
2. LA SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las competencias básicas y generales adquiridas en la educación formal son la base sobre la cual se construye la empleabilidad a las personas, por ello es importante preguntarse cuál es la cobertura y la calidad de la educación elemental, secundaria y superior en la región. Ello interesa para evaluar las calificaciones de la fuerza de trabajo actual, pero también para proyectar al futuro lo que sucederá cuando los niños y jóvenes, actualmente en la escuela, accedan al mundo del trabajo. En la primera parte de este capítulo se presentará la evolución reciente de la educación formal en la región y en los países analizados.

2.1 LA EDUCACIÓN FORMAL

América Latina presenta actualmente una amplia cobertura del sistema educativo, que llega en un grupo de naciones a la cobertura total en la educación primaria y más de la mitad del grupo de edad egresando de la educación secundaria. Pero la heterogeneidad entre países es muy grande, como lo es al interior de cada uno de ellos. Los países del Caribe anglófono tienen indicadores muy positivos, los centroamericanos, salvo Costa Rica, los tienen muy bajos. Los de temprano desarrollo de la educación, en particular los del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) están en una situación privilegiada, pero en otros sólo recientemente se ha logrado que grupos significativos de adolescentes asistan a la educación media. La heterogeneidad interna se muestra en las diferencias entre la expectativa de educación de la población urbana y la rural, y entre la de los jóvenes en hogares pobres y los de mayor poder adquisitivo.

Un aspecto positivo de la realidad educativa se refiere a la **igualdad de oportunidades** entre varones y mujeres, inclusive en algunos casos como Chile, Argentina y Brasil, la esperanza de vida escolar es mayor en las mujeres que en los hombres (Cuadro 2.1).

Para adentrarnos más en el comportamiento de la educación formal en la región nos concentraremos en los cuatro países elegidos para este estudio. Dos de ellos desarrollaron **sistemas educativos** estructurados siguiendo el modelo europeo desde las postrimerías del siglo XIX, y ampliaron su matrícula a lo largo del siglo XX, llegando a tasas de participación altas en los tres niveles educativos a fin de siglo. Ello implica prácticamente la escolarización total en primaria y una mayoría del grupo de edad en secundaria, es el caso de Argentina y Chile. Los otros dos, Brasil y Perú, tenían históricamente niveles bajos de captación en sus sistemas educativos, pero han ampliado fuertemente la cobertura en las últimas décadas del siglo XX, y hoy en día tienen tasas de escolaridad secundaria cercanas a los anteriores. Tres de ellos invierten porcentajes semejantes del PBI en educación, aunque Chile es el que más invierte (4,4%), seguido por Brasil (4,3%) y Argentina (4,1%). Perú invierte menos (3,1%) (Cuadro 2.2).

Sin embargo, continúa la **desigualdad en la asistencia escolar** entre los alumnos provenientes de familias de niveles socioeconómicos altos y aquellos de familias más pobres; en los menores (6 a 12 años) estas diferencias son hoy muy pequeñas, pero en el grupo de los jóvenes de 18 a 23 años de edad son grandes; inclusive en el caso de Argentina y Chile la diferencia entre el primer y el cuarto quintil se ha incrementado (Cuadro 2.3).

Esta disparidad entre el acceso a los niveles altos de escolaridad de los jóvenes provenientes de hogares desiguales en sus ingresos es resultado de dos procesos concomitantes:

- la repetición que lleva a que muchos alumnos se atrasen, y por ende a la sobreedad que mantiene en la educación primaria y secundaria a jóvenes que deberían haberla superado, y
- el desgranamiento que es el resultado del abandono de la escuela.

Este problema se agrava por la necesidad del dominio de las habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada para adquirir las competencias mínimas de empleabilidad (SCANS) en un mercado de trabajo moderno. Los niños y jóvenes que abandonan el sistema educativo antes de adquirirlas, difícilmente puedan competir por un empleo decente.

La escolaridad de la fuerza laboral

La disímil historia de los sistemas educativos de los países considerados tiene consecuencias importantes en la escolaridad de la fuerza laboral. Los países de desarrollo temprano del sistema educativo tienen trabajadores más educados (Argentina y Chile). Perú también muestra un promedio de educación alto en su fuerza laboral urbana. En Brasil se notan grandes desniveles en los logros educativos de la fuerza de trabajo urbana y rural, e inclusive en la urbana, la que tiene aproximadamente tres años menos de escolaridad promedio que los demás países. La media de escolaridad de los tres primeros países es de diez a once años, en el último es de alrededor de siete años. Si bien el número de años en la escuela debería asegurar las habilidades básicas mínimas, esto sólo se da si la calidad de la educación es suficiente y su distribución pareja. Como se verá más adelante, ése no es el caso (Cuadro 2.4).

El cambio tecnológico y la existencia de un amplio sector manufacturero y de servicios modernos exigen una oferta de recursos humanos de nivel educativo superior y/o formación técnica. Para ello es conveniente analizar no sólo el promedio de educación formal de los trabajadores, sino también cuál es la oferta de población con niveles altos de educación que se supone implican calificación profesional o técnica.¹⁷ La comparación entre países muestra que Argentina y Chile han mejorado en la década de los noventa, teniendo a fin de siglo, algo más de una quinta parte de la población en edad de trabajar con calificación profesional o técnica; Brasil sólo tiene algo más de una décima parte en esa situación; y Perú, una vez más muestra su alto nivel de cobertura educativa con casi el 30% de la población de 25 a 59 años con más de dos años de educación postsecundaria. La pregunta que queda pendiente es si esa permanencia en el sistema educativo y certificación de estudios postsecundarios implica realmente calificación profesional y técnica (Cuadro 2.5).

17 CEPAL define, como personas con calificación profesional, a los individuos que completaron cinco o más años de estudio adicionales a la educación secundaria; y de calificación técnica, a aquéllos que completaron de dos a cuatro años de educación postsecundaria.

La educación en América Latina: cantidad sin calidad¹⁸

Estos aspectos positivos de la evolución de la educación formal en la región forman parte de un claroscuro, en el que los aspectos negativos son la repetición y su consecuencia de atraso escolar, la deserción temprana de importantes sectores de la población, en particular aquellos provenientes de sectores de pobreza, y el déficit de calidad educativa. En la región, el haber transitado un número de años importante por el sistema educativo no garantiza la adquisición de competencias. En las evaluaciones de los adolescentes de 15 años realizadas por el *Programme for International Student Assessment (PISA)* en el año 2000, los estudiantes latinoamericanos obtuvieron puntajes muy bajos, tanto en lectura como en matemáticas y ciencias, en el *ranking* de los más de cuarenta países examinados. Si se analizan los resultados en lectura, considerada como una competencia básica de empleabilidad (SCANS, 1992), no sólo el promedio de los resultados obtenidos en las pruebas es muy bajo, sino que el 80% de los peruanos, más de la mitad de los brasileños, el 48% de los chilenos y el 44% de los argentinos están en el nivel "1 o menos" de baja competencia (el promedio de la OCDE en esa categoría es el 18%). Los estudiantes que están en el nivel 1 sólo pueden realizar conexiones simples entre el texto y los conocimientos comunes y rutinarios y reconocer los temas explícitos en un texto; los que están por debajo, ni eso. En cambio, en el otro extremo los de nivel 5 muestran capacidad de comprensión cabal, pueden inferir información de un texto, y formular y evaluar hipótesis sobre esa lectura (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), 2005, p.31). Entre el 1 y el 2% de los estudiantes de Argentina, Chile y Brasil llegan a ese nivel, en Perú no llegan al 1% (Cuadro 2.6).

