de aplicación práctica sino que es **en la propia práctica** que se construyen. La determinación de un **desempeño competente** supone la identificación y definición de los componentes de la formación a partir de la interrelación de actores que intervienen para decidir qué es, o sea a través de un **diálogo social en torno a la formación**. Empleadores, trabajadores expertos, formadores, usuarios, todos definen desde diferentes lugares los conocimientos, habilidades y destrezas que se deben poner en juego.

Las competencias son acreditables, gozan de **reconocimiento desde el punto de vista social**. Es decir, se validan según criterios provenientes del campo productivo y profesional, reconocidos y valorados socialmente y expresados en forma de estándares. A su vez, estos estándares operan como guía para la evaluación de las competencias y también para el diseño de las ofertas formativas por lo que se constituyen en criterios de calidad y pertinencia de la formación.

Ahora bien, los conocimientos y destrezas se construyen cultural y socialmente, no son genéricos y por tanto no hay una relación determinante entre el sexo de una persona y la capacidad de realizar una tarea. Tanto varones como mujeres encuentran condicionantes para desarrollar algunas competencias. En el mundo del trabajo, el sexo parece ser una ventaja o desventaja competitiva en sí misma que además se cruza o potencia con el color de la piel, la pertenencia a un determinado grupo social, etc. La existencia de marcas de género, en los desempeños “socialmente aceptables” para mujeres y varones da como resultado el desarrollo desigual de las competencias que se construyen en prácticas laborales, comunitarias y familiares. Es, entonces, la percepción social la que otorga a un atributo de género el carácter de competencia. Por ello, es necesario tomar en cuenta cuáles saberes derivados de los roles tradicionalmente asignados a mujeres y varones no son reconocidos socialmente, y por lo tanto, tampoco acreditados como competencias laborales o tomados en cuenta en la construcción de las normas o estándares.

Por todo ello, el enfoque de competencia se potencia con el enfoque de género. El cruce de ambos enfoques consolida un marco conceptual y metodológico para las políticas de formación centrado en la doble pertinencia y es, por ello, que aporta fuertemente para el mejoramiento de la equidad.

Al visualizar y valorizar los conocimientos, aptitudes y destrezas de trabajadoras y trabajadores permite remover barreras e inequidades que se originan en visiones estereotipadas sobre las capacidades que ponen en juego las personas según su sexo, origen, situación social, conocimientos, etc., y obstaculizan el libre acceso a opciones de formación y de trabajo.

Un desarrollo o revisión del plan de estudios que incorpora los enfoques de competencia y género permite dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿a quién se forma?, ¿en qué se forma?, ¿para qué?, ¿con quiénes?, ¿cómo?, ¿cuándo? En todas ellas existen riesgos de equidad respecto a la población destinataria ante los que es necesario estar alertas para poder diseñar las respuestas didácticas adecuadas para su abordaje y atención. Esta aplicación requiere de un plan intensivo de formación de planificadores, curriculistas y docentes para que puedan revisar su rol,

apropiarse de los enfoques, aplicarlos y estar atentos, tanto en las fases de diseño como en la práctica del aula, a las diversas expresiones del currículo oculto en el que estas expresiones de la inequidad se despliegan más allá de su intencionalidad así como a todos los factores personales, relacionales y culturales que favorecen y limitan las competencias de empleabilidad y ciudadanía de mujeres y varones.

Las estrategias y metodologías de identificación de perfiles y requerimientos, de su trasposición curricular, así como de formación de personal pueden ser bien diversas, pero no cabe ninguna duda que tienen que tener un único norte: la atención a la doble pertinencia y a la expansión de las oportunidades.

Adicionalmente, en las más recientes investigaciones sobre el tema, se reconoce la configuración de una competencia colectiva; aquélla que explica los resultados que logran los equipos de trabajo y los ambientes proclives a la motivación y la productividad. Justamente el enfoque de gestión de recursos humanos se detiene en la necesidad de desarrollar esta competencia colectiva, o mejor dicho, del sujeto colectivo en la línea de hacer lo más explícito posible, el extraordinario potencial de conocimientos tácitos que se crean, circulan y aplican en los grupos de trabajo. Uno de los aspectos que distingue el enfoque de competencia del tradicional enfoque de gestión basado en las cualidades y las cualificaciones es el que liga la competencia con los objetivos estratégicos de la organización.

Lo anterior permitiría que la competencia en el plano individual, colectivo y organizacional, logre que las informaciones manejadas en la organización, se conviertan en conocimientos aprovechables para mejorar la competitividad. Las organizaciones generan, almacenan y administran una gran cantidad de información; en su trabajo cotidiano desenvuelven rutinas; unas planificadas, otras ideadas por los trabajadores en su interacción diaria. Los mayores esfuerzos hacia la competitividad buscan convertir esas informaciones en conocimiento aplicable a la generación de innovaciones. La competencia individual, grupal y organizacional se convierte en un poderoso motor del aprendizaje y por ende un aspecto fundamental en la gestión del recurso humano.

Pero si existe un punto de coincidencia entre los diferentes enfoques de competencia, es su claridad en cuanto a la permanencia, la carrera sin fin hacia el concepto de superación y actualización constante. De acuerdo con las características laborales de la sociedad del conocimiento, las competencias se generan y regeneran con una velocidad asombrosa. Entonces las certificaciones de competencias tienen un vencimiento y mantenerse actualizado y en desarrollo permanente se convierte en una competencia citada en todos los marcos de desarrollo del talento humano, de la gestión a nivel de empresas y en todos los esfuerzos nacionales en la línea de formular políticas de formación y capacitación laboral.

2. La innovación en las metodologías de aprendizaje: construcción de proyectos ocupacionales y el desarrollo de competencias para la empleabilidad y la ciudadanía

En un escenario sociolaboral configurado por la intersección de la sociedad del conocimiento, la crisis del paradigma de empleo de masas, estable y previsible y la integración definitiva y creciente de la mujer en la población económicamente activa, la responsabilidad prioritaria de las políticas de formación para el trabajo es constituirse en el punto de encuentro entre el sistema productivo y las necesidades y las potencialidades de sus actores individuales y colectivos (personas y empresas).

Ello implica, interactuar con el entorno productivo y social para, atendiendo a sus señales y requerimientos, adecuar y fortalecer la calidad de la oferta formativa, haciendo que los trayectos ocupacionales sean pertinentes y eficaces para incrementar la productividad y competitividad de las empresas y para mejorar la situación de empleo de las personas. Y, simultáneamente supone colocar el foco en el sujeto que aprende, tanto para: a) recuperar y fortalecer en los trayectos formativos competencias que trasciendan y atraviesen diversos desempeños a lo largo de la vida y en distintos campos ocupacionales, como para b) revisar los mensajes explícitos y ocultos de la planificación curricular y de la práctica educativa (que, en algunos casos fortalecen, pero en otros limitan las reales potencialidades de los sujetos) a efectos de generar y gestionar el conocimiento institucional para que se combine, valore y potencie los saberes de los sujetos.

Desde este enfoque de la formación para el trabajo, el diseño y la gestión de las políticas formativas se orienta tanto a incorporar la formación para la empleabilidad y la ciudadanía y la perspectiva de género como enfoques transversales e interdependientes del proceso formativo, como a establecer un nexo crucial entre calidad, pertinencia y equidad.

Para que la vida laboral o profesional de las personas pueda desarrollarse, necesita nutrirse permanentemente de conocimientos nuevos pero, fundamentalmente, necesita de un nuevo tipo de aprendizaje. Un aprendizaje que, en tiempos de cambio e incertidumbre, aporte capacidad de incorporar permanentemente nuevos saberes y que instrumente para trayectorias ocupacionales móviles antes que para el empleo predecible y estable. Ello significa, en definitiva, que las personas fortalecen su empleabilidad cuando son capaces de conjugar sus experiencias, capacidades y necesidades desarrollando competencias para enfrentar el contexto laboral; y cuando se reconocen como constructoras de su propio camino, identificando sus propias posibilidades y dificultades y las que ofrece el entorno.

Las acciones de formación y acompañamiento para la construcción de **proyectos ocupacionales** individuales o colectivos, por parte de varones y mujeres con el fin de mejorar su situación de empleo o para enfrentar la desocupación, constituye una de las más recientes e innovadoras propuestas para el desarrollo de la empleabilidad. Esta estrategia se apoya en la **capacidad humana de formularse proyectos** y busca potenciar en las personas competencias (saberes, habilidades, actitudes) para mejorar su posición respecto del mundo del trabajo, especialmente en contextos de crisis, cambio e incertidumbre, que requieren de un mayor protagonismo, autonomía y flexibilidad.

PROYECTO OCUPACIONAL E INSTITUCIONAL: ALGUNOS EJEMPLOS DE APLICACIÓN

El Proyecto Ocupacional (PO), es una metodología de formación para incrementar la empleabilidad y la participación ciudadana de mujeres y varones desarrollada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, la Fundación INFOCAL de Bolivia, el INA de Costa Rica, en el marco del Programa FORMUJER, y por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –DINAE/JUNAE de Uruguay, a partir de la ejecución del Programa PROIMUJER.

Las evaluaciones realizadas y las opiniones de directivos, docentes y estudiantes coinciden en que su aplicación:

- innovó la tecnología formativa, redefinió el rol docente e impulsó la redefinición del rol de las IFP como herramienta proactiva de articulación de las potencialidades y recursos del entorno productivo y de los actores del desarrollo local para, primero, identificar perfiles ocupacionales viables y, luego, para sumar apoyos a los PO del alumnado;
- demostró que el espacio formativo es efectivo y potente para promover y apoyar el desarrollo de proyectos ocupacionales colectivos;
- facultó una formación de calidad para poblaciones vulnerables que está siendo replicada a mayor escala en las instituciones ejecutoras y en las entidades e instancias a las que se transfirieron los enfoques e insumos, en especial en las políticas nacionales de formación, de combate a la pobreza y para la economía informal;
- generó cambios e incremento de la empleabilidad: mujeres y varones removieron los principales obstáculos para el acceso al empleo (baja autoestima, invisibilidad o carencia de competencias, bloqueos personales y relacionales, marcas de género, etc.); incorporaron una actitud de búsqueda y generación de oportunidades así como de reconocimiento de las propias fortalezas y debilidades en relación a los requerimientos laborales vigentes; se concibieron como constructores de su futuro y las competencias adquiridas les fueron decisivas para la generación individual y colectiva del propio empleo.

Como puede apreciarse en los ejemplos siguientes, la metodología de PO se aplicó en diversos contextos y apelando a múltiples y creativas estrategias para sumar actores y recursos lo que se tradujo en la revisión e innovación de la gestión de los centros de formación o sea en la formulación de Proyectos Institucionales dirigidos al mejoramiento de la oferta formativa según criterios de calidad, doble pertinencia y promoción de la igualdad de oportunidades.

