

CONCLUSIONES

Anne Caroline Posthuma

En América Latina, los sistemas de educación y formación técnico-profesional (EFT) fueron creados para desempeñar un papel central en las estrategias de desarrollo durante los decenios de 1940 y 1950. Por lo general, consistieron en sistemas de EFT centralizados que posibilitaron el desarrollo de grandes inversiones en maquinaria e instalaciones e hicieron posible la preparación de un gran contingente de capacitadores adiestrados. Su personal especializado hizo posible el acceso a nuevos métodos de capacitación y a programas actualizados, a menudo traídos de los países industrializados y luego adaptados y pulidos localmente. Estas grandes instituciones centralizadas posibilitaron el acceso a la EFT de importantes economías de escala en los primeros años de la industrialización, en una época en que se requería capacitación en masa para la mano de obra urbana, en especial para los trabajadores que procedían de las áreas rurales y que carecían de una experiencia previa en actividades industriales. La planificación estatal fue necesaria para establecer el sistema de estas instituciones de capacitación cuya estructura y operación por lo general estaba regida por la legislación nacional. En la mayoría de los casos, los recursos financieros eran entregados por el Estado a través de su recaudación de impuestos (por lo general, se trataba de impuesto a la renta de las empresas). Con el paso del tiempo, estas instituciones de EFT se consolidaron, desempeñando la función clave de capacitación en estos países.

Desde la década de 1980, y con más fuerza en la década de 1990, estas instituciones se vieron enfrentadas a tres grandes cambios estructurales que amenazaron las normas existentes de nivel y contenido de la capacitación. Primero, la difusión de cambios tecnológicos y organizativos en la producción y una presión creciente para alcanzar estándares de calidad y competitividad cada vez más exigentes que plantean necesidades nuevas y más complejas de formación de las trabajadoras y los trabajadores. Segundo, la reestructuración económica, la dis-

minución del tamaño de las empresas y los programas de privatización produjeron un ajuste del mercado laboral que incluyó el aumento de la informalidad y del autoempleo así como la aparición de nuevos tipos de ocupación y actividades generadoras de ingresos. Además, la creciente importancia de segmentos específicos de la mano de obra, tales como la mujer y la juventud, también introdujo nuevas y mayores demandas de formación. Por último, la tendencia de los últimos años a disminuir el papel del Estado, ha provocado una mayor descentralización de las políticas de desarrollo y ejecución, así como la reducción y privatización de muchas funciones que antes se consideraban del ámbito público.

Estas profundas transformaciones evidentemente cambiaron el contexto de la EFT, y en consecuencia también generaron presiones para cambios en la estructura y organización de estos sistemas. Este nuevo contexto no significó la desaparición de estas importantes instituciones sino que les requirió modificaciones sustantivas en sus formas de operar así como el tener que compartir y/o coexistir con la aparición de otros organismos, incluyendo las ONGs, que comenzaron a brindar formación. No existe una respuesta o modelo único para su emulación, y estas soluciones necesariamente cambian entre uno y otro sector, localidad y país. Sin embargo, es posible identificar algunas tendencias comunes. El propósito de este libro consiste en analizar estos cambios en los países del Cono Sur y México, determinar los tipos de nuevas iniciativas que están surgiendo e identificar las lecciones que pueden aplicarse en nuevas iniciativas y políticas de capacitación.

Una de las tendencias comunes identificadas en estos estudios es el creciente reconocimiento de que debe tomarse en cuenta la voz de los actores sociales y de los beneficiarios directos de la capacitación en la respuesta tanto de la oferta como de la demanda de EFT. Los estudios ponen de relieve el nuevo papel de estos actores sociales en diversas actividades, incluyendo la identificación de la demanda, el diseño de los cursos, la administración y el financiamiento de la capacitación y, en algunos casos, la supervisión de la entrega de capacitación. Varios estudios de casos de este libro documentan importantes iniciativas que incorporan modalidades descentralizadas y participativas para promover el diálogo social en torno a la EFT. Aproximaciones negociadas a la EFT son importantes no sólo con fines de justicia social sino también en términos de la eficiencia y efectividad al posibilitar que los principales actores sociales contribuyan en la formulación de respuestas a sus necesidades específicas de adquisición de capacidades de una manera flexible, adecuada y capaz de evolucionar de acuerdo con el cambio de las necesidades. Con este argumento no se niega la necesidad de contar con un marco institucional. En efecto, la estructura institucional de la EFT conti-

núa siendo crucial, pero su funcionamiento ya no depende exclusivamente del control centralizado por parte del Estado de todas las funciones clave para la creación del sistema normativo y la evaluación de los productos. En algunos casos, esto también puede incluir la entrega de apoyo financiero y de participación con un número más amplio de actores y no solo desempeñando éstos un papel consultivo.

En las siguientes secciones se discutirán algunos de los principales temas surgidos de los estudios de casos presentados en este libro. En la primera sección se analizan las experiencias de una capacitación sectorial y negociada. En la segunda sección se observa el papel de determinados mecanismos para dar acceso a la capacitación a grupos vulnerables y excluidos. Finalmente, en la última sección se examinan los resultados de las experiencias de introducción del diálogo social en la EFT a nivel local y regional.

Políticas sectoriales y experiencias negociadas de EFT

En la sección uno se examinaron cuatro experiencias sectoriales diferentes en la creación de modalidades negociadas de EFT –en la industria metalúrgica, gráfica, de la construcción y papelera– en Argentina, Brasil y Uruguay. Las experiencias sectoriales entregan un contexto concreto y práctico para la negociación y puesta en marcha de actividades de capacitación, y constituyen una instancia para el reconocimiento y la remuneración de habilidades y responsabilidades superiores de los trabajadores capacitados. Estos estudios de casos son útiles por describir experiencias en las cuales las asociaciones sectoriales han puesto en práctica importantes innovaciones en EFT para su sector. Además, se espera que contribuyan a nuestro conocimiento de cuáles variables pueden ser específicamente sectoriales y de otras que pueden ser aplicables a diversos tipos de actores.

En la mayoría de los casos, las fuerzas de liberalización del mercado y la creciente presión competitiva han sido los principales factores que obligan a las empresas a adoptar nuevas modalidades de EFT. Sin embargo, variables tales como la orientación de cada sector a la comercialización interna o hacia la exportación, la sofisticación del cambio tecnológico para lograr un mejoramiento y la necesidad relativa de contar con habilidades operativas especializadas, se observó que cambiaban de un sector a otro y que tienen importantes impactos sobre la demanda de capacitación.

En los tres estudios de casos presentados, la reforma de la estructura de la EFT del Estado ha hecho posible la puesta en funcionamiento de estas innovacio-

nes. En Brasil y Uruguay, estas transformaciones se han realizado por medio de cambios en la estructura nacional para la EFT. En ambos casos, se ha creado una entidad tripartita para la definición de un marco normativo, la evaluación de nuevos programas y la aprobación del financiamiento para estas iniciativas: el CODEFAT (*Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador*), en Brasil, y la JUNAE (Junta Nacional del Empleo) en Uruguay. En los dos casos, estas entidades tripartitas contemplan un fondo creado específicamente para financiar la capacitación y las iniciativas generadoras de empleo: el FAT (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*) en Brasil, y el FRL (Fondo de Reconversión Laboral) en Uruguay. En Brasil, esta estructura de participación se ha descentralizado, reproduciéndose en todo el país a través de consejos estaduais tripartitos del empleo y consejos municipales tripartitos del empleo. Bajo esta estructura de ramificaciones múltiples, las propuestas y los programas se generan a nivel local y estadual y se presentan luego al consejo de nivel federal para su evaluación y la aprobación del financiamiento.

En Argentina, los cambios del marco general para la EFT han sido menos sistemáticos, el marco de las nuevas políticas aún no está enteramente definido y las instituciones de capacitación han sufrido durante varios decenios de subinversión y de falta de políticas consistentes. Como se señala en el capítulo de Hernández, el sistema de EFT argentino pasa por un período de transición en el cual los modelos anteriores ya no son viables y han sido desmantelados por las políticas gubernamentales recientes, mientras que al mismo tiempo el nuevo modelo no ha surgido aún pero es probable que sea producto de una lógica heterogénea. Sin embargo, en esta transición, las políticas del Ministerio de Educación, del Ministerio del Trabajo y del INET (Instituto Nacional de Educación Técnica) continúan teniendo influencia.

Capacitación negociada en Brasil, Argentina y Uruguay

Cada una de las experiencias sectoriales descritas en la sección uno es bipartita o tripartita. Sin embargo, el liderazgo para iniciar cada iniciativa nueva presenta amplias diferencias, perteneciendo a los sindicatos en algunos casos y a los empleadores o al gobierno en otros. Es interesante señalar que las experiencias de la EFT en el sector de la construcción, tanto en Argentina como en Uruguay, surgieron como iniciativas de los sindicatos.¹

¹ Sin embargo, es difícil generalizar a partir de estos dos casos, puesto que algunas experiencias de otros países se han desarrollado a partir de asociaciones de empleadores, como en el caso del proyecto "Construir", desarrollado por la asociación comercial brasileña del sector de la construcción (Sinduscon).

