

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina

Ernesto Abdala



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina

Ernesto Abdala



Este documento fue preparado por Ernesto Abdala, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/ESCAP, “Strengthening the capacities of Latin America and Asia to develop and improve labour training systems and to protect workers against unemployment”, (ROA236-8).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3943

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Reseña histórica	9
II. Características generales de los SNFPC	13
A. El marco jurídico.....	13
B. Financiación de los SNFPC	14
C. Participación de los actores.....	16
III. Grupos vulnerables y los SNFPC	19
A. Juventud, formación y empleo	19
1. Modelo joven focalizado.....	20
2. Modelo Tercero o Integral	24
IV. Educación, formación profesional y trabajo decente	33
V. Evaluación de la capacitación laboral	37
VI. Conclusiones	41
A. La ruptura con el enfoque tradicional: lo que dejó el Modelo Focalizado	42
B. El modelo Integral: componentes que innovan y cuestionan	43
C. Lo público y lo privado en la formación	45
D. Educación y formación: búsqueda de un sistema articulado.....	46
E. Evaluación: rendición de cuentas y aprendizaje.....	48
F. Implicancias prácticas de la financiación.....	51
G. Intermediación laboral: instrumentos que refuerza la formación.....	51
H. La FP componente fundamental de la política de empleo.....	52
I. Reflexiones finales.....	53
Bibliografía	55
Serie Macroeconomía del Desarrollo números publicados	57

Cuadros

CUADRO 1	ASPIRACIONES Y CAMBIOS A NIVEL MACRO EN EL MUNDO DEL TRABAJO	10
CUADRO 2	ALGUNAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA	10
CUADRO 3	ALGUNOS PROGRAMAS DEL MODELO FOCALIZADO SEGÚN PAÍS Y FECHA DE INICIO.....	21
CUADRO 4	ALGUNOS PROGRAMAS DE LA TERCERA GENERACIÓN SEGÚN PAÍS.....	26

Recuadros

RECUADRO 1	NORMAS JURÍDICAS Y FORMACIÓN PROFESIONAL.....	14
RECUADRO 2	PRESUPUESTO ESTATAL VINCULADO A LOS SISTEMAS EDUCATIVOS	15
RECUADRO 3	ALGUNOS FACTORES PARA UN DIÁLOGO SOCIAL EXITOSO.....	17
RECUADRO 4	PROGRAMA PROJOVEN DE PERÚ	22
RECUADRO 5	URUGUAY: PROGRAMA PROJOVEN	23
RECUADRO 6	ALGUNOS OBSTÁCULOS PARA UNA CAPACITACIÓN LABORAL EFECTIVA CON GRUPOS VULNERABLES.....	24
RECUADRO 7	JÓVENES EN ACCIÓN	27
RECUADRO 8	CAPACITACIÓN PROFESIONAL DE JÓVENES CAMPESINOS, INDÍGENAS Y AFRO ECUATORIANOS DEL FEPP	28
RECUADRO 9	GÉNERO Y CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO.....	30
RECUADRO 10	JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY Y CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO. EL POLÍGONO INDUSTRIAL DON BOSCO EN EL SALVADOR	31
RECUADRO 11	EL AUMENTO DE LA COBERTURA NO PUEDE TENER COMO COSTO LA DISMINUCIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LA REGIÓN	34
RECUADRO 12	LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN	42
RECUADRO 13	ALGUNOS FACTORES QUE CONDICIONAN EL ÉXITO DE LAS NUEVAS INTERVENCIONES	44
RECUADRO 14	LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL.	46
RECUADRO 15	EVALUACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.	48
RECUADRO 16	MINISTERIO DE TRABAJO Y FORMACIÓN PROFESIONAL.....	53

Resumen

El empleo es el mecanismo de inserción e inclusión social por excelencia. La formación profesional y la capacitación tienen un rol preponderante en el aumento de la empleabilidad, considerada como las diferentes competencias generales y específicas, que permiten al individuo conseguir y mantener un empleo de calidad.

Las Instituciones de Formación Profesional (IFP) constituyen el pilar rector de la política de formación profesional, idealmente integrada a las iniciativas de los Ministerios de Trabajo. Por lo tanto, se concibe a la capacitación para el empleo como un componente fundamental (por su incidencia y magnitud de recursos) de toda política de empleo.

Las IFPs han desarrollado una sustantiva acumulación de conocimientos e innovaciones. Han dado respuestas a diferentes requerimientos en distintas etapas históricas. No es posible concebir una política de formación profesional eficiente sin estas Instituciones.

El presente documento analiza diferentes aspectos vinculados a los Sistemas Nacionales de Formación Profesional y Capacitación (SNFPC). Se abordan una reseña histórica de las IFPs, características generales de dichas Instituciones, la propuesta para los grupos vulnerables centrados en las juventudes, la educación formal y la evaluación de la capacitación para el empleo.

La formación es un componente fundamental para el desarrollo económico. Está claro que existe no solo un deber ético que por medio de la formación profesional se debe propiciar un acercamiento a la igualdad de oportunidades. Sino que también el aumento de la empleabilidad tiene un impacto en mayor productividad y ganancias para las empresas.

La formación profesional, liderada por las IFPs, tiene un rol central en la búsqueda del trabajo decente e inclusión social.

Introducción

El presente documento realiza un esbozo y se analizan algunos aspectos de los Sistemas Nacionales de Formación Profesional y Capacitación (SNFPC). Se abordan diversos temas que en parte explican y definen dichos sistemas.

En el primer apartado, se presenta una reseña histórica de las IFPs. Se describe el contexto que vio nacer a las IFP, luego se plantean cuáles son dichas instituciones y como respondieron en forma eficiente a su coyuntura histórica, para finalmente repasar los cambios en el mercado de trabajo que dejan sumamente exigidas a dichas instituciones.

En segundo término, se repasan algunas de las características generales de los SNFPC, describiendo los elementos que conformaron un “modelo latinoamericano de formación profesional”. Se esbozan el marco jurídico, la financiación y la participación de los actores.

En tercera instancia, se enfocan las propuestas de la formación profesional para los grupos vulnerables centralizado en las juventudes. Las experiencias de capacitación laboral para jóvenes seguramente son las más pertinentes para comprender el proceso de los diferentes modelos que transitó y transita la formación profesional, su análisis es sumamente ilustrativo.

Seguidamente, se abordan los aspectos centrados en la educación formal y su vínculo con la capacitación para el empleo.

En quinto término, se presentan diferentes características de la evaluación de impacto y su relación con la formación profesional.

Finalmente, el documento plantea una serie de conclusiones que invitan a la reflexión sobre las fortalezas y debilidades del proceso histórico, la actualidad y los retos futuros de los SNFPC, en su rol central de una política a la búsqueda de trabajo decente e inclusión social.

I. Reseña histórica

En este apartado se esboza una reseña histórica de las IFPs. Es sumamente trascendente comprender este proceso dado que son las instituciones que han permanecido a lo largo del tiempo, con pilares sólidos de tripartismo que le dan una importante influencia en el entramado público y en la definición de una política de formación profesional que necesariamente debe estar en el marco de una política de empleo.

El mercado laboral que produjo el nacimiento de las IFPs era sustantivamente diferente al que existe en la actualidad (ver cuadro 1).

También la demanda de formación eran otras que las actuales: no existía la necesidad de una formación a lo largo de la vida. La dinámica de cambio tecnológico era más bien lenta, protegida como estaban de la presión competitiva del comercio internacional. La educación formal a nivel terciario tenía como objetivo el ascenso en la estructura social.

A partir de la década de 1940 hicieron su aparición en el panorama de la Región las IFP, destinadas especialmente a atender las necesidades específicas de capacitación para el empleo con el objetivo explícito de cubrir el vacío dejado por el sistema educativo formal ante el proceso de industrialización (Abdala, 2013).

El comienzo se da con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil. Luego nacieron en los diferentes países Instituciones similares pero con características propias (ver cuadro 2).

Las IFP estuvieron destinadas especialmente a atender las necesidades específicas de capacitación para el empleo, con el objetivo explícito de cubrir el vacío dejado por el sistema educativo formal ante el proceso de industrialización.

Durante los años siguientes, la problemática de la educación y el trabajo en América Latina fue abordada fundamentalmente desde la formación profesional.

CUADRO 1
ASPIRACIONES Y CAMBIOS A NIVEL MACRO EN EL MUNDO DEL TRABAJO^a

Antes	Ahora
El crecimiento económico generaría los empleos necesarios.	El crecimiento económico puede o no generar empleos. Y en el caso de lograrlo, la distribución de los empleos de acuerdo a su calidad varía según los factores de exclusión.
El empleo estable, "de por vida" era la pauta general del mercado laboral.	Es normal que a lo largo de su vida laboral el individuo tenga muchos empleos. El estar ocupado se alterna con periodos de largo desempleo.
Desempleo era visto como un problema coyuntural	El desempleo se instala como un fenómeno estructural.
La mayor parte de los empleos son como trabajador dependiente.	Crece el emprendimiento o inserción por cuenta propia, subcontratado, etc.
Existía una tendencia al crecimiento del empleo en el sector industrial y una caída en el sector rural.	Cae el sector rural pero también el industrial y crecen los sectores de servicios y comercial como generadores de empleo.
Empleo público ocupa gran parte del empleo total	Disminuye el empleo público.
La población económicamente activa era predominantemente masculina	Las mujeres incrementan su participación económica, pero se mantienen las brechas de género en las características del empleo (salario, seguridad social, etc.). Mayor participación no implica mejores condiciones de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

^a En el cuadro 1 se presentan algunas características del mercado combinadas con aspiraciones de lo que era esperable a nivel del comportamiento del empleo

CUADRO 2
ALGUNAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN AMÉRICA LATINA

País	Institución	Año de creación
Argentina	INET	1995
Brasil	SENAI	1942
	SENAC	1946
	SENAR	1976
	SENAT	1993
	SENA	1957
Colombia	SENA	1957
Costa Rica	INA	1965
Chile	SENCE	1976
El Salvador	INSAFORP	1993
Guatemala	INTECAP	1972
Haití	INFP	1985
Honduras	INFOP	1972
Jamaica	Herat/NTA	1982
Nicaragua	INATEC	1991
Panamá	INAFORP	1993
Perú	SENATI	1961
	SENCICO	1977
República Dominicana	INFOTEP	1980
Trinidad y Tobago	NTA	1972
Venezuela (República Bolivariana de)	INCE	1959

Fuente: Elaboración Propia.

Las IFP se consolidaron técnicamente, definiendo un campo de acción propio, y ganaron un lugar reconocido y destacado en sus países. A partir de la década de 1960 se produjo también una importante expansión del nivel medio y de la universidad, sin una expansión similar de los mercados de trabajo.

Este desfase entre la oferta del sistema educativo y la demanda de puestos de trabajo no permitía cubrir la necesidad de mano de obra de nivel intermedio, con características específicas de capacitación tecnológica. En la década de 1980 se empezó a desarrollar un movimiento hacia la transformación del nivel medio de enseñanza, para coordinarlo con las necesidades del despegue económico que se preveía, con lo que se implantó en varios países el nivel medio profesionalizante.

Los programas de aprendizaje desarrollados por las IFP "...pueden considerarse como la primera política pública de formación y empleo destinada específicamente a los jóvenes..." (Casanova, 2004).

Adicionalmente, las limitaciones en el presupuesto de los Ministerios de Educación hacían imposible asumir una tarea que demandaba creatividad y dinamismo y que implicaba una pesada carga financiera.

Todos estos factores conjugados permiten comprender el surgimiento de las IFP.

II. Características generales de los SNFPC

Las IFPs constituyen el centro neurálgico de la institucionalidad en formación profesional de América Latina.

Es posible afirmar que existe un "modelo latinoamericano de IFP", "...históricamente, la formación profesional en la Región adoptó una serie de rasgos comunes y originales con respecto al resto del mundo. Estos rasgos consistieron en: i) la organización de la oferta de formación en torno a grandes instituciones nacionales o, en algunos casos, simultáneamente nacionales y sectoriales; ii) órganos de dirección tripartitos o multipartitos, y iii) esquemas de financiamiento basados en aportes sobre la nómina salarial de las empresas..." (CEPAL/OIT, 2013).

Se desarrollan aquí diferentes elementos en términos de financiamiento, estructura organizativa y el rol de los actores.

A. El marco jurídico

Se constata una gran disparidad en cuanto a las normas jurídicas que amparan las labores de las IFP. Así, en algunos casos se encuentran preceptos constitucionales que legislan en la materia; en otros, los parlamentos han sancionado leyes orgánicas que tratan el tema; adicionalmente, el régimen de la formación profesional está ordenado por Decretos Presidenciales; Resoluciones Superiores o Decretos-Ley.

En materia de legislación de la formación profesional se constatan, en líneas generales, dos períodos.

En primera instancia el lapso comprendido hasta la creación de las IFP en cada país, con dos ejes centrales: la enseñanza técnica y los contratos de aprendizaje (en la órbita del Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo respectivamente).

En segundo término con la creación de las IFP, surge el cuerpo legal que organiza institucionalidad de la capacitación para el empleo (rectoría, objetivos, campo de acción, etc.).

Una última consideración sobre el marco jurídico de la formación y de sus arreglos institucionales en la Región americana se relaciona con una falta de actualización de la legislación vigente.

RECUADRO 1 NORMAS JURÍDICAS Y FORMACIÓN PROFESIONAL

La heterogeneidad de normas jurídicas de diverso origen, naturaleza y cobertura que amparan a la formación y a las propias IFP dan lugar a conflictos de jurisdicción entre los ministerios de Trabajo y de Educación, cuando no a otras carteras o reparticiones oficiales que se ocupan de la promoción y bienestar social en general (y de los jóvenes, las mujeres y minorías diversas en particular) y aun los órganos máximos de planificación económica y social.

Héctor-Hugo Barbagelata ha clasificado las cuestiones de que trata la legislación sobre la formación de la siguiente manera:

- Cuestiones conceptuales, objetivos y medios de la formación profesional.
- Relaciones entre la formación profesional y la educación formal, atribuciones y responsabilidades del Estado, y derechos y deberes de los individuos a este respecto.
- Situación de la formación profesional en el cuadro de las relaciones laborales individuales y colectivas y contenido de los decretos y obligaciones de las partes a este respecto.
- Organización, funcionamiento y financiamiento del sistema nacional de formación profesional.
- Organización, cometidos y fines de las IFP.
- Reglamentación de los contratos de trabajo que incluyen en su objeto la formación profesional de la parte laboral (Contrato de Aprendizaje, contrato de trabajo en prácticas, pasantías, etc.).
- Certificación de las calificaciones ocupacionales.

Fuente: Ducci, M.A. (Coord.) OIT/Cinterfor. La formación profesional en el umbral de los 90. Volumen 1 y Volumen 2. Montevideo, BIRF; CIID; GTZ; BID, 1990.

Las normas jurídicas que amparan a las IFP y sus labores no reflejan cabalmente lo que en realidad se hace en la materia; en muchos países, los planes y programas de las IFP trascienden largamente los objetivos, finalidades y cometidos que la legislación les confiere. Efectivamente, las IFP abordan cuestiones no siempre contempladas por los legisladores en el momento de sanción de sus leyes orgánicas; actúan en campos y a través de modalidades que no fueron previstos originalmente. Por lo tanto, muchas veces la legislación no recoge las nuevas concepciones existentes en materia de formación, ni toma en consideración las innovaciones introducidas por la práctica de los organismos en estas últimas décadas.

B. Financiación de los SNFPC

Para la conformación y definición del “modelo latinoamericano de IFP” un aspecto fundamental es como se constituye y se instrumenta su componente financiero.

Es posible caracterizarlo rápidamente como recursos provenientes de tres fuentes: a) Principalmente aportes empresariales producto de un impuesto a la nomina salarial (oscila entre 0,5 y 2 %), b) Aporte de los trabajadores y c) Aportes extraordinarios del presupuesto nacional.

Este esquema de contribuciones, tiene en su filosofía que la mayor contribución en la formación profesional debe ser de responsabilidad de las empresas. Lo expuesto determina una fuerte incidencia en la práctica (aunque la mayoría de las IFPs estén dentro del organigrama público) de los empresarios en la conducción y definiciones estratégicas de las acciones de las IFPs. Este aspecto debería permitir también contar con un vínculo sumamente fluido con las empresas y las “señales del mercado” para definir las necesidades de capacitación laboral. El hecho que la contribución financiera de las empresas sea por medio de un impuesto, además de obligar a una inversión forzosa, garantiza la participación del Estado en las definiciones de la formación profesional.

Otro mecanismo de financiamiento esta determinado por los incentivos tributarios a las empresas, las mismas recuperan su inversión en capacitación al realizar sus declaraciones de impuestos. En América Latina y el Caribe el ejemplo más claro es Chile.

Adicionalmente a las fuentes fundamentales de financiación de las IFPs, también se encuentra otras: contratación de servicios de capacitación en el mercado; subsidios de capacitación a las empresas¹; subsidios a los trabajadores por medio de becas y financiamiento de programas específicos de capacitación laboral.