Los logros educativos de los países analizados: carencias y diferencias

Se puede trazar a esta altura un panorama de los logros educativos de los países analizados desde el punto de vista de la formación básica para la productividad y el trabajo decente.

¹⁸ En este punto se sigue a *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*, PREAL, Santiago de Chile, 2005.

- Cobertura: En los cuatro países se ha incrementado notablemente la cobertura de la educación primaria y secundaria, y aunque subsisten diferencias entre la población urbana y rural, y entre los alumnos provenientes de hogares de diferentes estratos sociales, la exposición de los jóvenes a la educación formal durante un número considerable de años debería satisfacer las necesidades de aprendizaje de las habilidades básicas necesarias para desempeñarse en un mercado de trabajo relativamente moderno.
- Educación superior: La proporción de personas con educación superior es también importante. Sin embargo, se puede objetar que la situación actual no es ni equitativa ni eficiente, la deserción y el excesivo número de años para alcanzar a completar cada nivel, y la diferencia en esos indicadores entre pobres y ricos no garantiza la igualdad de oportunidades.
- Calidad de resultados: Tan grave como lo anterior es el rendimiento en términos de calidad de los resultados. En un país la inmensa mayoría de los alumnos de 15 años no ha alcanzado los estándares básicos en las habilidades de matemática y lectoescritura, en los otros tres, alrededor de la mitad se encuentra en esa situación.

Cabe entonces hacerse dos preguntas: ¿Cómo se explica la inequidad que implica el hecho de que un porcentaje tan grande de jóvenes no haya adquirido esas habilidades básicas a la edad correspondiente y en el siglo XXI? ¿Cómo repercute ese hecho en la posibilidad de capacitarse para trabajos calificados en un mercado de trabajo moderno? La respuesta a ambas preguntas plantea un problema y un desafío a la posibilidad de incrementar la productividad y el trabajo decente.

Los cambios recientes en los sistemas educativos: las reformas educativas

Desde fines de la década de los ochenta y a lo largo de la última década del siglo se desarrollaron, en los cuatro países, reformas educativas integrales que tenían un modelo común pero que tuvieron diferentes procesos de implementación, y sufrieron disímil suerte. La experiencia empezó en Chile donde se estableció una descentralización de la gestión de las escuelas a los municipios, se reestructuró el sistema educativo, se estableció un sistema de financiamiento ligado a la matrícula en el colegio

elegido por los padres, y se reestructuró la enseñanza superior, arancelada y con un sistema de múltiples instituciones estratificadas entre ellas. Este modelo de reforma se extendió a otros países, con un fuerte apoyo de los organismos multilaterales de crédito. Se ubicaba en un contexto de reforma del Estado, que buscaba una mejor administración de recursos escasos, una restricción de las políticas sociales universales, y una transferencia de costos al sector privado. Se esperaba que se operase una descentralización de los sistemas educativos unitarios, y se delegara la gestión de las escuelas a niveles intermedios (provincias o municipios), con la correspondiente flexibilidad curricular, autonomía escolar, y como consecuencia de lo anterior, eficiencia en los resultados. Se entiende por eficiencia el resultado de una función de producción de los costos escolares cuyo producto es el rendimiento de los alumnos en tests de adquisición de conocimientos. Conspiraron contra el éxito de la reforma:

- la discontinuidad de las políticas públicas, en varios países interrumpidas por cambios de gobiernos;
- la diferente situación previa de los países que complicó la implementación de la nueva estructura, algunos con sistemas centralizados (Argentina y Chile), otros ya federales (Brasil);
- la coincidencia de las reformas con la enorme ampliación de la matrícula;
- la descentralización a niveles gubernamentales sin experiencia anterior en gerenciar la educación; y
- la escasez presupuestaria que provocó, entre otras cosas, el rechazo de los gremios docentes y el mantenimiento o el agravamiento de la segmentación social e institucional.

Se puede decir, entonces, que el único país que tuvo una reforma continuada, evaluada y relativamente exitosa fue Chile. En Argentina se provocó un gran desorden, con una superposición de estructuras administrativas, una atomización curricular entre sistemas provinciales, y problemas de desigualdad entre provincias y al interior de ellas. Actualmente se ha promulgado una nueva ley de educación que tiende a restaurar la organización escolar anterior pero manteniendo la gestión y el financiamiento de las escuelas en el ámbito de las provincias. En Brasil y Perú, aunque también se plantearon reformas, éstas tuvieron distinto trámite y el alcance de su implementación fue menor que en los otros dos países.

Aunque el objetivo de este estudio no es evaluar las reformas educativas, parece importante dedicarles este párrafo pues coadyuvaron a muchas de las consecuencias no favorables señaladas más arriba; esto no parece deberse a que fueran reformas en sí mal inspiradas, sino a que no se respetaron los pasos necesarios para asegurarse el apoyo de los distintos actores del sistema educativo y la continuidad de las decisiones políticas que respaldaban su implementación.

2.2 ESTRUCTURAS EDUCATIVAS ESPECÍFICAS DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Las escuelas técnicas

Antes de entrar en el tema de la formación profesional paraformal, conviene dedicar algún espacio a la educación técnica secundaria, de fuerte tradición en la región.

En una pluralidad de países se establecieron escuelas técnicas que ofrecían especialidades industriales. En la década de 1960, en un período de industrialización de sustitución de importaciones se extendieron a lo largo y a lo ancho de la región. En algunos países, como en la Argentina, tuvieron una participación importante en la matrícula secundaria (casi un tercio) y en esa década y la siguiente jugaron un rol importante en la preparación de sus egresados para el trabajo y para ingresar en carreras universitarias técnicas. En Brasil se desarrollaron escuelas técnicas federales de alto nivel tecnológico financiadas con presupuestos importantes del gobierno central, escuelas del SENAI también muy valoradas, y escuelas técnicas de los Estados más industrializados. En Chile, aunque con menor protagonismo, también hubo un sistema técnico secundario extendido. En general, las escuelas técnicas no eran típicas escuelas vocacionales, sino que brindaban educación general, una formación básica tecnológica y saberes técnicos en campos específicos como la química, la mecánica o la construcción. Sus egresados tenían una base de formación laboral general que les permitía adquirir una capacitación específica en el aprendizaje en el puesto de trabajo o en estudios posteriores.