Segmentos del movimiento sindical tales como los relacionados con el sector metalúrgico de Brasil han sostenido que las oportunidades de un aprendizaje permanente, como las alcanzadas a través de la negociación colectiva con la seguridad social de los países europeos, son también importantes para los trabajadores de las economías en desarrollo. Sostienen que en los países marcados por profundas desigualdades sociales y bajos niveles de educación entre la clase trabajadora, el proceso de incremento de la productividad requiere una convergencia entre la EFT y las necesidades de educación básica, por lo que una base más amplia de actores sociales representativos debe estar involucrada en este proceso. Aunque algunos ejemplos de participación de los sindicatos en la EFT se produjeron en Brasil durante los decenios de 1940 y 1950, la capacitación nunca apareció como un tema central en la agenda de los sindicatos. La creación de CODEFAT, con su marco tripartito, incentivó al movimiento sindical el desarrollo de actividades de capacitación no solo para los trabajadores metalúrgicos contratados, sino también para los desempleados, quienes habían sido despedidos en el proceso de reestructuración económica y disminución de la planta contratada en la década de 1990.² En el proceso de desarrollo de metodologías y herramientas para este programa, el sindicato también amplió su enfoque y actividades para responder ante la exclusión social de los trabajadores desempleados en general.

Como resultado de lo anterior, el sindicato de trabajadores metalúrgicos desarrolló el “*Projeto Integrar*”, que, como lo señala su nombre, pretende contribuir con la integración de los trabajadores desempleados y excluidos a la sociedad y a las actividades productivas, ya sea en el sector formal o a través de la alternativa del autoempleo. El programa ha desarrollado metodologías y materiales originales, vinculando la capacitación técnica con el mejoramiento de las condiciones de vida y el fortalecimiento de autoestima; creando asimismo módulos que ayudan a contextualizar las transformaciones macroeconómicas que han generado la reestructuración productiva y las transformaciones del mercado laboral, las que han llevado a aumentar el desempleo, incrementando las actividades informales y haciendo cambiar las necesidades de formación.

El programa de capacitación del Proyecto Integrar pretende ser un aporte teórico y metodológico para otros sectores, contribuyendo al mismo tiempo al

² Es interesante mencionar una experiencia en la cual se entregó capacitación no solo a los trabajadores metalúrgicos desempleados sino también a sus familias. El sindicato comprobó con sorpresa que las esposas de los trabajadores metalúrgicos se inscribieron en un mayor número de cursos que sus cónyuges. De esta experiencia emanan muchas importantes conclusiones, una de las cuales consiste en poner de relieve la demanda reprimida de la mujer participante en el mercado de trabajo o que desea participar en él, y la necesidad de diseñar una capacitación con adecuados contenidos, así como la oferta de estos cursos en horarios y lugares accesibles para estas mujeres.

desarrollo de una discusión más generalizada en torno a los desafíos que se plantean a los actores sociales en la creación de una nueva institucionalidad para la EFT en Brasil. Hasta ahora, el programa ha recibido el apoyo de empresas individuales, pero no ha contado con un amplio apoyo institucional de las asociaciones de empleadores del sector. El Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de la CUT, inspirándose en la experiencia sindical italiana, ha propuesto llevar este modelo a un diálogo social respecto de la EFT en el lugar de trabajo, a través del desarrollo de un proceso de investigación participativa. En los dos primeros años, la investigación participativa se ha realizado en diez empresas y en una ciudad. Aunque surgieron algunos problemas relacionados con la negociación entre la empresa y el sindicato relativos a las actividades conjuntas de capacitación, esta experiencia ha contribuido para el surgimiento de una nueva perspectiva que incluye la formación profesional en la agenda de negociaciones de los sindicatos, convirtiendo estas preocupaciones en proposiciones donde el diálogo social puede ayudar a promover la democratización y la importancia social de las oportunidades de capacitación. También se pretende llevar el sindicato hacia una nueva posición de “ciudadanía sindical”, en la que el sindicato pasa a incluir preocupaciones que van más allá de las puertas de la propia empresa para integrar transformaciones productivas más amplias.

En el capítulo sobre Argentina, se describen dos experiencias sectoriales de EFT que se constituyen en ejemplo de un importante alejamiento de las políticas universalistas del Estado, pasando a la contratación y la capacitación ligadas a las necesidades específicas de las empresas. Es interesante señalar que uno de esos programas de EFT comenzó como iniciativa sindical en el sector de la construcción, y el otro fue originalmente una iniciativa administrativa del sector gráfico. Sin embargo, más tarde ambos programas se convirtieron en instancias de colaboración y compromiso, y adoptaron una estructura bipartita. Los casos argentinos constituyen un ejemplo de la importancia del papel de los actores sociales como usuarios y receptores de la EFT y de la necesidad de organizarse para lograr este fin, en especial al hacer frente a la necesidad de mejorar la competitividad en un corto período. Estas experiencias ponen énfasis en las ventajas de una modalidad descentralizada que otorga más flexibilidad y mejor respuesta a las necesidades sectoriales específicas. Los encargados de elaboración de políticas cuentan aquí con un valioso ejemplo para la creación de un sistema más centrado en dar respuesta a la demanda.

En el sector de la construcción, tradicionalmente se van transmitiendo las habilidades laborales gracias a la estrecha relación que existe entre el maestro y sus asistentes. Pero cada vez más se ha ido reconociendo que este sistema no está preparado para absorber las profundas transformaciones tecnológicas. Después

de 1989, el sindicato del sector de la construcción comenzó a inyectar un nuevo dinamismo a las actividades de capacitación. Se establecieron lazos con algunas empresas para incluir en los cursos elementos que posibilitan la formación de las bases para establecer un diálogo social real en torno a la EFT. El sindicato diversificó sus servicios para incluir un rango más amplio de demandas del sector, incluyendo trabajadores en riesgo de perder su puesto debido a la privatización, y ofreciendo cursos fuera de las grandes áreas metropolitanas. La creación de una fundación para la entrega de capacitación en el sector –la FEC, Fundación para la Educación y Capacitación de los Trabajadores de la Construcción– constituyó un importante paso institucional. En la medida en que la FEC fue adquiriendo nueva experiencia en capacitación, fue capaz de desarrollar cursos proactivos dirigidos a segmentos específicos, incluso a nivel regional. Luego de adquirir el carácter de competente agente de EFT, la Fundación estuvo en condiciones de establecer un vínculo más efectivo con las políticas gubernamentales y de diversificar sus recursos financieros. Mantuvo una estrecha relación con el sector empresarial, respondiendo a las reales demandas del sector, logrando al mismo tiempo el reconocimiento del gobierno. Una mayor independencia financiera permitió el surgimiento de una nueva etapa en el desarrollo de políticas de capacitación, llevando a la creación de un fondo de desempleo para enfrentar la situación de la mayoría de los trabajadores del sector, contratados de manera temporal. Cuando el Estado devolvió la administración de este fondo a los actores sociales (empresas y sindicatos), se creó un fondo para investigación, capacitación y seguridad con los ahorros adicionales que se habían logrado. Asimismo, se creó un consejo consultivo bipartito para administrar los fondos y participar en el diseño de programas técnicos y pedagógicos y de planes de capacitación.

El sector gráfico, al contrario del de la construcción, es uno de los más antiguos del país y los trabajadores deben contar con un alto nivel de educación. Históricamente, las habilidades se adquieren a través de una sólida educación formal que el trabajador ha ido puliendo y enriqueciendo en el tiempo gracias a la experiencia en el lugar de trabajo. Profundos cambios estructurales se iniciaron en la década de 1970 con la introducción de equipos automatizados, la computación y los nuevos materiales de apoyo. Asimismo, la necesidad del trabajo en equipo, la planificación de las actividades y el control del tiempo, destruyó el sistema tradicional de adquisición y transmisión de conocimientos. El sistema público de EFT no pudo responder a estas nuevas necesidades sectoriales, de allí que unas cuantas empresas líderes se unieron para hacer las inversiones necesarias y realizar un diagnóstico de las necesidades de capacitación del sector, identificando actividades de EFT, el desarrollo de programas de capacitación y detección de las nuevas necesidades. Hacia finales de la década de 1990, las empresas

habían identificado las habilidades claves del sector para el futuro y el tipo de políticas e instituciones necesarias para llevar a cabo la capacitación, logrando también un acuerdo con GTZ para la capacitación de capacitadores y el desarrollo de materiales adecuados. A fines del decenio, se firmó un acuerdo con el Ministerio de Educación a través del INET (Instituto Nacional de Educación Técnica) que requirió la participación de todos los principales actores del sector, incluyendo a los trabajadores. La modalidad del diálogo social en torno a la EFT tuvo repercusiones en el papel de la negociación colectiva respecto a adquisición de habilidades, en la creación de competencias ligadas a normas de actuación profesional, en la certificación reconocida a nivel nacional, en los procesos de negociación y acuerdo acerca de la validación de títulos y certificación a nivel del Mercosur y en el futuro desarrollo y diversificación de los servicios de EFT en el sector, para incluir empresas y trabajadores que aún no recibían los servicios del sistema de capacitación.

Uruguay, país que cuenta con una larga tradición de negociaciones tripartitas en temas tales como salarios y condiciones laborales, representa una importante experiencia en el campo del diálogo social. Ya en el decenio de 1940 se habían creado consejos salariales para los sectores de producción y de servicios (exceptuando el sector público) para promover negociaciones tripartitas concernientes a áreas tales como empleo, condiciones laborales y salariales³. Ahora bien, este rico acervo llegó tardíamente a los temas de formación, recién en la década de los noventa, con la constitución de la Junta Nacional de Empleo y el surgimiento de nuevas exigencias de calificación y necesidades de capacitación, esta importante herencia se extiende hacia políticas de EFT. En primer lugar, esta experiencia constituyó un precedente para crear las bases del diálogo social como metodología para hacer frente a los cambios del mundo del trabajo en general. En segundo lugar, influyó sobre la nueva institucionalidad que se estaba delineando como respuesta a las demandas de transformaciones en el sistema de EFT.

