

Calificaciones & Empleo

Dimensiones francesas y europeas de la formación y del empleo - convenio Ceil-Piette/Céreq

La formación continua: un mercado segmentado en el que sin embargo se construyen puentes

El mercado de la formación profesional continua está muy fragmentado en Francia. Así, algunos organismos o modos de formación se centran en el mundo de la empresa. Otros responden preferencialmente a encargos públicos apoyándose en dispositivos de ayuda a la inserción o la reinserción de personas. Pero entre estos dos mundos se crean a veces puentes, gracias a financiamientos mixtos y a menudo en la confluencia de dos tipos de desafíos: por una parte, asegurar un recorrido calificante a personas en los márgenes del mercado de trabajo y por otra, paliar las dificultades de reclutamiento con las que se enfrentan algunas empresas en sectores de actividad aún fuertemente constituidos por empleos de bajo nivel de calificación.

Un reciente informe, entregado al Congreso en julio de 2007 por el senador Bernard Seillier y realizado en nombre de la Misión común de información sobre el funcionamiento de los dispositivos de formación profesional, presenta una oferta de formación compleja, “ilegible”, fragmentada y rígida, “de múltiples efectos perversos”. Según este informe, las concepciones y estructuras de formación están, en su conjunto, demasiado segmentadas. “Fundamentalmente, en la Unión Europea, Francia se singulariza por un excesiva especialización de las edades de la vida: la juventud se dedica a los estudios y la edad adulta al trabajo”. Para la Misión común de información del Congreso, “la organización actual de la formación profesional obliga a los actores de terreno a ‘mover montañas’ para alcanzar resultados interesantes. En efecto, nuestro sistema está dominado actualmente por una lógica de funcionamiento que se caracteriza por tres ‘males/palabras’: complejidad, fragmentación y corporatismo”.

Efectivamente, varios trabajos sobre un conjunto de importantes organismos de formación destacaban una fuerte segmentación (cf. recuadro 1). También mostraban un posicionamiento de los prestatarios en el mercado de la formación continua según lógicas de públicos, certificaciones o especialidades. De este posicionamiento resulta un dualismo entre mercado privado y mercado público de la formación que orientaría las prácticas y redes de los organismos. Un enfoque más cualitativo de los procesos sociales de estructuración de la oferta de formación, a partir de discursos de actores que actúan en este ámbito, tiende a matizar estas separaciones y oposiciones. Seguramente, las actividades se distinguen generalmente aún en función de misiones o bien profesionales –desarrollo de las competencias, adaptación al puesto de trabajo, etc.- o bien sociales –empleabilidad, inserción, etc.-. El universo de la empresa y el de las políticas públicas contribuyen a diferenciar y a “fragmentar” la oferta de formación, para retomar el término de la Misión de información del Congreso. Sin embargo, en el margen, se constituyen otros modos de acción. Ciertamente frágiles y minoritarios, permiten la mixidad de los públicos y estatus de organismos de formación. También permiten una diversificación de los financiamientos y la implementación de intervenciones centradas en el recorrido de los formados. Esta construcción de una oferta de formación, que se podría denominar híbrida o intermediaria, se hace en beneficio de personas con dificultades en el mercado de trabajo, ya sean demandantes de empleo o asalariadas.

Los organismos de formación en el mundo de las grandes empresas

En el mundo de las grandes empresas, los organismos de formación están a cargo de varias misiones: el desarrollo de las competencias de los asalariados, la adaptación al puesto de trabajo, el desarrollo personal, la gestión de las movilidades, el trabajo sobre las calificaciones...

APP • Taller de pedagogía personalizada. Lugar de formación cuya actividad pedagógica se organiza en torno de un centro de recursos pedagógicos concebido y coordinado por profesionales de la formación individualizada. Aplica un procedimiento basado en la autoformación.

ASFO • Asociación de formación, organismo creado por grupos profesionales o interprofesionales patronales.

