

# Calificaciones & Empleo

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

## FORMACIÓN PROFESIONAL Y PAPEL DE LAS REGIONES EN FRANCIA Los desafíos de la descentralización

Antoine Richard

*En Francia se ha pasado de un Estado central "educador" a un Estado "desarrollista" que actúa por medio de un plan "regionalizado"; con la crisis llegó un Estado "regulador" que procede a una redistribución de los poderes entre centro y periferia: en la periferia, el papel de innovación y ajuste, en el centro el control del sistema mediante el dominio de los diplomas y del reclutamiento de los docentes. Así se plantea la pregunta: ¿diferenciación de las políticas regionales que amenaza la unicidad del servicio público de educación o nueva búsqueda de flexibilidad para una mejor regulación territorial de las relaciones entre educación y desarrollo?*

La gestión de las políticas públicas de formación profesional se le confió parcialmente a las regiones en 1983; recientemente, la ley quinquenal de diciembre de 1993 relativa al trabajo, al empleo y a la formación profesional amplía sus competencias.

Lo que está en juego es la distribución de la responsabilidad entre el Estado, las colectividades territoriales, y las organizaciones profesionales en la definición y aplicación de las políticas y programas de formación profesional. Para comprender la naturaleza de este desafío es necesario restituir en la dinámica histórica que, mediante el doble proceso de descentralización y desconcentración<sup>1</sup> de la acción del Estado, tiende a hacer de los espacios regionales, un lugar pertinente para la conducción de las políticas públicas.

<sup>1</sup> Descentralizar es transmitir poderes de decisión, es compartir entre Estado y colectividad local. Desconcentrar es administrar diferentemente una política central confiándole a los servicios regionales o locales del Estado cierta autonomía, para adaptar la aplicación de las acciones nacionales a los contextos locales.

### ANTES DE 1982: UN PERÍODO DE REGIONALIZACIÓN CENTRALIZADA

La filosofía que guía la acción regional del Estado en el periodo 1950-1980 se basa en dos ideas dominantes: el ordenamiento del territorio con la doble preocupación de facilitar la implementación de las infraestructuras necesarias para el crecimiento económico y de compensar el desequilibrio y las desigualdades engendradas por la modernización del sistema económico y social. Movilizar y coordinar a los actores regionales para promover el desarrollo. Tal filosofía no resistirá a la prueba del cambio de coyuntura comenzado en 1973 y prolongado bajo la forma de crisis duradera desde fines de los años 1970. Sin renunciar totalmente a los objetivos de integración y equidad territorial, la intervención de los poderes públicos pone en adelante el acento en la capacidad de cada región de contribuir a su propio recuperación y de esa manera, a la recuperación nacional. Así, el Estado confía a las regiones una plena responsabilidad en ámbitos vinculados con el desarrollo económico, en particular en materia de calificación.

El sistema de formación profesional en esa época estaba caracterizado por una fuerte centralización con un proceso de "escolarización" de los dispositivos de formación profesional. En formación inicial, luego de un período en el que las iniciativas locales ocupaban un lugar importante, el proceso de unificación y centralización, iniciado bajo el gobierno de Vichy en 1942 y prolongado luego de la liberación, se expresó en la afirmación del papel del Estado en la definición de los contenidos de diplomas estandarizados y en la construcción de un aparato educativo homogéneo; los antiguos centros de aprendizaje pasaron en 1948 a la tutela de una dirección nacional de la enseñanza técnica (*Formation Emploi* 1989). La gestión del sistema educativo nacional así construido se apoya en un recorte territorial en Academias, cercano al de las regiones pero que escapa en gran parte al movimiento general de desconcentración de la acción del Estado en el nivel territorial. En efecto, cuando la descentralización se dio en los hechos, es decir recientemente, los representantes regionales del Ministerio de Educación que encabezan las academias adquirieron una relativa autonomía para implementar los objetivos del Ministerio de Educación tomando en cuenta las realidades locales y regionales.

