
PRIMERA PARTE

1

Formación profesional y empleo

A la formación profesional, en sus variantes de formación profesional inicial, formación ocupacional y formación continua, se le viene asignando un papel cada vez más relevante en el combate contra el desempleo y como medio de minimizar las consecuencias negativas que pueda tener la innovación tecnológica y la reorganización del trabajo en las empresas, sobre la situación laboral de los trabajadores en actividad.

La formación profesional ha adquirido un papel importante dentro de las denominadas políticas **activas** de empleo, que son, del conjunto de instrumentos y acciones que han sido implementados y desarrollados para hacer frente al elevado nivel de desempleo que enfrentan los países de todas las regiones –casi sin excepciones–, aquellos cuyo objetivo es lograr la inserción o reinserción de la persona en el mercado de trabajo¹. Esta denominación se establece en contraposición con las políticas **pasivas**, diseñadas para contrarrestar, en quien la padece, las consecuencias de la situación de estar desocupado (fundamentalmente se refiere al seguro de desempleo y otro tipo de mecanismos de cobertura social para quienes no tienen ingresos). Las políticas activas y pasivas conforman el conjunto de las políticas de empleo.

¹ La denominación de políticas **activas** de empleo puede en algunos casos llevar a malos entendidos en cuanto a su alcance, puesto que puede inducir a pensar que son políticas que crean empleo. Desde el punto de vista del autor no es este el caso en los países de nuestra región, ni en el del Uruguay en particular, donde las políticas activas de empleo en la enorme mayoría de los casos consisten en instrumentos que buscan la inserción laboral del trabajador desocupado –propriadamente dicho o buscador de trabajo por primera vez–, pero que no crean, por sí mismas, más fuentes de trabajo. No es este el caso en otras regiones, donde del conjunto de políticas activas de empleo forman parte programas de crédito para la creación de nuevas empresas, así como el empleo subvencionado de trabajadores desocupados en organismos públicos o en empresas privadas. En este sentido, no debe confundirse los resultados de un programa en particular con los efectos del mismo en el mercado de trabajo en su conjunto. Es decir, y por poner un ejemplo, que de un programa de capacitación haya quince personas que al finalizar, y como resultado de su participación en el mismo, logran un empleo, no significa que se hayan creado esos puestos como resultado del programa.

1.1 La creciente importancia de la formación profesional

La creciente importancia de la formación profesional con relación al tema del empleo puede ser vista desde la perspectiva de las empresas y desde la perspectiva de los trabajadores, tanto de aquellos que están ocupados como de quienes están procurando un empleo.

Desde la perspectiva de las unidades productivas, esto es, de las empresas, la creciente necesidad de trabajadores capacitados viene dada por el efecto combinado de tres fenómenos interrelacionados: la globalización de las relaciones económicas y comerciales, con la creciente desaparición de barreras y protecciones arancelarias y la tendencia a la conformación de mercados supranacionales; la innovación tecnológica aplicada a la producción y; la reorganización de los sistemas productivos.

La globalización de la economía, que es a la vez causa y efecto de la innovación tecnológica, ha impuesto, y sigue imponiendo cada vez más, importantes exigencias a las empresas en materia de productividad y competitividad, ya que para cierto tipo de productos y servicios la competitividad ya no se mide en términos de mercados nacionales, sino que la competitividad debe ser internacional. Este requerimiento de aumento de competitividad produce la necesidad de alcanzar crecientes niveles de productividad, tanto del capital como del trabajo, lo cual es muchas veces el motor de la innovación tecnológica de las empresas y de la necesidad de organizar la producción de manera de optimizar los recursos de que se dispone.

En lo referente a la innovación tecnológica, la OIT² sostiene que existe una fuerte asociación entre la incorporación de tecnología en las empresas y el aumento de los niveles de instrucción y formación que son requeridos a los recursos humanos. Este fenómeno puede darse tanto en el acceso a un empleo, como en el caso, quizás más evidente, de la necesidad de capacitación “en” la empresa, en momentos de incorporación de nueva tecnología y recambio del parque de maquinaria³.