- **Cooperativa Punha - Jujuy - Argentina.** Emprendimiento productivo y entidad capacitadora en el rubro textil artesanal y de dulces y conservas integrada por aborígenes, mayoritariamente mujeres desempleadas. Se postuló y fue seleccionada por el MTEySS como una de las IFP ejecutoras del FORMUJER. Se trabajó junto a sus integrantes en el reconocimiento y valorización de sus saberes ancestrales, de sus derechos, en la problemática de género así como en el mejoramiento de las

técnicas, los diseños, la organización y comercialización. Se logró la transformación de artesanas en instructoras, lo que permitió la creación de nuevos grupos que hacen posible responder a la demanda creciente generada a partir de la mejora de los circuitos de comercialización, se elaboraron Normas Puna de calidad para uniformizar la producción de los diversos grupos asociados. Se revirtió la composición por sexo de la dirección de la Cooperativa, siendo ahora mayoría las mujeres; varios dirigentes están participando del gobierno comunal; se incorporó la capacitación en género en la Red PUNA, integrada por decenas de organizaciones de la región, y en la formación docente provincial. En la actualidad, la Cooperativa es una entidad formadora del Programa Jefas y Jefes de Hogar, habilitando para sus beneficiarios la incorporación en nuevos emprendimientos productivos.

- **Universidad de Quilmes - Programa UNQUI-FUNDEMOS- Gran Buenos Aires- Argentina.** A partir de la vocación de vincular la Universidad con los sectores populares y de promover la aplicabilidad de conocimientos científicos en experiencias productivas básicas se postuló y fue seleccionada por el MTEySS para participar del Programa FORMUJER como entidad ejecutora. Mediante el trabajo conjunto con la comunidad de feriantes de Berazategui se identificaron y desarrollaron dos nuevos perfiles ocupacionales: *Especialista en Micropropagación de plantines por Biotecnología y Técnicas comerciales y productivas para la obtención de plantines micropropagados* a través de los cuales se articula la formación para la empleabilidad y en competencias técnicas y científicas transversales para una familia ocupacional amplia con las habilidades y destrezas prácticas desarrolladas por los feriantes. Como resultado de la formación ofrecida, las mujeres participantes desarrollaron un proyecto ocupacional colectivo, concretado en la constitución de la Cooperativa de Micropropagación Vegetal – COMIVE a la que el UNQUI está acompañando en la búsqueda de alianzas para obtener los recursos necesarios para el laboratorio requerido.
- **INFOCAL - Mina San Cristóbal - Potosí- Bolivia.** Ante el descubrimiento de un yacimiento de alta potencialidad, la empresa internacional Apex Silver Mines emprendió un proyecto de desarrollo que, junto con los beneficios de dinamización económica del país, requería del traslado íntegro del pueblo, con el consiguiente desarraigo, desempleo y pérdida de la inserción productiva conocida para una población indígena pobre y de baja educación. Solicitó apoyo al INFOCAL que propuso un programa amplio de intervención para el cual se convocó, además, a la Corporación Andina de Fomento y a los miembros de las comunidades indígenas aledañas. Una de las primeras intervenciones fue el Programa de Orientación Laboral para detectar capacidades y confrontarlas con una demanda laboral que había que descubrir a partir de las posibilidades del nuevo emplazamiento y de la explotación minera. Se trabajó con más de cien mujeres, muchas no hispano parlantes, con culturas ancestrales y una lógica de adquisición de saberes bien diferente a la occidental. A partir de la fuerte reflexión sobre su situación y del impulso hacia las actividades asociativas y de redes, las participantes además de incrementar su autoestima y la decisión de estudiar –con un efecto multiplicador hacia sus hijos– identificaron proyectos ocupacionales dirigidos al servicio de comidas para los mineros, taller para confección de uniformes, turismo ecológico y de aventura, servicios hoteleros y guía turística, dada la cercanía del Salar de Uyuni. Luego, el INFOCAL brindó la capacitación técnica necesaria y hoy muchos de estos emprendimientos están en marcha, se cuenta con un Hotel en el nuevo pueblo e, incluso, tres de las mujeres participantes se han constituido en destacadas líderes comunitarias.

- **PROIMUJER - Programa CARDJIN, -Tacuarembó - Uruguay.** En el marco de una estrategia de alianzas público-privada y multiactorales para implementar acciones de formación dirigidas a mejorar la empleabilidad y dar apoyo a proyectos ocupacionales viables para mujeres desempleadas o vulnerables, se articularon los recursos ministeriales con la entidad local, la empresa forestal COLONVADE S.A., la Intendencia Municipal de Tacuarembó, la Universidad de la República, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, etc. para desarrollar un proyecto para la “Producción y comercialización de hierbas aromáticas y medicinales”. La fase teórica se implementó en el vivero de la empresa y la fase práctica en predios propios y en uno común cedido por CARITAS. Las participantes constituyeron su propia cooperativa SIEMBRA MUJER que es apoyada mediante la formación para aprender e emprender y por un pequeño fondo para su primera etapa de formalización por PROIMUJER y para los aspectos técnicos y de comercialización por la Cooperativa Agraria UNIR conformada por el Programa CARDJIN, con la activa participación de actores e instancias del desarrollo local y regional. Ya se inició la fase de producción y comercialización.

El enfoque que orienta esta estrategia, presupone que los sujetos estamos condicionados por situaciones estructurales de contexto, y que a la vez hay espacios de autonomía relativa –individual y colectiva– donde podemos operar y transformar la realidad. Así, el proyecto ocupacional es el resultado de una negociación entre los condicionamientos del entorno y el potencial, en términos de atributos e intereses de los sujetos.

El trabajo con esta estrategia de construcción de proyectos ocupacionales, involucra de manera diferente a los distintos actores de este proceso. Primero, para los **destinatarios** de la formación, es el *plan de acción, el conjunto de actividades que definen y gestionan para mejorar su situación con relación al empleo y desarrollar las competencias necesarias para ello*. Por tanto, es un eje articulador que promueve el protagonismo en el proceso formativo y de inserción laboral. Segundo, para los **formadores y orientadores**, es una metodología didáctica para brindar apoyo a las personas tanto para construir itinerarios o proyectos referidos a su situación laboral en sus contextos de vida, identificar y desarrollar competencias clave para la empleabilidad y la ciudadanía y diversificar las opciones profesionales. Por ello, permite enriquecer la calidad y pertinencia de la formación para el trabajo en la medida en que da sentido o dirección a los recorridos formativos que las personas eligen a partir de definir o consolidar un proyecto laboral. Finalmente, para las **instituciones** desde las cuales se implementa esta estrategia, es el eje articulador del proceso de enseñanza-aprendizaje, facilita la personalización y flexibilización de la formación e implica fortalecer su lugar de “bisagra” atenta a los requerimientos de las personas y de un entorno social, económico y productivo que demanda del protagonismo de sus actores para gestar y sostener sus proyectos.

Esta metodología se fundamenta en el cruce de los enfoques de competencia y género, y hace eje en dos dimensiones sustantivas para la construcción de la trayectoria laboral: la incorporación de la Orientación Laboral como un componente del proceso formativo y el fortalecimiento de las competencias de empleabilidad y ciudadanía.

Como se planteará en el Capítulo IV, el rol de la Orientación e Intermediación Laboral es el de acompañar e instrumentar a las personas en las etapas previas, durante y postformación para poder lograr el objetivo último de habilitar mayores oportunidades.

Las competencias requeridas para diseñar y gestionar un proyecto ocupacional viable son las competencias clave de empleabilidad y para el ejercicio de una ciudadanía activa en tanto este dispositivo favorece el acceso al mundo público laboral, la vinculación con otras instituciones y personas para su concreción, la reflexión y la negociación respecto de lo que consideran sus responsabilidades y sus derechos referidos al trabajo, la resolución de problemas, la promoción de liderazgos participativos, el trabajo en equipo, la cooperación, etc.

Resumiendo, en la identificación de las competencias que las personas necesitan desarrollar para mejorar su situación de partida con respecto al empleo, se consideran los condicionamientos personales e impuestos por el contexto, que –muchas veces– generan diferencias en las oportunidades de participación en el mundo del trabajo y en la sociedad en las que están insertas. Las exigencias de nuevas competencias personales, comportamentales y técnicas para desempeñarse tanto en trabajos dependientes como independientes y la creciente significación de las hasta hace poco “atípicas” formas de relacionamiento laboral (trabajo a domicilio, a tiempo parcial, contratos a término, teletrabajo, etc.) requieren fortalecer el protagonismo de las personas en el empleo, la formación y los procesos comunitarios. Ello sólo puede lograrse a partir de una noción de sujeto como punto de intersección de múltiples ejes de diferencia y singularidades: el género, la etnia, la clase social, la situación ocupacional, la inserción urbana o rural pero también su propia historia, la incidencia familiar y comunitaria, etc. Por ello, las competencias de empleabilidad y ciudadanía tienen un carácter *relacional, contextual y dinámico*. *Relacional y contextual*, porque se ponen en juego en la interacción de los sujetos en el campo laboral, es decir, en las relaciones que éstos establecen en contextos productivos, laborales y sociales específicos. Por lo tanto, no pueden ser definidas de un modo universal o neutro, ni tratadas como un fenómeno de resolución individual. Las políticas tienen la responsabilidad de dotar de estas competencias por igual a toda la población. *Dinámico*, porque las competencias a desarrollar ya no pueden limitarse a un puesto específico de trabajo y para toda la vida o a una única forma de participar en la toma de decisiones sociales y comunitarias.

En este sentido, esta estrategia de orientación y formación se caracteriza por los siguientes rasgos centrales:

- centra la mirada en **los sujetos** situados en una realidad que condiciona y a la que puede transformar
- promueve la consideración de **la diversidad** como un atributo de los sujetos y de la realidad, que enriquece las relaciones sociales y por lo tanto posibilita y favorece aprendizajes e intercambios
- reconoce y aprovecha **distintos espacios de aprendizaje** y producción de saberes

- facilita la construcción de **recorridos personales** adecuados a intereses y perfiles diversos y a entornos de referencia también variados

Las situaciones a modificar, sobre las que el Proyecto Ocupacional puede intervenir son –por ejemplo– el desempleo reciente o de larga duración, la necesidad de aumentar los ingresos personales o familiares, mejorar su situación actual y futura en relación al trabajo.

El punto de partida para el trabajo con esta metodología es el reconocimiento de la situación del sujeto que va a construir su Proyecto Ocupacional, respecto del empleo. En este sentido es fundamental considerar que la condición de estas personas puede ser diversa, como, por ejemplo, la pérdida de empleo colectiva por cierre de fuentes laborales, la desvinculación individual de un empleo, la búsqueda de un primer empleo, el desempleo de larga duración, la búsqueda colectiva de recursos para plasmar iniciativas de autoempleo, o bien la necesidad de progresar en su propio itinerario laboral.