En cuanto a la formación profesional continua, la intervención estatal es reciente; se manifiesta en primer lugar en 1946 con la creación de un organismo nacional, encargado de responder a las necesidades de formación de la mano de obra en el período de reconstrucción nacional de la posguerra (se trata de la AFPMO que se convertirá en 1966 en la AFPA). Se manifiesta también en la voluntad de basarse en el diálogo social fuertemente estructurado nacionalmente entre organizaciones patronales y sindicatos de asalariados; la ley generalmente retoma los acuerdos interprofesionales ya firmados. En resumen, durante este período, la formación profesional continua en Francia sólo le deja un margen de intervención reducido a los actores regionales y locales. Sin embargo, el movimiento de desconcentración y de acción regional planificada intervendrá antes en este ámbito que en el de la formación inicial.

La creación de los Establecimientos Públicos Regionales (EPR) en 1972, constituye a la vez la conclusión de un modelo fuertemente marcado por la preocupación por la eficacia a escala territorial de un Estado que siguió siendo fuertemente centralizador, y el comienzo de un reconocimiento de la necesaria autonomía de acción de los actores regionales. Los "Planes regionales de desarrollo" siguen siendo responsabilidad final del Prefecto de la región.

### EN 1982: CREACIÓN DE UN PODER REGIONAL Y TRANSFERENCIA LÍMITADA DE COMPETENCIAS

Luego de la ley de marzo de 1982, que creó las condiciones de la descentralización, un *corpus* de textos legislativos (1983, 1985, 1987) definió la distribución de

competencias entre las comunas, los departamentos, las regiones y el Estado sobre la formación profesional inicial y continua, así como las transferencias de recursos correspondientes del Estado hacia las colectividades territoriales. Los textos preveían también las instancias de consulta intrarregionales y un comité nacional de coordinación de los programas regionales. Al término de estas disposiciones, el reparto de las responsabilidades entre el Estado y la región determinó una doble situación: por una parte, una transferencia a las regiones de competencias de derecho común en los ámbitos de la formación profesional continua y del aprendizaje; por otra, un sistema de competencias compartido entre el Estado y las colectividades locales en el ámbito de la enseñanza general, técnica y profesional.

Para la formación profesional continua, las regiones establecen y financian anualmente un programa regional de formación y pueden concurrir a las acciones emprendidas por el Estado y las empresas. El Estado conserva la prerrogativa del marco legislativo y reglamentario. También guarda competencias de excepción referidas sobre todo a los programas de acciones correspondientes a las orientaciones nacionales prioritarias: especialmente la lucha contra el desempleo de los jóvenes expulsados del sistema escolar sin calificación y sin empleo.

En cuanto al sistema de aprendices, las regiones disponen de autonomía para apreciar las necesidades y organizar los medios que las satisfagan. Sin embargo, la definición del contenido de los diplomas de los aprendices y la responsabilidad del control pedagógico siguen siendo competencia del Estado. El Estado conserva la prerrogativa del marco legislativo y reglamentario; por otra parte, puede intervenir financieramente como complemento de las regiones para el desarrollo de este sector de formación.

En lo que se refiere al sistema escolar, la ley del 22 de julio de 1983 instaura un **sistema de competencias compartidas** entre el Estado y las colectividades locales, conservando el Estado la responsabilidad del servicio público de la enseñanza y dándole a las colectividades territoriales la de la construcción, el mantenimiento y el funcionamiento material de los establecimientos de enseñanza<sup>2</sup>. Además, la ley le confía a la región la responsabilidad de elaborar un "esquema previsional de formación", documento al que debe referirse el representante regional del Ministerio de educación para definir el plan anual de formación. Los consejos regionales y los consejos generales elaboran "programas previsionales de inversión", relativos a los liceos y a los colegios.

Estos textos testimonian una continuidad en la idea de que la región es un nivel pertinente para planificar y hacer coherentes la política regional de desarrollo y de ordenamiento del territorio y las políticas de formación.

<sup>2</sup> Con la excepción de las universidades, que aún no han sido objeto de ninguna medida de descentralización.

