

---

### 3. POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN RESPUESTA A LOS DESAFÍOS PARA LOGRAR EL TRABAJO DECENTE

#### 3.1 LOS PROBLEMAS Y LOS DESAFÍOS

En los apartados anteriores se plantea un conjunto de problemas que implican desafíos para las políticas públicas:

- 1) *El aumento de la cobertura educativa en contextos de pobreza y sin atender a la calidad lleva a carencias de competencias laborales en los jóvenes que egresan del sistema educativo.*

La situación de los jóvenes en América Latina es un tema altamente preocupante; ellos constituyen una proporción alta de la población, son más numerosos en los hogares pobres que no pobres, y tienen un acceso restringido al mercado de trabajo, sus tasas de desempleo más que duplican las del total de la población activa. Si bien actualmente tienden a permanecer en el sistema educativo durante más años que en el pasado, esto no asegura, para muchos de ellos, ni el dominio de las competencias de empleabilidad ni un lugar competitivo en la fila de los demandantes del primer empleo. Esta situación es particularmente grave para los jóvenes pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza, pues éstos reciben educación de peor calidad, tienen a la vez bajas tasas de actividad y alto desempleo, y son fácil presa de las redes de delincuencia.

El mercado laboral posterior a la década de los noventa demanda calificaciones que implican un prolongado aprendizaje escolar, y competencias sociales que permitan desempeñarse en contextos laborales de cierta complejidad y utilizar tecnologías usuales. Frente a la amplia oferta numérica de jóvenes en busca de empleo, el acceso al empleo formal se restringe al sector de jóvenes que han podido continuar suficientes años en la enseñanza, y obtener al menos credenciales de estudios secundarios y preferentemente terciarios. Obviamente, la inmensa mayoría de los jóvenes no están en esta situación, y deben optar por la desocupación o la inserción en empleos precarios del sector informal.

En los países considerados (Argentina, Brasil, Chile, y Perú) la educación secundaria llega a una amplia mayoría del grupo de edad correspondiente. Pero si se vuelve la mirada a los niveles educativos de la fuerza de trabajo, tres países tienen alrededor de diez años de estudio en promedio entre sus trabajadores, pero uno (Brasil) tiene sólo aproximadamente siete años. A ello se agregan grandes desniveles entre zonas rurales y urbanas. El rendimiento del sistema educativo es también problemático; los niveles de deserción y repetición son altos. Si a todo ello se agregan los bajos resultados obtenidos por los alumnos de todos los países en las pruebas de calidad internacionales (*PISA*), el panorama de la formación general y básica de la fuerza de trabajo en general, y en particular la de los jóvenes ingresantes en el mercado laboral, es cuestionable, pues no asegura a las mayorías el dominio de las competencias básicas necesarias para construir sobre ellas una formación específica que permita desempeñarse en un mercado de trabajo moderno, cambiar de empleo y recapacitarse a lo largo de la vida.

En consecuencia, puede afirmarse que el aumento de la cobertura educativa en contextos de pobreza y sin atender a la calidad, lleva a carencias de competencias laborales en los jóvenes que egresan del sistema educativo.

El desafío es mejorar la calidad de la enseñanza, incrementando, a la vez, la retención y la eficiencia del sistema educativo. Las reformas educativas intentaron hacerlo pero no lo consiguieron.

2) *La escasa articulación entre la educación formal y la formación profesional, y entre la formación y el mundo de la empresa.*

Un segundo problema se refiere al relativo aislamiento del sistema educativo con respecto a las organizaciones productivas, y más aun la escasa articulación entre la educación formal y la formación profesional, y entre la formación y el mundo de la empresa. Esto sucede inclusive en el caso de la educación técnica que fue pensada desde su creación como formación para el trabajo. La dependencia de los ministerios de Educación y la propia dinámica institucional del desarrollo de las burocracias educativas no favorece los vínculos educación-empresa. También la formación profesional, y en particular las instituciones nacionales de formación profesional, que originalmente fueron creadas bajo gestión tripartita para formar los trabajadores en ocupaciones concretas que respondieran a las demandas de la industrialización nacientes, tienen dificultades en actualizarse y responder a las necesidades del cambio tecnológico y la nueva dinámica de los mercados

globalizados. Sin embargo, se observan iniciativas positivas que responden al desafío de estructurar políticas de financiación y evaluación que tiendan a la convergencia entre los distintos modos y actores de la formación. Además, existe una oferta privada de formación en academias y ONG a la que tiene acceso una parte importante de la población. Aun así, se cuestiona la relevancia de los contenidos de la formación, tanto formal como no formal, para las competencias exigidas por el mercado de trabajo actual y futuro.