De este modo, la experiencia uruguaya plantea una interesante consideración: el diálogo social es también un tipo de habilidad que debe desarrollarse,

³ Uruguay y Argentina en el período de los años 40-70, al igual que en el resto de Latinoamérica, se contó con un sistema público y fuerte, fundamentalmente centrado sin duda en la preocupación formativa y educativa (lo que se explica por estar en el ámbito de los Ministerios de Educación (y en Uruguay en el de la Administración Nacional de Educación Pública - ANEP). También es necesario tener presente que el empleo abundaba y que los requerimientos formativos estaban muy claramente definidos para oficios compartimentados. Así, Uruguay tiene una experiencia muy rica y significativa en materia de negociación colectiva pero que no se aplicó a la formación sino hasta esta última década. En la actualidad, la negociación colectiva tiene muchas limitantes legales, pero en la práctica hay experiencias interesantes como la JUNAE y también una tendencia de diálogo social más intensa que lo que la ley establece pero de todos modos los avances en materia de diálogo para la formación todavía son incipientes (O. Ermida Uriarte y J. Rosenbaum Rímolo, *Formación Profesional en la Negociación Colectiva*, Serie Herramientas para la Transformación, Cinterfor, Montevideo, 2000).

nutrirse y mejorar en el tiempo. Surge aquí una repercusión adicional que tiene que ver con la necesidad de capacitar a los actores sociales, probablemente de manera progresiva, en las habilidades y conceptos necesarios para tener un diálogo social significativo y exitoso en torno a un conjunto de temas laborales.

Fortalezas y desafíos

Las innovadoras experiencias de capacitación de los sindicatos descritas en este libro presentan diversos desafíos importantes. Las cambiantes demandas de calificación han obligado a los sindicatos a evolucionar desde una plataforma tradicional de negociaciones centradas en salarios y condiciones laborales, a la incorporación de la formación como un elemento clave de reivindicación. Paralelamente, el creciente desempleo, los cambios en la composición del mercado de trabajo con el incremento sostenido de la participación femenina y juvenil y el incremento de la diversidad de actividades ocupacionales han influido para que los sindicatos amplíen su intereses y ámbitos de intervención y comiencen a incluir temas societales más amplios y hacer frente a las necesidades de los desempleados y de quienes se encuentran fuera del sector formal. Este nuevo contexto abre interesantes posibilidades para la actividad de los sindicatos y la creación de una plataforma sindical que involucra un rango más amplio de preocupaciones y áreas de actividad. Las empresas, sin embargo, fueron reacias a permitir que las preocupaciones por la capacitación sirvieran como trampolín para penetrar en un terreno que consideraban de exclusivo dominio de la administración.

Para desempeñar este ambicioso nuevo papel, los sindicatos también debían emprender actividades de capacitación interna a fin de que los representantes sindicales contaran con las habilidades necesarias en las negociaciones sobre la EFT. En esa línea, el Proyecto Integrar, de Brasil, desarrolló un programa de capacitación sindical para preparar líderes y asesores técnicos para una adecuada participación en las negociaciones relacionadas con capacitación y recapitación, para crear una base de habilidades conceptuales y operacionales, y también para contribuir en el debate en torno a las actividades sindicales en la EFT negociada.

El diálogo social en torno a la EFT también fue considerado como un paso positivo en la modernización de las relaciones laborales. Todos los casos de actividades con base en los sindicatos descritos en este libro muestran cómo la EFT puede constituir un área importante en la creación de confianza en las relaciones laborales, puesto que la EFT constituye una instancia menos proclive a conflictos que otros temas como los salarios y los despidos, por lo que la experiencia recoge-

da en este tipo de diálogo puede servir de base para aplicar la misma metodología de trabajo a otros aspectos más conflictivos.

Las dificultades de este diálogo empezaron a aparecer cuando se comenzó a incursionar en áreas más complejas y relevantes, incluso más allá del nivel empresa, tales como, el desarrollo de métodos y materiales para definir la competencia laboral, el establecimiento de estándares y normas de competencia, la creación de sistemas normativos de certificación de capacidades a nivel sectorial y posiblemente a nivel nacional (e incluso, en el caso de los países descritos, al nivel regional del Mercosur).

Los estudios de casos no nos permiten establecer los factores claves que influyen, si el diálogo social en torno a la EFT a nivel de la planta podría permear otros temas a nivel de la empresa o a nivel sectorial. Por una parte, no se puede negar que la negociación bipartita o tripartita adquirió legitimidad cuando había un marco nacional amplio para apoyarla, como se ha observado en Brasil y Uruguay, constituyendo así un importante incentivo para el uso del diálogo social como herramienta para diversos temas sociales y productivos. Por otra parte, la actitud de la empresa frente al diálogo fue sin lugar a dudas fundamental y a veces decisiva, incluso en casos donde se carecía de un marco nacional coordinado para el diálogo, como sucedió en Argentina. Esto último sugiere que las circunstancias y temas sectoriales son cruciales. Como se observó en todos los estudios de casos, el principal impulso para adoptar el diálogo social en torno a la EFT se originó en la seria crisis de competitividad. Se vio que los sectores reaccionaron de maneras distintas a este desafío. Al respecto, una interesante pregunta aún no respondida es si el origen del capital de una empresa hace alguna diferencia.⁴ También se ha observado que el contexto de crisis competitiva puede considerarse una fortaleza, en la medida en que promueve el cambio del anterior sistema de relaciones (de capacitación y de capital-trabajo), y crea un medio favorable para las respuestas colectivas y el diálogo en la rápida formulación y puesta en marcha de estrategias conjuntas. En este sentido, sería importante analizar la sustentabilidad del diálogo social una vez que ha pasado la crisis. Surge otra interrogante en relación con los potenciales efectos de la EFT en la competitividad total, siendo posible que las empresas activamente involucradas en la capacitación de los trabajadores y en el mejoramiento de las actividades puedan preocuparse, asimismo, de ayudar a sus abastecedores, mejorando de este modo la

⁴ Conviene señalar que las respuestas a un cuestionario presentado a la administración y a los trabajadores en el proyecto brasileño Integrar sugiere que: 1. más que el origen del capital, la existencia de una política hacia la EFT constituyó una variable significativa para influir de manera positiva en la administración y en los trabajadores acerca de su valor y beneficio, y 2. la respuesta de los trabajadores asignó mayor valor que la de la administración a la EFT como factor importante para mantener el empleo.

competitividad de la cadena productiva. Por último, no se puede dejar de analizar la influencia de factores externos tales como políticas macroeconómicas y fortalezas institucionales de nivel medio que repercuten en el diseño del entorno general de la EFT.

Hernández hace una interesante observación para el caso argentino, señalando que la diferenciación de funciones y la institucionalización de áreas específicas de EFT plantea no solo problemas de consenso sino también una creciente complejidad del sistema. Los mecanismos informales que contribuyeron a la creación de visiones compartidas entre los actores sociales (a pesar de tener puntos de vista conflictivos en otras áreas) pueden no resultar efectivos para encarar los desafíos planteados por sistemas más complejos. Lo que se requiere es institucionalizar los mecanismos, fortalecerlos y darles respaldo normativo. Estas experiencias demuestran que el diálogo social en torno a la EFT no es estático sino que constituye una meta y forma parte de un proceso continuo y retroalimentado de construcción, identificación y satisfacción de necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades para la implementación de políticas.

Una de las fortalezas de un modelo de EFT más flexible, descentralizado y participativo es la potencialidad para diseñar e implementar con mayor éxito programas focalizados en poblaciones claves. En Uruguay, la JUNAE buscó dirigir sus esfuerzos de capacitación a los sectores más vulnerables de la fuerza laboral y a aquellos con necesidades especiales, en particular a los jóvenes,⁵ los trabajadores rurales y las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, han surgido algunos desafíos a este respecto. Al contrario de otros programas de EFT, donde se ha establecido previamente el número de alumnos, la JUNAE tomó la decisión de no establecer límites en la cantidad de receptores que se aceptarían a partir de un universo meta compuesto por la totalidad de las personas trabajadoras con seguro de desempleo. Uno de sus resultados ha sido una impresionante demanda que ha sobrepasado el programa. En consecuencia, los productos de la capacitación han sido altamente heterogéneos. En lugar de reducir las oportunidades de capacitación a estos grupos meta, especiales, parece más adecuado centrarse en el mejoramiento de los métodos de identificación y anticipación de la demanda potencial, así como afinar la planificación y la administración del programa. Esto también podría requerir inversiones adicionales para mejorar y ampliar la capacidad.

⁵ El programa Projovent en Uruguay es un claro ejemplo. Debido a su impacto, diseño y presupuesto, Projovent se ha convertido en el segundo programa más importante apoyado por la JUNAE. Projovent se dirige a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad que no han completado la escuela secundaria, pertenecen a familias de bajos ingresos y carecen de empleo formal.

