

Calificaciones & Empleo

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

La descentralización de la formación profesional: UN NECESARIO DIÁLOGO CON LOS ACTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Philippe Casella
(Laboratoire Travail et Mobilités - Paris X)
y Jacques Freyssinet
(IRES)

La ley quinquenal de 1993 reforzó considerablemente, en el marco de la descentralización, los poderes de intervención pero también las responsabilidades de los consejos regionales en la construcción de las políticas regionales de formación profesional. Para llevar a bien su objetivo, programar a largo plazo la formación inicial y responder a corto plazo a objetivos de inserción, las administraciones regionales tuvieron que buscar interlocutores competentes. Pero frente a la fragilidad de las organizaciones profesionales aún poco estructuras regionalmente y a la complejidad de las instancias de consulta, la concertación resulta a veces difícil de implementar. Esto lleva a las regiones a explorar de nuevas vías para dar al espacio regional todo su lugar en las políticas públicas de formación profesional.

La ley quinquenal del 20 de diciembre de 1993, relativa al trabajo, el empleo y la formación profesional fue una etapa determinante en la descentralización del sistema de formación profesional francés. El papel central de los consejos regionales en la adaptación, financiamiento y puesta en coherencia de las diferentes secciones de formación profesional destinadas a los jóvenes (formación inicial, aprendizaje, contrato de aprendizaje, formación continua) cuestiona las antiguas regulaciones y llama al desarrollo de una cooperación regional entre los actores públicos y los actores socioeconómicos. Sin embargo, seis años después del inicio de la aplicación de la ley quinquenal el nuevo paisaje que asocia estos diversos actores no se ha estabilizado. A pesar de las intenciones y de las iniciativas, las políticas regionales de formación no pudieron, o no supieron, movilizar a las organizaciones profesionales más que de manera circunscripta y convenida. Estas dificultades, encontradas en grados diversos en todas las regiones, no son sólo el fruto de las circunstancias. Muestran obstáculos encontrados para completar las regulaciones instauradas en el nivel nacional (entre las ramas profesionales y el Estado) o local (entre los establecimientos escolares o los organismos de

formación, y los empleadores), mediante la implementación de un espacio público regional que asocia duraderamente los actores económicos y sociales a la definición de las necesidades y la evolución de la oferta de formación profesional.

LA DIFÍCIL BÚSQUEDA DE UNA CONCERTACIÓN AMPLIADA

La descentralización del sistema de formación profesional es un movimiento de fondo que se inscribe en la continuidad de las políticas de desconcentración administrativa y de ordenamiento del territorio iniciadas en los años sesenta y confirmadas por las leyes de descentralización de los años ochenta. Este aumento de la responsabilidad de las Regiones¹ es en primer lugar una reforma de la acción pública. La ley quinquenal sigue este procedimiento con el objetivo de mejorar la capacidad del sistema de formación profesional para conducir a los jóvenes hacia una inserción profesional exitosa. Se preocupa más por una reforma del sistema de

¹ El término "Región" designa aquí la instancia política es decir el consejo regional y su administración; "región" es utilizado para designar el espacio geográfico.

formación profesional que por una promoción del espacio político y social regional.

Para actuar sobre el sistema de formación profesional, los consejos regionales disponían en 1993 de una administración preparada para la negociación con los delegados nacionales de educación para el equipamiento y funcionamiento de los liceos, de una experiencia a menudo rica en el desarrollo del aprendizaje, y de algunas responsabilidades sobre la formación continua. Pero al no tener originalmente una fuerte capacidad de expertise, las Regiones se apoyaron en gran medida en las administraciones desconcentradas del Estado reclutando sus ejecutivos y movilizándolo sus expertos.