Todos estos perfiles pueden estar incluidos en los grupos a los cuales es posible acompañar con esta metodología de trabajo y es importante tomarlos en cuenta a la hora de diseñar actividades, proponer situaciones o casos de reflexión y análisis. Para construir su Proyecto Ocupacional, las personas van a realizar un recorrido, apoyadas y fortalecidas desde la instancia de formación u orientación.

Cuando las personas conocen la distancia entre los saberes y competencias que ya tienen y los que necesitan alcanzar para desempeñarse en un campo determinado, están en mejores condiciones de elegir sus recorridos formativos o la gestión de un empleo (fijarse metas) y a partir de esto, planificar actividades, tiempos y prever recursos para alcanzarlas. Este proceso contribuye también a que realicen un monitoreo de su propio proceso. Es importante considerar que la construcción de un proyecto ocupacional es un proceso dinámico y abierto, es decir que puede ser replanificado y ajustarse a la situación de vida de quien lo realiza.

Como se señaló anteriormente, **el proyecto ocupacional puede ser individual o colectivo** porque incluye el aprender a emprender como una competencia clave de empleabilidad y porque promueve la articulación de esfuerzos y recursos para la creación de alternativas de inserción de la población atendida. **Por ello se constituye en una metodología potente para el diseño de políticas de formación y empleo, para las políticas de combate a la pobreza y para el abordaje de la economía informal.** En un marco de recesión e incertidumbre del empleo, la formulación de proyectos colectivos para desarrollar actividades microempresariales se da con gran intensidad y para atenderla, las políticas de formación tienen que ampliar sus intervenciones para incorporar no sólo la capacitación técnica específica sino, de manera relevante, un menú amplio y flexible de estrategias y recursos para resolver la fase práctica de la formación y para atender los requerimientos de los proyectos ocupacionales de los participantes.

Apoyar y promover los proyectos ocupacionales de su población se constituye así en un desafío y, si lo asumen, en una nueva razón de ser para las entidades de formación. Conduce a reformular su propio rol, a concebirse como compañeras de ruta y como articuladoras de recursos

y actores variados del contexto. Para ello se requiere revisar la articulación con el entorno productivo y social, el desarrollo curricular, el rol docente, etc. La relación con el entorno productivo para reconocer y articular sus potencialidades y capacidades que están muy dispersas y distribuidas, para insertarse en los proyectos de desarrollo local, complementarse con las organizaciones sociales y comunitarias, con el fin de generar las condiciones externas para que ese proyecto de formación y empleo de hombres y mujeres sea posible. El desarrollo curricular para que incorpore las expectativas y necesidades de los participantes, flexibilice las entradas y salidas y los trayectos ocupacionales, confiando en que la persona va a saber ir a las distintas ventanillas que se le ofrecen para poder servirse de éstas en aquellos aspectos técnicos, de gestión, de información que necesita para llevar adelante su proyecto.

O dicho de otro modo, adoptar la metodología de proyecto innova y mejora la calidad y pertinencia de la política e impulsa la reformulación del propio proyecto institucional para repositonar su misión y sus estrategias de gestión.

3. Innovaciones en la gestión de centros

Resulta a estas alturas claro que, si se pretende adoptar una filosofía de mejora continua que comprenda tanto a la gestión de procesos como a los resultados, atender a la pertinencia de la formación profesional tanto en lo que respecta a su relación con el entorno o contexto productivo, social, tecnológico y cultural, como a las características y necesidades de los sujetos de atención, actuar de manera activa en la remoción de las inequidades existentes, las medidas a desarrollar han de alcanzar a todos los niveles institucionales y, específicamente a los centros de formación.

De otra parte, sólo resulta posible avanzar en la adopción de innovaciones como la formación por competencias y el desarrollo de nuevos tipos de aprendizaje, si simultáneamente se realiza un sostenido y riguroso esfuerzo de innovación en las modalidades de gestión de estos centros.

En tal sentido, las instituciones de formación profesional de la región han desarrollado importantes procesos de transformación que, entre otros aspectos, han comprendido la progresiva descentralización y dotación de autonomía a sus escuelas, institutos y centros. Complementariamente, se han desarrollado programas y acciones de fortalecimiento de las capacidades técnicas de gestión de estas unidades, con el objetivo de que ellas sean capaces de diseñar e implementar sus propios proyectos innovadores de centro.

Tales proyectos distan por lo general de una mera reestructuración interna de funciones y procesos internos de trabajo. Su principal característica es la de buscar una estrecha y fecunda vinculación con sus entornos productivos y sociales, colocándose como un recurso estratégico de estrategias de desarrollo económico local y/o sectorial.

Por contraposición a los modelos centralistas, donde las unidades formativas tienden a funcionar como lugares desde donde se imparte una oferta de cursos planificados y diseñados a

nivel nacional, la tendencia actual es al establecimiento de directrices u orientaciones generales que abarcan a todos los centros, pero con un margen progresivamente más amplio para la toma de decisiones descentralizada.

Entre los aspectos en los cuales las unidades de formación cuentan con crecientes oportunidades de decisión y acción autónomas están:

- La estructuración de su oferta formativa (número y composición de sus acciones en este sentido) adaptada a las características y requerimientos presentes en las comunidades, territorios y tejidos productivos en los cuales se inscriben.
- La definición e implementación de nuevos servicios, tales como los relativos al área de la innovación y transferencia tecnológica, pero también de tipo social y cultural, que contribuyan a dar una respuesta más eficaz a los desafíos que plantea el desarrollo económico y social de las comunidades y territorios.
- La innovación en las metodologías de formación y aprendizaje, con base a un conocimiento más estrecho y profundo de sus sujetos de atención y, por tanto, con una mayor atención a la pertinencia en este aspecto y a las oportunidades de promover la igualdad de oportunidades.
- La constitución de nuevas y originales modalidades de participación y diálogo, sobre formación pero también sobre desarrollo económico y social al nivel local y sectorial, que resultan especialmente fecundas en función del grado de cercanía y familiaridad que con los actores de ese entorno se logran.
- La de interrelacionar sus estrategias de formación, tales como los diferentes proyectos ocupacionales que sus estudiantes formulan, con las realidades del entorno que circunscribe, condiciona y desafía tanto a los participantes como a los centros.

Es así que, independientemente del valor que revisten los esfuerzos que desde los niveles centrales de las instituciones de formación profesional por la permanente innovación y atención a los objetivos de calidad, pertinencia y equidad, es probablemente en ese nivel descentralizado, local o sectorial, donde están teniendo lugar la mayor parte de las innovaciones actuales, tanto aquellas de las que ya tenemos noticias, como de las que conoceremos en el futuro.

4. Innovaciones mediante incorporación de TIC en el proceso formativo

Como se ha señalado, el actual contexto sociolaboral impone a las instituciones de formación la necesidad de atender una demanda creciente y heterogénea de formación continua. La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) aparece como una estrategia válida para responder a estas necesidades.

Reforzando esta idea, la Recomendación N° 195 en su artículo 6 plantea que: *“La educación y la formación previa al empleo abarcan la educación básica obligatoria, que comprende la adquisición de los conocimientos fundamentales y las habilidades de lectura, escritura y cálculo, así como la utilización adecuada de las tecnologías de la información y la comunicación”*. Asimismo, en el artículo 15 establece que los Miembros deberían: *“promover y facilitar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, así como las buenas prácticas tradicionales en relación con los servicios de información y orientación sobre la trayectoria profesional y servicios de apoyo a la formación”*.

Es posible visualizar la incorporación de las TIC en cuatro áreas: educación a distancia mediada por TIC, herramientas pedagógicas basadas en TIC, administración educativa y actualización curricular, tema planteado en ítems anteriores.

Incorporar TIC en el proceso formativo como herramientas pedagógicas y estratégicas y no como fin en sí mismo, permite a las instituciones brindar una oferta formativa más flexible, amplia y ajustada a las necesidades de los diferentes sujetos de atención. Desde esta concepción, las TIC no se constituyen en un objetivo de innovación por sí misma sino en un medio para la mejora de los procesos formativos.

La formación basada o mediada por TIC requiere un ajuste cuidadoso de la oferta a la población destino. En estas modalidades de formación, así como en la presencial, las consecuencias de la no pertinencia afectan muy fuertemente los resultados formativos. Esto implica que, una vez identificada una demanda de formación se analice la población destino para evaluar los niveles necesarios y adecuados de incorporación de TIC al programa formativo.

Programas que consideren las características de los destinatarios de la formación, teniendo en cuenta la facilidad de acceso a Internet, el nivel de alfabetización digital, las competencias de planificación, de autocontrol, de protagonizar y gestionar el propio proyecto formativo, la disponibilidad de tiempo y espacio de estudio, etc., permitirán mejorar la situación de inclusión social y de reducción de las brechas existentes.

La comunicación y retroalimentación entre los sujetos participantes en un proceso formativo se puede potenciar mediante la utilización de las TIC. La posibilidad de éstas para simular contextos, desarrollar materiales didácticos interactivos, flexibles y permitir el trabajo colaborativo y la resolución de problemas, entre otras, apoya el desarrollo de las competencias clave. Todas estas herramientas son soporte de la construcción de conocimiento colectivo mediante comunidades virtuales de aprendizaje. El término virtual no implica necesariamente procesos formativos a distancia, la comunicación virtual complementa y es fundamental para enriquecer y dar continuidad a procesos presenciales y semipresenciales.

El éxito de estos programas se basa en una planificación y accionar pedagógico y comunicacional que utilice herramientas TIC adecuadas, en forma adecuada y pertinente con la población destinataria.

Se aporta así herramientas para una formación de calidad y equitativa que implica a nivel personal, grupal e institucional generar capacidades para aprender a aprender y a desaprender.

Ello implica adoptar un marco epistemológico integrador que adopta el principio del aprendizaje significativo, de la formación por competencias y la gestión del conocimiento.

Las instituciones de formación profesional de la región han venido realizando diversas experiencias en este sentido, algunas con más fuerza y mayores inversiones que otras, pero todas con la convicción de la necesidad de aprovechar las ventajas que las TIC ofrecen a los sistemas de formación de calidad.

El acercamiento de las IFP a incorporar TIC en la formación se observa a través de una gran cantidad de iniciativas y proyectos de características muy heterogéneas. Se identifican experiencias exitosas que van desde el trabajo con educación a distancia totalmente mediada por TIC y en base a plataformas especialmente contratadas, hasta casos donde el material es distribuido en *cd* de audio y papel de diario.

En todos ellos se percibe claramente una tarea de ajuste a las características de la población y del contexto y/o la creación de equipos de apoyo para evaluar impacto, pertinencia y cobertura, fundamentalmente.

En términos generales se advierte que, después de un primer momento de deslumbramiento respecto a las TIC, se está dando, en todos los ámbitos, un tiempo para la discusión y reflexión. Teniendo presente que la incorporación de las TIC en la formación es un proceso sin vuelta atrás, el énfasis se debe colocar en identificar las metodologías que permitan un real aprovechamiento de sus potencialidades, con el fin de desarrollar una formación pertinente, de calidad y equitativa.