Políticas de EFT para combatir la exclusión social

Los dos capítulos destinados al análisis de las políticas de EFT para combatir la exclusión social permiten identificar como mínimo dos aspectos relevantes con sus correspondientes lecciones aprendidas. En primer lugar, dan pie a importantes percepciones respecto al ya prolongado debate acerca de la eficacia de las políticas universales versus políticas específicas. Las experiencias descritas comparten preocupaciones similares del creciente acceso a la EFT por parte de la mujer en condiciones socioeconómicas vulnerables; estos estudios de casos entregan ejemplos de dos enfoques diferentes para el diseño e implementación de políticas de capacitación que pretenden superar o compensar inequidades sociales y económicas de grupos vulnerables y discriminados. En el caso chileno del Programa de Asistencia a Mujeres Jefas de Hogar, las actividades se canalizaron hacia un segmento específico de mujeres con bajas condiciones socioeconómicas. El proyecto logró avances significativos en términos de la relación entre los actores políticos, económicos y sociales tanto vertical como horizontalmente, logrando un mayor énfasis en el fortalecimiento y empoderamiento de políticas y actores locales. Sin embargo, este enfoque vio limitado su impacto al ser visualizadas sus iniciativas y experiencias como exclusivas para un grupo meta estrecho. Esa es la razón por la que se promovieron muy poco los proyectos que privilegiaban la conciencia de género en otras áreas. Además, como lo señala Márquez, fue difícil pasar de una modalidad de asistencia social a otra donde el objetivo fuera la igualdad de oportunidades de acceso a la EFT para todas las trabajadoras.

En el caso brasileño, el cambio no fue impulsado por un programa con metas establecidas sino que fue conducido y activado por una reestructuración amplia de la institucionalidad de la EFT en todo el país. En este caso, las iniciativas para promover igualdad de oportunidades y combatir la exclusión social fueron parte de los principios y las políticas conductores de todas las actividades de EFT. Las oportunidades para acceder a la EFT se consideran un derecho social de todos los ciudadanos por lo que las políticas se han propuesto aumentar las posibilidades de acceso de los grupos de la población económicamente activa que están más deficientemente instrumentados o que ni siquiera tienen conciencia de este derecho.

El segundo aspecto que se revela con claridad en los estudios de casos presentados refiere a las dificultades para promover las políticas descentralizadas y el involucramiento de los actores sociales. En el caso chileno, se lograron grandes avances en términos de la integración de programas para mujeres jefas de hogar de bajos recursos en actividades locales. Sin embargo, Márquez señala las dificultades de los actores locales para emprender el diseño y la implementación de

políticas locales en general, y especialmente las que tienen una meta preestablecida. En el caso brasileño, la nueva institucionalidad para la EFT fue diseñada para crear canales de participación y empoderamiento de los actores sociales para su implementación local. Pero esta estructura institucional necesitó mucho apoyo y preparación de los actores sociales para participar en la elaboración y puesta en marcha de políticas locales. Además, la elevada rotación del equipo político debido a elecciones locales u otro tipo de rupturas administrativas incrementó las exigencias de capacitación de los actores sociales para poder crear capacidades sostenibles a nivel local.

Orígenes y contexto institucional de las nuevas iniciativas

El Programa de Capacitación Laboral para Mujeres de Bajos Ingresos se creó dentro del marco gubernamental de Chile en el decenio de 1990 para equilibrar el crecimiento económico con la equidad social. En 1991, se creó el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), y el año siguiente se inició el Programa de Asistencia a Mujeres Jefas de Hogar, iniciando su gradual expansión a otras regiones del país en 1994. El Programa propone el desarrollo de habilidades y capacidades entre mujeres de bajos ingresos, y en especial jefas de hogar, para superar los obstáculos y la discriminación que le impide participar en el mercado laboral con igualdad de oportunidades. Cerca del 60% de estas mujeres se concentra en actividades no formales y en el trabajo doméstico debido a la segregación ocupacional y a las bajas oportunidades ocupacionales. Su baja capacidad de ingresos en relación con su contraparte masculina refuerza el ciclo de pobreza, y constituye un gran desafío político romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa enfrentó un innovador desafío para políticas sociales: lograr un doble objetivo para reducir la pobreza y también disminuir la discriminación basada en el género. El programa fue diseñado para seguir una innovadora modalidad para la ejecución, consistente en articular medidas sectoriales desarrolladas por varios ministerios con programas locales desarrollados por los gobiernos municipales. Se consideró que las modalidades tradicionales de políticas de capacitación de grupos vulnerables eran insuficientes para superar las causas estructurales de la pobreza y la discriminación. Los programas de capacitación anteriores, de formato más tradicional, no lograron aumentar la participación de la mujer de manera significativa y fueron incapaces para alcanzar a las mujeres que trabajaban en niveles bajos y no formales. Este estudio tiene importantes repercusiones políticas acerca de cómo mejorar la dirección de los programas a la mujer (o a grupos específicos de mujeres pobres), e incorporar la perspectiva de género en todas las etapas de un programa, en especial respecto de la inserción

en el mercado laboral. Con una aproximación más amplia, las políticas pueden comenzar a tener impacto en las fuentes estructurales y culturales de la desigualdad del mercado laboral.

En el caso brasileño, la experiencia de promoción de la EFT para la mujer surgió como parte de una iniciativa a nivel nacional que colocó la igualdad de oportunidades en la agenda de las políticas públicas, a través de la incorporación de segmentos vulnerables y excluidos de la población laboral, no solo como una meta de las políticas sino también como actores en la definición y ejecución de estas políticas. De este modo, las políticas públicas se están diseñando para cuestionar y modificar las formas existentes de acercamiento a la EFT, buscando transformar a los beneficiarios en sujetos, en otras palabras, en actores del proceso que, en su capítulo, Márquez ha considerado como una meta no realizada en el caso chileno.

El tema de la igualdad de oportunidades y superación de la discriminación se incluyó en la agenda de políticas públicas en 1965, cuando Brasil firmó la Convención 111 de la OIT sobre discriminación en el mercado de trabajo. Esta declaración de intenciones se convirtió en un programa para la formulación e implementación de políticas en 1996, con el lanzamiento del Programa Nacional de Derechos Humanos. Se reconoció que los sistemas tradicionales de EFT, los contenidos de sus cursos, las metodologías y prioridades se habían estructurado en Brasil en torno a un modelo de trabajador blanco, adulto, urbano, industrial y masculino, hecho que funciona como poderoso arquetipo que canaliza las actividades de EFT hacia ciertos segmentos de la población laboral, generando en este proceso un círculo vicioso en el que la mujer y los grupos minoritarios tienen dificultades para acceder a la EFT por desempeñar trabajos menos especializados y con menor reconocimiento social, y que a su vez continúan realizando este tipo de trabajo debido a que carecen de acceso a la EFT. Las políticas públicas para la EFT enfrentan un gran desafío para prevenir la reproducción de este ciclo de exclusión sobre la base de factores tales como escolarización, raza, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas gubernamentales. Uno de los primeros desafíos para este programa fue reconocer la diversidad de la mano de obra brasileña, así como las transformaciones que ha experimentado, en especial durante los dos últimos decenios. Como metodología orientadora, se tomó la decisión de usar la PEA como base para el delineamiento de metas y criterios para los segmentos de la mano de obra activa cuyo derecho legal a acceder a oportunidades de EFT debe ser respetado.

Fortalezas y desafíos

El caso chileno nos muestra que uno de los principales éxitos de este programa fue la traducción del diagnóstico de las necesidades de capacitación de las mujeres de bajos ingresos en un conjunto coherente de medidas interrelacionadas que hicieron posible una aproximación integrada al problema. Además, otro importante producto de la implementación del programa fue la posibilidad de medir las experiencias de esta primera fase y en consecuencia desarrollar un enfoque más estratégico en su segunda fase de intervenciones. El programa tuvo gran éxito en el avance del proceso de descentralización, así como en su trabajo más activo con mujeres en sus programas locales. El siguiente paso estratégico consistió en consolidar el papel protagónico de la municipalidad a través de la incorporación del programa en sus planes de desarrollo comunal. Asimismo, el programa incentivó los esfuerzos por romper la segmentación del mercado laboral, por desarrollar materiales de capacitación que incorporasen una perspectiva de género y por haber logrado un reconocimiento como modelo para el desarrollo de una metodología para los niveles de trabajo intersectorial y nacional.

Márquez identifica otro importante logro del programa, consistente en la promoción del desarrollo personal y de habilidades para el logro de calidad de vida, incluyendo el mejoramiento de la autoestima y el fortalecimiento de la planificación de las metas de vida. Por otra parte, se observó que el área de la capacitación técnica era más débil, si bien puede considerarse que el programa tuvo gran impacto en términos personales para estas mujeres, pero un impacto más limitado en el mejoramiento de su inserción en el mercado de trabajo, pero dada la enorme desventaja de la situación socioeconómica de esta audiencia meta, esta constatación no debería sorprender. Una experiencia similar se encontró en el caso brasileño, donde las evaluaciones de PLANFOR tuvieron dificultades para establecer el real impacto en la inserción en el mercado laboral, pero sí fueron capaces de identificar un aumento significativo en las capacidades personales, la autoestima, la incorporación a nuevas redes de apoyo y la percepción de más oportunidades de autoempleo.