DIF • Derecho individual a la formación

GPEC • Gestión previsional de los empleos y las competencias

OPCA • Organismo paritario colector acreditado (organismo que mutualiza los fondos de las empresas destinados a la formación profesional continua)

OPQF • Oficina profesional de calificación de los organismos de formación

PRF • Programa regional de formación

VAE • Validación de la experiencia adquirida

En este marco, una primera configuración de oferta de formación continua se organizó a partir de los años 1950. Articula grandes empresas y organismos de formación o bien creados internamente, o bien concebidos por las direcciones de empresa, por ejemplo asociaciones patronales. Estos organismos se definen como instrumentos al servicio de "la profesión", especialmente en el nivel regional, lo que significa que la oferta de formación debe apoyar estrategias industriales. Esta configuración, marcada por una proximidad fuerte y estructurada por circuitos de decisión cortos, favorece la confianza: "Estamos en contacto todos los días Es el autocontrol del sistema" (director de una ASFO). La misión de los organismos puede resumirse así: "Conservar los saber-hacer en las empresas y hacer evolucionar a los asalariados" (director de una ASFO). Se trata de permitir la evolución de las competencias en familias de oficios, adaptar los asalariados a las evoluciones de su puesto.

Una segunda configuración de oferta se constituyó, no dentro o por parte las empresas sino en torno del mundo de la empresa. Está formada por redes distendidas de organismos que realizan formaciones en la periferia de los oficios de los asalariados, como idiomas, informática, seguridad o mantenimiento industrial. Más fácilmente intercambiables, estos organismos deben especialmente volver fieles a sus clientes, lo que requiere por su parte un trabajo de desarrollo y de asiento de su reputación. Esto puede pasar por la implementación de procedimientos de calidad ISO u OPQF, o por el desarrollo de estrategias que apunten a plantear y perennizar las relaciones establecidas, como la oferta de un espectáculo de fin de año. Para realizar una producción suficiente y a la vez responder a las exigencias de las políticas de compra cada vez más rigurosas de las empresas, centradas en "el desempeño del conjunto de los que aprenden" (director regional, operador informático), estos organismos tratan de proporcionar servicios periféricos a la acción de formación: consultoría en formación, análisis de los puestos de trabajo, autoevaluación y posicionamiento de los formados, verificación de lo aprendido a los seis meses... Inversamente, las acciones de formación pueden completar otros servicios como la venta de equipamiento y máquinas o la consultoría en *management*.

La complejidad de los mecanismos de financiamiento de la formación continua lleva a los organismos de formación a desarrollar un saber-hacer de información y de consultoría a las empresas sobre los dispositivos a movilizar y su adaptación a las problemáticas de las empresas. Para eso, se apoyan en "consejeros en formación" que desempeñan un papel central dentro de estas dos configuraciones. Los consejeros en formación, en efecto, son

mediadores entre los instrumentos de formación disponibles y las problemáticas de empresas en materia de calificación, competencias, gestión de empleos, etc. Son a la vez expertos de las políticas de formación, de los costos y modos de facturación y de los referenciales de certificación en las ramas profesionales en las que se actúan. Tienen una misión de información y sensibilización que es tanto más importante desde la implementación de la reforma de la formación profesional continua de 2004 y de sus instrumentos. Esta misión incumbe más bien a los OPCA, que en algunos casos pretenden conservar la exclusividad, tengan o no los recursos suficientes y la red de proximidad que permiten cumplirla. Algunos no dudan, por otra parte, en cuestionar el espíritu y los objetivos de los dispositivos implementados por la ley de 2004, tomando algunas libertades con la distribución de los financiamientos. Por ejemplo, pueden incitar a las empresas a realizar en el marco del derecho individual a la formación (DIF) o del período de profesionalización, acciones que normalmente corresponden a su plan de formación: "[Algunas] empresas fueron más directivas diciendo este es el DIF hoy, todas las acciones en burótica, puede ser criticable o no, pero todas las acciones en burótica pasan por el DIF. El inglés también pasará por el DIF", informa un director regional de un organismo de formación en informática. De cualquier manera, el abanico de prácticas de los OPCA sigue siendo más amplio en la aplicación de las políticas de las ramas profesionales o en el nivel interprofesional que el de los consejeros en formación: referenciamiento, inclusive selección, de los organismos de formación, evaluación de los servicios prestados, información jurídica y administrativa directa en organismos de formación apuntando a la profesionalización...