En el pasado los organismos multilaterales han realizado fuertes inversiones en programas de capacitación laboral en los países de la Región, un claro ejemplo de esto fueron los programas del “Modelo Joven”.

Además de que los recursos están garantizados se adaptan a los cambios en el mercado de trabajo: los aportes se ajustan a la cantidad de trabajadores en la economía formal.

El modelo parafiscal lleva a un debate sobre la categorización pública o privada de los recursos: son aportes privados pero por un mecanismo evidentemente estatal. Es posible definirlo como un modelo mixto: es un sector determinado (la formación profesional) financiado por mecanismos públicos pero con fondos de origen privado.

Se reconocen algunas diferencias en la puesta en marcha de estos sistemas. La experiencia pionera brasileña siempre tuvo sus IFPs (Sistema “S”) bajo la orbita privada. Sin embargo, en los otros países se administra por medio de organismos públicos, teniendo como columna vertebral instancias tripartitas para la toma de decisiones.

RECUADRO 2

PRESUPUESTO ESTATAL VINCULADO A LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

En Argentina, se disolvió el antiguo CONET y se transfirieron sus Centros de Formación Profesional a los gobiernos provinciales y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En reemplazo del CONET se creó el Instituto Nacional de Educación Tecnológica/ INET, responsable de la políticas de formación técnico-profesional de nivel nacional, desde donde se ha venido desarrollando la modalidad de educación básica y media técnica polimodal. Simultáneamente, se creó el Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CoNET), como organismo asesor del Ministro de Educación e integrado por representantes de empleadores, organizaciones sindicales, y de los Ministros de Trabajo y Economía.

El caso de Cuba, visto desde la perspectiva del financiamiento, reúne dos características especiales derivadas de la ideología subyacente a su sistema sociopolítico, que promueve intensamente la relación entre estudio y trabajo. De una parte, que la educación general y la capacitación técnica están fuertemente monopolizadas por el Estado, y de la otra, que los subsistemas de educación general, politécnica y laboral están íntimamente articulados. Uno de los objetivos centrales del sistema educativo es preparar una clase obrera productiva y, en consecuencia, cerca del 50% de los egresados del noveno grado ingresan a la educación técnico-vocacional, cuyo currículum y ejecución se desarrollan bajo estrecha coordinación de los educadores y las organizaciones de empleadores públicos.

Los sistemas educativos de países del Caribe anglófono (Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago, entre otros), han experimentado, bajo políticas concertadas desde el CARICOM, cambios muy intensos en sus sistemas de educación técnica y formación profesional, en un esfuerzo dirigidos a integrar sus sistemas tradicionales de educación técnica, generalmente derivados del modelo del Reino Unido, con nuevas modalidades de formación y capacitación laboral mucho más flexibles, orientadas al mercado y con estrecha participación de los sectores productivos. Su característica fundamental es que descansan en sistemas nacionales de normas ocupacionales y calificaciones profesionales, también bajo el modelo británico, lo que determina una diferencia fundamental con el enfoque de los otros sistemas planteados en varios países de América Latina, que se focalizan en la integración de las ofertas.

La entidad pionera de este movimiento es el HEART Trust de Jamaica, una de las National Training Agencies/ NTAs, que se han creado en varios de este grupo de países. HEART está ubicado institucionalmente en la esfera del Ministerio de Educación, y coordina sus relaciones con los sectores empresarial y laboral a través del Consejo Nacional de Educación Técnica y Formación, conocido como el NCTVET por su sigla en inglés. Otros arreglos institucionales análogos, en Barbados y Trinidad y Tobago se ubican en el ámbito de sus Ministerios de Trabajo.

Fuente: Ramírez 2002.

¹ Mediante los cuales se les reembolsa a estas los gastos de capacitación a través de subsidio directo o como crédito fiscal.

Con los cambios profundos del mercado de trabajo hubo una revisión del rol de las IFPs y ellas pasaron de instituciones casi monopólicas a rectoras y con mayor participación en la ejecución directa del sector privado (organismos, ONGs, etc.). Por ejemplo, esto fue el caso del SINAFOCAL de Paraguay, INA de Costa Rica, etc.

Los programas especiales de inversión social son otro mecanismo de financiación de la formación profesional, se caracterizan por estar focalizados en grupos vulnerables, sus recursos provienen generalmente de los Bancos Financieros Internacionales (BID, BM). Su campo de acción es muy diverso, pero especialmente han contado con fondos considerables los programas especializados de capacitación para jóvenes (“Modelo Joven”), los de recalificación de desempleados, y los de apoyo a la microempresa u otras formas de autoempleo. También es relevante los que, desde una perspectiva de género o de inversión en capital humano, se orientan a poblaciones específicas como las mujeres jefas de hogar, y que incluyen componentes de capacitación laboral o apoyo a la creación de microempresas.

Otro mecanismo de financiación es la inversión de recursos que deciden las empresas y empleados. Las primeras buscando el aumento de la productividad por medio de la devolución de impuestos, contribución parafiscales, etc.; los segundos en incrementar su empleabilidad² por medio de inversión personal de los trabajadores.

C. Participación de los actores

Es posible entender al diálogo social como “...todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales...” (Billorou, M, Pacheco, M, Vargas, 2011).

El diálogo social, las instancias tripartitas sólidas “...producen reformas económicas que compaginan la eficiencia y la equidad...”. Y cuando las negociaciones tripartitas no modifican fundamentalmente el contenido de las reformas orientadas al mercado centran “la atención hacia cuestiones relacionadas con la equidad ...”. El diálogo social hace posible que los programas y reformas “ sean políticamente más sostenibles”. Por lo tanto, “... un tripartismo fuerte puede ayudar a los países a negociar las presiones de la globalización y conseguir un crecimiento socialmente más equilibrado...” (Fraile, 2014).

La formación profesional constituye un tema muy propicio para el diálogo social. Ya que combina diferentes objetivos prioritarios para los diversos actores. “...Para los trabajadores, la capacitación y/o formación profesional debe continuar desarrollando, ampliando y diversificando conocimiento y habilidades para desempeñarse en una actividad productiva en una manera que genera satisfacción y perspectivas de una trayectoria laboral ascendente...” (Weller, 2011). Adicionalmente, como plantea OIT/CINTERFOR “...La formación profesional y el aprendizaje son pilares fundamentales para el empleo de los trabajadores y contribuyen con el desarrollo empresarial sostenible. Estos cometidos están ligados con los ODM, en especial los relativos a la reducción de la pobreza...” (Billorou, M, Pacheco, M, Vargas, 2011).

Uno de los principales pilares del modelo latinoamericano de Formación Profesional lo constituye el componente tripartito y la participación de los actores en la dinámica institucional de las IFP. Las IFPs cuentan con consejos asesores tripartitos en sus esquemas de gobernanza y sin duda son un importante punto de apoyo para el logro de los objetivos.

En América Latina se constatan numerosos espacios de promoción del diálogo social sobre formación profesional. En gran parte, estimulado por el mandato presente en las diversas leyes de la mayoría de las instituciones oficiales de formación profesional.

² El término “empleabilidad” se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan las capacidades de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo (OIT, 2005).

Sin duda, el diálogo social constituye un valioso instrumento para facilitar el aumento de la pertinencia, relevancia y calidad de las acciones en formación para el empleo. Sin embargo, se observan diferentes niveles de involucramiento en las etapas de proceso de políticas y programas. Es preciso la participación activa de los trabajadores, empresarios y gobiernos no solo en el diseño, también en la ejecución, rediseño, monitoreo y evaluación.

“...Es fundamental contar con el apoyo de los interlocutores sociales en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias de educación y formación...” (Billorou, M, Pacheco, M, Vargas, 2011).

Seguramente, el punto neurálgico está constituido en superar algunas contradicciones y garantizar cuestiones prácticas (recuadro 3). A modo de ejemplos, por un lado, la empleabilidad del trabajador y su compatibilidad con el aumento de la productividad en un círculo virtuoso. Por otra parte, que la política pública logre garantizar la formación continua de calidad para los integrantes de la PEA. La base para lograr garantizar derechos y superar contradicciones es el diálogo social, instrumento por excelencia para lograr acuerdos en el mediano y largo plazo que permitan construir políticas de Estado.

RECUADRO 3 ALGUNOS FACTORES PARA UN DIÁLOGO SOCIAL EXITOSO

Un diálogo social exitoso depende de una serie de factores, entre ellos se puede mencionar:

El diálogo sólo puede ser genuino e idóneo en contextos políticos democráticos, en los que se reconozca la diversidad de opiniones e intereses en un marco de pluralismo que promueva la práctica del diálogo.

- El diálogo requiere que existan organizaciones sindicales y de empleadores en pleno goce de la libertad sindical en todas sus expresiones, autónomas, representativas y fuertes, con presencia en todos los niveles de actividad, y con capacidad y voluntad para dialogar y cumplir lo convenido. También es necesario que el correspondiente sistema de relaciones de trabajo sea democrático, moderno y desarrollado.

- La eficacia del diálogo y de sus resultados también se vincula estrechamente con la apropiada representación y representatividad de los colectivos sociales que dialogan, la que debe ser medida en forma confiable.

- Junto con la existencia de voluntad política que priorice el diálogo, las partes que dialogan deben tener confianza en el proceso de diálogo y comprometerse a participar en él con lealtad, buena fe, a la vez que dispuestas a encontrar acuerdos.

- Las partes deben poseer capacidad técnica (propia o asistida) para participar en el diálogo y para cumplir y hacer cumplir lo pactado, por lo que deben tener acceso a la formación, información y asesoría especializada.

- La idoneidad y eficacia del diálogo social son mayores en la medida en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores que participan en el diálogo consensuen apropiadamente lo atinente a la composición de la agenda, la fijación del nivel, y la identificación de los sujetos llamados a participar en el diálogo.

- No resulta apropiada la determinación exclusiva y excluyente de sólo un nivel para el diálogo social. Por el contrario, ese diálogo será más eficaz si puede tener lugar en diferentes niveles, incluidos el de la empresa y el internacional.

Las materias objeto del diálogo deben ser determinadas por las partes. Tal acuerdo puede consistir en la adhesión a contenidos temáticos predeterminados al iniciarse el proceso dialogador.

- Una coyuntura económica positiva favorece el diálogo social.

- La eficaz implantación del diálogo se facilita con su institucionalización mediante la existencia de estructuras permanentes que lo promuevan, le den un marco físico, procesal y de apoyo técnico, y favorezcan la apropiada concreción de los posibles resultados del diálogo mediante actividades de seguimiento y asesoramiento que sean necesarias. Sin embargo, la existencia de instancias institucionalizadas no conlleva automáticamente el funcionamiento eficaz de ellas.

Fuente: Weller, 2011.

El diálogo social permite a los trabajadores el lograr tener una incidencia real en qué y cómo capacitar, por lo tanto en sus opciones de especializaciones laborales. Esto toma mayor importancia cuando el sistema de formación profesional está centrado en función de las necesidades y decisiones de las empresas.

Muchas veces se otorga especial énfasis al involucramiento de los empresarios en el marco del diálogo social, pero se debe equilibrar con la participación activa de los trabajadores por medio de sus sindicatos. Inclusive ampliando a otros sectores para fortalecer la legitimidad de las acciones y llevar adelante una rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto.

La participación de los tres actores (Gobierno, empresarios y sindicatos) permitió a la formación profesional el logro de acuerdos y legitimidad que dieron sustentabilidad de políticas en el mediano y largo plazo.

III. Grupos vulnerables y los SNFPC

Seguidamente se centra el análisis en las propuestas para los grupos vulnerables desde los Sistemas Nacionales de Formación Profesional y Capacitación Laboral tomando como referencia a los jóvenes.

En los programas para las juventudes es donde con mayor claridad es posible evidenciar los cambios que tuvo la formación profesional en la Región.

Seguramente, es uno de los grupos donde mayor cantidad de recursos se han invertido, aunque todavía sean modestos para la magnitud y heterogeneidad del desafío del déficit de trabajo decente de las juventudes.

Probablemente por lo anterior, las propuestas para los jóvenes permiten visualizar a lo largo del tiempo los cambios en la concepción, rol y funciones de la formación profesional. Efectivamente, la oferta en programas para jóvenes es sumamente ilustrativa de las transformaciones del mercado de trabajo y como la capacitación para el empleo fue generando respuestas frente a un escenario sumamente dinámico. Por tal motivo, se han seleccionado para analizar con mayor detenimiento en el presente documento.

A. Juventud, formación y empleo

En la capacitación laboral para jóvenes es posible caracterizar tres modelos que acompañan diferentes etapas de la Institucionalidad en la Formación Profesional:

- El primero denominado “tradicional o de Instituciones Formación Profesional”, es aquel vinculable al período que va desde el nacimiento de las IFPs, incluyendo la etapa de sustitución de importaciones, el apogeo del sistema de aprendizaje. Este modelo ya se analizó en el apartado sobre reseña histórica de las IFP del presente documento.
- El segundo llamado “modelo joven” y tiene que ver con un tipo de programa que nace en Chile y se extiende a gran parte de la Región. Impulsando una nueva institucionalidad y planteando renovación en algunos aspectos que las IFPS habían quedado sumamente exigidas para dar respuestas adecuadas a los cambios del mercado de trabajo.
- El tercero denominado “tercera generación o modelo integral” donde se afianzan diversos actores en la formación profesional y se apunta a dar respuestas más completas y sostenibles.

Es posible reconocer varios elementos innovadores de un modelo integral todavía en construcción pero que implica sin duda un salto cualitativo respecto al modelo anterior.

En el apartado de reseña histórica del presente documento se esbozaron las características pertenecientes al primer modelo, seguidamente son analizados el modelo joven y el integral, haciendo referencias al modelo primero o tradicional.

Este repaso permite ver claramente la evolución de la formación profesional sus características, innovaciones y limitaciones en las últimas décadas en América Latina.

1. Modelo joven focalizado

Durante la década de los noventa, debido a que se contó con el apoyo financiero de organismos multilaterales se empieza a ejecutar una nueva generación de políticas de formación para el empleo de jóvenes, intentando dar mayor flexibilidad y llegada a la poblaciones más vulnerables (Abdala, 2013). Los Ministerios de Trabajo (en la mayoría de los casos) tienen una participación activa en el diseño y/o ejecución del “Modelo Focalizado” (MF).

El Modelo Focalizado representa un cambio en el papel del Estado: éste adopta un papel subsidiario, abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control. También resulta delegada la cuestión acerca de la pertinencia de las diversas acciones, orientada por las denominadas “señales de mercado”.

El MF parte de una visión crítica del Modelo Tradicional y de los sistemas públicos de formación profesional³, propone un sistema alternativo caracterizado por:

- Sostener que la capacitación laboral debe ser flexible, y orientada por la demanda de trabajo.
- Considerar que el financiamiento público debe pasar a programas focalizados en grupos sociales desfavorecidos.
- Separar el diseño, la coordinación, la supervisión y la evaluación, de la ejecución, considerando que mientras las primeras tareas corresponden al Estado, la segunda debe quedar en manos de instituciones públicas y privadas.

Un aspecto innovador del MF es la introducción de un componente dirigido a garantizar la equidad de género. Las metas incluían la participación de mujeres en alrededor el 50% de los beneficiarios; se preveían mecanismos de apoyos especiales para las mujeres con hijos y se promueve la participación de las mujeres en cursos que rompen con el estereotipo de género.

Con respecto al contexto institucional bajo el cual se diseñó y operó inicialmente el “Modelo Focalizado”, fue el de los programas que, bajo la forma de Fondos de Inversión Social (FIS), surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste estructural y de apertura al comercio de las economías de la Región, con sus correspondientes procesos de reorganización de los servicios sociales estatales, que se han adelantado en los años setenta (para el caso de Chile) y posteriormente durante los ochenta y principios de los noventa en la gran mayoría de países de la Región.

El MF se implementó en distintos países de América Latina. Si bien el modelo inicial comenzó aplicándose en Chile, se extendió con cierta rapidez y con algunas adaptaciones a las realidades nacionales a varios países de la Región (ver cuadro 3).

³ Las críticas se centraron en su inadecuación a las demandas de competencias del mercado de trabajo, debido a su tendencia a ofertar capacitación más allá del análisis de la demanda de trabajadores. Otras de las críticas es no haber reformulado la capacitación a partir del cambio que se produjo en su público con el aumento de las tasas de escolarización.

CUADRO 3
ALGUNOS PROGRAMAS DEL MODELO FOCALIZADO SEGÚN PAÍS Y FECHA DE INICIO^a

Nombre del Programa	País	Año de inicio
Chile Joven	Chile	1993
Opción Joven/Projoven	Uruguay	1994
Proyecto Joven	Argentina	1997
Projoven	Perú	1995
Quisqueya Joven/ Juventud y Empleo	República Dominicana	1996
Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes/ Jóvenes en Acción	Colombia	1996

Fuente: Elaboración propia.

^a En este documento se esbozan algunos solamente, por información detallada de cada uno ellos ingresar a la plataforma virtual del curso

En la implementación del Modelo Focalizado, para proveer la oferta formativa se convoca a instituciones capacitadoras a participar en licitaciones de cursos diseñados por ellas mismas. Mayoritariamente, se trata de cursos de capacitación a nivel de semi-calificación, que incluyen pasantías⁴ en empresas del sector formal. Estos cursos se dirigen a jóvenes desempleados, apoyándose en el mecanismo de autofocalización de la población objetivo. Los jóvenes reciben becas por su participación en el programa.