Durante las reformas educativas de los años noventa, estas escuelas corrieron disímil suerte, las escuelas federales brasileñas se convirtieron en

institutos o universidades tecnológicas y las escuelas estatales continuaron con el apoyo de los gobiernos locales. En el caso chileno la reforma educativa diversificó la secundaria en dos ramas, una científico-humanística y una técnico-vocacional; esta última rama tiene un estatus académico y social inferior, sus egresados tienen mayor dificultad de ingresar en un sistema de educación superior restringido, y la información sobre su desempeño en el mundo del trabajo no es concluyente (Gallart, 2003a). En el caso argentino, luego de un largo período de deterioro institucional, la reforma de los noventa suprimió las escuelas técnicas e implantó una enseñanza polimodal, que en algunos casos incluía una modalidad técnica. En el año 2006 se aprobó una ley de Educación Técnica que reinstaló la enseñanza técnica; actualmente está en desarrollo un programa de fortalecimiento de la escuela técnica que asigna fondos al equipamiento de las escuelas y a los proyectos institucionales. En Perú, los colegios secundarios técnicos sufrieron pocas modificaciones y siguen teniendo una proporción significativa de la matrícula de la educación media.

En conjunto se puede decir que la escuela técnica sobrevive en los países analizados pero su vigencia es mucho menor que la que tuvo en el siglo pasado. Evaluando la experiencia, se puede decir que resistió los embates de la falta de continuidad de políticas, pero que también tuvo deficiencias serias, como por ejemplo, una escasa articulación –salvo en algunos casos concretos–, con la formación profesional y el mundo empresario. Hubo una tendencia a escolarizarse y volverse más similar a la escuela secundaria común, aunque con mayor énfasis en las asignaturas científico-tecnológicas y en las prácticas de taller y laboratorio.¹⁹ Sin minimizar las carencias de este tipo de educación formal para el trabajo, es conveniente tenerla en cuenta para el futuro, dada la existencia de numerosas instituciones educativas de buen funcionamiento, la demanda social por una educación secundaria orientada al mundo laboral, y un incremento de la demanda por sus egresados en el actual proceso de recuperación económica.

¹⁹ Para mayor detalle ver M. A. Gallart, *La escuela técnica industrial en Argentina*, OIT/Cinterfor, Montevideo, 2006.

La formación profesional: origen y desarrollo

En países de industrialización tardía como los latinoamericanos, donde no existía una tradición de aprendizaje industrial, esa formación fue asumida por la **educación paraformal**,²⁰ a cargo, en general, de instituciones creadas para ello: las instituciones nacionales de formación profesional. Se desarrolló un modelo particular de formación profesional, entendida como formación para el trabajo no encadenada a la educación formal, ni reducida a la capacitación directamente relacionada con el lugar de trabajo; se trata de una formación ocupacional, muy ligada a la práctica pero con componentes educativos más teóricos, implementada por instituciones nacionales dedicadas a ello, mantenidas y muchas veces gestionadas por el Estado. Comenzó en Brasil en los inicios de la década de 1940 con la fundación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en el contexto del gobierno desarrollista de Getulio Vargas y con el fuerte protagonismo de los empresarios industriales de San Pablo (Castro, 2002), donde crecía el mayor polo industrial de América del Sur. El SENAI tuvo originalmente dos características que conserva hasta nuestros días: era financiado por un impuesto a la nómina de los salarios industriales y los empresarios tenían la responsabilidad de su gestión; Brasil fue el iniciador y donde más se extendieron estas organizaciones. El SENAI está dedicado a la industria manufacturera, y a lo largo del tiempo se fueron creando otras instituciones para las diferentes ramas de la producción. Éstas son el SENAC para el comercio y los servicios, SENAT para el transporte terrestre y SENAR para la agricultura.²¹

La formación profesional (FP) no sólo se extendió en los distintos Estados del Brasil, sino que muchas veces, con el apoyo de la OIT, se crearon instituciones semejantes pero con características propias en la mayoría de los países de la región, buscando apoyar el desarrollo industrial, cubriendo las necesidades de capacitación de las nuevas poblaciones que accedían al empleo industrial, en muchos casos con orígenes rurales y bajos niveles edu-

20 Se entiende por educación profesional paraformal a la formación predominantemente práctica estructurada en cursos que pueden encadenarse, pero que no pertenecen al currículo de la educación formal, y no están insertos en la pirámide de la educación primaria, secundaria y superior.

21 El llamado Sistema S incluye también asistencia técnica para micro y pequeñas empresas (SEBRAE) y cooperativas urbanas (SESCOOP). Además de los servicios de aprendizaje y de asistencia técnica, el Sistema S brinda servicios de educación y salud para los trabajadores (SESI).

cativos. La creación de las **instituciones nacionales de formación profesional** se extendió desde los años cincuenta (Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, Colombia), los años sesenta (Instituto Nacional de Aprendizaje -INA-, Costa Rica) hasta la década de los ochenta (Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional -INFOTEP-, República Dominicana). En general, las instituciones de formación dependen del Estado en su gestión y su presupuesto, suelen insertarse en la órbita del Ministerio de Trabajo y presentan una conducción tripartita con participación de las entidades empresarias, los sindicatos y el Estado, pero en ella el peso mayor es el del Estado, y los sindicatos en muchos países tienen un rol menor. Estas instituciones son responsables de la planificación y la ejecución de los programas de capacitación financiados por el Estado.

Originalmente, la manera común de financiamiento era el impuesto a la nómina, pero en muchos países se pasó al financiamiento por el presupuesto público o asignación del crédito fiscal, e inclusive en el caso de Chile, se modificó, no sólo la forma de financiamiento sino que se separó la ejecución actualmente subcontratada a otras entidades, siendo la institución de formación profesional (IFP) responsable fundamentalmente de asignar los fondos para la formación. En este trabajo no se profundizará en el desarrollo institucional de las IFP,²² pero parece importante señalar algunos aspectos que inciden en las características generales de la formación en la región, y también las diferencias en dichas instituciones en los cuatro países en los que se focaliza este estudio.