Las relaciones con los medios profesionales, por el contrario, están siempre en constitución. Desde fines de los años ochenta, las políticas de desarrollo del aprendizaje proporcionan un primer bosquejo de una cooperación activa: las administraciones regionales realizaron una consulta sistemática de las organizaciones profesionales, emprendieron procedimientos de contractualización con los centros de formación para aprendices (CFA) y firmaron los primeros contratos de objetivos con las ramas profesionales. Se establecieron asociaciones con las organizaciones de cámaras de comercio, con organizaciones poderosas fuertemente implantadas en las regiones y que utilizan oportunamente esta nueva posibilidad, y con sectores poco concentrados particularmente involucrados en la formación por el sistema de aprendices (como la construcción, los servicios automotrices, los transportes y la platería). Estas primeras experiencias formaron la base de las relaciones entre las Regiones y las organizaciones profesionales. Se constituyeron así formas de consulta, herramientas de análisis, equilibrios entre consejos regionales y representantes de la educación nacional. Pero estas relaciones eran selectivas y sólo involucraban a las organizaciones profesionales, a menudo patronales, que participaban concretamente en el desarrollo del sistema de aprendices.

La aplicación de la ley quinquenal, que instaura un plan regional de desarrollo de la formación profesional de los jóvenes (PRDFPJ) representa un giro. En adelante, para llevar a bien su misión de coordinación, las Regiones deben interesarse por el conjunto de las instituciones que intervienen en la formación y deben dialogar con los representantes de los diferentes sectores de actividad, tanto más en la medida en que la reforma del financiamiento de la alternancia, que confió a las ramas profesionales la colecta de los fondos de formación en las empresas², puso a las Regiones y los actores económicos y sociales frente a frente en situación de interdependencia conflictual. Para captar mejor la evolución de las actividades, la naturaleza de las calificaciones requeridas y las prácticas de reclutamiento, los actores se comprometen en una búsqueda de interlocutores competentes. Las formas de consulta son variables (grupos de consulta sectoriales en Bretagne y Lorraine, intercambios bilaterales en Poitou-Charentes, Bourgogne e Ile-de-France, trabajos y grupos de expertos en región Centro) y dependen de las políticas elegidas por cada Región para establecer el

PRDFPJ. Pero estos intentos chocan con dificultades recurrentes, ya que los actores económicos y sociales están poco estructurados regionalmente.

LAS RAMAS PROFESIONALES: UN APOYO REGIONAL FRÁGIL

En su búsqueda de informaciones prospectivas sobre el empleo y la formación, las Regiones (a pedido del Estado) se dirigen en prioridad a las organizaciones de ramas profesionales que, por su coherencia y su capacidad de proposición, pueden aportarles respuestas pertinentes. La esperanza de economizar así pesados trabajos de prospectiva se disipa sin embargo muy rápidamente: la expertise de las ramas, útil para detectar los nuevos contenidos de actividad y la evolución de los modos de gestión del personal nacional, no permite una previsión confiable de las dinámicas de empleo de la región.

Tradicionalmente, las ramas no disponían de representación regional. Esta representación se constituye, no sin dificultades, apoyándose sobre sindicatos departamentales de empleadores y sobre antenas confiadas a técnicos que se convierten en corresponsales de las administraciones públicas. Pero este despliegue de las ramas profesionales no satisface plenamente a las administraciones regionales. Por una parte, el desequilibrio de representación de los diferentes componentes de las ramas profesionales y la influencia de especialistas a menudo surgidos de su propio aparato de formación, hipotecan la legitimidad de sus propuestas. Por otra parte, las ramas representan un sector de actividad y no los oficios a los que se destinan los jóvenes en formación. Los oficios transversales a diferentes ramas ven disminuir su influencia. Este desequilibrio se vuelve particularmente evidente para los oficios del sector terciario. Más fundamentalmente, la representación de las ramas profesionales pone en valor los sectores más estructurados y más equipados en organismos de formación, pero deja en la sombra las actividades poco organizadas, o demasiado recientes, sin embargo creadoras de empleos.