El sistema de trabajo tradicional con puestos claramente definidos, una estricta división de las tareas a realizar en función de dichos puestos, y el control y

² Oficina Internacional del Trabajo, *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización, papel fundamental de la formación*. OIT. Ginebra, 1998.

³ Cabe señalar que hay enfoques diferentes sobre este fenómeno, que sostienen que el hecho de que las empresas exijan mayores niveles de instrucción y de formación obedece a la “pérdida de valor de cambio” de la formación y a que, en un contexto de alto desempleo y una población con altos niveles educativos, los empleadores pueden imponer requerimientos educativos muy superiores a los realmente necesitados para el desarrollo de tareas muchas veces altamente normalizadas y pautadas de antemano. Al respecto ver Consejo Económico y Social (CES): *¿Sirve la formación para el empleo?*. Madrid, 2000, referente al caso español.

supervisión a cargo de personal específicamente dedicado a tales funciones está cambiando, como resultado también de la necesidad de aumentar la competitividad de las empresas, a través, entre otras cosas, del logro de una gran flexibilidad que permita dar repuesta a los cambiantes requerimientos de los clientes, del aumento de la calidad de los productos y servicios ofrecidos, y de la disminución de los costos de los mismos.

Estos objetivos están siendo perseguidos a través de nuevas formas de organización de los procesos productivos, entre cuyas características pueden mencionarse: el trabajo en equipo, donde este adquiere un elevado nivel de autonomía y frecuentemente está encargado de un producto que es “el producto del equipo”; la implantación de nuevos mecanismos de control de la calidad en los procesos de las empresas (gestión de la calidad total); reducción de las jerarquías, dotando a los trabajadores de mayor autonomía, responsabilidades y poder de decisión sobre algunos aspectos puntuales de los procesos productivos⁴.

Todas estas características de los procesos de producción implican mayores requerimientos formativos a los trabajadores, así como un mayor involucramiento de estos con los fines de la empresa, donde se busca que el personal “se ponga la camiseta” o considere que “estamos todos en un mismo barco”.

Los fenómenos que se han descrito respecto de las causas de la necesidad creciente por parte de las empresas de poseer trabajadores capacitados pueden verse, también, desde la óptica de las personas que forman parte de la población económicamente activa de un país.

Es así que en mucha de la literatura sobre la vinculación entre la formación y el empleo se habla de la “empleabilidad” de los trabajadores, haciendo referencia al nivel formativo que debe tener una persona para poder acceder a un puesto de trabajo o para mantener el que ya tiene. Este enfoque tiene, a juicio del autor, un riesgo, y es que puede llevar a traspasar al trabajador individual la responsabilidad por una eventual situación de desempleo en un contexto de falta de empleo generalizado, y llevar a aquel a buscar en sí mismo las causas de tal situación, cuando estas se encuentran en el funcionamiento general del mercado de trabajo y es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

Los requerimientos de formación de los trabajadores que efectúan las empresas, sean estos fruto de las exigencias reales del tipo de trabajo a realizar o sean fruto de la falta de empleo y la consiguiente “pérdida de valor de cambio” de la educación, se transmiten a la población, llevando a que cada vez mas sean necesarios altos niveles educativos y formativos para poder acceder a un empleo de calidad medianamente buena en el sector formal.

⁴ Las consideraciones arriba escritas pueden sonar casi a deducciones teóricas, abstractas y alejadas de la realidad si solamente se tiene en cuenta el caso uruguayo, donde la innovación tecnológica y las nuevas formas de organización del trabajo no son el común denominador de las empresas.

Existen grupos en la sociedad que pueden dedicar tiempo y recursos a procurar dicha educación y formación, y de este modo aumentar sus posibilidades de acceder a un empleo de calidad, pero simultáneamente existen colectivos para los cuales es particularmente difícil acceder a un empleo de calidad (con todo lo que ello implica en términos de salario, estabilidad, cobertura social, posibilidades de ascenso, etcétera) y para los cuales es extremadamente dificultoso salir del círculo vicioso generado por la falta de ingresos, la imposibilidad de dedicar tiempo y recursos a adquirir educación formal o formación profesional (tiempo por la necesidad de trabajar y recursos porque no los tienen) y la consiguiente imposibilidad de adquirir un buen puesto de trabajo. Las relaciones de trabajo precarias e inestables son un factor que afecta de forma muy negativa la propensión tanto de empleadores como de trabajadores a invertir en formación, dado que para los primeros la rentabilidad de la formación es baja –puesto que la rentabilidad de la formación depende fuertemente de la duración futura del empleo de la persona en la empresa–; y el trabajador, por su parte, tendrá un nivel de ingreso que no le permitirá invertir en su formación, independientemente de la rentabilidad de la misma.