CAPÍTULO IV

ENFOQUE INTEGRADO Y SU CORRELATO

DE TRANSFORMACIÓN E INNOVACIÓN INSTITUCIONAL

Los Miembros deberían: (...) desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional (Artículo 5.e, Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: educación, formación y aprendizaje permanente).

El permanente esfuerzo de adaptación y búsqueda de la formación profesional en orden a responder eficazmente a los imperativos de calidad, pertinencia y equidad se manifiesta no sólo en sus dimensiones laboral, tecnológica y educativa, y la innovación que en materia de enfoques y estrategias pedagógicas se suceden, sino también en la esfera institucional.

La últimas dos décadas han estado de hecho signadas por importantes transformaciones y debates en torno a cuáles pueden ser aquellos arreglos institucionales que puedan resultar más adecuados, en función tanto de aquellos imperativos, como de las especificidades de cada país.

Un primer eje de tales debates y reformas ha estado centrado en la distribución de roles y responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad y, dentro de ellos, de los diferentes actores, tales como las instituciones específicas de formación, los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las agencias privadas y no gubernamentales de formación y capacitación, o las empresas, entre otros. Ello ya de por sí marca diferencias importantes respecto de la situación que tendió a ser generalizada hasta fines de los años ochenta, cuando las distintas fases de la política pública de formación profesional (detección de demandas, planificación, diseño, gestión y ejecución) tendían a concentrarse dentro de una misma entidad. Actualmente, es corriente la división de funciones e, incluso, la diversificación de organismos y actores en una o varias de las anteriores fases. Así por ejemplo, el plano de la ejecución puede encontrarse repartido entre varias instancias públicas y complementarse con la oferta privada de formación.

En segundo lugar, también se ha innovado en las modalidades de gestión, de forma tal que los esquemas clásicos de dirección tripartita de las instituciones de formación profesional, si bien se mantienen en varios de los países, coexisten ahora con entidades y redes de formación de carácter bipartito, o bien bajo la responsabilidad de un solo actor (por ejemplo, cámaras empresariales o sindicatos). En los planos sectorial y local, a su vez, han emergido nuevos y originales arreglos institucionales, que reflejan a su modo la complejidad social, política y productiva de los diferentes territorios.

Simultáneamente, y en tercer término, los cambios en las formas de gestión y participación en el diseño, administración y ejecución de políticas y programas de formación profesional, han abierto las puertas a nuevos esquemas y modalidades de financiamiento. Si hasta hace dos décadas prácticamente las únicas modalidades de financiamiento consistían, bien en impuestos de destinación específica –normalmente sobre la nómina salarial–, bien en partidas del presupuesto general de la educación, hoy existe una mayor diversidad a partir de alternativas tales como las franquicias tributarias, la venta de servicios, o fondos especiales conformados por aportes obrero-patronales y del Estado.

La posibilidad actual de abordar, no ya sólo los supuestos, sino también los resultados alcanzados por los diversos enfoques en materia institucional, supone una buena oportunidad para analizar las perspectivas futuras en esta materia, en orden a acometer los objetivos que de manera transversal se plantean a la formación profesional.

1. La última década y media de transformaciones institucionales

Ya durante la primera mitad de los años noventa era constatable que lo que se había consolidado en las cuatro décadas anteriores como formato o modelo típico de gestionar las políticas públicas de formación profesional abría paso a una gran diversidad de arreglos institucionales en la materia.

Si bien para mediados de dicha década muchos de los países de la región continuaban disponiendo de instituciones públicas o paraestatales, de alcance nacional, financiadas mediante impuesto sobre la nómina salarial de las empresas y gestionadas en la mayor parte de los casos mediante esquemas tripartitos o multipartitos, ello no quitaba el hecho de que se constataba la emergencia de nuevos enfoques y arreglos.

A la transferencia al ámbito privado de algunas instituciones, se sumaba la creciente magnitud de una nueva oferta privada y no gubernamental de capacitación y, fundamentalmente, la entrada en escena de nuevas políticas de formación que determinaban cambios en los modos de organización y operación, así como en la distribución de roles entre actores del área pública y privada.

En su labor de identificar y difundir las principales tendencias de transformación en el campo de la formación profesional, Cinterfor/OIT señalaba, hacia 1998, la posibilidad de establecer una tipología de arreglos institucionales que venía a reflejar la nueva realidad del momento. En tal

sentido, se planteaba la existencia de, al menos, cuatro tipos de configuración institucional de la formación profesional en la región:

- Arreglos donde tanto la responsabilidad por la definición de políticas y estrategias, como lo que hace a la ejecución directa de acciones formativas, se concentraba en una sola instancia, normalmente en instituciones nacionales o sectoriales de formación.
- Arreglos organizativos donde la definición de políticas y estrategias se concentraban en una sola instancia (usualmente también una IFP), la que a su vez desempeñaba un papel preponderante en la ejecución directa de acciones formativas, pero donde esta última era complementada mediante esquemas de gestión compartida y centros colaboradores.
- Casos de coexistencia e interrelación entre dos arreglos predominantes con lógicas diferentes. Uno, normalmente asociado a los Ministerios de Trabajo, donde éstos, mediante instancias especializadas, asumían el rol de definir políticas y estrategias sin ejecutar, en ningún caso, acciones de formación, función esta última que es asumida por una multiplicidad de oferentes y actores. Otro, asociado a instituciones de formación, nacionales o sectoriales, con sus formas de operación típicas.
- Arreglos en los cuales el nivel de definición de políticas y estrategias en materia de formación, es completamente asumido por el Ministerio de Trabajo a través de instancias especializadas, las cuales no ejecutan acción directa de formación alguna, sino que dicha tarea es asumida por múltiples oferentes y actores.

Dicha tipología posee validez todavía hoy, aunque se constata una expansión de los esquemas de gestión compartida, que son adoptados por IFP que en los años noventa aún no los habían incorporado, así como una pérdida relativa de protagonismo por parte de los Ministerios de Trabajo, en comparación con la magnitud que en aquel período habían alcanzado.

Es preciso señalar, asimismo, que la diversificación de las formas de organizar y gestionar las políticas de formación profesional en los años noventa, era la manifestación de un profundo debate entre visiones o concepciones diferentes, tanto en lo relativo al rol asignado al Estado y al mercado, como acerca de cuáles se podían considerar las mejores estrategias en términos de calidad (básicamente en el enfoque por resultados), pertinencia (en términos de orientación por la demanda), y equidad (en términos de cobertura, pero también de focalización).

Las críticas más recurrentes al modelo de la institución nacional de formación profesional durante el período referido, estaba dirigida tanto hacia su tamaño y lo “pesado” de su estructura, como a su eficacia y lógica de funcionamiento. Con relación a lo primero, se hacía referencia a que ciertas instituciones fueron utilizadas como instrumentos para la expansión del empleo público, a que adoptaron organigramas organizacionales excesivamente complejos, a la consiguiente carga burocrática y a una lógica centralista de la gestión y administración. En ciertos casos se advertía el peso excesivo que adquirió el personal administrativo en el total de la plantilla, mientras en algunas ocasiones se reclamó por la lentitud para la toma de decisiones y su implementación,

entre otros señalamientos de una larga lista. Pero también, y en segundo lugar, se señalaba: una tendencia a orientarse más por la oferta que por la demanda, y en definitiva, una pérdida de pertinencia; la falta de mecanismos de corroboración de la calidad de los resultados formativos; así como una insuficiente cobertura que acarrearía dificultades tanto para atender a los sectores más modernos, como a los sectores y grupos desfavorecidos o vulnerables.

En contraposición, los nuevos modelos de política, en buena medida impulsados desde los Ministerios de Trabajo, se caracterizaron por intentar definir un nuevo papel en materia de las formas de intervención estatal en las políticas y el mercado de formación. Se proponía, en consecuencia, una forma de responder a la crítica a las tradicionales formas de intervención estatal, cuando se concentraban todas las fases de la política pública en el seno de las instituciones especializadas en el tema.

Este nuevo papel implicaba renunciar o retirarse de ciertas áreas o funciones, pero también incorporar y desarrollar otras nuevas. En este enfoque, el Estado tiende a retirarse de la ejecución directa de acciones formativas, las cuales se busca sean asumidas por el mercado y por la sociedad en general a través de sus diversos actores y organizaciones.

Pero simultáneamente, y como se dijo antes, el Estado asumía nuevas funciones.

- Primero, la administración financiera de los fondos públicos destinados a políticas de formación profesional, sea que ellos provinieran de fuentes externas, sea de fondos públicos provenientes del presupuesto nacional o de aportes de empresas y/o trabajadores.
- Segundo, la implementación de una serie de acciones destinadas a desarrollar y fortalecer tanto la oferta como la demanda de formación, a través de incentivos tributarios, de la licitación pública de la ejecución de proyectos y programas, y de programas de capacitación de actores y entidades que habrían de asumir la prestación de servicios de formación.
- Tercero, la realización de acciones correctivas frente a falencias o sesgos del mercado de formación, fundamentalmente en lo que refiere a la atención de sectores vulnerables o con riesgo de exclusión social.
- Cuarto, la promoción expresa del desarrollo del diálogo social sobre formación profesional y la apertura de espacios para la administración y gestión tripartita de las políticas públicas de formación y los fondos que las financian.

Complementariamente, las herramientas que se propusieron en el marco de éste último enfoque debían permitir resultados tales como:

- Una mayor cobertura de lo que se dio en llamar “sistemas nacionales de formación profesional”, en la medida que se abre la participación en la ejecución a toda la oferta disponible, sea ésta pública o privada.

- Una mayor equidad, basada en el supuesto de que el mercado realizaría una eficiente asignación de recursos formativos en función de la demanda, y dejaría margen al Estado para que, mediante programas focalizados, atendiese a los sectores más vulnerables.
- Un incremento de la pertinencia, en función de que las empresas dispondrían de una más amplia gama de ofertas de capacitación para elegir, y que dicha oferta, al estar en condiciones de libre competencia, debería afinar su lectura de la demanda (estudio del mercado). De otra parte, los programas focalizados para sectores y grupos desfavorecidos, en general debían comprometerse con metas de inserción laboral, contratos de aprendizaje o pasantías.
- Una mejora de la calidad en los resultados, a partir de la inclusión en el diseño de las políticas, de mecanismos de evaluación y seguimiento de los desempeños laborales de los egresados.