En el caso argentino, la IFP, el CONET, creado a fines de la década de los cincuenta, tuvo sólo minoritariamente actividades de formación profesional; se focalizó, en cambio, en la enseñanza técnica escolar. Brasil no sólo conservó su institución madre, el SENAI, sino que ésta creció en complejidad y amplitud, sus centros están presentes a lo largo y a lo ancho del país, sus cursos abarcan una enorme cantidad de perfiles ocupacionales, sus centros tecnológicos asesoran a empresas, y el SENAI está presente no sólo en la capacitación y el aprendizaje sino también en escuelas técnicas que se cuentan entre las mejores de la región. En Chile, la IFP original, el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), fundada en 1966, fue privatizada en los años setenta por el gobierno del Gral. Pinochet y se creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), como un organismo encargado de ad-

| 22 Se entiende que OIT/Cinterfor desarrollará estos aspectos en otro informe.

ministrar un sistema de financiamiento basado en una franquicia tributaria, así como los subsidios a la demanda empresarial o a los usuarios; en este último caso pertenecientes a grupos objetivos definidos (desocupados o jóvenes en riesgo), y asignar su ejecución a una multiplicidad de organizaciones individuales de formación, sean éstas públicas o privadas, con el objeto también de estimular un mercado de la capacitación. En Perú, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) y el Centro de Formación para el Turismo (CENFOTUR) son IFP estatales con las características comunes a estas instituciones; sin embargo, a diferencia de otros países, no tienen el cuasi monopolio de la formación profesional financiada y gerenciada por el Estado; en ese caso el Estado financia y ejecuta otros programas e instituciones de capacitación de propiedad pública y privada, tales como los centros de educación ocupacional (CEOS) que brindan capacitación ocupacional y técnica en cursos usualmente menores a un año, a jóvenes y desempleados que pueden no haber terminado la secundaria. Los CEOS están fuera de la jerarquía académica y desconectados de ella, actualmente están cambiando a un nuevo modelo donde pasan a llamarse centros de educación técnico-productiva (CETPRO). No se exige ningún diploma educativo para ser admitido a un CEO o a un CETPRO. Este nuevo modelo comenzó a implementarse en el año 2005 y está organizado en dos ciclos: un ciclo modular de formación básica al que pueden acceder inclusive los analfabetos funcionales, y otro en donde se oferta un itinerario formativo en una especialidad. Se espera así lograr una mejor articulación con el mercado (Jaramillo Baanante; Valdivia; Valenzuela, 2007).

En la implementación de los nuevos modelos de CEPTRÓ es muy importante el rol del Programa de Capacitación Laboral 1997-2006 del Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB).²³ En 1996, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación teniendo como contraparte al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo impulsó la formación del CAPLAB; su objetivo central fue integrar jóvenes y mujeres socialmente desfavorecidos en el mercado laboral. Centra sus actividades en la mejora de la capacitación laboral en los CEO de gestión estatal. CABLAP gestiona un programa que interviene de manera directa en sesenta CEO en

23 Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB), Informe de Resultados y Efectos del Programa de Capacitación Laboral, 1997-2006.

localidades de la costa e interior del Perú; treinta mil jóvenes de estos CEO egresan cada semestre y se incorporan al mercado laboral mediante el empleo dependiente o la creación de su propio negocio (Ver recuadro 1. CAPLAB, Perú).

Es importante registrar que las IFP y los programas e instituciones públicas de FP no agotan la oferta de educación profesional, pues existe una **amplia oferta privada** de formación, en algunos casos certificada por la regulación estatal (para gasistas, plomeros, constructores, etc.) y en otros sólo avalada por la ley de la oferta y la demanda, sobre todo en la formación para las ocupaciones administrativas (contabilidad, secretariado, administración) y las nuevas tecnologías (computación, electrónica). En esta oferta privada conviven las organizaciones lucrativas y las ONG. La demanda social por formación es fuerte; a manera de ejemplo, en la Encuesta Permanente de Hogares del Área Metropolitana de Buenos Aires en 1998, el 28% de la población total de entre 15 y 60 años había asistido o asistía actualmente a cursos de educación no formal; y más del 60% de ellos lo hacía por motivos de inserción laboral (Gallart, 2001a).

La **capacitación brindada en el lugar de trabajo** directamente por las empresas tiene un volumen menor, la excepción son algunos programas de grandes empresas multinacionales con desarrollos tecnológicos importantes (como por ejemplo, Volkswagen y Ford) y los sistemas de aprendizaje dual apoyados por empresas generalmente de origen alemán.

Los programas de formación para jóvenes

Una última fuente de formación para el trabajo desarrollada más recientemente, se refiere a los planes para jóvenes y trabajadores desocupados que buscan brindar cursos cortos de base local dirigidos a ocupaciones semicalificadas generalmente combinados con aportes pecuniarios para su supervivencia, seguidos por pasantías en empresas.²⁴ Fueron muy importantes cuantitativamente en la década de los noventa, solían depender del Ministerio de Trabajo y ser financiados por fondos nacionales específicos. Actualmente han disminuido su importancia y sólo continúan en un grupo de países de los que los implementaron originalmente.

24 El modelo inicial fue Chile Joven, sigue el esquema del Job Training Partnership Act de Estados Unidos.

Los programas más importantes a nivel regional fueron los desarrollados siguiendo el modelo de Chile Joven con el apoyo del BID; capacitaron centenares de miles de jóvenes en Argentina y Chile y se extendieron con diversa suerte a otros países de la región.²⁵ Consistían en cursos dirigidos a ocupaciones semicalificadas subcontratados a ejecutores privados o públicos; el diseño curricular estaba basado en las ocupaciones para las cuales se obtenían pasantías en las empresas. Estas prácticas laborales eran condición necesaria del curso y aseguraban su consistencia con las demandas laborales. Se trata de capacitaciones que duran aproximadamente tres meses de formación a los que se adicionan otros tres meses de pasantía en el lugar de trabajo. Solían estar acompañados de aportes pecuniarios para apoyar a los jóvenes durante la duración del programa, y eventualmente apoyo de tutores para la inserción laboral. Las evaluaciones realizadas al terminar las etapas iniciales de los proyectos muestran una módica mejoría en la inserción ocupacional, pero se cuestionó el costo de mantener un programa de ese tipo con ese volumen, y de hecho, en la mayoría de los países, cuando terminó la financiación externa, se redujo significativamente los programas (Chile) o fueron cerrados (Argentina).

Actualmente parecen predominar dos tipos de programas:

- Los programas de terminalidad de estudios secundarios que buscan prolongar la permanencia de los jóvenes en la educación y retrasar su entrada en la actividad laboral brindándoles, al mismo tiempo, competencias y credenciales que les permitan un mejor acceso al mercado de trabajo. Aplican incentivos pecuniarios y/o programas de estudios flexibles y modulares, en muchos casos semipresenciales, que les permitan terminar los estudios sin someterse a los calendarios escolares. Estos programas están actualmente en ejecución en Argentina, Chile y Brasil (ver recuadro 2. Chilecalifica, Chile).
- El segundo tipo de programas trata de apoyar a los jóvenes que buscan trabajo, conectándolos con empresas, en general pequeñas y medianas, y brindándoles asesoría para su inserción laboral. En los países considerados existen programas de este tipo en Argentina, Brasil y Chile (ver recuadro 3. Primer Paso, Argentina).

