

Departamento de Conocimientos
Teóricos y Prácticos y Empleabilidad
OIT Ginebra

María Antonia Gallart

Competencias, Productividad y Crecimiento del Empleo

El caso de América Latina

Oficina Internacional del Trabajo



CINTERFOR

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2008

Primera edición 2008

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

GALLART, María Antonia

Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina. Montevideo: OIT/ Cinterfor, 2008.

111 p. (Trazos de la Formación, 36)

Bibliografía: p. 107-109

ISBN: 978-92-9088-236-0

/FORMACION PROFESIONAL/ /COMPETENCIA/ /EMPLEO/ /PRODUCTIVIDAD/
/SISTEMA EDUCATIVO/ /ECONOMIA NFORMAL/ /POBREZA/ /JUVENTUD/
/PROGRAMA DE FORMACION/ /POLITICA DE FORMACION/ /TRABAJO DECENTE/
/EMPRESA/ /ARGENTINA/ /BRASIL/ /CHILE/ PERU/ AMERICA LATINA/
/PUB CINTERFOR/

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org Sitio en la red: www.ilo.org/publns

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o solicitándolas a OIT/Cinterfor, Casilla de correo 1761, E-mail: dirmvd@oitcinterfor.org, Fax: 902 1305, Montevideo, Uruguay. Sitio en la red: www.oitcinterfor.org

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	11
Los casos nacionales analizados	11
Las variables centrales	12
Los contenidos del informe	14
1. LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA	17
1.1 La situación socioeconómica en los países seleccionados	18
El sector informal, la pobreza y la desigualdad	19
La evolución del PBI per cápita y la desocupación	20
1.2 Los desafíos de la década de los noventa	21
1.3 La situación actual en los cuatro países	25
2. LA SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA	27
2.1 La educación formal	27
La escolaridad de la fuerza laboral	29
La educación en América Latina: cantidad sin calidad	30
Los logros educativos de los países analizados: carencias y diferencias	30
Los cambios recientes en los sistemas educativos: las reformas educativas	31
2.2 Estructuras educativas específicas de la formación para el trabajo	33
Las escuelas técnicas	33
La formación profesional: origen y desarrollo	35
Los programas de formación para jóvenes	38
El panorama actual de la educación profesional en la región	40
2.3 La articulación entre formación, empleo y productividad: una visión histórica	42
3. POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN RESPUESTA A LOS DESAFÍOS PARA LOGRAR EL TRABAJO DECENTE	53
3.1 Los problemas y los desafíos	53
3.2 Políticas y programas en respuesta a dichos problemas y desafíos	56

El incremento de la calidad y la cantidad de la formación y la articulación con las empresas	56
Problemas y desafíos comunes a los cuatro países, y programas y políticas implementadas	57
La heterogeneidad de la economía y la formación para los sectores populares	60
El cambio de políticas en los sucesivos gobiernos y la dificultad de encadenar acciones y evaluar resultados a mediano y largo plazo	63
3.3 Consecuencias prácticas de las políticas implementadas y lecciones para el futuro	63
Las reformas en los sistemas de formación y los programas para poblaciones específicas	63
Las formas de articulación entre las empresas y la formación ...	65
La formación para los sectores vulnerables y la microempresa ..	67
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
4.1 Las políticas	69
4.2 Los países	71
Argentina	71
Brasil	72
Chile	73
Perú	73
ANEXO 1. Cuadros estadísticos	75
ANEXO 2. Recuadros	87
1. CAPLAB: Perú	87
2. CHILECALIFICA: Chile	90
3. PRIMER PASO: Argentina	92
4. FUNDACIÓN UOCRA: Argentina	94
5. Educación para la Nueva Industria: Brasil	96
6. Programa de evaluación externa de SENAI: Brasil	98
7. Evaluación de los egresados del Programa Dual de SENATI: Perú	100
8. Programa de Certificación de Competencias Laborales: Argentina	102
9. El Examen Nacional de Enseñanza Media: Brasil	104
BIBLIOGRAFÍA	107
GLOSARIO	110

PRÓLOGO

La agenda de la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual tendrá lugar en Ginebra, Suiza, durante el mes de junio de 2008, incluirá una Discusión general sobre *Las calificaciones necesarias para el aumento de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*. Este informe forma parte de las labores preparatorias para esta Discusión general.

El objetivo de este documento es ilustrar, a través del análisis de la información existente y el estudio de algunos casos nacionales, las relaciones entre la formación y las habilidades de los trabajadores, la productividad y el crecimiento del empleo de calidad en las sociedades de América Latina. Se indagará en la evolución de las últimas décadas, en particular desde el fin de los años ochenta hasta el presente.

Se brindará una visión del conjunto de la región que permita compararla con otras regiones del mundo, poniendo el énfasis en la evolución y resultados en algunos países que ilustran esas relaciones. Se eligieron casos que presentan diversidad en cuanto a niveles educativos y de productividad. Los casos nacionales elegidos son: Argentina y Chile que presentan indicadores altos, tanto en la participación de la población en la educación secundaria como en la productividad; Brasil que tiene una tasa menor de participación en la educación pero una productividad mediana en promedio, con grandes contrastes entre las regiones de mayor desarrollo y el resto; y, Perú que tiene una importante cobertura de la educación postprimaria y menor productividad.

El presente documento fue preparado por Maria Antonia Gallart, consultora, bajo la supervisión de Josiane Capt, del Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad. Provechosos comentarios fueron dados por Christine Hofmann (OIT) y Fernando Vargas (OIT/Cinterfor). Quisiéramos agradecerles a todos por sus aportes.

CHRISTINE EVANS-KLOCK

Directora, Departamento de
Conocimientos Teóricos y Prácticos
y Empleabilidad

MARTHA PACHECO

Directora, Centro Interamericano para el
Desarrollo del Conocimiento en la Formación
Profesional - OIT/Cinterfor

Oficina Internacional del Trabajo

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este documento es ilustrar, a través del análisis de la información existente y del estudio de cuatro casos nacionales, las relaciones entre la formación y las habilidades de los trabajadores, la productividad y el crecimiento del empleo de calidad en las sociedades de América Latina. Los casos nacionales elegidos son: Argentina y Chile que presentan indicadores altos, tanto en la participación de la población en la educación secundaria como en la productividad, entendida como PBI por trabajador; Brasil que tiene una tasa menor de participación en la educación pero una productividad mediana en promedio, con grandes contrastes entre las regiones de mayor desarrollo y el resto; y Perú que tiene una importante cobertura de la educación secundaria pero menor producto.

Se comienza presentando la situación socioeconómica actual en los países seleccionados y su comportamiento en la década de los noventa. Sus diferencias y semejanzas, desde el tamaño de sus economías y población, los índices de desocupación, la distribución del empleo urbano por sectores, y la amplitud del sector informal. Finalmente, se señala la desigualdad y la pobreza común y las diferencias entre países a la luz de las consecuencias de las reformas económicas de los noventa, la heterogeneidad estructural actual y sus desafíos para la formación de los trabajadores.

A continuación se plantea la situación de la formación, distinguiendo entre el crecimiento evidente de la cobertura de la educación formal, fuente de las competencias generales necesarias para insertarse en un mercado laboral moderno, y el desarrollo de la formación profesional que aporta las calificaciones y competencias laborales más concretas. Se comparan los niveles de instrucción de la fuerza de trabajo en cada país, la situación actual de la enseñanza, las reformas educativas y las estructuras de la formación profesional. Se registran los logros educativos de los países analizados, las carencias y las diferencias, dentro de una realidad común expresada en los resultados negativos en evaluaciones internacionales de rendimiento. Se examina la articulación entre formación, empleo y productividad, y las ten-

siones existentes entre la oferta de capacitación, los requerimientos de las empresas y la población que demanda capacitación y empleo. Se analizan los mecanismos que existen para mejorar esa articulación y se presentan las dificultades producidas.