Ya entrados definitivamente en el nuevo siglo, el panorama institucional de la formación profesional regional dista mucho, sin embargo, de haber consolidado una supremacía de uno u otro enfoque. Lo que sucedió, en la práctica, es que, por un lado, las instituciones de formación profesional no quedaron inmóviles frente a los cuestionamientos de que eran objeto, ni se limitaron a desarrollar una conducta meramente reactiva. La práctica totalidad de las instituciones americanas acometieron una serie de esfuerzos de transformación organizacional, de modelos de gestión y operación, que en buena medida han tornado obsoletos a aquellos cuestionamientos (cosa que nos las exime de recibir críticas, pero que, en todo caso, deberían ser reformuladas de acuerdo a la nueva situación).

Por otra parte, los enfoques que se proponían a mediados de los años noventa, han tenido oportunidad de ser verificados en su funcionamiento y resultados reales. De ello surge una serie de aprendizajes con relación al grado de cumplimiento de los objetivos que se fijaron, así como de las expectativas que generaron.

Ambos procesos: transformación y adaptación de las instituciones de formación profesional, y contrastación del modelo impulsado desde los Ministerios de Trabajo, dan como resultado un panorama tan rico como complejo. Este abre la oportunidad para una nueva etapa, de hecho ya iniciada, en que nuestros países disponen de un cúmulo de aprendizajes que les dan una base inmejorable para el diseño de unas políticas de formación profesional acordes a los desafíos de los tiempos.

Un balance de las principales transformaciones acontecidas y sus resultados, necesariamente habrá de considerar al menos dos aspectos. Primero, y probablemente el más importante, que el contexto económico, laboral y social con el cual se vinculan y orientan las políticas de formación profesional no permaneció estático, sino que por el contrario, sufrió una fuerte aceleración en sus tendencias de cambio. Ello lleva a considerar de manera permanente no sólo los desafíos y problemas ya conocidos, sino también los nuevos o que comienzan a manifestarse. El segundo

aspecto refiere a que, aunque se hable de modelos o enfoques, éstos no permanecen tampoco estáticos e inmutables. Los enfoques están, en definitiva, basados simultáneamente en la percepción e intención de los actores que los promueven, y en la lectura que éstos hacen del funcionamiento de las políticas y sus resultados.

2. El contexto de los cambios institucionales

En términos de contexto, corresponde mencionar en primer término el **advenimiento ya definitivo de la denominada “sociedad del conocimiento”**. Esta denominación pretende describir en términos los más simples posibles lo que constituye una de las tendencias más claras y vigorosas de nuestro tiempo: la importancia creciente que el factor conocimiento asume dentro de las nuevas formas de organización y gestión de la producción y el trabajo, en las nuevas reglas de la competencia a nivel global, así como en la vida real de las personas.

En términos económicos, el conocimiento posee hoy una importancia equivalente a la que en otros momentos de la historia se adjudicó a la tierra, a los bienes de capital e, incluso, a la propia tecnología. En la carrera por incrementar el valor agregado de productos y servicios y por lograr diferenciarse y competir eficazmente en el nuevo contexto global, sólo el conocimiento, expresado a través de las capacidades aplicadas por los trabajadores en sus respectivos contextos organizativos, productivos y laborales, aparece como un factor efectivo e incrementable de forma permanente para contribuir a los objetivos de productividad, calidad y competitividad.

En forma análoga, si en el pasado la propiedad de la tierra o de los medios de producción eran los factores preponderantes que estructuraban las sociedades en términos tanto económicos como sociales y políticos, hoy el acceso o no acceso al conocimiento se convierte en la frontera que separa a los miembros plenos de la sociedad de los no plenos o excluidos.

De lo anterior se deriva que, tanto para apuntar a los objetivos económicos de productividad y competitividad, como para hacer frente a los procesos de desintegración y exclusión social, el acceso al conocimiento se transforma en una cuestión crucial. La educación en general y la formación profesional en particular, cobran especial relevancia como instrumentos privilegiados para el acceso al conocimiento. Y su potencial aporte a objetivos tanto económicos, como sociales y políticos la hace atractiva para los distintos intereses existentes en la sociedad. Ello explica en buena medida el porqué un tema como la formación profesional, antes circunscrito a instituciones especializadas, hoy concita la participación de más actores como Ministerios de Trabajo, Ministerios de Educación, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, entre otros.

Concomitantemente, **los mercados de trabajo parecen haber completado un ciclo de transformación que, antes que resolver muchos de los problemas ya pendientes a comienzos de los años noventa, ha puesto sobre la mesa, bien versiones más extremas de aquéllos, bien otros de nuevo cuño.**

Las economías nacionales, además de presentar problemas para mantener un crecimiento sostenido, parecen rezagarse continuamente en cuanto a su capacidad de generar empleo en la cantidad suficiente y, en especial, empleo decente. Muchas de las formas de trabajo que hasta fines del pasado siglo se daban en denominar como “atípicas” –cuentapropismo, relaciones laborales que amparadas en el derecho comercial encubren relaciones de dependencia, y diferentes formas de trabajo no registrado– han extendido su peso relativo en los mercados de trabajo con relación al empleo asalariado y formal.

El desempleo, por su parte, se ha instalado como un fenómeno persistente, pero que no afecta por igual, sin embargo, a todos los grupos sociales y sectores de la economía. Especialmente sufren el desempleo las mujeres, los jóvenes (y dentro de éstos, en especial, las mujeres jóvenes), así como trabajadores adultos desplazados ya sea por el declive de ciertas actividades, ya sea por los procesos de reorganización del trabajo que tienden a disminuir la contratación de aquéllos que cuentan con menores niveles de calificación.

En los hechos, lo que se tiende a consolidar son mercados de trabajo duales, donde las personas que en virtud de sus condiciones socioeconómicas y su capacidad de acceso a los servicios de educación y formación, disponen de mayores niveles de calificación, tienen más probabilidad de desarrollar condiciones de empleabilidad que les brinda una mayor estabilidad laboral y, por otro lado, las personas que, en función de estar sometidas a condiciones inequitativas socioeconómicas y culturales, tienen mayores dificultades de acceso a la calificación y están expuestos al riesgo del desempleo y a la precariedad laboral.

Las políticas de formación profesional desarrolladas durante el último período tuvieron como norte responder lo más eficazmente posible a los desafíos que la nueva configuración de los mercados de trabajo supone. Aunque se trate de vías diferentes, el diseño de programas focalizados para poblaciones vulnerables, los acuerdos de colaboración con el fin de ampliar la cobertura, o los ajustes metodológicos en las estrategias de intervención, entre otras innovaciones, están de una forma u otra direccionados a aportar a la solución de problemas como los anotados.

3. Elementos para un balance de la aplicación de los enfoques impulsados desde los Ministerios de Trabajo

El impacto que en varios países de la región han tenido las políticas que desde comienzos de los años noventa se impulsaron desde la órbita de los Ministerios de Trabajo, no se acota a sus efectos directos sobre los mercados de trabajo y los servicios de capacitación a las empresas, sectores y personas. Dichas políticas significaron también, un elemento cuestionador de lo hecho anteriormente y, por tanto, movilizaron múltiples debates que no dejaron indiferente a ninguno de los actores significativos en el campo de la formación profesional. Este es, probablemente, el efecto más beneficioso, en la medida que estimuló los procesos de transformación y adecuación de no pocas instituciones nacionales.

En lo que refiere a los efectos directos de estas políticas, es posible señalar, en primer lugar, una serie de avances o progresos que las mismas produjeron. En tal sentido, **un primer avance, fue el relativo a un mejor aprovechamiento y movilización de los recursos, capacidades y experiencias existentes en la sociedad.** El impulso dado a la formación en la empresa, a la diversificación y ampliación de la oferta de capacitación y, en algunos casos, al establecimiento de acuerdos de cooperación interinstitucionales, contribuyó sin duda a dicho objetivo. Entre otras consecuencias, ello permitió una expansión de la cobertura de las políticas de formación y llegar más directamente a determinados colectivos o sectores.

En segundo lugar, **estos enfoques de política contribuyeron a operar una diversificación de las fuentes de financiamiento disponibles para acciones formativas.** Mientras en el pasado prácticamente la única modalidad de financiamiento consistía en los impuestos sobre la nómina salarial de las empresas con destinación específica a las instituciones de formación, durante el período –y en algunos casos antes– se implementaron regímenes de incentivos tributarios, subsidios a la capacitación, así como también se crearon nuevos fondos sobre la base del aporte de trabajadores, empleadores y Estado.

En tercer término, **las nuevas políticas contribuyeron a desarrollar y profundizar el diálogo social sobre formación profesional.** Si bien este aspecto contaba con el antecedente de los esquemas de gestión tripartitos o multipartitos en la mayoría de las instituciones de formación profesional de la región, durante el período surgieron instancias de concertación y diálogo social a nivel nacional, regional y local que constituyeron una novedad de primer orden.

En cuarto lugar, **dichos enfoques colocaron un fuerte énfasis en la necesidad de que la oferta de formación y capacitación se tornase más pertinente,** en lo que se dio en llamar “orientación por la demanda”. Aunque los criterios para la determinación de la demanda de capacitación no fuesen en algunos casos lo suficientemente amplios, esto provocó un movimiento en el campo del diseño de programas y acciones, así como en el de la investigación de mercado que no había tenido la suficiente atención en las etapas anteriores.

Quinto, y finalmente, con **dichas políticas se introdujeron nuevos enfoques y metodologías de evaluación de las acciones formativas y los programas,** que permitieron centrarse más en los efectos que aquéllos tenían sobre, por ejemplo, la inserción o reinserción laboral de los egresados, sus ingresos y su carrera profesional posterior.

Quedan, sin embargo, una serie de aspectos que, más allá de los aspectos develados por la intervención de los Ministerios, aparecen como cuestiones a resolver o que conllevan riesgos en cuanto a la efectividad de la aplicación de fondos en modalidades de contratación abierta.

La primera de ellas refiere al **riesgo de la excesiva fragmentación del escenario formativo.** Si bien es positiva la movilización de más y diversos recursos y capacidades disponibles o potenciales y la limitación al control excesivamente centralista del pasado, la adopción de reglas demasiado laxas puede llevar a la multiplicación de líneas de acción desarrolladas por un nuevo, amplio y diverso conjunto de oferentes de capacitación, sobre los cuales resulta difícil establecer juicios o realizar balances sobre aspectos tales como su calidad, la coherencia interna en la red, su

funcionalidad a estrategias de desarrollo nacional, sectorial o local, y el punto en que la complementación se pueda convertir en superposición y descoordinación de esfuerzos.

La segunda consiste en el **origen y naturaleza de los fondos que en varios países financian las políticas públicas de formación profesional**. En algunos casos dichos fondos provienen de los aportes de empresas y trabajadores del sector formal de la economía, tomando un porcentaje sobre los salarios que se pagan a las plantillas de personal. La pérdida de peso relativo de este sector frente al sector no estructurado o informal, sumado a las dificultades que atraviesan las economías de la región y que provocan caídas en la recaudación, conspira contra la estabilidad de dichos fondos. También estos fondos son en algunos casos destinados no sólo a las políticas activas entre las que se inscriben los planes de formación profesional, sino también al financiamiento de los seguros de desempleo. Nuevamente, cuando los fondos son más necesarios, se tornan más escasos.