²⁵ Los programas de este tipo funcionaron en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

El panorama actual de la educación profesional en la región

Este panorama de la educación profesional en la región y al interior de cada país, muestra una amplia variedad de ofertas en cuanto a las instituciones formadoras. Después de un período, hacia los años ochenta, en el que abundaban las críticas por la limitada variedad en la capacitación ofrecida y su falta de pertinencia, la mayoría de IFP emprendió y consolidó procesos de reforma que incidieron en la generación de nuevas ofertas en cuanto a contenidos y a modalidades de entrega. Actualmente, en buena parte de las IFP de la región, se observa tres grupos de innovaciones como reacción al período crítico de los ochenta: en primer lugar, se han implementado avances en lo técnico pedagógico; la formación por competencias, el diseño modular, la formación basada en proyectos y el uso de las TIC en la formación son comunes en las IFP de la mayoría de los países; y, en casi todas se ha incorporado a los empleadores en la definición de los contenidos curriculares y, con cierta frecuencia, en el acompañamiento a los resultados de los egresados en el puesto de trabajo.

En segundo lugar, se han incorporado mecanismos de mejoramiento y aseguramiento de la calidad en la gestión, al punto de que para todos los países comprendidos en este análisis, las IFP han introducido procesos de gestión de la calidad y han logrado certificar sus centros de formación bajo normas ISO 9000 adaptadas a la formación. Además, los centros de formación han recibido mayores atribuciones y autonomía, y se han acercado a las demandas locales.

En tercer lugar, se detectan nuevos servicios a los usuarios, tales como: los centros especializados en desarrollo tecnológico en SENAI de Brasil; experiencias de articulación entre formación, educación y desarrollo local en SENCE de Chile; asistencia técnica a empresas para la implementación de la gestión de calidad en SENATI de Perú; hasta mecanismos de reconocimiento y certificación de competencias adquiridas como resultado de la experiencia y a efectos de proseguir en un itinerario formativo o mejorar la inserción en el empleo en Argentina, Brasil y Chile.

Si bien todavía hay quejas por parte de las empresas sobre la calidad y actualización de la formación, tanto escolar como de capacitación, se registran también variadas experiencias que denotan esfuerzos de las empresas por incrementar la inversión en formación de sus trabajadores, sobre todo en las grandes empresas de la economía estructurada; otras nuevas inver-

siones suelen aparecer como subvenciones del Estado, y su aplicación tiende a focalizarse en poblaciones vulnerables al desempleo como los jóvenes y la población rural. Se aclara, no obstante, que en experiencias como la franquicia tributaria de Chile se ha documentado que las acciones de capacitación en muchos casos se dirigen a los empleados más educados.

En resumen, se puede señalar que en la región, en general, y en los cuatro países analizados, en particular, hay una fuerte demanda social por educación y formación para el trabajo que se manifiesta en la concurrencia masiva a múltiples centros educativos y programas ofrecidos por una gran diversidad de instituciones; esta demanda se dirige a la educación formal y a un conjunto de calificaciones bastante tradicionales, más centradas en trabajo de oficina que de taller o fábrica. La demanda de las empresas, en cambio, no es formulada muy específicamente, con excepción de los esfuerzos realizados para conformar comités sectoriales con la participación de empleadores a efectos de establecer los requerimientos por formación como ocurre en SENAI y SENCE, o con los esfuerzos del Ministerio del Trabajo de Argentina para establecer perfiles de competencias en algunas áreas ocupacionales.

Los actores sociales de la formación son: el Estado financiador, gestor y supervisor de la educación profesional; las empresas que son el lugar del trabajo y la producción, muy diferentes entre sí y con distintas posibilidades según sean pequeñas o grandes; los sindicatos que no sólo participan en la gestión de las instituciones nacionales de FP sino que, como en el caso de Argentina, gestionan instituciones de formación profesional propias (ver recuadro 4. Fundación UOCRA, Argentina); ONG, especialmente aquellas dedicadas a los grupos más desprotegidos; y el último, y quizá más importante actor, los usuarios de la formación: la gente que quiere y puede capacitarse. Estos actores tienen, actualmente, dificultad en coordinarse, aunque casi en todos los países se trabaja en la generación de mecanismos que faciliten un intercambio fluido y que permitan evitar el paralelismo de las distintas ofertas de formación, aseguren la relevancia para el empleo de ellas, corrijan los problemas de calidad y actualización, y sobre todo, permitan las acciones de mediano y largo plazo tan necesarias en un proceso de largo alcance como la educación. Entre estos mecanismos se cuentan: el proyecto de educación y formación permanente “Chile califica” que se ha ejecutado en los últimos seis años; la propuesta de conformación de un sistema nacional de certificación de competencias en Brasil; el proyecto recientemente aprobado para Argentina en el ámbito de la educación y formación perma-

nentes. En este terreno, el país con un mayor camino por recorrer en la estructuración sistémica de sus esfuerzos formativos es Perú. Estos son los aspectos comunes, las diferencias entre países se presentan a continuación.

2.3 LA ARTICULACIÓN ENTRE FORMACIÓN, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD: UNA VISIÓN HISTÓRICA

La literatura sobre educación y empleo pone de manifiesto la íntima relación entre la formación adecuada de la fuerza de trabajo, su empleabilidad y su capacidad de incrementar su productividad, obviamente si están dadas las condiciones de inversión y organización concurrentes. El proceso de desarrollo, modernización e industrialización se caracterizó por su **heterogeneidad** y asincronía, ya que en un mismo país y aun más entre países, hubo procesos diferenciados. El resultado es una diferenciación entre:

- empresas grandes y pequeñas;
- mercados internos de distinto volumen y por lo tanto distintas posibilidades de desarrollo;
- diferencias entre ramas de la economía, algunas dirigidas al consumo interno, otras a la exportación y diferente distancia de la frontera tecnológica global.

La **segmentación del mercado de trabajo** es otra característica relevante. Al interior de los países existen grandes diferencias regionales. También existen diferencias entre grandes empresas por un lado, capaces de organizar y financiar su propia formación específica y descremar los candidatos del mercado de trabajo eligiendo a aquellos con las mejores capacidades previas, en términos de educación formal y experiencia; y, por el otro lado, empresas medianas y chicas que sufren la rapiña de sus mejores trabajadores por las empresas dominantes, y dudan por ello de invertir en formación. Finalmente, la microempresa responsable de un sector mayoritario del empleo, no tiene claras sus demandas de calificaciones, y aunque las tuviera no cuenta con instituciones formadoras que hayan desarrollado la formación en las competencias de gestión y tecnológicas necesarias para desarrollar la productividad a esa escala.