Para que la formación profesional cumpla adecuadamente su función en tanto herramienta de las políticas activas de empleo, es necesario que la misma esté articulada en forma de un sistema, donde los esfuerzos y las iniciativas que se lleven a cabo por los distintos actores no constituyan empujes aislados, fruto de impulsos o intuiciones individuales, sino que las acciones formativas obedezcan a una visión de conjunto de la sociedad y el sistema productivo, desarrolladas sobre la base del conocimiento del mercado de trabajo, de su funcionamiento y las tendencias de los distintos sectores o ramas de actividad, y con una concepción que integre las necesidades inmediatas con la planificación de mediano y largo plazo.

1.2 Desafíos para los sistemas de formación profesional

Para que los sistemas de formación profesional puedan cumplir con los cometidos para los cuales son montados, fundamentalmente suministrar al sistema productivo una fuerza de trabajo con la capacitación requerida por el mismo, garantizando simultáneamente la empleabilidad de los trabajadores –partiendo de la base de la advertencia formulada arriba con relación a este concepto–, es necesario que enfrenten exitosamente una serie de desafíos. Estos vienen planteados fundamentalmente por la necesidad de adecuar la formación a los permanentemente cambiantes requerimientos del sistema productivo, así como por la necesidad de ofrecer dicha capacitación de la forma más eficiente y adecuada que sea posible, teniendo en cuenta, en todo momento, que existen necesidades diferentes por parte de grupos sociales distintos.

De acuerdo a OIT⁵, entre los lineamientos generales que deben guiar la configuración de los sistemas nacionales de formación, se destacan los siguientes:

- La **coparticipación social**, esto es, la participación e involucramiento en los sistemas de formación de los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Esto contribuiría a garantizar la idoneidad, adecuación y pertinencia de la formación respecto de las necesidades de los sectores productivos, así como a garantizar la transparencia y la defensa de los intereses de los distintos sectores en torno a temas delicados y donde pueden haber intereses encontrados, tales como la certificación de competencias. La participación de los interlocutores sociales en los sistemas de formación brinda, además del punto señalado por OIT, un mayor respaldo político a las medidas que se tomen desde el gobierno en este campo.

- La **cofinanciación**, lo cual implica que no tenga que financiarse toda la formación profesional que se desarrolla en un país por parte del Estado, sino que existan incentivos para que el sector privado también participe de la financiación de la misma. Además del esfuerzo por demostrar la utilidad de la formación al sector empleador, uno de los mecanismos a través de los cuales se ha intentado incentivar este hecho es a través de la exoneración tributaria, donde las empresas pueden descontar de los impuestos que pagan, parte del dinero invertido en la capacitación de su mano de obra. Obviamente un mecanismo de este tipo sólo es relevante cuando se está hablando de formación continua, no así de formación inicial o para personas desocupadas, segmentos para los cuales es necesario buscar otros mecanismos que incentiven la financiación privada.

- La **certificación**: que los conocimientos que posee una persona, tanto aquellos que fueron adquiridos en el sistema de formación o educativo formal, como aquellos adquiridos en el trabajo, se puedan certificar, y por lo tanto que se tornen transferibles, es decir, reconocidos en todos los ámbitos laborales y formativos de un país. Esto debe complementarse con mecanismos que faciliten el pasaje de la formación profesional a la educación formal y viceversa, tendiendo puentes entre los distintos sistemas y estimulando por otra parte la formación y la educación a lo largo de toda la vida.