De la experiencia de 10 años de descentralización se desprenden resultados paradójicos. En efecto, las regiones incrementaron su implicación financiera en los ámbitos de la formación profesional y del aprendizaje (así, los gastos de las regiones aumentaron un 36% entre 1984 y 1990), y sin embargo, su parte y su responsabilidad respecto del Estado más bien disminuyó (era de 25% del total de los gastos públicos Estado + regiones en 1984, y en 1990 era de 14,7%). En efecto, bajo la presión del desempleo, el Estado desarrolló su intervención en los ámbitos de competencia nacional, especialmente en las acciones de formación que apuntan a los jóvenes demandantes de empleo. Ahora bien, esta mayor intervención se realiza bajo la forma de acciones desconcentradas, basadas en un conjunto de dispositivos locales y de redes de técnicos que aseguran un tejido territorial. Así, el Estado conservó un peso preponderante en el equilibrio del sistema, al mismo tiempo que desarrolló su capacidad de *expertise* y de ingeniería de formación.

La iniciativa de las regiones se manifestó principalmente mediante su compromiso respecto del aprendizaje o de la formación continua; algunas regiones pusieron el acento en formaciones precalificantes o de primer nivel de calificación para públicos poco formados, otras sobre formaciones calificantes del más alto nivel. Según las situaciones regionales, las iniciativas favorecieron o bien "actitudes políticas de búsqueda de sinergia o por el contrario de autonomía respecto del Estado" (Remond 1992).

En resumen, las acciones realizadas por las regiones a menudo se desarrollaron plenamente sólo cuando eran reconocidas por el Estado y retomadas en dispositivos nacionales. Las numerosas experimentaciones que realizaron en cooperación con los servicios del Estado desempeñaron un papel determinante en el proceso de modernización de los servicios exteriores y de los servicios centrales del Estado (Thoenig).

Paradójicamente es en este ámbito de la enseñanza y de la formación inicial, donde las prerrogativas de las regiones eran más restringidas, que la influencia de los actores regionales se hizo sentir más fuertemente (Lichtenberger 1993).

En efecto, la obligación de cooperación resultante del sistema de competencias compartidas entre el Estado y las regiones, constituyó una palanca de cambio más poderosa que la transferencia de competencias en materia de formación profesional continua y de aprendizaje. En este último caso, cada quien actúa de manera autónoma, mientras que para la formación inicial el sistema obliga a decisiones concertadas entre el Consejo regional, encargado del equipamiento de los establecimientos de enseñanza y el representante regional del Ministerio de educación, encargado de asignar docentes y recursos pedagógicos en torno al "Esquema previsional de formación". Este modo de concertación permitió elaborar un diagnóstico compartido y confrontar los objetivos buscados.

La experiencia de los esquemas previsionales parece revelar que su plusvalía reside sobre todo en las nuevas

maneras de "trabajar en conjunto" de interlocutores regionales para realizar un diagnóstico compartido, confrontar los objetivos buscados por cada quien, para negociar su puesta en coherencia. La clave de un procedimiento exitoso en la materia reside en la capacidad de animación ejercida por el Consejo regional en tanto nuevo actor "político" que debe hacer valer su legitimidad para coordinar la acción de los servicios regionales, de los servicios desconcentrados del Estado y de las organizaciones profesionales, en el respeto de las competencias de cada uno.

En la práctica, cada región tuvo una dinámica propia en la elaboración de una política educativa concertada. Pero todas chocaron con los límites intrínsecos en el marco jurídico de la descentralización: una fuerte segmentación de las competencias organizadas en torno a una segmentación de los públicos objetivo [jóvenes escolares, jóvenes aprendices, jóvenes en formaciones alternadas, jóvenes sin calificación, etc.]; el mantenimiento de una fuerte separación entre formación profesional inicial y formación continua; finalmente, la dificultad de construir asociaciones con organizaciones de empleadores de nivel nacional.

