

Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina

Alejandro Vera •

Índice

Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	3
Introducción	4
1. Educación y trabajo en América Latina	6
Las economías nacionales y el mercado de trabajo	7
Los sistemas educativos y de formación profesional	8
Los jóvenes y el mercado de trabajo	10
La relación entre educación y trabajo	12
2. La formación para el trabajo	13
Evolución histórica	13
Composición actual de la formación para el trabajo	18
Hacia una tipología de los casos nacionales	29
3. Las experiencias destacadas	36
Integración y articulación de la oferta	36
Pertinencia de los programas	38
Universalidad de la propuesta	40
La evaluación de los programas de formación	43
4. Reflexiones finales	44
5. Bibliografía	46
Anexo I: La experiencia de los países de la región	57
Argentina	59
Brasil	70
Chile	82
Colombia	93
México	104
Perú	115
República Dominicana	121
Anexo II: Lista de entrevistados	128
Acerca de los autores	133
Acerca de CIPPEC	133

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro N°1: Evolución del paradigma de formación para el trabajo	17
Cuadro N°2: Los sistemas nacionales de formación para el trabajo, por país	19
Cuadro N°3: Indicadores de la educación secundaria, por país.....	20
Cuadro N°4: Indicadores de la educación superior, por país	21
Cuadro N°5: Los programas de capacitación y empleo dirigidos a los jóvenes, por país	26
Cuadro N°6: El sector privado y el financiamiento público de la educación formal, por país.....	32
Cuadro N°7: Estrategias de formación profesional de los Ministerios de Trabajo, por país.....	33
Cuadro N°8: Administración y provisión de servicios en las IFP, por país.....	33
Cuadro N°9: Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo según órganos rectores y estrategia general de provisión.....	34
Cuadro N°10: Síntesis de experiencias destacadas en la formación para el trabajo, según objetivo, institución y país.....	42
Cuadro N°11: El mapa de la formación para el trabajo	58
Cuadro N°12: Indicadores económicos y sociales, por país	59
Cuadro N°13: El mapa de la formación para el trabajo en Argentina	65
Cuadro N°14: El mapa de la formación para el trabajo en Brasil	76
Cuadro N°15: El mapa de la formación para el trabajo en Chile.....	87
Cuadro N°16: El mapa de la formación para el trabajo en Colombia	99
Cuadro N°17: El mapa de la formación para el trabajo en México	110

Resumen ejecutivo

En las últimas décadas las economías nacionales de América Latina han sufrido profundas transformaciones, los procesos de integración económica y apertura comercial provocaron modificaciones estructurales en los sistemas productivos. Estos cambios afectaron particularmente al mercado de trabajo, donde se destacaron dos fenómenos: la emergencia de un sostenido desempleo estructural, que se mantuvo aún en periodos de crecimiento económico, y la expansión de la economía informal. Ambos fenómenos tuvieron además particular incidencia en la población joven.

El nuevo contexto económico y las tendencias del mercado laboral reanimaron el debate acerca de las políticas y estrategias vigentes en la formación para el trabajo. En este proceso el propio paradigma de la formación fue revisado, nuevos actores institucionales ingresaron al campo de la formación, se diseñaron programas específicos para atender las problemáticas recientes y se revisaron los mecanismos de financiamiento y provisión de la oferta de formación.

El objetivo del presente documento es analizar las tendencias recientes en el ámbito de la formación para el trabajo en América Latina, con particular énfasis en aquella dirigida a los jóvenes. Con tal fin, se estudian las políticas y estrategias de formación de siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana.

La investigación se realizó durante el año 2008 y estuvo basada en una amplia revisión bibliográfica y documental, y en la realización de entrevistas a un conjunto diverso de actores en cinco de los países analizados. Fueron consultadas 77 personas, entre especialistas, funcionarios públicos y responsables de programas de formación. A partir de esta información se presenta un análisis transversal de la configuración actual de la formación para el trabajo en la región, así como una descripción particular de cada uno de los países.

Agradecimientos

El presente Documento de Trabajo forma parte de un conjunto de estudios contratados para un proyecto sobre Transición Escuela-Trabajo que está desarrollando la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo.

La elaboración del documento fue supervisada por Axel Rivas, Director del Programa de Educación de CIPPEC, y contó con la asistencia de Rocío Bilbao. El autor agradece el apoyo de la División de Educación del BID y del equipo de educación de CIPPEC durante las diferentes instancias del proyecto, así como los comentarios realizados por Marina Bassi, Jaime Vargas, Remi Castioni, Roberto Flores Lima y Hernán Araneda a versiones previas de este informe. El trabajo de campo incluyó cuatro misiones que contaron con la valiosa ayuda de: Remi Castioni (Brasil); Marina Bassi (Chile); Mireya López Chaparro y María Loreto Biehl (Colombia); Juan Carlos de la Hoz, Roberto Flores Lima y Juan Antonio Ramírez (México). El inestimable apoyo de estas personas hizo posible la concreción del proyecto.

Introducción

La relación entre educación y trabajo en América Latina ha sufrido profundas transformaciones en los últimos 25 años, producto de la evolución de las economías nacionales, la conformación de sus sistemas productivos, el proceso de apertura comercial y las tendencias del mercado laboral. Nuevas realidades han surgido en este contexto, como el crecimiento del desempleo estructural y la expansión del sector informal.

Tales transformaciones han provocado la revisión de las respuestas que ofrece la sociedad, a través de las políticas públicas y las iniciativas privadas, ante las necesidades de formación de la población, especialmente de los jóvenes. En este sentido, se han diseñado nuevas estrategias de formación, han ingresado nuevas instituciones y actores al mercado de formación y se han ensayado diferentes esquemas de financiamiento y provisión.

El presente estudio se propone analizar la estructura actual de la oferta de formación para el trabajo en siete países de la región, poniendo particular atención a su organización institucional, los actores participantes y los principales cambios ocurridos en el periodo reciente¹. Existen diversas iniciativas, tanto del sector público como del sector privado, que tienen como objetivo a la población joven. Sin embargo, solamente los programas públicos de capacitación e inserción laboral para jóvenes han logrado una cobertura significativa. En este informe se ha priorizado el análisis de esos programas y de los grandes sistemas de formación, que si bien no están destinados en forma exclusiva a los jóvenes son importantes para esa población en términos de cobertura.

Es conveniente realizar algunas aclaraciones metodológicas. En primer lugar, los programas y estrategias analizados en cada país se limitan a aquellos con alcance nacional, existen destacadas e innovadoras iniciativas locales pero su estudio sistemático excede la dimensión del presente proyecto. En segundo lugar, la estrategia de abordaje de las experiencias ha sido la revisión bibliográfica y el análisis de la documentación oficial. Asimismo, en cinco de los siete países involucrados en el proyecto se han realizado entrevistas en profundidad a actores encargados de la formulación e implementación de las políticas y programas de formación, así como también a especialistas del campo de la educación y el trabajo².

El informe se organiza en cuatro capítulos. El primero analiza dimensiones relevantes de la problemática actual del empleo juvenil y los ejes que atraviesan la relación entre los ámbitos de la educación y el trabajo. El segundo capítulo está dedicado al análisis comparado de la formación para el trabajo en los países analizados, para lo cual presenta un breve análisis de la evolución histórica de los modelos institucionales de la formación para el trabajo en la región, identifica las principales tendencias actuales y ensaya una tipología para los sistemas nacionales de formación. El tercer capítulo

¹ Los siguientes países formaron parte del estudio: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana.

² Las entrevistas se realizaron entre mayo y noviembre de 2008 en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Fueron entrevistadas 77 personas, de las cuales 64 están ligadas a la formulación e implementación de los programas y 13 son especialistas. Puede consultarse el listado completo en el Anexo II.

presenta algunas experiencias destacadas identificadas en los países, y el capítulo cuarto concluye el informe con algunas reflexiones finales. Por su parte, los casos nacionales son desarrollados de manera individual en el Anexo I.

1. Educación y trabajo en América Latina

Las tendencias recientes en el mundo del trabajo y la evolución de los sistemas educativos y de formación profesional han colocado a los jóvenes latinoamericanos frente a una compleja paradoja: aún cuando los niveles educativos alcanzados son mayores a los de generaciones anteriores, tanto en años de escolaridad formal como en la diversidad de trayectos formativos, los jóvenes encuentran hoy serias dificultades para lograr una inserción laboral y social plena (Ibarrola, 2004; CEPAL/OIJ, 2004).

Esto no significa que la relación entre mayores niveles de educación y mejores oportunidades laborales, y por consiguiente mayores ingresos, no se mantenga a nivel individual o en determinados grupos poblacionales. Por el contrario, la asociación entre nivel de educación e ingresos es sumamente estrecha y se ha mantenido en los últimos años. Según datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina para un conjunto de países de la región, en el periodo 2000-2004 las personas ocupadas con nivel primario incompleto representaban el 21% del total y se quedaban con el 11% del ingreso, mientras en el otro extremo los ocupados con estudios terciarios completos representaban el 10% del total y recibían el 25% del ingreso (SITEAL, 2006).

Las dificultades en la inserción laboral no deben ser analizadas como un fenómeno exclusivo del mercado laboral, otras dimensiones, como las tendencias del sistema educativo o las desigualdades socioeconómicas, juegan un papel destacado en esta contradicción que afecta vínculos profundos del tejido social. La inserción laboral en los jóvenes constituye un elemento clave en el pasaje a la vida adulta, ya que la generación de ingresos propios permite reducir o eliminar la dependencia económica familiar. Los sujetos constituyen de esta manera su propio hogar y se insertan plenamente en la sociedad. El trabajo brinda integridad social y conlleva legitimidad y reconocimiento social (Weller, 2007).

La década del 90 y la primera mitad de los años 2000 no han favorecido la inserción de los jóvenes latinoamericanos al mundo del trabajo. En este sentido, si la sociedad no puede ofrecer alternativas de trabajo decente a un amplio conjunto de jóvenes que han transitado con éxito el sistema educativo, alcanzando en muchos casos una escolarización mayor a la de sus padres, entonces tampoco les asegura su inserción social³. El rol de la educación y el mercado de trabajo como vehículos para el progreso personal y social comienza a ser cuestionado, lo cual significa un obstáculo para la cohesión social y un desafío de gobernabilidad democrática (OIT, 2007). En el contexto actual, la exclusión social se ha convertido en una realidad para un creciente número de jóvenes.

No es posible entender las tendencias divergentes entre la educación y el empleo sin detenerse en cada una de estas dimensiones. Se analizará brevemente algunos elementos claves de la evolución reciente en estos ámbitos.

³ La Organización Internacional del Trabajo define el trabajo decente como “un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas en el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres” (OIT, 2007: 49).

Las economías nacionales y el mercado de trabajo

Las últimas décadas han sido escenario de profundos cambios en las economías nacionales de la región. Procesos como la apertura comercial y la integración regional, el debilitamiento del sector estatal, la aceleración del cambio en los mercados y las nuevas formas de organización de la producción, han significado nuevas dinámicas en el mercado de trabajo, donde la tendencia general ha sido la precarización de las condiciones laborales. En este contexto, los fenómenos del desempleo y la informalidad han ganado una notable trascendencia.

El crecimiento del desempleo irrumpió en la región durante la década del 80. Inicialmente fue provocado por cambios en la estructura productiva de los países ante los procesos de apertura comercial e integración económica, pero en poco tiempo demostró su carácter estructural, manteniéndose incluso en períodos de crecimiento económico. Los años recientes han significado una disminución del desempleo en la mayoría de los países latinoamericanos, cuyas economías vivieron una etapa de fuerte crecimiento derivada de la expansión mundial de la demanda por materias primas, que significó una mejora en sus términos de intercambio y en los niveles de exportación⁴.

A pesar de este cambio de tendencia, los resultados alcanzados en el ámbito del empleo han sido insuficientes para superar los desequilibrios existentes en los mercados de trabajo: los índices de desempleo de los jóvenes en el 2005 eran mayores en promedio a los verificados en la década del 90 (OIT, 2007).

La segunda característica que afecta las economías nacionales es la marcada heterogeneidad: coexisten en la región un sector de la economía formal, con trabajadores registrados que acceden a beneficios fundamentales como la seguridad social, y un vasto sector informal donde abundan los trabajos precarios y se desarrolla el autoempleo como alternativa de subsistencia⁵. Dentro del sector formal convive un sector productivo moderno integrado a la economía mundial, con altos niveles de productividad y acceso a la tecnología, con otro sector de industrias atrasadas que emplean trabajadores de baja calificación. La diferencia entre el sector formal e informal de la economía, y la heterogeneidad hacia el interior de cada uno, tiene fuertes implicancias en el mercado

⁴ La continuidad de este periodo de crecimiento sostenido es actualmente incierta en la región, en el contexto de la profunda crisis de los mercados financieros y económicos desatada hacia fines de 2008 a partir del estallido de la burbuja del sector inmobiliario en los Estados Unidos. Dado el nuevo escenario mundial el Fondo Monetario Internacional prevé una importante desaceleración del crecimiento en los países de América Latina y el Caribe, pasando de un crecimiento promedio de 5.1% en el periodo 2005-2008 a un proyectado de 3.2% para el 2009 (FMI, 2008). En relación al desempleo, la Organización Internacional del Trabajo prevé un aumento de la tasa de desempleo mundial, que en el caso de América Latina y el Caribe pasaría del 7,3% en 2008 a situarse entre 7,6% y 8,5% según diferentes escenarios hipotéticos, lo cual involucra entre 1 y 3 millones de trabajadores (OIT, 2009).

⁵ Existen distintos criterios para definir conceptualmente al sector informal. Un primer criterio centra la atención en el tamaño de la empresa y la baja productividad de sus actividades, una segunda alternativa focaliza en el incumplimiento de las regulaciones laborales, y finalmente, una tercera opción refiere a la legalidad de las actividades (Ibarrola, 2004). En cualquier caso, el sector informal abarca el trabajo informal urbano (vendedores ambulantes, servicios de poca calificación), un alto porcentaje de las micro y pequeñas empresas (muchas de carácter familiar) y las actividades delictivas.

laboral. Las oportunidades y las características de los empleos que generan son muy diferentes⁶.

Las mencionadas situaciones de desempleo persistente y un alto nivel de economía informal afectan especialmente a los jóvenes. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, en 2005 el desempleo abierto entre los jóvenes de América Latina y el Caribe alcanzaba el 16% mientras que para los adultos era de 5%, relación que se ha mantenido a pesar del crecimiento del empleo de los años recientes. Los aproximadamente diez millones de jóvenes desempleados representan el 46% del total de desempleados en la región⁷. Las situaciones de informalidad en el trabajo también afectan más a los jóvenes: mientras el 46% de los adultos asalariados trabaja sin un contrato formal, en los jóvenes este porcentaje sube al 63%, prácticamente dos de cada tres. De igual manera, la proporción de jóvenes que trabaja en empresas de hasta cinco personas duplica la proporción de adultos en este tipo de unidades productivas (OIT, 2007).

En general, la situación laboral de los jóvenes de la región se ha deteriorado en las últimas dos décadas, contrariamente a lo que podía esperarse en relación con las ventajas competitivas tecnológicas y organizativas de esta población. En un contexto laboral donde el cambio permanente y el conocimiento se han convertido en los motores del crecimiento, no se ha observado en el periodo reciente una mejoría en la situación laboral de los jóvenes con respecto a los adultos (Weller, 2007).

Los sistemas educativos y de formación profesional⁸

Los sistemas educativos de la región se han expandido notablemente durante las últimas décadas, especialmente en la educación básica⁹. La cobertura en el nivel primario es prácticamente universal, y en la educación secundaria, aún cuando falta incluir un gran número de jóvenes, la cobertura alcanzada es igualmente importante¹⁰.

⁶ Labarca (2004) clasifica la actividad industrial de la región en cuatro categorías: las nuevas cadenas productivas, las industrias en régimen de maquila, las grandes industrias de exportación y el sector de las pequeñas y medianas industrias. Las dinámicas hacia el interior de estos grupos son, desde ya, diferentes, teniendo implicancias distintas en el mercado laboral.

⁷ Weller (2007) encuentra tendencias similares, en cuanto al mayor desempleo registrado en la población joven, analizando la evolución entre 1990 y los años 2003/2004.

⁸ En los diferentes países, los gobiernos y los autores se refieren a la formación o educación para el trabajo con diversos nombres, denominaciones que en algunos casos también han variado en el tiempo. En este informe se utilizará el concepto de "educación técnica" o "técnico-profesional" para hacer referencia a estas modalidades dentro de la educación general o formal, es decir, aquella de organización graduada, estructurada en niveles y que se orienta a la obtención de títulos. Por otra parte, se utilizará el concepto de "formación profesional" y "formación laboral" para hacer referencia al conjunto de ofertas educativas, por fuera de la educación general, que tienen como fin principal la formación de trabajadores, sus programas incluyen mayormente contenidos técnicos y están orientadas al sector productivo. Cuando se analice en forma conjunta la educación técnica y la formación profesional será utilizado el concepto de "formación para el trabajo".

⁹ En el presente informe se utilizará el concepto de educación básica para hacer referencia a los niveles inicial, primario y secundario; aún cuando esa denominación se utilice en algún país para un nivel en particular.

¹⁰ La tasa neta de matrícula para el nivel primario en América Latina y el Caribe era de 94% en 2005 (UIS/UNESCO, 2007). La tasa neta de matrícula expresa la relación entre la matrícula del nivel educativo que tiene la edad teórica correspondiente al nivel y la población total en ese rango de edad.

Por ejemplo, en América del Sur las tasas de crecimiento de la educación secundaria durante la década del 90 han sido las mayores del mundo, duplicándose entre 1990 y 2002 la cantidad de alumnos en este nivel educativo. Tal crecimiento ha provocado que la tasa bruta de matrícula crezca de 53% en el año 1990 (21 millones de alumnos) a 97% en el año 2002 (43 millones de alumnos)¹¹. Los países han impulsado y acompañado esta tendencia con activas políticas de ampliación de la oferta y mediante la extensión de los años de obligatoriedad escolar. En casi todos los países de la región se han establecido nueve años de escolaridad obligatoria, e incluso en algunos se ha extendido hasta el nivel secundario, por ejemplo en Argentina, Chile y Perú¹².

La educación superior o postsecundaria también ha tenido en las últimas décadas un aumento notorio en su matrícula, aunque los problemas de acceso y pertinencia son aún significativos. Entre 1991 y 2004 en América Latina y el Caribe la matrícula de este nivel creció al 5% anual, superando el crecimiento de la población de la franja de edad correspondiente, por lo cual la cobertura aumentó de 17% en 1991 (tasa bruta de matrícula) a 28% en 2004. Una característica de la región es la marcada participación del sector privado en la oferta de nivel superior; en países como Chile, Brasil y Colombia, más de la mitad de la matrícula asiste a instituciones privadas independientes¹³.

Por otra parte, el crecimiento no sólo ha sido cuantitativo, los sistemas educativos en los países de la región también han ganado en diversidad, generando una amplia oferta. En relación con los programas vocacionales, se ha difundido en la mayoría de los países una rama técnica de la educación media con fuerte presencia en los sistemas educativos¹⁴. De igual manera, en la educación superior es incipiente el desarrollo de carreras técnicas y tecnológicas, incrementando los niveles de formación (UIS/UNESCO, 2007).

Finalmente, los sistemas de formación profesional también han crecido en oferta y diversidad, y en este caso el fenómeno ha sido la aparición de nuevos actores en el mercado de formación, como las empresas, las organizaciones patronales y de trabajadores o las organizaciones sociales. Todos conforman un complejo mapa de formación donde conviven las diversas ofertas, con distintos grados de institucionalidad y logrando diferentes niveles de articulación y coordinación.

La contracara de esta notable expansión educativa es quizás la presencia de profundas desigualdades. La educación apuntala la trayectoria laboral de los jóvenes,

¹¹ Datos de UIS/UNESCO (2006). La tasa bruta de matrícula expresa la relación entre la matrícula del nivel y la población en edad teórica para cursar esos estudios. Las tasas brutas tienen en cuenta todos los alumnos del nivel con independencia de su edad. Por su parte, las tasas netas suelen ser menores porque limitan el análisis a los alumnos que se encuentran en el nivel y con la edad teórica correspondiente.

¹² López (2007) analiza las nuevas leyes educativas en América Latina y destaca una clara tendencia en ampliar la obligatoriedad, lo cual implica una redefinición de lo que se considera "educación básica" en cada país.

¹³ Datos de UIS/UNESCO (2007). Las instituciones privadas independientes son aquellas que reciben del Gobierno menos del 50% de su financiamiento básico y la paga de su cuerpo docente no proviene de un organismo estatal.

¹⁴ En los últimos años, la educación media en los países de la región ha sido objeto de diversos procesos de reformas estructurales, orientadas a mejorar la cobertura, la eficiencia interna, la calidad y la pertinencia. Una de las coincidencias en estos procesos es que todas las modalidades de la educación secundaria, incluida la rama técnica, deben proveer una formación general sólida (Finnegan, 2006).

pero no todos los jóvenes tienen igual acceso a la educación. Los años de escolaridad alcanzados difieren según el estrato social de pertenencia, las tendencias crecientes de la escolaridad esconden profundas iniquidades en el acceso y terminalidad de los distintos niveles educativos. En 2005, el 71% de los jóvenes de 20 a 24 años de América Latina habían concluido al menos el primer ciclo de la educación secundaria (habían alcanzado 9 años de escolaridad), pero este indicador era de 42% para los jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingreso y 92% para los del quinto quintil. De igual manera, el porcentaje de jóvenes que habían completado la educación secundaria era 21% en el primer quintil y 80% en el quinto (CEPAL, 2007).

Por otra parte, el acceso al sistema educativo no asegura igual calidad. Aún dentro del sistema educativo formal, la educación que reciben los jóvenes pertenecientes a diferentes grupos sociales no es uniforme. Los resultados obtenidos en el examen internacional PISA confirman que las condiciones socioeconómicas de las familias son un factor determinante en el rendimiento educativo de los jóvenes. Estas condiciones explican el 19,5% de la variación en el rendimiento escolar en ciencias en alumnos de Argentina, el 17,1% en Brasil, el 23,3% en Chile, el 11,4% en Colombia y el 16,8% en México¹⁵ (OECD, 2007).

En el nivel superior las desigualdades se intensifican, ya que los jóvenes pertenecientes a hogares de menores ingresos difícilmente acceden a este nivel educativo. En 2006 sólo el 5,3% de los jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingreso accedía a cursos de educación postsecundaria, cuando entre los jóvenes del quintil de mayores ingresos lo hacía el 44,9% (CEPAL/OIJ, 2008). La educación universitaria mantiene su estatus elitista, a pesar de los esfuerzos que realizan los gobiernos nacionales en propiciar el acceso a los jóvenes de menores recursos¹⁶.

Estas desigualdades son un tema preocupante para el sistema educativo, pero en la medida que las diferencias en la formación se traducen luego en trayectorias laborales también desiguales, constituyen un desafío aún mayor. Pese a la extensión de los servicios, el aumento de la cobertura, la ampliación cuantitativa y cualitativa de la oferta, y la aparición de nuevos actores como oferentes de formación, existen aún importantes segmentos de la población que permanecen excluidos de la oferta de formación para el trabajo.

Los jóvenes y el mercado de trabajo

América Latina y el Caribe cuentan hoy con la mayor proporción de jóvenes de su historia: son 106 millones las personas entre 15 y 24 años de edad¹⁷. La población joven,

¹⁵ PISA (Programme for International Student Assessment) es una evaluación que lleva adelante la OECD para los países miembros y un conjunto de países asociados, entre ellos algunos de América Latina. La prueba se aplicó en tres oportunidades evaluando conocimientos de lectura, matemática y ciencias en alumnos de 15 años. Cada aplicación hizo foco en un área de conocimientos, siendo la última (2006) dedicada a las ciencias.

¹⁶ Por ejemplo el Programa Universidad para Todos en Brasil, o el Programa Becas del Bicentenario en Argentina.

¹⁷ Estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo. El crecimiento demográfico de la población joven en la región estaría llegando a su fin: entre los años 1970 y 1975 la población juvenil creció en 18%,

a diferencia de los adultos, presenta relaciones más complejas con el mercado laboral. Mientras tres situaciones alcanzan para clasificar la relación de los adultos con el empleo: ocupado, desempleado e inactivo; los jóvenes suman a estas clasificaciones la dimensión educativa, ya que aún se encuentran en la etapa de formación inicial, multiplicando así las clasificaciones que delimitan los colectivos sociales dentro del amplio universo de la población juvenil¹⁸.

Tres situaciones revisten particular interés. La primera corresponde al grupo de jóvenes con dificultades de inserción laboral, aquellos que se encuentran en la categoría de desempleados. La segunda se refiere a los jóvenes que no estudian ni trabajan. El tercer grupo lo conforman los jóvenes que se insertan al mundo del trabajo en forma precaria, generalmente en el sector informal. Estas situaciones conforman los grupos “críticos” en las nuevas dinámicas sociales.

De los 106 millones de jóvenes que residen en América Latina y el Caribe, 48 millones se encontraban trabajando en 2005 (el 45%), aunque 31 millones lo hacían en empleos precarios (29%). Por su parte, el grupo de los desocupados alcanzaba los 10 millones, completando así el 55% de la población juvenil que se considera económicamente activa. De los restantes 48 millones, dos de cada tres se encontraban estudiando, dejando un preocupante grupo de 16 millones de jóvenes que no estudian ni buscan trabajo, que representan el 15% del total. En síntesis, si se tienen en cuenta los jóvenes con trabajos precarios, los desocupados y el grupo que no estudia ni busca trabajo, se concluye que el 54% de los jóvenes de la región enfrentan algún problema para su inserción laboral y social, esto es, 57 millones de jóvenes (OIT, 2007).

La inserción laboral en un trabajo precario es particularmente grave, ya que la forma en que los jóvenes se insertan en los primeros empleos influye en sus futuras trayectorias laborales. En muchos casos, esta experiencia inicial será también la primera formación laboral a la que estén expuestos, y así sean jóvenes que hayan completado la educación secundaria o realizado estudios técnicos, es en el trabajo donde se completa el proceso de formación. La inserción en empleos de baja calidad implica el ingreso a un círculo vicioso, donde una baja formación inicial es seguida por aprendizajes de mala calidad en empleos precarios, que les imposibilitan obtener los conocimientos o competencias para acceder a mejores oportunidades laborales y de formación.

Las trayectorias educativas y laborales se interrelacionan y se refuerzan, generando un aumento de las brechas iniciales entre los jóvenes. Es decir, las desigualdades en las trayectorias escolares luego se traducen en empleos diferentes e ingresos diferentes, perpetuando y muchas veces ampliando las desigualdades sociales de origen. Allí, las políticas de formación y empleo tienen un importante rol que cumplir.

entre los años 2000 y 2005 esta tasa de crecimiento se redujo al 3,9%, del 2005 al 2010 se estima que el crecimiento será del 1,8% y sería negativo a partir del año 2015 (OIT, 2007).

¹⁸ La situación laboral y la escolarización son dos dimensiones básicas para el análisis, pero otras variables, como la edad, el sexo, el ámbito rural-urbano o el estrato socioeconómico de procedencia también revisten interés y permiten identificar nuevos grupos con características propias.

La relación entre educación y trabajo

Educación y trabajo son dimensiones que deben ser estudiadas en conjunto, dado que sus interrelaciones son profundas. Pero estas relaciones no son necesariamente de causa y efecto, se trata de dos procesos diferentes, con sus propias racionalidades, con distintas instituciones y estrategias y, sobre todo, con tiempos diferentes. A lo largo de la historia la relación entre estos dos ámbitos ha sido compleja y cambiante. En ocasiones ha sido congruente con las expectativas planteadas y otras veces contradictorias (Ibarrola, 2004; Gallart, 1997).

Hoy más que nunca es necesario trabajar para mejorar las ofertas educativas y el funcionamiento de los sistemas de formación, de manera que permitan a los jóvenes enfrentar en mejores condiciones el momento de su inserción laboral y social, y habiliten a los trabajadores, bajo el nuevo paradigma de la sociedad del conocimiento y la educación a lo largo de la vida, la salida y entrada a instancias de formación que les brinden una actualización y un aprendizaje permanentes. Ahora bien, existe un límite en lo que puede hacer la educación para solucionar los problemas del mercado laboral. El empleo también responde a lógicas sociales, políticas y económicas, y ambas dimensiones, la educación y el empleo, se encuentran a su vez inmersas en una sociedad que las condiciona con sus dinámicas y características estructurales.

Claramente, los sistemas educativos y de formación no podrán resolver por sí solos los graves problemas de desigualdad que viven los países latinoamericanos. El único camino posible es mediante una adecuada integración de las políticas educativas con políticas generales de equidad y justicia social para todos los ámbitos del desarrollo¹⁹ (Ibarrola, 2004).

El desafío es complejo, no sólo por la magnitud de los problemas sino por la heterogeneidad de situaciones que es necesario enfrentar, ya que los diversos colectivos de jóvenes tienen dificultades y necesidades diferentes. Las políticas de trabajo y juventud implementadas no han logrado aún impactar de manera efectiva en tal magnitud y diversidad. Las propuestas han estado en general relacionadas con programas que trabajan con situaciones específicas, algunos con buenos resultados pero con alcance limitado (OIT, 2007). Cada vez más es necesario pensar las acciones en el marco de políticas de Estado, que aborden integralmente las necesidades de educación, trabajo e inserción social de los jóvenes.

¹⁹ Las políticas generales se refieren a políticas para la estabilidad macroeconómica, distribución del ingreso, protección social y empleo.

2. La formación para el trabajo

Este capítulo tiene por objetivo realizar un análisis transversal de la formación para el trabajo destinada a los jóvenes en América Latina, a partir de los casos nacionales estudiados. Para ello, se realiza en primer lugar una breve descripción de la evolución histórica de los modelos institucionales de formación para el trabajo en la región. En segundo lugar, se analiza la conformación actual de los sistemas nacionales de formación para el trabajo, comentando las principales tendencias que afectan especialmente la formación de jóvenes. Finalmente, se clasifican los sistemas en base a diferentes dimensiones de manera de ensayar una tipología para los sistemas nacionales de formación.

Evolución histórica

El escenario actual de la formación para el trabajo en los países de la región es producto de varias décadas de evolución, en las cuales se ha visto influido por diversas tendencias del mundo del trabajo, el desarrollo de los sistemas educativos y las innovaciones tecnológicas. En el camino transitado por las políticas de formación para el trabajo se identifican en la literatura dos períodos donde las dinámicas mencionadas dieron forma a una particular organización político-institucional en el campo de la formación (Casanova, 1999; Moura Castro, 1998; CINTERFOR/OIT, 1999 e Ibarrola, 1999).

El primer período se extiende entre la segunda mitad del siglo XX y la década del 70 y está caracterizado por el surgimiento y desarrollo de las Instituciones Nacionales de Formación (IFP), que tenían a su cargo el diseño y ejecución de las políticas de formación. Este modelo de organización institucional, denominado por Moura Castro (1998) el modelo “*S e I*”, tuvo su primera expresión en 1942 con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil²⁰.

Estas instituciones fueron creadas en el marco del proceso de sustitución de importaciones que vivieron los países de la región con variada intensidad, provocando profundas reestructuraciones en sus sistemas productivos y, consecuentemente, en sus mercados laborales. El desarrollo de un incipiente sector industrial generaba una creciente demanda de mano de obra calificada y semicalificada, ausente hasta ese momento en una organización económica dedicada mayormente al sector primario²¹. Esta tendencia se veía reforzada por el crecimiento del aparato estatal que impulsaba también la demanda laboral²².

El crecimiento del empleo industrial y la demanda de trabajadores calificados y semicalificados permitió a su vez la conformación de una pirámide laboral, en

²⁰ La denominación “*S e I*” se debe a los nombres que adquirieron estas instituciones en los diferentes países donde el modelo fue implementado: “Servicio Nacional de Formación Profesional” (Colombia, Brasil Ecuador, Perú) o “Instituto Nacional de Formación Profesional” (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana).

²¹ Incluso en aquellos países donde el proceso de industrialización fue menor, se realizaron importantes esfuerzos por dotar de mayor valor agregado a los productos de origen agropecuario (Casanova, 1999).

²² El crecimiento del empleo estatal no sólo se produjo por el aumento de la burocracia y la ampliación de servicios sociales universales (salud, educación) sino también por la irrupción del “Estado empresario”.

contraposición a la organización tradicional del trabajo vigente en ese momento: pequeñas elites de alta calificación y grandes sectores de muy baja calificación. La formación de trabajadores para cubrir estos nuevos niveles intermedios fue el principal objetivo de las IFP (Casanova, 1999). El problema de la formación en esta etapa era mayormente de oferta, ya que el mercado era capaz de absorber todos los trabajadores capacitados, fue así que la principal atención estuvo puesta en extender y fortalecer el sistema.

En cuanto a su diseño institucional, las IFP se constituyeron mayormente como instituciones públicas, con gobiernos tripartitos o bipartitos (con participación del Estado, los empresarios y los trabajadores)²³. Dentro de la estructura orgánica de los Estados, en general han estado adscriptas a los Ministerios de Trabajo. Sus acciones de formación estuvieron inicialmente orientadas a los trabajadores activos, siendo ejecutadas en forma directa, es decir en centros propios. Finalmente, su modalidad de financiamiento se basaba en recursos fiscales, habitualmente bajo la forma de un aporte parafiscal de las empresas calculado sobre la nómina salarial²⁴.

A pesar de la difusión del modelo IFP, en algunos países también se fue desarrollando tempranamente un amplio sistema de educación técnica de nivel medio y superior, por ejemplo en Argentina y México. En estos países, la demanda de formación de trabajadores originada en el proceso de desarrollo industrial fue resuelta a través de una mayor escolarización de la población dentro del sistema educativo formal y una apuesta a la rama de educación técnica²⁵.

En la segunda mitad de la década del 70 se produjo un cambio en el contexto económico de la región. Los países modificaron su estrategia de inserción económica internacional y comenzaron a implementar experiencias de apertura comercial e integración regional, generando profundos cambios en sus estructuras económicas y en sus mercados laborales. La apertura comercial reveló algunos problemas de competitividad del hasta entonces protegido sector industrial. La participación relativa de los sectores económicos, tanto en la generación de producto como en la distribución del empleo se modificó; el sector industrial resignó puestos de trabajo mientras se expandía el sector de servicios. El Estado, que había acompañado la tendencia expansiva del empleo de la primera etapa, vio en estos años redefinido su rol, reduciendo su participación en las actividades económicas y, por lo tanto, reduciendo también el empleo público.

En estos años no sólo hubo una modificación en la participación relativa de los sectores económicos en la producción y el empleo, sino que fue revisado el propio modelo de organización industrial, fundamentalmente el modelo fordista-taylorista de

²³ La excepción a esta conformación es el caso de Brasil, donde las IFP tradicionales están administradas exclusivamente por el sector empresario.

²⁴ Durante la primera etapa el modelo de las IFP fue exitoso, ya que gozaban de buena reputación en su rol de formación de trabajadores, en contraste con las instituciones educativas del sistema formal (Moura Castro, 1998).

²⁵ En el caso de México se montó un complejo sistema de educación tecnológica compuesto por diversas ofertas en los niveles posteriores a la educación primaria; mientras en Argentina se articuló un sistema más homogéneo basado en la oferta de educación técnica de nivel medio.

especialización y división del trabajo²⁶. El fenómeno de la apertura comercial, junto a las aceleradas innovaciones tecnológicas, obligaron a replantear la estrategia de formar trabajadores en equipos, técnicas o modelos de gestión que tenían, ante el permanente cambio, una vida útil reducida. Por el contrario, en las nuevas formas de organización de la producción se ponderaban el control de la información, el aprendizaje y la adaptación. El conocimiento se convirtió en la base del trabajo humano y en un componente esencial del desarrollo.

Las instituciones de formación no fueron ajenas a los cambios y se vieron obligadas a readecuar su oferta, orientándola hacia los sectores más dinámicos como el sector terciario y el universo de las medianas y pequeñas empresas²⁷. El modelo de planeamiento central de la oferta de formación perdió fortaleza ante la necesidad de prestar mayor atención a la demanda real proveniente del aparato productivo²⁸. En este contexto, las IFP comenzaron a ser observadas y cuestionadas, debido en parte a las dificultades de inserción laboral de sus egresados. A nivel político, en varios países las IFP vieron amenazada su independencia económica al discutirse su modelo de financiamiento y el destino de los recursos.

En relación con las políticas de formación, estas dejaron de ser materia exclusiva de las IFP ante la aparición de nuevos actores. La formación se convirtió en un componente central de los sistemas de relaciones laborales, constituyéndose en un tema estratégico en la agenda de productividad y competitividad de las empresas, y en las negociaciones del sector empresarial con los trabajadores²⁹. Esta revalorización de la formación profesional en el campo de las relaciones laborales implicó también un mayor protagonismo de los Ministerios de Trabajo. La formación comenzó así a ocupar un lugar central en el diseño de políticas activas de empleo.

Los cambios en los mercados laborales y el desarrollo tecnológico no sólo impactaron sobre la formación profesional sino también sobre el sistema educativo formal. Este último enfrentó quizás un desafío mayor al haber tenido históricamente una menor vinculación con el sector productivo. En el periodo se verificó un progresivo acercamiento de metodologías y estrategias entre ambos sistemas, especialmente en el caso de la educación media técnica. Se desdibujaron las fronteras entre la educación general, la formación profesional y el desarrollo tecnológico, y se impuso una necesaria

²⁶ La concepción del trabajo como una secuencia de operaciones generó una ruptura entre el trabajo, como objeto, y el trabajador. Esta división de los conceptos condujo a la noción de productividad del trabajo, tanto física, por la rapidez del proceso, como económica, por la reducción del costo unitario del producto (CINTERFOR/OIT, 1999).

²⁷ Se han verificado también experiencias de ofertas de formación para el sector informal, como los Talleres Populares del INA en Costa Rica. Sin embargo, las instituciones de formación profesional no tuvieron la capacidad técnica para adecuar su oferta a las necesidades de esta población, ni los incentivos políticos o económicos para trabajar con este sector (Moura Castro, 1998).

²⁸ Sobre este punto, la tendencia general no significó una reacción inmediata de las IFP ante el nuevo escenario, por el contrario, esta ha sido lenta y en muchos países las IFP continuaron con su modelo de funcionamiento y oferta de formación, profundizando aún más el problema y abriendo el debate sobre la pertinencia de sus programas.

²⁹ La formación de los trabajadores comenzó a ser incluida en los convenios colectivos y en la legislación laboral. Asimismo, la formación ha sido incorporada a una serie de acuerdos nacionales, bipartitos o tripartitos, suscritos durante la década del 90 en países como Argentina, Chile, Colombia, México o Panamá (CINTERFOR/OIT, 1999).

interrelación, acorde al nuevo concepto de aprendizaje y formación a lo largo de la vida (Casanovas, 1999).

En esta segunda etapa ha surgido un nuevo paradigma de formación profesional: se abandonó la noción tradicional de especialización por la idea de competencias. No basta sólo con transmitir determinadas habilidades manuales y conocimientos técnicos, sino que la dinámica actual del trabajo exige al sujeto contar con un conjunto de competencias, tanto las básicas (iniciativa, creatividad, trabajo en equipo), como las de carácter más técnico o específico. Ha desaparecido la noción de una formación técnica inicial suficiente para desenvolverse en el mercado laboral durante toda la vida, al contrario, se hizo necesaria una actualización permanente del saber. Se ha perdido la idea de un “empleo para toda la vida”, mientras se impuso un nuevo concepto, la “formación a lo largo de la vida” (CINTERFOR/OIT, 1999).

Cuadro N°1: Evolución del paradigma de formación para el trabajo

Dimensiones	Años 40' a 70'	A partir de los años 80'
Concepto y contenido de la formación	Limitada al contenido de las ocupaciones y las actividades, en el marco de una profunda división del trabajo. Énfasis en las tareas y no en los trabajadores.	Basada en competencias laborales (saber, saber hacer, saber ser) y en una formación integral, como complemento de la educación básica.
Papel de la formación	Autónoma. Aislada de las políticas generales de educación y de empleo.	Nuevo rol en las políticas de empleo y educación. Concepto de "educación permanente a lo largo de toda la vida".
Referentes	Predominio de las instituciones de formación profesional (sistema "S" e "I" y educación técnica).	Fortalecimiento de la demanda del sector productivo y del sector social frente a la oferta de las instituciones de formación.
Sujeto de la formación	Dirigida al trabajador activo de las empresas del sector formal y a los jóvenes del sistema escolar.	Se pasa del concepto de trabajador individual al de empresa como un todo. Surgen alternativas de formación para los trabajadores en riesgo, desempleados, población marginal, jóvenes.
Actores	Fuerte presencia del Estado, a través de las instituciones públicas de formación, en la concepción y ejecución de la formación.	Multiplicación y diversificación de actores. Dentro del Estado mayor protagonismo de los Ministerios de Trabajo y de Educación. Involucramiento de otros actores del sector público (Ministerios de Desarrollo, Planificación, Economía) y del sector privado (sindicatos, organizaciones sociales, mercado privado de formación). Diseño de estrategias de articulación e interrelación entre los actores.
Financiamiento	Asignación directa de recursos fiscales o parafiscales a las instituciones públicas de formación. Débil desarrollo del mercado privado de formación.	Se diversifican las estrategias de financiamiento público. Se implementan licitaciones dirigidas a la oferta privada de formación y mecanismos de deducción de impuestos para las empresas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ibarrola (1999).

Los países de la región han realizado un gran esfuerzo en pos de adecuar sus estrategias de formación a las características del nuevo paradigma dominante. Sin embargo, aún cuando esto resulta ponderable, es necesario advertir que una de las consecuencias más negativas de las transformaciones vividas fue el aumento de las desigualdades, tanto en lo relativo a la inserción laboral como en las posibilidades de acceso a ofertas de formación significativa que tienen los trabajadores en general y los jóvenes en particular.

La combinación de bajos niveles de escolarización en algunos países, fundamentalmente en la educación secundaria, con una oferta de formación profesional limitada, arroja como resultado que una amplia porción de la población no acceda a instancias de formación y, por lo tanto, deba afrontar su inserción laboral con bajos niveles de calificación. Los jóvenes con insuficiente educación y los desempleados constituyen un núcleo duro de exclusión que interpela a las políticas laborales, educativas y de formación.

Composición actual de la formación para el trabajo

En este apartado se analizan las diferentes ofertas de formación para el trabajo destinada a los jóvenes vigentes en la región. Como fue mencionado, esta oferta se ha tornado compleja en los últimos años con la multiplicación de actores institucionales que intervienen en el mercado de la formación y la aparición de nuevas demandas y necesidades.

El objetivo es presentar las principales tendencias en un análisis transversal de los sistemas nacionales de formación³⁰. La noción de sistema nacional es, desde ya, una construcción ideal, ninguno de los países analizados ha logrado una articulación de su oferta de formación que permita ser conceptualizada como un único sistema.

El cuadro 2 exhibe de manera resumida la conformación de la oferta de formación para el trabajo en los siete países analizados. Se han incluido las propuestas de la educación formal y la formación profesional, así como la presencia de otras instituciones clave para la formación de jóvenes: los programas destinados a esta población, los contratos de aprendizaje y los observatorios laborales.

³⁰ En el Anexo I se analiza con mayor detalle la situación en cada país.

Cuadro N°2: Los sistemas nacionales de formación para el trabajo, por país

Tipo de Formación / Programas		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	República Dominicana
Educación Formal (Modalidades Técnicas o Tecnológicas)	Nivel Secundario	Educación secundaria técnica	Educación técnica profesional de nivel medio (integrada, concomitante y posterior a la educación general)	Educación secundaria técnico profesional	Educación secundaria técnica	Educación secundaria técnica: bachilleratos tecnológicos y estudios técnicos profesionales	-	Educación secundaria técnico profesional
	Nivel Superior No Universitario	Tecnicaturas Superiores (2 a 3 años)	Educación profesional tecnológica (3 años)	Carreras de nivel Técnico (2 a 3 años) y Profesional (4 años)	Carreras de nivel técnico profesional (2 a 3 años) y tecnólogo (3 a 4 años)	Tecnicaturas Superiores (2 años)	Carreras de nivel Técnico (2 años) y Profesional Técnico (3 años) y Profesional (3 a 5 años)	Carreras de nivel Técnico Superior (2 años) y Tecnólogo (4 años)
Educación no formal (Formación Profesional)	Instituciones del modelo IFP	-	Sistema S: SENAI, SENAC, SENAT, SENAR, SEBRAE y SESCOOP	-	SENA	-	SENATI, SENCICO, INICTEL y CENFOTUR	INFOTEP
	Otros sistemas de formación profesional	Centros de formación técnica	Escuelas técnicas federales y estatales	Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)	-	Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) e Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT)	Centros de Entrenamiento Tecnológico Productivo (CETPRO)	Centros Operativos del Sistema (COS)
	Programas públicos de formación profesional	Proyectos Sectoriales de Calificación	Plan Nacional de Calificación (PNQ)	SENCE (Capacitación en empresas y programas sociales)	-	Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)	-	-
Programas públicos de formación dirigidos a los jóvenes		Jóvenes con más y mejor trabajo	ProJovem	Jóvenes Bicentenario	Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales	Becate (no exclusivo para jóvenes)	Projoven	Juventud y Empleo
Contrato de aprendizaje legislado		Ley 25.013 (Reforma Laboral)	Leyes 5.452, 10.097, 11.180 y 11.788	Leyes 19.765, 19.765 y 19.967 (Estatuto de Capacitación y Empleo)	Ley 789 (Reforma Laboral)	-	Ley 28.518 (Modalidades Formativas Laborales)	Ley 16 (Código de Trabajo) y Resolución 20 (Reglamento del Contrato de Aprendizaje)
Sistema de competencias laborales		Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional (MTEySS- Unidad Técnica de Certificación de Competencias)	-	Sistema Nacional de Formación Continua (Chile Califica)	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo	Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER)	-	-
Observatorio Laboral		Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)	Observatorio del Mercado de Trabajo (Ministerio de Trabajo y Empleo)	Futuro Laboral (Ministerio de Educación)	Dos observatorios laborales (Ministerio de Educación y SENA)	Observatorio Laboral (Secretaría de Trabajo y Previsión Social)	Observatorio Socio Laboral (Instituciones Regionales)	Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (Secretaría de Estado de Trabajo)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina".

El sistema educativo

El sistema educativo ocupa un lugar destacado en la oferta de formación para el trabajo, particularmente en aquella destinada a los jóvenes. La organización del sistema educativo tiene características propias en cada país pero en todos los casos existe un tronco común, habitualmente denominado educación formal o general, organizado en forma graduada y por niveles educativos que conducen a diferentes titulaciones. En esta educación, las modalidades técnicas y tecnológicas normalmente están presentes en los niveles secundario y superior. Luego, existe un conjunto de servicios por fuera de la educación formal que incluyen propuestas más flexibles y de menor duración, donde la formación para el trabajo ocupa un lugar relevante.

La educación secundaria, y específicamente su rama técnica, ha sido quizás la oferta educativa con mayores cambios en las últimas dos décadas. En primer lugar, este nivel educativo ha vivido una notable expansión, lo cual se ha visto expresado tanto en el aumento de su cobertura como en la extensión de su obligatoriedad legal. Con la excepción de Perú, en todos los países relevados existe una modalidad técnica, aunque la organización en cada caso tiene algunas diferencias. La duración del nivel secundario en estos países varía de 4 a 7 años e incluye habitualmente dos ciclos: el primero de ellos está dedicado a los contenidos generales, mientras que los contenidos específicos de la modalidad técnica se concentran en el segundo.

Cuadro N°3: Indicadores de la educación secundaria, por país

Indicadores (Año de referencia)	Argentina ⁽¹⁾ (2005)	Brasil ⁽¹⁾ (2005)	Chile (2006)	Colombia ⁽²⁾ (2007)	México (2006)	Perú (2006)	República Dominicana (2007)
Tasa Neta de Escolarización	78%	79%	81%	67%	70%	72%	61%
Matrícula (en miles de alumnos)	3.476	24.863	1.634	4.657	10.883	2.760	920
% Matrícula en programas técnicos y vocacionales	35%	3%	24%	6%	15%	8%	4%

Nota: En Brasil y Perú la educación técnica está separada de la educación secundaria general. La cifra del Anuario de UIS/UNESCO corresponde a otros programas vocacionales y en el caso de Brasil incluye también la modalidad integrada de nivel medio. En el caso de México los indicadores fueron reemplazados por una fuente nacional ante la notable diferencia en las cifras de educación técnica. También se usó una fuente nacional para la tasa neta de escolarización en Chile.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEE (2007), MINEDUC (2008) y UIS/UNESCO (2008).

En el desarrollo de la educación técnica de nivel secundario un modelo ampliamente difundido es aquel que divide la rama técnica de la académica, siendo esta última la única oferta que habilita a los estudiantes a continuar estudios universitarios. Por el contrario, una característica de los países analizados es que la educación técnica no constituye en general una oferta terminal, es decir, sus egresados pueden acceder a carreras universitarias. Este rasgo se ha intensificado en los últimos años con interrelaciones entre la rama general o académica y la técnica: la rama académica ha comenzado a incluir contenidos técnicos o ligados al mundo del trabajo y la rama técnica ha ampliado su oferta de contenidos generales³¹ (Finnegan, 2006).

³¹ Por ejemplo, este proceso se ha visto con claridad en la oferta técnica de nivel medio superior en México.

Otro proceso importante que ha tenido lugar durante los años 90 en algunos de los países analizados ha sido la separación institucional de las ofertas de educación general y educación técnica, en el marco de reformas generales en sus sistemas educativos. Esto ha sucedido en Argentina, Brasil y Perú. La justificación de la estrategia de división de las ofertas educativas ha sido mayormente económica, ya que los costos de la educación técnica son usualmente elevados. Actualmente, los países que han impulsado estas reformas se encuentran en el proceso inverso: en Argentina se ha vuelto al modelo de educación técnica de nivel medio y en Brasil se promueve la integración de los programas técnicos de nivel medio y la educación general.

En el nivel superior, además de la oferta de carreras universitarias (licenciaturas, ingenierías) se ha desarrollado un conjunto de programas intermedios o tecnicaturas que toman en los países diferentes formatos institucionales y duración. Una de las características de los últimos años es justamente esta diversificación. El desafío pendiente en este nivel de formación es el crecimiento de la cobertura. Actualmente representan una porción menor de la matrícula de nivel superior, siendo la oferta universitaria aún la más demandada. Entre las numerosas explicaciones que puede tener este fenómeno, la baja valoración social de las carreras técnicas y el alto perfil socioeconómico de los alumnos que acceden al nivel superior ocupan un lugar destacado.

Cuadro N°4: Indicadores de la educación superior, por país

Indicadores (Año de referencia)	Argentina (2005)	Brasil (2005)	Chile (2006)	Colombia (2007)	México (2006)	Perú (2006)	República Dominicana (2004)
Tasa bruta de escolarización ⁽¹⁾	64%	25%	47%	32%	26%	35%	35%
Matrícula (en miles de alumnos)	2.083	4.572	661	1.373	2.447	952	294
% de alumnos en carreras terciarias no universitarias ⁽²⁾	26%	5%	33%	18%	3%	40%	8%

(1) La tasa bruta de escolarización para el nivel superior se calcula sobre los cinco años siguientes a la educación secundaria.

(2) Incluye la oferta de nivel 5B según la clasificación CINE utilizada por UNESCO.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UIS/UNESCO (2008).

Las instituciones del modelo IFP

Dentro de la muestra de países analizados estas instituciones tienen presencia en cuatro casos: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana³². Los servicios nacionales llevan décadas de funcionamiento (en los casos de Brasil y Colombia existen desde los años 40 y 50 respectivamente), han sido objeto de fuertes críticas y han sufrido algunas modificaciones a lo largo de su historia.

Entre las tendencias más destacadas, en general todas las IFP se han visto obligadas a diversificar su oferta académica, ganando más importancia los programas de mayor duración (un año o más) por sobre los cursos cortos de capacitación o actualización. Con los cambios ocurridos en la organización de la producción y la

³² El caso de Brasil es particular porque existe un conjunto de IFP, una por cada sector de actividad. En Perú existe también más de una institución pero es el SENATI, dedicado sector industrial, la única que responde fielmente al modelo IFP.

extensión de la cobertura de los sistemas educativos, la formación de técnicos y tecnólogos comenzó a ocupar un lugar estratégico en la oferta de formación de estas instituciones. Por ejemplo, en el SENA la formación titulada (correspondiente a cursos de un año o más de duración) representa el 10% del total de la matrícula. En los casos del SENAI y SENAC, la formación tecnológica de nivel medio y superior ocupa aproximadamente el 6% de las plazas. En ambos casos estos niveles de participación han estado creciendo en los últimos años y los porcentajes aumentan notablemente cuando se pondera la matrícula por la cantidad de horas anuales de cada curso.

Otra tendencia reciente en la oferta de formación de las IFP, que tiene relevancia para la población joven, es el surgimiento de distintos esquemas de articulación entre las IFP y la educación técnica de nivel medio. Un ejemplo es la articulación que lleva adelante el SENA y las escuelas secundarias en Colombia, que permite a los alumnos de la educación técnica acceder a títulos de la institución al tiempo que obtienen la titulación de la educación general. Otra experiencia se da en Brasil, donde el SENAI ha comenzado a articular los cursos técnicos con la oferta de educación media del SESI, en el marco de la propuesta de integración de la educación general y técnica que lleva adelante el Gobierno Federal³³.

Formación en las empresas y los programas públicos de formación

Las actividades de formación en las empresas siempre han existido, aunque en los últimos años quizás han evolucionado en organicidad y formalidad³⁴. Un rasgo central de la formación en empresas es el desigual acceso que tienen los trabajadores a oportunidades de capacitación. Existe una marcada diferencia en las oportunidades entre las empresas grandes y las medianas y pequeñas; y dentro de las grandes, las prácticas de capacitación también varían por sector de actividad.

Algunos de los países analizados han desarrollado importantes programas públicos que tiene por objetivo propiciar la formación de los trabajadores, tanto los activos como aquellos que enfrentan problemas de empleo. Estos programas son llevados adelante por los Ministerios de Trabajo y han tenido en la región diferentes expresiones. Argentina y Brasil, por ejemplo, llevan adelante programas de formación que otorgan financiamiento público directo a planes previamente acordados, con los sectores productivos en el primer caso y con los gobiernos locales en el segundo. Por su parte, Chile subsidia las actividades de capacitación de las empresas a través de un mecanismo conocido como la franquicia tributaria.

Finalmente, las pequeñas y medianas empresas enfrentan problemas estructurales en materia de capacitación, debido a que no tienen ni el tamaño crítico ni los recursos para afrontar una política de formación³⁵. Es por ello que los gobiernos han desarrollado diversos programas de formación, o mecanismos de financiamiento específico,

³³ El SENAI es la IFP dedicada al sector industrial, mientras el SESI es una institución paralela, perteneciente al mismo sector, que tiene como misión proveer servicios sociales.

³⁴ En materia de información, la capacitación en empresas presenta el mayor déficit de sistematización y difusión, con excepción de la formación realizada en el marco de programas públicos.

³⁵ Una alternativa para enfrentar estos problemas es promocionar la asociación y coordinación entre empresas para desarrollar acciones de capacitación. Sin embargo, este comportamiento no se verifica regularmente en este tipo de empresas.

destinados a este tipo de empresas. Los programas en general son llevados adelante por las carteras de trabajo o economía. La tendencia es abordar la empresa en su totalidad como sujeto de intervención, y ofrecer una propuesta integral de mejora en su competitividad, lo que lógicamente incluye instancias de capacitación, tanto para los empresarios como para los trabajadores. Un ejemplo de este enfoque fue el programa CIMO en México, que alcanzó una importante cobertura durante las décadas del 80 y 90, continuado luego por el Programa de apoyo a la Capacitación (PAC) y el Programa de Apoyo a la Productividad (PAP).

Programas de formación dirigidos a los jóvenes

A partir de la década del 80, ante la persistencia del fenómeno del desempleo y su particular impacto en la población joven, fueron desarrollados diversos programas e iniciativas con el fin de mejorar la empleabilidad de los jóvenes y promover su inserción laboral. En este marco, un programa pionero ha sido Chile Joven, cuyo modelo fue luego ampliamente difundido en la región. En esta difusión tuvo un rol importante el Banco Interamericano de Desarrollo, que había apoyado la experiencia inicial en Chile³⁶.

El modelo consistía en una intervención focalizada en jóvenes pertenecientes a segmentos sociales vulnerables del ámbito urbano que presentaban problemas estructurales de empleo (desempleo o subempleo)³⁷. El programa les ofrecía un periodo corto de capacitación en oficios y/o nivelación de estudios, y otro periodo equivalente de práctica profesional (habitualmente de tres meses cada uno). Durante el tiempo en que participaban del programa los jóvenes recibían un subsidio o beca para solventar los gastos de mantención y transporte. Uno de los rasgos particulares del programa en Chile fue la división entre financiamiento y ejecución. El programa no era ejecutado en forma directa por el gobierno sino a través de instituciones privadas, lo cual permitió fortalecer el mercado de formación. Esta característica rápidamente se convirtió en un objetivo secundario perseguido por el “programa joven” al ser implementado en otros países.

Los resultados alcanzados por el programa en Chile han sido en general positivos. Según el estudio de evaluación del SENCE (1999) la focalización del programa fue adecuada en todas sus modalidades de intervención, aunque con algunas diferencias derivadas de la mayor o menor precisión en los requisitos de inscripción. En cuanto a los resultados en la situación ocupacional, también han sido positivos tanto en la tasa de ocupación como en la de participación, destacándose en esta dimensión la modalidad de aprendizaje alternado (AA), por sobre la formación de jóvenes para el trabajo (FT) y la capacitación y experiencia laboral en empresas (CEL). La diferencia de la variación en el porcentaje de ocupados antes y después de la intervención entre el grupo objetivo y control fue de 36 puntos para la línea AA, 30 en la FT y 25 en la CEL. Asimismo, este impacto ha sido en general mayor en las mujeres y más homogéneo entre modalidades que en el caso de los hombres.

³⁶ Puede consultarse una descripción del programa Chile Joven y las características generales del formato en Ramírez Guerrero (1998). Para una reflexión de los resultados generales del modelo joven en la región ver Jacinto (2006).

³⁷ Chile Joven contaba con diversas estrategias. La modalidad que logró mayor difusión entre los países fue la de entrenamiento con práctica laboral en empresas.

De los países analizados, además de la experiencia chilena (1992-1997), el formato se implementó en Argentina (1994-1998), Perú (desde 1996), Colombia (desde 2002) y República Dominicana (desde 1999). En estos países los programas contaron con diversas experiencias de evaluación, tanto procesos internos como evaluaciones externas. En general se encuentra que los programas han tenido relativo éxito en cuanto a su objetivo principal: la inserción laboral de los jóvenes bajo programa. En opinión de Jacinto (2006) estos resultados han sido superiores a los de otras intervenciones porque estimularon cursos orientados hacia las oportunidades concretas de inserción en el mercado. Sin embargo, la autora remarca que el desempeño de los programas dependió del comportamiento general del mercado laboral en cada país.

Ibarrarán y Rosas (2008) analizan los resultados de un conjunto de evaluaciones realizadas sobre estos programas, en los casos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. En República Dominicana los impactos en el empleo no son significativos para el agregado, aunque crecen en el grupo más joven (17 a 19 años) y en los residentes de Santo Domingo; mientras el impacto en ingresos muestra valores positivos: un 17% mayor en el grupo de beneficiarios con respecto al grupo control. En Colombia, los mayores efectos en empleabilidad y formalidad del trabajo se encuentran en las mujeres, mientras que para los hombres el impacto es moderado. Con respecto al ingreso, el impacto es de 18% en las mujeres y 8% en los hombres. En el caso de Perú, se estiman resultados positivos para la empleabilidad, la formalidad del empleo y el ingreso de los participantes del programa. Son las mujeres y el grupo de los más jóvenes (16 a 20 años) los que evidencian un mejor desempeño. En Argentina no se encontraron resultados estadísticamente significativos en términos del objetivo de aumentar la empleabilidad de los jóvenes.

En cuanto al objetivo de fortalecer el mercado de formación los programas no parecen haber sido exitosos. Por el contrario, en algunos casos introdujeron incentivos negativos al fomentar la creación de organizaciones ejecutoras con escasa infraestructura y débil organización institucional, que no pudieron sobrevivir una vez finalizados los programas³⁸. En este sentido, Jacinto (2006) apunta como una debilidad de este modelo su escasa contribución al fortalecimiento de instituciones formadoras.

Actualmente el programa joven, en su formato original, continúa activo en Colombia, Perú y República Dominicana. En general los países han hecho diferentes apropiaciones, sobre todo cuando han comenzado a ser financiados con el presupuesto general y no a través de créditos internacionales. El cuadro 5 presenta los programas más importantes de cada país que actualmente están destinados a la capacitación y el fortalecimiento de la empleabilidad de los jóvenes.

Se pueden identificar algunas innovaciones recientes en estos programas. En primer lugar, debe destacarse el caso de Brasil, que ha diseñado una propuesta amplia que apuntan a diversos grupos dentro de la población joven, en función de sus

³⁸ Es probable que el objetivo de impulsar un mercado de formación haya sido desmedido para este tipo de iniciativas. En el caso de Chile, el programa se montó sobre un mercado de formación existente, ya que esta lógica de ejecución de programas sociales tiene tradición en el país. El desarrollo de un mercado privado de formación en países que no cuentan con estas instituciones quizás requiere de otros incentivos e inversiones mayores a los que puede generar un programa "joven".

diferentes situaciones y necesidades: ProJoven constituye un importante esfuerzo de articulación de diferentes programas destinados a esta población.

La segunda tendencia es la aparición de nuevas estrategias sobre la lógica del programa “joven” que agregan flexibilidad a la propuesta, lo cual permite alcanzar una diversidad de situaciones que el formato original tiende a unificar. Un acierto de estos nuevos programas es la existencia de una etapa inicial de inducción y diagnóstico, realizado en forma personalizada, donde es posible trazar el itinerario de formación que requiere cada joven para fortalecer su empleabilidad. Un segundo rasgo destacado es la ampliación de la oferta de formación que incluye la conclusión de la educación básica o la nivelación de estudios. Otra característica es la presencia de tutores que realizan el seguimiento y acompañamiento a los jóvenes. Estos programas se aplican desde el año 2008 en Chile (Jóvenes Bicentenario) y Argentina (Jóvenes con más y mejor empleo). Su diseño institucional es promisorio, aunque es prematuro evaluar sus resultados.

Cuadro N°5: Los programas de capacitación y empleo dirigidos a los jóvenes, por país

Dimensiones del Programa	Argentina	Brasil	Chile	Colombia		México		Perú	República Dominicana
Nombre	Jóvenes con más y mejor trabajo	ProJovem Trabalhador (1)	Jóvenes Bicentenario	Jóvenes en Acción	Jóvenes Rurales	Becate - Modalidad práctica laboral (2)	Becate - Modalidad mixta (2)	Projovent	Juventud y Empleo
Organismo a cargo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo y Empleo	SENCE (Ministerio de Trabajo y Previsión Social)	SENA		Secretaría de Trabajo y Previsión Social		Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Secretaría de Estado de Trabajo e INFOTEP
Criterios:									
Edad	18 a 24 años	18 a 29 años	18 a 29 años	18 a 30 años	16 a 35 años	16 a 30 años	A partir de 16 años	16 a 24 años	16 a 25 años
Grupos de riesgo	Desempleados	Desempleados	Desempleados	Desempleados	Ámbito rural	Desempleados o subempleados	Desempleados o subempleados	Sin experiencia laboral	Desempleados
Pobreza	-	Si	Si	Si	Si	-	-	Si	Si
Requisitos educativos	No haber terminado la educación básica	No haber terminado la educación media	8º año aprobado y sin terminar la educación media	-	-	-	-	-	Fuera de la educación formal y con escolaridad menor a doce años
Componentes:									
Diagnóstico/inducción	Si	-	Si	-	-	-	-	-	-
Instancia formativa	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Instancia práctica	Si	Si	Si	Si	Si (Emprendimientos)	Si	Si	Si	Si
Tutorías	Si	-	Si	No	Si	Si	-	-	-
Subsidio o beca	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Duración aproximada	Hasta 24 meses	6 meses	7 a 8 meses	6 meses	6 meses	1 a 3 meses	1 a 3 meses	6 meses	6 meses
Financiamiento	MTEySS y Banco Mundial	FAT	FONCAP	SENA	SENA	STPS y BID		MTPE y BID	SET, INFOTEP y BID
Instituciones ejecutoras	Oficinas de empleo municipales e instituciones educativas públicas y privadas	Organizaciones sociales	Oficinas de empleo municipales e instituciones educativas privadas	Instituciones privadas y Centros SENA	Centros SENA	Servicio Nacional de Empleo		Instituciones educativas públicas y privadas (ECAP)	Instituciones educativas públicas y privadas (ICAP)
Año de inicio	2008	2008	2008	2002	2003	1997 ⁽³⁾		1996	1999
Cobertura aproximada (anual, último período disponible)	30.000	500.000 ⁽⁴⁾	10.000	15.000	150.000	150.000 (todo el programa)		11.000	6.000

(1) ProJovem Trabalhador es parte de una propuesta integral para jóvenes que se ejecuta a través de cuatro líneas correspondientes a organismos públicos diferentes: ProJovem Urbano (Secretaría Nacional de Juventude), ProJovem Trabalhador (Ministério do Trabalho y Emprego), ProJovem Adolescente (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) y ProJovem Campo (Ministério da Educação).

(2) El programa BECATE tiene cinco modalidades de intervención. Se presentan en el cuadro las dos más importantes en términos presupuestarios.

(3) El programa tuvo como antecedente a PROBECAT, que inició sus acciones en 1984 / (4) Durante 2008 esta línea no se había podido ejecutar, los datos de cobertura son los proyectados por el Programa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina".

Programas de Aprendizaje / Pasantías

Existe una importante interrelación entre los programas de aprendizaje y los servicios nacionales de formación. Estos últimos han tenido y tienen a su cargo la regulación y administración de los primeros.

El aprendizaje en las empresas, y los arreglos institucionales que se han desarrollado para regularlo, han tenido siempre un objetivo primario de formación, constituyen una instancia educativa que permite a los jóvenes aprendices incorporar competencias laborales básicas para su futuro desempeño laboral. En relación con su regulación, prácticamente todos los países analizados cuentan en su legislación laboral con una definición de este tipo de contratos, que se rigen por criterios diferentes a los de una relación laboral general.

Los contratos de aprendizaje están destinados a la población joven, con una franja etaria claramente establecida en la normativa específica, tienen una duración máxima determinada, suelen definirse como una instancia formativa y otorgan un conjunto de derechos laborales y beneficios al aprendiz, con excepción de la estabilidad (el empleador no tiene obligación legal con el aprendiz una vez finalizado el periodo de aprendizaje). Algunos países promocionan el uso de este tipo de contratos mediante obligaciones legales, como en Colombia (un aprendiz cada 20 trabajadores) y Brasil (entre el 5% y el 15% de la cantidad de trabajadores deben ser aprendices), o bien a través de incentivos fiscales, como en Chile (bonificación de hasta el 40% del salario mínimo)³⁹.

Las pasantías también son un tipo de contrato laboral. A diferencia del contrato de aprendizaje tienen mejor definido su sentido educativo, ya que son parte de un proceso de formación más amplio, que incluye usualmente la asistencia regular a una institución educativa. La regulación de las pasantías es más reciente, y la normativa ha surgido en alguna medida para proteger al pasante de posibles desviaciones en el sentido de su práctica profesional. Por ejemplo, el uso de esta figura para reemplazar trabajadores formales dado su menor costo laboral.

Las pasantías y prácticas laborales han sido utilizadas regularmente por los programas de promoción del empleo joven, incluso Lasida (2004) reconoce un punto de inflexión en el uso extensivo de las pasantías a partir de la implementación de los “programas jóvenes” en los países de la región. Actualmente, se observa una tendencia en los países analizados a incorporar las instancias de prácticas laborales en los programas formales de educación técnica, especialmente en el nivel medio. Esto sucede por ejemplo en Argentina y Chile.

Desarrollo de la cultura emprendedora y el autoempleo

Uno de los rasgos salientes de las economías de la región es la amplia extensión del sector informal. Este fenómeno afecta en general a todos los trabajadores, pero se encuentra particularmente difundido entre los jóvenes. Por esta razón, entre los programas que intentan fortalecer la inserción laboral de esta población, se han desarrollado un conjunto de iniciativas que tienden a fomentar la cultura emprendedora y el autoempleo como estrategia de inserción social.

Dentro de estas propuestas es posible identificar dos tipos de programas que difieren en el público al que están dirigidos. En primer lugar, existen iniciativas para fomentar emprendimientos como una estrategia de subsistencia. Estos programas están más orientados a los micro

³⁹ En Colombia, las empresas obligadas son aquellas que tienen como mínimo 15 empleados. En caso de incumplimiento, las empresas deben realizar un aporte equivalente a la retribución del aprendiz conocida como “monetización” del contrato de aprendizaje.

emprendimientos, muchos de carácter personal o familiar, son conceptualizados y desarrollados como programas sociales y habitualmente son implementados por los organismos públicos dedicados al desarrollo social, o bien por organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población vulnerable.

En segundo lugar, existen instituciones en los países analizados que abordan el tema del emprendimiento juvenil desde una visión de desarrollo empresarial. El objetivo en este caso es el impulso y creación de empresas, generalmente pequeñas y medianas, que no sólo impliquen el autoempleo de los jóvenes emprendedores sino que también apoyen la creación de empleos. Estos programas suelen ser promovidos por dependencias públicas de las carteras de economía o producción; y también han sido desarrollados por organizaciones de la sociedad civil ligadas al sector empresario, por ejemplo Jóvenes con Empresa en Colombia y Fundación ProEmpleo en México.

La promoción de emprendimientos como alternativa para la inserción laboral ha sido objeto de algunas críticas en cuanto a la dificultad de establecer una política en la materia con una amplia cobertura. Quienes realizan estas críticas observan que el espíritu emprendedor no es fácilmente transmisible, con lo cual el autoempleo no puede constituir la única alternativa para una población objetivo determinada. Además, los jóvenes con problemas de formación e inserción laboral tienen en general un capital social limitado, lo cual disminuye sus posibilidades de llevar adelante emprendimientos de manera exitosa. El resultado es un conjunto de iniciativas no sustentable que se agotan al poco tiempo de su creación⁴⁰.

Los sistemas de competencias laborales

En la región han cobrado impulso los sistemas de elaboración, evaluación y certificación de competencias laborales. Las competencias se han erigido como el concepto unificador entre las diferentes instancias de formación para el trabajo, posibilitando reconocer los aprendizajes y certificarlos. Estos sistemas se proponen en general dar respuesta a un conjunto de problemas de la formación para el trabajo, como la falta de articulación, el reconocimiento de aprendizajes no formales y el vínculo del sistema educativo con el mundo productivo. El modelo se ha difundido con notable fuerza en la región, aunque después de varios años de implementación ningún país ha podido acercarse a un uso intensivo de las competencias laborales⁴¹.

El sistema se basa en tres instancias bien definidas. En primer lugar, la normalización, es decir, la elaboración y aprobación de normas de competencia laboral. En esta instancia es necesaria la activa participación de los sectores productivos, por ello la convocatoria y conformación de los grupos de trabajo constituye una instancia clave para el éxito del sistema. En segundo lugar, la evaluación de competencias laborales de los trabajadores, en función de las normas definidas. Finalmente, la certificación de competencias laborales para estos trabajadores. Las tareas de evaluación y certificación en general son desarrolladas por instituciones especializadas, por lo cual es importante que exista un órgano rector que habilite y controle a estas instituciones.

Entre los países analizados, cuatro casos han desarrollado e institucionalizado sistemas nacionales de competencias laborales: Argentina, Chile, Colombia y México. En Argentina el

⁴⁰ Ver Jaramillo Baanante (2004), Lasida (2004) y OIT (2007) para una revisión de las iniciativas de promoción de la cultura emprendedora en los jóvenes en la región y las dificultades que enfrentan estos programas.

⁴¹ El número de trabajadores certificados en los países es un porcentaje mínimo de la población económicamente activa, y a excepción de algunas actividades fuertemente reguladas, no se observa aún el uso de las certificaciones como requisitos en búsquedas laborales.

sistema es administrado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; en Colombia está en cabeza del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y los casos de Chile y México son particulares en cuanto al diseño organizativo porque implicaron la creación de una nueva institución pública: CONOCER y Chile Califica. Estos organismos o programas se convirtieron así en un nuevo actor de la política de formación para el trabajo⁴².

Los organismos internacionales han tenido un rol destacado en la difusión de estos sistemas, en particular los organismos multilaterales de crédito y la Organización Internacional del Trabajo. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, ha financiado las experiencias iniciales en los casos de Argentina, Chile y México, y en este último se encuentra actualmente apoyando un amplio proyecto que incluye el fortalecimiento del sistema de competencias laborales.

Hacia una tipología de los casos nacionales

Los sistemas de formación para el trabajo en los países de la región se han tornado complejos, lo cual dificulta su clasificación o categorización. Se ensayará en este apartado una tipología para estos sistemas, basada en dos dimensiones: la presencia de distintos subsistemas de formación y la participación del sector privado en la provisión de los servicios.

Subsistemas de formación para el trabajo

Los grandes sistemas (o subsistemas) de formación para el trabajo son principalmente tres: el sistema educativo, los programas públicos de formación y la oferta de las instituciones del modelo IFP. Cada uno de estos subsistemas se corresponde con un órgano rector particular: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y las Instituciones de Formación Profesional respectivamente.

El sistema educativo es normalmente asociado a la educación general, es decir, aquella de organización graduada, estructurada en niveles y que se orienta a la obtención de títulos. En todos los casos, es la cartera educativa nacional la encargada de regular el sistema. Sin embargo, en algunos de los países analizados existe también una oferta de educación no formal, de carácter público o privada, que también es regulada por la autoridad educativa nacional. Esto sucede por ejemplo en México, con la red de CECATIs e ICATs; en Argentina con los Centros de Formación Profesional y en Perú con los CEOs o CETPROs. A los fines de la tipología propuesta se unificarán ambas ofertas como parte de un sistema educativo ampliado, que incluye educación formal y no formal.

Los programas públicos de formación son implementados por las carteras de Trabajo. Estos programas han sido creados en el marco de un nuevo paradigma de las políticas activas de empleo, donde las acciones de formación y capacitación ocupan un lugar destacado. Estas acciones se encuadran en la oferta de formación profesional: consisten en cursos cortos de actualización y perfeccionamiento para los trabajadores, o bien programas para fortalecer la empleabilidad de la población desempleada. En esta última categoría están incluidos los programas dirigidos a la población joven que fueron analizados en el apartado anterior.

En la tipología propuesta, los programas públicos de formación serán tomados como un subsistema de formación en los casos que tengan por objetivo fomentar la formación de trabajadores en los sectores productivos. Es posible encontrar tres ejemplos entre los países

⁴² Ver Vargas (2004b) para un desarrollo completo de las experiencias de sistemas de competencias laborales en América Latina y el Caribe.

analizados: el sistema de franquicia tributaria en Chile, los proyectos sectoriales de formación de Argentina y el Programa Nacional de Calificación (PNQ) en Brasil. Se agregarán además dos casos especiales: México y Perú. El primero cuenta con un sistema de capacitación en empresas definido en su normativa pero al cual no asiste con financiamiento estatal, y también lleva adelante un programa público de formación en empresas pequeñas y medianas. En el caso de Perú la cartera de trabajo tiene a su cargo la regulación de las modalidades formativas laborales.

Finalmente, las Instituciones de Formación Profesional, presentes en cuatro de los países analizados, cuentan con una importante red de instituciones propias de formación. Su oferta también se encuadra dentro de la formación profesional, incluso cuando se refiere a cursos largos con titulaciones. La excepción es el sistema S en Brasil, que ofrece titulaciones oficiales de nivel medio y superior.

En síntesis, a los fines de la clasificación lo importante en cada uno de los países será identificar cuáles subsistemas de formación han sido desarrollados, y por consiguiente, qué órganos rectores participan de la formación para el trabajo. La combinación resultante es la siguiente: países donde la formación es llevada adelante por los Ministerios de Trabajo y Educación (Argentina, Chile y México), países donde actúan el Ministerio de Educación e instituciones del modelo IFP (Colombia y República Dominicana) y finalmente países donde coexisten los tres subsistemas (Brasil y Perú).

La estrategia de financiamiento y provisión

Los costos de la formación para el trabajo son asumidos en forma compartida por el sector público y el sector privado, aunque en general de este último no se cuenta con información precisa de sus aplicaciones y dimensión. Los recursos públicos sostienen principalmente el sistema educativo y financia, a través de diferentes modalidades o estrategias, programas de formación profesional. Los aportes del sector privado toman forma a través de las empresas, que ofrecen capacitación a sus trabajadores, y a través del pago directo que los individuos realizan en el mercado de formación⁴³.

Un rasgo particular del financiamiento de la formación para el trabajo en los países analizados es que algunos sectores se benefician de esquemas de financiamiento específico que afectan recursos públicos. Entre ellos, el más difundido es el de aportes parafiscales que financian las Instituciones de Formación Profesional. Estos aportes provienen de un impuesto sobre la nómina salarial de cada sector productivo y su recaudación es destinada a financiar instituciones que tienen por finalidad la formación de los trabajadores, o futuros trabajadores, de los sectores aportantes. Este esquema está presente en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana.

El segundo modelo es el caso Chileno. Allí existió originalmente una IFP pero en el año 1976 fue reemplazada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que fue creado junto al esquema de franquicia tributaria. Este esquema básicamente es un subsidio a las empresas para fomentar la capacitación, a través del cual las empresas están autorizadas a descontar de su declaración anual de impuestos hasta un 1% con cargo a las acciones de capacitación realizadas.

Finalmente, un tercer modelo está presente en el caso Argentino. Allí nunca existió una IFP tradicional, pero el sistema de impuestos sobre la nómina fue utilizado para financiar la educación media técnica, a través del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). En 1993 esta

⁴³ Ver CINTERFOR/OIT (2007) para un análisis del financiamiento de la formación para el trabajo en la región y algunos casos nacionales.

institución fue disuelta, junto con su modelo de financiamiento, y doce años más tarde fue creado el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, que tiene por finalidad invertir en el fortalecimiento de la educación técnico profesional de nivel medio y superior. Este fondo es asignado a través del presupuesto, pero la ley establece para su conformación anual un porcentaje mínimo del presupuesto general de la Administración Pública Nacional.

La existencia de estos esquemas de financiamiento responde a un conjunto de circunstancias históricas e institucionales. Entre ellas, sin dudas tuvo un rol importante la difusión del modelo IFP en la región a partir de los años 40, que incluía el sistema de aportes parafiscales. Estas instituciones han existido por décadas, creando lógicamente un conjunto de relaciones institucionales e intereses, que luego dificultan los intentos de reforma que impliquen alteraciones radicales sobre el financiamiento. Con menos años de vigencia, algo similar sucede en el caso chileno, donde el sistema de franquicia tributaria ha desarrollado un importante mercado privado de formación y la aparición de instituciones intermedias, que en algunos casos están relacionadas a destacados grupos empresarios.

Ahora bien, por su carácter sectorial o específico, los esquemas de financiamiento no son neutrales en la conformación de la oferta de formación para el trabajo en cada país. No se cuenta con estimaciones precisas en cada caso, pero es posible pensar que aquellos subsistemas de formación que tienen un esquema de financiamiento específico alcanzan una cobertura relativamente importante en relación al resto de la formación. Y además, siendo que en los países analizados las instituciones beneficiarias del financiamiento específico destinan sus programas a públicos diferentes, aparece aquí un problema de equidad en la distribución de recursos públicos.

Respecto de la participación del sector público y privado en la provisión, existe en primer lugar una importante diferencia entre la educación formal y la formación profesional. La oferta del sistema educativo formal tiene una fuerte tradición pública en toda la región, especialmente la educación básica. El caso chileno constituye una excepción, ya que allí el sector privado alcanza aproximadamente el 50% de la matrícula. Sin embargo, tanto en Chile como en el resto de los países, parte de la oferta privada de educación básica es subsidiada por el Estado a través de aportes financieros a las instituciones. En el nivel superior la situación es variable por país, con distintos niveles de participación de la oferta privada de formación.

El cuadro 6 presenta información comparada para cinco de los siete países analizados en relación a la participación del sector privado en la educación secundaria y superior no universitaria, y el rol del financiamiento estatal en los servicios privados. Estas cifras corresponden al total del nivel, la participación del sector privado en las modalidades técnicas es en general menor al total, fenómeno que se verifica incluso en Chile.

Cuadro N°6: El sector privado y el financiamiento público de la educación formal, por país

Indicadores	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú
	2003	2002	2004	2003	2004
Educación Secundaria Baja					
Matrícula en instituciones públicas	77,9%	90,7%	54,3%	87,4%	81,0%
Matrícula en instituciones privadas dependientes de los recursos públicos	18,9%	-	38,9%	-	5,1%
Matrícula en instituciones privadas independientes	3,2%	9,3%	6,8%	12,6%	13,8%
Educación Secundaria Alta					
Matrícula en instituciones públicas	71,3%	86,8%	47,1%	78,9%	80,1%
Matrícula en instituciones privadas dependientes de los recursos públicos	23,1%	-	45,1%	-	4,8%
Matrícula en instituciones privadas independientes	5,6%	13,2%	7,7%	21,1%	15,1%
Educación Superior No Universitaria					
Matrícula en instituciones públicas	58,0%	33,9%	9,4%	96,3%	42,0%
Matrícula en instituciones privadas dependientes de los recursos públicos	30,2%	-	5,6%	-	0,8%
Matrícula en instituciones privadas independientes	11,8%	66,1%	85,0%	3,7%	57,2%
Educación Básica					
Gasto público en instituciones públicas	85,7%	95,0%	61,0%	94,6%	-
Gasto público en instituciones privadas y otras transferencias al sector privado	14,3%	5,0%	39,0%	5,4%	-

Nota: Las instituciones privadas dependientes (independientes) son las que reciben fondos públicos por más del 50% (Menos del 50%) de sus costos principales.

Fuente: Elaboración propia en base a UIS/UNESCO (2006b)

Dentro de la formación profesional, los diversos modelos y la presencia de los mencionados financiamientos específicos derivan en diferentes estrategias de provisión. Es conveniente analizar en forma separada las estrategias de los programas públicos de formación de los Ministerios de Trabajo y de las Instituciones de Formación Profesional. En el caso de los primeros, fueron mencionados cinco casos en la muestra de países analizados, siendo diferente en cada uno la provisión.

Cuadro N°7: Estrategias de formación profesional de los Ministerios de Trabajo, por país

Argentina	Los proyectos sectoriales de formación son implementados por organizaciones del empresariado o de los trabajadores. Estas organizaciones a su vez contratan instituciones formadoras que pueden ser del sector público o privado. Los programas de formación para terminalidad de la educación básica se implementan mediante convenios con los estados provinciales.
Brasil	La mayor parte de los proyectos del PNQ se implementan a través de los estados y municipios, los que a su vez contratan los servicios de formación, que pueden ser públicos o privados.
Chile	La franquicia tributaria es implementada en forma total por las empresas. El Estado sólo regula el sistema
México	El Estado financia en forma directa acciones de formación para empresas en el marco del PAP (Ex-PAC). La formación es finalmente ejecutada por las empresas, para lo cual pueden contratar instituciones de formación.
Perú	No cuenta con un programa de formación de cobertura amplia. La cartera de trabajo regula las modalidades formativas laborales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

Finalmente, las Instituciones de Formación Profesional, presente en cuatro países, también cuenta con particularidades en la provisión del servicio. El modelo IFP tiene como una de sus características la representación tripartita en sus órganos de gobierno. A pesar de ello, y a los fines de la clasificación, se entenderá como pública la oferta de las IFP cuya dirección corresponda al Estado: SENA e INFOTEP.

Cuadro N°8: Administración y provisión de servicios en las IFP, por país

Brasil	Cinco de las seis instituciones del sistema S están administradas por organizaciones empresarias de cada sector. No tienen participación del Gobierno.
Colombia	Tiene una estructura tripartita y su Dirección está a cargo del Estado. Ofrecen sus servicios a través de centros propios de formación.
Perú	Es una institución de gestión privada, aunque en su Directorio tiene representación el Estado. Ofrecen sus servicios a través de centros propios de formación.
República Dominicana	Tiene una estructura tripartita y su Dirección está a cargo del Estado. Cuenta con centros de formación propios pero también financia otras instituciones de formación, de carácter público o privado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

A los fines de clasificar los países en función de la provisión pública o privada de los servicios de formación se limitará el análisis las modalidades de provisión de la oferta de formación que cuenta con financiamiento público, y de ella, la que tenga mayor impacto en la población joven. Las

categorías pueden variar si se amplía el análisis a la oferta financiada por el sector privado, pero no existe información precisa y comparable en esta dimensión para la mayoría de los países analizados.

Hecha estas aclaraciones, de la combinación de las estrategias de provisión de los tres subsistemas de formación para el trabajo, los países pueden ser clasificados en tres categorías. En primer lugar: Chile, donde la provisión es fundamentalmente privada. En segundo lugar: Brasil, Perú y República Dominicana, donde existe una combinación de provisión pública y privada, principalmente por la administración privada de las IFP en los dos primeros y la estrategia de tercerización de la IFP Dominicana. Finalmente: Argentina, Colombia y México, donde la provisión es principalmente pública, aunque con marcadas diferencias entre ellos.

La tipología resultante

Tomando como referencia las dos dimensiones expuestas: los subsistemas de formación presentes en cada uno de los países, con sus correspondientes órganos rectores; y la tendencia preponderante en cuanto a las estrategias de provisión de los servicios de formación, entre la provisión directa por instituciones públicas o cuasi públicas y la participación de instituciones privadas o sectoriales en esta provisión, queda conformada una tipología para los sistemas nacionales de formación para el trabajo analizados, que se presenta en el cuadro 9.

Cuadro N°9: Sistemas Nacionales de Formación para el Trabajo según órganos rectores y estrategia general de provisión

		Órganos rectores / Subsistemas de formación para el Trabajo		
		Educación / Trabajo	Educación / Trabajo / IFP	Educación / IFP
Estrategia general de provisión	Pública	Argentina México	-	Colombia
	Pública / Privada	-	Brasil Perú	Rep. Dominicana
	Privada	Chile	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

La principal conclusión de la clasificación resultante es la heterogeneidad institucional de los casos analizados. Los países han encontrado diferentes arreglos institucionales para abordar la problemáticas y necesidades de la formación para el trabajo, aún cuando enfrentan desafíos comunes. Este no siempre ha sido el caso, dos décadas atrás era relativamente sencillo describir la oferta de formación para el trabajo en los países de la región y clasificarlos en categorías más amplias (CINTERFOR/OIT, 1999). En este sentido, la irrupción de los Ministerios de Trabajo como un actor estratégico de la formación profesional ha sido el mayor cambio en cuanto a la organización institucional.

En materia de provisión de los servicios de formación para el trabajo que se financian con recursos públicos, sólo el caso de Chile puede ser interpretado como un sistema orientado a la

provisión privada, ya que ésta tiene presencia tanto en la formación profesional como en el sistema de educación formal. El resto de los países tienen todavía una fuerte presencia estatal en la provisión de formación, especialmente los sistemas educativos y los programas de los Ministerios de Trabajo. Son las modalidades institucionales y estrategias de provisión de las IFP las que marcan la diferencia entre provisión pública o privada.

El fenómeno de la heterogeneidad de los sistemas de formación debe ser tenido en cuenta para analizar la implementación de nuevos programas o al momento de proponer cambios importantes en la configuración de la oferta. La diversidad de instituciones y relaciones que evidencian la categorización resultante esconde dimensiones históricas, culturales y políticas que han llevado a cada uno de los países a su actual situación. No es posible pensar en la implementación exitosa de reformas o nuevos esquemas de formación sin observar estas particularidades nacionales.

3. Las experiencias destacadas

En los países de la región, fundamentalmente desde sus gobiernos, existe una tendencia a conceptualizar los programas y estrategias de formación para el trabajo bajo el esquema de un “sistema nacional de formación”, y en este sentido se han realizado importantes esfuerzos institucionales.

Cuando se piensa una oferta de formación para el trabajo que pueda ser entendida como un verdadero sistema, que supere el habitual diseño de programas con escasa articulación, se espera que el diseño institucional de esta oferta fortalezca tres características principales: la integración y articulación de la oferta, la pertinencia de los programas y la universalidad de la propuesta. Con vista en estas tres dimensiones, se analizan en este capítulo los avances de la región y algunas experiencias destacadas⁴⁴.

Integración y articulación de la oferta

Esta articulación es necesaria en diferentes niveles, el primero de los cuales es la relación entre los organismos rectores del sistema de formación. En los países analizados coexisten habitualmente dos, y en algunos casos tres, subsistemas de formación para el trabajo con alcance nacional: el sistema educativo, los programas públicos de formación de los Ministerios de Trabajo y las instituciones del modelo IFP. Junto a estos grandes subsistemas, existe además un amplio conjunto de instituciones privadas y del sector social que ofrecen programas de formación de manera desarticulada, es decir, sin pertenecer a un conjunto orgánico o estar coordinadas por una instancia superior.

La articulación en este macro nivel puede comprenderse mejor como una actividad de coordinación, que si bien tiene un alto componente técnico, es esencialmente una función política⁴⁵. El grado de articulación actual entre las instituciones nacionales es variado y en los países se refleja en diversos arreglos y prácticas institucionales. Ante todo, existe una natural tensión entre estos organismos por definir quién cumple la función de regulación de las distintas instancias de formación. Esta tensión es mayor entre los Ministerios de Educación y las otras instituciones, que se explica en parte por sus distintas culturas institucionales y diferentes prácticas, entre las cuales un punto no menor es el grado de acercamiento al sector productivo⁴⁶.

Entre los diseños institucionales más utilizados para articular estos subsistemas se identifican en la región diversos Consejos o Comisiones, donde participan las carteras de educación y trabajo, y en algunos casos tienen también representación las organizaciones de empleadores y

⁴⁴ Los programas y experiencias relevados presentan en general fortalezas y debilidades. Se resaltarán en este capítulo aquellas dimensiones de los diferentes programas que resultan innovadoras o efectivas. Los criterios de selección han sido la comparación de iniciativas similares en los diferentes países, los resultados de las evaluaciones realizadas sobre los programas y en particular las opiniones de los entrevistados. No han sido incorporadas en este capítulo experiencias de Perú y República Dominicana, dado que estos países no han contado con entrevistas a los actores clave.

⁴⁵ La coordinación no intenta solamente articular acciones para evitar superposiciones o conflictos, su objetivo principal es integrarlas en el marco de una única visión de conjunto, de una perspectiva a largo plazo. Este sentido estratégico implica la definición de un rumbo, de unos resultados a los que aspira la sociedad en su conjunto, y ese proceso es eminentemente político (Garnier, 2000).

⁴⁶ Los Ministerios de Trabajo y las IFP han asimilado con mayor rapidez el paradigma de las competencias laborales y cuentan con una oferta educativa más flexible; mientras que el sistema educativo recorre un camino más lento, y con pocas resistencias, para readecuar su oferta en función de las señales del mercado laboral.

trabajadores. Estos organismos tienen usualmente carácter deliberativo y de asesoramiento, pero no consiguen forzar instancias de articulación en el accionar cotidiano de las instituciones.

Algunos países han intentado fortalecer esta relación mediante el desarrollo de un sistema nacional de formación para el trabajo, bajo el paradigma de las competencias laborales: normalización, evaluación y certificación. Estos modelos, que en los casos de México y Chile alcanzaron mayor institucionalidad con la creación del CONOCER y Chile Califica respectivamente, se crearon con objetivos ambiciosos al pretender reformular toda la oferta de formación para el trabajo. Sin embargo, en materia de articulación han logrado avances importantes, al obligar a las carteras de trabajo y educación a compartir funciones ejecutivas. La primera etapa de CONOCER es quizás un buen caso de articulación en el macro nivel.

En un universo más restringido, dado que no apuntan a la totalidad del sistema, dos experiencias destacadas de sistematización se llevan adelante actualmente en Argentina y Colombia. En el primer caso, el INET construye el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, que pretende ser un padrón exhaustivo de la educación técnica de nivel secundario y superior no universitario y la formación profesional con reconocimiento oficial. En Colombia se implementa el Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo, una propuesta para certificar todas las instituciones que brindan formación profesional. Estas iniciativas son importantes en cuanto apuntan a articular una porción relevante de la formación para el trabajo en sus respectivos países, aunque desde su inicio enfrentaron algunas limitaciones: la oferta de las Universidades Nacionales en el caso de Argentina o del SENA en Colombia no están incluidas en estos sistemas.

En lo referente a programas destinados a los jóvenes, una reciente experiencia de articulación con resultados positivos en cuanto al logro de una verdadera coordinación, es el caso de Projovem en Brasil. Este programa, que originalmente llevó adelante la Secretaría Nacional de Juventud, fue ampliado en 2008 hacía nuevas líneas de acción, unificando un conjunto de programas de diferentes organismos estatales destinados a los jóvenes, que en algunos casos actuaban sobre la misma población. Projovem logró así diferenciar problemáticas y destinatarios, articulando las acciones de tres Ministerios y de la propia SNJ.

A pesar de estas experiencias, los países aún deben realizar mayores esfuerzos para fortalecer la coordinación central de la formación. Los acuerdos a construir y los arreglos institucionales a definir deberán estar en consonancia con las características de cada país, pero en todos los casos es necesaria una clara definición de los objetivos generales y el rumbo estratégico de la política de formación para el trabajo.

El segundo nivel de articulación necesario para el buen funcionamiento del sistema está conformado por las instituciones que ofrecen formación, y comprende la articulación horizontal y vertical de los programas. El objetivo es brindar a los jóvenes y trabajadores la posibilidad de construir itinerarios de formación que les permitan entradas y salidas del sistema de formación de manera armónica.

En este sentido, el sistema educativo formal está organizado por niveles, donde cada uno habilita la continuación de los estudios en el siguiente. Pero aún dentro de este sistema se encuentran rigideces que en ocasiones impiden a un alumno alterar su trayecto formativo con reconocimiento de los aprendizajes comunes obtenidos previamente. El otro gran desafío es la articulación entre las instancias de educación formal y no formal. Es allí donde deben realizarse los mayores esfuerzos, dado que muchas veces la educación no formal es el camino de inicio de la formación laboral de los jóvenes.

En relación con las experiencias de los países, se han observado movimientos en direcciones a veces opuestas. En los últimos años la oferta de formación para el trabajo se ha diversificado, tanto por la irrupción de nuevos actores institucionales como por la apertura de diferentes instancias y programas de formación. Esta diversificación lógicamente ha complejizado las tareas de articulación. De todos modos, algunas estrategias han comenzado a surgir, quizás influenciadas por fenómenos también recientes como la extensión de la educación básica o la tendencia dentro de la formación profesional a desarrollar programas de mayor duración.

Pueden mencionarse en esta línea los esfuerzos de articulación de la escuela media con modalidades técnicas de formación, allí donde estas ofertas están separadas, o bien con instancias de formación profesional. Los casos más destacados son la articulación de la formación del SENA con la educación media en Colombia, y los esfuerzos de integración entre la educación técnica y la educación media en Brasil, donde los Servicios Nacionales de Formación pueden jugar un rol estratégico.

Otros procesos cada vez más frecuentes en los países analizados, como el desarrollo de “itinerarios de formación” o la redefinición de los programas curriculares en módulos, también indican el lugar que la articulación ocupa en la agenda de las políticas de formación. En la región se han realizado diversas experiencias, Chile Califica ha hecho un trabajo importante en construcción de itinerarios de formación y también Brasil, donde se ha incrementado la duración de los cursos en el marco del PNQ y se han organizado itinerarios, trabajo realizado en forma articulada con el programa Projovem.

Finalmente, existen instancias de aprendizajes que no tienen lugar en establecimientos educativos, sean estos del sector formal o no formal. Son los aprendizajes obtenidos en la práctica laboral y su reconocimiento es también un anhelo de cualquier sistema de formación, al que han intentado dar respuestas los sistemas nacionales de competencias laborales. Además del respectivo sistema nacional, México tiene innovadoras instituciones para el reconocimiento de aprendizajes no formales: en el terreno de la formación profesional cuenta con el Reconocimiento Oficial de la Competencia Laboral (ROCO), que implementan los CECATIs.

Pertinencia de los programas

La segunda característica deseable del sistema es la pertinencia de sus propuestas de formación, característica que debiera ser un principio de calidad de cualquier oferta de formación para el trabajo. Para ello, es preciso desarrollar mecanismos institucionalizados de contacto entre las instancias educativas y el mundo productivo, que fortalezca la coherencia de los programas y vincule sus contenidos con las necesidades del mercado laboral.

Esta dimensión ha tenido quizás el mayor avance relativo entre las tres características planteadas: se han ensayado en la región diversos mecanismos de contacto entre el ámbito educativo y el sector productivo que deben ser analizados y profundizados para brindar mejores insumos al sistema educativo al momento de diseñar su oferta de formación. Esto no significa que se haya resuelto el problema, pero la tendencia reciente es promisoría⁴⁷.

⁴⁷ Un punto central en este intercambio es reconocer los diferentes puestos de trabajo que demanda el sector productivo, junto a los niveles de calificación que estos puestos requieren para las diferentes competencias. Esta información debe permitir a las distintas instancias educativas reconocer en qué medida su oferta puede cubrir estas necesidades y cuál es el recorrido de formación y práctica laboral que permite a un trabajador alcanzar los conocimientos y habilidades requeridas.

Entre los modelos institucionales de articulación de la oferta de formación y el sector productivo, la relación más distante la sigue teniendo el sistema educativo. Los formatos encontrados para promocionar el vínculo entre esos sectores han sido los consejos consultivos y las comisiones de trabajo para la definición o actualización de currículos y programas, instituciones que ofrecen un marco general para la interacción pero que no han provocado cambios profundos en la realidad de las instituciones educativas. Algunos países se encuentran reformando la oferta curricular de la educación técnica hacia un sistema basado en competencias, por ejemplo Chile, Colombia y México. En este último país un caso exitoso ha sido el CONALEP, que ha completado esta reforma curricular, tiene buenos mecanismos de contacto con el sector productivo y ha fomentado el bachillerato tecnológico dentro de su oferta, que constituye una educación técnica con posibilidad de continuar los estudios superiores.

Un segundo punto de contacto entre las instituciones educativas y el sector productivo son las prácticas formativas o pasantías para los alumnos. En los últimos años se han impulsado estas experiencias en la región y se ha acompañado el crecimiento con legislación específica. En este punto se pueden destacar la educación técnica de nivel medio en Chile y Argentina, que han incluido las instancias de práctica profesional como una obligación para la titulación. En la órbita de la sociedad civil, se destaca el Programa Vinculación Escuela-Empresa de Argentina y el Centro de Integración Empresa-Escuela (CIEE) de Brasil, que difunden la realización de prácticas formativas y apoyan a las empresas en este proceso.

Por otra parte, en Chile fue exitosa la implementación de la modalidad dual en la educación media técnica. De los casos analizados es el único país donde se ha logrado un desarrollo importante de esta modalidad dentro de la educación formal. Las evaluaciones realizadas arrojan resultados positivos, aunque aún falta construir información precisa acerca de sus costos. En el mismo país es interesante el esquema de liceos “corporativos”, una modalidad de administración delegada de instituciones educativas oficiales, que en su mayoría han utilizado organizaciones empresarias.

Respecto de las Instituciones de Formación Profesional, éstas cuentan con mecanismos de vinculación con el sector productivo más institucionalizados, ya que en general los empresarios tienen representación en sus órganos directivos. Además, la función principal de estas instituciones es la formación de los trabajadores para los sectores involucrados en su administración. El caso más claro en materia de participación del sector empresario es el modelo brasilero, donde la administración está exclusivamente a cargo de las organizaciones de empleadores.

En una categoría intermedia entre el sistema educativo y las IFP se encuentran los programas de formación de las carteras de trabajo. Estos organismos públicos, por la naturaleza de sus funciones tienen una relación directa con el sector productivo, y también con las organizaciones de trabajadores. En lo concerniente a la formación, en general las carteras de trabajo no cuentan con instituciones propias, por lo cual establecen diversos mecanismos de provisión de formación con financiamiento público o mixto (con contraparte del sector privado). Los mecanismos de participación del sector privado son variables, encontrando por un lado el mecanismo de la firma de convenios sectoriales de formación, como en los casos de Argentina y Brasil; y por el otro, la delegación de las decisiones de capacitación a través del sistema de franquicia tributaria en Chile.

Entre estos programas públicos de formación, el PNQ de Brasil destina un porcentaje de los recursos a la producción de nuevos materiales y metodologías de formación. Esa es la función de los Proyectos Especiales dentro del Plan, que le permiten mejorar la calidad y pertinencia de su oferta. Por su parte, en México, un caso interesante de capacitación orientada por la demanda es el

programa Becate, que está destinado a la población desempleada. Las diferentes líneas de acción de la propuesta requieren del involucramiento de las empresas locales y ha conseguido buenos índices de colocación posterior de los beneficiarios.

Finalmente, en materia de vinculación de la formación y el mundo productivo se pueden mencionar también los sistemas de competencias laborales. La participación del sector productivo en esos sistemas es una condición necesaria para la definición de las normas de competencia laboral. En este sentido, las experiencias de elaboración y aprobación de normas que se han desarrollado en algunos países de la región, y dentro de ellos en determinados sectores productivos, han tenido un rol estratégico para los sistemas de formación para el trabajo, dado que constituyen un valioso marco de referencia para la definición y revisión de los programas educativos.

No es objeto de este informe evaluar los resultados de los sistemas de competencia laborales, esta tarea requiere de un análisis más profundo y mayor información. De las experiencias analizadas, la estrategia implementada por Chile y Argentina, parecen haber tenido más éxito en el involucramiento de los sectores productivos, en cuanto han liderado las experiencias de normalización y certificación.

Universalidad de la propuesta

La universalidad de la propuesta no debe ser entendida necesariamente como un objetivo de cobertura universal, aunque en algunos países la formación comienza a ser conceptualizada como un derecho del trabajador. Lo que persigue este objetivo es que los países brinden alternativas de formación a las diferentes poblaciones y situaciones específicas. Sobre este punto, los grupos sociales críticos que corren en desventaja son los jóvenes que han sido excluidos de la educación básica, los trabajadores del sector informal y los desempleados.

Asimismo, la cobertura está íntimamente ligada a otra dimensión vital para la política pública: la equidad. La información estadística muestra que son los jóvenes pertenecientes a estratos sociales bajos los que se ven obligados a abandonar tempranamente el sistema educativo y afrontar en desventaja su inserción laboral. Es así que enfrentan la realidad del desempleo o bien comienzan su vida laboral en trabajos informales y de baja productividad. En este trayecto, los jóvenes son víctimas de múltiples exclusiones: del sistema educativo, del mercado laboral, de trabajos decentes y de nuevas oportunidades de formación profesional. Las políticas de formación para el trabajo necesitan tener en cuenta esta situación, ya que en muchos casos se convierten en un vehículo de inserción social.

Como fue mencionado, existe una tendencia en los países de la región en incorporar a la educación secundaria, en cualquiera de sus modalidades o ramas, un conjunto de contenidos o competencias relacionadas con la formación para el trabajo. En este sentido cobra importancia el fortalecimiento del egreso del nivel secundario como parte de la política nacional de formación para el trabajo. Cada vez más, el nivel secundario se convierte en un requisito necesario para aspirar a una inserción laboral de calidad, aunque no la asegura (Filmus et al, 2001).

Es así que los programas que buscan fortalecer la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo con vistas a completar el nivel secundario, se convierten en un complemento necesario de la estrategia de formación para el trabajo. Los países de la región cuentan con numerosas iniciativas en este sentido, desde la distribución de recursos financieros y materiales (subsidios

económicos, becas educativas, libros, transporte, etc.) para sostener la escolaridad de los jóvenes de sectores sociales vulnerables, hasta estrategias socioeducativas ligadas a la inclusión⁴⁸.

En cuanto a los jóvenes que ya han sido excluidos del sistema formal de educación, son importantes los programas de formación que buscan la nivelación de estudios, de manera de brindar a los jóvenes la conclusión del nivel secundario, que le permita aumentar su empleabilidad o bien continuar su formación en niveles superiores. Son destacables en este sentido la experiencia en Chile de FOSIS y Chile Califica y en Brasil el PROEJA⁴⁹. En la misma línea, el MTEySS de Argentina enfatiza la terminalidad de la educación básica en sus programas de formación, entre ellos el más reciente es Jóvenes con más y mejor trabajo.

En la focalización e identificación de la población más vulnerable son valiosas las experiencias de articulación entre algunos programas de formación e instituciones públicas que trabajan habitualmente con estas poblaciones. Es el caso del SENCE y el FOSIS en Chile, donde este último identifica a los jóvenes con problemas de empleabilidad dentro de los padrones del programa Chile Solidario y el SENCE es quien lleva adelante la instancia de formación específica. Otro interesante caso de articulación es entre el PNQ de Brasil que orienta algunos de sus proyectos sectoriales hacia beneficiarios del programa Bolsa Familia. También en Argentina, el MTEySS ha direccionado sus programas de formación a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y del Seguro de Capacitación y Empleo.

Finalmente, en materia de cobertura se ha dado un importante paso en Brasil, obligando a las instituciones del sistema S ha alcanzar un alto porcentaje de cursos gratuitos entre su oferta de formación. El sistema S se financia con recursos públicos pero su administración es privada. El Estado, mediante esta nueva medida, intenta orientar la oferta de los Servicios Nacionales de Formación hacia la población con mayores necesidades.

⁴⁸ Por ejemplo el Programa Nacional para la Inclusión Educativa y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles en Argentina; el Programa de Becas de Nivel Medio Superior y el Programa Jóvenes con Oportunidades en México o las acciones de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas en Chile.

⁴⁹ PROEJA es el Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos. En el caso del FOSIS, corresponde al Programa de Nivelación de Estudios y Competencias Laborales.

Cuadro N°10: Síntesis de experiencias destacadas en la formación para el trabajo, según objetivo, institución y país

Objetivo	Experiencia	Institución/es	País
Articulación de la oferta	Construcción del Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional	Ministerio de Educación (INET)	Argentina
	Integración de la educación media con la educación técnica	Ministerio de Educación / Sistema S	Brasil
	Diseño de itinerarios de formación en PNQ y Projovem	Ministerio de Trabajo y Empleo	Brasil
	Articulación de programas destinados a la juventud en el marco de Projovem	Secretaría Nacional de Juventud	Brasil
	Diseño de itinerarios de formación	Chile Califica	Chile
	Implementación del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo	Ministerio de Educación	Colombia
	Articulación de la formación en el SENA con la educación media	SENA / Ministerio de Educación	Colombia
	Articulación de las Secretarías de Educación y de Trabajo y Previsión Social en la primera etapa del Consejo	CONOCER	México
	Sistema de Reconocimiento Oficial de la Competencia Laboral (ROCO)	Secretaría de Educación (DGCFT)	México
Pertinencia de los programas	Programa de vinculación entre empresa y escuela	Asociación Empresaria Argentina	Argentina
	Prácticas profesionalizantes en la educación media técnica	Ministerio de Educación (INET)	Argentina
	Programa de vinculación entre empresa y escuela	CIIE	Brasil
	Proyectos especiales de calificación para el desarrollo de materiales y metodología de capacitación	Ministerio de Trabajo y Empleo (PNQ)	Brasil
	Administración privada de los Servicios Nacionales de Formación	Sistema S	Brasil
	Modalidad dual en educación media técnica	Chile Califica	Chile
	Administración delegada de instituciones de nivel medio	Ministerio de Educación	Chile
	Prácticas profesionales en la educación media técnica	Ministerio de Educación	Chile
	Educación basada en competencias y vinculación al sector productivo	Secretaría de Educación (CONALEP)	México
	Acciones de capacitación de BECATE orientadas por la demanda	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	México
	Universalidad de la propuesta	Diseño del programa Jóvenes con más y mejor trabajo (inducción, flexibilidad y tutorías)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Formación a los beneficiarios del programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados y del Seguro de Capacitación y Empleo		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Argentina
Terminalidad de estudios básicos en sus programas de formación (incluido Jóvenes con más y mejor trabajo)		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Argentina
Educación de jóvenes y adultos con orientación a la formación para el trabajo (PROEJA)		Ministerio de Educación	Brasil
Formación a los beneficiarios del programa Bolsa Familia		Ministerio de Trabajo y Empleo y Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Brasil
Decretos del Gobierno Federal para asegurar la gratuidad de una porción importante de los cursos del sistema S		Sistema S	Brasil
Nivelación de estudios		FOSIS/Chile Califica	Chile
Articulación para la formación de la población vulnerable (Chile Solidario)		FOSIS/SENCE	Chile
Diseño del programa jóvenes bicentenario (convocatoria centralizada para mejorar la focalización, etapa de inducción y flexibilidad)		SENCE	Chile

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina".

La evaluación de los programas de formación

Finalmente, es preciso destacar la necesidad de realizar una mayor cantidad de evaluaciones de los diferentes programas de formación. Un déficit notorio en el desarrollo de programas de formación para el trabajo es la falta de modelos de evaluación sistemática. Es poco lo que se sabe en términos estrictos acerca del impacto de los diferentes programas y modalidades de formación.

Es justo mencionar las excepciones a esta tendencia. Como suele suceder en las diferentes áreas de los Gobiernos de la región, son los programas con financiamiento de la cooperación internacional y los organismos multilaterales de crédito los que habitualmente incluyen en sus diseños actividades de monitoreo y evaluación. En el ámbito de la formación para el trabajo este ha sido el caso de los programas de capacitación e inserción laboral de jóvenes. Así, puede encontrarse una completa documentación y registro de las evaluaciones de los programas jóvenes de Argentina, Chile, Colombia, Perú y República Dominicana.

Otro caso interesante ha sido el PLANFOR de Brasil, un programa público de formación administrado por la cartera de trabajo, que constituyó una experiencia pionera en el país en cuanto a la definición e implementación de un complejo sistema de evaluación, que incluía a instituciones diversas en un esquema descentralizado. El PNQ, que continúa las acciones de PLANFOR también implementa evaluaciones sistemáticas. Un caso que también merece ser destacado por su generalidad es Chile, cuya administración pública tiene incorporada una cultura de la evaluación, teniendo aquí un rol protagónico la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Fuera de estos ejemplos, han existido diversas experiencias puntuales de evaluación, con mayor o menor nivel de formalidad, y muchas de las instituciones que llevan adelante programas de formación cuentan con áreas de planeamiento y seguimiento que realizan estudios sobre la oferta. Pero aún así todavía resta realizar importantes esfuerzos en pos de obtener mejor información sobre la implementación y resultados de los programas.

Una modalidad de evaluación prácticamente ausente en la región para los programas de formación para el trabajo son los estudios de costo-beneficio, que constituirían un insumo importante dado los altos costos que suelen tener algunas modalidades de formación técnica. Tampoco se encuentran experiencias significativas de seguimiento de egresados que permitan conocer la trayectoria educativa y laboral de los jóvenes que reciben educación técnica o formación profesional.

Finalmente, en materia de información, debe mencionarse el desarrollo de notables sistemas de información, como los observatorios laborales y las encuestas específicas sobre necesidades de capacitación de las empresas, que iluminan dimensiones antes ocultas al diagnóstico. Estos sistemas deben ser sostenidos y fortalecidos en los países de la región.

4. Reflexiones finales

La década del 90 y los primeros años del nuevo siglo han constituido un periodo de importantes cambios en la relación entre educación y trabajo. La evolución de las economías nacionales y el surgimiento de nuevas realidades en el mercado de trabajo, como el desempleo estructural y la extensión del empleo informal, provocaron cambios significativos en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes, y también en la configuración de la oferta de formación para el trabajo.

Los países analizados en el presente estudio debieron enfrentar este nuevo escenario, y sus respuestas han respondido a las características propias de cada país. Estas particularidades en muchos casos corresponden a dimensiones estructurales, a saber: el nivel educativo de su fuerza laboral, la cobertura de la educación secundaria y superior, la organización de su economía, la participación relativa de los diferentes sectores productivos o la extensión del sector informal.

Por otra parte, los países cuentan con tradiciones, culturas e instituciones también diferentes. Las políticas y estrategias que cada uno diseña se ven influenciadas por su propia historia, en donde dimensiones como el rol y la participación del Estado, la organización política, las prácticas del empresariado, la organización sindical de los trabajadores, la ponderación social de la educación técnica y la formación profesional, entre otras, no son factores neutrales.

Se ha intentado a lo largo de este informe presentar las diferentes ofertas de formación para el trabajo que existen en cada país como componentes de un sistema nacional de formación. Dadas las características de esta oferta, en cuanto a la diversidad y atomización de actores participantes, quizás el concepto de sistema se convierte en un esquema ideal, que difícilmente pueda ser encontrado en la práctica. Sin embargo, por su característica de modelo, ofrece señales y criterios que permiten analizar la distancia que separa la situación observada de los objetivos sistémicos de una propuesta nacional de formación para el trabajo.

En la clasificación de los sistemas nacionales ensayada ha surgido con claridad la heterogeneidad institucional que presentan los países en el abordaje de la problemática de formación para el trabajo. La irrupción de los Ministerios de Trabajo con sus programas públicos de formación ha convertido a estos organismos en un nuevo referente. En cuanto al financiamiento y provisión del sistema, el Estado sigue teniendo un rol protagónico en el sostenimiento de la formación, especialmente en el sistema educativo. En la formación profesional, en cambio, existen diversos esquemas donde se combina el financiamiento público y la provisión privada. Chile en general y algunas instituciones del modelo IFP han incursionado mayormente en estas modalidades.

Se han definido también tres características deseables de los sistemas nacionales de formación, que pueden ser resumidas en: la articulación de la oferta, la pertinencia de la formación y la universalidad de la propuesta. Tres características que constituyen en realidad objetivos de toda política de formación para el trabajo. En la experiencia de los países se ha notado avances diferentes en estos tres objetivos. La articulación entre las instituciones rectoras sigue siendo un desafío no resuelto, por el contrario, existe en los países cierta tensión entre el Ministerio de Educación, que regula la educación formal, y los Ministerios de Trabajo e instituciones del modelo IFP que desarrollan acciones en el marco de la formación profesional.

La pertinencia de los programas de formación, resumida aquí a la profundización y multiplicación de canales de vínculo entre las instituciones que ofrecen formación para el trabajo y el sector productivo, es quizás la dimensión con mayores avances. Los diversos ejemplos de

acercamiento entre estos ámbitos que han sido mencionados en este informe hablan del agotamiento del modelo cerrado de formación orientado desde la oferta, que tuvo vigencia durante el primer periodo del desarrollo de la formación para el trabajo en la región. Los cambios en la economía y en la organización de la producción obligaron a las instituciones de formación a prestar mayor atención acerca del tipo de programas y los contenidos ofrecidos.

Finalmente, la universalidad de la propuesta sigue siendo un objetivo a promover ante la aparición de grupos críticos con escaso acceso a oportunidades significativas de formación. Los programas para jóvenes con problemas de empleo siguen siendo necesarios y se observan prometedoras tendencias en cuanto a la flexibilidad y amplitud de los nuevos diseños institucionales. El sector informal y las pequeñas y medianas empresas, por el contrario, continúan siendo sectores donde el Estado presenta dificultades para articular políticas efectivas de formación.

En síntesis, ha transcurrido más de medio siglo de desarrollo institucional de la formación para el trabajo en la región. Durante este tiempo se han creado e implementado las más variadas experiencias de formación y hasta se han ensayado ambiciosos sistemas nacionales, con diverso nivel de impacto. En una visión optimista es posible reconocer la situación actual como parte de este camino, caracterizado por el crecimiento y diversificación de la oferta de formación, el desarrollo de mejores formatos y en la oportuna adecuación a los cambios en la economía y el mercado laboral. Aún así, en la coordinación de esta oferta aparecen las señales de alerta. Es necesario profundizar la visión estratégica de la formación para el trabajo, en su doble rol de política educativa y política activa de empleo. Los países, a través de sus gobiernos, deben asumir ese rol, creando los marcos regulatorios y la institucionalidad necesaria para cumplir el objetivo final de ofrecer una mejor formación y trabajos decentes para los jóvenes.

5. Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo: *“Capacitación profesional y técnica: Una estrategia del BID”*, Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-116, Washington, D.C., 2001.
- Barrios Suvelza, Franz: *“El principio de ordinación en el Estado”*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Desarrollo Social, Washington, D.C., 2006.
- Casanova, Fernando: *“Reformas recientes de los sistemas y políticas de formación en los países de América Latina y el Caribe”*, CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 146, Montevideo, 1999.
- CEPAL: *“Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2008”*, LC/G.2399-P/E, Santiago de Chile, 2009.
- “Panorama Social de América Latina 2007”*, LC/G.2351-P/E, Santiago de Chile, 2007.
- CEPAL/OIJ: *“Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un modelo para armar”*, LC/G 2391, Santiago de Chile, 2008.
- “La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias”*, LC/L 21810, Santiago de Chile, 2004.
- CINTERFOR/OIT: *“Financiamiento de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas”*, Herramientas para la transformación 33, Montevideo, 2007.
- “Formación, trabajo y conocimiento”*, Papeles de la Oficina Técnica 7, Montevideo, 1999.
- “Formación y trabajo: de ayer para mañana”*, Papeles de la Oficina Técnica 1, Montevideo, 1996.
- FMI: *“Perspectivas Económicas: las Américas, lidiando con la crisis financiera internacional”*, Estudios Económicos y Financieros, Washington, D.C., 2008.
- Finnegan, Florencia: *“Tendencias en la educación media técnica”*, redEtis (IIPE-IDES), Boletín N°6, Buenos Aires, 2006.
- Filmus, Daniel et al.: *“Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización”*, Aula XXI, Santillana, Buenos Aires, 2001.
- Gallart, María: *“Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo. El caso de América Latina”*, CINTERFOR/OIT, Trazos de la Formación 36, Montevideo, 2008.
- “Enfoques actuales sobre el sector informal”*, en Novick, Marta y Palomino, Héctor: *“Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal”*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 1º Edición, Buenos Aires, 2007.
- “Formación, pobreza y exclusión”*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 12, Montevideo, 2000.
- “El rol de la formación laboral en las políticas sociales”*, En Filguera, Claudio; Pautassi, Laura y Petersen-Thumser, Jean (Coordinadores): *“Sistemas de protección global en un mundo globalizado”*, CIEPP-DSE, Buenos Aires, 1998.
- “La interacción entre la sociología de la educación y la sociología del trabajo”*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 3 N° 5, San Pablo, 1997.

- Garnier, Leonardo: *"Función de coordinación de planes y políticas"*, CEPAL, Serie Gestión Pública 1, Santiago de Chile, 2000
- Henderson, Humberto: *"La legislación sobre educación, formación profesional y empleo para jóvenes en América Latina y el Caribe"*, CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 150, Montevideo, 2000.
- Ibarrarán, Pablo y Rosas, David: *"Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB funded operation"*, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación, Washington, D.C., 2008.
- Ibarrola, María de: *"Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social"*, redEtis (IPE-IDES), Serie Tendencias y Debates N° 1, Buenos Aires, 2004.
- "Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina"*, CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 147, Montevideo, 1999.
- Jacinto, Claudia: *"Viejos y nuevos enfoques de aprendizaje en los programas de capacitación destinados a jóvenes desempleados"*, redEtis (IPE-IDES), Tendencias en Foco N° 5, Buenos Aires, 2008.
- "Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias"*, en Girardo, Cristina et al. (Coord.): *"Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva"*, CINTERFOR/OIT, Montevideo, 2006.
- "¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina"*, redEtis (IPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía, Buenos Aires, 2004.
- Jacinto, Claudia y Millenaar, Verónica: *"Las relaciones entre escuelas y empresas: un camino con nuevos desafíos en América Latina"*, redEtis (IPE-IDES), Boletín N° 7, Buenos Aires, 2007.
- Jaramillo Baanante, Miguel: *"Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?"*, redEtis (IPE-IDES), Serie Tendencias y Debates N° 3, Buenos Aires, 2004.
- Labarca, Guillermo: *"Educación y capacitación para mercados de trabajo cambiantes y para la inserción social"*, en Jacinto, Claudia (Coord.): *"¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina"*, redEtis (IPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía, Buenos Aires, 2004.
- "Formación para el trabajo: ¿pública o privada?"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 13, Montevideo, 2001.
- "Formación y empresa"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 11, Montevideo, 1999.
- Lasida, Javier: *"Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo"*, redEtis (IPE-IDES), Serie Tendencias y Debates N° 2, Buenos Aires, 2004.
- López, Néstor: *"Las nuevas leyes de educación en América Latina: Una lectura a la luz del panorama social de la región"*, IPE-UNESCO/CLADE, Buenos Aires, 2007.
- Mertens, Leonard: *"Competencia Laboral: sistema, surgimiento y modelos"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 3, Montevideo, 1996.
- Moura Castro, Claudio: *"The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?"*, Banco Interamericano de Desarrollo, N° EDU-106, Washington, D.C., 1998.

- Moura Castro, Claudio; Carnoy, Martín y Wolff, Laurence: *"Las escuelas secundarias en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo"*, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, N° EDU-112, Washington, D.C., 2000.
- Novick, Marta: *"Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe"*, en Labarca, Guillermo (Coord.): *"Formación y empresa"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 11, Montevideo, 1999.
- OIT: *"Tendencias mundiales del empleo: enero de 2009"*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.
- "Trabajo Decente y Juventud - América Latina"*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2007.
- "Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente"*, Recomendación 195, Ginebra, 2005.
- OECD: *"PISA 2006 - Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis"*, Organization for Economic Co-operation and Development, París, 2007.
- "Education at a Glance 2007"*, Organization for Economic Co-operation and Development, París, 2007b.
- Ramírez Guerrero, Jaime: *"El financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe"*, CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 153, Montevideo, 2002.
- "Agentes vinculados a la formación y capacitación para el trabajo en América Latina y el Caribe"*, en Labarca, Guillermo: *"Formación para el trabajo: ¿pública o privada?"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 13, Montevideo, 2001.
- "Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina. Una agenda para el seguimiento"*, en Jacinto, Claudia y Gallart, María: *"Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 6, Montevideo, 1998.
- Rofman, Adriana: *"El conocimiento y la educación en el desarrollo local"*, en Jacinto, Claudia (Coord.): *"¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina"*, redEtis (IPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía, Buenos Aires, 2004.
- SITEAL: *"Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2006"*, UNESCO, IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires, OEI, Buenos Aires, 2006.
- UNESCO: *"Education for All by 2015. Will we make it? EFA Global Monitoring Report 2008"*, Oxford University Press, France, 2007.
- UNEVOC-UIS: *"Participation in formal technical and vocational education and training programmes worldwide. An initial statistical study"*, UNESCO-UNEVOC International Centre for Technical and Vocational Education and Training, Germany, 2006.
- UIS/UNESCO: *"Compendio Mundial por la Educación 2007"*, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal, 2008.
- "Compendio Mundial por la Educación 2006"*, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal, 2007.

"Compendio Mundial por la Educación 2005", Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal, 2006.

"Education counts: benchmarking progress in 19 WEI countries", World Education Indicators, Montreal, 2006b.

Valdivia Vargas, Néstor: *"Dilemas de la inserción laboral de los jóvenes y políticas públicas"*, en Jacinto, Claudia (Coord.): *"¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina"*, redEtis (IPE-IDES), MECyT, MTEySS, La Crujía, Buenos Aires, 2004.

Vargas Zuñiga, Fernando: *"40 preguntas sobre competencia laboral"*, CINTERFOR/OIT, Papeles de la Oficina Técnica 13, Montevideo, 2004.

"La formación basada en competencias en América Latina y el Caribe. Desarrollo reciente. Algunas experiencias", CINTERFOR/OIT, Montevideo, 2004b.

Weller, Jürgen: *"La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos"*, Revista de la CEPAL N° 92, Santiago de Chile, 2007.

ARGENTINA

AEA: *"De las aulas a las empresas. Un aporte de las empresas a la educación técnica argentina"*, Asociación Empresaria Argentina, Programa Vinculación Empresa – Escuela, Buenos Aires, 2006.

Barasatian, Susana: *"La disminución del desempleo y su incidencia en las políticas de formación"*, Revista de Trabajo, Nueva Época, Año 4 - N° 5, Buenos Aires, 2008.

CIPPEC: *"Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Anual 2007"*, CIPPEC, Programa de Educación, Buenos Aires, 2008.

Gallart, María: *"La escuela técnica industrial en Argentina: ¿un modelo para armar?"*, CINTERFOR/OIT, Trazos de la Formación 30, Montevideo, 2006.

INET: *"Las Prácticas Profesionalizantes"*, Instituto Nacional de Educación Técnica, Programa de Educación Técnica de Nivel Medio y Superior No Universitaria, Documento de Prácticas Profesionalizantes, versión 2, Buenos Aires, 2007.

Kantis, Hugo y Federico, Juan: *"Comportamientos estratégicos y creación de empleo en la post-convertibilidad. El caso de las empresas de rápido crecimiento"*, en Novick, Marta y Palomino, Héctor: *"Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal"*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 1° Edición, Buenos Aires, 2007.

Kritz, Ernesto: *"Reforma y crisis: la educación y el mercado de trabajo en la argentina de los años noventa"*, en SITEAL: *"Educación y mercado de trabajo urbano: la situación en seis países de la región"*, Serie Debate N° 2, Buenos Aires, 2006.

Kremenutzky, Silvia: *"Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Argentina"*, redEtis (IPE-IDES), Serie Estudios por país N° 5, Buenos Aires, 2005.

OIT: *"Propuesta para una política de trabajo decente y productivo para la juventud. Argentina"*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL), Lima, 2008.

"Trabajo Decente y Juventud – Argentina", Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Lima, 2007b.

Rivas, Axel: *"Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas"*, Ediciones Granica, Nuevas Perspectivas en Educación, Buenos Aires, 2004.

BRASIL

Castioni, Remi: *"A educação dos trabalhadores nos APLs: convergência de políticas e construção de itinerários formativos"*, SEBRAE-SP, São Paulo, 2004.

Centro Paula Souza / SENAI-SP: *"Mapeamento da Educação Profissional no Estrado de São Paulo"*, São Paulo, 2006.

Christophe, Micheline: *"A legislação sobre a Educação Tecnológica, no quadro da Educação Profissional brasileira"*, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, 2005.

Comissão Interministerial de Certificação Profissional: *"Sistema Nacional de Certificação Profissional: proposta governamental"*, Brasília, 2005.

CNI: *Educação para a nova indústria: uma ação para o desenvolvimento sustentável do Brasil"*, Confederação Nacional da Indústria, Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Brasília, 2007.

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: *"As Desigualdades na Escolarização no Brasil"*, Observatório da Equidade, Relatório de Observação Nº 2, Brasília, 2007.

Cunha, Luiz: *"Os Ministérios da Educação e do Trabalho na Educação Profissional"*, en Yannoulas, Silvia (Coord.): *"Atuais tendências na educação profissional"*, ABC/MTE/SEFOR - FLACSO/Brasil, Brasília, 2000.

Da Silva, Ana y Calvacanti Cunha, Gabriela: *"A política nacional de trabalho para a juventude em sua primeira infância: notas para uma avaliação preliminar sobre o programa primeiro emprego (2003-2007)"*, Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - Vol. 5, Nº 2, Brasília, 2006.

INEP: *"Educação Profissional Técnica de Nível Médio no Censo Escolar"*, Ministério da Educação, Brasília, 2006.

Leite, Elenice: *"El mercado de la formación profesional en Brasil: financiamiento público y administración privada. Particularidades y perspectivas"*, en CINTERFOR/OIT: *"Financiamiento de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas"*, Herramientas para la transformación 33, Montevideo, 2007.

"Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Brasil", redEtis (IPE-IDES), Serie Estudios por país Nº 1, Buenos Aires, 2005.

MEC: *"Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas"*, Brasília, 2007.

MEC/INEP: *"Resultados do Censo Escolar 2005"*, Brasília, 2006.

MTE: *"Plano Nacional de Qualificação. Avaliação Externa 2003-2006"*, SPPE-DEQ, Brasília, 2007.

Moura Castro, Claudio: *"Cuando los empleadores controlan la formación muchas cosas pueden suceder"*, CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Nº 148, Montevideo, 2000.

Pochmann, Marcio (Coord.): *"Demanda e perfil dos trabalhadores formais no Brasil em 2007"*, IPEA, Comunicado da Presidência, Brasília, 2007.

ProJovem: *“Relatório Parcial de Avaliação do PROJOVEM 2007”*, Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem, Brasília, 2008.

Ramos, Carlos: *“Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil”*, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 16, Santiago de Chile, 2002.

SENAC: *“Relatório geral 2007”*, Rio de Janeiro, 2008.

SENAI: *“Relatório 2007: a indústria faz e o SENAI capacita e desenvolve soluções inovadoras”*, Brasília, 2008.

SETEC/MEC: *“Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: concepção e diretrizes”*, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Brasília, 2008.

“Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica”, Brasília, 2004.

CHILE

Bravo, David; Contreras, Carmen y Medrano, Patricia: *“Informe final de evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal”*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004.

Bravo, David et al.: *“Formación Dual. Un Desafío para Chile”*, Chile Califica, Santiago de Chile, 2001.

Charlín, Marcelo; Fernandez, Paulina y Camelio, Francesca: *“Propuestas sobre políticas, programas y proyectos para el fomento de la inserción laboral de jóvenes en Chile”*, CEPAL-GTZ - Proyecto regional “Integración de jóvenes al mercado laboral”, FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 2005.

Charlín, Marcelo y Weller, Jürgen: *“Juventud y mercado laboral: brechas y barreras”*, FLACSO-Chile, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

Chile Califica: *“Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales”*, Santiago de Chile, 2008.

“Más y mejores técnicos para Chile”, Estrategia del Bicentenario, Santiago de Chile, 2006.

Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad: *“Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social”*, Santiago de Chile, 2008.

Duarte Quapper, Klaudio y Figueroa Valenzuela, Rodrigo: *“Estudio Buenas Prácticas en Orientación Vocacional, Laboral e Intermediación Laboral con Jóvenes. Informe Final”*, Chile Califica - GTZ e InterJoven, Santiago de Chile, 2005.

FLACSO-Chile: *“Inserción laboral de jóvenes y las experiencias de políticas públicas. El caso de Chile. Informe Final”*, CEPAL-GTZ - Proyecto regional “Integración de jóvenes al mercado laboral”, Santiago de Chile, 2004.

Kaleido Consultores: *“Estudio sobre requerimientos de la demanda laboral”*, CEPAL-GTZ - Proyecto regional “Integración de jóvenes al mercado laboral”, Santiago de Chile, 2004.

Martínez Espinosa, Eduardo: *“El sistema de formación profesional en Chile y su financiamiento”*, en CINTERFOR/OIT: *“Financiamiento de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas”*, Herramientas para la transformación 33, Montevideo, 2007.

MINEDUC: *“Indicadores de la Educación 2006”*, Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios y Desarrollo (DED), Santiago de Chile, 2008.

"Estadísticas de la Educación 2006", Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios y Desarrollo (DED), Santiago de Chile, 2007.

MINTRAB: *"Inserción laboral de jóvenes"*, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Departamento de Estudios, Observatorio Laboral N° 29, Santiago de Chile, 2008.

OIT: *"Trabajo Decente y Juventud – Chile"*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Lima, 2007c.

Peirano Rodríguez, Claudia y Falck Balardón, Denise: *"Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Chile"*, redEtis (IIPPE-IDES), Serie Estudios por país N° 2, Buenos Aires, 2005.

SENCE: *"Evaluación de impacto del programa formación en oficios para jóvenes de escasos recursos, ejecución 2005"*, SENCE, Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional, Universidad de Chile, Centro de Micro Datos, Santiago de Chile, 2008.

"La franquicia tributaria 2007 en cifras", SENCE, Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional. Documento de Estudio, Santiago de Chile, 2008b.

"Anuario Estadístico 2005", Santiago de Chile, 2006.

"Evaluación del programa Chile Joven - Fase II", Santiago de Chile, 1999.

COLOMBIA

Castañeda Bernal, Elsa: *"Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de Colombia"*, redEtis (IIPPE-IDES), Serie Estudios por país N° 6, Buenos Aires, 2005.

Consejo Nacional de Política Económica y Social: *"Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia"*, Documento Conpes Social N° 81, Bogotá, 2004.

"Seguimiento a la Política de Empleo", Documento Conpes N° 3290, Bogotá, 2004b.

"Adecuación del SENA para la competitividad", Documento Conpes N° 2945, Bogotá, 1997.

DNP: *"Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010"*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2006.

"Consultoría para la Evaluación de Impacto del Subprograma Jóvenes en Acción. Análisis de resultados de las primeras convocatorias del Programa Jóvenes en Acción", Unión Temporal IFS – Econometría S.A. – SEL, Bogotá, 2004.

Medina, Carlos y Núñez, Jairo: *"The impact of public and private job training in Colombia"*, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Working Paper N° 484, Washington, D.C., 2005.

Ministerio de Educación Nacional: *"Revolución Educativa: Plan Sectorial 2006-2010"*, Documento N° 8, Bogotá, 2008.

"Verificación de los requisitos básicos de funcionamiento de programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano", Guía N° 29, Bogotá, 2008b.

"Educación técnica y tecnológica para la competitividad", Bogotá, 2008c.

"Articulación de la Educación con el mundo productivo. La formación de competencias laborales", Bogotá, 2003.

- Montes Pineda, Juan Camilo: *"La productividad, el emprendimiento y el empleo"*, en CINTERFOR/OIT *"La formación profesional y la productividad"*, Trazos de la Formación N° 37, Montevideo, 2008.
- PREAL: *"Hay avances pero quedan desafíos. Informe de Progreso Educativo de Colombia 2006"*, Corpoeducación, Fundación Corona, Empresarios por la Educación, PREAL, Bogotá, 2006.
- Ramírez Guerrero, Jaime: *"El financiamiento de la Formación Profesional en Colombia y la discusión sobre las contribuciones parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)"*, en CINTERFOR/OIT: *"Financiamiento de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas"*, Herramientas para la transformación 33, Montevideo, 2007.
- "Capacitación laboral para el sector informal en Colombia"*, CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 155, Montevideo, 2004.
- Ramírez Gómez, Clara y Castro, Oscar: *"Programa de Capacitación para Jóvenes en condiciones de pobreza. El Caso de Bogotá, Colombia"*, en Gallart, María (Coord.): *"Formación, pobreza y exclusión"*, CINTERFOR/OIT, Montevideo, 2000.
- Ricardo Lucio, A. y Kattya de Oro, G.: *"La formación para el trabajo en Colombia: situación y perspectivas de política"*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2006.
- SENA: *"Gestión del SENA 2002-2007"*, Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 2008.
- "Encuesta a egresados de formación titulada 2007"*, Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 2008b.
- "Lineamientos Programa Jóvenes Rurales"*, Servicio Nacional de Aprendizaje, Dirección de Empleo y Trabajo, Bogotá, 2007.
- "Plan Estratégico 2007-2010"*, Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 2007b.
- "Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Enfoque Colombiano"*, Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 2003.

MEXICO

- Candia, José Miguel: *"Políticas públicas de apoyo a la capacitación y empleabilidad de jóvenes en México"*, CINTERFOR/OIT, Montevideo, 2006.
- Calvert, David: *"Jóvenes Constructores de la Comunidad"*, CINTERFOR/OIT, Montevideo, 2006.
- Ibarrola, María de: *"Los cambios estructurales y las políticas de capacitación y formación para el trabajo en México. Un análisis de la expresión local de políticas nacionales"*, en Pieck, Enrique (Coord.): *"Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social"*, UIA/IML/UNICEF/CINTERFOR/OIT, RET y CONALEP, México, D.F., 2001.
- IMSS: *"Programa Primer Empleo"*, Instituto Mexicano de la Solidaridad Social, México, D. F., 2008.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación: *"Panorama Educativo de México 2007. Indicadores del sistema educativo nacional"*, México, D. F., 2007.
- Labarca, Guillermo: *"Formación para el trabajo en industrias mexicanas"*, en Labarca, Guillermo (Comp.): *"Formación y empresa"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la Transformación 11, Montevideo, 1999b.

Mertens, Leonard: *"Financiamiento de la Formación Profesional en México"*, en CINTERFOR/OIT: *"Financiamiento de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas"*, Herramientas para la transformación 33, Montevideo, 2007.

"La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México", en Labarca, Guillermo (Coord.): *"Formación para el trabajo: ¿Pública o privada?"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la transformación 13, Montevideo, 2001.

Mertens, Leonard y Wilde, Roberto: *"Aprendizaje organizacional y competencia laboral: La experiencia de un grupo de ingenios azucareros en México"*, Proyecto CEPAL/GTZ, Santiago de Chile, 2001.

Pieck, Enrique: *"Tendencias en la producción de conocimientos sobre educación, trabajo e inserción social. El caso de México"*, redEtis (IPE-IDES), Serie Estudios por país N° 1, Buenos Aires, 2005.

"La oferta de formación para el trabajo en México", Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), Documentos de Investigación N° 3, México, D.F., 2004.

"La secundaria técnica como opción: su contribución a la formación para el trabajo en los sectores de pobreza", Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), Documentos de Investigación N° 2, México, D.F., 2004b.

OIT: *"Trabajo Decente y Juventud - México"*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Lima, 2007d.

Romero Hicks, Juan Carlos: *"Segundo Informe de Gobierno: Una economía al servicio de las personas en armonía con el medio ambiente"*, Gobierno de Guanajuato, Guanajuato, 2002.

Secretaría de Desarrollo Social: *"Objetivos estratégicos 2007-2012"*, México, D. F., 2007.

Secretaría de Educación Pública: *"El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2006-2007"*, México, D.F., 2008.

"Reforma integral de la educación media superior en México. La creación de un Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad", Secretaría de Educación Media Superior, Documento de Trabajo. México, D.F., 2008b.

"Programa Sectorial de Educación", México, D.F., 2007.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social: *"Segundo Informe de Labores"*, México, D.F., 2008.

UAM: *"Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)"*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., 2008.

"Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)", Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., 2008b.

World Bank: *"Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs"*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C., 2007.

PERÚ

Chalcatana, Juan: *"Empleo para los jóvenes"*, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Producción, Comisión Económica para América Latina, Cooperación Técnica Alemana, Lima, 2006.

"Políticas de empleo para jóvenes en Perú", Proyecto Regional de Jóvenes al Mercado de Trabajo - CEPAL/GTZ, Lima, 2005.

- ITACAB/CAPLAB: *"La formación técnica para el trabajo productivo y competitivo en el Perú: estudio de base"*, Instituto de Transferencias de Tecnologías Aplicadas para Sectores Marginales - Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo, Serie Prospectiva Científica y Tecnológica, Lima, 2007.
- Jaramillo, M.; Valdivia, N. y Valenzuela, J.: *"Políticas de capacitación en el Perú: el rol de los actores nacionales e internacionales"*, GRADE, Lima, 2007.
- ME/MTPE/CAPLAB: *"Lineamientos nacionales de política de la formación profesional en el Perú: estudio de base"*, Ministerio de Educación - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo, Serie Prospectiva Científica y Tecnológica, Lima, 2007.
- Ministerio de Educación: *"Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú"*, Consejo Nacional de Educación, Lima, 2007.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: *"Diagnóstico de la Formación Profesional en el Perú"*, Consejo Nacional de Trabajo y Promoción Social, Lima, 2002.
- Ñopo, H.; Robles, M. y Saavedra, J.: *"Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil - PROJoven"*, GRADE, Documento de Trabajo 36, Lima, 2002.
- OIT: *"Trabajo Decente y Juventud - Perú"*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Lima, 2007e.
- ProJoven: *"Primera evaluación de impacto: 10ma convocatoria"*, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima, 2005.
- "Principales resultados de la evaluación de impacto: 1ra y 2da convocatoria"*, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima, 2000.
- Saavedra, J. y Chalcatana, J.: *"El Programa de Capacitación Laboral Juvenil - PROJoven"*, CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 150, Uruguay, 2000.

REPUBLICA DOMINICANA

- Amargos, Oscar: *"Panorama de la Educación Secundaria en República Dominicana"*, UNESCO/Secretaría de Estado de Educación, Santo Domingo, 2003.
- "La formación para el trabajo y la capacitación en la República Dominicana: Estudio sobre relaciones entre el sector público y privado"*, en Labarca, Guillermo (Coord.): *"Formación para el trabajo: ¿Pública o privada?"*, CINTERFOR/OIT, Herramientas para la transformación 13, Montevideo, 2001.
- Guzmán, Rolando: *"Competitividad y desarrollo de la fuerza laboral. Oferta y demanda de capacitación en República Dominicana"*, INFOTEP - Consejo Nacional de Competitividad, Santo Domingo, 2008.
- INFOTEP: *"Plan Estratégico INFOTEP Proactivo 2010"*, Santo Domingo, 2005.
- OIT: *"Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana"*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, San José, 2008b.

OECD: *"Informe sobre las Políticas Nacionales de Educación: República Dominicana"*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, 2008.

PREAL: *"Informe de Progreso Educativo: República Dominicana"*, PREAL/EDUCA, Santo Domingo, 2006.

Ripani, Laura; Regalia, Ferdinando y Álvarez, Carola: *"The education sector in República Dominicana. Overachievements and underperformance"*, Inter-American Development Bank, Economic and sector study Series, Washington, D.C., 2004.

Anexo I: La experiencia de los países de la región

En este anexo se presentan los casos nacionales contemplados en el proyecto: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana. Los casos fueron desarrollados a partir de la consulta a la bibliografía específica y el análisis de la documentación institucional de los programas y experiencias. Para los cinco primeros países también se incluyó entrevistas a actores clave: especialistas en el campo de la educación para el trabajo y funcionarios, técnicos y responsables de los programas.

Para cada país se describirá en primer lugar la oferta de formación para el trabajo. Esta dimensión es la más importante y ha sido organizada en cuatro secciones: educación formal, formación profesional, programas destinados a la población joven y otros programas de formación.

La descripción de la educación formal incluye las modalidades técnicas y tecnológicas del nivel secundario y superior⁵⁰. La formación profesional abarca un conjunto amplio y heterogéneo de instituciones y programas de formación, en este informe el análisis se focalizará en las instituciones del formato IFP, otras redes públicas o privadas de formación profesional y los programas públicos de formación que llevan adelante los Ministerios de Trabajo. Los programas destinados a la población joven en general forman parte de la oferta de formación profesional, sin embargo se analizarán de manera independiente dado el interés que revisten este tipo de programas en el marco del proyecto. Finalmente, en la categoría otros programas de formación se incluirán diversas instituciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, que realizan un aporte significativo a la formación para el trabajo en cada país.

En el caso de los países que incluyeron el trabajo de campo y a manera de síntesis de la oferta de formación para el trabajo, se construirá un mapa de la formación. Para ello, se dividirán los programas en formación inicial y formación continua, la primera pensada como una instancia previa al ingreso al mercado laboral, que incluye tanto programas de educación formal como de formación profesional, y la segunda destinada principalmente a los trabajadores, organizada habitualmente en cursos o módulos de menor duración que la oferta de formación inicial. El cuadro 11 presenta el esquema general del mapa de la formación. En el sector izquierdo se desarrolla la clasificación propuesta, de la cual surgen los diferentes grupos poblacionales a los que está dirigida la formación y el tipo de programas al que acceden. En el sector derecho se han incluido, de manera genérica, las instituciones que habitualmente participan de la oferta de formación para cada uno de los grupos.

⁵⁰ En algunos países la definición de educación formal incluye también programas de formación profesional que ofrecen instituciones públicas o privadas con reconocimiento oficial. La diferencia en estos casos entre educación formal o no formal está relacionada a la regulación del Ministerio de Educación. En este capítulo se identificará la educación formal aquella de organización graduada, estructurada en niveles y que se orienta a la obtención de títulos.

Cuadro N°11: El mapa de la formación para el trabajo

Tipo de formación y población destinataria			Instituciones de formación
Formación Inicial	Educación formal	Nivel medio	- Sistema educativo formal
		Nivel superior	- Instituciones de Formación Profesional (IFP)
Formación Inicial	Educación no formal	Formación Profesional	- Sistema educativo formal
			- Instituciones de Formación Profesional (IFP)
			- Instituciones educativas no formales
			- Organizaciones de la sociedad civil
Formación Continua	Trabajadores activos	Grandes empresas	- Empresas
		Empresas medianas y pequeñas	- Instituciones de Formación Profesional (IFP)
			- Agrupaciones de empleadores o trabajadores
	Sector informal	- Instituciones educativas no formales	
			- Programas públicos de formación
			- Instituciones educativas no formales
			- Organizaciones de la sociedad civil
Trabajadores desempleados			- Programas públicos de formación
			- Organizaciones de la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

Luego de describir la oferta de formación para el trabajo, se analizará en cada país la situación de otras cuatro dimensiones relevantes: la presencia de sistemas de competencias laborales, el financiamiento de la formación para el trabajo, la legislación que regula las diferentes instancias de formación y los sistemas de información disponibles.

Cabe realizar algunas aclaraciones respecto de la metodología aplicada en el relevamiento de experiencias. En ninguno de los casos la descripción de la oferta de formación para el trabajo pretende ser exhaustiva, el universo de experiencias de formación en la región es amplio y su análisis en detalle requiere de otros abordajes. Se han privilegiado en este proyecto las políticas y estrategias nacionales, haciendo foco en las instituciones que pueden considerarse rectoras del sistema de formación para el trabajo en cada país, habitualmente organismos públicos del Gobierno Nacional. Estas políticas han sido complementadas con experiencias específicas del sector privado y de organizaciones sociales, que permitan dar cuenta de la diversidad de programas de formación para el trabajo.

También es importante destacar que los países analizados poseen diferencias estructurales en términos de sus características geográficas, poblacionales, económicas y sociales. Las políticas de formación para el trabajo y las diversas experiencias desarrolladas en cada uno, deben ser analizadas en función de estas características, que en algunos casos refuerzan o condicionan el desarrollo de las diferentes estrategias. El cuadro 12 presenta un pequeño conjunto de indicadores económicos y sociales para los siete países seleccionados.

Cuadro N°12: Indicadores económicos y sociales, por país

Indicadores	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	República Dominicana
Producto Bruto Interno (Millones de USD), 2007	262.451	1.300.312	163.915	206.083	1.019.352	107.054	41.013
PBI per cápita (USD), 2007	6.669	6.750	9.872	4.469	9.576	3.838	4.207
Población (Miles de personas), 2007	39.356	192.645	16.604	46.116	106.448	27.894	9.749
% Población entre 15 y 24 años, 2010	16,8%	17,0%	17,3%	18,4%	18,0%	19,5%	18,2%
% Poblacion urbana, 2005	91,8%	83,4%	86,6%	76,6%	76,5%	72,7%	65,5%
Población Económicamente Activa (Miles de personas), 2005	17.366	94.421	6.948	21.603	43.374	12.970	4.154
Tasa de desempleo, 2007 ¹	8,5	9,3	7,1	11,4	4,8	8,4	15,6
Tasa de desempleo para jóvenes (15-24 años), 2005 ²	24,2	18,1	17,3	14,9	6,6	20,9	23,1
% Personas en situación de pobreza, 2006 ³	21,00%	30,0%	13,7%	46,8%	31,7%	44,5%	44,5%

(1) La tasa de desempleo en Argentina, Brasil, Colombia y México corresponde a áreas urbanas. En Perú corresponde a Lima.

(2) La tasa de desempleo en Brasil corresponde al 2004 y en República Dominicana al 2000. La tasa de Colombia incluye los jóvenes desde los 12 años.

(3) El % de pobreza en Argentina corresponde al área urbana; en Brasil y República Dominicana corresponde a 2007 y en Colombia a 2005.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2009).

Argentina

La oferta de formación para el trabajo

La formación para el trabajo en Argentina tiene una larga tradición dentro del sistema educativo formal. Una democratización temprana de la escuela secundaria, y la amplia difusión de una rama técnica en los años 50 y 60, permitieron al país responder desde el sistema educativo a la demanda de trabajadores capacitados del proceso de industrialización. En las últimas décadas, tal como ha sucedido en toda la región, el país ha vivido transformaciones en el mundo del trabajo que implicaron reformas y nuevas institucionalidades, entre ellas, el *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)* se constituyó en un actor relevante de la formación profesional.

a) Educación formal

Dentro del sistema educativo formal, la educación técnica es ofrecida en dos niveles: la educación secundaria y la educación superior, que puede a su vez ser dividida en universitaria y no universitaria. El sistema es regulado y coordinado por el Ministerio de Educación, principalmente a través del *Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET)*, para la oferta de educación secundaria y superior no universitaria, y a través de la *Secretaría de Políticas Universitarias* en el caso de la oferta de este último nivel⁵¹.

La estructura de niveles de educación básica ha sido modificado en dos oportunidades en los últimos 15 años: primero con la Ley Federal de Educación de 1993 y recientemente con la Ley de

⁵¹ El sistema educativo argentino de nivel no universitario está descentralizado en los gobiernos provinciales, por lo cual las instituciones educativas son administradas por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El rol del INET es articular una política federal e implementar la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26.058). Por su parte, Las Universidades Nacionales son instituciones autónomas, por lo cual el Ministerio de Educación cumple un rol de coordinación de políticas.

Educación Nacional de 2006. Esto ha provocado que no exista una organización uniforme de los servicios educativos en todo el país. Según la estructura definida en 2006, pueden coexistir dos sistemas: una educación secundaria de cinco años a partir del 8° año de estudio, o bien seis años a partir del 7°. Estas alternativas se corresponden con un nivel primario de siete y seis años respectivamente.

Es importante destacar que la reforma de 1993 había separado institucionalmente la educación general y la educación técnica. Esta última había desaparecido como modalidad del nivel secundario y fue reemplazada por servicios educativos denominados trayectos técnicos profesionales, que se realizaban en forma simultánea o a continuación de la educación secundaria⁵². Con la reforma de 2006, junto a la Ley de Educación Técnico Profesional de 2005, se implementó nuevamente la modalidad técnica en la educación secundaria, que implica un año más de duración del nivel, es decir, un esquema de seis o siete años según el estado provincial. Al finalizar, los estudiantes reciben el título de *Técnicos* de nivel medio.

La matrícula de educación secundaria era en el año 2007 de aproximadamente 3.464.500 alumnos, de los cuales el 61% corresponde a la educación secundaria baja (los primeros tres años) y el 39% a la secundaria alta (los tres años siguientes). La participación del sector privado en cada uno de los niveles era del 25% y 33% respectivamente⁵³. La tasa neta de escolarización oficial en Argentina, correspondiente al Censo de Población de 2001, es de 78% para la secundaria baja y 54% para la secundaria alta. Estimaciones posteriores ubican a la cobertura de todo el nivel secundario en 79%⁵⁴. Dada la diversidad de estructuras educativas vigentes en el país no se cuenta aún con estadísticas confiables acerca de la modalidad técnica. En 1997, último año en que la educación técnica fue presentada en los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación, esta modalidad y la educación agropecuaria representaban el 21% del nivel medio⁵⁵.

Por otra parte, la educación superior cuenta con carreras universitarias y técnicas. Estas últimas reciben el nombre de *tecnicaturas* y se imparten tanto en las Universidades como en instituciones de nivel superior no universitario. La duración de estas carreras varía entre dos y tres años y los egresados reciben el título de Técnicos de Nivel Superior. En el caso de la educación superior no universitaria la matrícula ascendía en 2007 a 540.771 alumnos, de los cuales el 46% asistía a instituciones privadas. Esta matrícula contempla los alumnos de los Institutos de Formación Docente y de carreras técnicas, estos últimos eran 259.877, que equivalen al 48% del total. El sector privado tiene una importante participación en las carreras técnicas en este nivel, con el 66% de los alumnos⁵⁶.

Uno de los desafíos del sistema de educación técnica en Argentina es lograr una mejor articulación entre la oferta superior de instituciones universitarias y no universitarias. El INET no tiene injerencia sobre los programas de las Universidades Nacionales, las cuales ofrecen a sus alumnos títulos intermedios en categorías técnicas. En este sentido, se dan situaciones no deseadas, por ejemplo que un mismo título englobe ofertas curriculares diferentes en uno y otro tipo de

⁵² La reforma de 1993 no fue acatada en tres estados provinciales, mientras en el resto tuvo una implementación dispar.

⁵³ Datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación.

⁵⁴ Estimaciones de UIS/UNESCO (2007).

⁵⁵ Los cambios en la estructura educativa de 1993 y 2006 introdujeron limitaciones en los sistemas estadísticos para identificar las modalidades de la educación secundaria. Esto es aún más grave en el caso de la educación técnica, dada su ausencia como orientación o modalidad en la primera reforma.

⁵⁶ Datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación.

institución, o el caso contrario, que iguales ofertas curriculares reciban diferente titulación⁵⁷. Los acuerdos en esta materia se dan en el seno del Consejo Federal de Educación, pero en general han sido acuerdos “de voluntades”⁵⁸.

Dentro de las políticas que lleva adelante el Gobierno Nacional, se destaca la administración del *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional*, creado en 2005 por la Ley de Educación Técnico Profesional y administrado por el INET. Mediante este Fondo se financian Planes de Mejora de las instituciones de educación técnico profesional y, eventualmente, de las jurisdicciones provinciales⁵⁹. Los planes forman parte de un proceso mayor que involucra: el registro de las instituciones en un padrón nacional, la presentación de estos planes de mejora y, finalmente, la evaluación. La selección de las instituciones que presentan los planes en cada convocatoria anual corresponde a las jurisdicciones provinciales. El Fondo comenzó a implementarse en 2006 y desde entonces se han presentado aproximadamente 2.500 planes de mejora institucionales⁶⁰.

La mencionada Ley también estableció la obligatoriedad de incluir prácticas profesionalizantes en los programas de educación técnico profesional, tanto para el nivel secundario como para el nivel superior⁶¹. Las prácticas tienen por finalidad “posibilitar a los alumnos un acercamiento a formas de organización y relaciones de trabajo, experimentar procesos científico-tecnológicos y socioculturales que hacen a las situaciones de trabajo, reflexionar críticamente sobre ellos y proporcionar a la institución educativa insumos para favorecer la relación con el mundo del trabajo” (INET, 2007:1). Pueden ser realizadas en entornos reales de trabajo, a través de pasantías en empresas, organizaciones gubernamentales o privadas y organizaciones de la sociedad civil; mediante proyectos productivos escolares; emprendimientos a cargo de los alumnos; empresas simuladas y esquemas de alternancia. En todos los casos deben estar planificadas desde la institución educativa y deben ser monitoreadas y evaluadas por su equipo docente.

b) Formación profesional

Dentro del sistema educativo existe una tradicional oferta de formación en oficios, que habitualmente toma forma en cursos cortos con bajos requisitos educativos previos, y son impartidos en instituciones denominadas *Centros de Formación Profesional*. Existe también una amplia oferta de educación privada en el terreno de la formación para el trabajo que se encuentra fuera de la regulación de los organismos educativos, en este caso provinciales.

⁵⁷ La carga horaria de las titulaciones intermedias de carreras universitarias tiende a ser menor que en las tecnicaturas de nivel superior no universitario.

⁵⁸ El Consejo Federal de Educación es el órgano de articulación de las políticas educativas nacionales, donde converge el Ministro de Educación de la Nación, las autoridades educativas de los gobiernos provinciales y representantes del Consejo de Universidades.

⁵⁹ Los planes jurisdiccionales deben tener impacto directo en las instituciones educativas y se justifican cuando la propuesta involucran a más de una institución.

⁶⁰ Las líneas de acción establecidas para el financiamiento del Fondo son: a) formación inicial y continua de docentes, b) estrategias para la igualdad de oportunidades (becas, tutores, traslados, útiles), c) vinculación con sectores de ciencia y tecnología y con entidades del sector socio-productivo, d) prácticas profesionalizantes, e) equipamiento de talleres, laboratorios, espacios productivos y proyectos institucionales (adquisición de equipamiento, insumos y mantenimiento), f) condiciones de higiene y seguridad, g) acondicionamiento edilicio, h) conexión a internet, e i) bibliotecas. Resolución 269/06 del Consejo Federal de Cultura y Educación. Anexo I - Documento: Mejora continua de la calidad de la educación técnico profesional 2007.

⁶¹ Las prácticas profesionalizantes tienen prevista una carga horaria mínima dentro del programa. En el caso de la educación secundaria corresponde a 200 horas reloj o bien el 10% de la carga horaria de la formación específica, mientras que en los programas de educación superior es el 20% de la carga horaria total.

La formación profesional reconocida oficialmente alcanzó en 2007 una matrícula de 365.071 alumnos, donde el 86% asistía a instituciones del sector público. Esta educación dentro del sistema educativo es administrada por los estados provinciales y actualmente también está contemplada en las políticas del INET.

En relación con las políticas de formación profesional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), su objetivo principal ha sido la creación de un *Sistema Nacional de Formación Continua*, entendido como una herramienta que posibilite a todos los trabajadores la actualización permanente en un contexto de cambios tecnológicos constantes, que les permita acceder a trabajos de calidad. En la construcción de este sistema el MTEySS trabaja tres líneas estratégicas: el acompañamiento y apoyo a la formación profesional de sectores productivos, programas públicos de formación y el fortalecimiento de instituciones de formación profesional.

Para el fortalecimiento de la formación profesional en los sectores productivos se promueven los *Proyectos Sectoriales de Calificación*, que constituyen un compromiso de acción sostenido entre el MTEySS y actores privados y públicos, con la finalidad de dar respuesta a los problemas de calificación del sector⁶². Los proyectos sectoriales se basan en un “diálogo social de actores”, donde Gobierno, empresarios y trabajadores identifican las necesidades de formación del sector y establecen metas para fortalecer la productividad, la competitividad y la capacidad de generar empleos de calidad. Los proyectos contienen compromisos concretos en cinco líneas de acción: difusión y convocatoria, orientación profesional, formación, apoyo a la búsqueda de empleo, y coordinación y administración del proyecto.

El MTEySS apoya financieramente los proyectos, pero en todos los casos debe existir un compromiso explícito del sector que se traduce en el aporte de recursos propios. El objetivo de este criterio es promover en los sectores la apropiación de la formación profesional como estrategia continua y sustentable⁶³. Los proyectos están dirigidos fundamentalmente a trabajadores desocupados en condiciones de acceder a un empleo de calidad luego del proceso de formación y, en menor proporción, a trabajadores ocupados que necesiten actualizar sus calificaciones.

Los programas públicos de formación profesional y capacitación tienen por objetivo promover la certificación de los estudios formales obligatorios de trabajadores y la formación profesional de los beneficiarios de programas de empleo. En los últimos años tuvieron un fuerte compromiso por la inclusión, debido a que formaron parte de una política general del Gobierno Nacional en tal sentido. La población objetivo de estos programas estuvo constituida mayormente por los beneficiarios del *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)*, a los cuales se les ofrecía capacitación y nivelación de estudios⁶⁴. Recientemente, la cantidad de beneficiarios de este plan fue disminuyendo, con lo cual los programas de formación fueron redirigidos a los beneficiarios del *Seguro de Capacitación y Empleo*.

⁶² En los últimos años se priorizó el trabajo con los sectores que generaban más empleo, así, los sectores que originalmente recibieron mayores aportes fueron la Construcción y la Metalurgia/Metalmecánica.

⁶³ Se espera que los sucesivos proyectos acordados con cada sector contengan una participación del sector público en el financiamiento cada vez menor.

⁶⁴ Argentina vivió una profunda crisis política y social en el año 2001, los indicadores de pobreza y desempleo alcanzaron niveles históricos y las políticas de empleo priorizaron la atención de la emergencia. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados constituyó una respuesta a los problemas de la exclusión social, llegando a tener dos millones de beneficiarios. El PJyJHD no estaba focalizado en la población joven, pero esta población representaba igualmente una alta proporción del total. Según una evaluación del MTEySS, casi la mitad de los beneficiarios eran menores de 35 años (OIT, 2008).

En relación con las instituciones de formación profesional, el MTEySS promueve la calidad de la gestión como un factor estratégico de sus políticas de empleo, y en este marco desarrolla procesos claves, como la vinculación con el sector productivo, la orientación profesional, la formación basada en competencias laborales y la evaluación institucional y seguimiento de egresados. El Ministerio no cuenta con instituciones propias, por lo cual utiliza principalmente la red del sistema educativo, instituciones pertenecientes a las cámaras empresariales, a las organizaciones sindicales e instituciones independientes. Algunos sindicatos en Argentina tienen una importante tradición en acciones de capacitación para sus asociados⁶⁵.

En este marco, el MTEySS desarrolla un programa de fortalecimiento de la calidad institucional, que se realiza a través de diferentes etapas. En primer lugar, la difusión y sensibilización de la propuesta de fortalecimiento y mejora de la calidad, a través de talleres con los directivos de las instituciones de formación. Posteriormente, una instancia de precalificación, que consiste en un diagnóstico de las instituciones a partir de los parámetros de calidad definidos, para posicionarlas en una categoría o punto de partida. Luego, el diseño y ejecución de Planes de Mejora Institucional (PdM) realizado a partir del diagnóstico anterior, para el cual el MTEySS asiste a las instituciones técnica y financieramente. Finalmente, la certificación de calidad, una instancia de evaluación que involucra una tercera parte y que permite otorgar a las instituciones un certificado de cumplimiento de los requisitos de calidad. Este último proceso se encuentra aún en etapa de inducción con un conjunto reducido de instituciones⁶⁶.

El impacto de las acciones de formación del MTEySS puede dividirse en terminalidad de estudios y formación profesional. Los primeros corresponden principalmente a los programas públicos de formación y alcanzaron en 2007 a 105.841 trabajadores, de los cuales un 50% asistió a cursos de alfabetización y educación primaria. La formación profesional se ofrece en los programas de formación y en los proyectos sectoriales, en 2007 alcanzaron a 66.888 trabajadores⁶⁷.

c) Programas destinados a la población joven

Actualmente, el programa más importante dirigido a la población joven es *Jóvenes con más y mejor trabajo*, que implementa el MTEySS. Tiene como objetivo mejorar la empleabilidad en esta población y generar oportunidades de inclusión laboral y social. Está destinado a jóvenes desocupados de 18 a 24 años que no terminaron la educación básica. No tiene requisitos formales de pobreza, pero el programa realiza acciones de difusión y convocatoria en zonas de nivel socioeconómico bajo.

La iniciativa se implementa a través de la red de Oficinas de Empleo Municipales, a las que se ofrece acciones de fortalecimiento que les permita crear un área de empleo joven para administrar los diferentes componentes y dispositivos del programa. Estas áreas deberán contar con nuevas figuras profesionales (tutores, facilitadores) para la atención y el acompañamiento de los jóvenes. Está previsto también el trabajo asociado con organizaciones locales que constituyan centros de referencia de la juventud, con el propósito de atraer los sectores más excluidos.

⁶⁵ El MTEySS denomina "institución de formación profesional" a toda organización que desarrolle cursos de capacitación laboral, independientemente de su clasificación jurídica, tipo de organización o dependencia formal.

⁶⁶ Los certificados son expedidos por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). El MTEySS ha realizado un convenio con esta institución para definir un estándar de calidad para las instituciones de formación, calidad pensada desde la perspectiva del empleo.

⁶⁷ Datos de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS.

Una de las características originales del programa es que prevé una instancia inicial de inducción de aproximadamente dos meses de duración, durante la cual se realiza un proceso de orientación laboral y formativa, generando así una propuesta “a medida” de cada situación. En esta etapa, los jóvenes asisten a diferentes talleres sobre temáticas relacionadas al trabajo, como derechos laborales, salud ocupacional y alfabetización digital.

A partir del diagnóstico de cada situación los jóvenes comienzan la etapa formativa, para la cual existen diversas alternativas: la finalización de estudios básicos (la educación primaria o secundaria); formación profesional en áreas que demanden los corredores productivos locales; la realización de prácticas calificantes en ambientes laborales reales; y la formación, asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo de emprendimientos productivos. Cada una de estas líneas tiene características propias y diferente duración, pero en todos los casos los jóvenes cuentan con el acompañamiento de un tutor y reciben un subsidio económico mientras realizan las actividades del programa.

Finalmente, los jóvenes acceden a un taller de búsqueda de empleo, de aproximadamente cuatro meses, donde reciben orientación, formación en técnicas de búsqueda de empleo, realizan experiencias prácticas de búsqueda y se relacionan con otros jóvenes⁶⁸.

El programa inició sus acciones en 2008 y pretende ocupar un lugar destacado en la promoción del empleo para los jóvenes a través de un abordaje integral de las problemáticas de esta población. Tiene como meta alcanzar a 150.000 jóvenes en un periodo de cinco años.

d) Otros programas de formación

Además del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, otros organismos públicos realizan un importante aporte a la formación para el trabajo de jóvenes en Argentina. Entre ellos, se destaca la *Dirección Nacional de Juventud (DINAJU)* del *Ministerio de Desarrollo Social*, que lleva adelante el *Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil (INCLUIR)*. El proyecto tiene como objetivo incrementar la participación de los jóvenes en procesos en los cuales desarrollen competencias que les permitan fortalecer su empleabilidad. Las estrategias de intervención son el desarrollo de capacidades productivas y el impulso a la participación socio-comunitaria⁶⁹.

Fuera de la órbita del Estado, un amplio universo de organizaciones sociales realiza trabajos relacionados a la formación laboral de jóvenes. Dos buenos ejemplos son la *Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad)* y la *Asociación Empresaria Argentina*, con su *Programa de Vinculación Empresa – Escuela*. La primera agrupa una red de veinte organizaciones sociales y fundaciones argentinas involucradas en proyectos de inserción social. Por su parte, el programa de la AEA fue creado en 2004 con el propósito de incentivar a escuelas técnicas y empresas a realizar acciones conjuntas, que permitan un mayor acercamiento de los alumnos y docentes a la realidad del sector productivo⁷⁰.

⁶⁸ El programa también prevé incentivos a las empresas (subsidios) para promover la inserción de jóvenes.

⁶⁹ El proyecto tiene una cobertura de 90.000 jóvenes en 14 provincias del país (OIT, 2008).

⁷⁰ La vinculación entre los ámbitos educativo y productivo se materializa en diferentes estrategias, pensadas en función de las necesidades y posibilidades de cada uno, como las pasantías educativas, actividades de capacitación y actualización para docentes, visitas a planta para conocer la realidad productiva y las metodologías de trabajo, y asesoramiento técnico para proyectos escolares. El programa actúa como un puente, conectando ambas partes y respaldando las diferentes iniciativas. Su rol es asesorar a la empresa acerca de qué actividades puede realizar con las escuelas técnicas y ayudarla a implementar estas iniciativas.

Cuadro N°13: El mapa de la formación para el trabajo en Argentina

Tipo de formación y población destinataria		Instituciones de formación	
Formación Inicial	Educación formal	Nivel medio	- Educación secundaria técnica
		Nivel superior	- Educación Superior No Universitaria: Tecnicaturas - Universidades
	Educación no formal	Formación Profesional	- Centros de Formación Profesional - Instituciones educativas no formales - Organizaciones de la sociedad civil (Ej.: Fundación SES)
Formación Continua	Trabajadores activos	Grandes empresas	- Empresas - Proyectos Sectoriales de Calificación (MTEySS) - Sindicatos: (Ej.: Fundación UOCRA, Fundación SMATA)
		Empresas medianas y pequeñas	- Proyectos Sectoriales de Calificación (MTEySS) - Instituciones educativas no formales
		Sector informal	- INCLUIR (Dirección Nacional de Juventud) - Organizaciones de la sociedad civil: (Ej.: Fundación SES)
	Trabajadores desempleados	- Proyectos Sectoriales de Calificación (MTEySS) - Programas públicos de formación (MTEySS) - Jóvenes con más y mejor trabajo - Organizaciones de la sociedad civil (Ej.: Fundación SES)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina".

El sistema de competencias laborales

En el año 2001 se creó en Argentina el *Programa de Formación y Certificación de Competencias Laborales*, con el fin de promover acciones de normalización, formación y certificación, desde la perspectiva de las competencias laborales. El programa se inició en cuatro sectores: metalúrgico, gráfico, mantenimiento de automotores y pastelería artesanal, contó con el financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones del BID y un fuerte compromiso de las entidades sectoriales participantes⁷¹.

En el marco del programa se sentaron las bases para sistemas sectoriales de normalización de las ocupaciones clave, describiendo las competencias laborales que requiere cada ocupación, profesión u oficio; formación profesional basada en normas de competencia laboral; evaluación de las competencias laborales que detentan los trabajadores, independientemente de la forma que hayan sido adquiridas; y certificación de competencias laborales de los trabajadores a partir de las normas definidas. El objetivo último de estos sistemas fue desarrollar mejores condiciones de empleabilidad en los trabajadores del sector y contribuir a generar mayor competitividad en las empresas. La certificación era otorgada por instituciones representativas de los actores del mundo de la producción y del trabajo en el sector de actividad, previamente reconocidos por el MTEySS.

La principal contribución de esta experiencia al desarrollo de la política pública fue la transferencia de metodologías y procedimientos para el avance del proceso de certificación de competencias en otros sectores y la institucionalización de las acciones. Se constituyó así en

⁷¹ Por el sector metalúrgico lideró el proyecto la Asociación de Industriales Metalúrgicos (AIM) de Rosario; por el sector gráfico la Fundación Gutenberg, por el sector de mantenimiento del automotor el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), y por el sector de pastelería artesanal la Federación Argentina de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros (FATPCHPyA).

antecedente del actual *Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional*, a través del cual el MTEySS difunde y promueve las ventajas de los procesos de normalización y certificación de competencias en los sectores públicos y privados. En el marco de esta política desarrolla sus acciones la *Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC)*, creada en 2004 con el propósito de fortalecer la situación de empleo y las condiciones de empleabilidad de las personas, contribuyendo al reconocimiento sectorial de sus calificaciones, mediante procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

La UTeCC lleva adelante tres funciones. En primer lugar, se encarga de la difusión, sensibilización y capacitación, con el objeto de promover el sistema entre los actores públicos y privados y generar los consensos para iniciar el proyecto sectorial. Luego, asesora y asiste técnicamente a los sectores para el desarrollo de las normas de competencia laboral, la formación de evaluadores, los procedimientos e instrumentos de evaluación y la institucionalidad de la certificación. Finalmente, realiza actividades de registro para difundir las normas de competencia laboral, informar sobre los perfiles de las organizaciones vinculadas a la normalización, evaluación y certificación, y sobre trabajadores certificados.

Actualmente, el MTEySS impulsa acciones de certificación de competencias en 30 sectores de actividad. En estos sectores se elaboraron más de 180 normas de competencia laboral y se constituyeron 21 Organismos de Certificación Sectorial (OCS). Como resultado de estas acciones, se evaluaron 15.000 trabajadores y fueron certificados 12.000 de ellos, en un proceso en el que participaron aproximadamente 1.300 empresas, entre grandes, medianas y pequeñas⁷².

El financiamiento

En las últimas dos décadas se han producido modificaciones importantes en el financiamiento del sistema educativo en general, y sobre la educación técnico profesional en particular. Han sido tres los procesos que han originado estos cambios: la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales, la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional y la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo.

La transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias se había iniciado a fines de la década del 70 con las escuelas primarias nacionales y se completó entre los años 1991 y 1994, cuando fueron transferidas las instituciones de nivel secundario y superior no universitario. Luego de este proceso de descentralización, el sistema educativo no universitario quedó bajo la administración exclusiva de los estados provinciales. En términos del financiamiento del sistema la transferencia impactó en la participación relativa de los diferentes niveles de gobierno: el gasto educativo del conjunto de los estados provinciales representaba el 67% del gasto educativo total en 1991 y era el 82% en 1992 (Rivas, 2004).

Esta tendencia se revertió a partir de la Ley de Financiamiento Educativo del año 2006. Esta norma previó un aumento gradual de la inversión educativa hasta alcanzar el 6% del PBI en el año 2010. Lo novedoso de esta norma es que define tanto las metas anuales de crecimiento como la participación del Gobierno Nacional y las provincias en este esfuerzo. Así, estableció que el 40% de los recursos adicionales deberán provenir del Gobierno Nacional y el 60% del conjunto de las jurisdicciones provinciales. La norma se ha cumplido durante sus primeros años de

⁷² Datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC).

implementación, lo cual implicó una mayor participación del Gobierno Nacional en el gasto educativo total (CIPPEC, 2008).

Finalmente, en relación con la educación técnica la norma más importante es la Ley de Educación Técnico Profesional de 2005, que en materia de financiamiento creó el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional. La norma establece que el Fondo “será financiado con un monto anual que no podrá ser inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, y que se computarán en forma adicional a los recursos que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tiene asignados a otros programas de inversión en escuelas” (Ley 26.058, Art. 52). En 2006, primer año de implementación del Fondo, el presupuesto que administra el INET creció 17 veces, pasando de 14,6 millones de pesos a 273,2 millones, y desde entonces ha mantenido una participación importante en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional⁷³.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) financia sus programas de manera directa y por la vía presupuestaria. La originalidad en el caso argentino radica en la modalidad de apoyo financiero que el MTEySS realiza en el marco de los proyectos sectoriales de calificación. Por esta vía, organizaciones del sector empresarial o de los trabajadores ejecutan, con financiamiento público, los programas de formación en cada sector. En todos los casos está prevista la contraparte del sector, los fondos se proveen en función de un proyecto consensuado, y luego se auditan a partir de un convenio formal.

Respecto de los incentivos a las empresas para invertir en formación, la Ley 23.177 de 1980 instauró en el país un *Régimen de Crédito Fiscal* para establecimientos industriales que colaboren con el sostenimiento de instituciones educativas técnicas de la educación básica, o bien organicen cursos de educación técnica y formación profesional para sus trabajadores, ya sean programas propios o contratados con terceras instituciones. El límite de este financiamiento es el 0,8% de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones abonados al personal ocupado, que se extiende al 8% en el caso de las pequeñas y medianas empresas. El Gobierno Nacional, a través de las leyes de presupuesto, determina anualmente el cupo para estos créditos fiscales, que luego es administrado por el INET, por el MTEySS y por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

La legislación

El sistema educativo argentino está regulado por la Ley 26.206 del año 2006, Ley de Educación Nacional, que establece la estructura del sistema educativo en niveles y modalidades, entre ellas la Educación Técnico Profesional, y define las funciones y relaciones entre el Gobierno Nacional y las jurisdicciones provinciales⁷⁴. Entre las disposiciones más destacadas se encuentran la reorganización de la estructura de niveles educativos de la educación básica, la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria (comprendiendo así 13 años de escolaridad obligatoria a partir de los 5 años de edad) y, en materia institucional, la introducción de reformas al *Consejo Federal de Educación*⁷⁵. Sobre la organización del Consejo Federal y en relación con la formación para

⁷³ En el proyecto de presupuesto del año 2009 representa el 4,4% del total. Datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción.

⁷⁴ En las jurisdicciones provinciales se incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no tiene rango provincial pero sí autonomía política y financiera.

⁷⁵ La organización histórica de niveles educativos en el sistema argentino había sido de siete años para la educación primaria y cinco para la educación secundaria. En 1993, la Ley Federal de Educación reorganizó estos niveles creando una Educación General Básica de nueve años, dividida en tres ciclos de tres años cada uno, y una educación Polimodal de

el trabajo, es destacable la creación del *Consejo Económico y Social*, órgano consultivo integrado por representantes de organizaciones empresariales y de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y autoridades educativas, que participa de las discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción.

La educación técnico profesional de nivel medio y superior no universitaria está regulada por la Ley 26.058 de 2005, *Ley de Educación Técnico Profesional*, que articula e integra los diferentes tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo. Entre sus objetivos se encuentra estructurar una política nacional y federal, favorecer el reconocimiento y certificación de saberes y capacidades, y articular las instituciones y programas de educación técnico profesional con los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo.

En el plano institucional, precisa las instituciones de educación técnico profesional comprendidas en el marco de la Ley y define los órganos de gobierno del sistema, crea el *Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción*, con funciones consultivas y de asesoramiento, y establece un conjunto de instituciones de ordenamiento y organización: el *Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional*, el *Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones* y el proceso de *Homologación de Títulos y Certificaciones*. También es destacable, en materia de financiamiento, la creación del *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional*, con el fin de garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley⁷⁶.

Otra importante norma del sistema educativo es la mencionada Ley 26.705 de 2005, *Ley de Financiamiento Educativo*, que dispone el crecimiento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional y los estados provinciales. En referencia a la educación técnico profesional, la norma establece en el artículo destinado a las metas educativas, el objetivo de “fortalecer la educación técnica y la formación profesional, impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo, y el de incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional” (Art.2, Inc. h).

Por otra parte, en relación con la normativa que regula las relaciones de trabajo, La Ley 25.013, *Ley de Reforma Laboral*, introduce el *contrato de aprendizaje* destinado a los jóvenes de 15 a 28 años. La ley define la formación teórico-práctica del aprendiz como el objetivo del contrato de aprendizaje, que tiene una duración máxima de un año y al término del cual el empleador debe entregar un certificado que acredite la experiencia. El contrato de aprendizaje es una figura laboral, en tal sentido los aprendices gozan de todos los derechos aplicables a los trabajadores, con la excepción del derecho a indemnización en el caso de que la relación culmine luego del periodo de aprendizaje acordado.

Otra modalidad de prácticas formativas en los ambientes de trabajo son las *pasantías*. En Argentina existe un variado conjunto de normas, de diferente rango, que regulan la realización de estas prácticas, aunque no en todos los casos se encuentra coherencia interna entre ellas (OIT, 2008). Las principales normas son: el Decreto 340 de 1992, que aprueba el Sistema de Pasantías; la mencionada Ley de Reforma Laboral; la Ley 25.165, que regula el Sistema de Pasantías Educativas; y la Ley de Educación Técnico Profesional. A estas normas nacionales debe sumarse la legislación producida en la materia por los estados provinciales. Las pasantías tienen como característica

tres años. La nueva ley retoma la organización de primaria y secundaria, dejando a criterio de las jurisdicciones provinciales los años comprendidos en cada nivel, entre las alternativas de 7-5 y 6-6.

⁷⁶ El Fondo fue reglamentado por las Resoluciones 250/05 y 269/06 del Consejo Federal de Cultura y Educación; y por Resolución 49/08 del Consejo Federal de Educación.

principal estar directamente vinculadas a un proceso formativo, y que la relación establecida entre el pasante y la empresa no tiene carácter laboral⁷⁷.

Finalmente, la Ley N° 22.317 de 1980 establece el Régimen de Crédito Fiscal para establecimientos industriales comentado en el apartado de financiamiento.

Los sistemas de información

El sistema educativo argentino cuenta con un *Sistema Federal de Información Educativa*, que administra la *Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)*⁷⁸. Este sistema tiene fines estadísticos y se nutre de relevamiento nacionales de información, difunde anualmente datos de establecimientos educativos, matrícula y docentes, para los distintos tipos de educación y niveles educativos. La importancia de este sistema es que consolida a nivel nacional la información de todos los estados provinciales. La DiNIECE provee además un listado de establecimientos educativos, que puede considerarse el padrón de escuelas más completo a nivel nacional, y también cuenta con servicios online de búsqueda e identificación de establecimientos, tanto datos básicos como un completo mapa educativo con información georeferencial⁷⁹.

La educación universitaria tiene su propio sistema de información, administrado por la *Coordinación de Investigaciones e Información Estadística (CIIE)* de la *Secretaría de Políticas Universitarias*⁸⁰. A través de un relevamiento propio construye y difunde información estadística e indicadores del sistema universitario argentino, que incluye datos de matrícula, docentes, carreras y titulación.

Dentro de la educación técnica profesional de nivel no universitario, el INET administra los sistemas de información creados por la Ley de Educación Técnico Profesional: el *Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional* y el *Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones*⁸¹. El primer instrumento pretende ser un registro actualizado y exhaustivo de las instituciones que a lo largo del país ofrecen programas de educación técnico profesional, se construye en conjunto con las jurisdicciones provinciales y cuenta en la actualidad con aproximadamente 3.500 instituciones⁸². El segundo tiene como finalidad registrar los títulos que han superado una etapa de homologación nacional, proceso también contemplado en la normativa mencionada ante la variedad de titulaciones que ofrecen las instituciones de educación técnico profesional en los estados provinciales.

En relación con los servicios de empleo, el MTEySS coordina la *Red de Servicios de Empleo*, surgida a partir de la creación de las *Oficinas de Empleo Municipales*⁸³. Estas oficinas pertenecen a los gobiernos municipales y tienen una dependencia técnica con el MTEySS, su función es relacionar la oferta y demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas sociales que ejecuta el Estado,

⁷⁷ Actualmente se encuentran bajo tratamiento legislativo en el Congreso de la Nación proyectos tendientes a reformular y homogeneizar el régimen de pasantías. Los objetivos generales de estos proyectos son garantizar el cumplimiento de la finalidad formativa de la pasantía, elevar la edad mínima requerida, asegurar beneficios sociales y cobertura de salud, limitar la carga horaria diaria y la duración de los contratos (OIT, 2008).

⁷⁸ www.me.gov.ar/diniece

⁷⁹ www.mapaeducativo.edu.ar

⁸⁰ www.mcye.gov.ar/spu/guia_tematica/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas_y_publicaciones.html

⁸¹ www.inet.edu.ar

⁸² Se estima que existen unas 4.500 instituciones, pero el trabajo de registro implica una depuración del padrón, ya que en muchos casos las instituciones de formación son informales o bien corresponden a consultores individuales.

⁸³ <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/redServEmpleo.asp>

tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo. Entre los servicios a los postulantes, ofrecen apoyo en la búsqueda de empleo, orientación laboral, asesoramiento para el empleo autónomo e información sobre la oferta de formación. Para los empleadores, las oficinas proveen servicios de preselección de postulantes, información legislativa y sobre los programas públicos de empleo.

En el marco del *Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional*, funciona el *Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE)*, que releva información de las Instituciones de Formación Profesional y los Organismos de Certificación Sectorial. Su objetivo es organizar, registrar y brindar información actualizada, de carácter cualitativo y cuantitativo, respecto de: instituciones de formación que participan de los programas y proyectos de formación profesional del MTEySS, normas de competencia laboral, organismos certificadores, evaluadores certificados y trabajadores certificados⁸⁴.

También en la órbita del MTEySS, la *Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales* elabora, consolida y difunde un amplio conjunto de indicadores laborales⁸⁵. Entre sus líneas de acción se destacan la *Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)*, que mide las necesidades de capacitación y las normas que regulan el mercado de trabajo en empresas privadas formales de más de 10 trabajadores; y el *Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial*, un sistema de información construido a partir de la vinculación de diversos registros administrativos adaptados para usos estadísticos, cuyo objetivo es elaborar un conjunto de indicadores para el análisis estructural y dinámico del empleo y de las empresas⁸⁶.

Brasil

La oferta de formación para el trabajo

El mapa de la formación para el trabajo en Brasil se ha tornado complejo. A partir de los años 70, y principalmente durante la década del 90, los nuevos desafíos en el mercado de trabajo, junto a diferentes incentivos e intervenciones públicas, estimularon el desarrollo de un amplio mercado de formación para el trabajo, del que participan instituciones tradicionales, centros de enseñanza formales y no formales, sindicatos de trabajadores, asociaciones de empresarios y organizaciones sociales⁸⁷ (Leite, 2007).

Esta educación es reconocida y regulada por la normativa educativa, que también establece sus diferentes modalidades. En primer lugar, existen cursos de *formación inicial y continuada*, o *calificación profesional*, que consisten en una formación sin título ni requisitos educativos previos. En segundo lugar, la *educación técnica profesional de nivel medio*, ofrecida en forma simultánea o a continuación de la educación de nivel secundario, siendo requisito para la titulación haber completado ese nivel. En tercer lugar, la *educación profesional tecnológica de graduación o posgraduación*, que consiste en cursos de educación postsecundaria equivalentes a un título de educación terciaria⁸⁸.

⁸⁴ www.trabajo.gov.ar/calidad/registro/index.asp

⁸⁵ www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/

⁸⁶ La EIL se aplica en forma mensual en los cuatro mayores centros urbanos del país: Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza.

⁸⁷ A la complejidad de la organización de la oferta, Leite (2007) suma la dificultad de definir la educación para el trabajo en el contexto brasileiro, principalmente a causa de tres características de la población económicamente activa: la alta informalidad, el bajo nivel educacional y un importante retraso en completar la educación formal.

⁸⁸ Hasta el año 2004 las modalidades estaban definidas en el Decreto N° 2.208 de 1997 y consistían en formación básica (sin requisitos educativos), técnica (alumnos o egresados del nivel medio) y tecnológica (nivel superior).

En este marco, y en un intento de organizar el mapa de la formación para el trabajo en Brasil, es posible identificar tres grandes sistemas de formación: la oferta del sistema educativo en sus modalidades técnicas, tanto del nivel federal como de los gobiernos estatales; el denominado “Sistema S”, compuesto por un conjunto de instituciones tradicionales de formación profesional que ofrecen servicios de aprendizaje a los diferentes sectores productivos; y finalmente, la formación ofrecida por el *Ministerio do Trabalho y Emprego*, a través del *Plano Nacional de Qualificação*.

a) Educación formal

En la oferta del sistema educativo, debe diferenciarse el rol que cumplen el Gobierno Federal y los restantes niveles gubernamentales. La educación “fundamental” (hasta el 8º año) está principalmente a cargo de los municipios, la educación media a cargo de los estados y en la educación superior actúan de manera concurrente los estados y el Gobierno Federal. En el caso de la educación profesional se repite el esquema de la educación superior.

Con respecto a la educación de nivel medio, es preciso destacar que durante los años 90 Brasil vivió una profunda reforma de su educación técnico profesional, originada en el diagnóstico oficial de que las escuelas técnicas federales constituían una oferta costosa, no estaban destinada a los trabajadores ni a una población de bajos ingresos, sus programas no guardaban relación con las demandas del sector productivo y buena parte de sus egresados no se insertaban inmediatamente al mercado de trabajo, sino que continuaban sus estudios en el nivel superior (Cristophe, 2005).

La principal consecuencia de la reforma fue la separación institucional de la enseñanza regular y la enseñanza técnica, impulsada por la Ley de Educación Nacional de 1996 y sus correspondientes normas reglamentarias⁸⁹ (SETEC/MEC, 2004). Por este motivo, las instituciones que ofrecen educación técnica, aún en la modalidad orientada a estudiantes de educación media, son independientes de la educación general. Es decir, los estudiantes que pretenden obtener un certificado técnico deben completar la educación media y, a su vez asistir, a una institución de formación técnica, ya sea en contra turno o una vez finalizado el nivel medio⁹⁰.

Actualmente, el Gobierno Federal pretende revertir esta tendencia impulsando la integración de la formación técnico profesional con la educación general, para lo cual fomenta la oferta de educación técnica profesional integrada a la educación media⁹¹ (MEC, 2007).

En el año 2005, según datos de MEC/INEP (2006) la matrícula de educación profesional de nivel medio era de 747.892 alumnos, que representaban el 8,5% de los alumnos totales de la educación media. Un poco más de la mitad de los alumnos asisten a instituciones privadas: 427.433, que representan el 57% del total. El resto de los alumnos se dividen en 89.114 (12%), que asisten a instituciones del Gobierno Federal, y 231.345 (31%) a instituciones de los estados y municipios. Un dato importante en la conformación de la educación profesional de nivel medio en Brasil es que el 66% de la matrícula tiene 20 años o más. Esto se origina en parte en las modalidades de relación con la educación media: subsecuente, concomitante e integrada. El 56% de los alumnos de formación profesional de nivel medio corresponden a la primera modalidad, es decir, ya han

⁸⁹ En particular el Decreto Nº 2.208 de 1997. Dos políticas públicas nacionales que acompañaron este proceso de reforma fueron el Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) y el Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), implementados por la cartera de educación y trabajo respectivamente.

⁹⁰ Modalidades conocidas como “concomitante” o “subsecuente” respectivamente.

⁹¹ El Decreto Nº 5.154 de 2004, que reemplaza el anterior Decreto Nº 2.208, retoma la perspectiva de integración de la educación técnico profesional y la educación general.

concluido la educación secundaria. Las otras dos modalidades ocupan el 40% y el 4% respectivamente.

En cuanto a la formación profesional de nivel superior, el Censo de Formación Profesional de 1999 arrojó una matrícula de 97.249 alumnos en carreras para obtener el título de tecnólogo, de los cuales el 61% correspondían al sector privado (59.271 alumnos). El resto de la matrícula se dividía entre las instituciones del Gobierno Federal (10,7%), los estados y municipios (28,3%). En la matrícula del sector privado, el Censo mostró una participación casi nula de las instituciones del sistema S en la formación profesional de nivel superior, tendencia que se ha revertido en los últimos años.

El Gobierno Federal ofrece formación técnico-profesional a través de la *Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica*. Esta red es la más antigua en su tipo y agrupa todas las instituciones públicas nacionales de formación técnico profesional, principalmente los *Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET)*⁹². El Gobierno Federal en la actualidad está propiciando una política de expansión de la red, con la creación de *Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia*, organizaciones que tendrán un estatuto similar a las universidades con la excepción de la autonomía en la definición de la oferta⁹³. Mediante esta expansión se espera llevar la cantidad de instituciones de educación profesional y tecnológica federales de las actuales 185 a aproximadamente 350.

En forma complementaria a esta oferta, algunos estados, especialmente aquellos más populosos o de mayor desarrollo económico, como San Pablo, Mina Gerais, Paraná, Santa Catalina o Río Grande del Sur; han creado su propia red o sistema de instituciones de educación profesional y técnica. Entre ellas, se destaca el *Centro Paula Souza*, creado en 1969 con el fin de acompañar el crecimiento industrial del Estado de San Pablo, mediante la formación de profesionales. Es una institución vinculada a la *Secretaria Estadual da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico* y actualmente administra 151 Escuelas Técnicas (Etecs) y 47 Facultades de Tecnología (Fatecs) en 127 ciudades del Estado de San Pablo. Su oferta educativa abarca cursos de formación inicial y continua, y programas de formación técnica, tecnológica y postgraduación⁹⁴. En 2008 la institución contaba con aproximadamente 123.000 alumnos en formación técnica y 28.000 en formación tecnológica⁹⁵.

El segundo actor de relevancia en la oferta de formación técnico profesional es el llamado "Sistema S", compuesto por instituciones que se encuadran en el formato IFP. Quizás el rasgo particular del esquema brasileiro es que la administración de las instituciones está en poder de las organizaciones de empleadores, a pesar de que mantienen el habitual esquema de financiamiento a través de un impuesto a la nómina de trabajadores. Es decir, es un sistema con financiamiento público y administración privada. Son seis las instituciones que componen este conjunto: los

⁹² Las otras instituciones incluidas en la red son las Escolas Agrotécnicas Federais, la Escola Técnica Federal de Palmas/TO y las escuelas técnicas vinculadas a universidades federales.

⁹³ Esta restricción es importante para asegurar la oferta de nivel técnico, el 50% de la matrícula deberá corresponder a esa modalidad, promoviendo la integración con la educación media, y un 20% a licenciaturas.

⁹⁴ La institución cumple un importante rol en la política estatal de inclusión social. Aproximadamente el 80% de sus alumnos provienen de la red pública de instituciones educativas y el 67% pertenece a hogares humildes. Asimismo, la institución cuenta con acciones afirmativas dentro de su proceso de ingreso, que apuntan a fortalecer las posibilidades de los jóvenes afrodescendientes y a los alumnos de la enseñanza pública. Entre sus acciones, se destacan la producción de material didáctico y su proceso de evaluación institucional. Sobre este último, ha desarrollado una metodología propia conocida como el Sistema de Avaliação Institucional (SAI), que se implementa desde 1999.

⁹⁵ Datos del Centro Paula Souza

Servicios Nacionales de Aprendizaje para la industria (SENAI), el comercio y servicios (SENAC), el transporte terrestre (SENAT), la agricultura (SENAR), las micro y pequeñas empresas (SEBRAE) y las cooperativas urbanas (SESCOOP). Asimismo, los tres primeros sectores cuentan con una institución paralela que tiene como misión la provisión de servicios sociales y culturales. Es el caso del SESI, SESC y SEST⁹⁶.

Cada institución tiene sus propias características en función del sector productivo que atienden y su estructura organizacional⁹⁷. Las dos de mayor antigüedad, el SENAI y el SENAC, históricamente se han especializado en ofrecer cursos de corta duración, que se encuadran en la oferta de formación continuada, aunque la tendencia en las últimas dos décadas ha sido el crecimiento de la oferta de nivel técnico y tecnológico. Por ejemplo, los cursos técnicos de nivel medio del SENAI en 2007 representaban un porcentaje bajo de la matrícula total (3%) pero desde 2003 han crecido un 30%, contra un crecimiento de 13% del total de la oferta. En cuanto a la cobertura de la educación formal en el sistema S, en 2007 el SENAI y el SENAC tenían en conjunto aproximadamente 157.000 alumnos en cursos técnicos de nivel medio y 18.000 en nivel superior, que representaba alrededor del 5% de su oferta total (SENAI, 2008 y SENAC, 2008).

Los cursos técnicos y tecnológicos del sistema S corresponden a la educación formal, por lo cual deben ser autorizados por la autoridad educativa correspondiente. En el caso de la educación superior esta función compete al Ministerio de Educación, mientras que los cursos técnicos deben tramitar su autorización ante los Consejos Estatales de Educación⁹⁸.

El segundo grupo de instituciones relacionadas al sistema S, los Servicios Sociales, cumplen un rol importante en el apoyo a la escolaridad básica, ofreciendo servicios de enseñanza fundamental, a través de la modalidad de educación de jóvenes y adultos, y de enseñanza media regular. En el marco de la integración entre la enseñanza de nivel medio y las modalidades técnicas que promueve el Gobierno Federal, probablemente el sistema S tienda a articular sus ofertas. En este proceso, el sector industrial, con el SENAI y el SESI, se encuentra más adelantado.

b) Formación profesional

Los dos sistemas analizados, el escolar y el sistema S, monopolizan la oferta educativa de carácter formal, es decir los cursos técnicos y tecnológicos. Estas modalidades de formación se complementan con la formación continuada o calificación, que también es ofrecida por el sistema S, y tiene además una fuerte presencia en la política pública de formación que lleva adelante el Ministerio do Trabalho y Emprego (MTE).

Las instituciones del sistema S tienen un rol protagónico en la oferta de formación continua, mediante diversos servicios que incluyen: cursos de capacitación para trabajadores, formación en oficios, los cursos relacionados al contrato de aprendizaje y también ofrecen formación específica a demanda de las empresas. No se cuenta con información consolidada de los cursos ofrecidos por todas las instituciones del sistema, pero analizando las dos de mayor tradición, el SENAI ofrece anualmente unos 65.000 cursos a 2.060.000 de trabajadores, mientras el SENAC ofrece anualmente unos 65.000 cursos a 1.050.000 de trabajadores (SENAI, 2007 y SENAC, 2007).

⁹⁶ Las instituciones más antiguas son el SENAI/SESI y el SENAC/SESC, que fueron creadas en la década del 40, siendo las IFP pioneras en Latinoamérica. SEBRAE y SENAR iniciaron sus actividades en la década del 80 y, finalmente, el SENAT/SEST y SECOOP fueron creadas en los años 90.

⁹⁷ Para un análisis de las características de cada institución ver Moura Castro (2000).

⁹⁸ Existen directrices federales acerca de los cursos técnicos, pero esta oferta educativa es administrada por los gobiernos estatales.

En relación con el MTE, su principal herramienta para promover la formación es el *Plano Nacional de Qualificação (PNQ)*, mediante el cual acuerda y financia acciones de capacitación con gobiernos estatales y municipales y con sectores productivos. El PNQ cuenta con tres instrumentos: el *Plano Territorial de Qualificação (PlanTeQ)*, dirigido a los gobiernos estatales y municipales; los *Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQ)*, que se realizan en convenio con instituciones de la sociedad civil y están orientados al desarrollo de metodologías e instrumentos de formación; y el *Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ)*, que tiene por finalidad promover acciones transversales de formación orientadas a un sector productivo o población particular, y habitualmente excede el planeamiento territorial. El Plan capacita anualmente alrededor de 120.000 trabajadores.

El PNQ constituye la continuidad del anterior *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)*, que fue implementado entre 1995 y 2003 y tenía como objetivo crear y expandir la formación para el trabajo como parte de las políticas públicas de empleo⁹⁹. Algunos de los principios generales del PNQ han sido tomados de la experiencia del PLANFOR, por ejemplo la gestión tripartita, la orientación de los programas por la demanda, la prioridad para grupos vulnerables y la integración con las políticas generales de empleo.

Entre las modificaciones incorporadas en esta nueva etapa de la política de formación del MTE, una de las principales es la aparición de los planes sectoriales, que permiten atender la demanda social de capacitación de sectores o poblaciones que no estaban incluidos en los planes territoriales. Por otro lado, existe una preocupación por extender la duración de los cursos (actualmente los cursos tienden a un promedio de 200 horas de duración e incluyen formación en competencias generales) y construir itinerarios de formación (se trabaja en itinerarios formativos por familia ocupacional, especialmente en los planes sectoriales). Finalmente, existe una importante articulación con el *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, para utilizar los registros del programa *Bolsa Família* en la identificación de la población objetivo de los planes de capacitación¹⁰⁰.

El PNQ cuenta un mecanismo institucionalizado de evaluación externa, que es realizada por un conjunto de universidades. La última evaluación disponible corresponde al periodo 2003-2006 y entre sus resultados muestra una buena focalización de los planes territoriales, en cuanto al porcentaje de mujeres, trabajadores de las diferentes etnias, con niveles educativos bajos o en situación de desempleo entre los destinatarios de los planes. Otro resultado interesante es la participación de los jóvenes: la población hasta 24 años representa casi el 40% de los trabajadores atendidos. En relación a las percepciones de los trabajadores, han sido positivas respecto de la satisfacción con el curso, las condiciones edilicias y los materiales. Entre los puntos negativos se destaca la carga horaria insuficiente (MTE, 2007).

⁹⁹ En sus orígenes el PLANFOR preveía una cobertura anual del 20% de la población económicamente activa, lo que significaba 15 millones de trabajadores. Esta meta no pudo ser alcanzada, el Plan llegó a capacitar esa cantidad de trabajadores pero durante sus ocho años de implementación. El Plan promovió la descentralización de los programas de formación, estimuló el mercado de formación y movilizó nuevos actores. También fue importante la focalización en poblaciones vulnerables, la inversión en innovaciones metodológicas y la puesta en práctica de la administración tripartita. Entre las críticas, se destacan la baja carga horaria de sus cursos (un promedio de 70 horas), la orientación a cursos de formación de enfoque tradicional y el uso de los recursos para financiar sistemas de capacitación ya existentes, como el sistema S (Leite, 2007 y Castioni, 2004).

¹⁰⁰ Actualmente se está trabajando bajo esta modalidad en tres planes sectoriales de calificación como experiencias piloto.

c) Programas dirigidos a la población joven

De las políticas dirigidas a la población joven, se destaca el *Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem*, liderado por la *Secretaria Nacional de Juventude (SNJ)*, organismo dependiente de la *Secretaria Geral da Presidência da República*. Es importante resaltar en Brasil la capacidad política e institucional de la cartera de juventud para articular acciones de otras dependencias oficiales.

ProJovem posee a partir de 2008 cuatro líneas de acción que se ejecutan a través de la propia SNJ y tres Ministerios: *ProJovem Urbano (SNJ)*, *ProJovem Trabalhador (MTE)*, *ProJovem Adolescente (Desenvolvimento Social e Combate à Fome)* y *ProJovem Campo (Educação)*. La iniciativa constituye un interesante caso de articulación de políticas sociales, dado que el actual programa es producto de la fusión de seis programas anteriores¹⁰¹. El programa se ejecuta desde el año 2005, aunque en su primera etapa estaba limitado a las acciones del actual ProJovem Urbano.

ProJovem tiene por objetivo la generación de oportunidades para los jóvenes de 15 a 29 años en situación de vulnerabilidad social, que han sido excluidos de la educación formal o bien no han concluido la educación básica. Su misión es reintegrar estos jóvenes al circuito educacional y ofrecerles formación profesional, además de un apoyo financiero mientras se encuentran en el Programa. La meta de cobertura de ProJovem es alcanzar a través de sus cuatro líneas de acción a 3,5 millones de jóvenes hasta el año 2010.

El nuevo diseño institucional de ProJovem no sólo ha implicado la fusión de los diversos programas que trabajaban con la población juvenil en las distintas esferas del Gobierno Federal, sino que también ha implicado algunos cambios en sus criterios, producto de los resultados de la evaluación realizada sobre el programa en sus primeros años de ejecución (ProJovem, 2008). Las principales modificaciones en su línea original han sido la ampliación de la franja etaria (el límite superior pasó de los 24 a los 29 años), la extensión del periodo de formación de 12 a 18 meses y la apertura de nuevas líneas en el programa, a través de la comentada articulación interministerial.

La línea ProJovem Trabalhador corresponde al MTE y tiene por objetivo preparar a los jóvenes para el mercado de trabajo o para el desarrollo de emprendimientos productivos, mediante acciones de formación profesional, desarrollo humano y refuerzo escolar. Está destinado a jóvenes entre 18 y 29 años, en condición de desempleo, que asistan a alguna institución educativa formal (de nivel medio o fundamental, o cursos de educación de jóvenes) y que pertenezcan a familias con ingresos per cápita de hasta un salario mínimo.

Esta línea tiene cobertura nacional y se ejecuta a través de tres instancias: los Consorcios de Juventud, Juventud Ciudadana y acciones de emprendurismo. El mecanismo de ejecución es a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil, y en todos los casos los contenidos de la formación abarcan en igual importancia aspectos de formación social y ciudadana y formación técnica o profesional. Esta última es definida en función de las necesidades de cada región. Los cursos son de aproximadamente 350 horas (seis meses), siendo un poco más prolongados los ligados al emprendurismo.

El objetivo de los programas del MTE es la inserción laboral en el sector formal, de allí que los contenidos de la formación sean acordados en particular, de manera que guarden relación con la demanda laboral local. Por sus características, el objetivo de la formalidad no se puede asegurar en el caso de la formación en emprendurismo. El objetivo de cobertura a nivel nacional es trabajar con aproximadamente 500.000 jóvenes cada año hasta 2010.

¹⁰¹ Agente Jovem, ProJovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã y Escola de Fábrica.

Durante el año 2008 esta línea no pudo ejecutarse debido al retraso en la reglamentación de la ley que dio una nueva institucionalidad al Programa¹⁰². Ello provocó una interrupción de las acciones que se venían ejecutando desde el MTE para la población juvenil. Un antecedente importante en estos programas fue *Primerio Emprego*, una iniciativa implementada en el periodo 2003-2007 que incluía acciones de formación y un subsidio para las empresas que contrataban jóvenes. El programa *Primerio Emprego* fue derogado por la misma norma que creó el actual *Projovem*.

d) Otros programas de formación

La oferta institucional que realizan los organismos y programas oficiales, y en el caso de Brasil también el sistema S, es complementada por un conjunto de organizaciones e instituciones del sector privado y la sociedad civil que ofrecen diferentes instancias de formación y capacitación. Entre ellas, se destaca el *Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE)*, una organización filantrópica sostenida por el sector empresario que tiene como principal objetivo promover las prácticas laborales para estudiantes de nivel medio, técnico y superior.

Cuadro N°14: El mapa de la formación para el trabajo en Brasil

Tipo de formación y población destinataria			Instituciones de formación
Formación Inicial	Educación formal	Nivel medio	- Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Escuelas Estatales de Educación Técnica (Ej.: Centro Paula Souza) - Sistema S (Ej.: SENAI/SENAC)
		Nivel superior	- Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Facultades Estatales de Educación Técnica (Ej.: Centro Paula Souza) - Sistema S (Ej.:SENAI/SENAC) - Universidades
	Educación no formal	Formación Profesional	- Sistema S: (Ej.:SENAI/SENAC) - Instituciones educativas no formales - Organizaciones de la sociedad civil
Formación Continua	Trabajadores activos	Grandes empresas	- Empresas - PNQ (MTE) - Sindicatos - Sistema S (Ej.:SENAI/SENAC)
		Empresas medianas y pequeñas	- Sistema S (Ej.:SENAI/SENAC/SEBRAE) - PNQ (MTE) - Instituciones educativas no formales
		Sector informal	- Sistema S (Ej.: SEBRAE/SENAR/SESCOOP) - Organizaciones de la sociedad civil - Projovem
	Trabajadores desempleados		- Organizaciones de la sociedad civil - Projovem

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina".

¹⁰² El retraso en esta reglamentación obedece en parte a la complejidad de coordinar las acciones de las cuatro dependencias oficiales involucradas en la ejecución de Projovem. Es preciso aclarar que el criterio en otros Ministerios ha sido diferente y algunas líneas de Projovem se encuentran activas.

El sistema de competencias laborales

En Brasil no se ha desarrollado un sistema de competencias laborales con alcance nacional, aunque si han existido algunas experiencias sectoriales, tanto en el marco del SENAI como en el ámbito gubernamental (*Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – MDIC/INMETRO, Programa de Profissionalização de Trabalhadores na Área de Enfermagem – PROFAE*)¹⁰³.

En los últimos años, el tema viene siendo impulsado por el Gobierno Federal. En el año 2003 fue creado un *Grupo de Trabajo Interministerial*, constituido, entre otros, por las carteras de trabajo y educación, con el fin de formular un marco regulatorio para la certificación profesional en el país. Luego, en diciembre de 2004 fue formalizada una *Comisión Interministerial de Certificación Profesional*, de carácter gubernamental y permanente, con el fin de coordinar la política pública de certificación profesional¹⁰⁴. En el marco del trabajo de esta Comisión se proyecta la creación de un *Sistema Nacional de Certificação Profissional*, basado en el reconocimiento formal de saberes de los trabajadores, con independencia de la forma en que éstos fueron adquiridos. Su objetivo es convertirse en una estrategia para promover la formación continua a lo largo de la vida, que permita a los trabajadores ampliar sus oportunidades de acceso al mundo del trabajo (CICP, 2005).

El *Sistema Nacional de Certificação Profissional (SNCP)* propuesto se basa en los principios del diálogo tripartito y la transversalidad gubernamental, para lo cual aspira a articular el *Sistema Público de Empleo*, el *Sistema da Educação Nacional* y el *Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial*. Asimismo, se propone considerar las normas emanadas del MERCOSUR y otros acuerdos regionales.

El SNCP prevé la existencia de una *Comissão Nacional de Certificação Profissional (CNCP)*, como órgano rector del sistema, integrado por representantes gubernamentales, de las organizaciones empresarias y de los trabajadores. Sus funciones serán formular e implementar la política nacional de certificación profesional; elaborar las normas nacionales de competencia laboral, a través de comisiones técnicas sectoriales; y establecer los mecanismos de acreditación de las instituciones certificadoras. Para llevar adelante estas funciones la Comisión tendrá una Secretaría Ejecutiva.

La CNCP tendrá a su cargo la administración del *Repertório Nacional de Qualificações Certificáveis*, consistente en un catálogo de calificaciones y arcos ocupacionales sobre los cuales estará basada la certificación o el reconocimiento de aprendizajes. Este catálogo debe ser construido por medio de las Comisiones Técnicas Sectoriales, con base en la *Classificação Brasileira de Ocupações*, las áreas profesionales definidas por las *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional*, la *Classificação Nacional de Atividades Econômicas* y las normas del *Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade*.

Finalmente, las instituciones certificadoras podrán ser organizaciones públicas o privadas y su función será implementar procesos de identificación, evaluación y validación de conocimientos, saberes, competencias, habilidades y aptitudes profesionales de los trabajadores. Estas instituciones deberán establecer los procedimientos metodológicos para la certificación profesional en base a los parámetros establecidos por el *Repertório Nacional de Qualificações Certificáveis*.

¹⁰³ Algunas instituciones del SENAI y el SENAC también han desarrollado instancias de reconocimiento de aprendizajes, que pueden haber sido adquiridos de manera formal o no formal. Se realizan evaluaciones para conocer el nivel de conocimientos de los aspirantes y orientarlos en su trayecto formativo, pero en todos los casos estas evaluaciones tienen por fin la incorporación a los cursos de la institución y no la obtención de títulos.

¹⁰⁴ La Comisión fue creada por medio de la Portaria Interministerial N° 24 del 20 de diciembre de 2004.

El financiamiento

La complejidad de la oferta de formación para el trabajo en Brasil se traduce en una organización también compleja de su financiamiento. Como sucede en todos los países de la región, una combinación de financiamiento público y privado, a través de diversos instrumentos y prácticas, sostiene la formación para el trabajo. En este apartado se desarrollan dos de las instituciones más importantes en el caso brasilero: el impuesto a la nómina de trabajadores que financia el sistema S, y el *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*.

El impuesto a la nómina de trabajadores nació en el año 1942 junto al sistema S. Como mecanismo de financiamiento, es similar al que han utilizado las IFP en los países de la región, aunque en el caso brasilero presenta algunas particularidades. En primer lugar, es el más antiguo, con más de 60 años de vigencia ininterrumpida. En segundo lugar, dentro de las IFP es el único sistema que combina financiamiento público con administración privada. Finalmente, esta administración es exclusiva del sector de los empleadores, sin intervención de los trabajadores o del Gobierno¹⁰⁵.

La alícuota del impuesto para el sistema S varía del 0,3% al 2,5%, y en el caso de los sectores que cuentan con el Servicio Nacional de Aprendizaje y otra institución dedicada al Servicio Social, el reparto de los recursos es de 1% para el primero y 1,5% para el segundo¹⁰⁶. Según estimaciones de Leite (2007) el sistema S invierte anualmente alrededor de 2.500 millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 20% de la inversión en formación para el trabajo.

El sistema S y su esquema de financiamiento han sido objeto de numerosas críticas, entre ellas: su impacto sobre los costos laborales, que reduce la competitividad del país; la ausencia de los trabajadores en la administración del sistema; la falta de transparencia en el uso de los recursos; y el elitismo de las escuelas, que beneficia a los trabajadores más educados o a los segmentos de población de niveles socioeconómicos medios¹⁰⁷. En cuanto a las virtudes, se destacan la relativa estabilidad de los fondos, que permiten inversiones en investigación y tecnología o planificación a largo plazo; mayor agilidad en la toma de decisiones y flexibilidad en la administración, en comparación con el sector público; y una mayor vinculación con los sectores productivos, lo que aumenta la pertinencia de la oferta (Leite, 2007).

En los últimos años se han aprobado diversas normas que tienen impacto en el financiamiento del sistema y en la organización de la oferta de formación. Estas normas son: la Ley 9.601 de 1998, que aprobó el contrato de trabajo, reduciendo las cargas sociales sobre los sueldos (lo que incluye los aportes al sistema S); la Ley 10.097 de aprendizajes de oficios, que habilita a las empresas a desarrollar sus propios cursos de aprendizaje, en asociación con el sistema S o cualquier otra institución, y financiados por el impuesto obligatorio; y los Decretos 6.632, 6.633, 6.635 y 6.637 de 2008, que obligan al sistema S a invertir dos tercios de sus recursos en cursos gratuitos. Esta meta debe alcanzarse en forma gradual entre 2009 y 2014 y el Gobierno estima que beneficiará a tres millones de trabajadores.

¹⁰⁵ La excepción es el SENAR que cuenta con una gestión tripartita.

¹⁰⁶ El impuesto es recaudado junto con otros costos laborales por el Servicio Nacional de Seguridad Social.

¹⁰⁷ Sobre la transparencia en la administración de los recursos, el presupuesto anual de las instituciones del sistema S son auditados por organismos gubernamentales, pero este trámite se considera en general una formalidad. El principal riesgo al que apunta la crítica es que parte de los fondos sea destinado a sostener la burocracia de las organizaciones empresariales. Respecto del elitismo de la oferta, el SENAC, por ejemplo, cobra por la mayor parte de sus cursos (a excepción de la formación ligada al contrato de aprendizaje).

El *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)* fue creado en 1988 por la Constitución Nacional y luego fue instituido por la Ley N° 7.988 de 1990. El Fondo está constituido por impuestos basados en ganancias y ventas que pagan empresas públicas y privadas. Tiene como principal objetivo la promoción de una política integral de empleo, la cual incluye la implementación de programas de formación para el trabajo destinados principalmente a la población con problemas de empleo¹⁰⁸. Los programas de formación no constituyen el principal destino del FAT, según datos de Leite (2007) en el periodo 1995-2001 alrededor del 4% del Fondo fue invertido en formación para el trabajo. Actualmente, el FAT financia el *Plano Nacional de Qualificação*¹⁰⁹.

Una tercera institución de financiamiento de la educación para el trabajo merece ser mencionada: el esquema de rebaja tributaria. Este sistema fue creado por la Ley 6.297 y tuvo vigencia durante el periodo 1975-1990. Por esta vía, las empresas estaban habilitadas a deducir de los impuestos sobre ingresos hasta el 10% de sus ganancias imponibles a cuenta de recursos invertidos en formación.

La legislación

El sistema educativo en Brasil se regula por la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Ley N° 9.394 del año 1996. Esta norma introdujo modificaciones a la organización de la educación, una de las cuales fue la redefinición de la educación secundaria como parte integrante de la educación básica, finalizando así con la certificación técnica obligatoria que había incorporado la anterior ley del año 1972¹¹⁰. En cuanto al gobierno de la educación, la ley también incorpora la descentralización del sistema pautando una división de responsabilidades entre el Gobierno Nacional, los estados y municipios.

En relación con la educación para el trabajo, la LDB de 1996 incorpora la educación profesional como parte del sistema educativo, en una perspectiva de aprendizaje para toda la vida. Otro aporte importante fue la habilitación de instancias de evaluación, reconocimiento y certificación de aprendizajes no formales, dando así fundamentos jurídicos al Sistema Nacional de Certificación Profesional (CICP, 2005).

Una característica de esta norma es su generalidad, razón por la cual requirió diversos instrumentos legales reglamentarios. En el caso de la educación técnico profesional, la principal norma complementaria fue el Decreto N° 2.208 de 1997, que luego fue reemplazado por el Decreto N° 5.154 de 2004¹¹¹. Este último define las actuales modalidades de educación técnico profesional; otorga mayor flexibilidad a los Estados para organizar la educación técnica de nivel medio; introduce el concepto de itinerario formativo, como un conjunto de etapas que componen la organización de la educación profesional en una determinada área; y establece diferentes grados de articulación entre el nivel medio y el nivel técnico: los esquemas *integrado*, *concomitante* y *subsecuente* (Cristophe, 2005).

¹⁰⁸ El Fondo está administrado por un órgano colegiado de conformación tripartita, con representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores, llamado Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Dentro de sus principales funciones, está elaborar las directrices de los programas y de la asignación de recursos, así como acompañar y evaluar su impacto social. También cumple un rol importante como órgano fiscalizador de las cuentas del Fondo y sus organismos ejecutores.

¹⁰⁹ Los programas de mayor participación dentro del FAT son aquellos relacionados con el seguro de desempleo, los microcréditos y beneficios sociales para trabajadores de baja renta.

¹¹⁰ Ley de Educación Nacional N° 5.962. La norma establecía que todas las escuelas secundarias fueran escuelas profesionales.

¹¹¹ Las modificaciones de este decreto fueron luego incorporadas a la LDB por la Ley N° 11.741 de 2008.

En relación con la legislación laboral, la norma principal en Brasil es el Decreto Ley N° 5.452 del año 1943, *Consolidação das Leis do Trabalho*. En materia de juventud, esta ley regula el Contrato de Aprendizaje, institución luego modificada por la Ley N° 10.097 de 2000, la Ley N° 11.180 de 2005 y la Ley N° 11.788 de 2008¹¹². Esta figura es definida como un contrato de trabajo especial, destinado a jóvenes entre 14 y 24 años, inscriptos en un programa formal de aprendizaje o formación técnico-profesional, por el cual el empleador se compromete a ofrecer al aprendiz por un plazo determinado las tareas relacionadas con esa formación¹¹³. El contrato de aprendizaje no puede extenderse por más de dos años y tiene garantizada una retribución equivalente a un salario mínimo. La misma norma establece la obligación para las empresas de contar con una cantidad de aprendices de entre el 5% y el 15% de la cantidad de trabajadores, los cuales deberán estar matriculados en los correspondientes Servicios Nacionales de Aprendizaje, u otras instituciones cuando éstos no puedan absorber la matrícula.

La mencionada Ley N° 11.788 también regula el sistema de pasantías o prácticas profesionales¹¹⁴. Estas son definidas como un proceso educativo desarrollado en un ambiente de trabajo, con el fin de preparar al alumno para el mundo productivo. Están dirigidas a estudiantes a partir de los 16 años que cursan estudios regulares en la educación superior, formación profesional, enseñanza media, educación especial, o de los últimos dos años de la enseñanza fundamental, en la modalidad profesional de educación de jóvenes e adultos. Las pasantías pueden ser obligatorias o no, según el programa educativo, y no crean un vínculo laboral entre el alumno y la empresa.

Los sistemas de información

La oferta de educación para el trabajo en Brasil no es alcanzada en forma exhaustiva por las estadísticas educativas regulares. Los datos oficiales solamente registran los cursos formales de nivel medio y superior, dejando afuera la mayor parte del mercado de formación, incluso aquel que se financia con fondos públicos (Leite, 2007).

El Ministerio de Educación cuenta con una dependencia de estudios estadísticos: el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)*. Entre sus acciones, lleva adelante dos relevamientos censales con periodicidad anual: el *Censo Escolar*, dedicado a educación básica, y el *Censo Superior* para la oferta de educación postsecundaria¹¹⁵. El primer relevamiento se realiza en forma coordinada con los gobiernos estatales y recoge información de las escuelas, los docentes y los alumnos. Incluye desde el año 2001 preguntas relacionadas a la formación técnica profesional de nivel medio. El censo de educación superior se realiza en forma directa en las instituciones, para tal fin el INEP cuenta con un *Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SIEdSup)*, tanto para el registro como para la difusión de información¹¹⁶. El SIEdSup también ofrece un catastro de instituciones y cursos de nivel superior accesible a través de internet¹¹⁷.

El INEP realizó en el año 1999 un relevamiento especial: el *Censo da Educação Profissional*. El objetivo del relevamiento fue elaborar un mapa de la oferta de formación para el trabajo en Brasil, en sus diferentes modalidades. Este censo tomó como punto de partida un Catálogo de IFP

¹¹² Y su decreto reglamentario N° 5.598 de 2005.

¹¹³ La última modificación de la ley habilita la posibilidad de realizar un contrato de aprendizaje sin estar matriculado en un programa de formación a aquellos jóvenes que hayan terminado la enseñanza fundamental y no cuenten con oferta educativa en su zona de residencia.

¹¹⁴ Reemplaza en este sentido a la Ley N° 6.494 de 1977.

¹¹⁵ www.inep.gov.br/basica/censo/

¹¹⁶ www.ensinosuperior.inep.gov.br

¹¹⁷ www.educaacaosuperior.inep.gov.br

elaborado por el MTE previamente y realizó un seguimiento de estas instituciones. Un total de 3.948 instituciones respondieron al Censo, que albergaban aproximadamente 2,8 millones de alumnos en 33.000 cursos de formación técnico profesional¹¹⁸.

Otros sistemas de información se desarrollan en la órbita de educación, particularmente en la *Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)*. Allí se encuentran disponibles los Catálogos Nacionales de Cursos Técnicos y Superiores de Tecnología, y el Catastro Nacional de Cursos Técnicos (CNCT)¹¹⁹. Los catálogos tienen como objetivo constituir una guía de referencia para estudiantes, docentes, instituciones, redes de enseñanza y público en general. En el caso de la educación superior, el catálogo fue lanzado en 2006 y presenta información de 98 graduaciones, su perfil de egreso, la carga horaria, e infraestructura recomendada. El Catálogo de Cursos Técnicos fue publicado en 2008 e incluye información de 185 cursos de formación técnica de nivel medio.

Además, la SETEC cuenta con el *Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC)*¹²⁰. El sistema releva mensualmente información sobre instituciones que ofrecen cursos técnicos de nivel medio, sus cursos y alumnos. El sistema también proporciona datos de los cursos de formación inicial y continua de esas instituciones.

En relación con los sistemas de información en la órbita del MTE es importante destacar un estudio inicial que tuvo por objeto dimensionar el mercado de la educación para el trabajo en el país: el mencionado Catálogo de Instituciones de Formación Profesional. Este catálogo fue construido entre 1997 y 1999, como una herramienta para guiar la implementación de los cursos financiados en el marco del PLANFOR. No fue pensado como una fuente estadística sino como un registro administrativo que permitiera identificar las mejores instituciones de formación.

En la órbita del MTE funciona también el *Observatório do Mercado de Trabalho*¹²¹. Un instrumento de relevamiento y planificación que tiene por objetivo producir y difundir información del mercado de trabajo y realizar análisis y propuestas que contribuyan a la definición de políticas del MTE. Para ello, el observatorio estimula la producción, sistematización y difusión de información y contrata relevamientos específicos e investigación. Estas acciones son desarrolladas con organismos públicos y organizaciones privadas.

Actualmente, el MTE cuenta con el *Sistema de Gestão de Ações de Emprego (SIGAE)*, una herramienta para la administración de los programas del *Sistema Nacional de Emprego (SINE)*, que incluye la intermediación laboral, el seguro de desempleo y la formación profesional. Este sistema no sólo apoya la gestión de los programas sino que permite al MTE obtener información actualizada de las entidades ejecutoras participantes. En cuanto a los programas destinados a los jóvenes, el MTE administra el sistema *JuventudeWEB*, un aplicativo para gestionar los acciones de del *Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude*¹²².

Por otra parte, el MTE también desarrolla un relevamiento anual de información social, el *RAIS*, que consiste en un censo del mercado formal de trabajo y constituye uno de los pilares del sistema estadístico nacional.

Finalmente, son importantes en relación con la educación para el trabajo, algunos sistemas de información no gubernamentales, tal es el caso de los registros administrativos y estadísticos de las

¹¹⁸ www.inep.gov.br/basica/levantamentos/outroslevantamentos/profissional/

¹¹⁹ <http://portal.mec.gov.br/setec/>

¹²⁰ <http://portal.mec.gov.br/sistec/index.php>

¹²¹ www.mte.gov.br/observatorio/default.asp

¹²² <http://www.juventudeweb.mte.gov.br/>

diferentes instituciones del sistema S, y el catálogo de oferta de formación que administra el *Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE)*, que cuenta con una publicación periódica sobre inversión social¹²³.

Chile

La oferta de formación para el trabajo

El sistema de formación para el trabajo en Chile está caracterizado por una importante participación del sector privado, tanto en la administración de los recursos como en la provisión de la formación. Es posible afirmar que existe un estilo de implementación de servicios públicos y sociales en el país, donde las instituciones gubernamentales tienen a su cargo las definiciones generales y el financiamiento, mientras que la ejecución, bajo diferentes modalidades, está a cargo de instituciones privadas.

Este esquema general es producto de tres décadas de transformaciones en las instituciones económicas y sociales chilenas hacia una economía abierta y guiada por las fuerzas del mercado, que abarcó todos los ámbitos institucionales del país. En relación con la formación para el trabajo los cambios significaron el crecimiento de la participación del sector privado en la provisión de los servicios, llegando a constituir un “cuasi mercado” de la formación, motorizado por la demanda (Martínez Espinosa, 2007).

a) La educación formal

El sistema educativo formal a nivel nacional es regulado por el Ministerio de Educación. La orientación técnica comienza en el nivel de educación media, que es ofrecido en el país por instituciones educativas denominadas “liceos”. Este nivel cuenta con cuatro años de duración (de 9° a 12°), siendo los dos primeros de contenidos comunes a las diferentes orientaciones y los dos últimos los que corresponden específicamente a la rama técnica.

La educación media se encuentra ampliamente difundida, su nivel de cobertura, con aproximadamente un millón de alumnos, alcanza el 81% de la población en la edad teórica para el nivel¹²⁴. La educación técnica tiene una participación destacada, representa el 40% de los liceos y el 38% de la matrícula de la educación media. Con respecto a la participación del sector privado, el 65% de los liceos es administrado por este sector y alberga el 56% de la matrícula del nivel. Existen dos modalidades de educación privada: los establecimientos que son propiedad de particulares o instituciones privadas, con o sin apoyo financiero del Estado, y las llamadas escuelas “corporativas”, que son propiedad del Estado pero su administración ha sido delegada a instituciones privadas. En la educación media técnica profesional la participación del sector privado es un tanto menor al promedio, con excepción de la modalidad corporativa, donde el 86% de la matrícula en liceos pertenecen a la rama técnica profesional¹²⁵.

La formación técnica en el nivel medio incluye una instancia de práctica profesional en el mundo productivo, que debe realizarse al finalizar la formación. Esta etapa tiene una duración aproximada de dos a tres meses y sin ella no se otorga la titulación, aunque aún se considera al alumno egresado del nivel. Uno de los problemas que enfrenta la formación técnica de nivel medio

¹²³ www.gife.org.br

¹²⁴ Tasa neta de escolarización para la educación media para el año 2006. Datos del Ministerio de Educación (2008).

¹²⁵ La matrícula de los liceos “corporativos” representan un 5% de la matrícula total de educación media.

en Chile es la baja titulación, menos del 40% de los alumnos egresan habiendo realizado esta práctica profesional¹²⁶.

Dentro de la rama técnica existe una modalidad de formación dual, en la cual los jóvenes alternan su formación entre los centros educativos y el ámbito laboral. Se estima que en la actualidad 30.000 alumnos acceden a este sistema de formación, lo que representa un porcentaje importante de la matrícula de 3º y 4º año de la educación media. En cuanto a los liceos participantes, son aproximadamente 220. La modalidad dual tiene lugar mayormente en liceos públicos y los denominados “corporativos”¹²⁷.

El modelo de formación dual en Chile comenzó a implementarse en 1991. Originalmente, el programa pertenecía al Ministerio de Educación y, en el año 2004, se trasladó a Chile Califica, donde la propuesta fue reforzada. La modalidad dual implica la alternancia entre la formación en la escuela y en la empresa, habiendo dos modelos: una semana en cada lugar o bien tres días en la escuela por dos días en la empresa. Se implementa durante todo el año escolar, en el ciclo que incluye la formación técnica. Existen dos figuras importantes en la implementación de la modalidad dual: a) el maestro guía, un trabajador de la empresa responsable de la formación del alumno y b) el profesor tutor, un docente que cumple el rol de nexo entre la escuela y la empresa¹²⁸.

Se ha realizado un estudio de evaluación de la formación dual (Bravo et al, 2001) con resultados positivos en cuanto a las percepciones de empresas, docentes y alumnos sobre el programa y sus efectos. El 88% de los empresarios encuestados consideraba a los egresados de la modalidad dual mejor preparados que los de la educación técnica general, y el 70% estimaba que estos egresados obtienen mejores trabajos. Respecto de la inserción laboral, la evaluación contrastó datos con la Encuesta de Empleo y encontró un menor desempleo entre los egresados de la formación dual que para los jóvenes en general, y para los egresados de la educación técnica en particular. Sin embargo, no existe evidencia clara acerca de la inserción laboral posterior de los alumnos, tanto en la propia empresa donde realizó la experiencia como fuera de ella. Tampoco se dispone de buenas estimaciones sobre los costos de la formación dual.

En cuanto a la educación superior, esta se organiza en tres modalidades: las carreras de nivel técnico postsecundario, a cargo de los *Centros de Formación Técnica*, las carreras profesionales, a cargo de los *Institutos Profesionales* y las licenciaturas ofrecidas por las *Universidades*. La duración de las carreras es variable, pero en promedio los títulos técnicos requieren de aproximadamente dos a tres años, los títulos profesionales cuatro años y las licenciaturas cinco años o más¹²⁹.

Dentro de la educación superior, claramente la oferta universitaria tiene la mayor cantidad de alumnos, 478.083, que representan el 78% del total de la matrícula del nivel, seguido por los Institutos Profesionales con 71.023 (el 12%) y los Centros de Formación Técnica con 66.299 (el 11%).

¹²⁶ Son varias las razones que provocan la baja titulación, pero una de importancia es la baja institucionalidad de la relación entre los liceos y el mundo productivo. Habitualmente, esta relación depende de la zona donde se localiza la institución, las características personales de los directivos y los contactos informales. Una de los temas en agenda del Ministerio de Educación es fortalecer este vínculo.

¹²⁷ Datos del Programa Chile Califica.

¹²⁸ Un establecimiento (liceo) que quiere ofrecer la modalidad dual debe confeccionar un proyecto para ser presentado ante la División Regional del Ministerio de Educación correspondiente. Allí, se evalúa la propuesta y eventualmente se autoriza. Chile Califica asiste técnicamente a los liceos para la confección de este proyecto y en el proceso.

¹²⁹ Las únicas carreras que tienen un límite mínimo de horas para ser habilitadas son las de nivel técnico.

En total, representan un 32% de la población del rango de edad teórico para el nivel superior (18 a 24 años)¹³⁰.

La integración o articulación de los diferentes niveles de educación superior es dispar. Existe una diferencia en la figura legal de las instituciones que ha incentivado parcialmente la integración de diferentes ofertas: las Universidades deben ser instituciones sin fines de lucro mientras que los Institutos Universitarios y los Centros de Formación Técnica no tienen esta restricción. Por otra parte, en la normativa vigente los títulos técnicos y profesionales son definidos como instancias previas a la formación universitaria. Sin embargo, aún con estos incentivos legales y financieros, la integración de carreras de las diferentes modalidades no sucede de manera general sino a nivel de cada institución o a través de convenios.

b) La formación profesional

En Chile, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, el Ministerio de Educación no regula la oferta de educación no formal. Este sistema es fundamentalmente privado y funciona bajo la tutela del *Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS)*.

El MTPS ejecuta sus políticas de formación a través del *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)*. Sus principales dispositivos en relación con la formación laboral son el sistema de franquicia tributaria y los programas sociales. El primero de estos instrumentos concentra la mayor cantidad de recursos del sistema de formación, en 2005 el 78% de la inversión en capacitación del conjunto de programas del SENCE se ejecutaban en el marco de la franquicia (SENCE, 2006).

La franquicia tributaria puede considerarse un subsidio a la demanda de capacitación de las empresas. Constituye una alternativa al esquema clásico difundido ampliamente en la región, basado en la oferta y a cargo de las instituciones del modelo IFP¹³¹. El Estado chileno tuvo una experiencia inicial como proveedor directo de servicios de capacitación con el *Instituto Nacional de Capacitación (INACAP)*, hasta que en 1976 se creó el SENCE, poniendo en marcha el sistema de la franquicia tributaria¹³².

Este sistema tiene una administración compleja en la que participan organizaciones capacitadoras, denominadas *Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)* y también instituciones que intermedian entre las empresas, los OTEC y el SENCE, denominadas *Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC)*. En 2007, participaron del sistema 15.687 empresas y se capacitaron 1.018.482 trabajadores, con un promedio de 21 horas de capacitación por trabajador (SENCE, 2008b). En los últimos 15 años el uso de la franquicia aumentó notablemente, producto del crecimiento de la economía y el empleo: en 1990 se capacitaban aproximadamente 200.000 trabajadores (SENCE, 2006).

¹³⁰ Datos del Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios y Desarrollo, para el año 2006.

¹³¹ La franquicia tributaria consiste fundamentalmente en brindar a las empresas la posibilidad de deducir del pago anual del impuesto a la renta hasta un 1% de la masa salarial, con cargo a las acciones de capacitación realizadas.

¹³² El INACAP fue creado en octubre del año 1966 sobre la base del antiguo Departamento de Formación Profesional del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), dependiente del Ministerio de Economía. El Instituto atendía todos los sectores de la actividad económica, ofreciendo formación en oficios, programas de aprendizaje, cursos de formación y perfeccionamiento de mandos medios y superiores. Hacia 1976 atendía aproximadamente 45.000 trabajadores, que representaban el 2,6% de la fuerza de trabajo (Martínez Espinosa, 2007). Por su parte, el SENCE se crea mediante el Decreto Ley 1446 "Estatuto de Capacitación y Empleo", que se constituye en la primera ley de formación profesional en Chile.

A pesar de ser una política instalada en el sistema de formación chileno y de haberse registrado un importante crecimiento de sus acciones, el sistema ha recibido diversas críticas, entre las que se destacan los problemas de focalización (tiende a ser utilizado por las empresas de mayor tamaño) y la ausencia de los trabajadores en la toma de decisiones acerca de la capacitación (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008).

El segundo dispositivo del SENCE para fomentar la formación lo constituye una variedad de programas sociales, que ofrecen capacitación a la población de trabajadores no alcanzadas por el sistema de franquicia tributaria. En este sentido, tienen un carácter subsidiario. En el caso de los programas sociales, el SENCE tiene a su cargo no sólo la regulación sino también la implementación, tarea que realiza a través de los OTEC.

c) Programas destinados a la población joven

Chile tuvo un rol pionero en la implementación de programas de capacitación y empleo destinados a la población joven, con la creación de Chile Joven en la década del 80. El formato de este programa fue ampliamente difundido en la región. Actualmente, en el marco de los programas sociales del SENCE, dos están orientados específicamente a la población joven: el *Programa Especial de Jóvenes* y el programa *Jóvenes Bicentenario*. Desde ya, la existencia de estos programas específicos no implica para los jóvenes la imposibilidad de participar de otros programas del SENCE que no tienen una focalización por criterios de edad.

El Programa Especial de Jóvenes se ha implementado por una década y atiende aproximadamente 2.000 jóvenes por año. Está orientado principalmente a la formación en oficios y tiene la estructura clásica de los programas sociales del SENCE: la institución define la población objetivo, en este caso jóvenes de 18 a 25 años de bajos recursos y en situación de desempleo, el tipo de cursos, y acuerda con las Direcciones Regionales la distribución de las vacantes. Una vez establecidos estos parámetros y cupos, se realiza una licitación para asignar la ejecución de las acciones a los OTEC. Esta ejecución incluye la convocatoria e identificación de los jóvenes y el dictado de los cursos. En el caso de los programas sociales, existe un Registro Especial de Organismos Capacitadores¹³³.

El SENCE, junto a la Universidad de Chile, realizó una evaluación a la convocatoria 2005 de este programa. Los resultados encontrados en cuanto a crecimiento de las horas trabajadas, los ingresos mensuales y en la formalidad del empleo de sus participantes, fueron positivos, pero también se detectaron algunas debilidades. En primer lugar, la cantidad de OTEC participantes de las licitaciones se vio reducida, principalmente por los requisitos y las restricciones del Registro Especial, lo cual limitó la diversidad de cursos. Por otra parte se advierte una reducción relativa de las instancias de prácticas laborales y seguimiento, ambas posteriores a la instancia de capacitación. El informe también cuestionó el proceso de selección de jóvenes, que al estar delegado en los OTEC, disminuye la posibilidad de controlar la focalización contra los criterios establecidos, que además no son claros. Finalmente, la cobertura del programa es baja: 4% de la población objetivo en la etapa de capacitación y 2,5% en a etapa de práctica laboral (SENCE, 2008).

El programa Jóvenes Bicentenario se creó en 2008 con la intención de generar un nuevo formato institucional que supere las dificultades de los actuales programas del SENCE para esta población. Tiene como objetivo fortalecer la empleabilidad de los jóvenes, mediante capacitación en

¹³³ Este registro fue diseñado con el objetivo de identificar a las OTEC con mayor trayectoria y fortaleza institucional para trabajar con este tipo de población.

los oficios más demandados por las empresas, el desarrollo de prácticas laborales y la preparación para la búsqueda de empleo. La iniciativa está orientada a jóvenes de 18 a 29 años, que estén sin trabajo, que no hayan terminado su escolaridad (con 8º año aprobado) o bien se encuentren buscando su inserción laboral. El programa tiene un horizonte de ejecución de tres años, periodo en el cual se pretende capacitar a 30.000 jóvenes¹³⁴.

El programa cuenta con los siguientes componentes: a) diagnóstico y elaboración de itinerarios de capacitación personalizados, b) cursos de capacitación, que incorporan formación para el trabajo, c) subsidios de movilización y alimentación por día asistido a la capacitación, d) práctica laboral, e) seguro de accidentes personales, f) intermediación laboral, g) servicio de tutoría y seguimiento. Estos componentes no necesariamente son ofrecidos por la misma institución, el diseño del Programa ha previsto la posibilidad de licitar los componentes en forma separada, otorgando así mayor flexibilidad a la gestión y una mayor especialización de las instituciones ejecutoras.

Uno de los principales avances del programa, respecto de las tradicionales propuestas para la población joven, es la presencia del primer componente de diagnóstico y elaboración de itinerarios de capacitación. Esto permite realizar un programa “a medida” de las necesidades de cada joven, evitando una propuesta única que en muchos casos no permite abordar la diversidad de problemas de formación e inserción laboral que enfrentan los jóvenes. Otra ventaja de la nueva propuesta es su inscripción centralizada, que de alguna manera intenta resolver el problema de la focalización delegada en los OTEC. El programa realiza la inscripción, define los cursos a partir de las necesidades de los jóvenes, y recién en esa instancia se licitan los cursos.

d) Otros programas de formación

Otras dos instituciones públicas merecen ser destacadas en el mapa de la formación para el trabajo en Chile. En primer lugar, el programa *Chile Califica*, del cual participan el Ministerio de Economía, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El programa tiene como misión la creación de un “Sistema de Formación Permanente” basado en normas de competencia laboral (en el siguiente apartado se analizan las características de este sistema). Sin embargo, a diferencia de algunas iniciativas similares en la región, el programa incluye también la ejecución de acciones propias de la oferta de formación para el trabajo.

Chile Califica lleva adelante la estrategia de formación dual del país, implementa una oferta de nivelación de estudios para adultos con educación incompleta, y ha desarrollado experiencias de redes institucionales e itinerarios de formación que apuntan a mejorar la articulación entre la educación media técnica y la educación superior, así como entre ellas y el mercado de trabajo.

El segundo organismo es el *Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)*. La trascendencia de su trabajo se deriva del lugar estratégico que ocupa para la atención de la población vulnerable, por lo que su propuesta alcanza tanto a los trabajadores del sector informal como a los jóvenes con problemas de inserción laboral¹³⁵. Dentro del FOSIS existen programas para diferentes ámbitos, de los cuales el “económico” incluye las propuestas de formación laboral. El trabajo de FOSIS en esta

¹³⁴ Para el año 2008 tenía previstas 10.000 vacantes en 10 regiones del país.

¹³⁵ El FOSIS trabaja con la población atendida por el Programa Chile Solidario, que constituye un sistema de protección social dirigido a las familias y personas en situación de extrema pobreza. Chile Solidario busca promover la incorporación de esta población a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida, para que abandonen la indigencia. El Programa es administrado por el Ministerio de Planificación y sus acciones alcanzan aproximadamente a 290.000 familias y un millón de personas.

línea se orienta a dos temas principales: generación de ingresos (a través del autoempleo y los emprendimientos) y empleabilidad¹³⁶. FOSIS identificó 10.000 jóvenes como población objetivo a partir del padrón de Chile Solidario, y durante el proyecto piloto de 2007 se capacitaron a 1.300¹³⁷.

La ejecución del FOSIS no es diferente del modelo general utilizado por los programas sociales del SENCE. La mayor diferencia es que el FOSIS no trabaja con el universo de OTEC, sino que cuenta con otro tipo de instituciones ejecutoras, también del sector privado, que tienen el conocimiento y la experiencia para trabajar con la población vulnerable. Las instituciones realizan la captación de los jóvenes, la capacitación y el posterior trabajo de inserción laboral. El FOSIS se ha concentrado en trabajar en la capacitación de competencias generales (actitudes, valores, trabajo en equipo, etc.), delegando en el SENCE las competencias técnicas. Aquí se da una interesante articulación entre organismos del Estado: dado que el SENCE no tiene la experiencia ni la institucionalidad necesaria para alcanzar la población más vulnerable, delega esta tarea en el FOSIS, mientras que este último le delega la instancia de capacitación en competencias técnicas.

Cuadro N°15: El mapa de la formación para el trabajo en Chile

Tipo de formación y población destinataria			Instituciones de formación
Formación Inicial	Educación formal	Nivel medio	- Liceos Técnicos
		Nivel superior	- Centros de Formación Técnica - Institutos Profesionales - Universidades
	Educación no formal	Formación Profesional	- OTEC - FOSIS
Formación Continua	Trabajadores activos	Grandes empresas	- Franquicia Tributaria - Inversión de las Empresas
		Empresas medianas y pequeñas	- Franquicia Tributaria - Programas Sociales del SENCE - Programas del Ministerio de Economía
		Sector informal	- Programas Sociales del SENCE - FOSIS - Organizaciones de la sociedad civil
	Trabajadores desempleados	- Jóvenes Bicentenario - Programa Especial de Jóvenes - FOSIS - Organizaciones de la sociedad civil	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

El sistema de competencias laborales

Como fue mencionado, el programa Chile Califica tiene por objetivo principal la creación de un Sistema Nacional de Formación Continua basado en normas de competencia laboral¹³⁸. Con este

¹³⁶ Es interesante mencionar la estrategia de FOSIS que aborda el problema en etapas o “ciclos de intervención”, con una oferta diferente según la situación de la población destinataria. La filosofía de este modelo de intervención es que los programas pueden resolver la situación coyuntural de las familias o los jóvenes, tener impacto a término sobre los objetivos planteados, pero no resuelven el problema estructural que dio origen a la intervención. De esta manera las personas acceden a un circuito de programas, porque en distintos momentos necesitan diferentes intervenciones.

¹³⁷ Datos de MINTRAB (2008).

fin ha desarrollado un conjunto de acciones relacionadas con diferentes instancias de la formación para el trabajo, así como también iniciativas específicas en la elaboración y evaluación de competencias laborales¹³⁹.

Desde su creación en el año 2004, el programa ha estado desarrollando experiencias demostrativas en algunos sectores estratégicos del sector productivo. Chile Califica ha asumido el financiamiento de estas experiencias, delegando su ejecución en otras instituciones. La organización que ha tenido mayor protagonismo en este sentido ha sido *Fundación Chile*, que ha desarrollado junto a Chile Califica la metodología local para la elaboración y evaluación de normas de competencia laboral¹⁴⁰. En este sentido, un antecedente importante ha sido el Proyecto de Certificación de Competencias Laborales, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (a través del FOMIN) y ejecutado por la Fundación. El objetivo de este proyecto fue establecer las bases institucionales y metodológicas para el desarrollo del sistema nacional de certificación de competencias laborales, mediante la realización de experiencias piloto.

En esta etapa de instalación del sistema, las agrupaciones empresarias (gremios, cámaras) actuaron como organismos certificadores. Las experiencias se han desarrollado en nueve sectores de la economía, se han dictado aproximadamente 736 normas de competencia laboral y se han certificado 30.000 trabajadores¹⁴¹. El impacto en relación con el total de la fuerza de trabajo ocupada (aproximadamente 6.345.000 trabajadores en el año 2005) es modesto, aunque en comparación con otras experiencias de la región los resultados son importantes.

Actualmente el programa se encuentra en una transición, dado que Chile Califica tiene previsto cerrar sus operaciones en el año 2010. En junio de 2008, se promulgó la Ley 20.267 del *Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales*. Esta normativa va a implicar cambios en la institucionalidad del sistema, por lo cual el trabajo de Chile Califica en el tiempo de operación que le resta estará concentrado en esta transición.

La función principal del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCL) es reconocer formalmente las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma que hayan sido adquiridas, ya sea en la experiencia laboral, mediante capacitación o a través de estudios en instituciones de educación formal. La ley crea una *Comisión del SNCCL*, como organismo rector de conformación tripartita: nueve miembros distribuidos en partes iguales entre el Estado, los empleadores y los trabajadores, siendo los tres representantes del Estado designados respectivamente por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Economía Fomento y Reconstrucción y el Ministro de Educación. Asimismo,

¹³⁸ El concepto de competencia laboral se define como el código común dentro del Sistema de Formación Permanente. Su rol es articular el sector productivo, la experiencia laboral de las personas y el sistema de formación y capacitación (Chile Califica, 2008).

¹³⁹ Un sistema de formación continua pretende articular e integrar acciones de formación de tres espacios de aprendizaje: el sistema educativo formal, el sistema de capacitación y la práctica laboral. En el caso chileno los primeros dos sistemas son anteriores al Programa, mientras que el reconocimiento de aprendizajes no formales requería un nuevo diseño institucional, para ello era necesario la creación de un sistema de competencias laborales, que permita la evaluación y certificación de las competencias de los trabajadores.

¹⁴⁰ El trabajo de la Fundación consistió en la convocatoria y articulación de los organismos sectoriales a cargo de elaborar las normas, el levantamiento de normas de competencia laboral y la implementación de experiencias de evaluación de competencias laborales.

¹⁴¹ Se levantaron 736 Unidades de Competencia Laboral (UCL), correspondientes a 295 Perfiles Ocupacionales. La UCL es un estándar que describe los conocimientos, habilidades y aptitudes que una persona debe aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado. El Perfil Ocupacional es el conjunto de UCL relevantes para una determinada área ocupacional u oficio (Chile Califica, 2008).

se crea una *Secretaría Ejecutiva* de la Comisión, que tendría a su cargo las tareas operativas y administrativas del sistema¹⁴².

El SNCCL prevé las funciones básicas de todo sistema de normas de competencias laborales, es decir: la generación de normas, la evaluación y la certificación. Para la primera de estas funciones está prevista la constitución de *Organismos Sectoriales de Competencias Laborales*, compuestos por representantes de la administración central del Estado, del sector productivo y de los trabajadores, contando con el apoyo metodológico de la Secretaría Ejecutiva. Las funciones de evaluación y certificación serán llevadas a cabo por entidades ejecutoras acreditadas, denominadas *Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales*. La ley le reserva a la Comisión del SNCCL las funciones de acreditación y supervisión de los Centros, así como la administración de diversos registros relacionados al Sistema¹⁴³.

Puede destacarse del SNCCL su carácter voluntario, debe ser el sector productivo el principal interesado en promover el uso de las competencias laborales. En este sentido, el sistema está orientado a la demanda, ya que el valor de la certificación está determinado por el reconocimiento que el sector le otorgue. Por otra parte, el sistema prevé la libre competencia entre proveedores de los servicios de evaluación y certificación, la imparcialidad de esta instancia, a cargo de centros independientes, es reforzada por la separación de las funciones de capacitación y certificación¹⁴⁴.

El financiamiento

Dentro de la estrategia de financiamiento de la formación para el trabajo en Chile el *sistema de franquicia tributaria* es el eje de atención, no sólo por su importancia dentro de la inversión anual en capacitación, sino también por su diseño original en la región.

La franquicia tributaria consiste en brindar a las empresas la posibilidad de deducir del pago anual del impuesto a la renta hasta el 1% de la masa salarial, con cargo a las acciones de capacitación realizadas. A través de la franquicia tributaria el Estado promueve la capacitación de los trabajadores mediante el financiamiento de parte de la capacitación de las empresas. Este aporte se fundamenta en que las decisiones de capacitación de éstas podrían ser subóptimas, principalmente por la existencia de externalidades¹⁴⁵.

En la práctica, el funcionamiento de la demanda de capacitación de las empresas no es uniforme y depende del tamaño y sector de la empresa. Así, mientras algunos sectores generan mayor capacitación que la financiada mediante la franquicia, otros sectores responden a incentivos diferentes y realizan menores esfuerzos de capacitación. Sobre este punto, es importante destacar que en los fondos de franquicia administrados por los OTIC se constata una subejecución estructural. La existencia de montos “subejecutados” se debe a que las empresas adelantan el dinero de la franquicia anual a los OTIC y si al finalizar el año no se han realizado suficientes

¹⁴² Esto surge de las funciones previstas en la norma. Sin embargo, aún resta que la Comisión elabore un reglamento interno que regulará el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva.

¹⁴³ El Registro Nacional de Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, el Registro Nacional de Unidades de Competencias Laborales y el Registro Nacional de Certificaciones (Ley 20.267, Art. 25)

¹⁴⁴ La ley establece restricciones para las organizaciones que alberguen instituciones de capacitación y Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales.

¹⁴⁵ Puede argumentarse dos motivos de estas externalidades: en primer lugar, parte de la capacitación puede no ser apropiada por la empresa, en el caso de que el trabajador capacitado abandone la empresa luego de la capacitación; en segundo lugar, por los potenciales beneficios sociales de la capacitación.

capacitaciones quedan montos sin ejecutar. El monto acumulado de las subejecuciones es utilizado luego para financiar programas sociales que acuerdan los OTIC con el SENCE¹⁴⁶.

Una de las críticas que ha recibido el sistema, en materia de financiamiento, es que no incide en las decisiones de capacitación de las empresas sino que financia formación que se hubiera realizado de todos modos. En este sentido, Martínez Espinosa (2007) sostiene que la demanda de capacitación de las empresas es una “demanda derivada” de las necesidades del proceso productivo. El autor analiza el mercado de capacitación concluyendo que las grandes empresas, que utilizan mayormente el beneficio de la franquicia, pueden tomar decisiones eficientes de inversión en capacitación sin la ayuda del subsidio¹⁴⁷. Por el contrario, en el caso de las empresas que invierten habitualmente menos del 1% de su nómina salarial al año, se podrían estar tomando decisiones socialmente ineficientes¹⁴⁸. En cualquiera de los casos el sistema de franquicia tributaria estaría produciendo una transferencia de recursos públicos al sector privado al reemplazar la fuente de financiamiento de sus inversiones en capacitación.

También se han realizado diferentes propuestas para modificar el sistema. Martínez Espinosa (2007) plantea como modelo alternativo que la franquicia financie sólo un porcentaje del costo de capacitación de las empresas, que podría calcularse sobre el costo de la hora-hombre capacitación¹⁴⁹. Una segunda propuesta, más radical, es la del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008), que propone la implementación de un sistema de bonos de capacitación individual, los cuales serían además focalizados y priorizados en función de un índice individual de “oportunidad laboral” o “vulnerabilidad laboral”. Los bonos podrían reemplazar el esquema de franquicia o bien convertirse en un sistema complementario. Las empresas por su parte, podrían cofinanciar las acciones de capacitación de sus trabajadores, bien con recursos monetarios o bien con disponibilidad de tiempo laboral para realizar las actividades de formación.

Otro mecanismo de financiamiento vigente en Chile, aunque de una dimensión significativamente menor que la franquicia tributaria, es el *Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP)*¹⁵⁰. El Fondo financia los programas públicos de capacitación administrados por el SENCE. En la práctica, los recursos del FONCAP tienen origen presupuestario, es decir que son asignados anualmente al SENCE en el presupuesto anual de la Administración Pública Nacional, con lo cual el Fondo no cuenta con financiamiento específico o con cláusulas automáticas de crecimiento. A diferencia de la franquicia tributaria, estos recursos son administrados por el SENCE en forma directa.

Finalmente, dentro del sistema educativo formal, que también tiene financiamiento del presupuesto público, es interesante el caso de los establecimientos de educación media de administración delegada. Como fue mencionado, la gran mayoría de estos establecimientos pertenecen a la rama técnica. En el marco de esta modalidad de administración, el Estado realiza aportes a los establecimientos para cubrir la totalidad del costo, tanto de funcionamiento como el

¹⁴⁶ En general la subejecución de un año puede ser derivada al periodo siguiente, luego del cual es utilizado con otros fines que los previstos inicialmente.

¹⁴⁷ Aproximadamente el 80% de los recursos de la franquicia tributaria es ejecutado por empresas grandes según el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008).

¹⁴⁸ El supuesto detrás de este razonamiento es que en las empresas grandes la demanda privada de capacitación tiende a reflejar el valor social por la mayor posibilidad de retener a sus empleados.

¹⁴⁹ Actualmente el SENCE tiene un valor asignado a la hora-hombre capacitación conocido como “Hora SENCE”. Los cursos financiados en el marco de la franquicia deben ajustarse a ese valor.

¹⁵⁰ En 2005 la franquicia tributaria representaba el 86% de la formación regulada por el SENCE, mientras los programas sociales financiados por el FONCAP representaban el 14% restante (SENCE, 2006).

pago de los docentes. Sin embargo, las empresas o corporaciones que administran estos liceos, aportan recursos propios para mejorar la oferta educativa que realizan.

La legislación

La norma que regula la educación chilena es la Ley N° 18.962 de 1990, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. En ella se definen los diferentes niveles educativos y, en el caso de la educación media, la orientación técnica profesional. La ley también prevé el reconocimiento de aprendizajes obtenidos fuera del sistema formal, para lo cual se deben establecer mecanismos de validación. Respecto de la educación superior, establece las normas generales para el reconocimiento de instituciones educativas que brindan las diferentes modalidades del nivel: Centros de formación técnica, Institutos profesionales y Universidades. Asimismo, establece los títulos que cada una de estas instituciones está habilitada para ofrecer¹⁵¹.

En relación con la formación profesional, la norma fundamental es el Estatuto de Capacitación y Empleo del año 1978, que implicó un cambio sustantivo en el papel del Estado en el sistema de formación: pasó de ejecutar acciones en forma directa a un papel subsidiario, con funciones de regulación, financiamiento y control¹⁵². En el nuevo esquema, la formación es ejecutada por organismos privados, ya sean instituciones de capacitación o las propias empresas. Esta norma creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), como ente rector del sistema. Otra institución creada por el Estatuto es el *Consejo Nacional de Capacitación*, órgano de conformación tripartita (Gobierno, organizaciones empresariales y organizaciones de trabajadores) con la función de asesorar al MTPS en la formulación de la política nacional de capacitación.

El Estatuto de Capacitación y Empleo define como beneficiarios del sistema de capacitación a los “trabajadores en actividad, los cesantes y los desempleados que buscan empleo por primera vez” (Art. 5). Las acciones de capacitación de trabajadores activos corresponden fundamentalmente a las empresas, mientras el SENCE administra programas dirigidos a poblaciones con dificultades de inserción laboral. La norma regula el funcionamiento de las instituciones de capacitación, los OTEC, y los organismos intermedios, los OTIC.

El Estatuto también establece regulaciones acerca del contrato de aprendizaje. Las empresas que contratan trabajadores menores de 21 años bajo los requisitos de esta figura, pueden obtener hasta un 40% de bonificación sobre el salario mínimo de un aprendiz por un periodo de hasta 12 meses, y un monto fijo (equivalente a 10 unidades tributarias mensuales) por una sola vez para financiar los costos de la formación¹⁵³. La autorización de los contratos de aprendizajes corresponde al SENCE y los recursos para su financiamiento provienen del FONCAP. Finalmente, el Estatuto instituyó un sistema de información e intermediación con base en las *Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL)*.

En relación con el Sistema de Formación Continua, el 6 de junio de 2008 se promulgó la Ley 20.267 que creó el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, que tiene por objeto el “reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal, así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización” (Art. 1). La ley crea las diferentes

¹⁵¹ Actualmente se encuentra en debate una nueva Ley General de Educación.

¹⁵² El estatuto vigente corresponde a la Ley 19.518 de 1997, modificada por la Ley 19.765 y Ley 19.967 de 2001, y reglamentada por el Decreto N° 98 (Trabajo).

¹⁵³ El contrato de aprendizaje está instituido en el Código del Trabajo (Art. 78 a 84).

instituciones del Sistema, a saber: la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, la Secretaría Ejecutiva, los Organismos Sectoriales de Competencia Laboral, los Centros de Evaluación y Certificación y los registros relacionados.

Los sistemas de información

El Ministerio de Educación cuenta con un *Departamento de Estudios y Desarrollo (DED)*, a cargo del sistema de estadísticas de la educación. Entre sus funciones está coordinar la producción de estadísticas básicas del sistema educativo y realizar estudios, análisis e investigaciones que sirvan de insumo para la toma de decisiones en política educativa. El DED posee información actualizada de instituciones educativas, matrícula y docentes, con los cuales genera un conjunto de indicadores. Asimismo, ha generado un *Sistema de Información de Estadísticas Educativas (SIEE)* que permite la consulta online de la base de datos¹⁵⁴. También posee un *Directorio de Establecimientos Educativos*, con un sistema georeferenciado.

El Ministerio de Educación generó un sistema público de consulta denominado *Futuro Laboral*, con información acerca del desarrollo profesional de un amplio conjunto de carreras de educación superior, a través de la situación de los titulados. La herramienta también provee información estadística básica sobre los diferentes niveles educativos: matrícula, titulados, ingresos y tasa de retorno¹⁵⁵.

En relación con el sistema de capacitación que regula el SENCE, éste se basa en la oferta de formación de los Organismos Técnicos de Capacitación. En tal sentido, la institución cuenta con un *Registro Nacional Público de OTEC*, orientado a entregar información de los OTEC acreditados. El registro cuenta con información de las empresas y número de participantes por año, los cursos activos registrados, las áreas de capacitación de mayor difusión y estadísticas generales. Asimismo, el SENCE cuenta con un *Catálogo Electrónico de Cursos* registrados y autorizados¹⁵⁶.

Respecto de las actividades de intermediación e información laboral, existe en Chile una *Red Pública de Empleo*, conformada por las *Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL)*. Estas oficinas brindan información sobre oportunidades de empleo y ofertas de capacitación, realizan intermediación laboral y ejecutan localmente los programas del SENCE. Las OMIL dependen administrativamente de cada municipio, pero están coordinadas técnicamente por el SENCE y otros organismos públicos. Las oficinas de empleo tienen una importante cobertura geográfica, existen actualmente 265 en todo el país.

Continuando con los servicios de información laboral, el SENCE y el *Instituto Nacional de la Juventud* desarrollaron el portal *Empleo Joven*, que provee información sobre bolsas de trabajo, normativa laboral, el sistema de seguridad social, el seguro de cesantía y programas destinados a fomentar el empleo juvenil. El sitio web está conceptualizado y diseñado para llegar a un público joven y brinda un conjunto de servicios de interés de esta población¹⁵⁷. En la misma línea se encuentra el portal *Te Orienta*, una iniciativa apoyada por SENCE, el Ministerio de Educación y la

¹⁵⁴ <http://w3app.mineduc.cl/Sire/index>

¹⁵⁵ www.futurolaboral.cl

¹⁵⁶ Para utilizar el beneficio de la franquicia tributaria las empresas deben acceder a un curso autorizado por el SENCE y registrado en el catálogo, así sea una capacitación interna o a través de una OTEC:

¹⁵⁷ www.empleojoven.cl Entre las bolsas de trabajo que promueve este sitio se encuentra la que administra el SENCE, www.infoempleo.cl

Fundación Chile. Ofrece información sobre oportunidades laborales y educativas, así como información, orientación y consejería laboral¹⁵⁸.

En materia de estadística laborales, la *Dirección del Trabajo* lleva adelante la *Encuesta Laboral (ENCLA)*, una encuesta nacional de coyuntura laboral. El estudio se aplica desde el año 1998 y se ha realizado en cinco oportunidades, tiene como objetivo indagar sobre dimensiones de la práctica laboral que la información estadística disponible a ese momento no alcanzaba, por ejemplo las condiciones de trabajo, las relaciones laborales o la organización del tiempo de trabajo. El universo de estudio son las empresas formales de cinco o más trabajadores reguladas por el Código Laboral y en su última aplicación cubrió 10 de las 13 regiones del país, con una muestra nacional con representación regional, por rama de actividad económica y tamaño.

Colombia

La oferta de formación para el trabajo

La formación para el trabajo en Colombia tiene un actor protagónico: el *Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*. Este organismo, de carácter público y adscrito al *Ministerio de la Protección Social*, se encuadra en el formato de Instituciones de Formación Profesional (IFP)¹⁵⁹. Por otra parte, existen diversas instituciones, tanto públicas como privadas, que conforman el sistema educativo formal y no formal, y ofrecen diferentes programas de formación para el trabajo. Este sistema es regulado a nivel nacional por el *Ministerio de Educación*¹⁶⁰. Finalmente, el proceso de formación, con diferentes grados de organización y profundidad, también tiene lugar en los propios ámbitos de trabajo, a cargo de las empresas.

El accionar de estas instituciones se encuadra en los objetivos generales del Gobierno de Colombia en cuanto a la política de formación para el trabajo, que pueden resumirse en dos premisas: el fortalecimiento de la oferta de educación técnica y tecnológica y la profundización de la articulación entre los diferentes niveles educativos y sistemas de educación. Estos objetivos fueron definidos tanto en la normativa reciente referida a la formación para el trabajo, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010¹⁶¹ (DNP, 2006).

a) Educación formal

El sistema educativo formal colombiano cuenta con una educación secundaria básica, de cuatro años de duración a partir del 6º grado, y una educación media, posterior a la secundaria básica, de dos años de duración. La modalidad técnica se imparte en este último nivel. Esta oferta educativa es regulada por el Ministerio de Educación Nacional, pero su administración se encuentra descentralizada en las Secretarías Departamentales de Educación.

Las tasas bruta y neta de escolarización en el nivel secundario (grados 6º a 9º) eran en 2004 de 85% y 57% respectivamente. Estos mismos indicadores en el nivel medio (grados 10º y 11º) alcanzaban el 62% y 29% (PREAL, 2006). La matrícula del nivel secundario y medio en 2007 era de aproximadamente cuatro millones de alumnos, de los cuales el 80% pertenecía al sector público y 20% al sector privado. Sólo el 5% de la matrícula total correspondía a establecimientos privados con

¹⁵⁸ www.teorienta.cl

¹⁵⁹ El Ministerio de la Protección Social de Colombia reúne las funciones de los anteriores Ministerios de Trabajo y de Salud.

¹⁶⁰ Además de esta oferta "oficial" también existen instituciones que ofrecen programas no reconocidos.

¹⁶¹ En 2006 se promulgó la Ley N° 1.064, de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

subvención estatal. La educación media, que incluye la orientación técnica, tenía ese mismo año 1.015.000 alumnos, el 25% del total de secundario y medio. Dentro de este último grupo, el sector público albergaba el 78% de la matrícula¹⁶². Existen aproximadamente 4.900 instituciones educativas de nivel medio, de las cuales un 33% cuentan con orientación técnica¹⁶³.

El Ministerio de Educación implementa actualmente el *Proyecto de Competencias Laborales, Formación para el Trabajo y Pertinencia de la Escuela Media*, mediante el cual se han desarrollado acciones de apoyo a las Secretarías Departamentales de Educación, con el fin de formular e implementar planes de formación en competencias laborales en las instituciones de nivel medio y articularlas con el sistema productivo. En este marco se han impulsado experiencias de formación en competencias laborales generales en instituciones medias de orientación académica, alcanzando en el 2007 el 36% de estas instituciones, y siendo el objetivo alcanzar la universalidad en el año 2010.

Por otra parte, también desde la educación media, se han desarrollado diversas experiencias de articulación con instituciones de educación superior y con el SENA, para fortalecer la educación técnica y tecnológica¹⁶⁴. En el caso del SENA, la articulación se realizaba inicialmente sólo con escuelas de orientación técnica, con el propósito de ofrecer a los alumnos contenidos que le permitan acceder a una doble titulación: la de bachillerato y la de técnico del SENA. Asimismo, los alumnos participantes podían ingresar a otros programas del SENA con reconocimiento de los aprendizajes realizados, reduciendo así la duración de la carrera. La principal estrategia de articulación era la capacitación a los profesores de las escuelas por parte de instructores del SENA. En 2007, unos 180.000 alumnos pertenecientes a aproximadamente 1.000 instituciones se beneficiaron de los procesos de articulación.

En 2008, esta experiencia se extendió a las instituciones de orientación académica, pasando de un concepto de “articulación” a uno de “integración”. A diferencia de la metodología utilizada con la rama técnica, la nueva experiencia implicó para el SENA el involucramiento directo en la formación, los alumnos debían asistir a centros de formación del SENA en un esquema de actividades complementarias. Otra modalidad implementada fue la participación de tecnólogos del SENA como tutores de los alumnos del nivel medio.

Dentro de las articulaciones con el nivel superior, se destacan las realizadas con las universidades, con similares objetivos y beneficios que los comentados en el caso del SENA. Una preocupación actual del Ministerio de Educación es que estos programas de articulación habiliten a los alumnos a continuar con carreras universitarias, para lo cual será importante realizar avances en la flexibilización y homologación de los programas que ofrecen las diferentes instituciones.

La Educación Superior en Colombia se encuentra organizada por ciclos propedéuticos, siendo tres los títulos a los que puede acceder un alumno: *Técnico Profesional* (2 a 3 años), *Tecnólogo* (3 a 4 años) y *Profesional Universitario* (5 años). A pesar de constituir una alternativa dentro de la educación superior, la educación técnica y tecnológica ha tenido históricamente una baja valoración, tanto de la comunidad académica como del sector productivo en general. Este fenómeno está ligado al lugar preferencial que ocupa la educación universitaria en la sociedad y también a la baja calidad y pertinencia de algunos programas de orientación técnica (DNP, 2006).

¹⁶² Datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE): Investigación de Educación Formal.

¹⁶³ Datos del Ministerio de Educación Nacional.

¹⁶⁴ Esta articulación requiere la firma de convenios entre el SENA y las instituciones en forma directa, o bien con las Secretarías Departamentales de Educación.

Tal situación ha llevado a que la participación de la matrícula de los programas de formación técnica y tecnológica en este nivel educativo sea baja. En el año 2005 representaba el 26% (311.000 alumnos), cifra que incluye los alumnos que se encontraban en los primeros años de una carrera profesional universitaria con títulos intermedios¹⁶⁵. El objetivo del Ministerio de Educación es llevar este indicador al 34% en el año 2010 (MEN, 2006). Diversas estrategias se han impulsado para revertir esta tendencia, entre ellas se destaca el *Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica*, que apoya proyectos locales a través de un fondo concursable con el fin de ampliar la oferta y mejorar la pertinencia de los programas de educación superior técnica y tecnológica.

b) Formación profesional

La formación profesional es ofrecida tradicionalmente por el SENA. Luego, existen un conjunto de instituciones educativas, en su gran mayoría privadas, que ofrecen diversos programas de formación para el trabajo. La regulación de estas últimas instituciones, en la medida que expidan titulaciones oficiales, corresponde al Ministerio de Educación.

El SENA es una institución pública con una conducción tripartita: Gobierno, empresa y trabajadores; se financia a través de aportes parafiscales calculados sobre la nómina de trabajadores de empresas del sector formal, y tiene como principal función la formación profesional de futuros trabajadores y la capacitación de trabajadores activos.

Actualmente, el SENA lleva adelante un amplio conjunto de servicios, entre los cuales el de mayor envergadura sigue siendo la formación profesional, a través de dos modalidades: la formación titulada y la formación complementaria¹⁶⁶. La primera corresponde a los cursos “largos”, donde los aprendices acceden a un programa de formación completo, pudiendo obtener los diferentes títulos ofrecidos por la institución: *Técnico* (1 año de duración), *Técnico Profesional* (1 año y medio) y *Tecnólogo* (dos años y medio)¹⁶⁷. La formación complementaria, en cambio, se refiere a cursos de corta duración.

La oferta educativa del SENA se inscribe dentro de la educación no formal, por lo cual los títulos son expedidos en forma directa por la institución y, en el caso de la formación titulada, no son homologables con los títulos oficiales de educación superior. Sin embargo, el SENA ha comenzado un proceso de acreditación en algunos de sus programas para formar parte del Sistema de Educación Superior.

En 2007, el SENA tuvo en sus cursos de formación titulada 481.030 alumnos, “aprendices” en la terminología de la institución, mientras que en formación complementaria se ofrecieron 4.672.158 vacantes¹⁶⁸. La cobertura de los cursos largos puede aún ser baja, representa un poco menos del 10% del conjunto de acciones de formación de la institución, pero debe destacarse que en los últimos años ha experimentado un crecimiento notable, más del 150% desde el año 2002. (SENA, 2008).

El SENA realiza periódicamente un seguimiento a los egresados de la formación titulada, mediante un sistema de encuestas que se aplican a los seis meses del egreso. El operativo

¹⁶⁵ Datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES).

¹⁶⁶ Aproximadamente el 60% del presupuesto de la institución se destina a la formación titulada y complementaria. Datos de la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo del SENA.

¹⁶⁷ Los requisitos educativos varían según el curso: educación primaria en el caso de los títulos técnicos, secundaria básica para técnico profesional y educación media para tecnólogo.

¹⁶⁸ Este indicador se refiere a cupos por curso, lo cual no implica necesariamente una equivalencia con la misma cantidad de beneficiarios, ya que una misma persona puede tomar más de un curso.

correspondiente a los titulados en el año 2007 arroja entre sus resultados que el 67% de los egresados se encontraba activo, es decir trabajando o buscando trabajo. Los que estaban trabajando representaban el 75%, y de estos el 84% lo hacía en ocupaciones relacionadas a su formación en el SENA. De los inactivos, el 60% se encontraba estudiando (SENA, 2008b).

Sobre la formación titulada del SENA se han realizado además dos evaluaciones de impacto con resultados contradictorios. Una evaluación fue realizada por el SENA y el Departamento Nacional de Planeación sobre información de Encuesta de Calidad de Vida de DANE, un relevamiento propio (Encuesta de Capital Social – EKS) y una encuesta a empresarios¹⁶⁹. Entre los resultados, se encontró que los egresados del SENA tenían un mayor capital social que aquellos jóvenes con educación comparable que no egresaron de la institución, enfrentaban una etapa de búsqueda de trabajo de menor duración, y evidenciaban un impacto positivo en los ingresos. La otra evaluación fue desarrollada por Medina y Nuñez (2005), también sobre información de la Encuesta de Calidad de Vida. Los resultados de esta evaluación indican que en general los programas de formación del SENA no tendrían impacto en los ingresos futuros de los jóvenes, siendo mejor la situación de las mujeres.

Las instituciones privadas de educación no formal también ofrecen programas de formación laboral, aunque sobre este tipo de educación no se cuenta aún con estadísticas confiables, el Ministerio de Educación está trabajando en un nuevo sistema de información pero aún se encuentra en etapa de consolidación y con datos generales de las instituciones y programas, lo cual dificulta el dimensionamiento de la cobertura.

En el sector educativo se han realizado avances importantes para organizar esta oferta, al menos a nivel normativo e institucional, quedando hacia delante el desafío de implementar las propuestas. Junto al mencionado sistema de información, los proyectos de mayor relevancia han sido la creación del *Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo* y la reglamentación de las instituciones que ofrecen el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano¹⁷⁰. Mediante el primer sistema, las instituciones de educación no formal podrán obtener una certificación de calidad para sus programas y para la propia institución. El proceso es de carácter voluntario, teniendo las instituciones algunos beneficios: el reconocimiento público y la posibilidad de contratar con el SENA u otros organismos estatales.

Por su parte, el decreto de reglamentación de la creación, organización y funcionamiento de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano establece pautas acerca de las características de los programas, los cuales deberán tener una duración mínima de 600 horas, contar con etapa práctica, desarrollar competencias laborales específicas relacionadas con las áreas de desempeño referidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, teniendo en cuenta las normas técnicas de competencia laboral oficiales.

c) Programas destinados a la población joven

En 2002, se comenzó a implementar en el país un programa de formación dirigido a la población joven, denominado *Jóvenes en Acción (JA)*, que respondía al modelo de “programa joven” ampliamente difundido en la región. En sus comienzos el programa se ejecutaba bajo la órbita de la

¹⁶⁹ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.

¹⁷⁰ Decretos 2.020/06 y 2.888/07 respectivamente. Los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano corresponden a los que anteriormente se denominaban educación no formal. Este cambio de denominación fue introducido por la Ley 1.064/06.

Presidencia de la República y en 2004 fue incorporado a las acciones del SENA. En esta institución el programa continúa activo, junto a una segunda línea destinada a la población del ámbito rural, denominada *Jóvenes Rurales*, que se implementa desde 2003. Este último programa se ha convertido en una de las propuestas estratégicas del SENA, habiendo alcanzado en 2007 una cobertura de aproximadamente 150.000 beneficiarios, frente a 18.000 de Jóvenes en Acción.

En sus inicios, JA cumplía con las características básicas que habían tenido este tipo de propuestas en la región: estaba orientado a la población joven y vulnerable con el objetivo de mejorar su empleabilidad, consistía en un programa de formación teórica y práctica de corta duración, y era ejecutado en forma descentralizada a través de una convocatoria periódica a instituciones de formación para el trabajo, con el objetivo adicional de promover el desarrollo de un mercado de formación.

El programa contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo hasta el año 2006, y luego fue financiado con recursos del SENA. Durante este último periodo se realizaron algunas modificaciones positivas, por ejemplo la universalización del componente de apoyo económico a los participantes. Sin embargo, al programa ha perdido uno de sus componentes centrales, el fortalecimiento del mercado de formación, ya que se ha reducido la oferta de instituciones en cada convocatoria debido a un aumento progresivo de los requisitos. En las primeras tres convocatorias fueron adjudicadas 60, 151 y 89 Entidades de Capacitación (ECAP), mientras que en la sexta convocatoria (correspondiente al año 2007) participaron solamente 24 ECAP, siendo el resto de la oferta asumida por los Centros de Formación del SENA¹⁷¹.

La segunda propuesta del SENA, Jóvenes Rurales, es una adaptación del formato "joven". Este programa se originó como alternativa a JA para los sectores rurales, donde no tenía cobertura. En cuanto a su diseño, mantiene la focalización en el segmento de población joven y vulnerable, y el desarrollo de una propuesta con etapa formativa y práctica. Sin embargo, dos aspectos importantes lo diferencian de JA y del formato "joven" en general. El más importante es que no realiza una convocatoria abierta a instituciones de formación sino que se ejecuta directamente a través de los Centros de Formación del SENA. En este sentido, no tiene por objetivo el desarrollo de un mercado de formación. En segundo lugar, el programa no está orientado a la inserción laboral de los jóvenes en empresas sino hacia el desarrollo de emprendimientos ligados al perfil productivo de su región.

d) Otros programas de formación

Un último componente de la formación para el trabajo, con una presencia destacada en Colombia, son las iniciativas y programas dedicados a la promoción de la cultura emprendedora. Esta tendencia se explica en parte por los altos niveles de informalidad de su economía y en una notable promoción pública, impulsada con la Ley 1.014 de 2006, de *fomento de la cultura del emprendimiento*. Entre las disposiciones de esta ley, se establece la necesidad de incluir la formación en competencias empresariales en todos los servicios educativos y el desarrollo de diversos instrumentos que fomenten la creación de empresas.

En el marco de esta política nacional son destacables las acciones y estrategias que ha llevado adelante el SENA, a través del *Grupo Emprendimiento, Empresarismo y Fondo Emprender*. La propuesta general de formación del SENA se divide en dos orientaciones: la institución forma

¹⁷¹ El Programa también se ejecuta a través del Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE), mediante convenio con el SENA.

trabajadores para luego se insertan en la economía formal como empleados, y también forma empresarios, que a través de sus proyectos, generen nuevos empleos. En este marco, las competencias empresariales se convierten en contenidos transversales a toda su propuesta de formación¹⁷².

El SENA no es el único actor en el desarrollo de emprendimientos, aunque cumple un rol central dentro del sector público. La capacitación en cultura emprendedora y el apoyo a los proyectos productivos han tenido amplia difusión entre las organización de la sociedad civil, principalmente fundaciones ligadas a sectores empresarios. Un buen ejemplo de esta tendencia es el proyecto *Jóvenes con Empresa* que lidera la Fundación Corona.

Finalmente, las Cajas de Compensación Familiar también llevan adelante iniciativas de formación. Estas instituciones privadas son un componente de la Seguridad Social y se financian, al igual que el SENA, con un aporte sobre la nómina (equivalente al 4%) de todas las empresas del país, tanto privadas como públicas. El objetivo principal de las Cajas es proveer servicios sociales a los trabajadores, por lo cual trabajan en diferentes dimensiones para mejorar la calidad de vida de sus asociados, haciendo redistribución del ingreso y creando infraestructura de desarrollo económico y social. En este marco es que las Cajas desarrollan algunos programas de formación para el trabajo.

¹⁷² Además de la formación, el SENA trabaja líneas para acompañar la creación y consolidación de empresas, el desarrollo formal de una industria soporte y la puesta en operación de fuentes creativas para la financiación de empresas. Estas acciones se refieren principalmente a las actividades de acompañamiento y asesoramiento para la concreción de un proyecto empresarial, los instrumentos utilizados son aquí las Unidades de Emprendimiento de los Centros de Formación del SENA, las Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica y la red de Tecnoparques. Por otra parte, el financiamiento de de los proyectos se trabaja actualmente a través del Programa de creación de empresas innovadoras y del Fondo Emprender. Existe un tercer fondo de financiamiento de proyectos denominado la Banca de las Oportunidades, pero en este caso el financiamiento está orientado a micro emprendimientos, en general del sector informal y con un objetivo de subsistencia.

Cuadro N°16: El mapa de la formación para el trabajo en Colombia

Tipo de formación y población destinataria			Instituciones de formación
Formación Inicial	Educación formal	Nivel medio	- Educación Media Técnica
		Nivel superior	- Instituciones Técnicas Profesionales - Instituciones Tecnológicas - Instituciones Universitarias - Universidades
	Educación no formal	Formación Profesional	- SENA - Cajas de Compensación - Instituciones educativas no formales
Formación Continua	Trabajadores activos	Grandes empresas	- Empresas - SENA
		Empresas medianas y pequeñas	- SENA - Organizaciones de la sociedad civil (Ej.: Jóvenes con Empresa)
		Sector informal	- SENA - Organizaciones de la sociedad civil (Ej.: Jóvenes con Empresa)
	Trabajadores desempleados	- Jóvenes en Acción - Jóvenes Rurales	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

El sistema de competencias laborales

El Estado colombiano ha realizado importantes esfuerzos para definir de manera formal un *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)*, principalmente a través de los documentos del *Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)*¹⁷³. Estas iniciativas le dan al sistema una estructura institucional, con claridad de roles y funciones, aún cuando todavía puedan ser mejorados.

Los antecedentes del SNFT se remiten al CONPES 2.945 de 1997, donde se realizó una propuesta de renovación del SENA, orientada a la conformación de un sistema de formación para el trabajo liderado por esta institución, que debía coordinar y potenciar la formación para el trabajo pública y privada, modernizando los planes y programas de formación de manera de mejorar la pertinencia y calidad (CONPES, 1997).

Con posterioridad, el CONPES SOCIAL 81 de 2004 propuso la consolidación del SNFT. Con tal fin, estableció en forma clara los componentes del sistema y atribuyó las responsabilidades entre los principales actores involucrados: el Ministerio de Protección Social (MPS), el Ministerio de Educación (ME) y el SENA. El documento reconocen las siguientes funciones dentro del Sistema: la definición de lineamientos políticos y el proceso de acreditación, que es responsabilidad del MPS en coordinación con el MEN; las relacionadas a la normalización de competencias laborales y

¹⁷³ El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.

certificación, en responsabilidad del SENA; y la provisión de formación, que corresponde a todas las instituciones capacitadoras, incluido el SENA.

El SNFT está organizado en tres subsistemas: a) el sistema de normalización de competencias laborales, b) el sistema de evaluación y certificación de competencias laborales y c) el sistema de formación con base a competencias laborales.

El Gobierno de Colombia, a través de la definición del SNFT, ha establecido que el SENA es el organismo normalizador de competencias laborales en el país. La organización operativa del proceso de normalización se basa en dos instancias básicas: las *Mesas Sectoriales*, que son instancias de concertación nacional donde se proponen las normas de competencia laboral, y el *Organismo Normalizador*, que tiene como función la aprobación de las normas propuestas¹⁷⁴.

Por otra parte, se ha organizado el sistema de evaluación de competencias laborales de las personas y la consecuente certificación. Esta certificación puede ser realizada por diversas instituciones, que deben actuar como *Organismos Certificadores*. Estos organismos pueden ser personas jurídicas, públicas o privadas, y deben poseer competencia técnica, estructura organizacional y personal competente a fin de realizar los procesos de certificación. La organización institucional del proceso cuenta también con un *Organismo Acreditador* de entidades certificadoras de personal, que corresponde a la *Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)*, organismo adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En la práctica son pocas las instituciones que se encargan de la certificación, y las experiencias han sido por sector. Ante este vacío, y por la necesidad de avanzar en el componente de certificación, el SENA fue designado organismo certificador, realizando entonces esta tarea tanto para sus beneficiarios (aprendices y participantes del *Servicio Público de Empleo*) como para terceros, a demanda de las empresas y organizaciones.

El CONPES 81 ya tiene cinco años de vigencia, y en este sentido hoy puede evaluarse su implementación, que en algunas dimensiones no ha reflejado las pretensiones originales. Quizás la mayor debilidad que presenta el sistema se relaciona a la oferta de formación, no tanto lo concerniente a la cobertura o calidad sino a la ausencia de un organismo que regule y sistematice la oferta. Para abordar esta problemática el Gobierno de Colombia ha dado un paso importante, creando el *Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo* y estableciendo una reglamentación para las instituciones que ofrezcan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano. La función ha recaído en el MEN, por lo cual se espera que esta institución asuma la regulación del sistema. Las iniciativas son promisorias, pero aún no es posible analizar sus alcances.

Otro tema relevante en relación al SNFT es el rol del SENA, que tradicionalmente ha sido una institución de formación pero actualmente también es organismo normalizador de competencias laborales y se encarga de la certificación¹⁷⁵. El rol de organismo normalizador ya estaba previsto en

¹⁷⁴ Las Mesas Sectoriales pueden estar compuestas por representantes de los gremios, las empresas, los trabajadores, el Gobierno, instituciones del sistema educativo y centros de innovación y desarrollo tecnológico. Trabajan a través de equipos técnicos y sus principales productos son: los estudios de caracterización ocupacional, el mapa funcional, las normas de competencia laboral y las titulaciones para cada sub área de desempeño.

¹⁷⁵ Al analizar el lugar institucional del SENA en el sistema de formación es conveniente comentar algunas características de esta organización. El SENA es una institución con un importante grado de independencia administrativa y financiera, en los últimos años ha mostrado un alto nivel de gerenciamiento, una presencia territorial prácticamente nacional, fuertes vínculos con el sector privado y buena imagen tanto en el sector empresario como en el público en general. Todas estas características hacen del SENA una organización poderosa, no sólo en el ámbito de la formación para el trabajo sino en la estructura de la Administración Pública Nacional.

el CONPES 81, con lo cual los hechos no se han alejado de esta definición. Además, la fuerte presencia territorial del SENA y sus vínculos con el sector privado han significado un aporte importante al desarrollo de las normas de competencia laboral, sobre todo en el apoyo y seguimiento al trabajo técnico de las mesas sectoriales. Por el contrario, donde se ha producido un desvío más notorio es en el rol de certificación de competencias laborales. Un sistema que originalmente se había concebido abierto y con diversas instituciones participantes, en los hechos ha sido liderado nuevamente por el SENA¹⁷⁶.

Finalmente, es importante reflexionar sobre el rol de los diferentes actores del SNFT. El CONPES 81 claramente establecía relaciones entre tres instituciones: el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación y el SENA. Los dos primeros con un fuerte rol de regulación y dirección política del sistema y el SENA liderando los procesos de normalización y formación. Luego de algunos años de implementación de esta propuesta, el SENA ha mostrado un mayor dinamismo, logrando crear lo que puede denominarse un “sistema cerrado” de formación para el trabajo, que incluye todas las instancias (normalización, formación y certificación) pero con vínculos aún modestos con el resto del sistema.

El financiamiento

Es posible resumir las fuentes de financiamiento de la formación para el trabajo en Colombia en tres dimensiones: a) los recursos públicos: la educación formal, que en términos de la educación de orientación técnica y tecnológica incluye tanto la educación media como la superior, se financia en buena parte con recursos generales del Estado a través del presupuesto público; b) los aportes parafiscales del SENA: como sucede en la mayoría de las instituciones del modelo IFP, los recursos del SENA provienen de un impuesto sobre la nómina de trabajadores del sector formal; y c) los recursos privados: que se conforman por dos grandes grupos, la inversión en forma individual de quienes acceden a instituciones privadas de formación y los recursos que movilizan las empresas en sus programas de formación, sean estos propios o tercerizados.

Este apartado se concentra en el financiamiento del SENA, dado que es la institución más importante en la formación profesional del país y su financiamiento ha sufrido algunas modificaciones en los últimos años. Los recursos parafiscales del SENA le otorgan a la institución cierta independencia financiera, un aspecto habitualmente destacado entre sus fortalezas. Estos aportes lógicamente han estado relacionados con la evolución de la economía y la formalidad del empleo, pero en los últimos años han tenido un crecimiento importante.

El SENA se ha convertido en una institución estratégica de la Presidencia de la República, en el sentido que su capacidad financiera y de gestión le ha permitido al Gobierno Nacional impulsar e implementar algunas de sus políticas, por ejemplo el emprendimiento y la ciencia y tecnología. En este sentido, la Ley 344 de 1996 ordenó que el 20% de los recursos del SENA sea invertido en acciones de fomento de la actividad empresarial, tecnológica y económica del país.

Esta norma tuvo dos efectos claros en el financiamiento del SENA. Por un lado, afectó buena parte de sus recursos a un fin específico, reduciendo la discrecionalidad y utilizando la institución para otros objetivos estratégicos. En segundo lugar, este financiamiento permitió incrementar las acciones del SENA referidas a estas dimensiones, entre las que se destacan el trabajo del SENA

¹⁷⁶ Una limitación adicional sobre este punto es que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), instancia superior del sistema de certificación, tampoco se ha ocupado de sistematizar la información que surge de los organismos certificadores, por lo cual no se cuenta con un registro de trabajadores certificados.

junto a Colciencias y diversas estrategias ligadas al Grupo Emprendimiento, Empresarismo y Fondo Emprender¹⁷⁷.

Las otras modificaciones de importancia fueron introducidas por la Ley 789, de reforma laboral. Mediante esta ley se introdujo un sistema de devolución de hasta el 50% de los aportes parafiscales a aquellas empresas que organicen instancias de formación para sus empleados. En los años de vigencia de este sistema no ha sido una alternativa mayormente utilizada, verificándose incluso que algunas empresas que efectivamente realizan actividades de formación no tramitan la devolución de los aportes. Este mecanismo debiera ser estudiado en profundidad dado que su difusión podría significar tanto un aumento de la inversión en formación como una mayor pertinencia de las acciones.

Esta norma introdujo una segunda modificación al financiamiento del SENA: la regulación del contrato de aprendizaje. Mediante este esquema, las empresas con 15 o más empleados están obligadas a incluir en su nómina un aprendiz cada 20 trabajadores. A cambio de esta obligación las empresas se vieron beneficiadas con cierta flexibilización del contrato de aprendizaje y una reducción en los costos. La norma también establece que aquellas empresas que incumplan con la incorporación de aprendices deberán realizar un aporte equivalente al salario no pagado, lo que se conoce como la "monetización del contrato de aprendizaje". Estos recursos son administrados por el SENA y financian principalmente las acciones del Fondo Emprender, creado por la misma norma.

Un comentario final se refiere a la relación del SENA y el Ministerio de Hacienda. Actualmente los recursos del SENA forman parte del Presupuesto Anual de la Administración Pública Nacional, en tal sentido, pese a la autonomía de contar con recursos de afectación específica como los aportes parafiscales y la monetización de los contratos de aprendizaje, el SENA también está sometido a los controles de Hacienda y a la lógica presupuestaria. Dado el crecimiento reciente del empleo formal en Colombia, y el consecuente aumento de los aportes parafiscales, el comportamiento sistemático de Hacienda ha sido no autorizar la ejecución completa de los recursos recaudados por esta vía. Esto significa que el Estado ha estado generando una deuda con el SENA, dado que la ejecución es menor a los aportes recibidos. Este comportamiento podría interpretarse como una limitación al accionar del SENA o bien como una medida anti cíclica. El verdadero sólo podrá conocerse cuando la tendencia creciente de los aportes correspondientes al SENA se revierta.

La legislación

La ley marco del sistema educativo colombiano es la Ley N° 115 de 1994, Ley General de Educación, que regula la educación formal (preescolar, básica y media) y la educación no formal. Por su parte, el servicio público de la Educación Superior se organiza por la Ley N° 30 de 1992.

En lo que respecta a formación para el trabajo, una norma de trascendencia es la Ley N° 749 de 2002, que organiza el servicio público de la Educación Superior en sus modalidades de formación técnica profesional y tecnológica. Esta ley define el rol de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas dentro de la educación formal, y establece la posibilidad de organizar

¹⁷⁷ El Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Francisco José de Caldas - Colciencias es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

y ofrecer sus programas hasta el nivel profesional y por ciclos propedéuticos en las áreas de ingeniería, tecnologías de la información y administración¹⁷⁸.

Finalmente, sobre la educación no formal, la Ley N° 1.064 de 2006, contiene normas para el apoyo y fortalecimiento de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, denominación que reemplaza la “educación no formal” de la Ley N° 115. La norma tiene por objetivo reconocer este tipo de formación dentro del servicio público educativo y establece la necesidad de organizar un sistema de acreditación de estas instituciones y programas.

Con posterioridad se dictaron el Decreto 2.020 de 2006, que organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo, y el Decreto 2.888 de 2007, que reglamenta la creación, organización y funcionamiento de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y establece además los requisitos básicos para el funcionamiento de sus programas. Estos dos decretos, el primero optativo y el segundo de carácter obligatorio, apuntan a reformar los programas de las referidas instituciones, de manera que los contenidos de la formación se basen en las normas de competencia laboral vigentes en el país y se certifique la calidad del proceso de formación.

En referencia al mercado de trabajo, la legislación más importante es la Ley N° 789 de 2002 conocida como Ley de Reforma Laboral. Esta norma introdujo algunos cambios importantes en el contrato de aprendizaje y en los recursos parafiscales destinados al SENA.

Finalmente, dentro de las alternativas de formación para el trabajo en Colombia han ganado importancia las actividades relacionadas con la creación de empresas. En este sentido, la Ley N° 1.014 de 2006, de fomento a la cultura del emprendimiento, establece el marco para el fortalecimiento de la enseñanza de competencia empresariales en las diferentes instancias educativas, así como la creación de un marco institucional que promueva el emprendimiento y la creación de empresas.

Los sistemas de información

El Ministerio de Educación cuenta con tres sistemas de información relacionados con la oferta y cobertura del sistema educativo: el *Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (SINEB)*, el *Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)* y el *Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET)*¹⁷⁹. La educación básica y la educación para el trabajo y el desarrollo humano tienen una administración descentralizada en el país, por lo cual las instituciones educativas son reguladas por las Secretarías Departamentales de Educación. Los sistemas de información nacionales se construyen a través de la consolidación de información de las Secretarías.

En segundo lugar, existen en Colombia dos “observatorios laborales” de nivel nacional, uno en la órbita del Ministerio de Educación y otro en la órbita del SENA¹⁸⁰. El primero está enfocado a la Educación Superior y tiene como objetivo fortalecer la pertinencia del sistema educativo, en el sentido que forme el recurso humano requerido para aumentar la productividad del país. El observatorio pretende ser un sistema de información que posibilite un diálogo permanente entre la academia y el sector productivo. Ofrece servicios a los estudiantes, a las instituciones de educación

¹⁷⁸ La organización por ciclos propedéuticos permite las titulaciones intermedias de técnico profesional y tecnólogo, antes del título de profesional universitario, dentro de las carreras de pregrado.

¹⁷⁹ www.mineducacion.gov.co

¹⁸⁰ www.graduadoscolombia.edu.co y <http://observatorio.SENA.edu.co/>

superior, al sector productivo y a investigadores. Entre la información disponible se encuentra: la oferta de formación, la legislación laboral, estadísticas sectoriales, bolsas de empleo, estudios de seguimiento de graduados, encuestas a empleadores y experiencias internacionales.

En el caso del SENA, el “*Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano*” se define como el instrumento que articula e integra información del mercado laboral proveniente del *Servicio Público de Empleo (SPE)* y de otras fuentes¹⁸¹. El observatorio provee información a nivel nacional sobre el comportamiento del mercado laboral, contribuyendo a la orientación de acciones de formación y empleo. Ofrece información estadística, publicaciones sobre el comportamiento del mercado laboral y estudios especiales. Por otra parte, el observatorio cumple un rol importante dentro del SENA como orientador de las acciones de formación, en el sentido que permite mejorar la pertinencia de su oferta.

Finalmente, en lo referente a información de políticas de juventud, el *Programa Joven* de la Presidencia de la República de Colombia cuenta con el *Sistema Nacional de Información sobre la Situación y Prospectiva de la Niñez y la Juventud en Colombia (SIJU)*¹⁸². El sistema busca proveer a los organismos públicos, privados y de la sociedad en general, información cualificada y actual que propicie la comprensión de las condiciones y características de la población juvenil y oriente la toma de decisiones respecto a las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a ella. Entre sus contenidos, cuenta con información estadística (tendencias poblacionales, supervivencia y promoción de la vida sana, participación, educación, desarrollo, empleo y conflicto armado), estados del arte de investigaciones sobre juventud, oferta de servicios, programas y proyectos para jóvenes en Colombia y estudios socio-jurídicos sobre juventud y protección social.

México

La oferta de formación para el trabajo

En México ha existido una tradicional división de tareas entre la formación “para” el trabajo y la formación “en” el trabajo, la primera a cargo del sistema educativo y regulada a nivel federal por la *Secretaría de Educación Pública (SEP)*, y la segunda bajo la órbita de la *Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)*¹⁸³. Estos dos organismos tienen a su cargo la definición de las políticas nacionales de formación para el trabajo y, en algunos casos, buena parte de su implementación.

Sin embargo, el conjunto de instituciones que ofrecen esta formación en México incluye, además de las instituciones gubernamentales, a iniciativas privadas, organizaciones del sector social y sindicatos. En consecuencia, el universo de instituciones y programas de formación para el trabajo es amplio, intervienen múltiples actores y en algunas oportunidades las acciones se superponen y entrecruzan (Pieck, 2004).

a) Educación formal

En el sistema educativo formal, el marco general de la oferta pública de formación para el trabajo es el *Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET)*, compuesto por un conjunto de instituciones pertenecientes a distintos niveles educativos: medio básico, medio superior y superior; en algunos casos bajo la coordinación directa de la SEP, o de los organismos

¹⁸¹ <http://colombianostrabajando.SENA.edu.co/>

¹⁸² <http://www.colombiajoven.gov.co/siju.htm>

¹⁸³ Esta división tiene aún implicancias en la configuración de la formación para el trabajo en el país, a pesar de los esfuerzos de articulación entre los diferentes sistemas.

descentralizados del Gobierno Federal, y en otros de manera descentralizada, bajo la coordinación de los gobiernos estatales. La oferta del sector privado no forma parte del SNET pero los estudios son reconocidos y validados a través del trámite de “incorporación” (Mertens, 2007).

La educación media en México está compuesta por dos niveles: uno perteneciente a la educación básica y otro que se denomina educación media superior. Cada uno de estos niveles tiene una duración de tres años a partir del 7° año de escolaridad. En el periodo 2006-2007 la educación secundaria básica contaba con 6.055.467 alumnos, lo que implica una cobertura bruta del 93%. En la educación media superior la cantidad de alumnos era de 3.742.943, que significa una cobertura de 59%. La participación del sector privado en la educación secundaria, en cuanto a la matrícula, es del 8% para la básica y 20% para la superior (SEP, 2008).

Dentro de la educación secundaria básica, la educación técnica constituye una de las modalidades principales, surgida a mediados de los años 60 abarca en la actualidad el 28% de la matrícula del nivel. Constituye una educación bivalente, ya que los alumnos reciben los contenidos de la educación general y a la vez se capacitan en un área tecnológica, accediendo al título del nivel secundario y a uno de auxiliar técnico en una determinada especialidad. Las otras modalidades también ofrecen formación tecnológica pero la técnica es particular en cuanto al peso de este tipo de contenidos en la estructura curricular (Pieck, 2004b)

El nivel medio superior tiene tres años de duración y está pensado para jóvenes de 16 a 19 años, a partir del 10° año de escolaridad. Las modalidades técnicas dentro de este nivel son dos: el *bachillerato tecnológico* y los *estudios técnicos profesionales*. Ambos títulos tienen en general una misma duración (tres años) y la principal diferencia radica en el carácter terminal de los estudios técnicos profesionales¹⁸⁴. Actualmente, la SEP está desarrollando una Reforma Integral de la Educación Media Superior, orientada a la creación de un “sistema nacional de bachillerato en un marco de diversidad”. Esta reforma apunta a la creación e implantación de un marco curricular común, con base en competencias; la definición y regulación de las distintas modalidades de oferta de la Educación Media Superior; y un modelo de certificación de los egresados del bachillerato (SEP, 2008b).

El bachillerato es la modalidad más frecuente, con el 90,6% de la matrícula; el 9,4% restante corresponde a la educación profesional técnica. En el bachillerato, la modalidad tecnológica (industrial, agropecuario, forestal y del mar) alcanzaba el 30% del total de alumnos del nivel. Es decir, aproximadamente el 40% de los alumnos de la educación media superior correspondían a alguna de las modalidades de la educación técnica (INEE, 2007).

La legislación educativa en México habilita tanto al Gobierno Federal como a los gobiernos de los estados para organizar y operar servicios educativos. Además, existe una oferta reconocida del sector privado. Como consecuencia, el mapa de instituciones que ofrecen este nivel educativo, y a su interior las orientaciones técnicas, es sumamente complejo. La oferta del Gobierno Federal es administrada por tres Direcciones Generales de la *Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)*: la *Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DEGECyTM)*, la *Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA)* y la *Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI)*. En el caso de los Estados, la rama técnica se organiza a través de los *Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTES)*, que en general son de creación reciente (a partir de la década del 90) y siguen las directrices normativas del Gobierno Federal.

¹⁸⁴ Una tendencia reciente en la educación media superior en México ha sido que los programas técnicos de carácter terminal comiencen a incorporar contenidos generales para ofrecer la posibilidad de continuar los estudios superiores.

Un caso particular de coordinación entre diferentes niveles de gobierno es *el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)*, que originalmente era un organismo descentralizado del Gobierno Federal y actualmente operan los estados, aunque con una instancia de coordinación federal¹⁸⁵. El CONALEP está orientado a la formación de profesionales técnicos de nivel postsecundario, con una oferta curricular basada en normas de competencia laboral y de acuerdo a los requerimientos del sector productivo¹⁸⁶. Asimismo, ofrece capacitación laboral y servicios tecnológicos. La formación del CONALEP consiste en un bachillerato de tres años donde los alumnos adquieren un conjunto de competencias técnicas relacionadas a ocupaciones, además de los conocimientos tradicionales de la educación general. Las escuelas del CONALEP tienen en la actualidad unos 250.000 alumnos.

En la educación superior, son tres las modalidades más comunes: *técnico superior* (también conocido como *profesional asociado*), *licenciatura* y *postgrado*. Los estudios de técnico superior requieren haber cursado el bachillerato, consisten en programas de capacitación técnica de carácter terminal con una duración aproximada de dos años. Las licenciaturas se imparten en *Institutos Tecnológicos* y *Universidades*, son programas con un mínimo de cuatro años de duración, de carácter terminal, y orientados a la formación de profesionales. En el ciclo 2006/2007 había 2,5 millones de alumnos en el nivel, pero sólo el 3,2% correspondía a estudios de técnico superior. Esta modalidad se ofrece principalmente en las *Universidades Tecnológicas*¹⁸⁷.

b) Formación profesional

En el marco de la oferta regulada por la SEP y fuera de la estructura graduada de la educación general, el componente de capacitación se ha denominado en el país “educación para la vida y el trabajo”. Este componente incluye un variado conjunto de instituciones que se orientan, principalmente, a capacitación técnica específica en el trabajo y al impulso de la organización social en torno a microempresas. Finalmente, dentro del SNET existe un conjunto de instituciones que ofrecen cursos de capacitación no formal, de corta duración y orientados al trabajo (Mertens, 2007).

Dentro de la formación profesional cumple un rol estratégico la *Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT)*, dependiente de la SEMS. La DGCFT tiene como objetivo primordial la formación de recursos humanos que satisfagan las necesidades de los distintos sectores productivos y de servicios, estando bajo su responsabilidad la capacitación para y en el trabajo que se imparte en los *Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI)* y los *Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT)*¹⁸⁸.

Estas instituciones se encuentran distribuidas a lo largo de todo el país y constituyen la oferta más importante en la formación de trabajadores a nivel de operarios. En su matrícula tienen una alta participación los jóvenes y sus cursos permiten el ingreso a personas que no han concluido los

¹⁸⁵ Un segundo organismo público descentralizado del Gobierno Federal es el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), que opera en Guadalajara.

¹⁸⁶ En los últimos años el CONALEP reformó su modelo de formación hacia uno basado en competencias. Así, cuenta con una estructura curricular que combina competencias básicas y competencias para la empleabilidad. Asimismo, esta estructura cuenta con una referencia ocupacional para cada año, por ejemplo los niveles de técnico auxiliar, técnico básico y técnico profesional bachiller, que permiten al alumno contar con titulaciones intermedias en caso de interrumpir sus estudios (OIT, 2007d). Desde 1994 el CONALEP tiene instalado en cada plantel un Comité de Vinculación donde participan empresarios locales. Estos comités definen el tipo de vinculación con las empresas, promueven acciones de capacitación, pueden solicitar nuevas carreras y hasta la remoción de funcionarios del plantel (Mertens, 2007).

¹⁸⁷ Datos de la SEP “Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras Ciclo Escolar 2006-2007”.

¹⁸⁸ Los CECATI pertenecen a la federación y los ICAT a los estados. Los primeros suman actualmente 198 instituciones y su crecimiento se ha estabilizado, mientras que los ICAT son más de 200 y se encuentran en una tendencia creciente.

diferentes niveles de la educación formal, con lo cual se convierten en una alternativa para aquella población excluida del sistema educativo general¹⁸⁹. Los cursos tienen una duración aproximada de tres meses y no cuentan con articulaciones que permitan continuar los estudios en niveles superiores o en el sistema educativo general. No todos los cursos están basados en normas de competencia laboral, aunque esto sí sucede en los de mayor demanda.

Finalmente, entre los servicios de los CECATI debe destacarse el sistema de *Reconocimiento Oficial de la Competencia Laboral (ROCO)*, que permite evaluar y certificar conocimientos, destrezas y habilidades, independientemente de la forma en que fueron adquiridos. En cuanto a la cobertura de este tipo de educación, la capacitación para el trabajo en el marco del sistema educativo con reconocimiento oficial alcanzaba en 2007 una matrícula de 280.000 alumnos (INNE, 2007),

La denominada “formación en el trabajo” también está incluida en la oferta de formación profesional. En el caso de México es ofrecida mayormente por el sector privado, a través de diferentes modalidades, y es financiada principalmente por las propias empresas. En relación con las iniciativas públicas por estructurar acciones permanentes de capacitación, el análisis debe remitirse al sistema creado por la *Ley Federal de Trabajo* de 1978, un intento de organizar un “verdadero sistema de formación, partiendo del nivel de la empresa, pasando por la rama de actividad y la región hasta llegar a la escala nacional” (Mertens, 2001:142).

La organización del sistema responde a una propuesta política de descentralización de las decisiones de capacitación e implica para las empresas la definición de un *Plan de Capacitación y Adiestramiento*. Los planes deben impactar en todos los trabajadores, tienen una vigencia de uno a cuatro años, y deben ser registrados ante la STPS, brindando información sobre los actores involucrados en la provisión de capacitación y sobre las áreas o temáticas cubiertas¹⁹⁰.

El sistema cuenta con diferentes niveles e instituciones, entre ellas las *Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento*, integrada en cada empresa por representantes paritarios y con la atribución de vigilar la implementación del Plan de Capacitación¹⁹¹. En los últimos años, el registro de las acciones de capacitación de las empresas se ha constituido en un trámite formal, donde la STPS no ocupa un rol destacado en la regulación o en la orientación de la capacitación¹⁹². Este tipo de capacitación, entendida como aquella que financian en forma directa las empresas, beneficia mayormente a trabajadores de empresas grandes. Según los registros del periodo 1978-2003, el 71% de las constancias de capacitación otorgadas correspondía a empresas con más de 250 trabajadores, mientras sólo un 1,5% correspondía a empresas con menos de 15 trabajadores (Pieck, 2004).

El sistema creado por la Ley Federal del Trabajo pronto mostró sus limitaciones en cuanto a cobertura y pertinencia de la formación (Mertens, 2007), por lo cual comenzaron a implementarse

¹⁸⁹ La población que asiste a estos programas se ubica mayormente en el rango de edad de 15 a 24 años y en general tienen escolaridad secundaria, a pesar que éste no sea un requisito de los cursos (Pieck, 2004).

¹⁹⁰ Antes de esta Ley Federal de Trabajo, hubo en México algunos ensayos de instituciones de formación por sector, con las características generales de este modelo de capacitación. Ejemplos son el ICIC en el sector de la construcción, el ICIA en la industria azucarera y el CATEX en la industria textil. Algunas de estas instituciones todavía están activas pero han reducido su cobertura.

¹⁹¹ Asimismo, se conforman Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, de carácter fuertemente participativo, estatuidos a convocatoria de la STPS a nivel de sector o actividad; y Consejos Consultivos de Capacitación y Adiestramiento (estatal y nacional), que son órganos de naturaleza asesora de la STPS. Las funciones de las Comisiones Mixtas también incluye la autenticación de las constancias de capacitación otorgadas, o bien emitirlas cuando la capacitación se realiza al interior de la empresa.

¹⁹² Algunas estimaciones identifican un cumplimiento del 50% en la obligación del registro de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento (Pieck, 2004).

programas públicos de formación dirigidos a poblaciones o grupos específicos. En esta línea, se incluyen programas como el CIMO (*Calidad Integral y Modernización*), el PAC (*Programa de Apoyo a la Capacitación*) y el más reciente PAP (*Programa de Apoyo a la Productividad*)¹⁹³. El común denominador de estas iniciativas es el objetivo de fortalecer la competitividad de las pequeñas y medianas empresas a través de la capacitación de sus trabajadores, entre otras acciones.

CIMO fue creado en la segunda mitad de la década del 80 para apoyar a las pequeñas y medianas empresas del sector industrial. El programa tenía un doble objetivo: la formación de los trabajadores y el fortalecimiento del mercado de capacitación. Una de las aciertos del CIMO fue colocar la definición del contenido de la capacitación en responsabilidad de los empresarios, que hasta ese momento había estado tradicionalmente definida por la oferta. Para ello, el programa se implementó a través de las cámaras empresarias, logrando así una importante apropiación del programa por el sector. La segunda característica destacada del CIMO fue que la capacitación se pensó como un componente de una estrategia global de mejora.

Entre las críticas al Programa, se le objetó que los apoyos no llegaban a la población objetivo, beneficiando incluso a empresas no registradas, y la falta de requisitos para la contratación de instructores, que atentaba contra la calidad de la oferta de capacitación (Pieck, 2004).

El PAC estuvo vigente entre 2002 y 2008¹⁹⁴. Al igual que en CIMO su unidad de atención era la empresa en su totalidad y no sólo el trabajador. La modificación más importante del programa respecto de su antecesor fue la concentración en el otorgamiento de subsidios para acciones de capacitación, apoyo que recién en 2008 fue complementado con asesorías técnicas a las empresas (UAM, 2008). Los recursos eran asignados a partir de las solicitudes realizadas por las empresas y en todos los casos se contemplaban mecanismos de cofinanciamiento, es decir, los recursos aportados financiaban un porcentaje del costo de la capacitación. La cobertura anual del programa entre el segundo semestre de 2007 y el primero de 2008 fue de 189.579 trabajadores de 24.309 empresas (STPS, 2008).

El PAC evidenció durante su vigencia algunos problemas. Uno de ellos fue la mala focalización para producir el impacto esperado, ya que el programa había concentrado su objetivo en la capacitación de personas, sin atender su fin último que era la competitividad de las empresas. Se había producido también una cooptación de los oferentes de formación que intermedian entre las empresas y el programa, por lo cual éste había perdido protagonismo para la definición estratégica del tipo de formación que financiaba. Finalmente, la capacidad operativa del programa se había debilitado, tanto los recursos humanos como la infraestructura y equipamiento.

Durante el 2008 el programa estuvo sujeto a revisión para corregir los problemas mencionados, y sobre su base fue diseñado el Programa de Apoyo a la Productividad que comenzó a implementarse en 2009¹⁹⁵.

c) Programas destinados a la población joven

En México no existe actualmente un programa de capacitación y empleo destinado exclusivamente a los jóvenes, como en el resto de los países analizados. En su lugar, cuenta con un

¹⁹³ La denominación original de CIMO era el Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra.

¹⁹⁴ El PAC contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo desde su inicio y hasta 2006. Previamente el BID había apoyado también el programa CIMO (1997-2002), que originalmente tuvo financiamiento del Banco Mundial (1987-1996).

¹⁹⁵ En vista de este nuevo programa algunas modificaciones ya se realizaron sobre el PAC, por ejemplo se cambió la distribución de sus recursos reorientando desde las empresas familiares a las pequeñas y medianas del sector formal.

programa público de formación destinado a la población desempleada denominado BECATE¹⁹⁶. Éste pertenece a la STPS y forma parte del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), constituido por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁹⁷.

BECATE consiste en un programa de becas que alienta la inserción laboral de las personas mediante el fortalecimiento de su empleabilidad, a través de la combinación de una etapa formativa de corta duración y otra de práctica laboral. El programa está dirigido a personas mayores de 16 años que se encuentren en situación de desempleo o subempleo. Si bien no está enfocado exclusivamente a la población joven, esta representa el 60% de las personas atendidas (OIT, 2007d).

BECATE presenta cinco modalidades: mixta, práctica laboral, autoempleo, productiva y vales de capacitación. Las dos primeras modalidades son las más importantes, ocupan en conjunto aproximadamente el 70% del presupuesto del Programa. La modalidad de práctica laboral privilegia la atención de jóvenes, entre 16 y 30 años, aunque no excluye al resto de la población.

El esquema general del programa es una capacitación de uno a tres meses, durante los cuales los beneficiarios reciben una beca que alcanza un máximo de tres salarios mínimos¹⁹⁸. En el caso de la modalidad mixta, la empresa se compromete a una contratación posterior de por lo menos el 70% de los aspirantes. En la categoría de práctica laboral no existe una instancia formal de capacitación, se basa, en cambio, en el aprendizaje en el propio lugar de trabajo durante el cual el beneficiario recibe la beca¹⁹⁹. La asignación del programa se realiza a través de las oficinas del *Servicio Nacional de Empleo* en los estados.

BECATE, al igual que sus antecedentes SISCAT y PROBECAT, ha sido evaluado en reiteradas oportunidades, habiéndose identificado en las evaluaciones externas más recientes un impacto positivo en los ingresos y la empleabilidad (duración de la búsqueda de empleo o probabilidad de estar empleado), aunque este impacto varía según atributos personales y modalidad de atención (UAM, 2008b). Según datos del Informe de Labores de la STPS (2008), BECATE había capacitado en 2007 a 150.184 personas, con un índice de colocación posterior de 75%.

d) Otros programas de formación

El mapa de la formación en México se compone de una amplia variedad de instituciones que ofrecen programas o cursos de formación para el trabajo. En el ámbito público, junto a los programas de la SEP y la STPS se destaca el *INCA Rural*, que actúa sobre el universo de productores rurales²⁰⁰. Además existen organizaciones ligadas al sector productivo bajo el formato de institutos de capacitación sectoriales, como el *Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC)*. También es interesante el proyecto *SIMAPRO (Sistema de Medición y Avance de la Productividad)*, que está enfocado en el aprendizaje informal y se ha implementado en México en

¹⁹⁶ El programa es la continuación del Sistema de Capacitación para el Trabajo (SISCAT), que a su vez continuaba las acciones del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT).

¹⁹⁷ Dentro del PAE, Becate es el subprograma con mayor componente de capacitación. Otro subprograma que también incluye capacitación es Movilidad Laboral Interna, que apoya la migración de trabajadores estacionales.

¹⁹⁸ Además de la beca el Programa ofrece seguro contra accidentes y servicio médico básico.

¹⁹⁹ En general, la modalidad mixta es más utilizada por empresas grandes y medianas, mientras que la modalidad de práctica laboral es utilizada por el universo de pequeñas empresas y microempresas (OIT, 2007d).

²⁰⁰ El INCA Rural tiene una estrategia de formación en cascada, la institución forma a "formadores", que a su vez forman a los "profesionistas", quienes finalmente tienen a su cargo proyectos productivos de desarrollo empresarial, mediante los cuales ofrecen apoyo a los productores.

la industria azucarera²⁰¹. Finalmente, un diverso grupo de organizaciones sociales brinda servicios de formación, siendo los dos ámbitos más difundidos las ligadas al trabajo social y el desarrollo empresarial, por ejemplo la *Fundación ProEmpleo*.

La Fundación ProEmpleo fue creada en el año 1995 por un conjunto de grandes empresas mexicanas. Sus programas apuntan a desarrollar capacidades empresariales en la población destinataria. A través de diferentes modalidades, trabaja con personas que quieren desarrollar un emprendimiento y también con aquellas que ya poseen una microempresa y quieren fortalecerla. El perfil de la demanda de los servicios de ProEmpleo es heterogénea, la franja etárea parte de los 18 años y últimamente ha crecido el porcentaje de jóvenes²⁰² (OIT, 2007d).

Cuadro N°17: El mapa de la formación para el trabajo en México

Tipo de formación y población destinataria			Instituciones de formación
Formación inicial de jóvenes	Educación formal	Nivel medio	- Educación Básica Secundaria Técnica - Educación Media Superior: DEGECyTM, DGETA, DGETI, CONALEP y CECyTES
		Educación superior	- Universidades Tecnológicas (Técnico Superior) - Institutos Tecnológicos y Universidades (Licenciaturas)
	Educación no formal	Capacitación	- CECATI/ICAT (DGCFT) - Instituciones educativas no formales - Organizaciones de la sociedad civil
Formación para trabajadores	Trabajadores activos	Grandes empresas	- Empresas - Instituciones sectoriales de formación: ICIC (Construcción), CAPEX (Textil) - Proyecto SIMAPRO (Ind. Azucarera)
		Empresas medianas y pequeñas	- Instituciones sectoriales de formación: ICIC, CAPEX - Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)
		Sector informal	- INCA Rural - Organizaciones de la sociedad civil (Ej.: Fundación Pro-Empleo)
	Trabajadores desempleados		- BECATE

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

El sistema de competencias laborales

En el año 1995, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social iniciaron, junto a representantes del sector empresario y de los trabajadores, el *Proyecto de*

²⁰¹ El proyecto está orientado a mejorar los procesos y las condiciones de trabajo, a partir de una medición sistemática de indicadores de eficiencia y la reflexión sobre los resultados, con el fin de generar propuestas de mejora consensuadas.

²⁰² La Fundación ha desarrollado un programa básico, denominado “Inicie o mejore su empresa”, de cuatro semanas de duración y una carga horaria total de 80 horas, donde aborda diferentes dimensiones críticas para el sector de las pequeñas y micro empresas. El curso cuenta con reconocimiento de la Secretaría de Educación desde 2004. Al finalizar el curso se espera que los alumnos estén en condiciones de elaborar un “plan de negocios”, y para concretarlo pueden seguir recibiendo asesoría y acompañamiento de la Fundación a través de dos modalidades: la Incubadora de Empresas y el Centro de Desarrollo Empresarial. Los servicios de la Fundación son financiados con aportes de la Secretaría de Economía, a través del Fondo PyME, y con recursos propios. Los beneficiarios pagan una porción menor de los costos (un poco menos del 10% en el caso de los cursos y el 5% en el caso de la incubación de empresas) con el objetivo de asegurar el compromiso y la apropiación de las actividades.

Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC). El proyecto contaba con el apoyo financiero del Banco Mundial y tenía como objetivo sentar las bases para reestructurar la oferta de formación técnica, con el fin último de elevar la calidad y pertinencia de los programas²⁰³. El proyecto aspiraba a organizar un sistema de formación y capacitación orientado a resultados y basado en normas de competencia laboral. Asimismo, el proyecto pretendía modernizar los mercados laborales, a través de un sistema de información que muestre las competencias que portan los trabajadores. Quizás el mayor desafío del proyecto era convertir la capacitación en un proceso permanente, a lo largo de toda la vida.

La población objetivo definida incluía: la población ocupada, que requiere capacitación permanente; la población desempleada, que requiere actualizar sus competencias para lograr la reinserción laboral; y la población joven, que se encuentra en la etapa de formación. Por otra parte, el proyecto se propuso trabajar con las empresas y los centros educativos.

El proyecto tenía tres componentes: la creación de un Sistema Normalizado de Competencias Laborales, la transformación de la oferta de formación hacia una educación basada en competencias y el estímulo a la demanda de capacitación y certificación de competencias laborales. Estos tres componentes correspondían a diferentes instituciones: el primero se apoyaba en el *Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER)*, el segundo era responsabilidad de la SEP y el tercero se implementaba a través de programas de la STPS.

En este esquema institucional, CONOCER no tenía superioridad con ninguno de los otros dos actores, por el contrario, la SEP y la STPS coordinaban el trabajo de CONOCER. La figura institucional del Consejo era la de un fideicomiso público sin carácter de entidad paraestatal, de conformación tripartita, donde el Secretario de Trabajo y Previsión Social era el presidente del Consejo, con lo cual tenía a su cargo la responsabilidad política y de conducción, y el Secretario de Educación coordinaba la ejecución, con lo cual tenía el poder administrativo y financiero. Otros organismos estatales, el sector productivo y los trabajadores también tenían representación en el Consejo.

Las funciones de CONOCER están relacionadas a la regulación de dos procesos: la normalización y la certificación de competencias laborales. El primero de estos procesos se organiza a través de *Comités de Normalización*, formados en cada sector por las empresas más importantes e instituciones relacionadas²⁰⁴. La función de aprobación de las normas corresponde al *Comité Técnico* de CONOCER. Una vez aprobadas y publicadas las normas son nacionales y su utilización es libre²⁰⁵. La normalización se construyó a demanda, es decir que el trabajo se orientó hacia aquellos sectores que demostraban interés por definir y utilizar normas de competencia laboral.

El segundo proceso, la certificación, cuenta con una estructura de cuatro niveles: 1) CONOCER acredita a los *Organismos Certificadores*, 2) los organismos certificadores acreditan los *Centros de Evaluación*, 3) Los Centros de Evaluación acreditan a los evaluadores, y 4) los evaluadores

²⁰³ Entre los antecedentes del sistema de competencias laborales deben destacarse la creación, en agosto 1995, del Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CNCCL) en el marco de un proyecto financiado por Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo BIRF 3805-ME). El BID también jugó un rol estratégico en las experiencias iniciales de elaboración de normas y certificación, a través de un proyecto FOMIN (Proyecto Piloto de Normalización y Certificación de Competencia Laboral), mediante el cual se realizaron experiencias en 13 sectores entre 1997 y 2001.

²⁰⁴ Al momento de la convocatoria y la constitución de los comités se da participación a la SEP, los estados y los sindicatos, pero en todos los casos es voluntaria. En la práctica el Consejo es el líder del Comité, ya que participa con voz y voto, y los comités cuentan con el apoyo técnico de los consultores de CONOCER.

²⁰⁵ Los Comités pueden seguir funcionando luego de que las normas son aprobadas, con el objeto de desarrollar nuevas normas o llevar adelante un ejercicio de actualización continua.

independientes realizan el proceso de evaluación de los trabajadores. La evaluación se realiza en función del instrumento definido por el correspondiente Comité y CONOCER expide los certificados junto al organismo certificador²⁰⁶.

Uno de los problemas que se adjudican a CONOCER fue no resistir la presión por mostrar resultados, que lo llevó a otorgar demasiada importancia a ciertos objetivos cuantitativos, como el número de normas elaboradas o de trabajadores certificados. Así, CONOCER promovió en algunos casos la constitución de grupos de trabajo y la elaboración de normas (actualmente cuenta con aproximadamente 630 normas) en sectores que luego no se apropiaban de estos instrumentos. Adicionalmente, se ha criticado a CONOCER por no haber trabajado con los sectores estratégicos de la economía mexicana, a excepción de los casos del turismo, el comercio y la construcción.

Un segundo problema fue la coordinación de tiempos en el marco del PMETyC. CONOCER tuvo una demora inicial en producir normas de competencia laboral, mientras que a las instituciones educativas se les solicitaba modificaciones curriculares para ajustarse a una oferta basada en normas. La solución encontrada fue que las instituciones generen sus propias normas, y esto provocó luego dificultades en el proceso de homologación de las normas de competencia laboral del CONOCER con las normas institucionales. Finalmente, algunas prácticas de CONOCER en cuanto al manejo de los recursos también fueron criticadas, entre ellas la política de subsidios a los organismos certificadores y el gasto en infraestructura de la institución.

Las críticas que recibía CONOCER, sumadas al cambio de gobierno, provocaron su discontinuidad institucional, que tuvo como punto de quiebre el año 2004, cuando se modificó su estructura legal transformándose en una entidad paraestatal dependiente de la SEP. El CONOCER continúa activo aunque su trabajo se ha visto reducido. En la primera etapa, hasta 2003, se habían certificado aproximadamente 250.000 trabajadores, mientras que con posterioridad a ese año se llevan certificados 50.000 nuevos trabajadores.

A partir del 2005 se implementa en México el *Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM)*, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que incluye al CONOCER como una de las instituciones ejecutoras. El PROFORHCOM tiene previsto ejecutarse en dos fases, habiendo estado la primera enfocada a la oferta educativa. El fortalecimiento del CONOCER y el sistema de competencias laborales están previstos para la segunda fase.

La situación actual es una imagen de desarticulación, las instituciones y los programas existen, pero se requiere una política de formación para el trabajo que permita una integración de las diferentes iniciativas.

El financiamiento

El esquema general de financiamiento de la formación para el trabajo en México es simple, no se han desarrollado en el país las modalidades de financiamiento habituales en el resto de la región, como los recursos parafiscales provenientes de un impuesto a la nómina salarial de las empresas o los estímulos fiscales al sector privado para financiar acciones de formación o capacitación²⁰⁷. En este sentido, las fuentes principales de financiamiento son el presupuesto público y la inversión del sector privado, ya sea esta realizada por las empresas o por los trabajadores.

²⁰⁶ La tercerización de la instancia de certificación tiene como objetivo dotar de transparencia al sistema.

²⁰⁷ En los años 60 se creó el ARMO (Adiestramiento Rápido de Mano de Obra) con características similares a los IFP de la región, pero fue disuelto en la década del 80.

Las acciones del Estado, a través del presupuesto público, se orientan principalmente a las instancias de formación inicial (el sistema educativo formal y la oferta de capacitación) y la atención de grupos críticos, como los desempleados y las micro y pequeñas empresas. Dentro del sistema escolar, el fenómeno que ha tenido relevancia en el periodo reciente fue el proceso de descentralización de los servicios educativos hacia los gobiernos estatales, lo que ha implicado otro rol de la instancia local y nuevos esquemas de financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno, en este caso la SEP y los Estados de la República.

Respecto de los programas públicos de formación, como el PAP o BECATE, una característica central es la modalidad del financiamiento compartido, es decir que el sector privado asume una parte del costo de la formación. Los esquemas de financiamiento varían según los programas y modalidades, y también según las características de las empresas, pero siempre prevén el aporte privado en recursos materiales (infraestructura, materiales de capacitación, etc.) o financieros.

Fuera del financiamiento público, existe un amplio universo de instituciones privadas de capacitación que ofrecen opciones de formación inicial, especialmente en las áreas de servicios. En este caso el costo de la formación recae principalmente en los alumnos a través del pago de la matrícula. En los niveles educativos superiores del sistema escolar parte del costo también es transferido a los alumnos, pero en este caso el financiamiento es mixto.

Por otro lado, la formación de trabajadores activos también es financiada fundamentalmente por recursos privados. Según datos de Mertens (2007) la formación en el trabajo a cargo de las empresas se expandió en los años 90, principalmente en el sector manufacturero. Asimismo, en relación con el comportamiento de las empresas, identifica como tendencia el crecimiento de la contratación de capacitadores externos, fundamentalmente instituciones privadas especializadas en capacitación, asociaciones o gremios del sector y consultores privados.

Respecto de la regulación de los contratos de aprendizaje, en México existía esta fórmula de contratación desde el año 1931 pero fue disuelta en 1970, el nuevo esquema de relaciones laborales instaurado por la Ley Federal del Trabajo obligaba a las empresas a ofrecer formación profesional a sus trabajadores. Recientemente, en el año 2007 se creó el programa de Primer Empleo, como un mecanismo de devolución de aportes patronales para incentivar la contratación de nuevos trabajadores y la formalización del trabajo no registrado.

El Programa Primer Empleo es administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y tiene por objetivo la generación de empleos permanentes y la formalización de las empresas. Consiste en un subsidio de hasta el 100% de la cuota obrero patronal de seguridad social que corresponde a los empleadores, durante el primer año de contratación del trabajador²⁰⁸. El programa no está formalmente dirigido a la población joven, pero dadas las características de la propuesta, los trabajadores jóvenes representan un porcentaje importante del total. En cuanto al tamaño de las empresas, la mayor cantidad son PyMES, aunque en relación a la cantidad de trabajadores la participación más importante es de las empresas grandes²⁰⁹.

La legislación

El sistema educativo mexicano es regulado por la Ley General de Educación de 1993. Esta norma reglamenta la educación que imparten el Estado Federal, las entidades federativas, los

²⁰⁸ El subsidio se paga a partir del cuarto mes de registrado el trabajador.

²⁰⁹ El uso de la herramienta también es diferente, mientras las PyMES tienden a utilizarlo en la generación de nuevo empleo, las grandes empresas lo utilizan para formalizar su nómina.

municipios, los organismos descentralizados y los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

La ley establece los tipos y modalidades de educación. En el caso de la educación media superior, define las modalidades de “bachillerato” y la “educación profesional”, mientras que en la educación superior establece los niveles de licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado. Un punto importante de la Ley General de Educación es la posibilidad que brinda a la autoridad educativa de establecer procedimientos para expedir certificados, constancias o títulos, que correspondan a distintos niveles educativos, a quienes acrediten conocimientos terminales adquiridos de manera autodidacta o por la experiencia laboral.

La Ley también incluye disposiciones sobre la formación para el trabajo, definida en este caso como la “adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificado” (Art. 45). En este ámbito la Ley nuevamente contempla la posibilidad de acreditar aprendizajes, intermedios o terminales, con independencia del lugar donde fueron adquiridos, para lo cual propone un “régimen de certificación”.

En relación con las políticas educativas, también tiene trascendencia el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 de la SEP, que articula sus objetivos con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En materia de formación para el trabajo, el objetivo 5 del Plan propone “Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral”. Con tal fin se propone una serie de acciones que se resumen en metas: aumentar la cantidad de personas formadas en los centros de formación para el trabajo, tanto en la modalidad presencial como la educación a distancia, promover los cursos de formación basados en competencias e intensificar el contacto de los alumnos con el sector productivo, a través de pasantías.

Fuera del sistema educativo, una norma fundamental para la formación profesional en México es la Ley Federal de Trabajo de 1978, que define de interés social, promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. Esta ley establece el comentado sistema de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, estableciendo que es un derecho del trabajador recibir capacitación o adiestramiento en su trabajo en orden de aumentar su nivel de productividad. La ley establece, para las instituciones que ofrezcan capacitación a las empresas, la obligatoriedad de ser autorizadas y registradas por la STPS. El objetivo de este registro es comprobar la profesionalidad y pertinencia de quienes capacitarán o adiestrarán a los trabajadores.

La Ley Federal de Trabajo también creó el *Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento*, que constituye el marco jurídico del Servicio Nacional de Empleo (SNE).

En materia de promoción de empleo, una normativa reciente es el Decreto Presidencial del 23 de enero de 2007, que creó el Programa Primer Empleo, ya analizado en el apartado de financiamiento²¹⁰.

Los sistemas de información

En el sector educativo existe cierta tradición en sistemas de información administrativos y estadísticos, la particularidad en México es que cada una de las dependencias que administran y regulan los diferentes tipos de ofertas educativas cuenta con sus propios registros, que luego son

²¹⁰ El programa fue luego reformulado luego por el Decreto Presidencial del 17 de diciembre de 2007.

consolidados por la SEP. A la multiplicidad de dependencias nacionales se agregan los diferentes niveles de gobierno que ofrecen servicios educativos.

En este sentido, los gobiernos locales y cada una de las dependencias nacionales a cargo de la oferta de formación para el trabajo cuentan con registros de instituciones y planteles, y con información estadística de alumnos y trayectorias educativas. La SEP realiza la consolidación a través del *Sistema Nacional de Información Educativa (SNIE)*, que cuenta con un directorio nacional de escuelas, un sistema de información geográfico para la planeación educativa (GeoSep), y un conjunto de estadísticas educativas, indicadores y proyecciones de los servicios que conforman el sistema educativo mexicano, con diferentes niveles de apertura y desagregación²¹¹.

En lo concerniente a la capacitación de trabajadores, uno de los problemas de información en México es la existencia de diferentes registros de instituciones de capacitación. Tanto la Dirección General de Capacitación como los programas en la órbita de la Subsecretaría de Empleo y Política Laboral, ambos de la STPS, administran sus propios sistemas de información. En el caso de los trabajadores capacitados, a pesar de tener vigencia el Sistema de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, en la actualidad no se cuenta con información confiable sobre esta dimensión.