Los cambios en la década de los noventa, en especial la globalización que exige competir internacionalmente, y el cambio tecnológico que impulsó una nueva dinámica de información y comunicación, exigieron un cambio en la oferta educativa. Los cambios se orientaron hacia una formación en competencias que reforzaran la empleabilidad de las personas y respondieran a las necesidades de las empresas. Para ello es necesario evolucionar de una educación secundaria tradicional y una formación profesional focalizada en calificaciones relativamente rígidas a una formación flexible. La dificultad de responder a un sector productivo segmentado en grandes y pequeñas empresas en la economía formal y un sector informal que emplea aproximadamente a la mitad de la población, es un gran problema.

El desafío es estructurar políticas de financiación y evaluación que tiendan a la convergencia entre los distintos modos y actores de la formación. Para ello es necesario que haya continuidad en las políticas y que la evaluación realimente las iniciativas de las organizaciones formadoras.

- 3) *La heterogeneidad de la economía, tanto entre países como al interior de éstos, cuestiona la eficacia de las políticas de capacitación y empleo diseñadas para las empresas formales y el trabajo registrado. La amplitud del empleo informal desafía la formación profesional tradicional y limita la aplicación de la legislación laboral.*

En los países analizados existe una alta proporción de personas que trabaja en el empleo no registrado; según los países son entre un tercio y más de la mitad de la población económicamente activa urbana. Las mujeres, los jóvenes, los pobres, y las personas con menos instrucción están sobrerrepresentados en ese sector. Sin embargo, cuando se examinan la variedad y alcance de los programas de formación se observa que predomina la capacitación para empleos en el sector formal, y que sus usuarios no provienen de esa amplia población que labora en la economía informal.

El desafío es evitar que la heterogeneidad de la economía se replique en el sistema de formación y acreciente, en vez de disminuir, la desigualdad característica de las sociedades de América Latina. Si a ello se une la amplitud de la economía no registrada, se establece una situación que pone obstáculos muy serios a la calidad del empleo y a la eficacia de la formación como integradora del total de la población.

- 4) *El cambio continuo de políticas en los sucesivos gobiernos y la dificultad de encadenar acciones y evaluar resultados a mediano y largo plazo dificulta las políticas de formación, tanto en cuanto a su financiación como en su actualización.*

Un primer desafío, en este caso, se refiere a las políticas de largo plazo frente al inmediatismo de buscar soluciones instantáneas, y a la inconsistencia que lleva a la implementación y cierre súbito de programas sin estar dichas decisiones suficientemente asentadas en procesos válidos de evaluación. PLANFOR y los proyectos jóvenes que fueron desactivados son ejemplo de ello. El segundo desafío es vencer la resistencia a las innovaciones y a la renovación institucional de las organizaciones formativas, tanto dependientes de los ministerios de Educación como de los de Trabajo y conseguir enrostrarlas en un proceso de autoevaluación y de colaboración con las políticas públicas.

### **3.2 POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN RESPUESTA A DICHS PROBLEMAS Y DESAFÍOS**

#### **El incremento de la calidad y la cantidad de la formación y la articulación con las empresas**

Recientemente fueron implementadas innovaciones para responder a los dos primeros problemas señalados en el párrafo anterior; éstas, en algunos casos, implicaron transformaciones institucionales de gran alcance, y en otros, la implementación de programas individuales y relativamente puntuales.