Se cierra el documento enumerando y describiendo los problemas que surgen del análisis anterior, los desafíos que implican y las políticas implementadas. Los desafíos se pueden resumir en:

- la insuficiente cobertura educativa y su baja calidad en contextos de pobreza, y sus consecuencias en las competencias laborales de los jóvenes,
- la escasa articulación entre la educación formal, la formación profesional y el mundo de la empresa,
- la amplitud del empleo informal frente a una formación pensada fundamentalmente para el sector formal,
- el cambio de políticas con insuficiente evaluación de los programas ejecutados.

La revisión de la acción de las instituciones y los programas implementados cuestionan una formación que concentra la mayor inversión en los trabajadores más educados y que se desempeñan en el sector integrado, y una formación de menor alcance dirigida a los pobres, jóvenes desocupados, y trabajadores del sector informal. Se fundamenta la necesidad de fondos permanentes que permitan financiar la continuidad de programas, y la evaluación seria, tanto de acciones como de instituciones, que permita corregir los rumbos y responda a los desafíos enunciados anteriormente. Finalmente, se presentan algunas conclusiones individualizadas por país, sobre las perspectivas con respecto al futuro.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es ilustrar, a través del análisis de la información existente y del estudio de algunos casos nacionales, las relaciones entre la formación y las habilidades de los trabajadores, la productividad y el crecimiento del empleo de calidad en las sociedades de América Latina. Se indagará en la evolución de las últimas décadas, en particular desde el fin de la década de los ochenta hasta el presente.

Si bien el indicador básico para clasificar a los países en términos de la formación y habilidades de su fuerza de trabajo es la proporción de trabajadores que han alcanzado educación secundaria o superior,¹ en el trabajo se utilizará el concepto de competencias como el acervo de conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para desempeñarse en el mundo del trabajo. El otro indicador básico para la elección de los países a analizar es la productividad entendida como el producto dividido por el monto de trabajo utilizado para generar dicho producto, o en otros términos, el producto anual (PBI) por persona empleada. En ambos casos se utilizarán los datos provistos por OIT (Cuadro I.1).

LOS CASOS NACIONALES ANALIZADOS

Se brindará una visión del conjunto de la región que permita compararla con otras regiones del mundo, pero poniendo el énfasis en la evolución y resultados en algunos países que ilustran esas relaciones. Se eligieron casos que variaran en niveles educativos y de productividad; se resolvió centrar el análisis en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile, y Perú. En los casos de Argentina y Chile, los aspectos educacionales muestran indicadores relativamente altos y tienen sistemas educativos maduros cuya expansión cuantitativa es secular; muestran también una situación relativamente alta en la

1 El indicador utilizado es el porcentaje de personas con cierto nivel educativo en el total de la fuerza de trabajo de un país, en este caso educación secundaria y superior.

productividad. Sin embargo, en los últimos años han tenido evoluciones diferentes, tanto en la economía –pues en el caso de Chile existió un crecimiento constante y continuado y en el argentino se dio una alternancia de alto crecimiento y crisis agudas–, como en la educación. En el caso chileno hubo políticas reformistas que han trascendido los cambios políticos y en el argentino hubo variaciones significativas y una cierta dispersión geográfica en las políticas educativas. En Brasil, existían indicadores históricamente bajos en la educación formal, pero en la década de los noventa se puso en marcha una ampliación sin precedentes de la matrícula, asimismo cuenta con un sistema de formación profesional de especial calidad y amplitud. En lo económico, es un país emergente que por su volumen y crecimiento debe ser tomado en cuenta a nivel global. En cuanto a la calidad del empleo está haciendo un serio esfuerzo por disminuir los índices de pobreza. Perú es el cuarto caso, la cobertura del sistema educativo se ha ampliado hasta exhibir hoy en día indicadores altos a nivel de educación secundaria y superior, pero en materia de productividad tiene indicadores bajos (ver cuadros A y B, y Anexo 1).

Los casos elegidos varían en volumen de la población y la producción, con los ejemplos extremos en Brasil y Chile. Como es común en América Latina predomina la población urbana pero ésta varía, de más del 90% en Argentina, a algo más de tres cuartas partes en Perú. Las tasas netas de educación secundaria han tendido a converger en los últimos años, pero también varían del 81% en Chile al 68,6 en Perú. Finalmente, el producto bruto per cápita en los datos de CEPAL correspondientes a 2005 es de US\$ 8.130 en Argentina y de US\$ 2.340 en Perú, con los otros dos países en una situación intermedia. Las diferencias presentadas aquí, así como las tendencias comunes a toda la región, permitirán hacer un análisis interesante de la evolución y resultados de la relación entre formación, productividad y trabajo decente.

LAS VARIABLES CENTRALES

Una primera variable clave es la **formación**; con respecto a las habilidades de los trabajadores, la enseñanza formal transmite las habilidades de lectoescritura y matemática que son la base de las competencias de pensamiento y comunicación, y los contenidos básicos de conocimientos específicos. Sobre ello se desarrollan las competencias de solución de problemas y

capacidad de abstracción que se construyen en la aplicación y reflexión sobre la actividad cotidiana y competencias tecnológicas tales como el manejo usual de informática y de tecnologías de información y comunicación.² Obviamente, un trabajador competente debe dominar las habilidades manuales, de manejo de equipamiento y de desarrollo de proyectos profesionales necesarios para su desempeño. Esta pirámide de capacidades se convierte en competencias en la acción en el mundo cotidiano, y en particular en el mundo del trabajo, a través de la elección de opciones; o en otros términos, en la toma de decisiones en circunstancias concretas en tiempo real y con cierto nivel de incertidumbre (Zarifian, 1999). La formación profesional, la capacitación específica y el aprendizaje en el trabajo aportan en la historia vital de cada trabajador las competencias que le permiten insertarse en el mercado de trabajo y desempeñarse laboralmente. La carencia de competencias es una seria desventaja para lograr una inserción laboral adecuada. Más aún, para poder utilizar con provecho las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) y ser productivo en las nuevas formas de organización del trabajo es necesario un paso prolongado por la educación formal y una formación específica flexible.

El vínculo que enlaza las competencias con el trabajo decente desde la perspectiva del trabajador es la **empleabilidad**. Esta condición se da en una persona cuando puede conseguir un empleo; mantenerlo y progresar en él y manejar los cambios que se van produciendo; conseguir otro trabajo si es necesario; y entrar y salir de la fuerza de trabajo en distintos períodos del ciclo vital, esto último es particularmente importante para las mujeres.³

La **productividad** normalmente indica la eficiencia en el uso de recursos, en este caso se utiliza como el valor agregado por trabajador. Difiere entonces de la productividad total de factores, que integra otras fuentes de productividad más allá del trabajo, tales como calidad de gestión, tecnología, salud y seguridad, y gobernabilidad, entre otros.⁴ En este trabajo trataremos principalmente de los aspectos relativos a la educación y formación.

2 SCANS, *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Informe de la Comisión SCANS para América 2000, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Washington, 1992.

3 Ver la Recomendación 195 de la OIT: Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente.

4 OIT, *Key Indicators of the Labour Market. Labour productivity and unit labor costs*, KILM 18 y Empleo, Productividad y Reducción de la Pobreza en el Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005.

Finalmente, el crecimiento de la **calidad del empleo** se define no sólo por los puestos de trabajo creados, sino por las condiciones de trabajo de dichos empleos, si tienen cobertura social y responden a las reglas aceptadas de trabajo decente considerado como “sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos”.⁵

A lo largo de este informe se desarrollarán las características comunes y diferenciales de los países analizados: económicas, de sus sistemas de formación y de la inserción laboral de sus trabajadores, con el objetivo de plantear algunas alternativas de políticas.

LOS CONTENIDOS DEL INFORME

El primer capítulo presenta la situación socioeconómica de la región, y en particular de los cuatro países analizados. Se examinan sus diferencias y semejanzas, desde el tamaño de sus economías y población hasta sus características demográficas y del mercado laboral, con particular atención en la evolución desde la década de los noventa. La heterogeneidad estructural e índices de pobreza actuales son destacados por implicar desafíos para la formación.

El segundo capítulo trata del diagnóstico de la formación en esos países, distinguiendo entre la educación formal general, el crecimiento de su cobertura y sus carencias, y la formación más específica para el trabajo: la educación técnica y la formación profesional. Se comparan los niveles de instrucción de la fuerza de trabajo en cada país, la participación actual en la enseñanza secundaria y superior y la implementación reciente de las reformas educativas. Se presentan los resultados en las evaluaciones del *Programme for International Student Assessment (PISA)* de los cuatro países. Con respecto a la formación profesional se señalan semejanzas y diferencias en las instituciones de formación profesional y los programas de nuevo cuño, implementados en las últimas décadas. Finalmente se examina la articula-

5 Somavía, Juan, Director General de la OIT, Memoria presentada en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1999.

ción entre formación, empleo y productividad, y las tensiones existentes entre la oferta de capacitación, los requerimientos de las empresas y la población que demanda capacitación y empleo.

El tercer capítulo enumera y describe los problemas que surgen del análisis anterior, los desafíos que implican para la formación, y las respuestas que desarrollaron las políticas públicas. Finalmente, en las conclusiones, a partir de la revisión de la acción de las instituciones y los programas implementados se fundamentan algunas iniciativas para el futuro que permitan corregir los rumbos y responder a los desafíos planteados. Cerrando el documento, se presentan algunas conclusiones individualizadas por país, sobre las perspectivas con respecto al futuro.

1. LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

América Latina se ubica en la “clase media” de las naciones en desarrollo, sus indicadores sociales y económicos son mejores que los de otras regiones, y peores que los de los países francamente emergentes (Cuadro 1.1 y Gráfico 1).

Sin embargo esos indicadores muestran una enorme **heterogeneidad entre países** y al interior de éstos. Se puede hacer algunas afirmaciones generales en esa dirección: se trata de un continente donde en un grupo importante de países la industrialización tiene más de cincuenta años de historia, sin embargo, no ha sido a través de un proceso continuado y permanente, sino que ha habido importantes crisis, y su distribución geográfica es sumamente desigual, pese a que no se puede hablar sólo de enclaves aislados como en otros continentes. Sí, en cambio, se puede afirmar que en los países más grandes como Brasil y México, coexisten empresas de punta tecnológica, tanto manufactureras como de servicios, con emprendimientos de baja tecnología y productividad, individualmente pequeños pero extendidos en la geografía del país. En los países medianos como Argentina y Chile, un antiguo desarrollo industrial no garantiza la modernidad del sector industrial en general, ni que la distribución del ingreso sea relativamente equitativa, aunque hay sectores modernos y muy bien implantados.

Los **sectores económicos** más destacados son los siguientes:

- En esos países, el término industria manufacturera incluye fenómenos productivos muy diferentes, desde una importante industria exportadora del acero y sus derivados, hasta maquila metalúrgica y textil, pasando por talleres informales de confección y calzado.
- Los servicios emplean una parte significativa del trabajo urbano que duplica o más los trabajadores de la industria manufacturera, pero este sector es también heterogéneo, cubre desde servicios de últimas generaciones tecnológicas (software y teletrabajo) hasta servicios personales de baja calificación.

- La actividad extractiva, tanto minera como de hidrocarburos es muy importante en la economía de algunos países, por ejemplo, Chile y Venezuela, y se manifiesta con una demanda distinta de recursos humanos, algunos no muy numerosos de alto nivel de especialización, y también una demanda importante de mano de obra semi-calificada.
- Finalmente, el comercio es un gran empleador de la región, supera ampliamente al sector manufacturero en número de empleados y es la sede privilegiada del trabajo no estructurado.⁶

Dos características sociales de la región son dignas de ser destacadas, una es la amplitud del sector no estructurado, también llamado no registrado por la ausencia de cumplimiento de las normas legales de contratación, o **economía informal** por el tipo de actividades legítimas pero no legales a las que se dedica.⁷ La otra característica es la **desigualdad de ingresos** y en particular la magnitud de la población en situación de pobreza: un tercio de los trabajadores en América Latina ganaban US\$ 2 por día o menos, en 2003 (Cuadro 1.1). Con respecto al sector no estructurado, en 2005 el 48,5 del empleo urbano de la región se desempeñaba en el sector informal (Cuadro 1.4).

1.1 LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

Conviene a esta altura centrarse en los países en los que se focalizará este estudio. Como se presentó anteriormente, hay dos países que muestran relativamente altos niveles de educación e ingresos per cápita por encima de la media regional (Argentina y Chile), uno que tiene aceptables niveles de productividad pero bajos niveles de educación (Brasil) y uno que tiene bajos niveles de productividad y alta cobertura educativa (Perú).

Una primera observación al comparar estos cuatro países son sus diferencias, más allá de algunas semejanzas como el nivel alto de **urbanización** que varía entre el 91,8% de la Argentina, el 86,6% de Chile, el 83,4% de Brasil,

6 La agricultura, muy importante económicamente en un grupo de países, ocupa en los analizados un porcentaje poco relevante de trabajadores y sus demandas son muy diferentes de los demás sectores, por lo cual no se analizará aquí.

7 Los tres términos no son idénticos pero en el contexto de este estudio se utilizarán indistintamente.

y el 72,6% de Perú. El otro dato común que merece mencionarse como indicador social es la **esperanza de vida**, en este caso quien califica mejor es Chile con 77,7 años, seguido por Argentina con 74,3, Brasil con 71,0, y Perú con 69,8. Las diferencias se muestran en el tamaño de sus economías y población. El PBI brasileño es más de cuatro veces el de Argentina, siete el de Chile, y diez veces el de Perú. Brasil tiene 4,9 veces la población argentina, 11,6 la chilena, 6,7 veces la de Perú. El **producto bruto por habitante** que conjuga ambos indicadores indica un *ranking* diferente: Argentina, luego del fuerte crecimiento de los últimos años tiene US\$ 8.130 per cápita, más que duplica al de Brasil (US\$ 3.574), pero sólo es 1,4 veces el de Chile (US\$ 5.729) y 3,5 veces el de Perú (US\$ 2.340). Los niveles actuales de **desocupación abierta** muestran dos países alrededor del 10% (Argentina 10,7% y Brasil 10,2%) y dos que oscilan alrededor del 8% (Chile 8,3% y Perú 8,8%) (Cuadro 1.2).

Con respecto a la inserción laboral en las distintas ramas de la economía, alrededor de una sexta parte de los trabajadores laboran en la **industria manufacturera** y entre el 5 y el 9% en la construcción. Perú es el que tiene la proporción más alta del empleo en la industria manufacturera, el 18,4% de los trabajadores de Lima Metropolitana, seguido por el 15,9% de Brasil, el 14,4% de Chile, y 14,1% de Argentina. La rama de comercio es muy importante, ocupa el 31,5% en Perú (Lima), el 25,4% en Brasil, el 23,5% en Argentina y el 21,5% en Chile. Finalmente, el total de los empleados en las distintas ramas de **servicios**,⁸ superan la mitad de los trabajadores en un país (Argentina con el 51,6%), y en los otros son más del 40% (Chile, 46,3%; Perú, 43,8%; y Brasil, 42,7%) (Cuadro 1.3).

El sector informal, la pobreza y la desigualdad

Para completar este panorama de la comparación entre la situación socioeconómica de los cuatro países es relevante analizar el rol del sector informal y la pobreza en cada uno de ellos. Perú es el que tiene un predominio mayor del trabajo informal (54,9%), seguido por Brasil (49,1%), Argentina (43,6%), y Chile (31,9%). En todos los países las mujeres tienen una participación mayor que los hombres en el sector informal (Cuadro 1.4).

8 Comprende: transporte, almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros y servicios comunales, sociales y personales.

Si se agrega el dato de la pobreza, medida por el porcentaje de personas cuyo ingreso diario es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, Perú tiene el 42,0%, Brasil el 32,8%, Argentina el 26,0% y Chile es el mejor situado con el 18,5%. La concentración del ingreso es muy grande: el decil más rico de la población recibe el 49,8% del total del ingreso en Brasil, el 44,9% en Chile, el 41,7% en Argentina y el 36,1% en Perú. El primer decil, el más pobre, oscila entre el 1,8% del ingreso en el caso de los pobres peruanos, el 1,3% de los chilenos, el 1,1% de los argentinos y el 0,9% de los brasileños. Estos datos plantean una distinción importante, ya que las diferencias en los indicadores anteriores marcaban claramente un *ranking* en el que Chile se destacaba como el mejor situado y Perú en el último, con Argentina y Brasil en una situación intermedia; sin embargo, en términos de desigualdad, Chile supera a Perú y Argentina, hay menos pobres pero es una sociedad desigual (Cuadros 1.5 y 1.6).

Un último tema con respecto a la desigualdad es el de las diferencias de género: ya se vio que las mujeres predominan en el sector informal, que es aquél de peor calidad de empleo. Se puede complementar esa información con datos de la relación de salarios entre los géneros: a iguales años de estudio aprobados, la proporción del salario medio de las mujeres sobre la de los hombres es del 87% en Argentina, el 81,7% en Chile, el 78,1% en Brasil, y el 77,4% en Perú. Una vez más Argentina y Chile hacen valer su modernización temprana y una sociedad más homogénea, al menos en el pasado. Brasil y Perú todavía no han alcanzado esos niveles de oportunidades para las mujeres (Cuadro 1.7).

La evolución del PBI per cápita y la desocupación

Para completar esta visión de los cuatro países se puede analizar la evolución del PBI por habitante en el tiempo reciente, para tener así una visión más dinámica. El desarrollo en el tiempo de esa variable es oscilante y diferente entre los países analizados. Argentina tiene una brutal caída en 2002 luego de haber tenido un buen desempeño desde el comienzo de los noventa hasta 1998 en que comenzó la recesión; sin embargo en los años más recientes logró un alto crecimiento. Brasil muestra una oscilación pero mucho menor que la experimentada en Argentina; Chile tiene un incremento positivo a tasas variadas con un crecimiento mayor en los últimos años; esto se repite con Perú (Cuadro 1.8).

El desempleo abierto también ha sufrido variaciones en los últimos años según los países. Argentina habitualmente tenía bajos niveles de desocupación (7,5% en 1990), pero la situación empeoró notablemente en los noventa, y a partir de 1997 comenzó a mejorar; sin embargo la recesión se hizo sentir y se llegó al 19,7 % de desempleo abierto en 2002 a raíz de la crisis de 2001. A partir de 2003, con el auge de la exportación de materias primas, la desocupación bajó hasta llegar al 10,7% en 2006 en plena reactivación económica. En Brasil sólo se pueden comparar los datos de 2002 en adelante por el cambio de medición: la desocupación abierta llegó al 12,3% en el año 2003 y ha descendido hasta alrededor del 10%. En Chile también hay oscilaciones, pero mucho menores que en Argentina, y del 7,4% en 1990 ha llegado al 8,3% actual. Perú también muestra oscilaciones menores: tenía el 8,3% de desempleo en 1990 y tiene el 8,8% en 2006 (Cuadro 1.9).

Luego de este repaso de las principales características de la economía y el mercado de trabajo se perfilan aspectos comunes que permiten pensar en estilos de formación que deben tener semejanzas, pero también diferencias notables en las potencialidades de sus economías. Argentina, si bien tiene un sector industrial importante, muestra una gran inestabilidad, niveles altos de desocupación, un sector informal muy numeroso y niveles de pobreza, que aunque relativamente bajos para la región, son muy altos en términos de su pasado. Brasil, por su tamaño e historia, tiene un enorme potencial, cuenta con una industria muy importante, aunque también tiene un amplio sector informal y niveles altos de pobreza y desigualdad. Perú, aunque más estable en los indicadores, ocupa una parte importante de la población en la industria y el comercio pero tiene un enorme sector informal, niveles altos de pobreza aunque menos desigualdad. Chile es el país que tiene mejores indicadores, y una historia más constante pero mantiene niveles altos de desigualdad.

1.2 LOS DESAFÍOS DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA⁹

En los años noventa se produjo una **transformación en la región**, se implementaron reformas a nivel macroeconómico en busca de una mayor

9 En este apartado se sigue a Guillermo Labarca (coord.), *Reformas económicas y formación*, GTZ-OIT/Cinterfor-CEPAL, Montevideo, 2003.

apertura de la economía y a nivel microeconómico promoviendo una reestructuración productiva, eliminando las empresas menos eficientes y manteniendo los sectores que se suponía tenían ventajas competitivas. Para ello, en muchos países se flexibilizaron las leyes laborales, favoreciendo la movilidad laboral. La idea era fomentar la exportación de bienes y permitir que la importación impidiera el incremento del precio de los bienes de consumo fabricados en el país en condiciones de menor competitividad. El resultado debía ser un mayor dinamismo del crecimiento económico, pero no se tomó en cuenta el posible impacto negativo sobre el empleo en las pequeñas y medianas empresas. Durante la primera mitad de la década los indicadores de producción tuvieron un buen comportamiento, la inflación se contuvo, y los indicadores laborales no empeoraron. Se observó una disminución del empleo en los sectores transables¹⁰ y un aumento en los servicios. A partir del “efecto tequila”,¹¹ y en particular en los últimos años del siglo, se constató que sectores muy intensivos en trabajo como textiles, vestimentas, cueros y calzado habían descendido notablemente en valor agregado; se produjo también un incremento en el empleo en el sector informal, y finalmente los índices de desocupación crecieron.

Guillermo Labarca, señalando este proceso en el conjunto de América Latina afirma *“Todos los países aumentaron las importaciones de bienes de capital; aumentaron la terciarización¹² y las subcontrataciones. En relación a esto hay que resaltar que si bien hubo **aumento de productividad** importante en la región en los años noventa no se pudo reducir la brecha de productividad respecto a Estados Unidos. Y el otro punto que es importante es que si bien hubo aumento de productividad ese aumento no ocurrió en las pequeñas y microempresas; esto se suma a que el progreso técnico, que es lo que complementa la inversión, se concentró en las grandes empresas.*

Esto ha generado, en primer lugar, problemas como es el de la existencia de sectores dinámicos que están muy poco articulados con el resto de las economías nacionales, manteniendo un carácter de enclave. En segundo lugar, que una gran cantidad de los empleos fueron generados por microempresas, empleos que están en

10 Llámase transables a aquellos sectores que producen bienes que son exportables y por lo tanto devengan precios internacionales.

11 Se llamó “efecto tequila” al impacto de la devaluación del peso mexicano en las economías de la región en 1995.

12 Se entiende por tercerización la derivación de servicios y/o producciones especializadas de una empresa mayor a otras más pequeñas.

el sector que tiene la menor productividad. Esto se traduce en heterogeneidad y polarización en el mercado de trabajo."¹³

En los primeros años del nuevo siglo, luego de crisis muy importantes en algunos países, el aumento de la demanda internacional de materias primas, y en particular de petróleo y alimentos cambia la situación. Los índices de crecimiento económico mejoran notablemente, pero subsisten las características del mercado de trabajo, la importancia del sector informal y la heterogeneidad de las empresas. Desde el punto de vista de la formación se hace difícil responder a esa clientela tan segmentada, con el agravante de enfrentar a una población ocupada en la que hay cantidades importantes de desplazados de sus ocupaciones anteriores, y nuevos trabajadores, fundamentalmente jóvenes y mujeres.¹⁴

Centrándonos en los cuatro países en los que está focalizado este trabajo, se puede observar realidades distintas dentro de ese contexto general.

- Argentina, que intentó una reestructuración productiva radical a comienzos de los noventa –interrumpiendo un proceso de inflación descontrolada–, hasta 1997 obtuvo buenos resultados en crecimiento económico manteniendo indicadores laborales aceptables, pero desde entonces hasta el año 2001 tuvo incrementos inéditos en la desocupación y un proceso agudo de recesión. Luego de la devaluación y el no cumplimiento con la deuda, el incremento de los precios internacionales de los alimentos le ha permitido una recuperación notable, tanto en el crecimiento económico como en el empleo. Es el caso de inestabilidad más marcado, ese zigzag de los indicadores a los que se sumó y contribuyó la inestabilidad política no es el mejor escenario para las políticas públicas y la formación.
- En el caso de Brasil, si bien hubo vaivenes con períodos de crecimiento y estancamiento, la fuerza del tamaño de su economía y la consistencia de las políticas de defensa del sistema productivo lo ha llevado a una situación en la que está más cerca de ser un país emergente que un país en crisis.
- Chile ha mantenido la consistencia de sus políticas, crece a un ritmo constante pero lento. Practica políticas contracíclicas, y en las políti-

13 Labarca, Guillermo, "Las reformas económicas y la formación para el trabajo" en G. Labarca (coord.), op. cit., p. 13.

14 Las mujeres incrementaron fuertemente sus tasas de participación, aunque con niveles altos de desocupación.

cas educativas y de formación ha habido continuidad en los gobiernos de distinto signo. En los últimos años se ha favorecido, al igual que Argentina, con la demanda internacional de productos primarios.

- Perú tuvo grandes problemas políticos, tanto por la violencia como por los cambios gubernamentales. Sin embargo, el comportamiento de los indicadores es mucho menos errático que en el caso argentino. Lo que llama la atención es la alta y constante participación de la fuerza de trabajo en el sector servicios y el comercio en particular, y el gran tamaño del sector informal.

Cuando habla de las dimensiones determinantes de la **heterogeneidad estructural** en América Latina, Labarca señala:

“Los patrones de desarrollo en la región han cambiado, ya no nos encontramos con un patrón único que consistía en pasar de sociedades agrarias a industrializadas. La reestructuración en curso ha definido tres patrones básicos: el basado en recursos naturales, es el caso de Chile, Argentina, Uruguay, otro basado en recursos humanos, trabajando generalmente en régimen de maquila como sucede en los países del Caribe y Centroamérica; y regímenes mixtos, principalmente México. A éstos hay que sumarle el impacto que en el caso de México y Brasil tiene la industria automotriz. Estas diferencias se reflejan en el análisis sobre el desarrollo de la región (Katz, 2000; Stallings y Peres, 2000) y deberían reflejarse también en las políticas y estrategias de recursos humanos, lo que no sucede a menudo.

Cada patrón de desarrollo configura demandas específicas de recursos humanos. Esto marca diferencias entre los países, pero incluso al interior de cada sector de la economía. Recursos naturales son, por ejemplo, la minería con demandas de técnicos y trabajadores especializados, y la fruticultura cuyo nivel de calificación del grueso de los trabajadores es bastante bajo. En ambas existe demanda por profesionales para investigación y desarrollo. Estos distintos patrones de desarrollo establecen diferencias importantes entre los países, incluso, como es el caso de México y Brasil, entre regiones del mismo país.”¹⁵

Si bien el autor no desarrolla los casos nacionales estudiados aquí, a partir de lo presentado anteriormente se puede aplicar este marco a las economías estudiadas: Brasil es a la vez, un gran exportador de alimentos y un

15 Labarca, Guillermo, “Formación para el trabajo ¿pública o privada?”, en G. Labarca (coord.) *Formación para el trabajo ¿pública o privada?*, GTZ-OIT/Cinterfor-CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 11.

régimen mixto como México. Argentina ha desarrollado una agricultura de exportación y una industria orientada al mercado interno. Sin embargo, en ambos países el sector automotor tiene gran importancia. Perú, en parte, responde al primer modelo por la importancia económica del sector extractivo, pero en el empleo pesan mucho el comercio y los servicios, en los que predomina el trabajo informal.

1.3 LA SITUACIÓN ACTUAL EN LOS CUATRO PAÍSES

La Argentina es un país que lleva cinco años de alto crecimiento económico, lo que le ha permitido superar los niveles de producción anteriores a la crisis. El empleo ha crecido y la industria se ha expandido, sin embargo, el trabajo informal sigue empleando una parte sustancial de la fuerza de trabajo. El mayor salto tecnológico lo ha dado la producción agraria, tanto en tecnología de cultivo (siembra directa) como en el uso de agroquímicos, aumentando fuertemente su productividad. La cantidad y el valor de la producción se incrementaron significativamente pero el empleo agropecuario no creció numéricamente, continuó teniendo proporciones importantes de trabajadores familiares (26,3%) y asalariados sin calificación (60,0%).¹⁶ Pero ese sector de la economía emplea una proporción mínima de la población ocupada y no parece tener dificultades en lograr el aporte tecnológico de los egresados de las carreras técnicas terciarias. En la industria metalmecánica, otra rama que ha incrementado su producción, las quejas referentes a los recursos humanos se centran en las carencias de competencias básicas de los jóvenes postulantes, y sólo en menor escala en la formación en oficios.

Brasil continúa desarrollando un fuerte sector industrial cuyo producto se destina, no sólo al consumo interno sino que también incluye bienes de exportación con aportes significativos de valor agregado y tecnología, como acero y aviones comerciales. Incluye asimismo, una rama de producción automotriz integrada con otros países del Mercosur destinada al mercado latinoamericano pero que también exporta a Europa. Hay demanda de una multiplicidad de calificaciones ocupacionales; la entidad gremial empresa-

16 Benencia, Roberto; Quaranta, Germán, "Los mercados de trabajo agrarios en la Argentina: demanda y oferta en distintos contextos históricos", en *Estudios de Trabajo* N° 32, julio-diciembre 2006, pp. 81-111.

ria es responsable del organismo más importante de capacitación de la región, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) financiado con fondos provenientes de un impuesto a la nómina de sueldos. Las demandas parecen entonces suficientemente satisfechas. Las carencias, en cambio, se encuentran en la población en general, y en particular en aquella de las regiones más pobres y populosas, donde una proporción importante de la gente no tiene acceso a las competencias básicas de expresión y matemática aplicada que les permitiría incorporarse a la capacitación más específica y al empleo formal.

Chile es el país que ha tenido mayor continuidad y crecimiento constante, tiene el mercado de trabajo entre los países analizados con menor participación del empleo no registrado, y es un exportador de minerales y alimentos. Los ingresos de los trabajadores le permiten ser el país con menor proporción de pobres entre los considerados aquí. En Chile se combinan un mercado de trabajo “moderno” con una población que ha alcanzado buenos niveles educativos; sin embargo, no aparece una demanda muy específica de calificaciones y el lento crecimiento no parece dejar mucho lugar a la movilidad social.

Perú es el país con la proporción mayor de trabajo informal, el porcentaje más alto de empleo en el comercio, y dos tercios del PBI en servicios. Sus exportaciones son fundamentalmente mineras con un crecimiento de la agroindustria en los últimos años. Se puede afirmar que es una economía con un gran peso de la informalidad y un grado todavía incipiente de desarrollo industrial. Las demandas reales de formación pasan por las competencias de gestión y las habilidades básicas para desempeñarse en la economía informal.

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 des-niveles 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 estaduales 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 incluso 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 empresarial 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 estatales 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 Galhardi, 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 Saaavedra, 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, Brasília, 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 empresarial 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

Países	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 52,1 2006 53,8	2005 50,9 2006 51,0	2005 49,1 2006 50,1	2005 60,5 2006 60,8
Calidad del Empleo ^d (Cobertura Social)	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 % 41,7	Decil 1 % 0,9 Decil 10 % 49,8	Decil 1 % 1,3 Decil 10 % 44,9	Decil 1 % 1,8 Decil 10 % 36,1
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.

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 enlazarlas en un proceso de autoevaluación y de colaboración con las políticas públicas.

3.2 POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN RESPUESTA A DICHOS 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
Cobertura y calidad de la educación formal	Cobertura amplia y consolidada; desigualdad de resultados; deserción y repetición desigual 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.	- Examen Nacional de Enseñanza Media (Brasil). - Recuperación de desertores: Chilecalifica (Chile). - Educación para la Nueva Industria (Brasil).
Poca articulación educación formal, formación profesional y mundo de la empresa	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.	- CAPLAB (Perú). - SENATI: Evaluación (Perú). - Educación Para la Nueva Industria (Brasil). - SENAI: Evaluaciones (Brasil). - Chilecalifica (Chile). - Primer Paso (Argentina). - Fundación UOCRA (Argentina).
Heterogeneidad de la economía (informalidad)	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).	CAPLAB (Perú).
Escasas evaluaciones y cambio de políticas y programas	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.	- CAPLAB (Perú). - SENATI (Perú). - SENAI (Brasil). - Programa de Certificación de Competencias Laborales (Argentina).

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 reinserirse 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 Latina³⁰ 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 Perú³¹ (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).

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 países³² 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.

ANEXO 1

Cuadros estadísticos

Cuadro I.1
Porcentaje de la fuerza de trabajo con al menos
educación secundaria, y productividad.
Países seleccionados

Países	Año	Fuerza de trabajo con educación secundaria (en miles)	Fuerza de trabajo con educación terciaria (en miles)	Porcentaje de la fuerza de trabajo con educación secundaria o más (%)	Estimaciones de la productividad, año 2005 (PBI por persona empleada) (US\$)
Argentina	2003	3.302	2.716	59,4	29.516
Brasil	1999	11.935	4.392	26,7	17.560
Chile	1994	2.524	1.157	68,8	30.359
Perú	2003	2.033	1.235	87,4	12.841

Fuente: OIT, Employment Trends Team/SKILLS Department, 2007: Metodología para identificar países para el análisis de la relación entre habilidades, productividad, creación de empleo, y desarrollo.

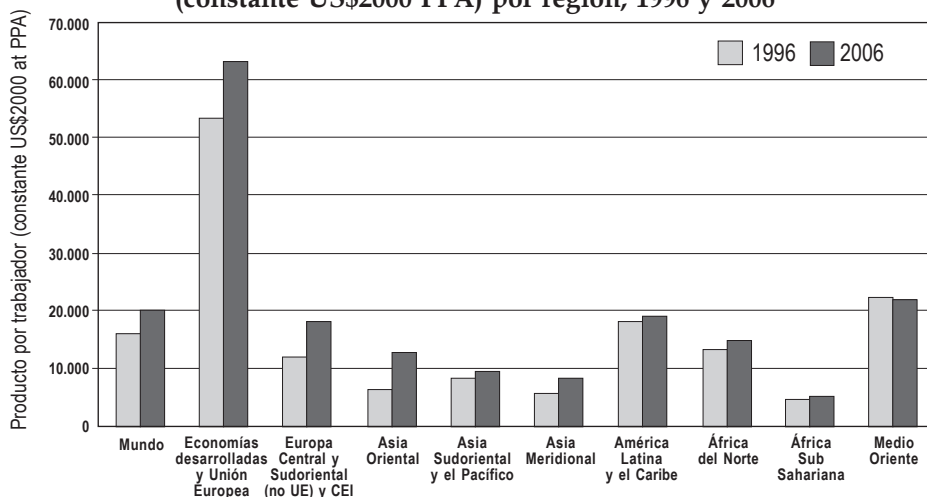
Cuadro 1.1
Porcentaje de los trabajadores que ganan 1 US\$ o 2 US\$ por día
en relación al empleo total.
Años seleccionados, regiones y total del mundo

Región	Proporción de los trabajadores que ganan US\$ 1 por día (o menos)				Proporción de los trabajadores que ganan US\$ 2 por día (o menos)			
	1980	1990	2003 ^a	2015 ^b	1980	1990	2003 ^a	2015 ^b
Mundo	40,3	27,5	19,7	13,1	59,8	57,2	49,7	40,8
América Latina y el Caribe	15,6	16,1	13,5	11,5	41,2	39,3	33,1	28,8
Asia oriental	71,1	35,9	17,0	6,5	92,0	79,1	49,2	25,8
Asia sudoriental	37,6	19,9	11,3	7,3	73,4	69,1	58,8	47,7
Asia meridional	64,7	53,0	38,1	19,3	95,5	93,1	87,5	77,4
Oriente Medio y Norte de África	5,0	3,9	2,9	2,3	40,3	33,9	30,4	24,9
África sub-Sahariana	53,4	55,8	55,8	54,0	85,5	89,1	89,0	87,6
Economías en transición	1,6	1,7	5,2	2,1	1,7	5,0	23,6	9,8

a) Estimaciones b) Proyecciones

Fuente: Kapsos, 2004, en OIT, Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-05.

Gráfico 1
Productividad medida según el producto por persona empleada
(constante US\$2000 PPA) por región, 1996 y 2006



Fuente: OIT. ICMT. El vínculo entre la productividad y la reducción de la pobreza se explica en OIT: Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005, empleo, productividad y reducción de la pobreza (Ginebra, 2005); website: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer2004.htm>

Cuadro 1.2
Características de los países seleccionados, América Latina y el Caribe
según las principales variables sociodemográficas y económicas, años 2005, 2006.

Países	Población total (En miles) (2006)	Esperanza de vida al nacer (Total ambos sexos) Promedio 2000-2005	Población urbana % (2005)	Producto bruto interno por habitante (Dólares a precios constantes de 2000) (2005)	Producto bruto interno total (A precios corrientes de mercado, en millones de dólares) (2005)	Tasa de desempleo urbano (2006)
Argentina	38.971	74,3	91,8	8.130,8	183.196,0	10,7 a)
Brasil	190.127	71,0	83,4	3.573,7	797.365,4	10,2 b)
Chile	16.436	77,7	86,6	5.729,2	115.247,8	8,3 c)
Perú	28.349	69,8	72,6	2.340,4	79.382,6	8,8 d)
América Latina*	558.860	71,9	77,8	4.044,1	2.412.785,5	
Caribe**	39.460	67,5	64,7	4.985,3	40.598,0	

* Incluye 20 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

** Incluye 24 países: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Islas Virgenes Británicas, Islas Virgenes de los Estados Unidos, Islas Turcos y Caicos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago.

a) Incorporación progresiva hasta alcanzar 28 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.
b) Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002. Datos no comparables con años anteriores.
c) Total nacional.

d) Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2006, págs. 23, 32, 33, 88 y 89.
OIT, Panorama Laboral 2006, págs. 55, 60 y 61.

Cuadro 1.3
Empleo urbano según rama de actividad económica. Países seleccionados y América Latina
Año 2005 (2003 para Chile)
En porcentajes

Países	Total	Agricultura, pesca y minas	Electricidad, gas y agua	Industria manufactur.	Construcción	Comercio	Transporte, almacen. y comunic.(1)	Establec. financieros (2)	Servicios comun. soc. y personales (3)	Total Servicios (1)+(2)+(3)	Actividades no específicas
Argentina ^a 2005	100,0	1,4	0,5	14,1	8,5	23,5	6,7	9,4	35,5	51,6	0,3
Brasil ^b 2005	100,0	7,9	0,5	15,9	7,5	25,4	5,4	3,3	34,0	42,7	0,3
Chile ^c 2003	100,0	7,8	0,6	14,4	9,1	21,5	8,3	7,7	30,3	46,3	0,3
Perú ^d 2005	100,0	1,0	0,1	18,4	5,2	31,5	9,9	7,7	26,2	43,8	0,0
América Latina 2005	100,0	5,6	1,9	16,1	5,9	25,3	6,6	4,7	33,5	44,8	0,5

(a) 28 aglomerados urbanos

(b) Encuesta PNAD de setiembre de cada año.

(c) Encuesta CASEN.

(d) Lima Metropolitana.

Fuente: Estimaciones de la OIT con base en información de encuesta de Hogares de los países. Cobertura Urbana, en OIT, Panorama Laboral 2006. Cuadro 7A.

Cuadro 1.4
Estructura del empleo urbano por sexo y formalidad del sector
Países seleccionados y América Latina - Año 2005 (2003 para Chile)
En porcentajes

Países	Sector Informal			Sector Formal				
	Trabajadores			Micro empresas Total	Total	Sector público	Peq. med y grandes empresas Total	Cuenta Propia
	Total	Indep. Total	Serv. Doméstico					
Argentina ^a								
2005 Total	43,6	17,8	7,5	18,3	56,4	17,6	38,8	4,6
Hombres	43,2	20,4	0,4	22,4	56,8	13,5	43,2	4,4
Mujeres	44,1	14,4	17,0	12,7	55,9	23,0	32,9	4,9
Brasil ^b								
2005 Total	49,1	24,2	8,5	16,4	50,9	12,4	38,5	1,5
Hombres	46,6	25,7	0,8	20,0	53,4	9,6	43,9	1,3
Mujeres	52,4	22,2	18,7	11,5	47,6	16,1	31,5	1,7
Chile ^c								
2003 Total	31,9	15,0	6,5	10,3	68,1	11,6	56,6	5,2
Hombres	27,8	16,6	0,2	11,0	72,2	9,9	62,3	4,5
Mujeres	43,7	11,5	14,9	8,5	56,3	12,9	43,4	5,8
Perú ^d								
2005 Total	54,9	32,5	4,6	17,7	45,1	7,6	37,6	3,1
Hombres	51,1	29,9	0,3	20,9	48,9	6,9	42,0	3,6
Mujeres	60,0	36,1	10,4	13,5	40,0	8,5	31,5	2,5
América Latina								
2005 Total	48,5	25,1	6,3	17,0	51,5	12,8	36,5	2,3
Hombres	46,3	25,0	0,6	20,7	53,7	10,4	41,0	2,3
Mujeres	51,4	25,1	14,2	12,1	48,4	16,0	30,2	2,2

Nota: Se tomó el dato del último año que se presenta para cada país.

(a) 28 aglomerados urbanos.

(b) Encuesta PNAD de setiembre de cada año.

(c) Encuesta CASEN.

(d) Lima Metropolitana.

Fuente: Estimaciones de la OIT con base en información de encuesta de Hogares de los países. Cobertura Urbana, en OIT, Panorama Laboral 2006. Cuadro 6A.

Cuadro 1.5
Porcentaje de personas en situación de pobreza en áreas urbanas*
Países seleccionados y América Latina

Países	Año	Porcentaje de personas en situación de pobreza. Áreas urbanas
Argentina	2005	26,0 ^a
Brasil	2005	32,8
Chile	2003	18,5
Perú	2001 ^b	42,0
América Latina	2005 ^c	34,1

* Porcentaje de personas cuyo ingreso por día es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye las personas en situación de indigencia.

(a) Veintiocho aglomeraciones urbanas.

(b) Cifras del INEI de Perú. No son comparables a años anteriores por cambios en el marco muestral.

(c) Estimación basada en 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico 2006, pág. 74.

Cuadro 1.6
Distribución del ingreso de la población urbana según deciles 1º y 10º
Países seleccionados. Años 2003-2005. En porcentajes

Países	Años	Decil 1 (US\$)	Decil 10 (US\$)
Argentina	2005	1,1	41,7
Brasil	2005	0,9	49,8
Chile	2003	1,3	44,9
Perú	2003	1,8	36,1

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico 2006, págs. 77 y 78.

Cuadro 1.7
Relación de salarios entre los géneros, a igual número de años de estudio aprobados*. Países seleccionados. Años 2005-2003. En porcentajes

Países	Año	Porcentaje
Argentina	2005 ^a	87,0
Brasil	2005	78,1
Chile	2003	81,7
Perú	2003	77,4

* Se refiere a la proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas, de 20 a 49 años de edad que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características.

(a) Veintiocho aglomeraciones urbanas.

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico 2006, pág. 80.

Cuadro 1.8
Producto bruto interno por habitante* y tasas de variación del PBI por habitante
Países seleccionados, América Latina y el Caribe. Años 1995-2005/6

Países	PBI por habitante (US\$)							Tasas de variación del PBI por habitante						
	1995	2000	2002	2003	2004	2005		1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006**
Argentina	7.199,3	7.730,2	6.455,8	6.960,6	7.518,5	8.130,8		7,8	-1,8	-11,7	7,8	8,0	8,1	...
Brasil	3.327,1	3.440,0	3.454,4	3.423,8	3.541,5	3.573,7		-0,9	2,8	0,5	-0,9	3,4	0,9	1,4
Chile	4.261,7	4.883,6	5.041,2	5.182,1	5.443,7	5.729,2		2,8	3,2	1,0	2,8	5,0	5,2	3,3
Perú	1.978,9	2.056,2	2.101,2	2.151,1	2.230,6	2.340,4		2,4	1,3	3,6	2,4	3,7	4,9	5,7
AméricaLatina	3.602,2	3.886,0	3.745,9	3.760,5	3.926,3	4.044,1		0,4	2,3	-2,3	0,4	4,4	3,0	3,8
Caribe	3.659,4	4.227,0	4.393,6	4.624,8	4.776,0	4.985,3		5,3	2,7	2,7	5,3	3,3	4,4	...

* A precios constantes de mercado. Dólares a precios constantes de 2000.

** Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico 2006, págs. 86 y 88.

Cuadro 1.9
Desempleo abierto urbano (Tasas anuales medias)
Países seleccionados y América Latina. Años 1990 - 2006

Países	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Argentina ^a	7,5	17,5	17,2	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,7
Brasil ^b	4,3	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,8	10,2
Chile ^c	7,4	6,6	5,4	5,3	6,4	9,8	9,2	9,1	9,0	8,5	8,8	8,0	8,3
Perú ^d	8,3	7,1	7,2	8,6	6,9	9,4	7,8	9,2	9,4	9,4	9,4	9,6	8,8
América Latina ^e	7,9	9,3	10,0	9,4	9,3	10,5	10,5	10,8	11,6	11,2	10,6	9,4	8,6

* Hasta el tercer trimestre.

(a) Incorporación progresiva hasta alcanzar 28 aglomerados urbanos a partir de 2002. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

(b) Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002. Datos no comparables con años anteriores.

(c) Total nacional.

(d) Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002. Datos no comparables con años anteriores.

(e) Promedio simple.

Fuente: OIT, Panorama laboral 2006, pág. 55.

Cuadro 2.1
Tasa de matrícula neta en educación secundaria por género
Países seleccionados. Año 2002. En porcentajes

Países	Secundaria	
	H	M
Argentina	79	83
Brasil	69	74
Chile	78	79
Perú	70	68

Nota: Los datos corresponden al año más reciente en un rango de dos años de la fecha señalada.

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2005, CD Rom, en PREAL, 2006, Cantidad sin Calidad, un informe del progreso educativo en América Latina, pág. 39.

Cuadro 2.2
Gasto público en educación
Porcentaje del Producto Bruto Nacional.
Año 2002 - Países seleccionados

Países	Gasto público en Educación (% del PBN)
Argentina	4,1
Brasil	4,3
Chile	4,4
Perú	3,1

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico 2006, pág. 65.