En términos de indicadores cuantitativos, PLANFOR presenta productos significativos. Durante el período 1995-1999, capacitó a tres millones de participantes, se realizaron actividades de capacitación, en al menos un 70% de las 5.500 municipalidades del país, se creó una red de 1.500 entidades ejecutoras, incluyendo universidades, sindicatos, los sistemas de EFT existentes y algunas ONGs. La participación de la mujer en cursos aumentó de 41% en 1996, a 49% en 1999 (lo cual representa alrededor de 4 millones de mujeres capacitadas, de las cuales, el 20%, unas 800.000, eran jefas de hogar). Como ya se señaló, PLANFOR usa para

definir el universo de participantes su participación en la PEA, y a partir de allí los considera representantes y legítimos beneficiarios y participantes de este proceso por derecho social y legal y no por el hecho de ser una meta de las políticas sociales, por lo que el marco de referencia es el combate contra la exclusión social más que un enfoque basado en las políticas. PLANFOR también avanzó en la promoción de igualdad de oportunidades para un más amplio público de segmentos de la PEA excluidos y vulnerables, incluyendo grupos como los jóvenes, los afrobrasileños, los trabajadores rurales, los trabajadores excluidos de las empresas y adscritos a sectores no tradicionales o informales y otros segmentos similares de la mano de obra que por lo general reciben menos atención en el sistema tradicional de EFT. Además de las metas cuantitativas, se lograron varios éxitos cualitativos tales como la incorporación de la dimensión de género en las políticas públicas, a través de actividades de desarrollo conceptual y articulación institucional. Además de entregar capacitación en calificaciones técnicas, las transformaciones más profundas de la EFT se dieron en las áreas subjetiva, social y no tradicional, igual a lo que ocurrió en el caso de Chile. Aunque muchas de estas experiencias todavía fueron de pequeña escala o proyectos piloto, contribuyeron con importantes avances que merecen mención, tales como: 1. apertura de nuevas instancias para la generación de trabajo e ingresos a nivel local y regional; 2. servicio a poblaciones por lo general no alcanzadas por los servicios tradicionales de EFT; 3. entrega de habilidades para lograr calidad de vida y formación de nuevos hábitos relacionados con la salud, la sexualidad y el mejoramiento de la vida personal y comunitaria; 4. asociación de los programas con otras actividades para combatir el trabajo degradante y situaciones de vida (como esclavitud laboral, trabajo infantil y prostitución), y programas sociales (como construcción de viviendas populares y desarrollo agrícola); 5. formación de asociaciones creativas y sin precedentes para desarrollar programas y relacionar a los diferentes actores con las entidades de EFT; y por último 6. desarrollo de programas innovadores para fortalecer las habilidades de la mujer y el empleo en sectores tradicionalmente femeninos como el trabajo doméstico, o para entrenar a la mujer en profesiones no tradicionales, como la conducción de taxis, así como capacitar a los miembros femeninos de las comisiones estatales del trabajo para lograr su participación más activa.

Podría considerarse paradójico el hecho de que las debilidades y los desafíos que enfrentan estas dos experiencias de Chile y de Brasil emanen de muchas de sus fortalezas y éxitos. La naturaleza innovadora de ambos programas reside en que abren nuevos caminos. En consecuencia, estas iniciativas generan nuevos desafíos: 1. para las nuevas institucionalidades que han sido creadas; 2. para los métodos usados en la detección de los segmentos vulnerables y discriminados de la población económicamente activa; 3. para la capacidad de los actores y de los

gobiernos locales de prepararse a sí mismos en las calificaciones necesarias y las percepciones para lograr una efectiva participación en la transformación de sus propias realidades en el contexto de la descentralización de las políticas públicas (algunas de las cuales se pueden transmitir en cursos, mientras que en otros casos se trata de un proceso de aprender haciendo). También debe destacarse que la naturaleza innovadora y transformadora de estos procesos (a nivel institucional, conceptual y personal) radica en demostrar que deben concebirse como procesos evolutivos e ilimitados y también en alertar que la naturaleza subjetiva de muchas de estas transformaciones es un desafío adicional a los efectos de medir y evaluar el impacto puesto que no puede hacerse en términos tradicionales.

Complementariamente, nos referiremos aunque brevemente a otras interrelaciones que este proceso genera. En primer lugar, el desafío de construir y operacionalizar una nueva institucionalidad es grande. Una de las dificultades en este proceso es cómo construir una estructura relevante y significativa capaz de responder a la identificación y definición de un problema social. En los dos estudios de casos, se observó que no todas las instituciones han sido capaces de desarrollar de manera efectiva iniciativas con sensibilidad de género. Márquez cita algunos casos en los cuales se han establecido cuotas para capacitación de mujeres en los cursos, con la muy honesta y objetiva intención de garantizar el aumento de mujeres participantes en los cursos (dejando de lado, en muchos casos, la transformación de las personas beneficiarias en agentes de su propia transformación social y desarrollo de capacidades). En segundo término, resulta indudable que la construcción de una nueva institucionalidad que busca relacionar los diferentes agentes y organismos necesita desarrollar una coordinación más efectiva de actividades entre ellos. Por último, como ya se ha señalado las habilidades para el diálogo social y el necesario apoyo institucional de este proceso parece requerir un constante aprendizaje para consolidar y pulir estas capacidades y para insertar estas prácticas en las instituciones y en los actores sociales involucrados, destacando más aún la naturaleza evolutiva de estos cambios y la consiguiente necesidad de entregar apoyo para su sustentabilidad.

Como se ha mencionado antes en este capítulo, la meta de crear una nueva institucionalidad para la EFT es un proceso constante. Para su segunda fase, 1999-2002, PLANFOR estableció la meta de consolidar las actividades y los cambios logrados en el desarrollo de una política pública y de una estrategia para una nueva institucionalidad de EFT en Brasil a fin de promover igualdad de oportunidades. Las principales herramientas de esta segunda etapa serán: 1. programas de sensibilización y preparación de los diversos actores involucrados en PLANFOR; 2. producción y disseminación de documentos y textos de referencia,

incluyendo evaluaciones de las actividades para promover una dimensión de género e igualdad de oportunidades en PLANFOR; 3. cuidadosa sintonía de los sistemas de información para monitorear y analizar la efectiva inserción de la mujer, los grupos raciales y otras categorías de acuerdo con su ocupación y área de trabajo. Además, en el año 2000 se creó la Secretaría de Políticas Públicas para el Empleo con la función de unificar diversas políticas públicas, incluyendo la EFT, los servicios de colocación de empleo, las organizaciones de micro crédito y seguro de desempleo, creando así el potencial para difundir estas transformaciones en un rango más amplio de políticas públicas para la generación de trabajo e ingresos. La capacidad de desarrollar este potencial deberá ser evaluado en el futuro (aunque las restricciones financieras para estos programas producirán una reducción en la capacidad de generar y sustentar muchos de los programas iniciados en la primera fase de PLANFOR).

Una reflexión especial amerita la tensión existente entre la universalidad y la especificidad de las políticas públicas. Ambos países tuvieron grandes avances a este respecto, aunque continúan existiendo dificultades entre la necesidad de centrar la atención en grupos específicos, creando asimismo un marco donde las beneficiarias y los beneficiarios estén involucrados como actores en el proceso de construcción de innovadoras políticas sociales, y donde las políticas públicas superen la tradicional actitud asistencialista y se conciban como condición para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales ciudadanos.

De igual modo, en lo que refiere a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas la tendencia dominante ha sido la de circunscribirla al área de las políticas sociales para mujeres pobres, lo que limitó la capacidad para desarrollar conciencia e intervenciones políticas para otro tipo de discriminaciones que sufren también las mujeres y los hombres que no son pobres. Además, la modalidad de tratar las políticas de género como políticas sociales, en la misma tónica asistencialista señalada, también puso límites a la incorporación de los temas de género en las relaciones laborales y, por ende, a incluirla en el accionar empresarial y sindical. Como Márquez lo ha señalado en el caso de Chile, es enorme el desafío para reconciliar las metas y los métodos de implementación de políticas, participación, operación intersectorial y ejecución descentralizada. En este proceso, es necesario pasar de las modalidades previas, centradas en la capacitación, a una visión más amplia e integral de políticas que intervengan simultánea y articuladamente para combatir las diversas dimensiones donde se manifiesta la participación inequitativa de la mujer.

Por último, a pesar de los esfuerzos significativos realizados para mejorar las oportunidades e integrar a las personas con bajos niveles de escolaridad, si-

guieron presentándose dificultades para lograr una cobertura verdaderamente significativa. Asimismo, fue difícil llegar hasta trabajadoras en situación de aislamiento, como las trabajadoras domésticas, aun cuando representan una gran proporción de la PEA femenina.

El desafío de desarrollar un efectivo proceso de descentralización se identificó también como un aspecto clave en ambos estudios de casos. Por una parte, fue necesario crear y articular lo que podría llamarse un “diálogo institucional” entre actores políticos, económicos y sociales, a fin de alcanzar la meta de descentralización efectiva. Por otra parte, una vez iniciado el proceso de creación de un diálogo institucional, surgió otro desafío consistente en adaptar políticas y programas públicos a las realidades y a los diagnósticos locales y regionales sin traicionar sus finalidades centrales ni sus criterios. Por último, Márquez observa un desafío tal vez más profundo al identificar las serias limitaciones que enfrentan las políticas descentralizadas cuando, a nivel local y municipal, no se genera una demanda de mayor autonomía y descentralización por parte de los actores que serán los beneficiarios directos de tales políticas.