Podemos afirmar que es limitada la participación que tienen en la administración y ejecución de estos programas los Ministerios de Educación y/o las IFP. Pero reconociendo que cuando se avanza en su institucionalización quedan vinculados a los Ministerios de Trabajo (Abdala, 2009).

Los principales ejes a partir de los cuales se estructura el Modelo Focalizado son los siguientes:

a) Pertinencia de la capacitación con relación al mercado de trabajo

Se debe ofrecer una capacitación laboral que esté vinculada con reales oportunidades de empleo dependiente o actividad productiva independiente. Ello exige que las acciones de los programas respondan a señales objetivas de demanda en el mercado de trabajo y no necesariamente a la capacidad instalada de las entidades oferentes de la capacitación. Para ello se adopta como indicador la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas o proyectos específicos.

b) Articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial

El Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas. La ejecución se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo al fortalecimiento institucional por parte del ente administrador, para desarrollar su capacidad operativa, técnica y administrativa (Abdala, 2004).

El sector empresarial aporta espacios de práctica laboral y hacerlo suministra señales de pertinencia a la capacitación ofrecida.

c) Autofocalización de los beneficiarios

El diseño de las acciones y en particular de los aspectos críticos del modelo operativo, tales como ubicación geográfica de los servicios, duración del paquete de capacitación y práctica laboral, nivel de calificación obtenido, condiciones de la práctica laboral, monto del subsidio, etc., deben hacerse de manera que los programas sean atractivo.

d) Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores

Para regular las expectativas de población objetivo, organismos capacitadores y empresas potencialmente empleadoras, el modelo requiere de una consulta cuidadosa y permanente de sus motivaciones y expectativas. A partir de este conocimiento se debe ejecutar una fuerte estrategia de

⁴ Se entiende por pasantía al periodo dentro de la formación de practica laboral en un lugar de trabajo.

promoción social, factor clave para el logro de los niveles de participación, compromiso y desempeño necesarios en todos ellos.

e) Ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado

Mediante la invitación a registro y concurso para muchos potenciales oferentes, se persigue la máxima flexibilidad y desconcentración en la oferta de servicios de capacitación. Por medio del mecanismo de licitación se espera obtener óptimas relaciones costo beneficio, por cuanto se califican las propuestas con base a criterios técnicos y financieros dentro de un marco de parámetros que debe ser cuidadosamente elaborado y permanentemente ajustado por los administradores de los programas, con base en la experiencia.

RECUADRO 4 PROGRAMA PROJOVEN DE PERÚ

En Perú se creó el Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven. La ejecución del programa, para cuya gestión se armó una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a través del Viceministerio de Promoción Social.

El Programa ProJoven proporciona capacitación y experiencia laboral a jóvenes de escasos recursos en ocupaciones específicas demandadas por el sector productivo, al nivel de semicalificación. De este modo, se apunta a enfrentar el problema que se deriva de la baja inserción de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo. En su diseño, se ha previsto alcanzar a 150.000 beneficiarios a lo largo de un período de cinco años. El programa está orientado a jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos, con bajo nivel de instrucción, con escasa o nula experiencia laboral y que se encuentren desempleados o subempleados. De forma particular, ProJoven busca concentrarse en la población joven urbana en situación de marginación, la que padece las mayores dificultades para insertarse laboralmente.

Para brindar a los jóvenes beneficiarios la capacitación y experiencia laboral en ocupaciones específicas, ProJoven, selecciona a Entidades de Capacitación (ECAP) públicas y privadas, a través de un proceso de precalificación que evalúa, entre otros aspectos: la experiencia de capacitación previa de la ECAP, su capacidad administrativa, de gestión y el nivel de los recursos humanos. Aquéllas que cumplen con los requisitos previamente establecidos forman parte del Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), que las habilita para presentar propuestas de cursos en las licitaciones que el Programa convoca.

El Programa busca orientarse por la demanda del sector productivo peruano y opera convocando a las Entidades de Capacitación, precalificadas e inscritas en el RECAP, a participar en concursos públicos para que organicen e implementen cursos de capacitación, especialmente diseñados de acuerdo a los requerimientos del sector empresarial y en función de las características de los jóvenes beneficiarios.

Mediante procesos de licitación pública, ProJoven selecciona y contrata los cursos de capacitación para ocupaciones específicas de nivel de semicalificación cuya demanda esté comprobada en el mercado. Esto último se hace mediante "cartas de intención" que suscriben las empresas que ofrecen prácticas laborales, las que deben ser presentadas por las entidades de capacitación acompañando la oferta presentada. La selección de cursos se establece en función de criterios de calidad técnica y precio. A través de estos procesos, que se convocan periódicamente, se estimula la competencia entre las diversas entidades de capacitación, propendiendo así al logro de altos estándares de calidad y precios competitivos.

Los cursos de capacitación tienen como objetivo lograr que los jóvenes participantes adquieran habilidades y competencias básicas para desempeñarse en una ocupación específica al nivel de calificación inicial o semicalificación. Estos cursos comprenden dos fases: una denominada de formación técnica a desarrollarse en las ECAP y, otra, de práctica laboral a realizarse en empresa.

Fuente: Elaboración propia.

f) Organización Institucional

Los Programas son administrados desde una Unidad Coordinadora Central (UCC), establecida generalmente como grupo interdisciplinario ad hoc, ubicada en un Fondo de Inversión Social, un Ministerio u otra unidad administrativa del gobierno central. La UCC responde a un Consejo Directivo o entidad similar, en donde se espera que tengan asiento representantes de las diversas instancias del sector público involucradas así como de otros actores claves del Programa, señaladamente los empresarios vinculados a la misma como agentes de práctica laboral y como potenciales contratantes finales de los egresados.

g) Descripción operativa del modelo

El servicio básico ofrecido a los usuarios consiste en un paquete de capacitación y prácticas laborales. El componente de capacitación laboral está dirigido a desarrollar un nivel de semicalificación en un oficio específico.

El componente de práctica laboral debe ser realizado en una empresa que ha sido comprometida para tal fin por la entidad ejecutora de la capacitación y debe corresponder al oficio en el cual se dio la capacitación. La empresa asume un papel co-formador, bajo la supervisión y responsabilidad de la entidad ejecutora. En algunas variantes, orientadas al autoempleo, la fase de práctica laboral se sustituye por la ejecución supervisada de un proyecto productivo independiente.

RECUADRO 5 URUGUAY: PROGRAMA PROJOVEN

En Uruguay, se resuelve poner en funcionamiento el Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes, PROJOVEN, en el marco de un acuerdo interinstitucional de los Ministerios de Educación y Cultura (representado por el Instituto Nacional de la Juventud) y de Trabajo y Seguridad Social (representado por la Dirección Nacional de Empleo). Se financia con recursos aportados por trabajadores y empresarios del sector privado al Fondo de Reconversión Laboral (FRL) que administra la JUNAE (Junta Nacional de Empleo), un organismo de integración tripartita (con representación de trabajadores, empleadores y gobierno) que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La gestión está a cargo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con sede en el Instituto Nacional de la Juventud.

PROJOVEN es uno de varios programas descentralizados de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) para promover el empleo, con fondos administrados por la JUNAE.

Los principales objetivos de PROJOVEN son apoyar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de capacitación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo.

Los objetivos específicos del Programa son:

Fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo.

Apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo de las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo.

Cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y ofrecerles una primera experiencia laboral.

Fuente: Elaboración propia.

h) Las entidades ejecutoras

Las ejecutoras directas de los servicios de capacitación son entidades o empresas públicas o privadas las que son llamadas mediante convocatorias públicas a inscribirse en un Registro Nacional administrado por la Unidad Coordinadora Central (UCC). Para ingresar al registro se debe demostrar el cumplimiento de unos requisitos de experiencia, capacidad técnica y operativa, solvencia económica, etc. A las entidades inscritas en el registro posteriormente se les invita a presentar propuestas en licitaciones públicas, de las que eventualmente deriva la contratación de sus servicios.

i) Selección de usuarios y de actividades de capacitación

La selección de candidatos es realizada mediante procesos de identificación, selección y canalización que son responsabilidad de las entidades estatales responsables del Programa, siempre en estrecha relación con entidades territoriales. La selección final de usuarios es realizada por las Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECAS).

j) La estrategia pedagógica

En este terreno, y en correspondencia con el diagnóstico hecho sobre la población meta y la caracterización de su situación de desempleo estructural, se plantean los siguientes criterios:

- La capacitación laboral debe tener un alto contenido práctico.

- En algunos casos se plantea como opcional la posibilidad de incorporar actividades remediales de carencias de formación básica: lecto-escritura, matemáticas, pensamiento lógico.
- La etapa de práctica laboral debe conservar su naturaleza formativa, por lo que las empresas deben asumir responsabilidades en este sentido y las Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECAS) deben supervisar su cumplimiento.

2. Modelo Tercero o Integral

El Modelo Focalizado implicó varias innovaciones pero tuvo varias deficiencias. Por ejemplo, en la época de su implementación a nivel de la formación profesional "...Si bien se amplió en forma significativa la oferta disponible, en no pocos casos ello dio lugar a situaciones de fragmentación de esa misma oferta y a dar cierto énfasis a cursos de corta duración con poco impacto en la empleabilidad y las condiciones de trabajo, que además no se articularon efectivamente en el desarrollo de itinerarios formativos..." (CEPAL/OIT 2013).

Seguidamente se presenta el Modelo Integral o de Tercera Generación. Si bien no se trata estrictamente de una secuencia temporal, la comparación con la propuesta del Modelo Focalizado permite caracterizar una tercera generación de programas que erigen sus componentes principales como respuesta a algunos aspectos que aquel modelo parece haber subatendido. En este sentido, varios programas ampliaron el área de atención de los jóvenes de bajos recursos procurando abarcar no sólo la esfera del empleo sino también el entorno sicosocial. Dando respuesta a los problemas que presentan la inserción laboral y social de grupos vulnerables (ver recuadro 6).

RECUADRO 6 ALGUNOS OBSTÁCULOS PARA UNA CAPACITACIÓN LABORAL EFECTIVA CON GRUPOS VULNERABLES

Los grupos vulnerables suelen tener bajos niveles de educación y la experiencia muestra que es difícil que la capacitación compense las brechas correspondientes.

- Los grupos vulnerables generalmente no están representados en los procesos de toma de decisiones sobre el contenido y los mecanismos de capacitación. Esta falta de "voz" puede incidir en que los contenidos no son pertinentes para sus necesidades.
- Los grupos vulnerables suelen tener problemas de empleabilidad que van más allá de la falta de conocimiento y destrezas relacionados con los procesos productivos. Específicamente suelen tener poco capital cultural, lo que obstaculiza su acceso a un empleo productivo, aun si tendrían las habilidades técnicas para ejercerlo. Por lo tanto, la capacitación de los grupos vulnerables debe asumir este reto adicional.
- Los grupos vulnerables también suelen estar en desventaja en términos de capital social. Un mecanismo clave para compensar esta desventaja es la información, tanto de los vulnerables respecto a la información relevante sobre una posible inserción laboral como para posibles empleadores sobre sus conocimientos y habilidades. Es un reto especial para la institucionalidad laboral cerrar estas brechas.
- La capacitación de grupos vulnerables suele enfrentar problemas especiales de comunicación, tanto con el reto de desarrollar un lenguaje adecuado como respecto a necesidades específicas de minorías étnicas.
- Por la debilidad de las principales instituciones en la capacitación y formación de los grupos vulnerables, en muchos países organismos no gubernamentales están tratando de satisfacer las necesidades correspondientes. Si bien muchos de estos ONG están trabajando con respuestas ingeniosas a muchos de los retos nombrados previamente, si no están integrados en los sistemas nacionales capacitación y formación profesional existe el riesgo de una elevada dispersión, de una falta de reconocimiento y de una pérdida de aprendizaje cuando una ONG se retira de un país dado.

Fuente: Weller, 2011.

El supuesto que está por detrás de las propuestas de esta tercera generación de programas es que no basta la capacitación y la práctica laboral para que el joven pueda lograr una efectiva integración social y asegurarle un nivel de empleabilidad que rompa los círculos de pobreza, sino que es necesario un mayor nivel de "contención", en términos de las dimensiones que determinan la vulnerabilidad de estos jóvenes.

Algunas instituciones fueron pioneras en América Latina en el intento por desarrollar un modelo de capacitación especialmente adecuado a los jóvenes desempleados de sectores de pobreza estructural. Entre los aportes de este tipo de experiencias se destacan:

- Una conceptualización amplia de la formación profesional, incluyendo formación personal y social.
- La incorporación de otras actividades formativas generales como deportes, artes, etc. que promueven la organización social de los jóvenes.
- El desarrollo de programas de formación de formadores.
- La puesta en práctica de estrategias de retención centradas en el vínculo personalizado que se establece con los jóvenes.
- Contemplar que la capacitación técnica y la alternancia, si bien necesarias, no son suficientes para habilitar a los jóvenes pobres.
- Estos jóvenes son desertores del sistema de enseñanza formal (con pocos años de educación media, en el mejor de los casos) y tampoco cuentan con las redes sociales para obtener un trabajo.
- La incorporación de un componente de acompañamiento y de orientación personal y laboral sustantivo, especialmente adecuados para el tipo de población atendida, aunque sean difíciles y costosos de replicar en programas de mayor escala. La formación social, la orientación socio laboral junto a estrategias de desarrollo de competencias sociales que resultan necesarias tanto para la vida ciudadana como para la laboral.

Llegado a este punto es importante ilustrar por medio de algunos programas en ejecución, distintos aspectos de un tercer modelo que se encuentra en construcción.

Entre las experiencias se distinguen variantes de objetivos, herramientas metodológicas, población objetivo y formación, pero con el común denominador de mejorar la empleabilidad de estos grupos de jóvenes y proponer diversos aspectos en el diseño que buscan solucionar las deficiencias del Modelo Joven.

Por lo tanto, con este Tercer Modelo los programas desarrollados en América Latina y el Caribe han realizado avances significativos en la búsqueda de un nuevo modelo en capacitación laboral para las juventudes, con innovadores arreglos referidos a la elaboración, ejecución, aprendizaje y retroalimentación.

Interesa aquí subrayar las apreciaciones innovadoras que pueden derivar en propuestas interesantes, sistematizando el legado histórico de actores públicos en el ámbito nacional que han acuñado directrices teóricas y metodológicas relevantes.

Los proyectos que se presentan en el cuadro 4, dan cuenta del importante esfuerzo que se viene desarrollando en la Región como aporte para un modelo de inclusión laboral y social con referencias claras al concepto de ciudadanía en sus diseños, teniendo en cuenta, no sólo las exigencias del mercado de trabajo sino también la realidad de los jóvenes y sus propias demandas.

La secuencia de Modelos no es estricta, existen elementos que conviven en la transición de uno a otro. Por ejemplo, en el recuadro 7, se describe el programa Jóvenes en Acción del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia. Es interesante la experiencia pues surge desde el modelo focalizado y cuando pasa a la órbita del SENA se incorporan elementos del modelo de tercera generación, como el proyecto de vida que deben elaborar los jóvenes beneficiarios.

El Modelo Tercero o Integral, puede ser descripto por medio de algunos aspectos que constituyen ejes del mismo y que seguidamente se desarrollan, a saber: a) formación integral, b) alianzas locales, c) la formación educativa, técnica y laboral, d) lo primordial de lo focal-local, e) la participación como elemento conducente y f) formación con grupos en las fronteras sociales.

CUADRO 4
ALGUNOS PROGRAMAS DE LA TERCERA GENERACIÓN SEGÚN PAÍS^a

Programas	País
Navegar Sur	Argentina
Alternativas de inclusión social	Brasil
AXE	Brasil
La Escuela Gaspar Melchor de Jovellanos	Cuba
Grupo Social FEPP, Escuela de Formación Empresarial	Ecuador
Jóvenes Desmovilizados	Colombia
Jóvenes en Acción	Colombia
Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afro ecuatorianos del FEPP	Ecuador
Polígono Industrial de Don Bosco	El Salvador
La Comuna	México
CAPLAB	Perú
Movimiento Tacurú	Uruguay

Fuente: Elaboración propia.

^a En este documento se esbozan algunos solamente, por información detallada ingresar al observatorio de experiencias en la plataforma virtual del curso.

a) La formación integral

Las competencias, capacidades, talentos y destrezas que hoy se valoran como elementales para la integración en la vida social, laboral y económica han sido modificados sustancialmente, la devaluación de las credenciales educativas: cambios en el perfil de los trabajadores y la elevación de requisitos de acceso al mercado de trabajo.

En los programas La Comuna (México), Alternativas de Inclusión Social (Brasil) y Navegar Sur (Argentina) se hace mención a la importancia de atribuir a los procesos y ofertas educativas y de formación, un carácter integral. Un proyecto de formación y capacitación integral en este contexto significa una propuesta sistemática que aglutina y contempla todos los aspectos constitutivos de la vida de los jóvenes.

Pese a la proximidad existente entre los objetivos de la formación y la capacitación y las demandas locales del mercado de trabajo (o bien de las instancias de empleo), dicho proceso formativo en el caso de los proyectos aquí analizados, no se limita sólo a desplegar efectivamente competencias, sino que por el contrario, esta instancia de formación vincula otros aspectos importantes para la integración social, acentuando por ejemplo, los valores de la equidad, el género, la ciudadanía, etc.

b) Alianzas locales

A continuación es importante destacar que si bien la mayoría de los programas coinciden en señalar a las alianzas locales e interinstitucionales como elemento fundamental para su desarrollo (y en muchos de los casos la fuente de su éxito), en el caso específico de los proyectos formativos laborales CAPLAB (Perú), Movimiento Tacurú (Uruguay) y la Escuela Gaspar Melchor de Jovellanos (Cuba), este aspecto resulta más relevante y claro de percibir.

La inclusión de nuevos actores sociales capaces de asumir y llevar adelante un rol estratégico en el campo de la formación, atención y capacitación juvenil, en la actualidad detenta un lugar determinante en la agenda política. Con fines formativos laborales: CAPLAB y Tacurú con empresas y sectores estratégicos vinculados con el mundo del empleo.

Las alianzas se inscriben como redes que se conforman en las comunidades locales entre distintos referentes civiles y comunitarios.

Los diferentes actores que participan de esta red conforman un núcleo operativo desde donde es posible la articulación de acciones a los fines de desarrollar un proyecto de formación y asistencia

juvenil capaz de articularse con las fortalezas locales, y en este sentido se cree en lo plausible de potenciar los recursos técnicos y humanos e infraestructurales disponibles.

RECUADRO 7 JÓVENES EN ACCIÓN

Jóvenes en Acción es un programa del Gobierno de Colombia que funcionó primero por fuera de la órbita del SENA pero, con el objetivo de fortalecerlo, en el año 2004 quedó bajo la dirección de esta IFP.

La Red de Apoyo Social, como parte de la Estrategia de Recuperación Económica y Social del Gobierno Nacional, por medio del programa “Jóvenes en Acción”, intenta disminuir los niveles de exclusión laboral de los jóvenes.

Tiene por objeto mejorar la empleabilidad y posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes desempleados entre 18 y 25 años, a través de acciones de formación para el trabajo, formación laboral en un oficio y práctica laboral en empresas legalmente constituidas.

Algunos de los aspectos destacables de la experiencia: Coordinación interinstitucional; diseño curricular de los cursos basados en las demandas del mercado; prácticas en las empresas para los jóvenes; generar un proceso de mejoramiento de las habilidades básicas sociales y transversales del joven para mejorar su empleabilidad: capacidad de vinculación y desempeño laborales.

No es un programa de empleo, sino de empleabilidad, es decir, la formación laboral que reciben los beneficiarios, es un proceso a través del cual desarrollan conocimientos, habilidades, destrezas y valores para desempeñarse productivamente en la vida, el trabajo y la sociedad.

El proceso de formación está conformado por dos fases:

- Fase Lectiva
- Fase de Práctica Laboral desarrollada en empresas legalmente constituidas.

A estas dos fases se suma un componente transversal, el Componente Proyecto de Vida que se realiza en el transcurso de las dos Fases mencionadas y busca aportar al desarrollo humano integral de los beneficiarios del Programa.

Los encargados de hacer la capacitación son entidades externas al SENA, llamadas Entidades de Capacitación Adjudicatarias (ECAS).

La capacitación consiste en cursos en oficios semicalificados durante seis meses. Los jóvenes reciben un apoyo económico para alimentación y transporte durante los seis meses de duración de la formación que es reforzado en el caso de las mujeres que tengan hijos menores de 7 años. A su vez, los beneficiarios cuentan con seguro de responsabilidad civil y accidentes laborales.

El SENA desarrolla mecanismos ágiles para facilitar el reconocimiento y la validación de la formación obtenida por los beneficiarios del Programa de manera que ellos puedan vincularse a las distintas ofertas de su cadena formativa.

Se han establecido acuerdos con los gobiernos locales y Cajas de Compensación Familiar (CJF) para que ellos faciliten la vinculación posterior de los egresados del programa que no han completado el nivel medio de la educación formal, a sistemas educación compensatoria de adultos.

Fuente: Elaboración propia.

La intervención de estos nuevos actores sociales en la confección de acciones formativas orientadas a los jóvenes se produce de modo horizontal y democrático, aunque la cohesión de intereses no siempre suele ser una resultante armónica e inmediata de las negociaciones que la preceden; por eso mismo ella se presenta como la pauta garantizadora de la legitimidad y significancia de dichos proyectos, que en el fondo exponen la resultante de un compromiso colectivo y la confluencia de intereses diversos.

En este sentido las acciones de formación educativa y profesional están orientadas, desde y hacia la demanda, a los fines de concretar la articulación entre capacitación laboral y las necesidades de la sociedad civil.

c) Formación educativa, técnica y laboral

El eje de las propuestas de formación educativa se basa en lograr una articulación sistemática, congruente, diversificada y focal de acuerdo a las necesidades de cada uno de los distintos colectivos de juventudes.

Aproximar el mundo educativo con el mundo laboral y social, resulta la idea central del programa del Grupo Social FEPP, Escuela de Formación Profesional (ver recuadro 8).

Desde la perspectiva de este proyecto de capacitación y formación se considera que los jóvenes vulnerables estuvieron por mucho tiempo privados del acceso a un capital educativo de calidad, capaz de acoplarse a sus ritmos de aprendizaje, solidario con las necesidades de sus contextos sociales próximos y empático a sus rasgos motivacionales; sobre esta crítica es que la oferta del programa adquiere una mayor significancia.

Fortalecer las competencias de los jóvenes, incrementar sus posibilidades de intervención en la decisión autónoma y responsable de sus trayectorias educativas, laborales y sociales, constituyen un objetivo sustantivo que yace incorporado dentro de las ofertas de formación elaboradas.

RECUADRO 8 CAPACITACIÓN PROFESIONAL DE JÓVENES CAMPESINOS, INDÍGENAS Y AFRO ECUATORIANOS DEL FEPP

El proyecto de “Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afro ecuatorianos del FEPP” se plantea como objetivo general la capacitación de miembros de las comunidades, orientada a la profesionalización y creación de nuevas posibilidades de producción y empleo de los jóvenes campesinos.

El programa se orienta en la combinación de diversos elementos estratégicos: a) fortalecimiento de empresas y/o cajas de ahorro y crédito ya constituidas y el apoyo de a la creación de nuevas empresas. En este aspecto, el objetivo es conformar empresas tanto en el ámbito comunitarios e individual-familiar; b) la entrega de crédito y/o donaciones ligada a la conformación de empresas nuevas o fortalecimiento de las ya existentes.

El área de atención alcanza a casi la totalidad del territorio ecuatoriano, ofreciendo una capacitación sobre la base de una muy amplia red de convenios interinstitucionales. Entre estos convenios se destaca el de cooperación mutua con el *SECAP*, Servicio Nacional de Capacitación, que otorga una validación de capacidades con la titulación en áreas artesanales.

Una de las fortalezas del programa, está relacionada con ofrecer un diseño curricular por competencias profesionales adaptado a las necesidades y requerimientos de formación de los campesinos y de los sectores populares.

Siguiendo esta línea, el Centro Ocupacional muestra una flexibilidad para impartir sus capacitaciones, no tiene un horario definido para todas sus sedes, especializaciones y menciones que ofrece. El horario se establece de acuerdo a la propia dinámica de los y las participantes.

Por tanto, la oferta de la Escuela de Formación Profesional, responde a las necesidades de los educandos en distintas materias, con un sistema de formación modular que permite que los estudiantes avancen paulatinamente, obteniendo certificados ocupacionales a quienes demuestre capacidad y competencia en la especialidad.

Adicionalmente, el programa prevé el apoyo a los egresados, facilitando el acceso crediticio para la formación de emprendimientos productivos y para el fortalecimiento de empresas rurales, de esta manera, se contribuye a la creación de nuevos puestos de trabajo en el campo.

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo de la idea de que el proceso de formación y capacitación jamás termina cuando finaliza el curso o el programa ofrecido, es que el apoyo y contención a los egresados está pensado también en una instancia posterior, vale decir pos formación, desde donde, por ejemplo, se facilita a los egresados el acceso crediticio para la formación de microemprendimientos laborales y productivos o que también puede ser destinado al fortalecimiento de empresas locales, entre otros, en el ámbito rural.

d) Lo primordial de lo focal-local

En el programa “Alternativas de Inclusión Social” de San Pablo (Brasil) se subraya el rol de las municipalidades, como un anclaje institucional sólido capaz de gestionar, modular acciones, representar intereses y habilitar nuevos consensos entre diferentes asociaciones y organismos vinculados al sector juvenil.

Desde esta estrategia que surge de la cooperación con el gobierno no federal, estadual, y con un particular y determinante compromiso de la sociedad civil con las metas públicas, persigue establecer una relación más fluida entre los diferentes actores comprometidos con la viabilización de los programas de formación, y torna, de este modo, a la capacitación, en una tarea local conjunta que conoce de diversas instancias de elaboración, concreción y evaluación.

La relevancia del proyecto local busca acoplar las acciones de formación con la situación y características del desarrollo comunitario y regional; esto implica conocer adecuadamente, no sólo el tipo de empleo, actividades productivas reales y potenciales, sino que además ello exige una articulación inteligente de las políticas y proyectos que se circunscriben en el área política de lucha contra la pobreza, la exclusión, el acceso desigual a los beneficios sociales y el desempleo.

Por ejemplo, desde el Programa de Inclusión Social en San Pablo, se intentó amalgamar el esfuerzo de los diferentes actores productivos locales, y en este sentido, la reconstrucción de la cadena productiva a escala local es una de las premisas más importantes donde apuntalar nuevos proyectos económicos experimentales e incipientes que a largo plazo pueden constituir nichos laborales novedosos para las nuevas generaciones. Con este posicionamiento formativo articulador es posible, entonces, conjugar el desarrollo local con sus fortalezas y debilidades, con un programa de capacitación.

Para ello se generan diversos componentes del Programa ligados a la situación económica de las familias, brindando ayudas especiales (rentas familiares mínimas), a lo que se articula una bolsa de trabajo, subprogramas para reactivar la empleabilidad de diferentes sectores sociales.

Por otro lado, se alienta el fortalecimiento de valores ciudadanos, como la solidaridad, el valor de lo comunitario, la aproximación de las propuestas de formación laboral con la utilidad práctica de estos capitales, e información.

Las diversas ofertas elaboradas se sustentan en la condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo de los grupos juveniles, y con esta base se intenta animar la participación local de distintos referentes con miras a focalizar acciones y superar efectivamente los escollos del desarrollo económico, laboral y educativo de los grupos juveniles.

e) La participación como elemento conducente

La participación constituye otro elemento sustantivo en la construcción de los programas analizados; en este caso en particular, se destacan las propuestas de Axé, Navegar Sur y La Comuna.

La participación, no sólo queda restringida al plano de las disposiciones de los actores juveniles en tanto beneficiarios de los programas, sino que además, el peso de esta idea fuerza se cristaliza también como la aspiración por ampliar la participación e involucramiento de diferentes actores sociales, políticos, no gubernamentales, consejos empresariales y culturales a nivel local, regional y federal e internacional, frente a problemas que afectan la vida de los jóvenes.

Esta participación en temáticas próximas a la vida de los jóvenes, este tipo de alianzas estratégicas derivadas de una mayor participación de nuevos actores sociales en el caso del Proyecto Navegar Sur se denominan “nodos”.

En este sentido se concibe que el rol activo de estos distintos referentes y/o de los espacios sociales donde se circunscribe la vida de los jóvenes, contando con una adecuada modulación por parte de un órgano público que opere como articulador estratégico, se podría desarrollar programas y planteos innovadores a nivel de proyectos tendientes a promover educativa, laboral y socialmente el desarrollo de los jóvenes.

En estos proyectos se intenta promover la participación protagónica de actores vinculables al quehacer formativo, capacitador y asistencial de los jóvenes; sobre esta base estructurante se definen los contenidos ofrecidos por los programas de capacitación, formación, asistencia técnica y orientación profesional y ciudadana.

Vale decir, la formación educativa visualizada desde diferentes perspectivas, se define fundamentalmente por un fuerte estímulo (cooperación) y correlación con los intereses de la comunidad y los actores que la integran.

La sistematización sinérgica de acciones de capacitación permite que los temas vinculados a los jóvenes se aborden públicamente; es más, se favorece que estos asuntos pasen a formar parte de la vida y la responsabilidad de todos. Por otra parte, la participación de estos actores facilita que se pueda establecer una agenda conjunta a la hora de definir los desafíos, prioridades y medios adecuados para abordar la articulación entre educación, trabajo y juventud.

RECUADRO 9 GÉNERO Y CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO

Las disparidades de género son elocuentes a nivel de empleo. La capacitación laboral tiene un importante rol y se han llevado adelante transformaciones en sus funciones y objetivos que han permitido avances, aunque todavía falta mucho para alcanzar la igualdad de oportunidades.

Probablemente las variables de género y edad estén dentro de las que mejor evidencian claramente las inequidades de empleo. Es preciso reforzar la igualdad de acceso a la capacitación laboral para que contribuya a revertir dicha situación. Los retornos de la educación resultan bien diferenciados en hombres y mujeres. La capacitación tiene un importante rol al diversificar los empleos en los que tienen acceso las mujeres.

La mejora en los mecanismos de focalización, ajustes a los programas y metodologías han facilitado el acceso, permanencia y egreso de las mujeres de los cursos de formación laboral.

La capacitación laboral ayuda a revertir prejuicios sobre las “ocupaciones tradicionalmente masculinas”, aumenta la productividad.

La formación profesional tiene mucho para contribuir en la igualdad de oportunidades dado que al diversificar las diferentes áreas donde se forman las mujeres permite abrir rutas laborales a ocupaciones tradicionalmente masculinas donde el porcentaje de mujeres es marginal.

Los programas enfrentan un importante desafío en retener a los grupos de los sectores vulnerables. Para lograr disminuir la deserción es importante que el diseño de los cursos sea más integral a medida que aumentan los niveles de exclusión de la población objetivo.

Algunos componentes de los cursos son importantes para estos fines, como subsidio para la movilización, alimentación o el contar con guarderías para el cuidado de los hijos cuyas madres son capacitadas.

Es importante tanto la focalización como la auto focalización. Esto implica por un lado que los requisitos formales (focalización) para formar parte del curso permitan ingresar solo a la población beneficiaria, como también que la propuesta resulte principalmente atractiva (auto focalización) para el grupo al que va dirigido.

Por ejemplo, en el caso de las mujeres es muy importante romper con la “tradicción” que mayoritariamente se capacitan en cuestiones vinculadas al trabajo doméstico, de baja calificación y en ocupaciones con altos déficit de trabajo decente. Es recomendable propiciar mayor cantidad de programas que busquen insertar a mujeres en ocupaciones “tradicionalmente” masculinas.

Fuente: Elaboración propia.

La participación de los jóvenes se inscribe, de este modo, en un basamento insustituible para la construcción, mejoramiento y diversificación de su propio capital social; para ello es necesario que estos actores puedan ser reclutados por las organizaciones y contrapartes que tienen por misión elaborar proyectos acordes a las diferentes demandas de estos actores.

Tanto Navegar Sur (Argentina) y Axé (Brasil), como La Comuna (México), apuestan a la construcción de un proyecto educativo amplio, flexible, diversificado y diversificable, que favorezca la conformación de una estrategia de apoyo y promoción educativa y laboral juvenil basada en el aggiornamiento de diferentes servicios de apoyo educativo para estudiantes situados en los niveles primario y secundario, nivelación educativa para desertores y sujetos desmotivados, prácticas empresariales, recreación, educación para la vida, promoción de la integración, desarrollo de emprendimientos, administración y gestión de recursos, etc.

f) Formación con grupos en las fronteras sociales

Dentro de la heterogeneidad de la población juvenil que habita América Latina, existen contingentes de jóvenes que conviven de forma cotidiana, con la violencia.

Tal es el caso de violencia que experimentan los jóvenes en El Salvador, en donde la realidad de las “maras” (pandillas juveniles) es motivo de tensión permanente y focos de violencia constante. Como consecuencia de esta dinámica, muchos de estos jóvenes son encarcelados por delitos graves y deben cumplir sus condenas en centros de reclusión.

El programa plantea una posibilidad de reinserción de estos jóvenes en conflicto con la ley, los cuales por orden del juez, pueden cumplir sus condenas en el Polígono Industrial Don Bosco (ver recuadro 10). Allí, bajo la premisa de trabajo, estudio y ahorro, son beneficiados con una formación integral, aportando a sus vidas sentido y ganas de superación.

RECUADRO 10
JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY Y CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO.
EL POLÍGONO INDUSTRIAL DON BOSCO EN EL SALVADOR

La necesidad de programas integrales es especialmente evidente en el caso de jóvenes en conflicto con la ley. La experiencia de Don Bosco está vinculada con la congregación católica salesiana.

La institución se caracteriza por recibir a jóvenes en situaciones de alta vulnerabilidad, con causas judiciales y ex-integrantes de las “maras” (pandillas).

El programa Integral de Reinserción Social y Juvenil tiene objetivos de inserción laboral, y reinserción o retención escolar de los jóvenes, la estrategia seguida es la creación de unidades empresariales autogestionadas y la educación práctica y teórica de los alumnos, realizada por medio de los siguientes componentes:

- Programa de trabajo: consiste en la creación de unidades productivas autogestionadas que puedan propiciar fuentes de trabajo permanentes para sus miembros.

- Programa de capacitación técnica: la escuela taller apunta a la formación integral del alumno, a través de la educación técnica y administrativa, la formación humana y social, y a introducir a los alumnos en un modo de gestión cooperativista.

- Programa de educación formal: a través del Instituto Técnico Obrero Empresarial. Este programa es el complemento teórico a la formación práctica recibida en los programas anteriores. Otorga el certificado de Bachillerato vocacional, con opción microempresarial.

La institución tiene una fuerte presencia a nivel local: realizando actividades en la comunidad como servicio de salud, organización, saneamiento ambiental.

Fuente: Elaboración propia.

La capacitación se realiza en los distintos oficios que forma la institución y para los cuales cuenta con empresas donde realizar las prácticas. A estos jóvenes se les brinda la posibilidad de asociarse con su trabajo a las empresas del polígono y ser así parte del proyecto laboral, generando para sí, ingresos que son determinantes a la hora de su salida y posterior reinserción social. Gran parte de los internos, son socios de las empresas, y la capacitación les brinda herramientas no sólo que mejoran su empleabilidad, sino que además, los forman como emprendedores. Como consecuencia de esto, muchos de los jóvenes egresados de la escuela se convierten en cuentapropistas e inician sus propios emprendimientos productivos, completando el tránsito de ser un excluido en conflicto con la ley a convertirse en un hombre integrado y productivo, para sí y para el conjunto de la sociedad.

IV. Educación, formación profesional y trabajo decente

La educación de la Región muestra un campo segmentado con un acceso diferencial en la calidad de la educación, según estrato social. El acceso a la educación se generalizó, pero con discriminación negativa hacia los sectores sociales desfavorecidos: ingreso tardío, altas tasas de repetición, de atraso escolar y un ingreso a la secundaria claramente por debajo de la población en edad y condiciones para hacerlo (Abdala, 2007).

El impacto efectivo de los logros educativos y formativos en América Latina y el Caribe está francamente por debajo del de los países desarrollados, especialmente si se pertenece a sectores desfavorecidos. Toda esta problemática queda, además, inmersa en el fenómeno de “la devaluación de las credenciales educativas”: se exigen más años de preparación para las mismas tareas.

El abandono prematuro de los sistemas de formación educativa menoscaba sus probabilidades de convertirse en un adulto polivalente funcional a las nuevas estructuras del empleo.

Es recomendable innovar en los programas de educación, formación y capacitación en una red de educación permanente para evitar que los sectores pobres vayan transitando los diferentes puntos neurálgicos que condicionan la reproducción de la pobreza, en un proceso de identificaciones y socializaciones propias del ingreso acelerado y precoz al mercado precario e informal.

Un sistema educativo que no reconoce la heterogeneidad de sus alumnos no será capaz de retenerlos como beneficiarios. Y el desafío para los programas de capacitación laboral es doblemente exigente: dichas intervenciones deberán transmitir las competencias generales que el sistema educativo no fue capaz de interiorizar en los individuos que han desertado en forma temprana de la educación formal.

En el marco del concepto de juventud y los dos grandes grupos diferenciados (jóvenes adolescentes y adultos), se deberían articular políticas relacionadas con la permanencia y el retorno al sistema educativo para los adolescentes y el ingreso ordenado-progresivo al mercado laboral para los adultos, posibilitando la formación continua.

Se puede plantear como deseable la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y sin duda se entiende como prioritaria en el caso de los adolescentes. Ahora bien, no solo importa la

permanencia, también en las condiciones que se da la asistencia al sistema educativo. Es muy bajo el porcentaje de jóvenes que se encuentran en condiciones ideales para evitar el rezago escolar, adquirir conocimientos y garantizar un mínimo de competencias que les permitan aspirar a empleos formales. En resumen, toda política educativa debe tener en cuenta, a nivel transversal, al menos tres factores trascendentes: cobertura, progresión y calidad. Además debe estar articulada con la capacitación para el empleo y generar pasarelas flexibles entre los dos ámbitos.

Las políticas de reinserción y permanencia en el sistema con sectores vulnerables son tan importantes como aquellas que postulan la heterogeneidad de las propuestas dentro del currículo oficial reconocido por los Ministerios de Educación⁵ (Abdala, 2005).

Sin ninguna duda el grado y la forma en que acceden los individuos al sistema educativo y a la formación profesional determinan gran parte de sus posibilidades futuras de encontrar empleos decentes⁶.

Tanto la cantidad de años de estudio por alumno como la calidad de la educación en los países de América Latina y el Caribe impactan en el desarrollo económico. El mercado laboral demanda como mínimo el nivel secundario completo para acceder a empleos formales. Detrás de dicha exigencia se encuentra el supuesto que 12 años de educación formal certifica que el joven adquirió habilidades como: aprender a aprender, pensamiento lógico matemático, etc. (OIT, 2013). Elementos que garantizan que el individuo será capaz de moverse en la dinámica del mercado laboral y adaptarse a las diferentes necesidades que surjan en la empresa. Por lo tanto, mejorar el nivel de aprendizaje de los estudiantes figura entre los mayores desafíos en materia educativa que enfrenta la Región.

En América Latina los niveles de desigualdad a nivel educativo no son tan altos como la inequidad social o la diferencia de ingresos. Si bien los países de la Región han ampliado su educación y brindan hoy un acceso más equitativo a las oportunidades de aprendizaje a la mayoría de los niños ello no se refleja en una disminución importante de las desigualdades en los ingresos. Dicha situación se explica en parte por el deterioro de la excelencia en educación (Banco Mundial, 2007).

RECUADRO 11 **EL AUMENTO DE LA COBERTURA NO PUEDE TENER COMO COSTO LA DISMINUCIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LA REGIÓN**

Se subrayan algunos de los argumentos que fortalecen que el nivel de aprendizaje de los estudiantes es el desafío clave para la educación en la Región:

- Los países de la Región se encuentran entre los que tienen los puntajes más bajos en las evaluaciones internacionales de las competencias de los estudiantes en materias claves como matemáticas.
- También tienen un alto porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles de competencia por debajo del mínimo en todas las materias.
- En muchos países de la Región, la disparidad de logros entre un estudiante y otro son un indicador de la gran desigualdad en los resultados del aprendizaje que se produce entre estudiantes provenientes de diferentes sectores sociales.
- Son pocos los estudiantes que finalizan sus estudios con una educación internacionalmente competitiva. Los estudiantes más vulnerados tienen mayores probabilidades de obtener puntajes inferiores a los de niveles socioeconómicos más altos. Por otro lado, los jóvenes económicamente favorecidos de la Región obtienen resultados inferiores a aquellos de los estudiantes de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en las evaluaciones internacionales.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial 2007.

⁵ Se han desarrollado programas exitosos como Axé en Brasil o el Programa Don Bosco de El Salvador donde se han adaptado los currículos a las situaciones particulares de los jóvenes que atienden.

⁶ Uno de cada dos jóvenes (47%) en América Latina asiste al sistema educativo. De ellos, solamente el 30% lograba compatibilizar estudio y trabajo. El trabajo y la situación económico/familiar conforman las principales causas del abandono de la educación formal (70% en el caso de Ecuador y Paraguay y entre 40 y 67 para República Dominicana, Honduras, Salvador, Perú y Nicaragua). Por lo tanto, se deben instrumentar sistemas integrales para los sectores vulnerables, que permitan un complemento entre la educación formal y la capacitación para el empleo.

El sistema educativo junto a la formación profesional deben cumplir con su objetivo principal: asegurar que todos los individuos adquieran los conocimientos y habilidades necesarios para interactuar en el mercado de trabajo y un ejercicio pleno de la ciudadanía; reduciendo las inequidades socioeconómicas. Las competencias básicas que permiten la inserción laboral incluirían: características actitudinales, autoestima, creatividad, capacidad para identificación y resolución de problemas, responsabilidad, interés en el aprendizaje permanente, buena comunicación, eficiencia, proyectos a largo plazo, participación activa, disposición al cambio, alta responsabilidad y pensamiento creativo e interactivo con nuevos códigos de comunicación basados en la tecnología y el trabajo en equipo.

Los estudios y evaluaciones realizadas destacan que tanto la calidad de la educación como la cantidad de años aprobados pueden influir en el logro de la inclusión laboral y social⁷.

Cobertura, calidad y un entorno favorable para la inserción laboral son todos elementos que se conjugan en el logro de los objetivos propuestos. En efecto, para que la calidad de la educación se traduzca en mayores ingresos a nivel de los individuos y en mejores tasas de crecimiento económico para los países, es necesario además un entorno económico y laboral apropiado.

Conviene tener en cuenta el contexto general en que se mueve la educación media en la Región este nivel de la educación formal es, en la práctica, un importante proveedor de mano de oferta para el mercado de trabajo. Los analistas del sector educativo se plantean dos grandes cuestionamientos sobre ella: a) la revisión de su papel tradicional de etapa en el proceso propedéutico de avance hacia la educación superior, que ya no tiene sentido cuando se constatan sus coberturas relativamente bajas, sus altas tasas de deserción y el hecho de que solo una fracción reducida de sus egresados realmente ingresan a la educación terciaria; b) y relacionada con la anterior, el cuestionamiento acerca de la tradicional diferenciación entre una educación media “académica” y una “técnico-vocacional”, que avanza hacia una re conceptualización de la educación media como etapa de exploración de los intereses y aptitudes de los estudiantes, y de orientación hacia la selección de los diversos destinos ocupacionales posibles (o futura identidad profesional), en lugar de continuar con la función de puente o “nivel de paso” u obligado para acceder a la educación superior (Ramírez, 2002).

Para asegurar el impacto del aprendizaje en los futuros niveles de bienestar de los estudiantes es necesaria una vinculación entre los conocimientos demandados por el mercado laboral y los que otorga el sistema educativo y la formación profesional.

⁷ Los efectos de la calidad de la educación, evidenciados por las calificaciones obtenidas en evaluaciones internacionales, son mucho más marcados desde el punto de vista de la equidad social que los efectos que produce la cantidad de alumnos matriculados, si bien el acceso constituye un primer paso necesario, aunque no suficiente.

V. Evaluación de la capacitación laboral

La evaluación constituye un proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los efectos de un programa, relacionándolos con las metas propuestas y los recursos movilizados, facilitando la identificación, la recolección y la interpretación de informaciones útiles a los encargados de tomar decisiones y a los responsables de la ejecución y gestión de los programas. Por lo tanto, se vuelve imprescindible evaluar con el objetivo de conocer la eficiencia, eficacia, pertinencia de los Programas (Abdala, 2009).

La evaluación de cualquier proyecto debe dar cuenta de las hipótesis que sustentan los modelos de intervención, cuestionando sus estructuras causales. Esto permite responder, primero, si existe impacto y, segundo, si éste es atribuible al proyecto en un tiempo y contexto específicos⁸.

Tal como plantea OIT/CINTERFOR “La Recomendación 195 de la OIT alienta a los países miembros a apoyar y facilitar la investigación en materia de desarrollo de recursos humanos y la formación, la que podría comprender las inversiones en formación, así como la eficacia y el impacto de la misma” ...” .(Billorou. M, Pacheco. M, Vargas, 2011). Y especialmente la Recomendación 195 agrega que los países Miembros de la OIT “deberían aprovechar la información obtenida mediante la investigación para orientar la planificación, la aplicación y la evaluación de los programas” (OIT, 2005).

Si no se evalúa, no hay retroalimentación, no se identifican los ajustes y conexiones para el programa. La evaluación, en cierta medida, posibilita el reforzamiento de los mejores retornos y bondades.

El financiamiento de los programas debe justificarse ya que inexorablemente entrarán en competencia con los gastos públicos y/o privados que la sociedad moviliza para otros fines. Pero además el Estado, los organismos que financian el programa y los diversos actores tienen el derecho y la necesidad de contar con mecanismos de retroalimentación para corregir la planificación de las acciones institucionales. Se reconoce aquí el concepto de rendición de cuentas, su vertiente ética, con todos los actores intervengan o no en el programa.

⁸ Ver la evaluación de impacto en los programas de capacitación y empleo de jóvenes: desafíos y logros. Ernesto Abdala, 2007. Documento de trabajo.

Es indispensable que la cuota de financiamiento que se asigne a las políticas de capacitación laboral que se formulan en el futuro se utilice con el máximo de eficiencia y asegure un alto grado de efectividad.

El punto central de un programa es mantener la trayectoria adecuada, con correcciones y ajustes rápidos. Con este propósito, es recomendable un sistema de información que oriente y alerte a las Instituciones Formativas de si se encuentran en el camino correcto, según las metas que se han propuesto.

Evaluando el destino de los beneficiarios capacitados, la calidad de la formación como palanca de inserción social, el costo y el beneficio del proyecto.

La utilidad de la evaluación también radica en la producción de conocimiento y en facilitar a los organismos que ejecutan y financian el programa de la retroalimentación necesaria para nuevos diseños de programas y políticas.

Conceptualmente, el monitoreo y la evaluación forman parte del sistema de aprendizaje y retroalimentación de un proyecto, pero cumplen funciones distintas y complementarias.

El monitoreo corresponde a la observación permanente y focalizada de los procesos centrales de ejecución (trayecto de prestaciones) de un proyecto, observación que permite determinar el nivel de logro y explicar las limitaciones, con el propósito de generar información útil y oportuna para la toma de decisiones, todo lo cual contribuye a mejorar la gestión y a prever las situaciones de riesgo. Esto contrasta con la evaluación, que es más amplia y pretende establecer en qué medida la estrategia utilizada (bienes y servicios entregados) resuelve el problema laboral de un grupo específico, por medio del cuestionamiento de la hipótesis de intervención (Abdala, 2009).

Para optimizar su utilidad, los sistemas de monitoreo y evaluación deben permitir aprendizaje y ajustes a lo largo del Programa. La experiencia demuestra que el monitoreo es eficaz cuando incluye procesos participativos donde los beneficiarios tienen oportunidades de aportar sus impresiones durante su ejecución. Con la evaluación intermedia realizada a tiempo, se pueden implementar los ajustes necesarios, lo que contribuye a que se obtengan mejores resultados.

El camino de la evaluación no es sencillo, dado que no todo el proceso formativo posee consecuencias medibles. Al averiguar sobre los cambios ocurridos, entendidos, por ejemplo, como alguna transformación en la productividad a causa de la capacitación, se presentan al menos dos problemas. En primer término, no siempre está disponible una definición clara de productividad y sus parámetros, asociados con la actividad de capacitación. En segundo lugar, establecer la relación entre la capacitación y los cambios ocurridos, eliminando cualquier otra explicación considerada espuria a veces es una tarea muy difícil. Es posible citar aquí a modo de ejemplo el contexto socioeconómico: si al momento de ejecutar el programa el país se encontraba en crecimiento económico, con un aumento de la demanda agregada de empleo, esto facilita los logros del programa.

Parece más sencillo poder organizar experiencias de evaluación de impacto cuando el programa de capacitación ya tiene montado un sistema de evaluación de sus actividades y donde el juicio sobre el impacto aparece como la profundización en la información que se obtiene a través del esquema ya instituido de seguimiento de la capacitación. Por otra parte, es deseable que se conjuguen una serie de factores que pueden ser entendidos como condiciones previas que facilitan la aplicación de estas prácticas evaluativas: las condiciones metodológicas, estructurales y pedagógicas.

La evaluación de programas de capacitación laboral presenta varios niveles de discusión, entre ellos, el conceptual, el metodológico y el político-estratégico.

El nivel conceptual remite al conjunto de entramado de variables y dimensiones tenidas en cuenta. El diseño conceptual de la evaluación constituye un gran desafío porque en la implementación y resultados de un programa de capacitación interviene tal multiplicidad de factores, que es preciso realizar un gran esfuerzo por incluir los más significativos y relevantes según cual sean los objetivos del dispositivo.

Se cuenta con diversas metodologías para evaluar el impacto, y la elección de aquella a emplear se encuentra estrechamente relacionada con la información disponible y la manera en que ésta fue recogida.

Los aspectos metodológicos plantean los alcances y los límites de los distintos tipos de medición. La evaluación de procesos, de la implementación, de los resultados y del impacto social requiere idealmente la utilización de diferentes dispositivos metodológicos. Los interrogantes planteados marcarán el camino metodológico más apropiado. Aunque los costos económicos, las urgencias y prioridades plantearán las condiciones de la evaluación.