Ahora bien, la inserción se ha convertido en una de las grandes prioridades para las Regiones. La toma a cargo progresiva de los créditos delegados para las acciones de precalificación por parte de los consejos regionales modificó de manera sustancial las perspectivas de las Regiones. Para intervenir entre los jóvenes demandantes de empleo de bajo nivel de calificaciones, refuerzan sus vínculos con las estructuras locales de recepción, información y orientación y con el servicio público de empleo; renuevan así sus relaciones con los actores económicos y sociales. Pero con algunas excepciones (el sector de construcción y las empresas de limpieza), son pocas las organizaciones de rama que apoyan activamente la inserción de jóvenes poco calificados. El mandato de los empleadores es, por el contrario, reforzar la calidad de los reclutamientos y desarrollar la competencia de los asalariados en el puesto de trabajo. Para completar sus acuerdos con las ramas profesionales, las Regiones y los servicios estatales se encuentran así en la obligación de diversificar sus relaciones, suscitar y alentar la aparición de nuevos interlocutores mejor implantados localmente que permiten articular directamente las políticas de desarrollo económico y de empleo.

² Cf. "La gestion paritaire des fonds de la formation", D. Brochier y O. Mériaux, Bref, 131, Céreq, mayo 1997.

La puesta en coherencia de los diferentes modos de formación que era uno de los objetivos de la ley quinquenal, choca aquí con una contradicción estructural: para establecer una programación a largo y mediano plazo de la formación inicial (escolar o bajo contrato de trabajo), los consejos regionales y la representación de la educación nacional en las regiones buscan interlocutores aptos para definir el futuro probable de las actividades y oficios (como las profesiones organizadas o las grandes empresas); para responder a objetivos de inserción realistas y concretizados a corto plazo, se orientan hacia empleadores con capacidad y voluntad de recibir grupos de niveles de calificación diversificados (como las pequeñas o medianas empresas, las organizaciones de empleadores locales, las cámaras de comercio, el sector asociativo o de economía social).

UN DIÁLOGO CON LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES MÁS TÉCNICO QUE POLÍTICO

Para cumplir su misión de conducción y coordinación de la formación profesional, los actores públicos buscan interlocutores que, como ellos, abarquen al conjunto de las actividades económicas presentes en el territorio nacional. Así dirigen a las organizaciones interprofesionales demandas variadas: participar en una reflexión general sobre las formaciones o el desarrollo de la economía regional, aclarar sectores mal representados o favorecer las iniciativas locales. Ahora bien, las organizaciones interprofesionales, las de empleadores y las de asalariados, emprenden con dificultad, y a veces con reticencia, una coordinación regional.

La representación de los empleadores es tanto más compleja en la medida en que al lado de los organismos profesionales coexisten varias formas de estructuras interprofesionales a nivel regional.

- Las uniones patronales interprofesionales regionales (UPR)³ reúnen las estructuras adherentes al Movimiento de Empresas de Francia (Medef) según dos principios constitutivos: la coordinación de uniones departamentales o locales reflejan las relaciones de fuerza del tejido productivo, y la reunión de ciertas uniones profesionales regionales de las cuales la más activa es la de la metalurgia⁴. Las UPR son las únicas estructuras interprofesionales con competencia para representar a los empleadores en una negociación colectiva, pero su capacidad de iniciativa es débil. Son, según las regiones, puras coordinaciones o simples relevos de las organizaciones profesionales dominantes. La puesta a disposición por parte del Medef de “coordinadores empleo-formación” para las UPR es un bosquejo de refuerzo, cuyo final es aún incierto.

- Aunque jurídicamente son establecimientos públicos, las cámaras (de comercio y de industria, de oficios o de agricultura) constituyen una representación de las fuerzas

3 Existe el equivalente en el sector artesanal que trabaja en sinergia con las cámaras de oficios, y en la Confederación general de PyME (CGPME) basada en la dinámica de su organismo recolector de fondos de la formación AGEFOS-PME.

4 Además de la metalurgia, las otras ramas activas en el ámbito de la formación profesional son poco numerosas. Son la construcción, los transportes, la industria agroalimentaria, la plásturgía, los servicios y la industria automotriz.

económicas. Tienen su propia estrategia de defensa de los intereses de sus adherentes, de afirmación de una lógica territorial y de desarrollo de una oferta de formación específica.

- Al lado de estas dos formas instituidas, la observación de las prácticas regionales muestra la vitalidad de otras formas de representación de las empresas –asociaciones, clubes o grupos de empresas–, orientadas hacia objetivos de desarrollo económico local o preocupadas por la cohesión social. Su influencia aumenta cuando se articulan con las políticas públicas, desarrollan proyectos concretos en asociación con otros actores locales (representantes políticos, militantes sindicales o asociativos, etc.) y se convierten así en interlocutores representativos de las fuerzas económicas inscritas en el espacio regional.