- La **calidad**, en el sentido de que los proveedores de formación tengan un estricto control de la calidad de la formación que ofrecen, así como de la pertinencia de la misma. Hay experiencias de países donde uno de los requisitos impuestos a las instituciones (o a determinados programas) de formación es que logren insertar no menos de una determinada proporción de los participantes de sus cursos, y donde aquellas que no cumplen con los requisitos mínimos no reciben el total de la financiación que había sido acordada entre el organismo

⁵ Oficina Internacional del Trabajo, ob. cit.

financiador (usualmente estatal) y la entidad capacitadora⁶. También hay casos de instituciones que intentan certificar la calidad de sus procesos formativos a través de la obtención de un certificado ISO.

- La **eficiencia** de la inversión en formación, en el sentido de sacar el mayor provecho posible de la misma, a través de la ejecución de la formación a cargo de entidades privadas con conocimiento de la realidad local y sus necesidades formativas particulares. También es creciente la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de los recursos destinados a la formación.

El hecho de que sean agentes privados quienes ejecuten la formación en muchos ámbitos, no debe significar, siguiendo este enfoque, la retirada del Estado. Su presencia es percibida como necesaria, tanto para articular en un sistema a las instituciones privadas, cuanto para fiscalizar que los lineamientos generales del sistema estén siendo seguidos por los actores privados. A esto habría que agregar, en lo referente a qué formación se brinda, que el Estado debe participar también para garantizar que aquella formación que no es brindada por las instituciones privadas (porque requiere una inversión demasiado costosa, porque no es percibida como rentable o como fruto de cierto “cortoplacismo” del mercado) pueda ser adquirida por aquellas personas que la necesitan.

Debe también agregarse, siguiendo a Cinterfor/OIT⁷, y teniendo en cuenta lo dicho en relación a la dificultad de inserción laboral de ciertos grupos sociales, que los sistemas de formación deben tener en cuenta las necesidades específicas y las condiciones en las cuales se encuentran dichos grupos, estableciendo condiciones de acceso a la capacitación e incentivos para la concurrencia a la misma que permitan a dichos grupos mejorar su situación en el mercado de trabajo.

Así como las instituciones –públicas y privadas– que brindan formación y capacitación laboral deben estar articuladas de manera de conformar un Sistema de Formación, así también la formación profesional –cuando es considerada como elemento constituyente de las políticas de empleo– debe estar articulada de forma sistémica con otras instituciones u organismos vinculados a los temas laborales, conformando lo que ha dado en llamarse sistemas (o servicios) públicos de empleo.

1.3 Algunas tendencias en la configuración de los sistemas públicos de empleo

Los sistemas públicos de empleo están compuestos por el conjunto de organismos, instituciones e instrumentos, que desarrollan acciones en el campo de las

⁶ En el Uruguay el Programa Projovent, sobre el cual se volverá mas adelante, tiene un mecanismo de este tipo.

⁷ Cinterfor/OIT, *Nuevos roles del Estado y otros actores en la formación: articulación de lo público y lo privado*. Reunión Consultiva Tripartita sobre el Desarrollo de Recursos Humanos y la Formación para una selección de países de América Latina. Montevideo, 1999.

políticas activas y pasivas de empleo: las agencias de intermediación de mano de obra; los organismos encargados de la administración del pago de los servicios financieros de seguro por desempleo; los órganos encargados de remitir, o de acercar, a las personas desocupadas al conjunto de instituciones que ofrecen los programas desarrollados como parte de las políticas activas de empleo; las entidades públicas y privadas que constituyen el nexo con la población objetivo, por ejemplo, las instituciones de formación profesional.

De acuerdo a OCDE⁸, la tendencia en materia de las estrategias adoptadas con el fin de optimizar las acciones que son emprendidas en la lucha contra el desempleo pueden resumirse en las siguientes cuatro:

1. Integración de las tres funciones principales de los sistemas públicos de empleo. En una serie de países se han integrado, en una sola institución, las tres funciones de mayor importancia de los sistemas públicos de empleo, a saber: la intermediación de mano de obra, esto es, la acción de recolección de información sobre puestos de trabajo en los distintos sectores o ramas de actividad y la comunicación de su existencia a personas que buscan trabajo y que tienen un perfil profesional adecuado o compatible con el puesto encontrado; la administración de los servicios financieros –seguro de desempleo, a los cuales los trabajadores que han perdido sus fuentes de trabajo tienen derecho (o tendrían derecho, dependiendo de los casos); establecer el nexo entre los trabajadores que tienen derecho (y en algunos casos la obligación) a participar en programas de políticas activas de empleo– lo cual refiere principalmente a servicios de ayuda en la búsqueda de trabajo y cursos de capacitación y recalcificación profesional, y las agencias y entidades que brindan dichos servicios.