En el caso brasileño, uno de los principales cuellos de botella para una descentralización sustentable fue la inestabilidad de los equipos técnicos y de sus líderes en las comisiones de trabajo estaduais y municipales que, a menudo, cambiaban con cada nuevo gobierno e incluso durante la misma administración, requiriendo nuevamente la capacitación de los actores sociales. Aunque fueron pocos los cambios entre el personal a nivel federal (incluyendo el mantenimiento del mismo Secretario del programa desde 1995), se calcula que dos tercios de los miembros de los equipos locales habían cambiado desde el comienzo de PLANFOR, en 1995. A través de esta experiencia, se llegó a la conclusión de que la capacitación de los actores sociales debe ser un proceso continuo que demanda tiempo y requiere una renovación constante, en la medida en que evolucionan las necesidades de calificación y surgen nuevos temas. Este último punto sirve para poner énfasis en la naturaleza evolutiva y en las necesidades de mediano y largo plazo para la construcción del diálogo social y las necesidades institucionales para apoyar y mantener este proceso.

La enumeración de desafíos a tener en cuenta en las políticas públicas para combatir la exclusión social es, sin duda, muy extensa y en este trabajo solo se pretende llamar la atención en torno a algunas de las que consideramos más relevantes. En ese sentido, a las ya relevadas, debería sumársele la necesidad de innovación en materia de herramientas y metodologías tanto para lograr una identificación más cuidadosa y adecuada de la demanda, como para medir el impacto de la capacitación en términos del mejoramiento de la inserción de las perso-

nas capacitadas en el mercado laboral. Las metodologías y los indicadores deben necesariamente definirse a partir de la consideración de la perspectiva de género, lo que implica prestar atención a las condiciones y limitantes de la inserción y el desarrollo profesional femenino. Si no se tiene en cuenta esta realidad, se estará evaluando en forma equivocada el impacto de las acciones. Así, si solo se tienen en cuenta los indicadores tradicionales de inserción, el programa chileno no sería exitoso, ya que las mujeres pobres no lograron una mejor inserción en el mercado laboral después de su capacitación. Más aún, si no se considera que seis a nueve meses de capacitación no bastan para superar la profundidad y complejidad de la pobreza y, mucho menos, la tendencia a su replicación cultural y transmisión intergeneracional, no se comprenderá que las políticas destinadas a sujetos situados en persistente pobreza se deben diseñar de manera que involucren un acercamiento innovador, instrumentos de intervención y políticas especiales que incluyan estrategias de mediano y largo plazo. Las evaluaciones de este programa testimonian la importancia de la capacitación para desarrollar habilidades para la formulación de planes de trabajo y de vida, o sea, se requiere una importante transformación metodológica y didáctica en EFT y la creación de los instrumentos pertinentes para medir su impacto. No obstante los grandes avances logrados, en ambos estudios de caso se pone de relieve la necesidad de seguir introduciendo mayor diversidad y sensibilidad de género en los indicadores estadísticos, de generar cambios sustantivos en la opinión pública, de difundir información sobre las diversas expresiones de la inequidad y la subrepresentación femenina, así como de mostrar que la inclusión de la perspectiva de género es una condición imprescindible para mejorar la calidad técnica y la pertinencia de las políticas desarrolladas. Por último, es imprescindible incentivar la participación de ciertos actores clave. Se observó que los empleados de oficina tendían a no participar en muchos de estos proyectos debido tanto a una falta de información como a una falta de interés en la entrega de capacitación a este segmento de trabajadores. Además, se manifestó reticencia hacia el empleo de mujeres capacitadas en áreas no tradicionales, incluso allí donde las habilidades “femeninas” podrían considerarse beneficiosas para el desempeño de estas tareas, confirmando así las fuertes barreras culturales y las imágenes de género que siguen operando.

Lecciones para la elaboración de políticas

Una de las primeras lecciones señaladas por Márquez en esta temática es que un programa de capacitación centrado en las mujeres de bajos ingresos resulta insuficiente para hacer de la desigualdad en materia de derechos y participación una prioridad de la agenda pública y para incorporar a las mujeres pobres al rango de actores políticos y sociales.

La canalización de las políticas públicas hacia grupos discriminados y vulnerables es difícil no solo por las limitaciones de los instrumentos y las metodologías conocidas para considerar la multiplicidad y complejidad de factores estructurales que inciden en las situaciones de pobreza y discriminación, sino porque, como se ha indicado, dicha superación no se logra con una intervención puntual ni acotada en términos de dimensiones ni de tiempo.

En ese sentido, las experiencias de los dos casos analizados demuestran que no basta con una capacitación exclusivamente destinada a la transmisión de una habilidad técnica para la obtención de un trabajo (lo que ciertamente es fundamental para la movilidad social) sino que se necesita desarrollar elementos de capacitación adicionales o módulos que ayuden a estas mujeres a: 1. entender de qué manera su posición de mujeres de bajos ingresos también tiene un aspecto cultural; 2. adquirir una perspectiva de los factores del mercado laboral que estructuran las condiciones para la participación de la mujer en el mercado de trabajo; 3. crear metas de vida que les posibilite percibir y hacer frente a esas influencias externas. Como lo señala Márquez, la meta de la capacitación no necesariamente debe ser encontrar trabajo, ya que por lo general esas mujeres encuentran algún tipo de opción generadora de ingresos. Por el contrario, en Chile el problema está relacionado con la calidad del empleo que encuentran, pues normalmente lo que obtienen es un trabajo en condiciones laborales altamente precarias.

Márquez señala las repercusiones de las políticas que, en términos de los diferentes factores, influyeron en los impactos de la capacitación de mujeres de bajos ingresos. A este respecto, los impactos positivos de la capacitación para el trabajo parecen haber sido mayores entre mujeres con nivel educacional más bajo y entre aquéllas que eran pobres (pero el impacto fue de poca importancia o negativo tanto para las mujeres en extrema pobreza como para las no pobres). Este resultado puede contribuir a un impacto más efectivo hacia mujeres de bajos niveles de educación. En segundo lugar, la estructura del mercado laboral parecía ser importante, ya que por otra parte las mujeres en extrema pobreza tenían dificultades para ingresar al mercado laboral incluso después de capacitarse, mientras que las mujeres no pobres se veían enfrentadas a una saturación de los mercados de trabajo en los que tendían a concentrarse. En tercer lugar, es interesante señalar que la capacitación produjo una significativa reducción de mujeres empleadas en el servicio doméstico, permitiendo también a las mujeres mayores (entre 35 y 45 años) cambiar desde una ocupación asalariada a una situación de autoempleo como trabajadora independiente, posibilitando una mayor movilidad en el mercado laboral para las mujeres que ya eran activas. En cuarto lugar, las mujeres que recibieron capacitación informaron que sus ingresos fueron 9.2% más altos que los de las no capacitadas, lo que constituye un

crecimiento especialmente significativo para las mujeres jefas de hogar, donde éstas constituían la única fuente de ingresos. Por último, las mujeres con niveles de educación más altos también mostraron niveles mayores de autoestima, reforzando así el reconocimiento de que la educación no solo entrega conocimientos sino también desarrollo personal y una autoimagen más positiva. Estos resultados también pueden ser importantes para los encargados del desarrollo de políticas para la adquisición de capacidades estrictamente técnicas.

Aproximaciones locales y regionales a la reforma de la EFT y al diálogo social

Los tres capítulos presentados en la última sección de este libro muestran experiencias que ayudan a abordar las aproximaciones locales y regionales de la reforma y la modernización de los sistemas de EFT así como el papel del diálogo social en este proceso

Vínculos entre innovaciones nacionales y locales en EFT

En la última sección del libro se pone énfasis en un tema que ha surgido en varias instancias y que concierne a la redefinición del papel del Estado en relación con la EFT. En la mayoría de los estudios de casos, ello involucra un proceso de: a. descentralización de actividades, y b. abandono del Estado de su papel de ejecutor, y su cambio por el de coordinador y elaborador de normas en la entrega de EFT. A pesar de que los procesos de cambio son muy similares entre los distintos países, existen variaciones importantes. Una de las diferencias clave tiene que ver con el grado de la transición de la entrega de EFT desde el Estado al sector privado. En el caso chileno, la descentralización ha otorgado a los organismos privados de EFT gran libertad para la oferta de servicios de capacitación a través del sistema de desgravación tributaria. Pero se han hecho algunas críticas en torno a la dificultad para supervisar el sistema y a la limitada evaluación posterior de las actividades de capacitación realizadas. En el caso de Brasil, el Estado continúa estableciendo lineamientos conceptuales (y estos son adaptados y puestos al día constantemente, de acuerdo con la investigación, evaluación e insumos, producto de las experiencias de capacitación a nivel estatal y local). Se establece que las evaluaciones de las actividades de capacitación se realicen una vez al año y estén a cargo del gobierno federal y estadual. Por último, los recursos financieros para la EFT son aprobados y otorgados por una comisión tripartita de nivel federal, que incluye una cantidad igual de representantes de empresas y trabajadores que de representantes del Estado.

En este proceso de descentralización y redefinición de los papeles, una pregunta crucial es cómo las transformaciones nacionales y locales de la EFT se conectan entre sí. Al examinar estos aspectos, es importante ver cómo operan las innovaciones locales de capacitación en tanto expresión de los cambios a nivel nacional y prioridades a nivel local. Un importante canal para la puesta en marcha local efectiva de las políticas nacionales es la institucionalidad creada para dar apoyo a la participación en diversos niveles. Por último, es importante identificar quién es el creador de estas innovaciones: si fue el Estado el que puso en marcha estas innovaciones con un carácter jerárquico, o si fueron los gobiernos locales, los productores locales o los sectores. En ese sentido, los estudios de casos muestran importantes diferencias.