Las confederaciones sindicales de trabajadores, por su parte, se construyeron históricamente privilegiando el nivel de las federaciones nacionales y el de las uniones departamentales. Como la región no era tradicionalmente ni un lugar de acción ni un lugar de negociación colectiva, la emergencia de uniones interprofesionales regionales está directamente ligada con la voluntad de las confederaciones de estar representadas frente a los actores públicos regionales y de implicarse en el proceso de descentralización. Algunas confederaciones, como la CFDT, consideran la formación profesional de los jóvenes un elemento estratégico del desarrollo económico y del empleo en la región. Sus uniones interprofesionales regionales invierten entonces plenamente (en la medida en que sus fuerzas y su implantación lo permitan) las diferentes instancias regionales, y solicitan las organizaciones de empleadores para anudar un diálogo social en este nivel. Otras confederaciones, con una posición opuesta como la CGT-FO, cuestionan las prerogativas acordadas a los consejos regionales y desean el mantenimiento de las responsabilidades del Estado para limitar las desigualdades regionales. Más allá de estas posiciones, presentadas aquí de manera esquemática, las actitudes sindicales varían según sus implantaciones y las relaciones de fuerza locales. La de la CGT ilustra esta tensión: adopta una posición crítica respecto de la ley quinquenal y de las políticas emprendidas por los consejos regionales; pero, al mismo tiempo, está presente en las instancias regionales, y alienta una mejor articulación entre las acciones del Estado y de las Regiones para asegurar la coherencia de las políticas públicas frente a las lógicas puramente mercantiles.

Por otra parte, la ley quinquenal no modificó el dispositivo institucional que le permite al Estado y a las Regiones consultar a los actores económicos y sociales:

- Los comités regionales de promoción social, formación profesional y empleo (COREF), colocados bajo la doble tutela del presidente de Región y del representante del Estado para la región (generalmente el director general del trabajo, del empleo y de la formación profesional), siguen siendo instancias de información y de intercambio que difícilmente logran instruir un debate movilizador que vincule las cuestiones de formación y de empleo.

- Los comités económicos y sociales regionales (CESR), que tienen la posibilidad de crear comisiones son ciertamente

las asambleas más activas. Le permiten a los actores económicos y sociales acompañar o hacer de contrapeso a las administraciones regionales integrando los objetivos educativos en el marco general de las políticas públicas.

- Fruto de la negociación colectiva, las comisiones paritarias interprofesionales regionales del empleo (COPIRE) se colocan en una situación eminentemente variable. Su implicación en la constitución de los organismos paritarios recaudadores certificados (OPCA) a menudo fracasó, pero le permitió a personalidades del mundo patronal y a organizaciones sindicales emprender en algunas regiones una nueva dinámica. Las COPIRE se vuelven en ese caso un lugar de diálogo y de intercambios con un objetivo.

Globalmente estas asambleas, que se justifican por la historia de las relaciones de trabajo y la descentralización, forman un ensamblado complejo, con muchas superposiciones, a menudo considerado demasiado pesado para las fuerzas de las que disponen los actores sociales y económicos regionales. La fragilidad de las organizaciones interprofesionales en el nivel regional y la vida caótica de las instancias de concertación o de consulta no favorecen la emergencia de compromisos fuertes, que superen simples acuerdos técnicos.

NUEVAS VÍAS PARA LA REGULACIÓN REGIONAL

Para desarrollar intercambios equilibrados con los actores económicos y sociales, los actores públicos regionales exploran diversas vías, no solamente porque las estructuras y las políticas difieren según las regiones, sino también porque deben responder a objetivos contradictorios: implicar a las grandes organizaciones patronales sin ser dependientes, construir interlocutores en los sectores poco organizados, respetar las dinámicas locales llevando a cabo arbitrajes para toda la región ... Entre las vías exploradas, dos parecen dibujarse con cierta regularidad.