La diversidad de instituciones y actores que intervienen en una misma región -cada uno operando en un segmento de la formación profesional- generó una multiplicidad de instancias de concertación, sin regulación entre ellas. Así, al término de este primer período de descentralización, hubo unanimidad para denunciar su complejidad y la poca legibilidad para los beneficiarios potenciales, los jóvenes, los demandantes de empleo, los asalariados, los directores de empresa.

### 1993: NUEVA TRANSFERENCIA Y MAYOR PAPEL DE LAS REGIONES

La reciente ley quinquenal parece haber aprendido de lo ganado y los límites del período anterior. Refuerza el poder de las regiones, transfiriéndoles la responsabilidad de las acciones de formación para los jóvenes salidos del sistema escolar sin calificación y sin empleo; esta transferencia se acompaña con los medios financieros correspondientes. Reequilibra así el peso relativo de la intervención de la región respecto de la de del Estado. Por otra parte, amplía el papel de animación y coordinación de las regiones al instituir, bajo su responsabilidad, un Plan Regional de Desarrollo de la Formación Profesional de los jóvenes (PRDF). A diferencia de los esquemas anteriormente instituidos de manera segmentada, este plan pretende englobar al conjunto de los dispositivos de formación profesional existentes en un mismo procedimiento.

Este proceso de unificación por el PRDF coloca al poder político regional en el centro de una doble red de relaciones: por una parte, con los servicios del Estado en la región (representante del Ministerio de Educación y sus servicios) y con las organizaciones profesionales e interprofesionales presentes regionalmente; por otra, con

el conjunto de los actores de terreno: empresas de la red de recepción de públicos, establecimientos de enseñanza y de formación, representantes locales. Así, la región debería desempeñar a largo plazo un papel importante en materia de política de orientación de los jóvenes y de reestructuración de la oferta de formación profesional inicial y continua. Debería poder facilitar la construcción de itinerarios de jóvenes, en el acceso al empleo y a la calificación, mediante la puesta en sinergia del conjunto diversificado de los recursos educativos locales.

Un fuerte desafío de la ley quinquenal reside en la renovación del modo de intervención de los poderes públicos para una vinculación de las formaciones y los empleos. Una formación no es en sí misma creadora de empleos; sólo lo es en tanto lazo con prácticas de reclutamiento y formas de organización del trabajo susceptibles de valorizarla. Las empresas y las organizaciones de trabajo son las que aparecen aquí. En Francia, las empresas reservan menos del 15% de su reclutamiento a jóvenes en primera contratación (contra cerca de 50% en los países del Norte), lo que explica la fuerte tasa de desempleo de los jóvenes en Francia corresponda a un desempleo de inserción.

La acción regional y local ¿permitirá crear ajustes virtuosos entre los empleadores y los sistemas educativos? ¿Favorecerá una mayor articulación entre lógica educativa y lógica económica? ¿No se corre el

riesgo, al apostar exclusivamente a la gestión local de los ajustes entre las formaciones y los empleos, de inscribirse en el corto plazo únicamente y en modalidades de acciones inmediatas en detrimento de la definición y la prosecución de objetivos educativos de mediano plazo?

### BIBLIOGRAFÍA

- Brochier Damien, Causse Lise, Richard Antoine, Verdier Eric (1994), "Regional Policy and Innovation: a French Style Dual System", *Training & Employment* no. 17.
- *Formation Emploi* n° 27-28 (1989), "L'enseignement technique et professionnel. Repères dans l'histoire (1830-1960), julio diciembre, La Documentation française.
- Lichtenberger Y. (1993), "La décentralisation de la formation professionnelle : transfert de compétence et innovation", *Céreq, Coll. des Études* no. 64, noviembre.
- Remond B. (1992), "Décentralisation et formations professionnelles: un système équilibré", *Formation Emploi* no. 40, octubre-diciembre, La Documentation française.
- Thoenig J.-C. (1992), "La décentralisation 10 ans après", *Pouvoirs* no. 60.

## 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: *Vocational Training and the Role of the Regions in France. The Issues Involved in Decentralisation*, publicado en *Training & Employment*, Newsletter n° 20 del Céreq, verano 1995. Céreq: 10, place de la Joliette - BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02 / Piette: Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires