

---

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1 LAS POLÍTICAS

Esta rápida visión de las políticas de formación en la región, y en particular en los cuatro países analizados, muestra la dificultad de estructurar políticas que sean a la vez equitativas y eficientes y que consigan que la totalidad de la población acceda a competencias de empleabilidad que le permitan ingresar en el mercado de trabajo formal y desarrollar carreras ocupacionales calificantes.

Contribuyen a ello, el contexto socioeconómico de **inestabilidad política** en la mayoría de los países<sup>32</sup> y los grandes niveles de desigualdad y bolsones de pobreza que influyen en que una buena parte de la población no llegue a adquirir las habilidades básicas que debería brindarles la educación formal. El sistema de formación profesional, que más que sistema es una superposición de agencias y programas, no cubre todas las poblaciones objetivo. En el caso de las más críticas sólo llega con acciones que carecen de continuidad y envergadura suficiente.

Por otro lado, existe un enorme esfuerzo de personas e instituciones comprometidas con la formación, una experiencia secular digna de ser destacada, y fondos importantes provenientes del aporte de la sociedad, destinados a la educación y la FP, y por lo tanto, a la mejor formación para el trabajo de los ciudadanos. En ese contexto pareciera que es urgente implementar al menos dos políticas de fondo; de ser posibles políticas de Estado por su continuidad. Una es la existencia de fondos de asignación específica que trasciendan las políticas clientelísticas de los gobiernos de turno; y la otra, que existan **mecanismos de evaluación** e instancias evaluadoras que permitan corregir la asignación de fondos a programas e instituciones.

Se tendría que asegurar **la continuidad y monto de los fondos específicos** del tipo del FAT y el FONCAP, la idoneidad de su administración y

---

32 Cuando existe continuidad en las políticas, como en el caso de Chile, los resultados son positivos, aunque subsisten las causales de fondo de algunos resultados no buscados.

criterios claros de asignación de recursos que evitaran el dualismo de una formación de primera (para las empresas integradas y los usuarios educados) y otra de segunda (para los jóvenes y los pobres), reforzando los mecanismos compensatorios de los déficit iniciales de las poblaciones objetivo críticas, tanto en educación general como en competencias sociales. Éste es un componente clave de las políticas públicas pues la experiencia muestra que un bien semipúblico como la formación, si es dejado en manos del mercado tiende a mantener o agravar las diferencias iniciales.

La **evaluación de los resultados** de la educación formal, la acreditación institucional de escuelas y centros de formación, y la validación del mandato de las IFP tendrían que responder a criterios objetivos, tanto en cuanto a los perfiles de sus destinatarios como al valor de los servicios prestados. Existen modelos de evaluación institucional y de estudios de seguimiento de egresados que han sido desarrollados internacionalmente y que podrían ser sumamente útiles, tanto para la evaluación de la educación formal, como de la formación profesional y los cursos de capacitación de distintas clases (ver recuadro 7. Evaluación de los egresados del programa dual de SENATI, Perú). Para implementar esa evaluación sería necesario constituir organismos evaluadores que no pertenezcan a las instituciones evaluadas, y que sean garantía de idoneidad y objetividad. Para que su tarea tenga sentido tiene que estar ligada a mecanismos de acreditación y certificación institucional, y a la transparencia y publicidad de los procesos de evaluación y sus resultados. Los consejos de evaluación universitaria establecidos en algunos países pueden ser un ejemplo para esta propuesta.

Dentro del marco anterior sería conveniente estructurar políticas en las direcciones siguientes:

- Políticas de formación contracíclicas para evitar los cuellos de botella en los momentos de expansión económica luego de crisis cíclicas.
- Políticas compensatorias de largo plazo que incrementen la inversión en capital humano y social de los grupos más desfavorecidos.
- Políticas institucionales realistas para mejorar la calidad de los servicios educativos y la articulación entre la educación formal, la formación profesional y el mundo del trabajo. Esas políticas deben combinar adecuadamente incentivos y regulaciones evitando efectos no deseados.

## **4.2 LOS PAÍSES**

Para finalizar este trabajo se pueden presentar algunas reflexiones sobre las perspectivas de los cuatro países analizados con respecto al futuro de la formación, la empleabilidad y el trabajo decente. Los desafíos y las posibilidades de cada país son diferentes, aunque como se vio más arriba hay una realidad común que permite plantear conclusiones y tendencias que incluyen a los cuatro países. Las características diferentes de cada uno de ellos señalan límites y posibilidades para el futuro y explican algunas de las diferencias de la realidad actual presentada aquí.

### **Argentina**

La economía argentina actual, después de enormes altibajos, parece estar en un período de alto crecimiento. Este es el caso, tanto en la economía agraria, que exporta a muy buenos precios y financia al Estado a través de las retenciones, como en el sector industrial predominantemente dirigido al mercado interno, pero con exportaciones interesantes en la industria automotriz y alimenticia. Las demandas de la industria a la formación pasan fundamentalmente por las competencias básicas y sociales de los trabajadores, tales como habilidades básicas de lectoescritura y matemática, responsabilidad, disciplina, etc. Hay también una nostalgia por los oficios tradicionales, transmitidos en la experiencia laboral, y perdidos con los vaivenes del desempleo en las sucesivas crisis. El gobierno expresa una voluntad explícita de mejorar la educación formal y en particular la educación técnica y secundaria; se ha invertido en ello, pero las mejoras organizacionales aún no se ven, la atomización del sistema y los problemas de la gestión local conspiran contra ello. La formación profesional es muy difícil de evaluar, no es un sistema sino una red desordenada de instituciones estatales, privadas lucrativas y ONG que responden a la demanda de los individuos y las empresas, y son financiadas mayoritariamente por los Estados provinciales, pero no expresan políticas coherentes.