El tercer aspecto a considerar, es el que respecta a la estabilidad de este tipo de modelos de política. Al contrario del modelo de las instituciones nacionales, que fueron casi siempre creadas mediante una ley especial que establecía mecanismos claros y estables de gestión y financiamiento, las nuevas políticas tienden a responder más cercanamente a las definiciones de una determinada administración. Ciertamente es que el establecimiento de mecanismos de cogestión y diálogo social puede ser un factor que contribuya a que esta línea de acción se convierta a la larga en una política de Estado. Sin embargo este extremo aún está por confirmarse aun en los países en que este tipo de modelo se ha desarrollado en mayor grado.

La cuarta y última cuestión, radica en **cuán eficientes pueden ser estos modelos, concebidos como “estimuladores de la oferta privada” o simplemente como de “tercerización” de servicios de capacitación y con un control o dirección más difuso que el de las instituciones, para acometer aquellas funciones que, a lo largo de nuestra historia, han precisado de ambientes institucionales estables y con capacidad de acumulación.** Se hace referencia aquí a aspectos tales como la formación de formadores, el diseño y desarrollo curricular, la producción de materiales didácticos, los esfuerzos de integración entre formación y tecnología, la formación en tecnologías de punta cuyo costo usualmente es una barrera de entrada, el aseguramiento de estándares de calidad, la lectura e interpretación de la demanda, entre otros.

4. Los procesos de adaptación y modernización en las instituciones de formación profesional

Existen infinidad de ejemplos que ilustran de manera concluyente los profundos procesos de transformación encaminados en la mayoría de las instituciones nacionales de formación profesional; muchas de estas instituciones constituyen una prueba elocuente de que son capaces de reformularse ellas mismas y colocarse a la altura de los desafíos que hoy se les plantean. Los exitosos procesos de transformación institucional a los que se alude se refieren a la organización y administración de las instituciones a nivel nacional, estatal/provincial/departamental, a nivel de

las unidades operativas (centros); la planificación de las acciones (estrategias y programas); a la gestión técnico-pedagógica (metodologías, tecnologías, materiales didácticos); y la formación y desarrollo del personal (técnicos, instructores y directivos).

Un primer esfuerzo emprendido en varios países por sus instituciones nacionales de formación profesional va, justamente, en la **adecuación de su estructura organizacional**. De la existencia de múltiples niveles jerárquicos se pasa a estructuras más “livianas” u “horizontales” con la supresión de las múltiples jefaturas y secciones intermedias. Se sustituye progresivamente la lógica burocrática de la organización por la estructuración del organigrama con base a procesos: atención al usuario, desarrollo y servicios tecnológicos, administración y finanzas, servicios formativos, etc. Se complementa lo anterior con la adopción de modernos enfoques de gestión, como los equipos de mejora continua del servicio, y la búsqueda de una certificación parcial o total de la institución con base en los estándares ISO.

La segunda línea de transformación, ya referida en el anterior capítulo, se ha dirigido directamente a **desmontar la lógica centralista de la mayoría de estas instituciones**, carácter que, en general, tendían a compartir con las restantes instituciones y servicios públicos. Se constata así, la implementación de reformas que van en el sentido de una mayor, tanto desconcentración como descentralización de la gestión y administración institucional. Ganan así en competencias, atribuciones y recursos las unidades o servicios regionales y locales, quienes pasan a disponer de un mayor margen de maniobra para atender más eficaz y eficientemente, y sobre todo con mayor grado de pertinencia, a las demandas de sus respectivas áreas de acción.

Así por ejemplo, los centros de formación cada vez menos son considerados exclusivamente como la expresión local de la institucionalidad nacional en materia de formación profesional, sino como un recurso propio de la comunidad y el tejido productivo local. De lugares donde se imparten cursos diseñados centralmente, pueden paulatinamente transformarse en centros de servicios formativos y de otro tipo que responden pertinente y eficazmente a las necesidades de calificación y de desarrollo tecnológico de la producción de sus entornos.

La interacción entre los servicios o instituciones nacionales de formación profesional y los sectores productivo y laboral que resulta siempre complicada de operativizar más allá de los niveles centrales, encuentra en el espacio local nuevas alternativas, potencialmente más fáciles de identificar y poner en marcha en virtud de la mayor familiaridad mutua, del tratamiento de temas más cercanos y de común interés, y de la posibilidad de movilizar a personas y organizaciones que difícilmente podrían participar en instancias nacionales o centrales de concertación y diálogo.

Aspectos cruciales como el tránsito desde la educación y la formación, al trabajo, y la interacción escuela-empresa, pueden encontrar nuevas y originales alternativas a partir de un enfoque de gestión local del desarrollo. El primero, por ejemplo, mejorando los sistemas de información y orientación sobre los sistemas de educación y de formación profesional, así como de los mercados de trabajo y las necesidades sociales, de modo tal que se pueda disponer de mejores bases para la toma de decisiones. El segundo, a partir del establecimiento de acuerdos y

la realización de actividades que difícilmente podrían identificarse u operativizarse desde los niveles más centralizados.

En esta misma dirección se entiende que la actividad de los centros de formación tendería a abrirse e integrarse progresivamente con los objetivos y estrategias de desarrollo gestionados localmente. La integración puede además extenderse al interior del propio aparato público: muchos de los programas y políticas públicas que a nivel nacional son vistos como independientes, en el plano local encuentran la oportunidad de vincularse también en función de aquellas estrategias de desarrollo local. De ello pueden resultar combinaciones diferentes, pero siempre sinérgicas, entre las líneas de política en materia de formación, de desarrollo tecnológico, de asistencia técnica, de acceso al crédito, entre otras.

Asimismo, ello impone a la formación el desafío de articular distintas áreas y estrategias de atención hacia su población destinataria y durante todo el proceso formativo. Se trata de orientar, formar y acompañar a los sujetos para que puedan construir *proyectos viables de formación y empleo*, orientados a mejorar o transformar un punto de partida desfavorable, en virtud de condicionamientos del contexto y subjetivos y lograr un mejor “equipaje” de competencias que le permitan mejorar su posicionamiento en el mundo del trabajo. Este es el **rol de la Información y Orientación Profesional y Laboral (OL) cuya finalidad es descubrir y desarrollar capacidades y aptitudes en los sujetos de atención individuales o colectivos para que, en concordancia con las demandas del mercado laboral, se informen y reflexionen para tomar decisiones**. Por ende, es responsabilidad de la OL acompañar e instrumentar a la población destinataria:

- ➔ desde el momento en que se acercan a la entidad de formación para brindarles apoyo en la opción vocacional, información sobre el mercado de trabajo y, fundamentalmente, sobre las posibilidades y condiciones de los distintos perfiles formativos;
- ➔ durante el desarrollo de la formación, para facultarles el conocimiento del mundo del trabajo y las pautas conductuales y culturales que lo rigen, incluyendo el apoyo para hacer factible las prácticas laborales;
- ➔ al finalizar, para brindarles instrumentos para la búsqueda de empleo dependiente, para la autogestión de su propio empleo o para la asociación con otros para la generación de actividades productivas (microempresas, cooperativas, etc.), acompañamiento en el proceso de incorporación al mundo del trabajo y seguimiento. El seguimiento es, asimismo, un insumo para la propia entidad en cuanto permite evaluar la pertinencia y calidad de la formación ofertada y recolectar información para su actualización.

Incorporar la perspectiva de género en este proceso es fundamental para promover la diversificación vocacional, combatir la segmentación y, mediante el diálogo con el sector productivo y/o formando parte de los Servicios de Intermediación Laboral, contribuir a romper estereotipos y segmentaciones ocupacionales a través de una actitud proactiva que incite al cambio y “desnaturalice” las opciones vocacionales, permitiendo avanzar hacia la igualdad de oportunidades.

Desde una concepción sistémica de la política, esta valorización de la Orientación Laboral fundamenta su consideración como una instancia de aprendizaje determinante para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad. Así entendida la Información y Orientación Laboral se constituye en un mecanismo de articulación de la formación técnica específica con la formación en competencias clave para resolver con autonomía, reflexión y flexibilidad las cuestiones atinentes a la planificación y organización del propio trabajo. Por tanto, debe formar parte de un sistema integrado de gestión de la información sobre la oferta y demanda del mercado laboral local, regional y nacional, en el que intervienen y al que aportan los diversos actores, programas e intervenciones comprometidas con la promoción y generación de empleo.

También, y en un sentido más sectorial que geográfico o político-administrativo, diversas **instituciones reconvierten sus antiguos centros de formación multisectorial en centros especializados en determinados sectores o cadenas productivas**, favoreciendo tanto una lectura más cercana de las demandas de estos últimos, como una mejor actualización tecnológica y la diversificación de los servicios ofrecidos.

La mayor potencialidad de dicha diversificación de servicios hacia el área tecnológica, reside en los procesos de fortalecimiento de la actualización, pertinencia y calidad de la propia formación. La articulación en un ambiente apropiado de formación y educación, trabajo y tecnología, permiten estructurar mecanismos mediante los cuales se adquieran, además de sólidos conocimientos técnicos y tecnológicos, los valores, hábitos y conductas inherentes a las competencias que las actuales circunstancias históricas requieren de los trabajadores, técnicos y profesionales.

La propia tecnología ha superado hoy la dimensión puramente técnica del desarrollo experimental o la investigación de laboratorio; abarca cuestiones de ingeniería de producción, calidad, gerencia, mercadeo, asistencia técnica, compras, ventas, entre otras, que la convierten en un vector fundamental de expresión de la cultura de las sociedades. Podría decirse que el propio proceso tecnológico es, en sí mismo, un ejercicio de aprendizaje que modifica la forma de “ver” el mundo, marcado por teorías, métodos y aplicaciones. También es conocimiento y mantiene, por lo tanto, la constante exigencia del “espíritu de investigación” sobre los hechos que son generados, transmitidos y aplicados. Surge entonces la necesidad de una más estrecha aproximación entre las conquistas del conocimiento científico y técnico y el saber de los “aplicadores” de tecnologías, sean ellos estudiantes, instructores, investigadores o trabajadores, a fin de informarlos sobre su papel en la transformación técnica de la producción y el trabajo.

En materia de diálogo social sobre formación, las instituciones americanas no se han limitado a continuar con las formas históricas de gestión tripartita y multipartita que caracterizan a muchas de ellas. Por el contrario, se han abierto nuevas instancias de participación, concertación y diálogo, en virtud de los nuevos arreglos organizacionales vinculados a sectores y cadenas productivas, a territorios en la óptica del desarrollo económico local, así como en la asistencia que las instituciones prestan a acuerdos de tipo tripartito o bipartito.