La amplitud del empleo no registrado que no respeta las leyes laborales, o por lo menos las de cobertura social, es una característica muy importante

en la región; aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo está en el mercado de **trabajo informal**, que incluye, desde empresas redituables e inclusive tecnológicamente avanzadas que emplean en negro, hasta el comercio, la construcción, la industria de la confección, y el transporte informales que tienen una fuerte actividad de trabajo intensivo.

El impacto del cambio tecnológico, la segmentación del mercado de trabajo, y las variaciones en las políticas económicas influyen en las características que debe tener la formación. Las demandas son diferentes en cada una de estas circunstancias, pero la necesidad de una formación flexible con una amplia base de competencias generales y la posibilidad de diversidad de especializaciones es clave para el acceso equitativo a las competencias laborales, y el incremento de la productividad. Es importante entonces, plantearse cuáles deben ser las características de la formación que responda a esta realidad.

Se pueden identificar tres factores que se entrecruzan para delimitar y caracterizar la articulación entre formación, empleo y productividad.

- 1) La demanda empresaria de trabajadores con determinadas competencias y la capacidad de la propia empresa para complementar la formación externa de los postulantes y de sus propios trabajadores.
- 2) Las acciones de las instituciones formativas: escuelas, centros de formación profesional, ONG y academias privadas, las que brindan sus servicios en el "mercado de la capacitación".
- 3) Los usuarios de la formación constituidos por la población que demanda trabajo, se emplea y se capacita.

La articulación entre estos tres factores es un resultado histórico distinto, no sólo en cada uno de los países mencionados, sino al interior de ellos según el papel y el peso de cada uno.

En los países en los que se centra esta investigación se observa que existen grandes diferencias en la historia, tanto de la oferta de formación y el acceso de la población a ella, como de la configuración del sistema productivo y ocupacional. Argentina parte de una escolarización temprana de su población y una industrialización lenta, fundamentalmente de sustitución de importaciones y de tecnología moderna pero tradicional (metalmecánica y textil), que se desarrolló a lo largo del siglo XX; por ello, durante muchos años, la educación básica y la formación en el puesto de trabajo aparecían como suficientes. Los cambios tecnológicos recientes en la industria llegaron a sectores minoritarios del empleo y fueron satisfechos por capacitaciones ad

hoc contratadas a empresas privadas de capacitación. La década de los noventa fue un momento de quiebre, se dismanteló buena parte de la industria, creció la desocupación a niveles inéditos, y se agravó el deterioro secular del sistema educativo. Ese proceso culminó en la crisis del año 2001, con grandes sectores de la población en situación de exclusión, los jóvenes por falta de formación y experiencia, los adultos por pérdida del empleo y obsolescencia de las calificaciones. La reactivación y el fuerte crecimiento económico a partir de 2003 han permitido utilizar la capacidad instalada y mejorar las condiciones de trabajo y empleo, pero hay indicios de que la productividad industrial sigue siendo baja, y la mayoría de la población económicamente activa se desempeña en establecimientos que emplean cinco personas o menos y alrededor de la mitad de los asalariados no tienen cobertura social. Las dificultades del sistema educativo y la formación profesional presentadas más arriba señalan los límites que pueden poner a este proceso de crecimiento en términos de equidad y productividad. Sin embargo, tanto en el caso argentino como en el chileno, la exportación de productos primarios o con bajo nivel de transformación (como el aceite de soja) es el sostén del crecimiento económico y emplea una pequeña parte de la población, por ello los problemas señalados no suelen ser prioritarios para los gobiernos.

En el caso chileno, hubo una reestructuración general a nivel macro, surgieron nuevas empresas y se abrió la economía; ha habido una continuidad en las políticas que permitió un crecimiento relativamente constante. La formación es, de lejos, la más reformada de la región; en la educación formal ha conseguido una gran amplitud en la cobertura, aun con problemas serios de calidad; por otro lado, no parece haberse logrado un incremento significativo en la igualdad de oportunidades en cuanto a adquisición de competencias y acceso a la educación superior de calidad. La formación profesional en su nuevo esquema, en el que el Estado administra los fondos aplicando crédito fiscal a las empresas que contratan los cursos con entidades privadas de formación, reguladas y agrupadas en organizaciones por rama, intenta así responder a la demanda empresaria. Este tipo de cursos concentra la inversión estatal en capacitación. Con respecto a ellos, se objeta su canalización fundamentalmente a las grandes empresas y su concentración en la capacitación de sectores medios y altos de los empleados en esas firmas.

Para responder a la demanda social, se creó un Fondo de Solidaridad en Inversión Social, se asignaron fondos a programas de capacitación –como el llamado Chile Joven– para jóvenes en riesgo de exclusión. Como se presentó

anteriormente, este modelo fue exportado a un grupo importante de países de la región con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito. Durante la década de los noventa se invirtieron ingentes recursos y se llegó a centenares de miles de jóvenes.

Brasil es un caso aparte. El SENAI atravesó incólume la tormenta de la década de los ochenta que cuestionaba el costo y la eficiencia de las grandes instituciones nacionales de formación profesional. En el caso del SENAI, su fuerte arraigo en la opinión pública, el apoyo de la confederación de empresas que lo administra, y el hecho de tener una organización eficaz y actualizada tecnológicamente, le permite servir al crecimiento industrial del Brasil, y en particular de las regiones y polos de desarrollo. Si bien su alcance es pequeño en relación a la inmensa población del país, su respuesta al sector productivo y el hecho de haber sido canal de movilidad para generaciones de trabajadores de las regiones industrializadas garantizan su continuidad.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se puso en marcha un programa de amplitud inédita en la región, el Plan Nacional de Educación Profesional (PLANFOR) 1995-2002, con el objetivo de expandir la formación profesional como parte de las políticas públicas de empleo; buscaba entrenar y recalificar al grueso de los trabajadores, capacitándolos en áreas de habilidades básicas, específicas o de gestión. Dependiente del Ministerio de Trabajo Nacional, estaba financiado por el Fondo de Asistencia al trabajador (FAT) cuyos fondos provenían del descuento del 1% sobre la planilla de sueldos de las empresas formales, administrado por una comisión tripartita. El PLANFOR se ejecutó a nivel estatal controlado por las comisiones estaduais y municipales de empleo, en las que también participaban los sindicatos, los cursos eran contratados a agencias de FP a lo largo y a lo ancho del país. En el período de vigencia del PLANFOR, 1995-2002, el Estado brasileiro invirtió US\$1.456 millones, en un promedio de 2,5 millones de personas anuales que recibieron formación. Éste ha sido el esfuerzo más grande de capacitación masiva en la región. El PLANFOR terminó oficialmente en julio de 2003 con el nuevo gobierno, sin embargo, los programas continuarán bajo otro nombre: el Plan Nacional de Formación (PNQ), pero su presupuesto ha sido recortado y la distribución de fondos ha sufrido grandes retrasos. Las evaluaciones realizadas señalaban resultados positivos pero tuvieron escaso impacto en las decisiones políticas.²⁶

| 26 Para mayor detalle ver Elenice Montero Leite, "El mercado de la formación profesional en