En Argentina, el impulso para crear nuevas instituciones asociativas de capacitación se originó primero a nivel federal y luego se desarrollaron otras iniciativas a nivel provincial. Los motivos principales de estos cambios, como se ha observado en la mayoría de los casos descritos en este libro, fueron la formulación de respuestas políticas para enfrentar una crisis competitiva, los impactos de la reestructuración y el creciente desempleo. El Estado incentivó el diálogo social entre empleadores y trabajadores como un mecanismo para promover la capacitación como un bien público y una más amplia participación en la formulación, entrega e incorporación de nuevos aspectos (como normas de calidad, perfiles ocupacionales y competencias). Las experiencias descritas por Soifer fueron realizadas en la misma provincia, otorgando un cierto carácter de planificación económica local a su análisis. Por un lado, la experiencia de los Talleres Ocupacionales demostraron de qué manera el gobierno puede reaccionar en forma decisiva en el apoyo del diálogo social en torno a la EFT a nivel local y promover el enfoque hacia los sectores, las ocupaciones o las especializaciones. Por otro lado, sin embargo, también demostró de qué manera los objetivos de corto plazo (para enfrentar la crisis de desempleo) y la falta de análisis conceptual o de mecanismos legales e institucionales específicos en términos de participación, despojaron a esta iniciativa de un marco para operar como foro genuino del diálogo social. Por último, a pesar del compromiso con actividades bipartitas, las empresas asumieron aparentemente un papel más fuerte y los sindicatos aceptaron una participación más simbólica.

Por el contrario, el Consejo de Formación Profesional fue estructurado como institución bipartita con igual representación de sus entidades directivas y comités de representación de las empresas y los trabajadores, incluyendo una participación más amplia y multisectorial. Como el Consejo de Formación Profesional no realiza directamente la capacitación, sus actividades tienden a ser más analíticas e incluyen la proposición de soluciones a la demanda de capacitación, to-

mando en cuenta la diversidad de necesidades y las características de los mercados locales de mano de obra y capacitación. En la formulación de soluciones se apoya en un equipo de personal técnico capacitado y sus comités técnicos bipartitos. No se recibió apoyo financiero de nivel federal o provincial, pero se contó con la colaboración de los gobiernos locales para las instalaciones y los gastos administrativos, así como con facilidades para sus iniciativas. Sin embargo, se recibió el apoyo inicial de un organismo internacional, generándose recursos financieros por la prestación de servicios tales como encuestas y evaluaciones de las necesidades de capacitación locales y regionales.

En Chile, entre 1950 y 1970, el Estado entregó capacitación gratuita con énfasis en la inversión directa de recursos para generar la oferta de servicios de capacitación. En el decenio de 1970 y bajo la conducción del Estatuto de Capacitación y Empleo se realizaron transformaciones en el sistema nacional de EFT que modificaron el papel del Estado, llevándolo de su papel de participante directo a asumir un papel normativo, financiero y supervisor, a través de INACAP, de las actividades de capacitación que asumieron las propias empresas u organismos contratados con esa finalidad, cambiando la estructura de incentivos a un subsidio estatal para la generación de demanda de capacitación. En 1997, este sistema fue reformado para promover la capacitación orientada por la demanda, la entrega de capacitación por parte del sector privado y el triple papel del Estado para la promoción de la capacitación a nivel de las empresas a través del sistema de desgravación tributaria, la entrega de subsidios y la incentivación de programas sociales destinados a la capacitación de trabajadores en situación de desventaja. Bajo esta reforma, los principales actores del sistema son el Estado, sus instituciones autónomas y descentralizadas (SENCE), las empresas, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) y las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

En este proceso de reforma, el Estado chileno también creó tres niveles de participación para facilitar y promover la participación de los trabajadores organizados en la toma de decisiones de la empresa acerca de las actividades de capacitación a nivel de empresa: 1. el Consejo Nacional de Capacitación, organismo tripartito diseñado para dar asesoría al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y establecer la política pública general de capacitación; 2. los Consejos Regionales de Capacitación, también de estructura tripartita, destinados a salvaguardar las políticas y actividades de capacitación regionales y dar asistencia al gobierno regional en el desarrollo y la ejecución de la política nacional de capacitación en cada región; 3. los Comités Bipartitos de Capacitación, organismos bipartitos que pueden crearse en las empresas con más de quince trabajadores para la formula-

ción y evaluación de los planes de capacitación y para asesorar a la administración en temas relacionados con la capacitación.

El impulso para cambiar el sistema de EFT existente en México surgió originalmente de las presiones competitivas emanadas de la integración con el mercado estadounidense a través del TLC. Se han producido grandes cambios en el sistema de EFT y las políticas nacionales se han coordinado con la modernización de la economía. En este proceso se ha hecho una diferenciación entre la capacitación para el trabajo (de responsabilidad del sistema nacional de educación postprimaria) y la capacitación en el lugar de trabajo (supervisada por la Secretaría del Trabajo). Se han introducido dos importantes programas: de capacitación subsidiada para los trabajadores desempleados registrados en las Unidades de Empleo de la Secretaría del Trabajo, y un programa destinado a aumentar la competitividad de la pequeña y media empresa. Ibarrola pone énfasis en la significativa introducción del Sistema Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales, desarrollado con la participación amplia e integrada de diversos ministerios: las secretarías de Educación Pública, Trabajo y Seguridad Social, Economía y Crédito Público y de Desarrollo Comercial e Industrial.

El nuevo sistema de capacitación nacional tiene muchas similitudes con las transformaciones observadas en otros estudios de casos presentados en este libro, otorgando especial atención a: a. el uso de principios de competencia laboral, capacitación integrada y aprendizaje permanente; b. la dirección de las políticas de capacitación hacia nuevos segmentos dentro de las políticas públicas, como la empresa en tanto entidad colectiva, los desempleados, las trabajadoras y los trabajadores en riesgo de quedar desempleados y los grupos vulnerables; c. la descentralización, que incluye iniciativas estatales y locales; d. una mayor integración pública-privada con el crecimiento de los proveedores del mercado privado; e. el cambio del papel del Estado, centrándose en las políticas globales diseñadas y en la coordinación y el apoyo a la acción de diversos actores a través de nuevos mecanismos de financiamiento; f. la meta de construir sistemas nacionales de EFT bajo la forma de redes y no de burocracias rígidas. Por último, el gobierno federal ha incentivado la creación de centros de capacitación sectoriales que articulen la capacitación con la investigación, la asistencia técnica y el desarrollo tecnológico (que no serán manejados por el Estado) que se autofinancien con la venta de servicios de capacitación, asistencia técnica e incluso investigación.

A nivel municipal, se da importancia a las políticas nacionales, las que se traducen a una lógica local. Como resultado de las políticas nacionales y de las demandas locales del mercado de trabajo, ha aumentado de manera significativa la matrícula escolar y la universitaria prácticamente se ha triplicado. La educa-

ción privada contribuye con el 66% a la matrícula universitaria local (frente a un 26% a nivel nacional) en áreas relacionadas con las necesidades de la industria como ingeniería, administración, contabilidad y leyes (excepto los cursos de ciencias naturales y sociales). El sector público ha fortalecido el Instituto Tecnológico local.

La descentralización también ha tenido un impacto con la creación de nuevas instituciones para educación continua y educación de adultos, entre otras. Además de los Centros de Capacitación del sistema escolar público, existen otros financiados con colaboración pública y privada. También se ha intentado incrementar la escolarización de los niños y eliminar la práctica tradicional de aprendizaje a costa de la escolarización de la juventud. La Cámara de la Industria ha participado en el desarrollo de normas de competencia laboral, logrando una definición de cinco calificaciones para el sector, a nivel nacional.

Estructura y operación de experiencias de diálogo social en EFT

La forma en que las experiencias de diálogo social en EFT se estructuran y funcionan, tiene importantes repercusiones en la configuración de las experiencias de capacitación negociadas, en las responsabilidades de los actores sociales respectivos y en un diálogo social genuino y efectivo. Los estudios de casos revelan una heterogeneidad de orígenes (estatal, actores sociales u otros agentes) así como de productos y evidencian que, para lograr una descentralización y comunicación efectiva entre los niveles nacional y local en las actividades de EFT, el propio gobierno debe iniciar un diálogo social interno entre sus ministerios, secretarías y administración local.

Es importante destacar que la composición, el papel y la responsabilidad de estas entidades bipartitas y tripartitas tienen fuertes repercusiones en: 1. la duración de la experiencia (si se ha creado para una actividad específica o se ha planeado que sea una entidad de más larga duración); 2. su credibilidad a nivel federal, estatal y local; 3. el compromiso demostrado por los actores sociales con una auténtica participación y cooperación; 4. las necesidades de preparación de los actores sociales para su efectiva participación (involucrando capacitación en las habilidades requeridas para el diálogo social, así como temas de EFT en general).

En Argentina, la experiencia de los Talleres Ocupacionales muestra la dificultad que puede haber en la legislación de un efectivo diálogo social desde el nivel nacional al nivel local. Estos estudios de casos muestran en cambio, que éste es fruto de diversos factores que dan apoyo y real significación a las actividades conjuntas. Como se observa en los Talleres Ocupacionales, los

empleadores y las instituciones de capacitación enviaron solicitudes al gobierno federal sin haber incluido la participación de los representantes de los trabajadores, quienes fueron incluidos después de que su participación fuera solicitada por las autoridades federales, aunque los estudios realizados revelan que continúan teniendo un limitado nivel de participación en las reuniones y en las actividades, con una participación más simbólica que real. Como resultado de ello, los Talleres Ocupacionales estudiados, operaron fundamentalmente bajo el liderazgo de administradores, capacitadores, personas del mundo empresarial o personal técnico.