Los organismos de formación en la esfera de las políticas públicas

Más aún que el mundo de la empresa, los dispositivos públicos restringen fuertemente la actividad de los organismos de formación. Los prestatarios de formación que actúan en este campo son generalmente asociativos y públicos. Su existencia y su organización se inscriben en el marco de una acción pública que supuestamente encauzar el desempleo permanente: "insertar y reinsertar en el empleo". Existe una cantidad considerable de dispositivos públicos, en el cruce de los sectores de la educación, la inserción, el empleo y la acción social, cuya historia asume la forma, según ciertos análisis, de un "bricolage institucionalizado". En esta lógica, el financiamiento de estos organismos depende de licitaciones públicas, de subvenciones, cuyas tarifas a menudo son variables según las regiones, y de los acuerdos con las ASSEDIC

(Asociaciones para el Empleo en la Industria y el Comercio), los consejos generales y sobre todo regionales. A cambio, la tasa de colocación, es decir de acceso o de retorno al empleo de los formados se convierte en un indicador de eficacia y de calidad de las formaciones para los poderes públicos y algunos organismos, cuando encontrar o recuperar un trabajo a menudo depende de factores más complejos como el estado del mercado, el nivel y la naturaleza del diploma del formado, su red personal y familiar...

Las actividades y el posicionamiento de los organismos de formación que responden a la demanda pública son variables y pueden evolucionar a lo largo del tiempo. Pueden limitarse al contexto local, la región, una municipalidad o las Assedic, por ejemplo, especialmente cuando sus formaciones no corresponden a un oficio en particular. Pero también pueden diversificar, mutualizar o multiplicar sus actividades y sus recursos implantándose en el conjunto del territorio, creando asociaciones o relaciones de subcontratación, uniéndose a redes de empresas privadas. Esta apertura les da acceso a recursos suplementarios, pero su posibilidad de intervención queda sometida a un conjunto de reglas. En primer lugar, deben ser cooptados. Luego deben seguir una suerte de ritual de entrada: *"A menudo se reagrupan para hacerse cargo de las plataformas de formación para la región. Pero entonces hay derechos de entrada en los grupos de organismos. Se entra en esas redes porque alguien que conocemos nos invita, los más antiguos reciben a los nuevos a los que se les paga menos y que también tienen menos horas. Y así funciona"* (directora de una pequeña asociación que realiza formaciones en idiomas). Además, la capacidad de agruparse o entrar en las buenas redes depende de otros factores: la trayectoria del dirigente del organismo, su afinidad social y profesional con las redes locales de inserción, de organismos de formación o de empresas, la adecuación de las formaciones propuestas con la demanda local o las necesidades en mano de obra que supuestamente se identifican por encuestas a los empleadores locales a través del servicio público de empleo.

La figura central en la esfera de las políticas públicas es la del *"técnico de la formación"*. Concibe e implementa acciones adaptadas a los públicos objetivo, en respuesta a licitaciones exigentes y apelando cada vez más a asociaciones. Algunos directores de organismo no vacilan en definirse no sólo como ingenieros de formación sino como especialistas en *"ingeniería de proyecto"*.

La tercera vía de los organismos de formación

Se crean puentes entre la demanda de las empresas y la de los poderes públicos, con

Estudio de los modos de regulación de la oferta de formación continua

¿Cuáles son los actores que intervienen en la regulación de la oferta de formación profesional continua y qué relaciones estos actores sostienen? ¿Mediante qué sistemas incitativos o correctivos y con qué autonomía actúan? ¿Cuáles son los desafíos de sus negociaciones? ¿Qué modos de regulación son solicitados? Esas son las preguntas sobre las que se basó un estudio realizado por el Cereq entre 2006 y 2008 a pedido de la Dirección de la animación de la investigación, los estudios y las estadísticas (DARES) y de la Delegación general del empleo y la formación profesional (DGEFP) del ministerio de Trabajo de Francia.

Los trabajos realizados por el Cereq sobre los organismos de formación estaban centrados hasta ese momento en la estructuración de la oferta de formación profesional continua en términos de estrategias y de "polos de competencias". Este nuevo estudio, cuyos resultados principales se presentan en este *Calificaciones & Empleo*, se refiere a las regulaciones de la oferta de formación continua. Se basa en datos cualitativos, y especialmente en unas cuarenta entrevistas semi dirigidas, realizadas a responsables de organismos de formación, de OPCA de ramas o interprofesionales, de organismos públicos o parapúblicos de intermediación o de *expertise* regionales o infrarregionales, y finalmente, de grandes empresas. Esta muestra no tiene la pretensión de ser representativa del conjunto de los actores de la formación profesional continua, pero apunta a aproximarse lo más posible a las instituciones que dan cuerpo al sistema de formación, las relaciones que tejen y las maneras en que producen formaciones.