Perú es el país, de los considerados aquí, que tiene la situación más difícil: como se vio en el apartado anterior, la cobertura educativa es muy grande pero persisten los problemas de calidad (GRADE-PREAL, 2006). Con respecto a la formación profesional, en la década de los noventa se realizaron reformas en el SENATI, modificando la metodología de la enseñanza-aprendizaje y mejorando los perfiles de los instructores, el equipamiento y la infraestructura. Los centros de educación ocupacional (CEOS), en 1997 tenían una matrícula de 228.000 alumnos en alrededor de 2.500 instituciones a lo largo y a lo ancho del país²⁷ y están experimentando un proceso de modernización transformándose en CETPROS, pero aún no se conocen los resultados de esos cambios (GRADE, 2007). El modelo implementado por CAPLAB presentado anteriormente muestra una perspectiva interesante, hoy en día en pequeña escala pero en expansión (ver recuadro 1. CAPLAB, Perú).

El comienzo del nuevo siglo marca un **cambio de enfoque** en los programas de educación profesional en un intento de una aproximación más integral, que una la educación básica y la formación profesional, llegue a las grandes mayorías de la población y dé un rol significativo a las empresas. Chile y Brasil lo están intentando.

En 2002 se instauró en Chile un programa dirigido a instalar un sistema de formación permanente, como iniciativa de los ministerios de Educación, Economía y Trabajo financiado por el gobierno y el Banco Mundial. Basado en la formación por competencias, busca mejorar el nivel de escolaridad, incrementar el acceso a la formación técnica y a la capacitación de calidad, certificar las capacidades, habilidades y destrezas laborales, y mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Este programa, llamado "Chilecalifica" trabaja a lo largo del país en las líneas de educación de adultos, formación técnica, calificación de competencias, capacitación e información laboral (ver recuadro 2. Chilecalifica, Chile).

En Brasil, en 2007, el Consejo Nacional de la Industria (CNI) presentó una propuesta llamada "Educación para la nueva industria"²⁸ a partir del diagnóstico de que el bajo nivel de instrucción de la fuerza de trabajo era

Brasil: financiamiento público y administración privada. Particularidades y perspectivas" en Gallardi, R.; Martínez Espinosa, E. et al., *Financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas*, OIT/Cinterfor, Montevideo, 2007.

27 Saavedra, Jaime; Chacaltana, Juan, "Los jóvenes pobres y la capacitación en Perú" en M. A. Gallart (coord.) *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2000.

28 CNI-SESI-SENAI, *Educação para a Nova Indústria*. Sumario Ejecutivo, Brasilia, 2007.

uno de las principales limitantes del crecimiento económico; a ello se unían los desafíos de la vigencia de las nuevas tecnologías y de la extensión de la industrialización a zonas anteriormente no industrializadas, todo lo cual exige una descentralización de los servicios prestados por el SESI y el SENAI. La propuesta se basa en la inversión y organización existente en el SENAI y SESI y plantea una expansión de sus funciones para cubrir el déficit de formación general y específica. Se propone llegar a 16,2 millones de matriculados en el período 2007-2010, 7,1 millones en educación básica y continua (SESI) y a 9,1 en educación profesional (SENAI). Prevé inversiones de 10,45 mil millones de reales.²⁹ La formación responde a un plan estratégico de desarrollo de la industria y a las demandas de las empresas que constituyen la federación; ellas exigen un incremento en las habilidades básicas de los trabajadores pues éstos deben poder leer manuales, interpretar gráficos e intercambiar conocimientos entre sí. El foco estará entonces en la enseñanza media, sin descuidar las otras funciones del SESI y el SENAI. Se espera que el 75% de los alumnos de nivel medio tengan acceso a la educación profesional (ver recuadro 5: Educación para la nueva industria, Brasil).

Se puede, a esta altura, trazar un panorama de la articulación entre formación, empleo y productividad. Si bien en la región hay una apreciable oferta institucional, tanto de educación formal como de formación profesional, hay un serio problema de articulación con el sector productivo y una tendencia a autonomizar la oferta de formación, de su utilización real por las empresas. La heterogeneidad del sistema productivo colabora a ello. El **sector empresario**, nominalmente participa de la conducción tripartita de la mayoría de las IFP, es consultado por el gobierno, y muestra un protagonismo mayor en el caso del SENAI en Brasil, e indirectamente en Chile por su demanda al SENCE. La financiación genuina por parte de los empresarios es escasa, los fondos utilizados provienen, sea de impuestos a la nómina, sea de crédito fiscal; en ambos casos son dineros públicos. La financiación privada de la formación proviene fundamentalmente de la matrícula en cursos pagada por personas individuales. Es difícil que las empresas inviertan más, si se tienen en cuenta las clásicas consideraciones de que ellas tienden a invertir sólo en formación específica que no pueda ser apropiada por la competencia, y dejan de lado la formación más amplia que se convierte en patrimonio del capacitado (Becker, 1975). La suma de este problema con el largo

| 29 El cambio es aproximadamente: 1US\$ = 2 reales.

plazo implícito en el retorno de la capacitación lleva a un serio problema de desinversión en capital humano; la financiación del Estado busca compensar este problema. El desafío, entonces, es cómo distribuir esa inversión, pues se cuestionan los presupuestos de las grandes instituciones tradicionales por los costos fijos organizacionales y la escasez de evaluaciones. Por otro lado, en el caso del financiamiento a una multiplicidad de organizaciones capacitadoras contratadas (Chile), los criterios de selección de cursos y usuarios, son también objetados pues se considera que se acaba financiando acciones no sistemáticas dirigidas a la formación de los más privilegiados por su educación anterior o su inserción laboral.

En términos de **equidad**, entendida como el acceso del conjunto de la población a las competencias que permiten a las personas ser empleables y por ende, productivas, se observa que aquéllos que han obtenido menores beneficios de la educación formal tienen poco acceso a la adquisición de dichas competencias. La demanda social por formación, muy fuerte en la región, se canaliza hacia una multiplicidad de cursos, de bajo costo o gratuitos cuya adecuación al mercado de trabajo es cuestionable. Esta oferta de formación incluye la capacitación de los grandes programas para jóvenes y desocupados. Estos cursos son ofrecidos por una variedad de instituciones cuyos costos suelen ser cubiertos por subvenciones estatales y cuya evaluación es muy variada. Sin embargo, los sectores económicos más integrados y formales, los que pagan los mejores salarios, suelen obtener los empleados necesarios contratando, sea aquéllos formados por los sistemas de capacitación de calidad, o a trabajadores provenientes de las pequeñas empresas. Esto es posible porque emplean una pequeña proporción de la fuerza de trabajo y pagan mejores salarios. En consecuencia, alcanzar los objetivos de equidad y productividad que hacen posible el trabajo decente es un gran desafío en estos países.