La necesidad de coordinar la información del mercado laboral y los requisitos de calificaciones a nivel nacional y regional, no se ha perdido de vista en la labor llevada a cabo por muchas

instituciones de la región. Una actividad en particular que se ha venido destacando para acercar a gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores para que coordinen mejor el ajuste competencias/empleo, ha sido el desarrollo de calificaciones profesionales comunes, un proceso en el que las instituciones de formación profesional se empeñan con dedicación.

5. Las nuevas perspectivas en materia de políticas de formación profesional y su institucionalidad

¿Cuáles son los elementos básicos que una política de formación profesional debería contener, independientemente del modelo institucional que se adopte? Para comenzar a responder esta pregunta contamos con la base que proporciona la revisión hecha tanto de los problemas suscitados como con los avances e innovaciones registrados durante los últimos quince años en el campo de la formación profesional.

Pero también, y simultáneamente, es preciso contrastar estos aprendizajes con los principios orientadores de calidad, pertinencia y equidad en que se ha hecho hincapié a lo largo de este documento. Vale decir: ¿qué innovaciones y prácticas contribuyeron o contribuyen a mejorar la calidad de la formación y su pertinencia, así como a incrementar su aporte a una mayor equidad? ¿Cuáles no lo hicieron o al menos no en la medida de lo esperado? Y finalmente, ¿a partir de qué aspectos podemos inferir un camino institucional deseable en términos de su aporte a dichos objetivos?

Los comunes denominadores que, a la luz de la situación actual y de la experiencia acumulada, es posible establecer son:

→ **Que, cualquiera sea el arreglo o los arreglos que en materia institucional se adopten, ellos deberían ser capaces de asegurar la calidad en los procesos que hacen a la prestación de servicios formativos y otros (como los tecnológicos), así como en los propios resultados de la formación.**

El camino del aseguramiento y mejora continua de la calidad de los procesos (lo que entraña más específicamente a la gestión de las instituciones y políticas), ha sido ya tomado con gran resolución por muchas de las instituciones de formación profesional de la región, tal y como lo evidencian las certificaciones a que han accedido varias de ellas.

En lo que respecta a la calidad de los resultados, parece claro que las políticas e instituciones, a través de los enfoques de competencia laboral y estrategias como la de proyectos ocupacionales, han adoptado nuevos rumbos. Para ello han debido operar una profunda apertura al aprendizaje y a la generación de nuevos conocimientos, entendiéndola como una de las claras ventajas estratégicas de la organización y definitoria para su capacidad de responder competitivamente a una demanda signada por los cambios y la incertidumbre. En la forma-

ción para el trabajo y en el escenario actual, una entidad que aprende y gestiona conocimiento es la que cuenta con las competencias individuales y colectivas para revisar permanentemente sus premisas conceptuales y sus herramientas o sea su “forma de hacer formación”, que es capaz de adoptar una “nueva mirada sobre sí misma”, cambiar de actitud, “re-aprender” y recrearse; es decir, es la que incita a su gente para que cambie pero también es la que está dispuesta a hacer suyos los cambios de su gente.

Consecuentemente, se trata de complementar estrategias como la formación por competencias y los proyectos ocupacionales (para hacerlos posibles), con proyectos institucionales que tienen por meta el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la equidad. Un proyecto institucional supone, primero, el asegurar que su población beneficiaria adquiera las competencias que hoy requiere el mundo del trabajo para insertarse exitosamente, lo cual refiere necesariamente al logro de los proyectos ocupacionales de los participantes. Ello conduce a revisar el rol de la formación para posicionarse como compañera de ruta, promotora de la articulación de actores en función de dichos proyectos ocupacionales y del rol del formador para constituirse en promotor de este proyecto ocupacional, lo cual supone generar nuevas competencias de diseño y gestión de los centros formativos. Segundo, es de suponer que si las relaciones políticas, económicas y sociales han cambiado, también deberían hacerlo formas de enseñar y aprender de la gente. Si aparecen nuevas formas de producir y trabajar hay que adoptar nuevos enfoques educativos, organizacionales y de gestión. Las IFP tienen que desaprender para volver a aprender, transformar sus estructuras y mecanismos de gestión para lograr mayor flexibilidad de manera de atender los retos del cambio permanente de la sociedad, pasar de la pedagogía de la certidumbre a la de la incertidumbre. En los actuales tiempos enseñar no basta; la sociedad espera que todas las personas aprendan, que adquieran competencias sociales y profesionales reconocidas, que les permitan desarrollar empleabilidad.

- ➔ **Las instituciones y políticas de formación profesional requieren perfeccionar, de modo permanente, la doble pertinencia de su oferta.** El asumir que se ha adoptado un enfoque de “orientación por la demanda” es sólo el comienzo de un periplo sin final, como final no tienen los cambios en las esferas social, económica, laboral y tecnológica.

De otra parte, el debate en torno a cómo conceptualizar lo que se entiende por demanda, y cuáles son las mejores herramientas, dista de estar cerrado. Las políticas impulsadas desde los Ministerios de Trabajo, al menos en sus primeras etapas, tendieron a equiparar la demanda a los requerimientos individuales de las empresas y, en otros casos, a las lecturas efectuadas por los proveedores de formación. Hoy parece claro que, además de considerar esta importante fuente de información y orientación, se requiere también realizar ejercicios prospectivos, por ejemplo acerca del impacto que sobre las formas de producir y trabajar, y sobre el mercado de trabajo, tendrán determinadas tecnologías. También ya es un enfoque

asumido, el que la oferta debería orientarse no sólo en función de las necesidades de las unidades productivas o personas individuales, sino también considerando las demandas y problemas que se presentan a nivel de sectores y cadenas productivas, o de las economías locales.

Se reconoce también hoy, que las encuestas a empresarios es sólo una, entre varias, de las herramientas disponibles para conocer la demanda y responder eficazmente a ella. Modalidades de formación como la formación dual, o la formación en el trabajo, contienen en sí mismas mecanismos que permiten conocer la demanda y ajustar contenidos y métodos. El desarrollo de proyectos institucionales, que tomen en cuenta tanto las expectativas y necesidades de las diversas poblaciones destinatarias, acompañando sus proyectos ocupacionales y desarrollando estrategias compensatorias para dar respuestas focalizadas a las mismas, como la interacción con estrategias de desarrollo sectorial o local, es otra de las estrategias potentes para el aseguramiento de la doble pertinencia. Del mismo modo, los servicios tecnológicos que muchos centros desarrollan, permiten establecer canales de comunicación e intercambio con el entorno productivo que brindan información y conocimiento de alta calidad.

- **El desafío del aprendizaje permanente confronta a todos los modelos institucionales.** Las políticas impulsadas durante los años noventa permitieron reconocer la existencia de un vasto y diverso capital de infraestructura, recursos y capacidades, potencialmente utilizable para responder a este desafío. Dejaron también la lección de que si la oferta, aunque sea vasta y diversa, es simultáneamente fragmentada y no dispone de criterios orientadores claros, puede acabar inhabilitando el avance que tal diversificación suponía.

Parece claro actualmente que, de forma paralela a los estímulos al desarrollo de la oferta que se puedan implementar, es necesario disponer también de instancias rectoras que no pueden restringirse exclusivamente a las funciones de administración, financiamiento y control. Es preciso contar con ambientes institucionales estables, con capacidad de acumulación, de modo tal que sirvan de referentes en materia de calidad, pertinencia y equidad y, ante todo, que puedan fortalecer de manera permanente las capacidades organizacionales y de los actores para diseñar y gestionar las políticas.

Dichos ambientes institucionales estables, son esenciales, además, para el aseguramiento de inversiones estratégicas que un mercado no regulado de formación no parece estar en condiciones de asegurar. Con esto se hace referencia a cuestiones tales como la formación de formadores, la innovación y desarrollo curricular, el diseño de materiales y equipamientos didácticos, o la articulación entre procesos formativos y la innovación y desarrollo tecnológico.

Como fuera anotado antes, el desafío del aprendizaje permanente supone, por un lado, atender a una demanda diversa en un determinado momento y, por otro, a una demanda que muta a lo largo del tiempo. De ahí que las políticas públicas de formación profesional habrán

necesariamente de requerir de múltiples actores, capacidades y espacios para operar, pero también de mecanismos de comunicación y articulación que hagan posible disponer de la necesaria flexibilidad de atención con la simultánea posibilidad de construir itinerarios profesionales a lo largo de la vida de las personas. En este ámbito, la construcción de caminos de formación a lo largo de la vida va a requerir que las instituciones continúen exhibiendo capacidades de coordinación con entes como los Ministerios de Educación para facilitar el diseño de mecanismos de coordinación entre la formación para el trabajo y la educación, caminos que en varios países se empiezan a configurar como un continuo y sin la tradicional y ya obsoleta diferenciación entre formación para el trabajo y formación académica.

- **En términos de equidad, el mayor reto consiste en fortalecerla incorporando, como condición necesaria un enfoque que integre simultáneamente la calidad y la pertinencia y se proponga la inclusión y la expansión de oportunidades.** Las acciones formativas de tipo asistencial, que como máximo sólo permiten reproducir condiciones de sobrevivencia económica nunca fueron efectivas para el mejoramiento de la equidad, y menos lo son ahora. Por el contrario, cuando se transversaliza el objetivo de la equidad, mediante enfoque de género y de igualdad de oportunidades, en políticas y acciones de calidad y pertinentes, se está mucho más cerca de esa meta porque implica actuar para las transformaciones a mediano y largo plazo y no solamente para la atención de la emergencia o de lo coyuntural.

Los programas focalizados desarrollados durante la pasada década, orientados a la atención, por ejemplo, de jóvenes de sectores populares, mujeres jefas de hogar, microempresarios del sector informal o desempleados, aportaron importantes herramientas metodológicas. Lo que no parece haber funcionado, es el supuesto de que dichos colectivos podían salir de su situación de exclusión o riesgo de ella, mediante intervenciones acotadas y no insertas en una perspectiva sistémica. La focalización es útil, cuando se la toma tanto como una vía para la universalización del efectivo ejercicio de ciertos derechos, entre ellos, el derecho a la educación, a la formación profesional, y a un trabajo decente, como para responder mejor y más pertinentemente a las necesidades y características de los distintos sujetos de atención. Pero necesitan inscribirse en un marco de criterios orientadores, de mecanismos de rectoría de la oferta de formación, y de la posibilidad de vincular acciones como éstas a otras, y que en conjunto permitan la construcción de itinerarios de desarrollo profesional y laboral.