En casi todos los países analizados se están llevando a cabo programas que buscan remediar las carencias de formación básica y general de aquellas

**CUADRO B: CARACTERÍSTICAS DE LA FORMACIÓN**  
**Problemas y desafíos comunes a los cuatro países, y programas y políticas implementadas**

PROBLEMAS Y DESAFÍOS	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PERÚ	PROGRAMAS Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS
<b>Cobertura y calidad de la educación formal</b>	Cobertura amplia y desigual; desequilibrio de resultados; deserción y repetición según estratos y regiones. Problema de coherencia nacional del sistema educativo y mejoramiento de la calidad.	Reciente ampliación de cobertura de la educación; deserción diferencial rural-urbana. Necesidad de medir y mejorar la calidad.	Cobertura amplia y consolidada, pero segmentación de resultados. Necesidad de mejorar la calidad y disminuir la segmentación.	Amplia cobertura; deserción desigual por estratos. Baja calidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen Nacional de Enseñanza Media (Brasil).</li> <li>Recuperación de deserciones: Chilecalifica (Chile).</li> <li>Educación para la Nueva Industria (Brasil).</li> </ul>
<b>Poca articulación educación formal, formación profesional y mundo de la empresa</b>	Poco desarrollo de la FP. Oferta de cursos amplia pero desarticulada. Educación Técnica en vías de recuperación pero aún con poca articulación con el sector productivo.	Buena articulación Formación - Empresa en sistema S (SENAI, SENAC, etc.). Baja articulación en el resto del sistema educativo.	Poca articulación Educación Formal y FP. Formación Profesional (SENCE) subcontratada con amplia participación de las empresas.	Poca articulación en la Educación Formal. En Formación Profesional, renovación en SENATI; CEOS con poca articulación, pero reforma en CETPROS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAPLAB (Perú).</li> <li>SENATI: Evaluación (Perú)</li> <li>Educación Para la Nueva Industria (Brasil).</li> <li>SENAI: Evaluaciones (Brasil).</li> <li>Chilecalifica (Chile).</li> <li>Primer Paso (Argentina).</li> <li>Fundación UOCRA (Argentina).</li> </ul>
<b>Heterogeneidad de la economía (Informalidad)</b>	Escasos programas específicos para el sector informal; cierre de programas para jóvenes vulnerables dirigidos a inserción en trabajo formal (Proyecto Joven).	El SENAI está focalizado en el sector formal. Hay escasez de oferta de capacitación para el sector informal.	Es el país con menor proporción de informalidad urbana. Los programas de FP están centrados en el acceso al empleo en el sector formal.	Es el país con mayor proporción de trabajo informal; hay escasa formación dirigida a ese sector, pero existen programas en esa dirección (CAPLAB).	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAPLAB (Perú).</li> </ul>
<b>Escasas evaluaciones y cambio de políticas y programas</b>	Los cambios en Programas (Proyecto Joven y Reforma Educativa) no tienen una fundamentación correspondiente de evaluación.	Se realizaron evaluaciones importantes (PLANFOR) pero las políticas implementadas no tuvieron en cuenta. El SENAI realiza evaluaciones periódicas para modificar sus planes.	Hay evaluaciones adecuadas de los problemas, pero insuficiente acumulación de conocimiento sobre la relación entre proceso y resultados.	Hay evaluaciones globales de la educación pero no se ve el impacto en las políticas. El SENATI ha realizado evaluaciones y modificado políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAPLAB (Perú).</li> <li>SENATI (Perú).</li> <li>SENAI (Brasil)</li> <li>Programa de Certificación de Competencias Laborales (Argentina).</li> </ul>

personas que desertaron tempranamente de la educación formal, y a formar a las nuevas generaciones con una fuerte base de formación general y una adecuada formación específica que responda a las necesidades de la productividad, y que además permita a los trabajadores reinsertarse en el mercado de trabajo en el caso de cesantía.