- Algunas administraciones regionales, generalmente en acuerdo con los servicios estatales, alientan la creación de agrupaciones de actividades económicas que puedan ser objeto de una acción pública coherente. Al privilegiar la cohabitación de varias ramas convencionales (en los sectores de transporte y la industria agroalimentaria, en Poitou-Charentes), al reconocer grupos profesionales activos (los oficios de la madera en Alsace), al constituir montajes complejos que asocian organizaciones profesionales locales o nacionales y a veces cámaras para cubrir los sectores poco estructurados (turismo, comercio en Bretagne), participan en la creación de actores económicos y sociales a escala regional.

- Partiendo de un balance cuando menos diferenciado de las primeras tentativas de territorialización de la acción

regional, otras Regiones privilegian el apoyo a iniciativas locales en tanto estas articulen proyectos de formación profesional con las condiciones locales de la economía y del empleo. Este enfoque transfiere a los espacios infraregionales (aglomeraciones, "zonas" o cuencas de empleo) la resolución de problemas sin respuesta a nivel regional. Constituye una renovación de los principios de ordenamiento del territorio.

Estas dos vías tienen en común el reafirmar el lugar del espacio regional en la coordinación de las políticas públicas en materia de desarrollo económico, de ordenamiento del territorio y de formación profesional. Sin embargo, no responden a la cuestión de la emergencia de un espacio social regional que permita un diálogo regular entre los actores económicos y sociales.

Evaluación de las políticas regionales de formación profesional: retratos estadísticos regionales y evolución de los modos de coordinación

Una misión de evaluación de las políticas regionales de formación profesional de los jóvenes se confió al Comité de coordinación de las políticas regionales por el artículo 53 de la ley quinquenal de 1993. La segunda evaluación que efectuó en el marco de esta misión se refería al período 1996-1999. Tenía como tema prioritario el efecto de las políticas regionales sobre la inserción profesional y sobre la igualdad de oportunidades de acceso de los jóvenes a la formación y al empleo. Esta evaluación fue realizada con la asistencia técnica del Cereq y en colaboración con diversos equipos de investigación. Los trabajos se realizaron en la región según un doble registro:

- La recolección y el procesamiento de los datos estadísticos regionales que permiten medir y comparar la evolución de cada región en diferentes dimensiones (formación inicial, empleo, mercado de trabajo, inserción) y que están reunidos bajo la forma de "retratos estadísticos" (cf. "Les politiques régionales de formation professionnelle: portraits statistiques", Bref n°156, septiembre 1999, p. 5).

- Por otra parte, el estudio de la evolución de los modos de coordinación y de cooperación entre actores en la elaboración de las políticas regionales de formación que da cuenta de la evolución del "posicionamiento" institucional de los veintiséis consejos regionales en la animación de la sociedad regional. Este estudio también da cuenta de la evolución de las "prácticas" de gestión de la formación profesional dentro del territorio regional en tres ámbitos, cada uno involucrando a un tercio de las regiones: la construcción y la implementación de la oferta regional de formación profesional de los jóvenes; las prácticas regionales en el campo de recepción, información y orientación de los jóvenes; finalmente, la construcción de las relaciones entre relaciones entre los poderes públicos (Región y Estado) y los actores económicos y sociales.

El análisis presentado aquí se inscribe en el marco de este tercer ámbito y se refiere a las regiones Alsace, Bourgogne, Bretagne, Centro, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Lorraine, Basse-Normandie, Haute-Normandie y Poitou-Charentes.

Dimensiones francesas y europeas de la formación y el empleo

Calificaciones & Empleo

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 (Piette) del Conicet, Argentina. Traducción: Irène Brousse. Supervisión técnica: Julio C. Neffa. Corrección: Graciela Torrecillas, Coordinación y realización: Dominique Bally. Título original: "La décentralisation de la formation professionnelle : un nécessaire dialogue avec les acteurs économiques et sociaux", Bref Céreq n° 157, octubre 1999. 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. (5411) 4953 7651; Fax (5411) 4953 9853; e-mail: postmast@piette.edu.ar; <http://www.ceil-piette.setcip.gov.ar>