organismos de formación que intervienen en mercados mixtos, en el cruce de los intereses de las ramas profesionales y los de instancias públicas regionales. El posicionamiento de ciertos organismos, en efecto, presenta un carácter híbrido. Su actividad se apoya en redes y en los parámetros de regulación vinculados con la gestión de los empleos y las carreras en las empresas, y también en dispositivos de formación de las políticas de empleo, de lucha contra la exclusión. Así, algunos organismos de formación tienen un financiamiento mayoritariamente de origen público y completan su actividad con intervenciones en las empresas, mientras que otros, inversamente, se posicionan principalmente en la demanda privada pero también intervienen en el marco de dispositivos públicos.

Esta "hibridación" se observa generalmente en medios profesionales "en crisis" o en tensión, como el sector textil por ejemplo, en el que la mano de obra envejece y está poco calificada, los empleos obreros siguen siendo numerosos a pesar de las deslocalizaciones y son difíciles de ocupar ya que son poco atractivos para jóvenes cada vez más calificados. También se practica en el sector del trabajo temporario, paradójicamente para fidelizar a una parte de la mano de obra, la más calificada, inclusive de nivel de bachillerato más 2 años de estudios, y que puede adquirir una calificación dentro de las empresas.

La inserción, la reconversión o la reinserción por medio de la obtención de certificaciones o habilitaciones, en efecto, están a menudo en el corazón de estas acciones de formación que son objeto de un compromiso común de parte de los poderes públicos y del sector privado. Conducen a alianzas entre organismos de

RECUADRO 1.

formación financiados por OPCA, como el Fondo de seguro de formación del trabajo temporario (FAF-TT) cuando los asalariados son temporarios, y empresas para satisfacer necesidades en mano de obra directamente en el corazón del oficio de estas últimas, con el apoyo de regiones que desean insertar o reinsertar sus poblaciones inestables y precarias en el mercado de trabajo. Trabajadores estacionales del sector agrícola u obreros temporarios que se insertan en el sector textil se beneficiaron así con formaciones técnicas de oficio, según un director de un organismo privado de formación. Las empresas de trabajo temporario, en efecto, pueden constituir una base de reclutamiento, en particular con los “contratos de inserción profesional temporarios” (CIPI) que reemplazaron en 2005 los contratos de misión formación-inserción (CMFI) y tienen como objetivo ayudar a las personas sin empleo a insertarse en un oficio o a retomar contacto con el medio profesional. Otro ejemplo, una filial-formación de un grupo de construcción y obra pública desarrolló en este marco una forma particular de intervención que articulaba la política de gestión previsional de los empleos y las competencias (GPEC) del grupo con asociaciones públicas. Apuntaba a la obtención de habilitaciones o permitía acciones de profesionalización en los oficios de mantenimiento industrial, por ejemplo, para los que los empleadores se enfrentan con dificultades de reclutamiento. Esta filial, en especial, abandonó la preparación para un título profesional del ministerio de Trabajo, cuyos costos resultaban demasiado elevados y muchos estudiantes terminaban orientándose hacia otros ámbitos después de la formación. Se orientó hacia la preparación de habilitaciones para manejar máquinas, basándose en acciones más cortas, más atractivas para públicos en contrato de profesionalización o en situación precaria, en fin de contrato de duración determinada o demandantes de empleo.

El acceso a una calificación y a los saberes de base para poblaciones fragilizadas en el mercado de trabajo porque tienen poca calificación, alternando entre períodos de actividad y de no empleo, aparece así como el principal punto de intersección entre dispositivos y financiamientos de formación públicos y privados. Esta intersección nació del encuentro de dos tipos de dificultades: las que encuentran individuos fragilizados por itinerarios profesionales cada vez más flexibles e inciertos en un mercado de trabajo móvil, y las que encuentran empresas que desean reclutar en sectores de actividad aún fuertemente constituidos por empleos con bajo nivel de calificación. Son estos espacios, que articulan calificación de la mano de obra e imperativo de regiones para insertar a sus demandantes de empleo o acompañamiento de reestructuraciones de empresas y consolidación de itinerarios mediante formaciones diplomantes y VAE, los que ocupan algunos organismos de

formación, alternando financiamientos europeos, nacionales, regionales, de OPCA y de empresas.