En su análisis, Soifer llama la atención sobre la tensión existente entre el proceso participativo de toma de decisiones y la inclinación por una toma de decisiones más independiente de los actores a nivel individual. También se plantea una pregunta pertinente acerca de qué tipo de participación de los actores sociales realmente ayuda a adaptar el diseño de la capacitación a las necesidades y características de la realidad local o a poner al día esta institución. En relación con esto, pone énfasis en el hecho de que una falta de transparencia entre los integrantes, o la apropiación de la información de algunos en detrimento de los demás también atenta contra la construcción de un patrimonio de confianza y cooperación, lo que se destacó en otros estudios de este libro como un elemento crucial para lograr un efectivo diálogo social en EFT.

Al contrario, el Consejo de Formación Profesional tuvo independencia financiera y conceptual del gobierno federal, recibiendo una asistencia financiera modesta y buen apoyo político del gobierno local. La participación de los actores sociales fue equilibrada, si bien los representantes sindicales tuvieron al comienzo una participación más activa entregando apoyo organizativo y participación técnica, proponiendo actividades y negociando con los empleadores sobre temas técnicos y, con el tiempo, los empleadores incrementaron su participación.

Las dudas que plantea Soifer respecto a si la heterogeneidad de la participación sectorial puede producir dificultades para la obtención de los insumos necesarios para identificar y organizar las actividades de capacitación, hacen pensar en beneficios potenciales en las experiencias sectoriales descritas en la sección 1., donde una masa crítica de intereses y desafíos comunes incentiva la cooperación entre los actores sociales.

En Chile, la investigación reveló que pocas empresas habían formado Comités Bipartitos de Capacitación (CBC), y donde éstos existen, hay una limitada participación real de los representantes de los trabajadores. Se puede pensar que la creación de los CBC es un proceso de cambio jerárquico. Este caso refuerza lo

observado en otros capítulos de este libro, en el sentido de que el diálogo social necesita diversos elementos para apoyar el proceso, así como una presión para el cambio que obligue a los actores sociales a negociar.

En México, las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se crearon a través de la Constitución de 1917. Sin embargo, las estadísticas muestran que cerca del 50% de las empresas no cumple con esta legislación. Además, aproximadamente el 97% de las empresas nacionales están clasificadas como pequeñas y microempresas, en su mayoría informales y con menos de quince empleados, por lo que no se acogen a esta legislación. En este caso, conviene señalar que las mismas dificultades son citadas en Pérez y se refieren a los problemas para implantar los comités bipartitos a nivel de la empresa, que al comienzo solo fueron introducidos en las más grandes. Esto puede constituir otro caso de una desafortunada fórmula jerárquica para promover el diálogo social en torno a la capacitación.

Diálogo social genuino en torno a la EFT a nivel local

En algunos de los estudios de casos se plantean interrogantes sobre hasta qué punto el diálogo social opera sobre una base participativa real, utilizando como proceso el diálogo bipartito y tripartito de manera efectiva y genuina, o cuándo es más bien algo simbólico y formal para no contravenir la ley. Como se observó, la participación de los trabajadores en los Talleres Ocupacionales fue más bien simbólica, mientras que los representantes de los trabajadores y las empresas participaban colectivamente en los Consejos de Formación Profesional. Según lo señala Soifer, los objetivos, la configuración, el nivel de autonomía conceptual y financiera y la dirección de las actividades hacia aspectos prácticos o hacia la identificación conceptual de temas y necesidades, también determinará el tipo de participación de los actores sociales y el tipo de actividades que surgirán. Tanto en Chile como en México, solo un limitado grupo de empresas (sobre todo grandes) cumplió con estos propósitos.

Conviene considerar si es o no posible legislar respecto al diálogo social y la participación colectiva, o si ambos deben surgir desde los propios actores sociales. Además, las presiones externas o las situaciones percibidas colectivamente como de crisis pueden contribuir de manera favorable a la voluntad de los actores sociales de colaborar para lograr metas colectivas. En otros pocos casos y en especial en aquellos descritos en la primera sección sobre políticas de capacitación sectorial, el diálogo social introducido por ley pareció ser efectivo. La heterogeneidad de estas experiencias sugiere que algunos factores pueden ser inherentes cultural e históricamente a cada país.

A este respecto, conviene recordar la discusión anterior en torno a si el diálogo social puede ser un proceso heredado y desarrollado en el tiempo. En este sentido, estas experiencias sugieren que el diálogo social se crea de manera más favorable gracias a circunstancias específicas, al interés de los actores sociales y la forma en que están involucrados en el proceso de diálogo social.

Promoción de políticas sociales a través de EFT de nivel local

Este análisis puede llevar a que nos preguntemos si las políticas locales de EFT son más adecuadas que las nacionales para incorporar temas sociales y necesidades relacionados con el acceso a la capacitación y la flexibilidad de respuesta a la heterogeneidad de las demandas de capacitación que surgen. A este respecto, es importante considerar la envergadura de la agenda social destinada a EFT: si está enfocada hacia una mayor competitividad y al aumento de la productividad de la empresa, o también puede incluir respuestas a otras preocupaciones socioeconómicas tales como nuevas formas de inserción en el mercado de trabajo, informalidad, desempleo y exclusión social.

De hecho, en el caso argentino se hizo poca mención a este aspecto. En Chile, los cambios en EFT se centraron en la empresa en tanto área de generación de empleo, progreso tecnológico y modernización de las relaciones laborales. En este sentido, el principal impulso de las políticas de EFT se dirigió hacia el sector formal, no obstante algunas políticas estaban dirigidas hacia sectores excluidos. En el caso mexicano, Ibarrola pone de relieve el doble desafío de la reforma del sistema de EFT, donde las innovaciones de la capacitación para el trabajo tienden a responder a las demandas de los sectores económicos principales, y en mucho menor medida se han introducido políticas para responder a las necesidades de las personas desempleadas y marginadas como parte de nuevos paradigmas de capacitación. Y en este mismo sentido, Ibarrola muestra cómo el proceso de liberalización del mercado ha llevado a una **estructura heterogénea** que constituye un desafío para las políticas, existiendo un conjunto de empresas que participan activamente en los procesos de globalización, mientras existen otras empresas tradicionales cuya base está en el consumo local de sectores estratificados, todo lo cual se complejiza por la existencia de grupos de la población excluidos de los beneficios de la globalización. Ella se pregunta si esta heterogeneidad conducirá a la convergencia de estas empresas hacia el paradigma de producción modernizado o simplemente a una profundización de la heterogeneidad. Ibarrola observa en la actualidad la coexistencia de estas dos tendencias. Las políticas locales de EFT se ven enfrentadas al desafío de tomar en cuenta la heterogeneidad que está surgiendo y al mismo tiempo contribuir a la creación de un sistema integrado de EFT.

En síntesis, los estudios de casos presentados en este libro, recopilados en diferentes lugares de América Latina, muestran que la estructura institucional de la oferta y la demanda de capacitación ha sido rediseñada, y se ha ampliado la visión de la capacitación como una actividad en gran parte centralizada por el Estado o negociada entre el Estado y las empresas. La oferta de capacitación se ha descentralizado en el nivel local, e incluye mayor participación de los actores sociales, en especial de los sindicatos, y también de asociaciones locales de la sociedad civil. Paralelamente se incrementa la convicción de que las características sociales y económicas específicas de la mano de obra latinoamericana (tales como bajo nivel educativo y grandes segmentos de trabajadores pobres) requieren de la adaptación de los contenidos de los cursos y de un mayor acceso, con el fin de incrementar la eficacia del aprendizaje y mejorar las oportunidades de empleo para las personas más desmunidas. Estas nuevas condiciones del mercado reclaman de un sistema más flexible, descentralizado en su operación, representativo de un conjunto más amplio de la mano de obra y que responda claramente a la demanda del mercado de trabajo.

El conjunto de experiencias y situaciones analizadas revelan una diversidad de caminos que incorporan el diálogo en torno a la EFT entre diferentes actores sociales, en contraposición a un diálogo más convencional Estado-empresas. Los resultados preliminares revelan la capacidad que tiene el diálogo social para contribuir a la realización de los cambios fundamentales en los contenidos y la estructura de la oferta formativa a fin de enfrentar nuevas demandas de sectores y ocupaciones emergentes. El diálogo social en torno a la capacitación también puede contribuir a la disminución de los conflictos entre la empresa y la mano de obra, reconociendo las habilidades y calificaciones de las trabajadoras y los trabajadores y habilitando instancias de recalificación que disminuyan la incidencia de despidos o, en su defecto, que los planifiquen para disminuir al máximo los costos individuales y colectivos. Estas experiencias muestran la eficacia de intervenciones cuando los segmentos más vulnerables de la fuerza de trabajo reciben ayuda para lograr una reinserción más efectiva en el mercado laboral a través de actividades de capacitación desarrolladas por medio de un diálogo social de base amplia. El financiamiento de nuevas experiencias en capacitación y su futura sustentabilidad constituyen elementos clave en la incentivación de proyectos innovadores, sugiriendo que debe crearse un fondo especial nacional con este propósito. Por último, la experiencia latinoamericana muestra que también es posible enfrentar temas de exclusión social a través del diálogo para contribuir a la realización de programas de capacitación entre los segmentos más vulnerables y discriminados de la mano de obra.