Los programas, en general, buscan implementar una oferta educativa flexible organizada en módulos que contengan los contenidos y habilidades de la educación común pero que sean ofrecidos en formatos actualizados, semipresenciales y organizados en períodos más cortos de tiempo que la tradicional enseñanza primaria y secundaria. Se brindan apoyos no existentes en la educación común como tutores y becas. Las instituciones ofertantes suelen ser las escuelas dependientes del Ministerio de Educación, pero también se busca subcontratar otras agencias educativas, como en el caso chileno. Un tema central en estos programas, cuando están referidos al nivel medio de la educación es la evaluación y acreditación, se plantean pruebas ad hoc, pero no existen estudios que permitan asegurar que las credenciales estén respaldadas por las competencias necesarias, ni siquiera que sean equiparables a las de la educación formal. Los programas varían entre aquellos que están más centrados en la terminalidad, ayudando a los jóvenes a permanecer en el sistema educativo y terminar sus estudios, y otros más centrados en la nivelación, buscando que el mayor número posible de trabajadores tenga las competencias y credenciales necesarias para trabajar en el sector formal (ver recuadro 2. Chilecalifica, Chile).

Otro tipo de programa 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).

Finalmente, en Brasil, que busca mejorar el nivel educativo y la capacitación de la fuerza de trabajo brasileña en un enfoque integral se está implementando el programa "Educación para la nueva industria" reseñada en el capítulo anterior. En ese programa se busca ampliar la oferta de educación básica de calidad, mejorar la articulación de la educación técnica y secundaria, y extender la formación profesional a nuevos polos productivos (ver recuadro 5. Educación para la nueva industria, Brasil).

En ambos casos, Chile y Brasil, se ha buscado situar los programas en las organizaciones nacionales de formación profesional, como el SENCE y el

SENAI, aprovechando la experiencia e infraestructura institucional, de recursos humanos y física disponible para dichas organizaciones. De alguna manera esto las limita en cuanto al impacto en el total del sistema educativo, ya que éste llega a la masa de los jóvenes, pero tiene la ventaja de que la participación de los empresarios está institucionalizada en ellos, lo que permite una mejor articulación con las demandas de las empresas. Asimismo, está prevista la coordinación entre la educación media y técnica y la formación profesional, facilitada por la pertenencia a una misma organización. Lo que no queda claro es que los usuarios sean los mismos, es muy probable que la población atendida por los servicios de educación general sea diferente de la que se atiende en los servicios de capacitación, por lo tanto en la coordinación institucional, no se incorpore a la formación de los trabajadores concretos. Sin embargo, están previstas formas de recuperación de competencias no adquiridas previamente, en consecuencia sería muy importante que estudios de seguimiento de egresados pudieran evaluar la coherencia de la formación a través de los resultados en la inserción laboral de los usuarios. Dos de las IFP nacionales han realizado evaluaciones basadas en seguimientos de egresados, éstas son el SENAI y el SENATI, en este último caso para su programa de aprendizaje dual; también SENCE de Chile ha realizado varias evaluaciones de impacto para el caso del programa Chile Joven (ver recuadro 6. Programa de evaluación externa de SENAI, Brasil; y recuadro 7. Evaluación de los egresados del programa dual de SENATI, Perú).

En cuanto a los sistemas educativos se implementaron reformas curriculares y de organización de los ciclos, prolongando la enseñanza básica, postergando la especialización y descentralizando la gestión financiera y pedagógica de las escuelas a niveles locales. No se conocen evaluaciones comprensivas que den cuenta de los éxitos y fracasos de estas iniciativas, aunque existe un cierto consenso de que la experiencia chilena fue la más exitosa; y, en cuanto a la Argentina, no sólo no pudo implementarse en todo el país, sino que ha sido revertida actualmente. Los resultados de las evaluaciones de *PISA* presentados merecen ser tenidos en cuenta para relativizar conclusiones demasiado optimistas. La actualización de la educación técnica formal es la otra innovación que busca acortar la distancia con la demanda de las empresas; todavía no se pueden evaluar resultados pero se está recuperando para la enseñanza técnica un rol significativo en la educación para el trabajo.

En el caso de las IFP, cuestionadas por su dificultad de adaptación a las nuevas demandas y su pesadez burocrática, se establecieron políticas de financiación a la demanda de cursos, en vez de financiaciones institucionales a la oferta (IFP); si bien en la mayoría de los países esto no pasó de las intenciones, en Chile fue llevado a cabo con la creación del SENCE y la privatización del INACAP. El SENCE administra el FONCAP y subcontrata los cursos de los distintos programas con instituciones formativas públicas y privadas; el programa más importante (850.000 trabajadores capacitados en 2002) es el programa de capacitación en las empresas. En el resto de las IFP las reformas fueron parciales pues aunque se implementaron algunos programas en esa dirección, se tendió a mantener la gestión anterior de las actividades y el presupuesto.

Un tipo de programa interesante en búsqueda de mejorar la relevancia de la formación para el empleo se encuentra actualmente en desarrollo en varios países. Éste es el programa de certificación de competencias laborales que busca: definir las competencias de los perfiles laborales más relevantes en cada sector y rama a través de un trabajo tripartito de empresarios, sindicatos y Estado; capacitar a los trabajadores en esas competencias; y certificar dichas competencias. Se complementa con la construcción de nuevos currículos y la formación de los capacitadores. Estos programas son aún recientes y llegan a una proporción pequeña de trabajadores, pero siguen en vigencia y será interesante evaluarlos en el futuro (ver recuadro 8. Programa de Certificación de competencias laborales, Argentina).

### **La heterogeneidad de la economía y la formación para los sectores populares**

La formación para el trabajo tiene un claro sesgo hacia el sector integrado de la economía, tanto en fondos destinados como en número de cursos y usuarios en la FP. En cuanto a sus usuarios, las personas con mayores niveles educativos tienen mayor probabilidad de seguirse perfeccionando; sin embargo, se han implementado programas para la microempresa y para los jóvenes en riesgo de exclusión. Las acciones destinadas a las microempresas consideran a la capacitación como uno y no el más importante insumo, dan prioridad al crédito y a la gestión; esto hace difícil descubrir políticas amplias y coherentes de formación en los distintos países (Gallart, 2003b). En los programas dirigidos a jóvenes, en el modelo de Chile Joven, si bien los destinatarios proceden de situaciones carenciadas, el objetivo del programa

es hacerlos empleables en puestos de baja calificación del sector formal. Se busca que hagan las pasantías en empresas integradas y no se sabe cuál es la duración de su empleo en ellas.

Una revisión hecha hace algunos años sobre los programas de formación para el sector informal en América Latina<sup>30</sup> muestra una variedad de acciones instrumentadas por los gobiernos con apoyo de instituciones multilaterales de crédito, por las IFP y por organizaciones de la sociedad civil, pero se observa que la formación es un componente menor, a menudo prácticamente obviado, frente a la urgencia y la importancia del crédito, la asesoría a la gestión de los emprendimientos, el mercadeo, etc. Se observa también que se focalizan en la microempresa y su supervivencia, más que en el bienestar e integración social de sus trabajadores.

Surgen entonces algunos dilemas:

- *La focalización en la microempresa, su capacidad de reproducción y acumulación, o en cambio, en el trabajador y su derecho al trabajo decente.* Hay una tensión pocas veces reconocida entre el beneficio del microempresario y las condiciones de trabajo del trabajador.
- *El incremento de la productividad por un lado, como tal juzgada por el mercado, y en consecuencia el énfasis en bajar los costos y vender productos y servicios a un precio conveniente, incluyendo a menudo evasión de impuestos y explotación de los dependientes; y por el otro lado, las políticas estatales de asistencia social a las poblaciones más desprotegidas, subvencionando actividades que no son retributivas.* El peligro, en este último caso, es que la actividad dura lo que dura la financiación; cuando ésta se termina, como ha sucedido en muchos programas, los trabajadores se convierten en desocupados.
- *La opción entre capacitar para trabajar en el sector informal o proveer instrumentos para salir de él y obtener un trabajo registrado.* Los programas para jóvenes, del tipo de Chile Joven, están dirigidos a jóvenes desocupados o con empleos precarios y se pretende capacitarlos para obtener trabajo en ocupaciones semicalificadas en empresas formales. Estos programas, además de las dificultades que implican las carencias de los capacitandos en educación y capital social que les difi-

---

30 Gallart, María Antonia, "Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación", *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, N°155, OIT/Cinterfor, Montevideo, 2003, pp. 33-75.

cultan la inserción prolongada en empleos registrados, tienen el problema de la saturación de las vacantes en el empleo registrado y la competencia de personas con mayores credenciales.