La combinación de los financiamientos permite una mezcla de públicos formados y ofrece la posibilidad de basar las acciones de formación sobre medidas complementarias, el derecho individual de formación y los cheques VAE por ejemplo, o el plan regional de formación (PRF) y un taller de pedagogía personalizada (APP). Esto no deja de tener consecuencias sobre el oficio de los formadores que es particularmente heterogéneo y dividido según intervengan sobre los demandantes de empleo o los asalariados. Esta forma de financiamiento, de deslizamiento de sus actividades, de sus especialidades de formación hacia prácticas de acompañamiento del empleo o hacia validación de experiencia adquirida, en efecto, ofrece a los formadores posibilidades de movilidad abriendo puentes entre la “formación-acompañamiento” en el marco de las políticas públicas y el “coaching” en el marco de las formaciones de empresa.

Algunos organismos de formación revolucionan entonces la fragmentación de dispositivos y modos de formación a priori alejados. Reúnen redes, financiamientos y categorías de públicos -16-25 años, mayores de 50 años, demandantes de empleo, jóvenes precalificados, jóvenes que se profesionalizan, etc.- a menudo limitados a tipos de formación, para construir “itinerarios calificantes”. “Hay tantos dispositivos de formación que puestos uno al lado del otro, se podría tomar un individuo y formarlo o acompañarlo a lo largo de su vida”, destaca un director de OPCA. Algunos organismos de formación utilizan en adelante esos dispositivos de manera concomitante para acompañar una inserción, una reinserción o una reconversión, inscribiéndose así plenamente en el marco de lo que recomiendan las recientes políticas de formación: “Desarrollar la empleabilidad de los demandantes de empleo y los asalariados, consolidar los itinerarios aumentando al mismo tiempo la productividad de las organizaciones”.

Sin embargo, siguen siendo poco numerosos. En su gran mayoría, los organismos de formación y sus comanditarios construyen mercados de formación cuyos funcionamientos y lógicas siguen estando muy fragmentados. Los financiamientos de los empleadores se invierten de manera muy sectorizada, y todavía muy escasamente, en dispositivos de itinerarios *calificantes* en relación con las necesidades actuales de reclasificación, reconversión y reinserción. Las colectividades locales, partes involucradas en múltiples desafíos que afectan estas necesidades, tienen sin duda un papel importante a desempeñar en la construcción y desarrollo de un mercado de formación más abierto. Y este es quizá uno de los desafíos de la nueva reforma de la formación profesional continua que se anuncia.

Fred Séchaud (Céreq) y Emmanuelle Pottier (Centro asociado Languedoc-Roussillon Céreq)

Para leer también:

- *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, B. Seillier, Senado, julio 2007.
- *De l'efficacité en formation continue*, P. Santelmann, éditions Liaisons, 2004.
- *Le chômage et l'action publique : le bricolage institutionnalisé*, P. Garraud, L'Harmattan, 2000.
- *La structuration de l'offre de formation continue*, J. Vero y P. Rousset, NEF, n° 4, Céreq, noviembre 2003.
- *L'offre de formation continue. Regard des prestataires sur leur activité*, J. Vero y P. Rousset, *Bref*, n° 199, julio-agosto 2003.
- « Gouverner l'action publique aux marges : le cas des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation », T. Berthet, L. Gayraud, *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, M. Bel, Ph. Méhaut y O. Meriaux (coord.), L'Harmattan, 2003.

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Ceil-Piette) del Conicet, Argentina. Traducción: Irène Brousse. Supervisión técnica: Julio C. Neffa. Coordinación y realización: Dominique Bally.

Título original: “La formation continue : un marché segmenté dans lequel se construisent pourtant des ponts”, *Bref Céreq* n° 247, diciembre 2007. Traducción: Irène Brousse.

Céreq: 10, place de la Joliette - BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02, Francia. Tel. 04 91 13 28 28;

Fax 04 91 13 28 80; e-mail: bally@cereq.fr; http://www.cereq.fr
Ceil-Piette (Conicet): Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires, Argentina. Tel./Fax (5411) 4953 7651/9853; e-mail: publicaciones@ceil-piette.gov.ar; http://www.ceil-piette.gov.ar