2. Implementación de medidas coherentes, adecuadas y pertinentes para distintos grupos o colectivos de desempleados. Este punto hace referencia al hecho de que no puede esperarse que los mismos instrumentos den iguales resultados para grupos (o individuos) cuyas características sociales y perfiles laborales son muy heterogéneos. Es decir, lo que puede dar resultados para unos puede no ser lo ideal para otros. Se han propuesto diferentes mecanismos, para evaluar qué medidas conviene implementar en las diferentes fases del desempleo de una persona, que comparten la característica de proponer que cuanto más focalizada sea la atención a las personas desocupadas, esto es, cuanto más los instrumentos hayan sido diseñados pensando en ese grupo en particular, mejor; el ideal sería, sin lugar a dudas, que todas las medidas fueran diseñadas de forma personalizada. No hace falta insistir sobre los crecientes costos que significan los programas cuanto más focalizados sean estos. Se sostiene aquí que en todos los casos en los cuales se ha hecho algún tipo de medición sobre los

⁸ Fay, Robert G., *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in the OECD countries*. Labour and social policy occational papers N°18. OCDE. Paris, 1996.

resultados de los programas, lo que ha mostrado ser lo más efectivo es la ayuda en la búsqueda de trabajo y la atención dirigida a pequeños grupos o de forma individualizada.

3.El uso de indicadores del impacto de los programas de políticas de empleo. En varios países de la OCDE se utilizan indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de los programas de políticas de empleo, como una forma de establecer el grado en el cual los recursos invertidos están o no produciendo los resultados esperados. Fundamentalmente los mecanismos de evaluación a los cuales se está haciendo referencia están basados en métodos experimentales o cuasi experimentales.

4.La introducción de mecanismos de mercado en los sistemas de políticas de empleo –sobre todo en lo referente a la ejecución de los programas y la provisión de los servicios– y la posibilidad de comparar los resultados de las diversas entidades que forman parte de estos sistemas. Se ha comenzado a implantar mecanismos de competencia entre organismos públicos y privados que proveen servicios comprendidos dentro de las políticas activas de empleo, sobre todo en el tramo final de cada proceso: en la provisión de la capacitación, o en la prestación de los servicios de intermediación de mano de obra. Este hecho tiene algunas consecuencias o connotaciones que algunas veces resultan polémicas, como ser: a qué personas capacitan las ECAS públicas y privadas, y las diferencias en los resultados de unas y otras que resultan de la disparidad del público que atienden; los servicios de intermediación de mano de obra privados establecen una diferenciación en las posibilidades de acceso al empleo entre quienes pueden pagar por el servicio y quienes no pueden, además de que existe la posibilidad de que estos atiendan solamente el sector de los empleos calificados y de niveles altos de remuneración, generándose así dos sistemas de intermediación: uno donde se anuncian y eventualmente consiguen trabajos bien remunerados que requieren importantes niveles de calificaciones y otro a través del cual se puede acceder, en el mejor de los casos, a trabajos con pocas exigencias formativas y con bajos niveles salariales.

Puede constatar que existen algunos elementos en común entre lo que son las tendencias en los sistemas de formación profesional y las que están ocurriendo en el modo como se configuran los sistemas públicos de empleo en términos generales. Esto principalmente viene dado por una mayor articulación entre las distintas funciones que desarrollan los sistemas, así como entre los organismos que las gestionan. Se comprueba también que el número de entidades ejecutoras, aquellas que realizan el contacto con el público objetivo, ha aumentado, fundamentalmente como consecuencia de la descentralización de la ejecución, en el entendido de que esta es una tarea más eficientemente

realizada por actores insertos en los contextos locales en los cuales son implementados los diversos programas.