Por otra parte, se considera clave la omisión en el diseño de la evaluación de aspectos cualitativos, entre otros:

- Cambios de actitudes y capacidades que denoten la adquisición de una cultura de trabajo.
- Componentes sicosociales (características actitudinales y comportamentales), entre otras se podrían medir: Autoestima, creatividad, elaboración de proyectos, inserción social, ámbitos de los procesos de socialización (la familia, la calle, los pares, las instituciones, otras), participación activa en grupos sociales, artísticos, religiosos, deportivos, barriales, culturales, incremento de los espacios sociales, creación de nuevas redes sociales (con otros beneficiarios, con instituciones, servicios, lugares de trabajo).
- Variable bienestar (integrando: empleo, inserción laboral, satisfacción laboral, tipo de trabajo, ingresos y rol ciudadano), que aporta una visión más abarcadora del fenómeno apoyando un entendimiento y una retroalimentación de mejor calidad.

Siendo además que está ampliamente demostrada la incidencia que muchas de estas características tienen fortaleciendo las posibilidades de superar las desventajas de exclusión transformándolo en competencias sociales de empleabilidad. Los procesos de formación para el trabajo de los beneficiarios (especialmente de los grupos vulnerables) deben responder a desafíos múltiples, que no se agotan en la obtención de un puesto de trabajo o un empleo. Se comprometen también aspectos de formación general que les aseguren una inserción social más amplia de la cual dependen sus posibilidades de ejercer sus derechos laborales y ciudadanos y de contribuir al desarrollo de la sociedad a la que pertenecen.

VI. Conclusiones

Las IFP nacieron en la década de los 40 del siglo pasado y constituyen los pilares de los sistemas de formación y de las políticas de capacitación laboral en América Latina y el Caribe. Tuvieron un rol destacado y eficiente en el proceso de sustitución de importaciones e industrialización de la Región, pero posteriormente las crisis económicas y cambios de modelos de producción, las transformaciones vertiginosas del mercado de trabajo, dejaron sumamente cuestionadas a las IFP en su capacidad de afrontar los nuevos desafíos. Se señalan en la caracterización de esta crisis factores tales como la inflexibilidad al cambio organizacional, la tendencia al burocratismo, el alejamiento de los sectores productivos y la pérdida de pertinencia de su oferta con relación a los rápidos cambios que se producen en el mercado de trabajo.

Dichas transformaciones económicas han tenido dos consecuencias centrales sobre la formación: en primer término, la formación y capacitación para el empleo se constituye en un factor central y absolutamente relevante, en segundo término la formación queda más exigida y cuestionada con rigurosos requerimientos para lograr la tan ansiada inserción laboral de calidad. Dado que las nuevas formas de organización demandan que las empresas cuenten con trabajadores con niveles de formación sólidos y al mismo tiempo con capacidad de adaptarse a los cambios.

Más adelante, a partir de finales del siglo pasado irrumpieron en la conformación socioeconómica de la Región varios factores que provocaron profundos cambios en el panorama de la formación profesional:

- Desde el punto de vista demográfico, el efecto de las altas tasas de crecimiento demográfico registradas en las décadas de los cincuenta a ochenta generó un enorme contingente de jóvenes que presionó tanto los sistemas educativos tradicionales como los mercados de trabajo, especialmente los urbanos.
- Desde el punto de vista educativo, el sistema educativo formal logra ampliar su matrícula pero no logra cubrir los requerimientos de la demanda y se crean diversos niveles de calidad, donde el sector más desfavorecido accede a la peor oferta educativa, esto genera que muchos jóvenes ingresen al mercado laboral sin tener las competencias mínimas necesarias.
- Desde el punto de vista tecnológico, los fenómenos universales de cambio acelerado en los procesos y en las formas de organización de la producción se manifestaron también en la Región, con sus consecuentes efectos en el empleo: movilidad incrementada y precarización agudizada.
- Desde el punto de vista político institucional, tres fenómenos particularmente significativos han acompañado el profundo cambio social inducido por los anteriores factores: el deterioro, o aun la

ruptura, de los marcos institucionales tradicionales de la política social de los diferentes países, el avance hacia formas de organización político-administrativas más descentralizadas, y el cambio estructural en la ecuación de lo público y lo privado para la provisión de servicios sociales.

A. La ruptura con el enfoque tradicional: lo que dejó el Modelo Focalizado

Constadas las dificultades que tenían las IFPs para atender a los sectores más vulnerables, especialmente los jóvenes de escasos recursos, los Ministerios de Trabajo con el fuerte apoyo financiero de los Bancos Internacionales (BID y BM) pusieron en marcha en la década de los 90 los programa “Joven”, que nacieron en Chile Joven y se extienden en diferentes países de la Región.

Se trata de una apuesta a la tercerización de la formación que intentaba hacer surgir una nueva institucionalidad, con mayor dinámica y una rápida reacción antes las señales del mercado de trabajo.

Se dan nuevos enfoques en la formación profesional. El Modelo Focalizado o Joven que plantea innovaciones en la organización operativa y en la fundamentación de políticas públicas, y encarna una radical propuesta de cambio en la base institucional de los sistemas de oferta, en cuanto tiene como supuesto un mercado de competencias laborales en el que concurren diversos oferentes donde la calidad de los cursos es un dato relevante (ver recuadro 12).

RECUADRO 12 LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN

El Modelo Focalizado puso en evidencia el dilema de la calidad versus cantidad en los programas de formación. Se evidencian cursos cortos y con cuestionamientos evidentes que no permiten un salto cualitativo a las personas hacia su integración laboral. En general, se constata que las Instituciones continúan formando en aquellos cursos que tienen acumulación en materiales, instructores, etc. Con lo cual, el salto hacia la actualización que posibilita la calidad resulta muy complejo y genera muchas resistencias.

Hacer de la calidad de la formación un elemento constitutivo de los programas se vuelve imperativo en el contexto actual, por medio de la retroalimentación de los distintos programas y el fortalecimiento institucional.

Desde finales de los noventa las IFP han venido incorporando y certificando la gestión de la calidad en la formación profesional. Esto se justifica plenamente, ya que la capacidad de acumular conocimientos, capacidades educativas, metodologías de diseño y formación, y los procesos de enseñanza- aprendizaje es un producto del *know-how* propio con que cuentan las IFP (Vargas, 2003:14) y cuya amplísima acumulación resulta un aspecto diferenciador respecto a otros actores vinculados a la formación. La calidad es un elemento de interés tanto para quienes desean capacitarse, para los empresarios que desean invertir en capacitación, así como para quienes aportan fondos.

El énfasis puesto en la calidad por las IFP en los últimos años se fundamenta en el objetivo de acompañar la gestión de calidad conforme a la dinámica de las empresas así como para garantizar que se atiendan las necesidades de sus usuarios. Esto ha repercutido en una mayor evaluación de resultados como garantía de una correcta aplicación de recursos y de una actualización constante de los servicios de formación (Vargas, 2003). En esta línea se vienen adoptando en la Región (por ejemplo en Argentina y Chile.) versiones de la ISO 9000 para la educación que se aplicarán a organismos ejecutores de capacitación

Fuente: Elaboración en base a Vargas, 2003

En el resultado de este proceso, que excluye en gran medida a las IFP, se está lejos de vislumbrar la tan ansiada y anunciada nueva institucionalidad emergente, flexible y eficiente, adaptada a las señales del mercado, etc.

Efectivamente, cuando se hicieron toda clase de señalamientos críticos sobre el agotamiento del modelo institucional en la formación, los modelos alternativos (incluyendo al Modelo Joven) demostraron sus deficiencias justo en su dudosa habilidad para generar conocimiento sobre formación. La capacidad de acumular conocimientos, capacidades educativas, metodologías de diseño y formación, docentes calificados y procesos de enseñanza/aprendizaje es un producto *del know-how* propio de la

organización institucional de la formación. Las IFP han mostrado, desde la última parte de los noventa, esa capacidad, y han aplicado sus conocimientos para desarrollar otros nuevos; para innovar en los programas y aplicar nuevos métodos (Vargas, 2003).

Por otra parte, sin duda existen algunos aspectos específicos a mejorar (ver recuadro 13), que no solo implican a los jóvenes como población objetivo y que el Modelo Joven dejó en evidencia:

- La educación y formación profesional deben responder a los cambios de la demanda del mercado de trabajo.
- Promover un acceso equitativo e inclusivo a la formación profesional.
- Pero además se debe aumentar la calidad de la formación. Mejorando los procesos de aprendizaje. Medición e implementación de estándares en la formación.
- Integrar la formación como contribución a economías sustentables, ligadas a los “empleos verdes”.
- La capacitación con un fuerte componente tecnológico queda muchas veces a medio camino, obsoleta o postergada; dado que para ser eficiente precisa de un alto gasto en equipos, capacitación de instructores, etc.
- Formación de formadores.
- La formación corta no es suficiente para garantizar una inserción laboral sólida, aunque exista una demanda concreta en los oficios en que se capacita a los beneficiarios. Una inserción laboral para que sea sostenible requiere de competencias generales que el modelo joven, en la mayoría de los casos, no lograba transferir.
- Reforzar la certificación de saberes. En la actualidad la adquisición de competencias se desarrolla en diferentes ámbitos, no solamente en las aulas. Aprendizajes en el lugar de trabajo. Cooperación entre el aula y la empresa. Sobre este último punto es trascendente profundizar algunas cuestiones. La formación profesional en el sector informal de la economía es una de las principales vías de adquisición de competencias. Varios países ya implementan sistemas de certificación de competencias. Sobre este punto, la Recomendación 195 de la OIT plantea “...Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal...” (OIT. 2005)

Un desafío importante resulta en lograr armonizar la capacitación en la economía informal con los sistemas nacionales de formación profesional. Lograr acercar la lógica de las Instituciones de Formación Profesional y su propuesta para que contribuya en la certificación y complementariedad con la capacitación en el lugar de trabajo. Conseguir plasmar lo anterior a nivel de programas y políticas es un punto clave y que evidentemente precisa un alto grado de innovación pero también sostenibilidad y planificación.

B. El modelo Integral: componentes que innovan y cuestionan

Luego de constatadas las limitaciones del Modelo Joven y que los resultados no fueron los esperados se diseñan y ejecutan nuevas propuestas que conforman un Tercer Modelo o Integral. Este conjunto de políticas y programas tienen importantes grados de innovación.

La impronta de la globalización junto al desarrollo tecnológico, entre otros factores, han introducido nuevas reglas de organización de los procesos de enseñanza y aprendizaje, del mismo modo ello generó una transformación en la composición de los programas de estudios y propuestas curriculares, lo que a su vez impactó en las trayectorias y disposiciones de los jóvenes frente a los procesos educativos que ellos experimentan en los diferentes espacios donde se produce, socializa y adquieren conocimientos.

RECUADRO 13

ALGUNOS FACTORES QUE CONDICIONAN EL ÉXITO DE LAS NUEVAS INTERVENCIONES

Una de las primeras limitantes para los programas es la escasez de puestos de trabajo generados por la economía. Si bien las intervenciones pueden ser eficaces en términos de capacitación, la realidad económica coyuntural del país puede oscurecer los alcances de los programas debido a la restricción de puestos de trabajo en el sector formal.

A su vez, la situación económica puede determinar también que emprendimientos con potencial de desarrollo fracasen debido a la constricción en la demanda que afecte sus productos o servicios

Otro factor limitante de las intervenciones es la carencia de competencias básicas de parte de la población objetivo. Las fuertes debilidades que los jóvenes arrastran en las áreas de lectura, escritura, matemáticas y lenguaje condicionan las posibilidades de éxito de los programas. Varios proyectos incluyen un componente de formación para suplir estas carencias pero se reconoce que no hay sustituto para un buen sistema de educación básica, ya que no se puede remediar en unos pocos meses lo que en general lleva varios años construir.

El costo de oportunidad de participar en los programas, así como de “esperar” la formalidad para este grupo de jóvenes es también un elemento que restringe los alcances de las intervenciones al limitar la capacidad de participación de los potenciales beneficiarios y potenciar la predisposición al abandono. El tiempo dedicado a la participación en el programa es tiempo perdido para la búsqueda de actividades de generación de ingresos de las cuales puede depender la supervivencia económica de las familias. Para atenuar este efecto, algunos programas incorporan ayudas económicas para mantener la participación y cubrir costos básicos, como en transporte.

Aunque los programas incluyen mecanismos focalizados en los jóvenes desfavorecidos, el origen de éstos es uno de los factores que inhibe a los empresarios al momento de ofrecer pasantías. No obstante los buenos resultados de muchos de los programas de empleo, pueden surgir aspectos un tanto más complejos vinculados con la equidad, como la posibilidad de que algunos empleadores utilicen las pasantías como medio para detectar y seleccionar a los mejores, y el uso de instrumentos formales (como por ejemplo, exámenes médicos) para descartar a determinados jóvenes en los cuales perciben algún tipo de riesgo. Se instala de esta forma, un problema para la formación pues debe responder simultáneamente a las necesidades sociales y a las económicas. Cuanto más orientado esté un programa a los sectores más carentes de la población, como es el caso de los jóvenes de la economía informal, menores serán sus logros en encontrar un trabajo para ellos (De Moura Castro, 2002).

En el mundo laboral actual dinámico y de cambio vertiginoso con transformaciones frecuentes en las tareas necesarias para un puesto de trabajo y en el que a lo largo de su vida un individuo tendrá diversos empleos, plantea la necesidad de personas polivalentes, con capacidad de aprender a aprender y una amplia flexibilidad para adaptarse a los cambios en las empresas. En este contexto, se da el surgimiento del término competencias, que implica un enorme desafío para la capacitación para el empleo.

Fuente: Elaboración propia

La presencia de una metodología integral en la formación y desarrollo de competencias (como es el caso de los proyectos del tercer modelo), potencia la provisión de capacidades y conocimientos que ayuden a los beneficiarios a construir sus itinerarios para la reinserción laboral y social, acentuando aspectos relevantes ligados a su vida personal y que pueden estratégicamente permitir la participación social una vez egresados de las instancias de formación y capacitación pautadas por los proyectos de atención, así como también los respectivos a los convenios laborales establecidos con las empresas locales.

El objetivo de estas alianzas se centra en la búsqueda de respuestas a las causas e impactos que tienen en la vida de los jóvenes, la desintegración social y educativa, y en este sentido, el valor depositado en la mediación de la formación y capacitación (como premisa de la superación de las situaciones de rezago educativo, social y laboral), posee un rol estratégico.

Diferentes instituciones educativas y no educativas participan en la elaboración y puesta en práctica de las propuestas de formación y capacitación juvenil que tienen incidencia en la vida social y personal de los jóvenes; la significancia de estas acciones se ponderan entonces de acuerdo a su poder de impacto en la modificación de aspectos concretos de la cotidianeidad de los actores, sus referentes colectivos, y fundamentalmente, sus procesos cognitivos y personales.

Para la formación y capacitación, contar con un intercambio permanente y fluido con la demanda de trabajo, permite acceder a una actualización constante, y de este modo acompañar y actuar creativamente en la construcción local.

La articulación local de ofertas y demandas, posibilidades reales y potenciales, restricciones y oportunidades concretas de superación facilitan una organización curricular más efectiva, cuya organización se produce en módulos, que permite pautar un progreso en etapas en la adquisición de las competencias, con talleres prácticos y pasantías laborales en empresas con las que se tienen convenios.

La crítica a la falta de puentes articuladores que “reconcilien” las lógicas del mundo productivo laboral con los mecanismos institucionales que promueven el desarrollo de competencias educativas y sociales, puso de relieve la necesidad de producir un cambio significativo en la mirada educativa frente a los problemas de integración y participación social de los beneficiarios procedentes de sectores pobres.

La mejora de la calidad de la formación educativa y profesional aparece como una condición precedente a toda herramienta metodológica y propositiva posterior.

Las estrategias de capacitación, asistencia educativa permanente y entrenamiento laboral establecidas en un estilo personalizado, revelan el alto grado de focalización existente; desde otra perspectiva, la adecuación individual y contextual de ofertas facilita la ejecución exitosa de las acciones.

Todos estos aspectos caracterizan el modelo integral o de tercera generación. El desafío claro esta, es como llevar estas innovaciones que funcionan muy bien en programas pequeños a grandes propuestas de políticas. Se constató en diversas oportunidades que cuando experiencias exitosas se masifican bajan la calidad y el logro de resultados. Sin embargo, un paso intermedio que sí funcionó es mantener pequeños programas articulados y coordinados desde una instancia central.

C. Lo público y lo privado en la formación

Los nuevos modelos de programas en capacitación laboral permitieron la diversificación de los actores para atender a los grupos vulnerables (ver recuadro 14). Han surgido nuevos actores que llegaron con innovadoras reglas de diseño que intentan respuestas a la exclusión, aportando sus capacidades.

Una de las cuestiones centrales a resaltar de esta situación es el nuevo espacio de intersección e intercambio entre lo público y lo privado. En un esquema de ensayo y error, con permanente ajuste, compartiendo criterios comunes de eficiencia y responsabilidad, por medio de arreglos de relaciones horizontales intentando complementar sus ventajas comparativas.

La vieja dicotomía entre lo público y lo privado, vistos como ámbitos completamente separados de las relaciones sociales, cada uno de ellos con sus propias reglas de gestión, con ordenamientos jurídicos particulares, con criterios económicos distintos, con desarrollos organizativos particulares, da lugar a nuevos ámbitos de mutua cooperación.

La descentralización en este contexto facilita cambios en el perfil de la sociedad civil, en cuanto estos nuevos actores (ONG, organizaciones comunitarias, asociaciones sectoriales y pequeños empresarios) se añaden a los actores que tradicionalmente ocupaban el ámbito de la formación profesional.

Uno de los puntos a debate es el papel y funciones de las IFP. Centrado en cómo se deben acomodar a las nuevas circunstancias: desde modelos mixtos en que cumplen funciones de creación de políticas y/o ejecución de la formación misma, hasta creación de nueva institucionalidad. Subyace aquí también la idea de una visión integradora con todos los actores: IFP tradicionales, ONG, organizaciones comunitarias, capacitación en la empresa, oferentes privados de capacitación, centros de investigación y desarrollo tecnológico, educación media técnica, educación superior, etc.

RECUADRO 14

LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL.

El mundo de la formación no se limita a las IFP, es sumamente amplio y complejo, especialmente luego de la experiencia de los programas “Modelo Joven” que se desarrollaron en diversos países de América Latina, se dio la incorporación plena de diferentes actores. Por lo tanto, reúne a distintos actores públicos y privados^a. Lo que está claro es que la rectoría de una política de formación laboral la tienen las IFP integrada a una política de empleo coordinada por los Ministerios de Trabajo.

La articulación entre lo público y lo privado es esencial para el logro de los objetivos y responder efectivamente a los retos que tiene la formación profesional, teniendo como eje un equilibrio entre conceptos tales como: productividad, competitividad, inclusión y equidad. El problema se complejiza aún más pues en la transformación permanente del mercado de trabajo deben existir arreglos institucionales que permitan la actualización constante de los contenidos de la formación para el empleo. En los roles entre el Estado y la empresa privada a nivel de la formación profesional existen algunas zonas en las cuales los límites se desdibujan.

Fuente: Elaboración propia.

^a Desde las IFP, hasta instituciones de educación formal (públicas o privadas), diversas academias, consultoras, etc..

La interacción entre lo público y lo privado ha contribuido fuertemente al debate de la necesidad de reformar o no los sistemas de formación para el trabajo centrado en como mantener el acceso de todos a oportunidades de formación. Existen al menos dos cuestiones muy claras:

- El Estado debe garantizar la financiación de aquellas funciones de la formación que por su carácter de bien público no pueden ser asumidas por el sector privado;
- La regulación de una oferta descentralizada y diversificada requiere de sólidas y legítimas estructuras institucionales, cuya base se encuentra en las instituciones de formación profesional, reformuladas y actualizadas.

La creación de verdaderos mercados de competencias laborales, a los que concurren múltiples proveedores públicos y privados. Esta tendencia es muy favorable para estimular la pertinencia, la flexibilidad y la eficiencia de la formación, pero también tiene el riesgo de que los mismos mecanismos de mercado así como el mayor protagonismo de las empresas conduzcan a una oferta de formación concentrada en quienes pueden pagar y en las necesidades inmediatas de las mismas empresas.

Se fortalece la necesidad de la existencia de una institucionalidad pública que asegure el cumplimiento de la cobertura guiada por principios equidad social. Se puede concluir que esta clara la necesidad de cambios en la oferta de formación profesional pero necesariamente estos deben ser orientados y conducidos por fuertes instituciones públicas.

D. Educación y formación: búsqueda de un sistema articulado

En lo referente a la educación es preciso señalar algunos aspectos sumamente relevantes como conclusiones generales:

- a) La creciente valoración de los niveles medios o superiores de educación formal como requisito para la inserción laboral, con la correspondiente desvalorización de los tradicionales mecanismos de formación profesional inicial;
- b) La análoga revalorización de la educación tecnológica post secundaria, que plantea el dilema de su papel como paso intermedio hacia la educación universitaria o como fase terminal orientada directamente al mercado de trabajo;
- c) La educación técnica surge más cercana a la escuela, por otra parte más vinculada a la producción se da el nacimiento de la formación profesional. Constituyen lógicas y espacios institucionales bien distintos.

d) La educación media no debe ser un proceso que legitima una inserción marginal.

Por otra parte, la formación, en su sentido más amplio, incluye a la educación formal. En general el aumento de la cobertura trajo aparejado un costo en la calidad de la educación ofrecida. La educación se segmenta no solo por nivel alcanzado, también por retención y calidad. Existen datos contundentes en este sentido, a modo de ejemplo en algunos países de América Latina se constatan altos porcentajes de abandono escolar combinado con elevadas cifras de jóvenes que no completan los doce años de educación formal.

Adicionalmente, en varios países subsiste una educación media técnica relativamente marginal en cobertura, comúnmente considerada como modalidad de menor estatus social y educativo, ofrecida a sectores sociales de bajos ingresos y capital cultural, seriamente cuestionada en su calidad y, en general, orientada hacia la formación para ocupaciones tradicionales cuya pertinencia a los mercados laborales modernos es discutible. Por lo tanto, la educación técnica en muchos países de la Región funciona en los hechos como una “segunda opción por descarte”, frente aquellos estudiantes que por diferentes motivos (fundamentalmente restricciones socioeconómicas) no lograron llegar al nivel terciario.

La Región hipoteca gran parte de su potencial de formación cuando la educación técnica no es de calidad y no logra ser una opción por vocación legitimada por el sistema y el entramado social. Gran parte del éxito en la inserción laboral depende de que la educación técnica de nivel secundario y post secundario se encuentre articulada y sea de calidad.

Por otra parte, la educación formal todavía mantiene un diseño centrado en el objetivo de llegar a la educación terciaria, con pocas salidas intermedias al mercado de trabajo.

Es posible afirmar la existencia de una atomización entre la educación formal, técnica y la formación profesional y la ausencia de “pasarelas flexibles” entre estos ámbitos que permitan la acumulación en el marco del progreso curricular. La necesaria articulación entre la educación formal/formación laboral y el mundo productivo es un aspecto clave en la construcción de Sistemas Nacionales de Formación Profesional.

Las inequidades en cuanto a las oportunidades de educación, formación y empleo permean, condicionan y definen la estructura social de la Región. Y más específicamente, las décadas transcurridas con importantes contingentes de grupos vulnerados y excluidos permiten sospechar que los instrumentos y metodologías, ligados a la educación formal y la capacitación laboral, para el aumento y consolidación de la empleabilidad no están dando los resultados previstos y necesarios. Por lo tanto, se imponen los ajustes pertinentes que permitan dotar de mayor coherencia al sistema de formación laboral por medio de la evaluación de las acciones (ver recuadro 15).

Uno de los aspectos claves el lograr puentes entre ambos mundos consisten en el objetivo de itinerarios flexibles entre la educación formal e informal y la generación de espacios de intercambio, de intereses diversos, objeto de negociación que posibiliten una política integral.

Los límites conceptuales entre la formación y la educación son confusos. Sin duda, es un objetivo la creación de sistemas nacionales de educación y formación profesional, ambos mundos deberían contar con pasarelas flexibles entre ellos, certificación progresiva, etc. Estar complementados y diseñados para permitir la mejor atención para los diversos grupos, especialmente aquellos más vulnerables.

La formación profesional puede ser entendida como un complemento natural de la educación formal, en la adquisición de competencias generales y específicas que permitan aumentar y consolidar el capital humano.

RECUADRO 15 EVALUACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.

Por el tipo de mecanismo de financiamiento las IFP tienen asegurados los recursos, inclusive independientemente de los resultados. Es razonable que las evaluaciones y el logro de resultados deberían marcar el monto de los recursos. Pero por otro lado, es cierto que el flujo permanente de recursos permite programar acciones al mediano y largo plazo fortaleciendo a dichas instituciones.

En todo caso, está claro que la formación profesional maneja un volumen de recursos sumamente importantes comparado con otros lineamientos y programas en el marco de las políticas de empleo (por ejemplo la intermediación laboral, emprendimiento, etc.). Esto plantea que la formación profesional debería “demostrar que vale lo que cuesta” aunque es preciso tener mucho cuidado al delimitar sus objetivos y funciones como externalidades.

En tal sentido, evidentemente la formación profesional no es responsable de la generación de empleo, aunque sí del aumento de la empleabilidad con cierto énfasis en la búsqueda de la equidad e igualdad de oportunidades. Por lo tanto, la inversión de la sociedad toda en el financiamiento de la capacitación idealmente debe conjugar componentes de aumento de la productividad pero también de cohesión e integración social. Los programas y políticas de formación profesional deben integrarse a políticas públicas más amplias. Deben tener una ubicación más estratégica en el marco de una política nacional, situarse en el marco de una política de empleo integrada a una política de desarrollo social, ahí estará su mayor rentabilidad para la sociedad en su conjunto. Las competencias laborales constituyen uno de los componentes que fomentan la equidad social. Dado lo anterior, el medir lo que vale no debe reducirse a una simple ecuación de costos por beneficiario, pues evidentemente existen bondades de la formación que trascienden los aspectos economicistas. Dichos resultados deben ser identificados por medio de evaluaciones expost, luego de varios años.

Finalmente, no existe una práctica sistemática de monitoreo y evaluación, más bien casos aislados donde generalmente se evaluaron los programas por exigencias de los organismos financiadores.

Fuente: Elaboración propia.

La formación y educación son útiles cuando se encuentran combinadas y conjuntamente promueven el aumento de la empleabilidad, entendida en su sentido más amplio: como las competencias generales y específicas, que generen individuos polivalentes capaces de adaptarse a los cambios del mercado laboral.

La educación formal es la mejor base para la formación profesional, resulta muy complejo llevar adelante buena formación para el empleo con un bajo nivel de educación formal. La formación profesional no sustituye a la escuela formal. Se debe comprender que la mejor preparación para un mundo laboral dinámico y cambiante como el actual es una educación básica sólida, resulta ser la mejor garantía para una vida laboral fragmentada, con múltiples puestos de trabajo futuros.

Además una muy buena educación básica acorta las exigencias para una formación laboral específica.

Las innovaciones de la educación y la formación profesional se enmarcan en la trascendencia de la interrelación educación-trabajo para las políticas públicas y para el desarrollo económico, con énfasis en la equidad y la productividad.

Un desafío de gran envergadura en América Latina es que la educación y las políticas de formación no se constituyan en factores adicionales de segmentación, mediante mecanismos diferenciales o inequitativos de acceso al conocimiento. Superar este reto pasa necesariamente por una articulación institucional y un acercamiento a la complementación entre los diversos enfoques de políticas de formación. Al margen de que existan acciones inmediatas para situaciones urgentes, los sectores en condición de pobreza merecen tener caminos que les permitan acceder a una educación y formación de calidad.

E. Evaluación: rendición de cuentas y aprendizaje

La evaluación de Programas de Formación implica una serie de dificultades políticas, conceptuales y metodológicas. Entre las conceptuales pueden encontrarse los mayores desafíos: dada la multiplicidad

de estrategias en la implementación de los programas, se debe realizar un enorme esfuerzo para seleccionar las variables e indicadores imprescindibles y relevantes.

Contexto socioeconómico: se constata la fuerte dependencia que tienen los programas de capacitación laboral con el contexto socioeconómico en el cual se desarrollan. Por otra parte también se reafirma lo difícil que resulta aislar los efectos del mismo para poder visualizar el impacto específico de las acciones.

Es preciso el análisis serio y riguroso de la influencia del contexto económico en el cual se ejecuta la experiencia. En la medida que el crecimiento económico crea trabajos, la formación ayuda para obtener empleos. Pero algunas evaluaciones confunden este impacto poderoso e indirecto con el impacto inmediato del programa. Dificultando un diagnóstico claro del aprendizaje y por tanto impidiendo el mejor rediseño de las intervenciones. El escollo principal detectado en los programas, fue ajustarlos a la demanda, cayendo en la “crónica enfermedad de la sobreoferta”. La demanda del mercado es muy escasa en épocas de recesión y absorbe fundamentalmente a los más calificados, la formación laboral se tensiona entre la demanda del mercado y la demanda social de los beneficiarios que buscan que el programa les permita aumentar su empleabilidad.

Participación de todos los actores: el desafío pendiente es desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación que no sólo faciliten la gestión y la toma de decisiones, sino que se conviertan en mecanismos de participación que dan origen a una comunicación y una retroalimentación constantes con todos los actores implicados. En efecto, una de las propuestas para fortalecer la gestión de los programas es crear mecanismos expeditos de acceso a información, bases de datos y metodologías, con la finalidad de potenciar el “aprender haciendo”. Se logra que los resultados de los análisis sean confiables y aceptados por todos los involucrados en los procesos de capacitación.

Evaluar en mediano y largo plazo: los efectos del programa decaen, se deterioran con el tiempo: sería importante realizar no sólo evaluaciones post (como la mayoría de las experiencias), sino también incluir evaluaciones expost, por ejemplo: a los dos años de terminadas las intervenciones. Lo interesante aquí es lograr conocer los impactos al mediano y largo plazo, más allá de los efectos inmediatos sobre el empleo de los beneficiarios.

Por todo lo anterior debe procurarse la evaluación del impacto real en egresados, porque, ¿de qué otro modo puede asegurarse que estos programas no son de corto aliento y que solo logran un mejoramiento de la inserción laboral para un empleo específico?

Utilidad de la evaluación: el objetivo fundamental de las evaluaciones es servir a los propios programas para mejorar de manera continua su diseño e implementación. Posiblemente, la evaluación bien hecha sea más necesaria que nunca. Pero siempre que los distintos actores encargados de su diseño y ejecución estén dispuestos a utilizar los resultados como para encarar cambios de recursos y convecciones, según las alertas que le llegan desde el monitoreo, el seguimiento y la evaluación.

Determinar hasta dónde los encargados de la toma de decisiones intentan incorporar las recomendaciones de las evaluaciones, tiene que ver con la utilidad real de la evaluación. Sería triste concluir que la mayoría de las evaluaciones se realizan por compromisos de distintos tipos (políticos, con los financiadores, etc.) y pocas veces mejoran en algo el programa.

Evaluar logros de objetivos no incluidos en el diseño: Muchas veces no se presta atención a los objetivos logrados que no fueron incluidos en el diseño del programa pero que forman parte de su impacto. Por ejemplo: sucedió con muchos programas que no evaluaban el retorno al sistema escolar como un impacto positivo de su ejecución y dichos beneficiarios a veces ingresaban la lista de desertores de la experiencia.

Existen determinados aspectos sobre los que sería recomendable centrar más la atención de la evaluación y son los que conducen a las acciones que ayudan a obtener mejores resultados y que sean sostenibles. El incremento del capital social de los beneficiarios, las posibilidades de la práctica laboral y el acompañamiento de los egresados en el mercado de trabajo han sido en otros contextos aspectos muy importantes para la inserción laboral. El incremento de la autoestima (producto de la sensación de contención que les da el Programa, de la valoración de “estar aprendiendo algo que vale la pena”) es

importante si se corresponde con un incremento de las competencias laborales y sociales; pero si este incremento no se refleja en una mejor inserción social y laboral, rápidamente decae al finalizar el Programa. Todo ello ayudaría a volver el programa socialmente rentable. Sería importante medir el impacto sobre el bienestar de los beneficiarios, debido al valor agregado en las variables empleo (inserción laboral, satisfacción laboral, aplicación de competencias, tipo de trabajo), ingresos y ciudadanía, podría configurar, junto a ciertos cambios psicosociales, el objetivo principal del programa y por lo tanto, su medición es un reto ineludible.

Estrategia metodológica: algunas de las evaluaciones realizadas en América Latina de programas de capacitación laboral desarrollan metodologías cuasi experimentales. Este tipo de metodologías no logran replicar una asignación experimental totalmente aleatoria entre el grupo de control y beneficiarios, única forma de eliminar todos los sesgos potenciales debido a variables no observables.

Construir un modelo de evaluación para la Región: dada la rica y larga experiencia acumulada en formación profesional en los países de América Latina y el Caribe, se reconoce la necesidad de construir un modelo de evaluación integral de la capacitación, ajustado a la realidad de las organizaciones latinoamericanas, altamente efectivo, económico de aplicar y cuyos resultados sean confiables y aceptados.

Fortalecimiento institucional: la convicción de que el incremento de la capacitación favorece la productividad y la competitividad, con el consiguiente crecimiento de la economía y del empleo, obliga a continuar este camino buscando nuevos arreglos entre todas las alternativas posibles y profundizando el perfil de las instituciones más adecuadas para planificar y ejecutar, con una central participación de las IFPs como organismos rectores de la temática junto a los Ministerios de Trabajo. El fortalecimiento institucional, aparece como una medida propiciatoria de la sostenibilidad del programa y es recomendable integrarlo a toda evaluación de impacto.

Queda claro que cuando los programas se ejecutan desde la orbita de los Ministerios de Trabajo y de las IFP existe en el largo plazo mayor frecuencia y estrategia de evaluación, se obtienen mejores resultados, se constata una retroalimentación (los resultados de las evaluaciones son útiles: se da un verdadero aprendizaje aplicado al rediseño y ajuste). Esto sucede dado que son las Instituciones rectoras de la temática y estarán implicadas en futuros programas y políticas.

Crear sistemas de educación y trabajo articulados: las evaluaciones de estos programas dejan en claro la necesidad de construir sistemas integrados de educación formal y capacitación laboral en el marco de la formación permanente, coordinando actores públicos y privados junto al fortalecimiento de las distintas instituciones, con un papel destacado de aquellas que han sido históricamente rectoras de la temática (IFP, Ministerios de Trabajo y Educación).

Finalmente, cabe la pregunta cuánto cuesta llevar a cabo una evaluación de impacto, porque también para ella cabe la relación costo-beneficio y costo-eficiencia. ¿Vale la pena evaluar?

1) La capacitación es cara y sin inserción laboral, el valor agregado o las bondades se agotan rápidamente; 2) es imprescindible el estricto cumplimiento de normas de calidad en la educación y en la formación; 3) el Estado debería tener un rol más activo como igualador de oportunidades, incrementando la inversión pública, pero en un marco de mayor competencia y mayor rendición de cuentas, con una buena cultura de evaluación que rápidamente incorpore los cambios del mercado adecuando la currícula de educación y formación.; 4) se deberían crear círculos virtuosos de integración y articulación de todos los actores involucrados, públicos y privados, en los sistemas de Educación, Formación y Capacitación, facilitando el fortalecimiento de las instituciones. Por otra parte el trabajo decente constituye un enfoque conjunto del trabajo, el empleo y el progreso social. En el basamento del logro del Trabajo Decente están los sistemas educativos y formativos de calidad disponibles para toda la sociedad.

Dada la complejidad de los problemas sociales y la variedad de los programas de capacitación no es llamativo que quede siempre la impresión de que restan aspectos sin evaluar, así como opiniones disímiles en la definición de los objetivos de los programas: ¿inserción laboral o inserción social?, ¿cuáles competencias son el objetivo a adquirir para los beneficiarios?

La evaluación permitirá saber si los modelos implementados son los más adecuados o si se hace necesario, buscar otras alternativas para reforzar la inclusión de todos los integrantes de una sociedad. Sería aconsejable implementar evaluaciones internas y externas, en las que participarán todos los actores involucrados en esta compleja problemática. La evaluación sistemática, ordenada y planeada previamente a la implementación de cada etapa permite como mecanismo retroalimentador, aportar la visualización de los aciertos y de los errores, para reforzar los primeros y para corregir los segundos.

Finalmente, las evaluaciones de impacto deberían despejar una pregunta sin respuesta: determinar taxativamente hasta qué punto los programas de capacitación laboral contribuyen a romper el círculo vicioso de pobreza y exclusión social, para ello se requiere observar los itinerarios laborales y familiares de los egresados a más largo plazo. Queda la sensación, no confirmada, de que en muchos casos continúan firmes características determinantes propias del beneficiario y su contexto socioeconómico y cultural que podrían estar siendo atenuadas pero que no se perdieron con el paso por un programa de capacitación. Reconstruir esas historias individuales con enfoques cuali cuantitativos, evaluando post y ex post los programas es un gran desafío pendiente.

La relación entre eficiencia económica, equidad y ciudadanía es hoy una realidad dentro de los postulados más sólidos de la literatura especializada. Todo programa dirigido a sectores vulnerables debiera tener muy en cuenta, en la medida de sus posibilidades, esta trilogía. Al revisar las evaluaciones centradas en este punto, se plantean dudas sobre el éxito de estos programas.

F. Implicancias prácticas de la financiación

En relación a la financiación es preciso reafirmar algunos conceptos. Las bondades de la formación profesional benefician a los actores involucrados en su financiamiento: aumento de la productividad en las empresas y de la empleabilidad de los trabajadores.

El subsidio de capacitación no logra, en muchos casos, favorecer a los sectores más vulnerables, generalmente trae como principal resultado la formación de personas de altos ingresos.

La financiación de la formación general no resulta siempre atractiva para el sector empleador y es aquí donde debe jugar un rol principal el Estado.

Por otra parte, la formación general garantiza la existencia de trabajadores con mayores capacidades para reconvertirse, factor central en un mercado sumamente dinámico y vertiginoso.

La financiación para subcontrataciones por medio de licitaciones permite mayor flexibilidad y formalmente exigir ciertos niveles de calidad y pertinencia de los cursos. Pero es cierto, que en la práctica los resultados no han sido los esperados.

G. Intermediación laboral: instrumentos que refuerzan la formación

Los sistemas de intermediación laboral tienen un rol central en la promoción de la igualdad de oportunidades. Adicionalmente, pueden implicar una maximización de los esfuerzos públicos cuando llevan adelante una verdadera articulación con la formación profesional, por esto es importante puntualizar algunas cuestiones.

Si bien no es responsabilidad directa de la capacitación para el empleo la generación de fuentes de trabajo, debe posibilitar rutas de salida al empleo para sus egresados.

La intermediación laboral ofrece orientación a los trabajadores y a las empresas. Buscando articular la oferta y la demanda de empleo. Además brindan información útil sobre el mercado de trabajo por medio estudios que muchas veces se encuentran en los Observatorios del Mercado de Trabajo, incluyendo las demandas de ciertos oficios y profesiones.

En general, no es posible constatar una suficiente articulación entre las IFP y la política de intermediación laboral (institucionalmente adscriptas a la Direcciones de Empleo de las cuales dependen comúnmente las Oficinas de Empleo).

Existen situaciones en la forma en que se implementan la intermediación laboral, la formación profesional y especialmente las rutas entre ambas, que generan distorsiones e impiden la maximización de las bondades de la política pública, es posible citar las siguientes:

- Servicios propios de Intermediación laboral en las IFP.
- Asimetría de información entre los diferentes sectores sociales tanto a nivel de los puestos disponibles como de las ofertas de capacitación.
- Debilidad del contacto con las demandas de competencias del mercado. La intermediación laboral tiene un contacto directo y fluido con el mercado de trabajo que puede ser muy bien aprovechado por la formación profesional.
- Observatorios vs Observatorio: generalmente el Observatorio laboral se ubica a nivel del Ministerio de Trabajo, asociado a las Dirección General de Empleo. Pero con frecuencia ocurre que existen diferentes Observatorios y no uno.
- Estigmatización de los servicios de empleo y de la formación profesional de baja calidad frente otras opciones del mercado a nivel privado. Trabajan con los menos empleables.

Son todos elementos que dificultan el logro de los resultados de la formación profesional, por lo tanto la ella no es ajena a la implementación de acciones en la intermediación laboral.

En este sentido, es posible concebir a la formación profesional y la intermediación laboral como etapas de un mismo proceso. Inclusive muchas veces trabajan con los mismos beneficiarios. Un proceso previo de orientación laboral que lleva a la capacitación y a la posterior búsqueda de empleo.

Por todo lo anterior se plantea como recomendable la instalación de ventanilla única de intermediación y formación laboral que monopolice las funciones comunes: inscripción, derivación, monitoreo de beneficiarios junto con observatorio del mercado laboral. Dejando las funciones específicas a cada organismo: formación (en las IFP) e intermediación laboral (en las Oficinas de Empleo, dependientes generalmente de las Direcciones de Empleo).

H. La FP componente fundamental de la política de empleo

Las políticas de formación profesional para ser "...eficaces, han de formar parte sustancial de políticas integrales en los ámbitos económico, social y de mercado de trabajo y de programas destinados al crecimiento económico y del empleo.." (OIT, 2005).

El vínculo entre los Ministerios de Trabajo y las IFPs resulta en un aspecto clave para el logro de trabajo decente e inclusión social con equidad. Principalmente pues al primero le cabe la rectoría de las políticas de empleo, al segundo la rectoría de la formación profesional. Lo anterior se refuerza si se concibe a la capacitación para el empleo como un componente fundamental (por su incidencia y magnitud de recursos) de toda política de empleo. Se han creado Direcciones de Formación Profesional en los Ministerios de Trabajo (uno de los casos más recientes es el paraguay), se han desarrollado programas de capacitación para el empleo desde los propios ministerios; estos elementos favorecen la necesaria complementariedad de la formación profesional y los Ministerios de Trabajo.

RECUADRO 16 MINISTERIO DE TRABAJO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

En Argentina, la Ley General de Empleo de 1991 otorgó al Ministerio de Trabajo competencias sobre la formación vinculada a políticas de empleo, permitiendo que este organismo desarrolle programas y acciones de capacitación laboral.

En el Uruguay, el Ministerio de Trabajo tiene por ley, desde 1992, competencias en el ámbito de las políticas y programas de capacitación laboral, ámbito que anteriormente era exclusivo del sector educativo. Su organismo ejecutivo para tal fin es la Dirección Nacional de Empleo (DINAE). Es significativo que la acción de la DINAE en el campo de la capacitación laboral no se reduce a la promoción de proyectos específicos, sino que ha asumido el objetivo de propender a la creación de un Sistema Nacional de Formación. En cualquier caso, su instrumento financiero más importante es el Fondo de Reversión Laboral, al que aportan empresas y trabajadores, y que tiene como objetivo financiar programas de capacitación focalizados hacia trabajadores con especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. Su administración está a cargo de la Junta Nacional de Empleo/JUNAE, órgano de conformación tripartita (gobierno, centrales sindicales y organizaciones empresariales).

En Paraguay, se creó en el 2014 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Su organigrama institucional contempla una Dirección de Formación y Capacitación Laboral.

Fuente: En base a OIT/Cinterfor, 2003

I. Reflexiones finales

El empleo es el mecanismo de inserción e inclusión social por excelencia. La formación profesional y la capacitación tienen un rol preponderante en el aumento de la empleabilidad, considerada como las diferentes competencias generales y específicas, que permiten al individuo conseguir y mantener un empleo.

Es posible afirmar que “ la formación y el desarrollo de los recursos humanos es un tema central de articulación entre las dimensiones económicas y sociales” (OIT . 2006). Por lo tanto, los beneficios de la capacitación laboral se constatan en el: a) aumento de la productividad, factor clave para los empresarios en un mundo altamente competitivo y b) en las mejores de las condiciones laborales para los trabajadores, en el marco de la búsqueda de la equidad y la igualdad de oportunidades.

La formación profesional adquiere entonces un papel crucial. Además, es una de las tareas donde mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social. Es necesario dar respuestas eficientes a la problemática del alto déficit de trabajo decente de la Región. Seguramente uno de los mecanismos más adecuados sea el aumento de la empleabilidad de las personas permitiendo cubrir las demandas sociales y las económicas.

Existe una fragmentación con fuertes componentes ideológicos sobre el rol que le cabe a la formación profesional permea diversos ámbitos, también a la financiación y evaluación de la formación profesional, que se abordan a lo largo del documento. De esta forma, el monitoreo y la evaluación se separan en dos corrientes: por un lado aquella claramente economicista basada en la ecuación de los costos-beneficios y otra que cuestiona a la anterior sobre la función de política social de la formación profesional, vinculada a una política de empleo e inclusión social.

Las alianzas y articulaciones son de distinto grado y tipo. Esta diversidad también encierra diferentes opiniones acerca de cuáles son las formas más eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos que en materia de formación demanda tanto el sector productivo como la sociedad toda. Por otro lado, refleja una discusión acerca de cuáles deben ser las áreas y las formas de actuación del Estado, qué puede y/o debe ser librado al mercado y, aunque más recientemente, qué se puede dejar en manos de la sociedad civil con sus diversas formas de organización.

Por otra parte, la formación es un componente fundamental para el desarrollo económico. Está claro que existe no solo un deber ético que por medio de la formación profesional se debe propiciar un acercamiento a la igualdad de oportunidades. Sino que también el aumento de la empleabilidad tiene un impacto en mayor productividad y ganancias para las empresas.

Es un objetivo deseable generar avances que faciliten la incorporación de las herramientas a los países para aproximarse a la construcción de Sistemas Nacionales de Formación y Capacitación laboral. Con resultados que sean visibles a nivel nacional y local.

Aparentemente, no existe en los países de la Región un SNFC íntegramente articulado. Pero probablemente a nivel de la Región (en la suma de los países) se encuentre cierta acumulación de lo que serían las bases o pilares de un SNFC. Dentro de esos posibles pilares podemos señalar: rectoría, legislación, institucionalidad, coordinación de las iniciativas posibilitando el tránsito de programas a políticas de formación profesional y capacitación laboral, articulado con educación formal en pasarelas comunicantes e itinerarios flexibles con certificación progresiva.

Bibliografía

- Abdala, E. La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica. Pap. poblac vol.15 no.59 Toluca ene./mar. 2009.
- Abdala, E. Formación y empleabilidad de jóvenes en América Latina. En: Molpeceres Pastor, M. Identidades y formación para el trabajo en los márgenes del sistema educativo: escenarios contradictorios en la garantía social. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2004 (Herramientas para la transformación, 24).
- Abdala, E. Programas de empleo juvenil: Repaso de los principales desafíos públicos y privados. PREJAL/OIT. Lima, 2007.
- Abdala, E. La evaluación de impacto en los programas de capacitación y empleo de jóvenes: desafíos y logros. Docuemnto de Trabajo. 2007.
- Abdala, E. Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina. OIT/Cinterfor, 2005.
- Abdala, E. Innovaciones en la formación profesional desde la óptica de sus repercusiones y efectos en la inserción profesional de los jóvenes .En: Rehem, C y Briasco, M. Formación profesional y empleo. Educación técnico profesional. Madrid OEI. 2013.
- Banco Mundial, América Latina/Informe: Mejor calidad de la educación es clave para disminuir brecha social y potenciar desarrollo. Washington. 2007.
- Billorou, M, Pacheco, M, Vargas, F. Red de Instituciones de Formación Profesional. Guía para la evaluación de impacto de la formación. Montevideo. OIT/CINTERFOR. 2011.
- Casanova, F. Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes. Montevideo : CINTERFOR, 2004.
- Castro, Claudio de Moura; VERDISCO, Aimée. Formación de jóvenes desempleados en América Latina. En: Castro, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) Formación profesional en el cambio de siglo. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.
- CEPAL/OIT. Desafíos e innovaciones de la formación profesional. Santiago de Chile, 2013.
- Ducci, M.A. (Coord.) OIT/Cinterfor. La formación profesional en el umbral de los 90. Volumen 1 y Volumen 2. Montevideo, BIRF; CIID; GTZ; BID, 1990.
- Frayle, L. Atenuar el neoliberalismo: tripartismo y reformas económicas en el mundo en desarrollo. Madrid. OIT/Plaza Valdés. 2014
- OIT. Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015. Mayo, Brasilia. OIT. 2006.
- OIT. Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. Ginebra. OIT. 2005

- OIT Trabajo Decente y Juventud en América Latina. 2013. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013.
- Ramírez J. El financiamiento de la formación profesional en América Latina y El Caribe. En Boletín 153 Formación profesional, productividad y trabajo decente. Montevideo, 2002.
- Vargas Zuñiga, F. La gestión de la calidad en la formación profesional. OIT-CINTERFOR. Montevideo, Uruguay. 2003.
- Weller, J. Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo. En: Weller, J. (Coord.): Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional. Santiago de Chile, CEPAL; AECID. 2011.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

162. Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina, Ernesto Abdala (LC/L.3943), 2014.
161. Economic growth and real volatility. The case of Latin America and the Caribbean, Rodrigo Cárcamo-Díaz, Ramón Pineda-Salazar (LC/L.3933), 2014.
160. Análisis de la implementación de la reforma tributaria en Guatemala, 2012, Maynor Cabrera (LC/L.3929), 2014.
159. A periodization of Latin American development in the Robinsonian tradition, Matías Vernengo (LC/L.3926), 2014.
158. Gasto público ambiental: los casos del Perú y El Salvador, Nelson Shack (LC/L.3913), 2014.
157. Buenas prácticas que favorezcan una minería sustentable: La problemática en torno a los pasivos ambientales mineros en Australia, el Canadá, Chile, Colombia, los Estados Unidos, México y el Perú, Miryam Saade (LC/L.3885), 2014.
156. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina, Marianela Armijo (LC/L.3881), 2014.
155. Servicio civil en América Latina y el Caribe, Isabel Siklodi (LC/L.3880), 2014.
154. Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina, Mario Daniel Velásquez Pinto (LC/L.3877), 2014.
153. Formación profesional y capacitación en México, Ívico Ahumada Lobo (LC/L.3874), 2014.
152. Crecimiento económico y productividad en América Latina. Una perspectiva por industria según la base de datos LA-KLEMS, Claudio Aravena y André Hofman (LC/L.3870), 2014.
151. El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas, Graciela Bensusán (LC/L.3857), 2014.
150. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman and Matilde Mas (LC/L.3852), 2014.
149. Income inequality in Latin America, Giovanni Andrea Cornia (LC/L.3847), 2014.
148. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso. El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Tatiana Genuzio (LC/L.3844), 2014.
147. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman y Matilde Mas (LC/L.3840), 2014.
146. Experiencias internacionales en transparencia fiscal, María Dolores Almeida (LC/L.3765), 2014.
145. Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei (LC/L.3743), 2013.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org