El crecimiento de los últimos años se ha centrado en la economía registrada, el empleo en ella ha crecido y en general se aplican las leyes laborales, por lo tanto puede considerarse trabajo decente. El desempleo ha disminuido y en conjunto se puede considerar que la situación de esos trabajadores

ha mejorado notablemente. Pero existe una proporción importante de trabajo no registrado, cercano a la mitad de la fuerza de trabajo, compuesto por trabajadores en negro en empresas formales; así como trabajo de baja calificación y productividad, insertado precariamente en establecimientos informales muy pequeños. Si bien este sector ha disminuido su participación en el total del empleo, en términos absolutos sigue creciendo. Una persecución de las unidades productivas en los sectores más afectados por el empleo informal (construcción, comercio, confección, calzado) llevaría seguramente a un aumento de la desocupación; urge entonces, instrumentar políticas de inclusión que permitan mejorar la productividad en esos sectores, en particular en las microempresas, a través, tanto de la política impositiva como de capacitación de emprendedores y trabajadores.

## **Brasil**

Brasil es un país decididamente emergente; el volumen de su economía, el tamaño de su territorio y población, la continuidad de las políticas económicas a través de los cambios de gobierno y la fuerza de su sector industrial, parecen asegurarle un lugar en el puñado de países en desarrollo, líderes a principios de este siglo. Ha invertido mucho en educación formal y ha logrado revertir la tendencia histórica a la marginación de las mayorías en el sistema educativo. Siempre fue un país que tuvo una educación muy buena en la cumbre de la pirámide, constituida por la educación secundaria preparatoria y la educación técnica federal, las universidades federales y privadas, y una formación profesional excelente (Sistema S) pero que llegaba a una minoría de la población. Las estructuras educativas y de FP corresponden a esa realidad. La ampliación de la matrícula en la educación formal y el PLANFOR en cambio, responden a ese desafío tratando de hacer llegar esa formación a las mayorías. Ello no es fácil y las dificultades, tanto organizacionales como de financiación se están haciendo notar, tal como se mostró en este documento.

La inmensidad y las diferencias internas entre inserciones marginales e integradas, en el empleo, rurales y urbanas, son también una cuestión abierta para el futuro de Brasil. La actividad de las organizaciones de empleadores, sindicales y ONG puede ir señalando caminos.

## **Chile**

Es evidentemente el país que ha ido desarrollando, a través de los años, políticas coherentes de desenvolvimiento económico, educación y formación profesional. Sus empresas y empresarios son de nueva generación, no defienden viejos privilegios como en otros países, sino que buscan legitimar su inserción en un mercado moderno y competitivo. Su sistema educativo, uno de los primeros de la región en extenderse a todo el país y de incluir a los grupos de edad hasta la educación secundaria, ha buscado actualizarse en las últimas décadas del siglo pasado. La formación profesional cambió todo su esquema creando un cuasi mercado de la capacitación, introduciendo a las empresas en ese mercado, y promoviendo una multiplicidad de instituciones de formación. El Estado continuó siendo el gran animador de ese mercado, como regulador y financiador. Se fueron corrigiendo defectos y mejorando la legislación y la organización de la formación.

Cuando se observan los números, es el país, de los considerados aquí, que tiene proporcionalmente menos trabajo informal, que muestra alta competitividad a nivel internacional, que presenta niveles de productividad interesantes; todo ello es un premio a la coherencia y a la constancia. La otra cara de la moneda son los límites que están apareciendo: la segmentación de la enseñanza secundaria que hace que un grupo significativo de egresados no tenga acceso a los estudios superiores y dado que esa educación media segmentada está asociada a los orígenes familiares, ello lleva a la dificultad de acceder al empleo formal con sólo esas credenciales. La desocupación juvenil y las trayectorias de trabajos inestables muestran esa realidad. Si se vuelve la mirada a la formación profesional, hay una gran desproporción entre los fondos dirigidos a capacitar a aquellos que ya están en el sector integrado de la economía, y los dineros y organización destinados a los más desfavorecidos. Sin embargo, hay conciencia en el país de esta problemática e indudablemente hay voluntad política de hacerle frente; conviene esperar y observar la evolución de las instituciones y las políticas públicas.

## **Perú**

Este es el país más complejo de los considerados aquí; si bien la economía en los últimos años muestra un crecimiento constante y la situación política parece relativamente estabilizada, la base extractiva de la producción

limita mucho las posibilidades de crecimiento e inclusión. La alta participación de la economía informal, el empleo en el comercio y los servicios, y el bajo nivel de ingresos completan un panorama poco favorable al desarrollo del empleo decente. Por otro lado, la cobertura de la educación y la extensión de la participación de la población en la educación formal seguramente aumentan las aspiraciones de los jóvenes, y el choque entre el crecimiento de la educación y la falta de oportunidades laborales es un impulso a la migración. El peligro es un círculo vicioso que vaya incrementando estos desequilibrios; la clave es atacar temas críticos como la calidad de la educación, de manera que los años pasados en el sistema educativo tengan un valor al menos en competencias generales y de solución de problemas; y en lo productivo aprovechar las energías y la capacidad emprendedora que se derrocha en la economía informal encaminándola a actividades que sean productivas y no estén basadas en la explotación del trabajo no calificado.