A MODO DE CONCLUSIONES

1. La formación profesional es, de entre las diversas formas de educación y aprendizaje, la que más estrechamente se vincula con el mundo del trabajo y la producción y, por tanto, con sus aspectos laborales y tecnológicos. Dada la importancia central que el trabajo posee para la estructuración tanto de la vida social y económica, como de la vida personal, queda claro también que la formación profesional posee un papel fundamental no sólo en lo que refiere a las estrategias de mejora de la competitividad y el incremento de la productividad de empresas, sectores y economías nacionales, sino también para la construcción de sociedades más equitativas y para mejorar la calidad de vida de las personas.
2. Simultáneamente, la formación profesional está sometida a un complejo abanico de desafíos y tensiones que provocan un constante esfuerzo de transformación y adaptación en el orden conceptual, metodológico e institucional. Tales desafíos y tensiones se derivan del ritmo vertiginoso de cambio que caracteriza a aquellos contextos con los cuales ella se relaciona. La persistencia del carácter innovador que caracteriza a la formación profesional se basa, en consecuencia, en tres aspectos: su vínculo con el trabajo y la producción; los desafíos que plantean las transformaciones constantes en estos campos y su impacto sobre la vida social, económica y cultural de nuestros países y; no menos importante, la consolidación de una cultura institucional esencialmente sensible a las señales del entorno y predispuesta a la proactividad.
3. En un intento por sintetizar o expresar los principales objetivos, principios orientadores o desafíos actuales que a la formación profesional se plantean, el presente documento hace hincapié en la adopción de un enfoque integrador que contemple, simultáneamente, a la calidad, la pertinencia y la equidad.
4. En lo que refiere a los enfoques de calidad en formación, cabe afirmar que se ha producido un proceso de acumulación y construcción colectiva que los lleva a comprender una multiplicidad de dimensiones y aspectos. En un enfoque integrador, la calidad en formación abarca tanto la gestión de los diferentes procesos, como el aseguramiento de la calidad en los resultados, tanto lo relativo a aspectos normativos, como lo que refiere a la satisfacción de las demandas y expectativas de sus sujetos de atención (individuos, grupos, comunidades, empresas, sectores y cadenas productivas, territorios). Ello coloca puentes o planos de

interdependencia con los objetivos de pertinencia y equidad. No sería posible, en tal perspectiva, culminar una gestión de calidad en la formación sin contenidos y métodos de aprendizaje pertinentes, y sin incluir de manera transversal el objetivo de la equidad.

5. Si la pertinencia es un requisito de la calidad, es preciso señalar que ella posee al menos dos ámbitos de referencia claros. De una parte, la formación profesional es pertinente en la medida en que atiende a las características, problemas, demandas y transformaciones de su entorno, fundamentalmente en lo que respecta a las formas de organizar el trabajo y la producción, a los propios contenidos del trabajo, a las tecnologías que a estos campos se aplican, o a la conformación y dinámicas de los mercados de trabajo. De otra, la pertinencia implica también conocer y atender a las características, necesidades y expectativas de sus sujetos de atención, adaptando para ello sus esquemas de gestión institucional, sus métodos de formación-aprendizaje, sus contenidos, o sus materiales y equipamiento didáctico. El logro de un eficaz vínculo entre formación y trabajo depende en grado sumo de esta concepción de “doble pertinencia”.
6. Pero la formación profesional no podría estar completa si, además de procurar elevar constantemente su calidad y mejorar su pertinencia, no incluyese un enfoque de equidad. La formación profesional es, simultáneamente, un instrumento de política económica y de política social. Desde un punto de vista económico, un país o un territorio determinado resulta más o menos competitivo en función del grado en que consiga reducir los déficits en materia de equidad y, con ello, las consecuentes tensiones sociales y políticas. También lo será, en la medida en que logre aprovechar eficazmente el potencial productivo y fundamentalmente creativo de sus ciudadanos y ciudadanas. Desde el punto de vista social, la formación profesional es una herramienta de primer orden en la promoción de la igualdad de oportunidades mediante el mejoramiento de la calidad de vida y la integración de las personas en materia laboral, social y ciudadana. Asimismo, la falta de equidad alcanza no sólo a determinados colectivos de la población, sino también a vastos sectores de la economía y el universo empresarial de nuestros países. Este último se encuentra compuesto en forma ampliamente mayoritaria por micro y pequeñas empresas, dentro de las cuales son, a su vez, ampliamente mayoritarias las ubicadas en la economía informal. Estos vastos sectores adolecen de serios problemas en materia de productividad, de acceso a servicios financieros y no financieros y, con frecuencia, son escenario de situaciones laborales de alto grado de precariedad. En tal sentido, y a modo de ejemplo, la formación profesional resulta fundamental en las estrategias de elevación de la productividad de las micro y pequeñas empresas, en su vinculación con cadenas de agregación de valor, en la ayuda a los procesos de formalización y, en definitiva, en sentar las bases de un desarrollo económico de tipo integrador.
7. Calidad, pertinencia y equidad conforman en consecuencia un conjunto de objetivos interdependientes, en el cual cada uno requiere de los restantes para plasmarse plenamente.

En la medida en que se trata de una perspectiva integradora y general, este enfoque permea necesariamente a las diversas dimensiones de la formación profesional en los planos laboral, tecnológico y educativo, así como a los planos metodológicos (enfoques pedagógicos, modalidades de aprendizaje, mecanismos de determinación de demandas, estrategias de focalización, etc.) y al de la organización y gestión institucional.

8. En términos de su dimensión laboral, se señala particularmente la función principal que una formación profesional de calidad, pertinente y con un enfoque de equidad, posee con relación al objetivo de trabajo decente. Por otra parte, y en la perspectiva del aprendizaje permanente, ganan relevancia nuevos espacios de formación, en particular los ámbitos de trabajo y producción y el requerimiento de que éstos sean, también, espacios calificantes (aspecto éste que hace parte integral del concepto de trabajo decente). En el documento se señala también la creciente participación que en las políticas públicas de formación profesional y en la propia vida de las instituciones tienen los actores laborales (empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones y ministerios de trabajo), así como lo progresos que en materia de diálogo social sobre formación se continúan registrando. Esta participación y este diálogo actúan como estímulos a la adopción de enfoques que atiendan simultáneamente a los objetivos de calidad, pertinencia y equidad, y contribuyan a fortalecer el papel de la formación profesional con relación al objetivo de trabajo decente para todos y todas.
9. En lo que respecta a su dimensión tecnológica, el fortalecimiento de la tendencia a incluir integralmente a la formación dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica contribuye de forma fundamental a nuestros tres objetivos. La actualización tecnológica, tanto en términos de tecnología “dura” como “blanda”, dice mucho de los niveles de calidad alcanzados por la oferta formativa. La derivación de ello hacia el plano de la pertinencia es directa, tanto en lo que refiere a la adecuación de los contenidos, recursos y métodos formativos a las realidades tecnológicas de la producción y el trabajo, como en la puesta a disposición de sus sujetos de atención. Finalmente, el acceso a las tecnologías constituye uno de los aspectos fundamentales en el grado de equidad que alcanzan nuestras sociedades vistas tanto desde el punto de vista del universo empresarial como de los mercados de trabajo. La formación profesional y las instituciones que la gestionan tienen en consecuencia un papel fundamental a efectos de garantizar un acceso igualitario a dichas tecnologías.
10. Los desafíos de calidad, pertinencia y equidad abarcan a todas las formas, modalidades y niveles de educación. En la perspectiva del aprendizaje permanente se refuerza la interdependencia y necesidad de articulación entre estas diversas formas de educación y el potencial de aporte de cada una a la concreción de aquél. En tal sentido, el documento plantea que si bien se han registrado importantes avances en materia de cobertura de la educación básica, continúan existiendo importantes inequidades en materia de calidad de la misma y aun de acceso

a ella por parte de ciertos colectivos. Ello repercute inevitablemente sobre los grados de efectividad que puede alcanzar la formación profesional, en la medida en que ella se asienta sobre la disponibilidad previa de una buena educación de base. Simultáneamente, la formación profesional continúa siendo probablemente la principal alternativa educativa para los sectores más vulnerables de nuestras sociedades y, por tanto, uno de los principales caminos para su acceso al conocimiento. La necesidad de que dicho aporte al objetivo de una mayor equidad social sea simultáneamente atento a los objetivos de calidad y pertinencia, es indudable.

11. El documento se refiere, en especial en su Capítulo III, a las dinámicas de innovación que, fundamentalmente en los planos conceptual y metodológico, están teniendo lugar en la formación profesional americana. La adopción cada vez más extendida y con mayor vigor del enfoque de competencia laboral y la perspectiva de género, así como la aparición de experiencias y metodologías que buscan utilizar más plenamente su potencial de aporte a la construcción de los proyectos formativos y ocupacionales de las personas y al desarrollo de la empleabilidad y la construcción de ciudadanía, constituye una manifestación clara de la concreción práctica de los objetivos de calidad, pertinencia y equidad. Una formación profesional guiada por tal enfoque integrador requiere, se afirma, poner el foco en el sujeto de atención mediante nuevas herramientas para la detección de demandas, nuevas herramientas y estrategias de enseñanza y aprendizaje y nuevos modelos de gestión institucional.
12. Justamente el plano de las transformaciones institucionales es el último de los temas abordados por el documento, en su Capítulo IV. En una breve reseña histórica de las alternativas en materia de arreglos institucionales se intenta describir los procesos de búsqueda de las mejores formas de organizar y gestionar las políticas e instituciones de formación, con la meta de plasmar los objetivos de calidad, pertinencia y equidad. Trazando una suerte de balance de estos derroteros, se proponen finalmente algunas de las perspectivas que en este plano es posible trazar.
13. La primera refiere a que, cualquiera sea el arreglo o los arreglos que en materia institucional se adopten, ellos deberían ser capaces de asegurar la calidad en los procesos que hacen a la prestación de servicios formativos y otros (como los tecnológicos), así como en los propios resultados de la formación.
14. La segunda plantea que las instituciones y políticas de formación profesional requieren perfeccionar, de modo permanente, la pertinencia de su oferta. El asumir que se ha adoptado un enfoque de “orientación por la demanda” es sólo el comienzo de un periplo sin final, como final no tienen los cambios en las esferas social, económica, laboral y tecnológica.
15. En tercer término, se plantea que el desafío del aprendizaje permanente confronta a todos los modelos institucionales, con lo que, independientemente del adoptado en cada situación y contexto, es preciso establecer mecanismos de articulación entre modalidades y formas de

educación y formación, así como entre espacios o ámbitos potencialmente calificantes, que contribuyan a aprovechar la totalidad de recursos y capacidades existentes con el fin de disponer de una oferta suficientemente flexible y diversa.

16. En términos de equidad, el mayor reto consiste en fortalecerla incorporando, como condición necesaria, un enfoque que integre simultáneamente la calidad y la pertinencia, de modo tal que la mayor cobertura en las acciones formativas ocurra con una simultánea atención a la calidad de procesos y resultados, y a la adecuación y atención a contextos y sujetos de atención.
17. De modo general, y finalizando, se entiende que la adopción de arreglos institucionales que promuevan la innovación y creatividad, la interacción interna y externa, y la participación y diálogo social, estarán en mejor posición de responder eficazmente a los objetivos de calidad, pertinencia y equidad.