En relación con los sistemas orientados al mercado laboral, en primer lugar se encuentra el *Servicio Nacional de Empleo (SNE)*, una institución pública nacional que desde 1978 atiende problemas de desempleo y subempleo en forma gratuita y personalizada. El SNE es coordinado por la STPS e implementado por las entidades federativas (tiene 147 oficinas: 33 centrales y 114 unidades operativas). Entre sus servicios cuenta con sistemas de información, vinculación y orientación ocupacional, que materializa a través de bolsas de trabajo, ferias de empleo, centros de intermediación laboral, periódicos y boletines. El SNE ha creado el *Portal del Empleo*, donde brinda información sobre oferta de empleo, búsqueda de candidatos, oferta de capacitación, orientación laboral (tipos de carreras, demanda de trabajo por sector, perfil ocupacional, etc.), estadísticas e indicadores del mercado de trabajo²¹².

También en el marco de la STPS, funciona el *Observatorio Laboral*, un servicio público de información en línea sobre las características y el comportamiento de las ocupaciones y las profesiones más representativas en México. Allí se presenta indicadores de ocupación y empleo para carreras profesionales, carreras de Universidades Tecnológicas y carreras técnicas de nivel medio superior. La información se actualiza trimestralmente, conforme a los resultados de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)* y, en forma anual, con base a los registros administrativos de la Bolsa de Trabajo. El servicio está orientado tanto a estudiantes, con información de carreras de nivel profesional, técnico superior y técnico de nivel medio superior, como a trabajadores, brindando información sobre ocupaciones y capacitación. El portal también incluye información específica de los estados federales²¹³.

Perú

La oferta de formación para el trabajo

Una característica de la oferta de formación para el trabajo en Perú es su grado de desarticulación. No es posible hablar de un sistema de formación para el trabajo más bien existe un

²¹¹ www.snie.sep.gob.mx

²¹² www.empleo.gob.mx

²¹³ www.observatoriolaboral.gob.mx

amplio conjunto de proveedores y un importante número de programas formales e informales que ofrecen formación y capacitación en diferentes niveles, aunque con escasa interconexión (Jaramillo et al, 2007; Chalcatana, 2006).

Como sucede en otros países de la región, existen instituciones del sector público y privado que tienen un rol protagónico en la oferta de formación para el trabajo, junto un diverso conjunto de organizaciones menores que especializan su oferta o la focalizan en grupos poblacionales específicos. Las instituciones más relevantes en Perú son el *Ministerio de Educación*, el *Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)* y los servicios sectoriales de capacitación.

a) Educación formal

El sistema educativo formal es regulado por el Ministerio de Educación. Hasta el año 2003, existían colegios de variante técnica (CSVTE) en la educación secundaria, aunque no otorgaban certificaciones específicas a sus alumnos. Este nivel actualmente no cuenta con una modalidad técnica. En su lugar, los contenidos de la capacitación para el trabajo, dentro del sistema peruano, forman parte de la formación de todos los estudiantes.

El nivel superior si cuenta con programas de formación técnica, ofrecidos por los *Institutos Superiores Tecnológicos (IST)*²¹⁴. Las titulaciones a las que un alumno puede acceder son: *técnico* (2 años), *profesional técnico* (3 años) y *profesional* (4 a 5 años). El Ministerio de Educación viene desarrollando un proceso de revalidación de los IST que ha logrado una importante cobertura. Esta revalidación se basa en tres dimensiones institucionales: infraestructura, equipamiento y titulación de los docentes²¹⁵.

b) Formación profesional

El Ministerio de Educación también regula la educación no formal, donde se destaca la modalidad de formación continua. Esta educación tiene una orientación técnico-productiva, se desarrolla por fuera de la organización graduada y cuenta con una organización modular. Los programas son ofrecidos por los *Centros de Entrenamiento Ocupacional (CEO)*, los cuales se encuentran en un proceso de transición hacia un nuevo modelo, en el que pasan a denominarse *Centros de Entrenamiento Tecnológico-Productivo (CETPRO)*²¹⁶. En estos últimos, los cursos están organizados en dos ciclos: uno básico, que propone una oferta modular, y un segundo ciclo compuesto por un itinerario formativo en una especialidad. La certificación corresponde a cada módulo y el alumno obtiene el título de *técnico*. La nueva organización modular contaba al año 2007 con 7.000 egresados en 143 instituciones de todo el país (Jaramillo et al, 2007).

El Ministerio de Educación también lleva adelante dos iniciativas interesantes en relación a la formación para el trabajo de jóvenes, en convenio con el MTPE y el apoyo de instituciones internacionales. La primera es el *Programa de Capacitación Laboral*, junto al Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB) y la Cooperación Suiza, que comprende acciones de capacitación laboral, información laboral y colocación. La segunda es el *Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú (APROLAB)*, con la Comunidad Europea, que

²¹⁴ También puede mencionarse aquí los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) que, junto a los IST, constituyen Institutos de Educación Superior (IES).

²¹⁵ Al 2007 se habían revalidado el 50% de los institutos (Jaramillo et al, 2007).

²¹⁶ El proceso de reconversión se inició en 2005, con la finalidad de resaltar en los CEOs su función de espacios generadores de valor a partir del desarrollo de proyectos productivos. Tanto los CEOs como los CETPROs no tienen requisitos educativos previos en sus programas.

intenta modificar el enfoque de la formación profesional mediante la promoción de alianzas entre instituciones de formación, empresas, gobiernos locales y sociedad civil.

Por su parte, los servicios sectoriales de capacitación cumplen un rol destacado tanto en la oferta de capacitación (cursos cortos de formación profesional) como en la oferta de formación postsecundaria. Existen servicios para el sector industrial, el *Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)*; para el sector de la construcción, el *Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO)*; para el sector de las telecomunicaciones, el *Instituto Nacional de Investigación y Capacitación en Telecomunicaciones (INICTEL)*; y para el sector turismo, el *Centro de Formación de Turismo (CENFOTUR)*.

La estructura institucional del SENATI es la que más se asemeja al formato IFP difundido en la región, en cuanto fue promovido en 1961 por el sector empresario; tiene personería jurídica de derecho público con autonomía técnica, pedagógica, administrativa y económica; y es financiado por un impuesto específico sobre la nómina salarial de las empresas del sector industrial. El resto de las instituciones mencionadas fueron impulsadas en la década del 70 por el sector público, tienen el formato jurídico de organismos públicos descentralizados y están adscriptos al Ministerio de Injerencia en su sector productivo, aunque en sus órganos de gobierno cuentan con participación del sector empresario y en algunos casos de los trabajadores (ITACAB/CAPLAB, 2007).

Finalmente, el MTPE desarrolla programas de capacitación. En los últimos años, el Ministerio ha reasumido una función articuladora y concertadora de los diversos intereses y propuestas de los actores sociales vinculados a la formación profesional en el país, considerando la formación profesional como un factor estratégico de la política activa de empleo (ME/MTPE/CAPLAB, 2007).

Dentro del MTPE, la *Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional* lleva adelante la política nacional de formación. Entre sus funciones está la regulación y control de los convenios de modalidades formativas laborales. Estas modalidades han sido incorporadas por la Ley N° 25.518 de 2005 y tienen por objetivo promocionar la articulación entre la oferta formativa y la demanda del mercado de trabajo. A través de las diversas modalidades reguladas, las empresas celebran convenios con los jóvenes y los centros de formación profesional para llevar adelante experiencias teóricas prácticas de aprendizaje²¹⁷. En 2007 se celebraron 54.509 convenios de modalidades formativas laborales en todo el país, de los cuales aproximadamente un 45% correspondieron a la modalidad de *aprendizaje con predominio en el centro de formación profesional (práctica pre-profesional)*, un 37% a la modalidad de *práctica profesional* y un 16% a la modalidad de *capacitación laboral juvenil*²¹⁸.

c) Programas destinados a la población joven

Entre las acciones destinadas a los jóvenes, sin dudas la más importante es el *Programa de Capacitación Laboral Juvenil – Projoven*, que lleva adelante el MTPE. El programa se implementa desde 1996 y corresponde al formato de “programa joven” difundido ampliamente en la región. Consiste en un proceso de formación de seis meses, con una instancia de capacitación en oficios y otra de práctica laboral, destinado a jóvenes de 16 a 24 años en situación de vulnerabilidad social, con escasa o nula experiencia laboral, con el objetivo de fortalecer su empleabilidad y promover su

²¹⁷ Ver detalle de modalidades en el apartado dedicado a la normativa.

²¹⁸ Datos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Memoria 2007.

inserción laboral. El programa tiene una amplia cobertura, se implementa a nivel nacional, en 12 ciudades, y desde su creación ha capacitado aproximadamente a 42.000 jóvenes²¹⁹.

El programa se ejecuta a través de entidades educativas (*ECAP*) que ofrecen capacitación y entrenamiento laboral en ocupaciones de calificación inicial (básico-operativo), pudiendo ser: Centros de Educación Ocupacional, Centros de Formación Sectorial, Institutos Superiores Tecnológicos, Institutos Superiores Pedagógicos, universidades, ONG, empresas, gremios o asociaciones. Deben estar incluidas en el *Registro de Entidades de Capacitación (RECAP)* de Projoven, para lo cual es necesario que cumplan algunos requisitos mínimos: contar con experiencia en capacitación laboral, estar legalmente constituida y en funcionamiento, contar con una sede operativa y no estar impedida de contratar con el Estado.

Ñopo et al (2004) evaluaron la sexta convocatoria del programa y encontraron un impacto positivo del 6% en el empleo del grupo objetivo con respecto al grupo control, y 18% en los ingresos. Otros resultados fueron una mayor formalidad del empleo y una disminución en la segregación por género. Las evaluaciones realizadas desde el programa, Projoven (2001 y 2005) encontraron resultados también positivos, aunque en la última convocatoria analizada, la décima, los resultados fueron bajos: un impacto del 3,4% en la inserción laboral.

Otra de las acciones de la cartera de trabajo destinada a los jóvenes es la oferta de los *Centros de Formación Profesional (CENFORP)*. Los CENFORPs son instituciones de formación que proporcionan capacidad práctica y actitudes necesarias para el trabajo en un conjunto de ocupaciones a poblaciones vulnerables, especialmente jóvenes y personas con discapacidad. Actualmente funcionan tres centros, su oferta en general no forma parte del sistema educativo nacional y los programas son definidos localmente de acuerdo a las necesidades de formación de la región. En el año 2007 los CENFORPs capacitaron aproximadamente 1.200 personas entre especialidades técnicas y cursos cortos²²⁰.

El sistema de competencias laborales

En Perú aún no se ha desarrollado un sistema nacional de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales. La mencionada desarticulación de la oferta de formación para el trabajo en el país, y una histórica competencia entre las carteras de educación y trabajo para dirigir y administrar la formación profesional, debilitan la posibilidad de desarrollar un sistema nacional que articule las diferentes instancias de formación para el trabajo y permita la acreditación de aprendizajes no formales.

Sin embargo, se han logrado desarrollar algunas iniciativas que contribuyen a sentar las bases para un sistema de estas características. Entre ellas, se destaca un proyecto conjunto del Ministerio de Educación y el MTPE, con apoyo de CAPLAB, que constituyó un intento de definir una estrategia de largo plazo en el campo de la capacitación. El resultado de esta iniciativa fue la publicación del documento titulado "Lineamientos de Políticas de Formación Profesional en el Perú" que fue ratificado por ambos ministerios y formalizado luego en el Decreto Supremo N°021-2006-ED.

Los lineamientos proponen el diseño y desarrollo de un sistema de formación profesional, que incluye: un sistema nacional de acreditación de la oferta, la puesta en vigencia de currículos de

²¹⁹ Información institucional de la página Web del Programa.

²²⁰ Datos de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional (2008) "Informe Anual de los Centros de Formación Profesional 2007".

formación basados en normas de competencia laboral, con un enfoque modular y flexible, y la creación de un marco normativo e institucional que de sustento a la política de formación profesional. El documento también propone la producción y difusión de información, la creación de observatorios laborales y la promoción de programas destinados a las poblaciones vulnerables.

También se ha creado recientemente el *Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)*, que si bien no está dirigido específicamente a la educación técnica, se espera tenga un efecto importante en la calidad de la oferta de este tipo de educación (ITACAB/CAPLAB, 2007). El SINEACE fue creado en 2006 y su reglamentación fue aprobada en 2008²²¹. El Sistema está constituido por el *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES)*, el *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria (CONEAU)*, y el *Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica y Técnico - Productiva (IPEBA)*.

En la órbita del MTPE se conformó el *Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE)*, que constituye una instancia tripartita y deliberativa que entre los años 2001 y 2004 logró consensuar un conjunto de iniciativas estratégicas para el desarrollo de un sistema de formación para el trabajo²²². A nivel experiencias, el MTPE desarrolló un programa de normalización de competencias en el sector confecciones y en el sector turismo. En el último caso, y en parte por el liderazgo de CENFOTUR, la normalización de competencias motivó reformas en los programas curriculares de su oferta de formación.

El financiamiento

El financiamiento de la formación para el trabajo en Perú presenta características similares al financiamiento de estos sistemas en otros países de la región. Buena parte de la oferta es administrada por el sistema público y se financia con recursos presupuestarios. Principalmente el sistema educativo y las acciones del MTPE. Por otra parte, el SENATI cuenta con financiamiento parafiscal, a partir de un impuesto sobre la nómina salarial de los trabajadores del sector industrial. Finalmente, el financiamiento privado tiene su participación a través del aporte de las familias (habitualmente matrículas y recursos) y las empresas en sus acciones de capacitación.

Dos dimensiones relacionadas al financiamiento merecen ser destacadas en el caso peruano: la presencia de incentivos legales para la contratación de jóvenes y las experiencias de cooperación internacional en el financiamiento de proyectos pilotos o iniciativas innovadoras en el campo de la formación para el trabajo.

Los incentivos legales para la contratación pueden ser entendidos como una reducción de los costos en la contratación, con la contrapartida de que los jóvenes reciban formación a través de una instancia práctica. El uso de este tipo de mecanismos históricamente estuvo reducido a las *prácticas pre-profesionales* y *contratos de aprendizaje*. A inicios de la década del 90, con la reforma laboral, se crearon los *convenios de formación laboral juvenil (CFLJ)*, y luego, en 2005, se añadieron las modalidades de *prácticas profesionales* y las *pasantías*. En general todas las modalidades tienen beneficios similares pero menores a los existentes en el régimen laboral general. Los jóvenes tienen derecho a vacaciones y un seguro contra enfermedades y accidentes, pero no cuentan con la compensación por tiempo de servicios (un sistema de aportes para el desempleo) ni la afiliación a pensiones (Chalcatana, 2006).

²²¹ Ley N° 28.740.

²²² Entre ellas, el Diagnóstico de la Formación Profesional en el Perú, la propuesta sobre modalidades formativas, la política de información del mercado laboral, y la política de normalización y certificación de competencias laborales.

El financiamiento proveniente de la cooperación internacional representa una porción menor en el presupuesto público. Sin embargo, ante la rigidez de los gastos de la administración pública, su rol estratégico ha sido clave para el desarrollo de políticas y experiencias de formación profesional (Jaramillo et al, 2007). Entre los actores más importantes de las últimas dos décadas pueden mencionarse: la Unión Europea, (Programa Forte-PE y APROLAB), la cooperación suiza – COSUDE (financia el programa CAPLAB), la cooperación alemana y la cooperación española. Entre los organismos internacionales, se destacan la OIT, que concentra su contribución a través del apoyo técnico al MTPE, y el BID, que entre otros programas ha financiado a Projoven.

La legislación

- **Decreto Supremo 233/84. Ley General de Educación:** retornó a un sistema educativo basado en tres niveles de formación con una vía alternativa de formación profesional en la educación superior. Distingue entre la educación secundaria común y una variante técnica. Creó los Institutos Superiores Tecnológicos y las Escuelas Superiores. Implementó la educación ocupacional como variante dirigida a los alumnos que no culminaron la educación secundaria.
- **Ley N° 27.771 de 2002. Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo:** Establece como una de las finalidades del MTPE, definir políticas y normatividad vinculada con la protección social del trabajo, la formación profesional y la capacitación para el trabajo. Entre sus objetivos, incluye el de garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente entre los grupos vulnerables, como los jóvenes, los discapacitados y las mujeres que trabajan. También establece que las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo son órganos desconcentrados del MTPE, encargadas de desarrollar los planes sectoriales y regionales en materia de trabajo, promoción del empleo y de las micro y pequeñas empresas.
- **Ley N° 28.044 de 2003. Ley General de Educación:** define el sistema educativo nacional, comprendiendo la educación básica y la educación superior. Introduce la educación técnico-productiva como forma educativa orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales. Elimina la variante técnica en la educación secundaria. Define el proceso de reconversión de los CEOs en CETROs.
- **Ley N° 28.340 de 2004. Sistema de Información de Educación para el Trabajo:** tiene por objetivo reunir, unificar y actualizar la información referente a la oferta y demanda educativa profesional universitaria y no universitaria, así como la oferta y demanda laboral en el país.
- **Ley N° 28.518 de 2005. Ley de Modalidades Formativas Laborales:** establece los principios de la formación laboral, que deberá estar centrada en la persona. Define la formación profesional como un derecho al que puedan acceder todas las personas y pondera la necesidad de complementar la experiencia formativa con una experiencia de práctica laboral. Las modalidades formativas se definen como un tipo especial de convenio que relaciona aprendizaje teórico y práctico mediante el desempeño de tareas programadas de capacitación y formación profesional. Las modalidades definidas son: aprendizaje, prácticas profesionales, capacitación laboral juvenil, pasantías y actualización para la reinserción laboral.
- **Decreto Supremo 21/2006-ED. Lineamientos Nacionales de Política de Formación Profesional:** Los lineamientos aprobados están organizados en cuatro ejes de política y estrategias para alcanzarlos. Las políticas se refieren a: a) el fomento, institucionalización y fortalecimiento de los espacios de diálogo social, concertación y negociación entre los actores y otros agentes vinculados a la formación profesional, b) la promoción de la formación profesional desde el nivel

básico hasta el superior, desarrollando competencias laborales y capacidades emprendedoras, que responda a las características y demandas locales, c) la producción y generación de información pertinente, oportuna y de calidad acerca del mercado laboral, y d) la sostenibilidad política, normativa, administrativa, económica, social e institucional de los esfuerzos que se realizan en el campo de la formación profesional y promoción del empleo.

Los sistemas de información

- **ESCALE - Estadística de la Calidad Educativa²²³**: Escale es el sitio web de difusión de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación. Allí se publica información estadística y geográfica de la educación y los documentos de la Unidad. Los relevamientos incluyen la educación técnico-productiva y la educación superior tecnológica. El sitio cuenta con consultas en línea de información estadística e indicadores, un catálogo de instituciones educativas e información cartográfica.
- **Red CIL - PROempleo²²⁴**: es un sistema nacional de información, asesoría para la búsqueda de trabajo e intermediación laboral. Está conformado por el *Servicio Público de Empleo - PROempleo*, que opera el MTPE, y la *Red de Centros de Colocación e Información Laboral (CIL)*, con el concurso de entidades públicas y privadas. El sistema opera de manera descentralizada recogiendo información sobre oportunidades de empleo en las diferentes localidades, mediante los centros, y poniéndola a disposición del público. Sus acciones se orientan a los grupos de población de difícil inserción laboral que se encuentran en situación de desempleo o subempleo.
- **Programa de Estadísticas y Estudios Laborales²²⁵**: es una dependencia de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional. Tiene como objetivos realizar análisis y brindar información sobre las principales variables del mercado de trabajo (empleo e ingresos), utilizando como fuente de información los relevamientos propios del MTPE. Entre sus actividades promueve el Observatorio Socio Laboral.
- **Observatorio Socio Económico y Laboral²²⁶**: tiene por misión ampliar el conocimiento acerca del mercado de trabajo calificado y la demanda de personal técnico en el país. El Observatorio se desarrolla en las regiones, con el apoyo de instituciones locales. Actualmente se encuentra activo en seis regiones: Cajamarca, Cusco, Ica, La Libertad, Lima y Piura. A través del programa se indaga acerca de la realidad del empleo, la producción y el mercado de trabajo.
- **Registro de proveedores de capacitación laboral**: en la órbita del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tiene por objetivo la promoción de la calidad de los servicios formativos de sus programas.

República Dominicana

La oferta de formación para el trabajo

La formación para el trabajo en República Dominicana puede dividirse en una oferta de educación formal, a cargo del sistema educativo, y una oferta de formación profesional, regida por el *Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)*.

²²³ <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do>

²²⁴ www.empleosperu.gob.pe/proempleo/

²²⁵ www.mintra.gob.pe/peel/

²²⁶ http://www.mintra.gob.pe/peel/quienes_somos/osel_principal.html

a) Educación formal

El sistema educativo formal está organizado por niveles, de los cuales la educación secundaria y la educación superior cuentan con modalidades técnicas. La educación secundaria tiene una duración de cuatro años, divididos en dos ciclos de dos años cada uno. El primero tiene carácter general y es obligatorio para todos los estudiantes del nivel, mientras el segundo tiene tres diferentes modalidades: general, técnico profesional y artes. Todas estas modalidades habilitan la continuación de estudios superiores, con el sólo requisito de un examen final conocido como “prueba nacional de nivel”.

La modalidad técnico profesional prepara a los estudiantes para el desempeño de profesiones calificadas del nivel medio en los diferentes campos de actividad social y productiva. Sus programas se estructuran en función de tres grandes sectores de la economía nacional: industrial, agropecuario y servicios. La educación técnica presenta una baja cobertura en relación al nivel medio, menos del 10% de los alumnos ingresan en esta modalidad. Se ha producido el siguiente fenómeno en el país: a medida que la educación media se expandía, la educación técnica profesional fue perdiendo peso dentro del nivel (OECD, 2008) Aproximadamente 187 instituciones imparten educación o capacitación técnica, de los cuales el 63% son privados (Amargos, 2003).

La educación secundaria en República Dominicana es regulada por la *Secretaría de Estado de Educación (SEE)*, y a su interior, el subsistema de educación técnica depende de la *Dirección General de Educación Técnico Profesional (DGETP)*. Esta Dirección tiene la responsabilidad de orientar y supervisar los planes y programas de la modalidad técnica profesional, así como aquellas ofertas de capacitación no formal que se imparte en escuelas vocacionales.

Un informe reciente de OECD (2008) sobre las políticas educativas nacionales realizó un conjunto de valoraciones referidas a la formación técnico profesional, entre las que se destacan: un currículo desactualizado en relación a las necesidades del mercado laboral, problemas de equipamiento e infraestructura en las instituciones educativas, escasez de oportunidades para aplicar los aprendizajes en la práctica, y pocos vínculos con la red de capacitación no formal²²⁷.

La educación superior es regulada por la *Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT)*. En este nivel es posible acceder a títulos de *técnico superior* (aproximadamente 2 años); *grado* (entre 4 y 5 años); y *posgrado*. Las instituciones que conforman el sistema de educación superior son: los *Institutos Técnicos Superiores*, que tienen capacidad para otorgar títulos de Tecnólogos; los *Institutos Especializados en Estudios Superiores*, con capacidad para otorgar titulaciones de grado y posgrado en áreas especializadas; y las *Universidades*, con capacidad para emitir títulos de técnico superior, grado y posgrado.

Entre las iniciativas de fortalecimiento que se han promovido en la educación general se destaca el *Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Técnico Profesional (PRO-ETP)*, financiado por la Unión Europea, que se concentró en la actualización de los currículos de los programas técnicos profesionales de nivel medio. Se ejecutó entre los años 2002 y 2007, teniendo como objetivos definir una nueva estrategia para el desarrollo de la educación técnico profesional, reformar el currículum, mejorar el equipamiento de las instituciones, capacitar a los docentes, y reforzar los vínculos con el sector productivo y la sociedad en general.

²²⁷ Algunos de estos problemas ya habían sido detectados por la Encuesta Nacional de Necesidades de las Instituciones de Capacitación (ENNI) en el año 1991. Particularmente los referidos a: desvinculación con el mercado laboral, falta de articulación entre la educación técnica y la formación profesional y deficiencias en infraestructura y equipamiento (Guzmán, 2008).

En el marco de este proyecto se realizaron interesantes experiencias de articulación entre el sistema formal de educación, el INFOTEP y el sector productivo. En el caso de la DIGEP, se realizó una reforma curricular orientada a un modelo basado en competencias profesionales.

b) Formación Profesional

La formación profesional tiene como actor protagónico al *Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)*, organismo rector del *Sistema Nacional de Formación Profesional para el Trabajo Productivo*. Es una institución autónoma, de carácter no lucrativo y patrimonio propio. Su financiamiento incluye fuentes públicas y privadas, entre ellas, un porcentaje de los sueldos y salarios del sector productivo. Tiene como finalidad la capacitación de recursos humanos del sector productivo nacional, asesorar a las empresas y regular la formación profesional a nivel nacional.

El INFOTEP es dirigido por una Junta de conformación tripartita, con representantes del Gobierno, el sector empresario y los trabajadores. Por el sector público participan el Secretario de Estado de Educación, el Secretario de Estado de Trabajo y un representante de las escuelas vocacionales de capacitación formal. La administración corresponde a una Dirección General, con funciones ejecutivas.

De los servicios de INFOTEP, los que tienen mayor relevancia para la población joven son la formación continua en centros y la formación dual. Ambas están pensadas como programas largos de formación para adquirir la visión global de una ocupación, requieren el 8º año de educación general aprobado y están orientadas a jóvenes a partir de los 14 años de edad. La estrategia dual alterna la formación teórica en los centros con una instancia de formación práctica en un ambiente real de trabajo, y requiere de la firma de un contrato de aprendizaje entre el alumno y la empresa.

Entre su oferta formativa, el INFOTEP ofrece cursos técnicos y las carreras de *técnico* y *maestro técnico*. Además de los títulos que se corresponden con estas modalidades, el Instituto también ofrece cuatro certificaciones: certificado de aptitud profesional (CAP), para la formación en oficios; certificado de aptitud profesional docente (CAPD); certificado de aprobación (CA) y certificado de participación (CP). Estos dos últimos para quienes hayan realizado cursos que no se corresponden con itinerarios de formación.

La formación profesional que regula el INFOTEP se ejecuta a través de las instituciones propias y de los Centros Operativos del Sistema (COS). Estos últimos son instituciones públicas o privadas acreditadas y facultadas para ejecutar programas de formación. Los centros propios y los COS forman la Red Nacional de Centros Operativos del Sistema (REDCOS). Según datos de la OECD (2008), esta Red cubre aproximadamente el 30% de la demanda de formación técnica del país, es decir, existe una importante brecha entre la oferta y demanda de formación y capacitación.

El INFOTEP capacita aproximadamente 100.000 personas por año, a través de cursos y otras acciones formativas. De esta cantidad, casi un tercio puede considerarse población joven, ya que no sobrepasa los 24 años (Amargos, 2003).

c) Programas destinados a la población joven

Además de las instituciones mencionadas, otro actor de relevancia en la formación para el trabajo de República Dominicana es la *Secretaría de Estado de Trabajo (SET)*, que lleva adelante programas de capacitación, entre los que se destacan aquellos destinados a la población joven, como el *Programa Juventud y Empleo* y el *Plan Nacional de Empleo Juvenil*.

El *Programa de Capacitación y Modernización Laboral "Juventud y Empleo"* es ejecutado por la SET y el INFOTEP, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. La propuesta se

implementa desde 1999 con el objetivo de capacitar jóvenes en diferentes áreas ocupacionales y aumentar así sus posibilidades de empleo. Está dirigido a jóvenes de 16 a 29 años pertenecientes a hogares de bajos ingresos, que no pertenezcan al sistema formal de educación, tengan una escolaridad menor a doce años y se encuentren en situación de desempleo o subempleo. El programa plantea dos fases: una de capacitación en una institución de formación reconocida y una segunda de pasantía laboral en empresas, de dos meses de duración. El programa alcanza aproximadamente a 6.000 jóvenes por año.

El *Plan Nacional de Empleo Juvenil* constituye una iniciativa en desarrollo que cuenta con el apoyo de la Oficina Subregional de la OIT en San José y el Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL). Se trata de un plan consensuado por los distintos actores: Gobierno, empresarios y sindicatos, que fortalece las capacidades institucionales del país, generando articulaciones interinstitucionales, y favorece el dialogo social (OIT, 2008).

El sistema de competencias laborales

República Dominicana no ha desarrollado un sistema nacional de formación para el trabajo basado en el paradigma de competencias laborales, esto es, con los habituales componentes de elaboración de normas nacionales, evaluación y certificación de trabajadores. Sin embargo, se han realizado algunos avances en relación con la organización de un sistema de formación para el trabajo que articule las diferentes instancias de formación.

En el marco del *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2012*, el subprograma 2.2 se refiere al establecimiento de un *Sistema Integrado de Educación Técnica y Formación Profesional*, organizado bajo el modelo de enseñanza basada en competencias (EBC). El objetivo de este sistema es satisfacer en calidad, cantidad y pertinencia, las demandas de capital humano que se derivan del desarrollo de la economía y las nuevas tecnologías. Para cumplir con este objetivo se proponen diferentes metas, entre ellas: que la modalidad técnica profesional alcance el 25% de la matrícula del segundo ciclo del nivel medio, disponer de al menos un Centro de Educación y Formación Técnica equipado en cada uno de los 50 municipios principales del país, e incrementar, en alianza con el sector privado, los programas de formación para el trabajo hasta alcanzar cada año el 10% de la población económicamente activa (Amargos, 2003).

Las estrategias para alcanzar estos objetivos y metas incluyen la creación de un Catálogo Nacional de Titulaciones y Certificaciones Profesionales, que permita unificar la estructura de formación de la oferta de educación técnica y formación profesional. Otras estrategias son la organización modular de los planes curriculares, en base a itinerarios formativos, y el diseño de programas flexibles que posibiliten el acceso a diferentes poblaciones.

Por su parte, el INFOTEP se encuentra actualmente desarrollando un proyecto de formación y certificación bajo normas de competencia laboral, en el marco de su objetivo estratégico de integrar un *Sistema Nacional de Formación Profesional para el Trabajo Productivo*. En este sentido, se han conformado diferentes mecanismos de integración y participación con los sectores productivos y con los diversos componentes del sistema.

El financiamiento

El sector público en República Dominicana enfrenta dificultades estructurales de financiamiento. Una creciente dependencia de recursos externos, bajo la forma de endeudamiento público, limita las posibilidades de aumentar recursos públicos al área social (OECD, 2008). Esto adquiere mayor gravedad si se tiene en cuenta la baja inversión en educación que realiza el país. El gasto educativo en relación al PBI alcanzó un máximo de 2,9% en el año 2002 y en el año 2007 se

situaba en el 2,5%, siendo que la Ley General de Educación de 1997 establece el 4% como objetivo de inversión para el sector²²⁸.

La educación formal se financia principalmente a través del presupuesto público y del pago directo que realizan los alumnos o sus familias por los cursos en instituciones privadas. La participación del sector público es más importante en la educación técnico profesional de nivel medio que en las carreras técnicas de nivel superior. En ambos niveles existen también aportes del Estado a instituciones educativas del sector privado.

En el caso de la formación profesional el financiamiento es diferente. Los principales recursos del INFOTEP provienen de un impuesto específico sobre la nómina salarial de las empresas. Concretamente, el impuesto es el 1% sobre el monto total de las planillas de salarios mensuales de las empresas y entidades privadas de los distintos sectores económicos, así como de las entidades privadas, públicas, mixtas, autónomas o descentralizadas que realicen actividades con fines lucrativos. Al aporte empresario se adiciona un 0.5% a cargo de los trabajadores de las mismas empresas o entidades.

El INFOTEP también cuenta con otras fuentes de financiamiento disponibles. Por una parte, puede recibir recursos del presupuesto público asignado por el Estado Nacional, y además, recibe ingresos provenientes de la renta de sus bienes y del pago de cursos ofrecidos o servicios prestados.

Entre los objetivos estratégicos del INFOTEP se encuentra el aumento de la oferta de formación para el trabajo, para lo cual implementa un conjunto de estrategias que lo posicionan en un rol más ligado a la promoción y financiamiento de la formación que a la tradicional provisión directa. En este sentido, Amargos (2001) la define como la IFP latinoamericana que más ha avanzado en la implementación de sistema de reconocimiento y contratación de entidades externas para la ejecución de servicios de capacitación.

La legislación

- **Ley N° 116 de 1980²²⁹**. Creó el **Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP)**, encargado de regir el sistema de capacitación, perfeccionamiento, especialización y reconversión de los trabajadores. Entre las misiones de la Institución, la ley le encomienda la organización de un Sistema Nacional de Formación y Promoción Técnico Profesional de los trabajadores y el establecimiento y regulación de un Sistema Nacional de Aprendizaje. Sobre lo último, la norma ordena que la formación de los jóvenes trabajadores se realice mediante un Contrato Laboral de Aprendizaje, reglamentado por el INFOTEP. La ley también lo habilita a certificar las calificaciones profesionales de los trabajadores y otorgar títulos, diplomas o certificados.
- **Ley N° 16 de 1992²³⁰**: Establece el **Código de Trabajo** de la República Dominicana. Sobre la formación profesional, incorpora la figura del Contrato de Aprendizaje y establece que estos contratos serán reglamentados y regulados por el INFOTEP, con aprobación de la SET. En ningún caso, la retribución puede ser menor que el salario mínimo legalmente establecido. La norma diferencia esta figura de las prácticas profesionales realizadas por estudiantes como parte

²²⁸ La ley establece como meta que el gasto público en educación debe ser el mayor valor entre el 4% del PBI y el 16% del gasto público total. Los datos inversión educativa corresponden a la Oficina de Planificación Educativa de la SEE

²²⁹ El mismo año se dicta como norma complementaria el Reglamento 1894.

²³⁰ En 1993 se dicta como norma complementaria el Reglamento 258.

integrante de sus estudios académicos, las cuales no suponen obligaciones contractuales para el empresario. Por otra parte, la ley reconoce el derecho de los trabajadores a recibir capacitación en su trabajo, que les permita elevar su nivel de vida y su productividad.

- **Resolución N° 20 de 1995. Reglamento sobre el Contrato de Aprendizaje:** Se define como el contrato por el cual una de las partes se compromete a prestar sus servicios personales a la otra, para recibir en cambio, además de la remuneración convenida, una formación profesional metódica, sistemática y completa. Tiene las características de un contrato formal y está destinado a jóvenes de 14 a 22 años. La duración del contrato varía entre 6 y 24 meses, en función de los oficios u ocupaciones a los que esté referido. La retribución se paga en función de las horas de formación práctica y en ningún caso puede ser menor al salario mínimo de ley. Los contratos de aprendizaje se tramitan ante el INFOTEP, que coordina a su vez con la SET.
- **Decreto N° 517 de 1996:** Se refiere a la educación superior. Define los tres niveles que comprende: técnico superior, grado y posgrado; y determinan sus funciones: docencia, investigación y extensión.
- **Ley N° 66 de 1997. Ley Orgánica de Educación:** Reorganiza la estructura organizativa del sistema educativo, fomenta la innovación y la flexibilización curricular, establece metas específicas para el financiamiento del sector y establece principios básicos para la descentralización del sistema.
- **Ley N° 49 de 2000. Ley General de Juventud:** Tiene por objeto instaurar el marco jurídico, político e institucional que oriente las acciones del Estado y la sociedad hacia la definición e implementación del conjunto de políticas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población joven, y su efectiva participación en los procesos de toma de decisiones. Define como jóvenes a la población comprendida entre los 15 y 35 años de edad. Entre las políticas sectoriales, promueve objetivos específicos en relación con la educación, la formación profesional y el empleo de jóvenes.
- **Ley N° 139 de 2001. Ley de Educación Superior:** Crea el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, el cual está integrado por instituciones que cumplen con las funciones de: proveer servicios de educación superior; creación, incorporación y transferencias de conocimientos y tecnologías; promoción y financiamiento de la educación; y regulación, control y supervisión.

Los sistemas de información

- **Estadísticas Educativas²³¹:** La SEE cuenta con una Oficina de Planificación Educativa que produce información estadística y financiera del sistema educativo. Esta Oficina difunde publicaciones con estadísticas básicas e indicadores educativos, ofrece información cartográfica del sistema y un directorio de establecimientos educativos.
- **Registro de Centros Operativos del Sistema (RNCOS):** El INFOTEP, como ente rector del Sistema Nacional de Formación Profesional, cuenta con un registro de instituciones públicas y privadas acreditadas y facultadas para ejecutar programas de capacitación y formación profesional. Estas instituciones conforman la Red de Centros Operativos del Sistema (REDCOS).

²³¹ <http://www.see.gob.do/sitesee/planificacion/index.html>

- **Empléate Ya**²³²: Es una bolsa de trabajo auspiciada por la Secretaría de Estado de Trabajo, que cuenta con las habituales prestaciones de este tipo de servicios: registro de postulantes, oferta de vacantes, búsqueda de oportunidades de empleo e intermediación.
- **Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD)**: Es una estructura técnica que tiene la misión de estudiar permanentemente el mercado laboral dominicano haciendo uso de las herramientas de investigación de las ciencias sociales, en procura de producir un flujo de información y conocimientos objetivos y recomendaciones de políticas en materia de empleo.
- **Observatorio Nacional de Juventud**²³³: Tiene la finalidad de recoger, organizar, analizar, dar seguimiento y proyectar los principales indicadores relacionados con la aplicación e impacto de las políticas públicas de juventud. El Observatorio es parte del sistema de información estadística de la población joven de República Dominicana. En este sentido, promueve el enlace interinstitucional con las diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales generadoras de información, dentro del ámbito de las políticas sectoriales de juventud.
- **Encuesta Nacional de Necesidades de las Instituciones de Capacitación (ENNI)**: Fue realizada en 1991 por FUNDAPEC. Abarcó 507 entidades educativas, incluyendo centros de estudios de nivel medio y superior y entidades de formación profesional. La encuesta dividió la oferta de formación profesional en dos categorías: formación y aprendizaje (programas de 700 horas o más) y entrenamiento y capacitación (menos de 700 horas).
- **Inventario de Entidades de Formación Profesional**: Fue realizado por INFOTEP en 2001 a partir de los registros de la SEESCyT, la SEE y el propio INFOTEP. Abarcó 577 entidades educativas, incluyendo centros públicos y privados, universidades, organizaciones sociales y empresas que contaban con centros de capacitación y entrenamiento.
- **Encuesta Nacional de Demanda de Capacitación (ENDECA)**: Fue realizada en 2003 en el marco del Programa BID-FUNDAPEC para el Fortalecimiento del Sistema de Educación Técnico Vocacional (1990-1996). El universo de entidades de interés abarcó las empresas privadas con más de 5 empleados, estratificadas según rama de actividad económica y según mercados territoriales.

²³² www.empleateya.net/

²³³ www.juventud.gov.do/onj/

Anexo II: Lista de entrevistados

ARGENTINA

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

- Marta Novick, Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- Susana Barasatian, Directora Nacional de Orientación y Formación Profesional.
- Ana Catalano, Coordinadora Técnica, Unidad Coordinadora del Programa Desarrollo del Sistema de Formación Continua.

Ministerio de Educación / Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET)

- María R. Almandoz, Directora Ejecutiva.
- Roberto R. Díaz, Director Nacional de Educación Técnico Profesional y Ocupacional.
- Gustavo F. Peltzer, Coordinador del Programa de Educación Técnica de Nivel Medio y Superior No Universitaria.

Asociación Empresaria Argentina (AEA)

- Cecilia Pasman, Coordinadora del Programa Vinculación Empresa - Escuela.

Especialistas

- Ana Miranda, Coordinadora Adjunta del Programa de Investigaciones de Juventud, FLACSO-Sede Argentina.
- Claudia Jacinto, Coordinadora de RedETIS, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- María A. Gallart, Centro de Estudios de Población (CENEP).

BRASIL

Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

- Fátima Rosa Naves de O. Santos, Coordenadora-Geral de Qualificação.
- Renato Ludwing de Souza, Diretor Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para Juventude.

Ministério da Educação / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

- Getúlio Marques Ferreira, Diretor de Desenvolvimento da Rede Federal.

Programa Projovem

- José Eduardo Andrade, Secretario Executivo Conselho Nacional de Juventude.
- Elías Neto, Coordenador Municipal de Qualificação Profissional, Guarulhos.

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)

- Alberto Borges Araújo, Gerente-Executivo Unidade de Educação Profissional, Departamento Nacional.
- Marcelo Costa, Diretor Escola “Eng. Adriano Marchini”, São Paulo.

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)

- Eliana de Oliveira Cruz, Núcleo de Desenvolvimento Educacional, São Paulo.
- Valquiria Monte Cassiano Rizzo, Núcleo de Desenvolvimento Educacional, São Paulo.

Centro Estadual de Educação Tecnológica Paulo Souza (São Paulo)

- Almério Melquiades de Araújo, Coordenador de Ensino Médio e Técnico.
- Carlos Augusto da Maio, Diretor Escola Técnica Estadual de São Paulo.

Especialistas

- Elenice Monteiro Leite, Consultora.
- Remi Castioni, Consultor do Sector Social, BID-Missão no Brasil.

CHILE

Ministerio del Trabajo y Previsión Social

- Alicia Díaz Nilo, Jefa del Departamento Estudios y Políticas Públicas.
- Rodrigo Vásquez Toro, Jefe Departamento Programas Sociales, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).
- Carola Campero Fernández, Jefa Departamento Capacitación en Empresas, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

Ministerio de Educación

- Sally Benderzky Schachner, Jefa División Educación Superior.
- Alejandra Villarzu, Coordinadora de la Unidad de Formación Técnica, Dirección de Educación General.

Chile Califica. Sistema de Formación Permanente

- Ignacio Canales Molina, Director Nacional.
- Loreto Méndez A., Coordinación Competencias Laborales.
- Klaudio Araya Pizarro, Coordinador Nacional de la Formación Técnica Profesional Dual.
- Javier Pérez Carranza, Vice-Coordinador, Unidad Mejoramiento de la Formación Técnica.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

- Luz María Olivares, Subdirectora Gestión Programas.

Fundación Chile

- Hernán Aranedo D., Gerente Centro de Innovación en Capital Humano.

Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)

- Marcia Tello Ortiz, Gerente General de la Corporación de Capacitación y Empleo.

Especialistas

- Carlos Concha A., Director de la Escuela de Educación Continua, Universidad Alberto Hurtado.
- David Bravo U., Director del Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

COLOMBIA

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

- Mireya López Chaparro, Directora de Planeación y Direccionamiento Corporativo.
- Juan Bayona Ferreira, Director del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
- Doris C. Galindo Álvarez, Asesora de la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
- Oscar Londoño Palacio, Coordinador Grupo Ética y Bienestar Aprendices, Dirección de Formación Profesional.
- Beatriz Eugenia Taborda Ocampo, Coordinadora Grupo Emprendimiento, Dirección de Formación Profesional.
- Jesús Galindo, Asesor Empresarismo y Fondo Emprender.
- Pedro Monroy, Coordinador Servicio Público de Empleo.
- Sandra Angarita, Coordinadora Grupo de Servicios a la Empleabilidad, Dirección de Empleo y Trabajo.
- María Margarita Gómez, Asesora Legal, Dirección de Empleo y Trabajo.
- Guillermo Libreros, Asesor, Dirección de Empleo y Trabajo.
- Luz Stella Calderón España, Programa Jóvenes Rurales.
- Alejandra Romero, Programa Jóvenes Rurales.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

- José Fernando Arias Duarte, Director de Desarrollo Social.
- Natalia Ariza Ramírez, Subdirectora de Empleo y Seguridad Social.

Programa Presidencial Colombia Joven

- Jorge Alberto Gómez Lozano, Componente Emprendimiento.
- Rodrigo Antonio Jiménez Reyes, Sistema de Información, Planeación, Monitoreo, Evaluación y Sistematización (SIPMES).

Ministerio de Educación

Viceministerio de Educación Superior

- María Victoria Angulo, Directora de Fomento de la Educación Superior.
- William Alberto Ruiz Sarmiento, Coordinador Secretaría Técnica de la Formación para el Trabajo.

Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media

- María Clara Ortiz, Subdirectora de Articulación Educativa e Intersectorial.
- Luz Bernal Ramos, Equipo Técnico Nacional del Proyecto de Competencias Laborales.
- Julio Mauricio Torres Ángel, Equipo Técnico Nacional del Proyecto de Competencias Laborales.

Especialistas

- Elsa Castañeda Bernal, OEI – Oficina Regional en Bogotá.
- Jaime Ramírez Guerrero, Consultor.

MEXICO

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)

Subsecretaría de Desarrollo Humano para el Trabajo Productivo

- Santiago Creuheras Díaz, Director General de Capacitación.
- Francisco Javier Díaz Orrostieta, Coordinador de Planeación, Registro e Información, Dirección General de Capacitación.

Subsecretaría de Empleo y Política Laboral

- Donaciano Domínguez Espinosa, Director de Apoyos a Desempleados y Subempleados, Coordinación General de Empleo.
- Gerardo Roberto de la Torre González, Director de Fomento a la Productividad.

Secretaría de Educación Pública (SEP)

Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS)

- Daffny Rosado Moreno, Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC).
- Claudia Nateras Sandoval, Coordinadora General de la Unidad Coordinadora y Administrativa, PROFORHCOM.
- María Deni Sánchez Hernández, Directora General Adjunta, Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT).

Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER)

- Cristian Félix Valdez, Encargado del Despacho de la Dirección General y Apoderado General.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) - Programa Primer Empleo

- Karina Torres, Dirección de Incorporación y Recaudación, Coordinación de Planeación y Evaluación, División de Planeación y Presupuesto.
- Víctor Parra Castrejón, Dirección de Incorporación y Recaudación, Coordinación de Planeación y Evaluación, División de Planeación y Presupuesto.

Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)

- Hugo Alberto Araiza Vázquez, Coordinador de la Comisión de Capital Humano (Director de Relaciones Laborales de CEMEX).
- Roxana Torres Cázares, Coordinadora de la Universidad en Línea.

Fundación Pro Empleo

- Marco Antonio Ortiz Sánchez, Desarrollo Institucional.

Especialistas

- María de Ibarrola, Departamento de Investigaciones Educativas, Cinvestav.
- Leonard Mertens, Oficina Internacional de Trabajo (OIT), Oficina para Cuba y México.
- Agustín Ibarra, Ex - Director General de Empleo de la STPS y Ex - Secretario General de Conocer.
- Roberto Flores Lima, Ex-Director General de Empleo de la STPS.

Acerca de los autores

Alejandro Vera: Coordinador de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato de Tella (Argentina). Se desempeñó como consultor del Ministerio de Educación de la Nación. Es co-titular del seminario “Desarrollo Económico, Gasto Público y Financiamiento Educativo” de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de FLACSO-Argentina.

Rocío Bilbao, Analista del Programa de Educación de CIPPEC, colaboró en la elaboración de este documento.

Si desea citar este documento: Vera, Alejandro: “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”, *Documento de Trabajo N°25*, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2009.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC, cliquee aquí o ingrese a www.cippec.org/nuevo/publicaciones.php.

La opinión del autor no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las Notas Técnicas del Banco Interamericano de Desarrollo incluyen buenas prácticas, evaluación de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de casos, notas metodológicas y otros informes técnicos, que no son documentos oficiales del Banco.

Este documento no ha sido sujeto a un proceso de revisión editorial del BID. La información y opiniones que expresa son responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición del BID, de su Directorio Ejecutivo, o de los países que ellos representan.