Ahora se podría volver a los tres factores señalados anteriormente que delimitan y caracterizan la articulación entre formación, empleo y productividad: la demanda empresaria, el complejo de instituciones formativas en el “mercado de la capacitación”, y la población que demanda trabajo y capacitación. El cuarto gran protagonista que surge de la historia de la formación de la región es el Estado financiador. Éste estuvo presente desde el inicio de las IFP como miembro de las conducciones tripartitas, pero desarrolló un rol preponderante como financiador de las acciones de formación ejecutadas por instituciones de formación y por empresas o por ONG.

La demanda empresaria se canaliza a través de formación propia en las empresas de mayor tamaño; estas firmas, cuando acceden a financiación estatal a través de crédito fiscal o subvenciones, utilizan esos fondos, pero si no los tienen, desarrollan igual la capacitación específica a su costo. Esto se desprende de estudios en el caso chileno que concluyen que la financiación estatal no ha contribuido a ampliar la capacitación brindada por este tipo de empresas (Martínez Espinosa, 2007). Las empresas medianas y pequeñas formales utilizan el “mercado de la capacitación”, comprando capacitación privada o utilizando los servicios de la formación profesional. La microempresa informal carece, en general, de proveedores de capacitación adecuada.

Las instituciones formativas se mueven en un universo propio: la educación técnica dentro del sistema educativo trata de mantener su doble propósito de formar para el trabajo y para la continuación de estudios, pero en un contexto de escasez de demanda laboral y devaluación de credenciales educativas corre el peligro de escolarizarse aun más. Las IFP están tensionadas entre las políticas de los gobiernos de turno, la continuidad institucional difícil de alterar, y las demandas reales del mercado de trabajo no siempre bien expresadas por los *lobbies* empresariales. Las múltiples pequeñas organizaciones de formación privadas, escuelas, centros de formación profesional, academias, etc., navegan entre la demanda de los usuarios individuales y corporativos y la financiación privada y pública. Salvo casos excepcionales, como el SENAI, no se observa en la región una oferta coherente, organizada, que responda a una variedad de demandas, y cubra no sólo la oferta de cursos, sino también la infraestructura de talleres y laboratorios, equipamiento necesario y actualizado, formación docente y actualización curricular.

Finalmente, los usuarios de la formación, la gente que quiere capacitarse, tienen un abanico de opciones según sea su trayectoria educativa y ocupacional. Si ha llegado a niveles medios o altos de la educación formal y vive en un centro urbano industrializado, probablemente podrá acceder a empleos formales calificantes y a capacitación de calidad. Si su capital social y cultural es menor pero suficiente, estudios secundarios de calidad y/o experiencia en el trabajo formal en empresas medianas o grandes, podrá apropiarse de una formación específica, por aprendizaje en el trabajo o en cursos de perfeccionamiento. El resto de la población, compuesto por los que no han alcanzado a insertarse en esas trayectorias, incluye a muchas personas

deseosas de obtener un trabajo decente y de perfeccionarse; son la clientela de los cursos de variada calidad ofertados en el mercado a precios bajos o gratuitos. La falta de regulación y control de la calidad hace que el esfuerzo invertido en ellos no siempre tenga un retorno en la empleabilidad.

Como se puede observar en lo desarrollado en este capítulo, son escasos los mecanismos eficaces que ayuden a una articulación positiva entre estos factores. Las dificultades en la articulación entre la educación formal insertada en el sistema educativo, la formación profesional impartida en un medio que incluye grandes instituciones cuasi monopólicas y un atomizado mercado de la formación no favorecen el acceso a las competencias de empleabilidad de la mayoría de la población, condición sine qua non de la productividad entendida tal como se plantea en este trabajo.

Cuadro A: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS

Paises	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PERÚ
PBI total ^a (millones de US\$)	183.196	797.365	115.247	79.383
Población ^b	38.971.000	190.127.000	16.436.000	28.349.000
Características del desarrollo socioeconómico	Alto crecimiento interrumpido por crisis agudas. Modelo agroindustrial.	Crecimiento moderado con altibajos. Modelo industrial y agrícola de exportación.	Crecimiento moderado constante con políticas anticíclicas. Exportación primaria y extractiva.	Crecimiento moderado. Modelo extractivo exportador. Gran mercado interno informal.
Empleo: Tasas de ocupación ^c	2005 2006 52,1 53,8	2005 2006 50,9 51,0	2005 2006 49,1 50,1	2005 2006 60,5 60,8
Calidad del Empleo (Cobertura Social) ^d	63,6	60,4	93,2	33,0
Productividad del trabajo ^e	29.516 US\$	17.560 US\$	30.359 US\$	12.841 US\$
Economía Informal ^f	43,6	49,1	31,9	54,9
Desigualdad ^g	Decil 1 % 1,1	Decil 10 % 0,9	Decil 10 % 1,3	Decil 10 % 1,8
Pobreza ^h	26,0	32,8	18,5	42,0
Mayores desafíos	Mantener modelos constantes de crecimiento. Integrar paulatinamente los trabajadores informales en el empleo formal.	Incorporar a los sectores de pobreza en el empleo formal.	Mejorar la distribución del ingreso	Ampliación del sector formal. Desarrollar la capacidad económica del sector informal.

Fuentes: a) 2005. CEPAL, Anuario Estadístico 2006, pag. 89.

b) 2006. CEPAL, Anuario Estadístico 2006, pag. 23.

c) Tasa de ocupación: personas ocupadas/población en edad de trabajar. Población urbana incluyendo empleo informal. OIT, Panorama Laboral 2006, pag.33.

d) 2005 Argentina, Brasil y Perú, 2003 Chile. Porcentaje de población ocupada urbana con cobertura de salud y/o pension. OIT, Panorama Laboral 2007, pag. 72 y sig.

e) PBI por persona empleada en US\$. OIT, Employment Trends Team/Skills Department, 2007.

f) 2005 Argentina, Brasil y Perú, 2003 Chile. Porcentaje de personas empleadas en unidades productivas de hasta 5 personas y de trabajadores por cuenta propia urbanos. OIT, Panorama Laboral 2006, pag. 62 y sig.

g) 2005 Argentina y Brasil, 2003 Chile y Perú. Porcentaje de personas en la población urbana cuyos ingresos se ubican en el primer decil y en el último decil de la distribución. CEPAL, Anuario Estadístico 2006, pag. 77-78.

h) 2005 Argentina y Brasil, 2003 Chile, 2001 Perú. Porcentaje de personas en áreas urbanas cuyo ingreso por día es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, incluye a las personas en situación de indigencia. CEPAL, Anuario Estadístico 2006, pag. 74.