- *Privilegiar la terminalidad de estudios formales secundarios que mejoren las posibilidades de inserción en trabajos registrados, o capacitarlos directamente para el trabajo existente en el sector informal.* Las evaluaciones de los programas de nivelación de estudios para jóvenes detectan este dilema, pues si consiguen trabajo dejan el estudio y vuelven a entrar en el círculo vicioso del empleo precario.

El camino que es seguido por varios países es distinguir entre los programas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y aquellos dirigidos a la nivelación de estudios centrada en la obtención de credenciales y competencias educativas, y complementarlos con la formación profesional que permita desempeñarse en el sector informal y eventualmente evolucionar hacia una mayor integración en el proceso productivo.

Dos obstáculos suelen aparecer en este último enfoque: uno es que las organizaciones formativas existentes (IFP, escuelas técnicas, centros de capacitación) tienen dificultades en enfrentar, tanto a este tipo de usuarios (con pocas competencias sociales como disciplina, puntualidad, etc.) como a la inserción laboral por cuenta propia y el tipo de calificaciones que exige. El segundo obstáculo es que los currículos de la FP son bastante estructurados y parten de un conocimiento codificado en el análisis ocupacional de ocupaciones formales. No se toma en cuenta, en cambio, el conocimiento tácito de aquellas personas con experiencia en el sector informal, que saben cómo manejarse en un mundo competitivo e inestable, con restricciones en el acceso a herramientas, insumos y mercados. Para mejorar la inserción laboral y permitir una movilidad ascendente y una relación más favorable con la economía integrada es preciso partir de ese aprendizaje en la experiencia y construir sobre él; esto exige no sólo un cambio curricular sino también una modificación en el estilo de los instructores.

Existe un programa en la región que ha intentado algo similar, éste es el Programa de Capacitación Laboral 1997-2006 del Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB) en el Perú<sup>31</sup> (ver recuadro 1. CAPLAB, Perú).

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

## **El cambio de políticas en los sucesivos gobiernos y la dificultad de encadenar acciones y evaluar resultados a mediano y largo plazo**

Hubo dos intentos importantes de asegurar la continuidad de las políticas implementadas: el primero fue la creación de fondos nacionales de financiación a la capacitación que sustituyeran los impuestos de asignación específica o los presupuestos cerrados por institución (por ejemplo, FONCAP y FAT). Se esperaba que esto permitiera la continuidad de los programas y su pertinencia más allá de los intereses sectoriales. El segundo mecanismo es la asignación de fondos por programas y la evaluación sistemática de esos programas para darles continuidad si fuera necesario. Se esperaba así cortar la permanencia de actividades que ya no eran beneficiosas para sus objetivos. Aunque ambos mecanismos fueron implementados, el relato de las experiencias presentado en este trabajo muestra que no fueron muy eficaces para asegurar la continuidad de los programas, ni para distinguir entre aquellos que valían la pena de ser continuados de aquellos que no. La impresión que produce la lectura de los informes de evaluación y su contrastación con las medidas tomadas en relación a la continuidad o cierre de los programas es que esas decisiones tienen más que ver con los cambios políticos en la administración del Estado y/o la disponibilidad de financiaciones propias o de organismos internacionales, que con una evaluación a fondo de las posibilidades y carencias de dichos programas.

### **3.3 CONSECUENCIAS PRÁCTICAS DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS Y LECCIONES PARA EL FUTURO**

#### **Las reformas en los sistemas de formación y los programas para poblaciones específicas**

Los ejemplos de los cuatro países analizados muestran que las reformas educativas radicales tienen que darse en un contexto en que los diversos niveles del Estado actúen en la misma dirección, y que los sectores de la sociedad civil que las apoyan tengan el poder necesario. Cuando esto no se da, la descentralización lleva a una atomización de los sistemas o a una reacción que anula las innovaciones. Esto sucedió en el caso de la Reforma Educativa en Argentina. En contextos democráticos de sociedades heterogéneas

y divididas, las innovaciones tienen que tener en cuenta los distintos niveles de aplicación, en lo educativo: nacional, provincial y escolar; privado y público. Sin un consenso básico y el financiamiento necesario las reformas no tienen futuro. Por otro lado, la ampliación de la matrícula y las reformas sin evaluación de resultados de aprendizaje corren el peligro de aumentar el credencialismo y la devaluación de credenciales, sin mejorar los resultados de la educación. Urge por lo tanto, implementar mecanismos de evaluación que sirvan para realimentar el sistema educativo mejorando su calidad (ver recuadro 9. Examen nacional de enseñanza media, Brasil). Las grandes instituciones nacionales de formación profesional (IFP) pueden beneficiarse de evaluaciones comprensivas y sistemáticas basadas en los resultados en la inserción profesional de sus capacitandos (ver recuadro 6. Programa de evaluación externa de SENAI, Brasil).

Los programas presentados aquí como ejemplos de respuestas a algunos de los desafíos detectados –sean aquellos focalizados en el sector informal de la economía (CAPLAP), sean aquellos dirigidos a los jóvenes, o los más comprensivos que buscan atacar la problemática desde múltiples frentes (Chilecalifica y Educación para la Nueva Industria)– son aún incipientes y relativamente limitados en su alcance, pero pueden ser el germen de respuestas válidas si se mantienen algunos principios básicos.

Algunas **características que favorecen el funcionamiento de los programas** y eventualmente sus buenos resultados, son:

- la participación activa de los ministerios de Educación en los temas referidos a la continuidad de la educación formal y la flexibilidad de esos organismos para aceptar innovaciones;
- la adecuación de la formación a las demandas reales de las empresas que participan;
- el rol del Ministerio de Trabajo como animador acompañando los proyectos;
- que los programas no estén aislados sino que se apoyen mutuamente y tengan sede en algún organismo con continuidad;
- una cierta gradualidad en la implementación aprovechando la experiencia adquirida para modificar rumbos.

Si se observan contenidos y actividades, la amplitud temática y el tipo de acciones parece responder a los distintos desafíos; el alcance cuantitativo, en cambio, es pequeño frente a la magnitud de la población objetivo. Por

otro lado, las evaluaciones son puntuales y de corto plazo, no hay elementos para comparar los programas y elegir los más convenientes. Como en otros casos, un gran enemigo del éxito es la falta de continuidad en las políticas y las limitaciones de las evaluaciones que fundamentan los cambios o el cierre de los programas.

Dos programas recientemente implantados, presentados aquí, buscan explícitamente la articulación entre una educación que permita adquirir competencias y credenciales de fundamento y capacitación laboral que esté actualizada en tecnologías actualizadas y articulada con la demanda de las empresas. Estos programas son Chilecalifica y Educación para la Nueva Industria (Brasil). Sin embargo, dos asignaturas pendientes se pueden detectar en los ejemplos presentados, evidentemente muy valiosos. Una se refiere al acceso: en ambos casos estamos hablando de una minoría de la población que puede incorporarse a dichos programas. Sin embargo, es muy importante experimentar ese primer paso. La otra asignatura es la coherencia y la continuidad de las políticas. Sin la colaboración de los ministerios interesados (Trabajo y Educación) y la permanencia y evaluación de los programas más allá de los cambios de gobierno, es difícil que el impacto en las competencias laborales de la población sea significativo. En el caso brasileño, el relativo abandono del PLANFOR con el cambio de gobierno, más allá de las limitaciones del propio programa, dificultó su corrección y la mejora de una política en la que se había invertido mucho y cubría todo el país. Por otro lado, el programa Educación para la Nueva Industria está focalizado fundamentalmente en los trabajadores de la industria y su entorno, por ello la enorme masa de los trabajadores informales queda fuera del alcance del programa. Estas consideraciones no buscan quitar relevancia a los programas presentados, sino que sólo plantean los desafíos aún pendientes, tanto para las organizaciones educativas, como para las empresas productivas y los gobiernos.

### **Las formas de articulación entre las empresas y la formación**

En este tema se pueden plantear algunas afirmaciones en las que existe un relativo consenso en el ambiente de investigación. Además, hay grandes áreas en las que sería conveniente actuar por el hecho de que existen precedentes interesantes.

Las afirmaciones son:

- La formación profesional no específica debe ser subvencionada por el Estado.
- Existe un conjunto de instituciones educativas de educación formal y FP que permite una razonable cobertura de las necesidades de formación desde el punto de vista del mercado laboral, no así desde las poblaciones objetivo críticas.
- La tarea de las instituciones está dirigida principalmente al sector formal de la economía, y sus servicios son utilizados predominantemente por las empresas integradas medianas y grandes.
- La trama institucional que provee formación no es fácilmente visualizable y existen pocos controles de calidad y pertinencia de la formación impartida, más allá del reconocido prestigio de algunas IFP.

Los grandes temas sobre los que se debería actuar son:

- Evaluar la calidad de las competencias generales impartidas en la educación media y las competencias profesionales de la FP para evitar el efecto nocivo de la devaluación de credenciales en el mercado de trabajo y asegurar la empleabilidad del grueso de la población.
- Darles un rol fundamental a las entidades empresarias en la evaluación y elección de los cursos a ser implementados, pero evitando que estén sobrerrepresentadas las empresas grandes y que la FP se convierta en una opción elitista.

Los precedentes interesantes en esta línea son:

- Los exámenes externos voluntarios y gratuitos que permiten establecer la calidad de las credenciales educativas, como por ejemplo, el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) de Brasil.
- Los seguimientos de egresados de la FP que permiten evaluar su desempeño en el mercado laboral, como por ejemplo, el Programa de Evaluación Externa del SENAI y la evaluación del Programa de Aprendizaje Dual del SENATI.
- Los programas de certificación de competencias laborales apoyados por asociaciones empresarias, sindicatos y autoridades educativas, cuidando de monitorear su validez y vigencia en el mercado de trabajo.

## **La formación para los sectores vulnerables y la microempresa**

Cuando se analizan los datos del empleo no registrado en la región aparece claramente que son los trabajadores con menos educación y con trabajos precarios y mal remunerados los que pertenecen a la economía informal. Los programas implementados para esa población, tanto en el modelo Chile Joven como en el PLANFOR, son cursos cortos de capacitación para empleos semicalificados y con componentes mínimos de recuperación de habilidades básicas de lectoescritura y matemática aplicada. Los resultados de las evaluaciones de este último programa muestran que la mejora en la inserción laboral fue pequeña (Leite, 2007, p.97) aunque se registra el reconocimiento de un incremento en la autoestima, las relaciones familiares y sociales, y mejor desempeño laboral. La reducción de los fondos del FAT, y la discontinuidad de los proyectos para jóvenes en varios países impidieron una evaluación comparativa más amplia y prolongada. En este caso, si hubiera habido continuidad, probablemente se hubieran podido ir corrigiendo los errores, tanto en los contenidos de la formación como en la población objetivo, tanto de usuarios como de empresas empleadoras.

En general, hay pocas políticas públicas que enfrenten el problema del sector informal en su conjunto y en su dimensión. Lo que se registran son programas individuales más o menos abarcativos, en los que la capacitación tiene un peso menor. Si se enfoca la atención en la formación integral de las personas, actualmente en la economía informal hay poca claridad para distinguir entre los sectores más favorecidos, o sea personas con niveles altos de educación, que desempeñan tareas redituables no registradas y que pueden obtener su propia capacitación sin problemas, por un lado; y los grupos más numerosos de personas cuya principal o única opción laboral es insertarse en el trabajo precario del sector informal. Entre estos últimos es también necesario distinguir entre los emprendedores que tienen posibilidad de evolucionar y formalizarse, y aquéllos, jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo e ínfimo acceso a un capital de trabajo, que pasan de una inserción precaria a otra. Los programas que buscan elevar el nivel educativo y el capital social de este último grupo son bienvenidos, así como aquellos que se focalizan en los microemprendimientos viables que permiten inserciones laborales estables. Asimismo, conviene destacar que iniciativas como la presentada de CAPLAB merecen ser tenidas en cuenta y evaluadas para su po-

sible extensión a otros contextos, pues enfocan integralmente el problema, teniendo como población objetivo los jóvenes que son candidatos a la desocupación o la informalidad y aprovechan los recursos institucionales de la colectividad (los CEOS).