Cuadro 2.3
Diferencia en las tasas de matrícula entre el quintil más rico y el más pobre (%) por edad, 1990 - 2001
Países seleccionados

		6 a 12 años de edad			13 a 17 años de edad			18 a 23 años de edad		
		20% más pobre	20% más rico	Diferencia	20% más pobre	20% más rico	Diferencia	20% más pobre	20% más rico	Diferencia
Argentina	1992	97	99	2	73	94	21	33	54	21
	1996	98	100	2	67	97	30	26	62	36
	2001	97	99	2	87	99	12	36	72	36
Brasil	1990	70	96	26	52	84	32	14	40	26
	1995	81	98	17	64	91	27	20	48	28
	2001	93	99	6	81	96	15	32	55	23
Chile	1990	96	99	3	79	94	15	25	52	27
	1996	96	100	4	82	97	15	27	63	36
	2000	98	100	2	87	98	11	26	64	38
Perú	1994	98	99	1	84	95	11	35	56	21
	2000	99	100	1	86	96	10	25	56	31

Nota: Los datos muestran el porcentaje de la población de un grupo etario particular que se encuentra matriculado en el sistema escolar.

Fuente: Banco Mundial, 2004, Inequality, Tabla A. 47 en anexo estadístico, pág. 332, extraído de PREAL, 2006, Cantidad sin Calidad, un informe del progreso educativo en América Latina, pág. 37.

Cuadro 2.4
Promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más según sexo, zonas urbanas y rurales 1980 - 2005. Países seleccionados

País	Año	Zonas urbanas				Zonas rurales			
		Promedio de años de instrucción				Promedio de años de instrucción			
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	
Argentina* (Gran Bs.As.)	1980	7,4	7,0	8,2		...	...	...	
	1990	8,7	8,6	8,9		...	...	...	
	1994	9,3	9,0	9,7		...	...	...	
	1999	10,4	10	11,1		...	...	...	
	2002	10,7	10,2	11,2		...	...	...	
	2005	11,0	10,6	11,6					
Brasil	1979	5,9	5,6	6,4		3,1	3,0	3,4	
	1990	6,7	6,3	7,2		3,0	2,7	3,5	
	1993	6,0	6,0	6,0		2,8	2,7	2,9	
	1999	7,3	6,9	7,9		3,5	3,3	3,8	
	2001	7,6	7,2	8,1		3,5	3,3	3,8	
	2005	8,3	7,9	8,8		4,2	4,0	4,6	
Chile	1987	9,9	9,7	10,3		6,2	5,9	7,6	
	1990	10,2	10,0	10,6		6,8	6,4	8,5	
	1994	10,6	10,4	10,9		7,1	6,8	8,3	
	2000	11,0	10,8	11,3		7,2	6,8	8,4	
	2003	11,3	11,2	11,6		7,7	7,4	8,8	
Perú	1999	10,0	10,4	9,4		4,8	5,6	3,7	
	2001	10,0	10,4	9,6		5,3	6,1	4,1	
	2003	10,4	10,8	10,0		5,4	6,3	4,3	

* A partir de 1997 en Argentina se dispuso de antecedentes que permiten calcular el número de años de estudio.

Las cifras anteriores corresponden a estimaciones a partir de las categorías primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, y superior.

Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países, en CEPAL, Panorama social de América Latina, 2006, págs. 396 y 397.

Cuadro 2.5
Distribución de la población de 25 a 59 años de edad según nivel
y tipo de calificación, 1990 - 2000. Países seleccionados

País	Año	Zonas urbanas				
		Total	Nivel de calificación*			
			Sin calificación técnica o profesional	Con calificación técnica o profesional		
				Subtotal	Técnica	Profesional
Argentina ^a	1990	100,0	82,4	17,6	10,0	7,6
	1999	100,0	78,8	21,2	11,1	10,1
Brasil	1990	100,0	89,9	10,1	7,4	2,8
	1999	100,0	89,2	10,8	7,3	3,5
Chile	1990	100,0	84,1	15,9	8,7	7,2
	2000	100,0	78,5	21,5	12,4	9,2
Perú	1999	100,0	70,4	29,6	14,4	15,1

(a) Gran Buenos Aires

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

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, en CEPAL, Panorama social de América Latina, 2001-2002.

Cuadro 2.6
Porcentaje de estudiantes en el nivel inferior y en el superior
de competencia en lectura, y puntaje medio.
Programa de Evaluación Internacional de los alumnos (Programme for
International Student Assessment - PISA). Año 2000. Países seleccionados

Países	Puntaje Medio	% en el nivel 1 o inferior	% al nivel 5
Finlandia	546	7	18
Canadá	534	9	17
Prom.OCDE	500	18	10
España	493	16	4
Italia	487	19	5
Tailandia	431	37	1
México	422	44	1
Argentina	418	44	2
Chile	410	48	1
Brasil	396	56	1
Perú	327	80	0

Nota: Nivel 1 (baja competencia) 335-407 puntos. Nivel 5 (alta competencia) más de 625 puntos.

Fuente: OCDE/UNESCO, 2003, Literacy Skills, en PREAL, 2005 Cantidad sin Calidad, un informe del progreso educativo en América Latina, pág. 31

ANEXO 2

Recuadros

Recuadro 1

CAPLAB: Perú³³

CAPLAB es una entidad especializada en la ejecución de proyectos de desarrollo en Perú. Tiene como uno de sus objetivos prioritarios la modernización profesional, promoviendo el empleo y el autoempleo dignos en ámbitos rurales y urbanos. Parte en su accionar, del aprendizaje que viene de la experiencia y construye sobre él.

Surgió en 1996 con el objetivo de enfrentar la problemática del desempleo y las condiciones precarias de empleo e ingresos de grandes sectores de la población. La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), asociada con los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, y de Educación, ayudó a la creación de este centro de servicios para impulsar la integración de jóvenes y mujeres socialmente desfavorecidos en el mercado laboral. A lo largo de sus años de actividad el CAPLAB ha tenido diferentes instituciones que cooperaron en distintos proyectos: además de la COSUDE, y de los ministerios citados, se puede mencionar al Institute for Vocational Training, Labour Market and Social Policy (INBAS), de Bélgica; CARITAS, de Perú; Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo (FONDO EMPLEO); Movimiento Fe y Alegría; Instituto de Tecnologías Apropriadas para Sectores Marginales (ITACAB); y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor).

Centra sus actividades en los centros de educación ocupacional (CEO), de gestión estatal. Estos centros se dirigen a los sectores más desfavorecidos con el objetivo de ayudarles a obtener un mejor acceso

33 Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo (CAPLAB), “Informe de resultados y efectos del Programa de Capacitación Laboral, 1997-2006”.

al empleo, a través de una formación técnica adecuada. Como existían en Perú cerca de novecientos CEO que funcionaban con un equipamiento mínimo, un equipo docente que necesitaba actualización, y un bajo nivel de inserción laboral de sus egresados (27%), CAPLAB formuló una serie de propuestas para su fortalecimiento y mejora. Estas propuestas formaron el MODELO CAPLAB.

Su accionar se organiza en tres estrategias diferentes. En la primera: *Capacitación Técnica y Demanda Laboral*, trata de modificar los procesos de capacitación para que respondan a la demanda laboral de las empresas medianas y pequeñas. Al respecto se logró que el 65% de los egresados de los CEO integrados al modelo pudieran insertarse en la especialidad estudiada y treinta mil jóvenes al año se beneficiaran con el programa.

En la segunda: *Formación de facilitadores para una capacitación de calidad*, se realiza una tarea permanente con los docentes e instructores de los CEO. Se les enseña a manejar las últimas tecnologías y metodologías de las empresas modernas para asegurar que la formación de sus egresados les permita un mejor acceso al mercado laboral. En esta línea se capacitaron más de cuatro mil directores y docentes, 60% de los cuales son mujeres.

Finalmente, la tercera estrategia se refiere a un *mayor acceso al empleo*. Se fortaleció, en esta perspectiva, el Servicio Público de Empleo (PROEMPLEO) promoviendo una descentralización del servicio por medio de los CEO, municipalidades y ONG. Esta actividad trajo como resultado la mejor inserción laboral de unos treinta y seis mil peruanos.

El modelo CAPLAB fue ampliándose hasta abarcar a alrededor de 285 CEO, y extendiendo sus acciones a otros países como Ecuador, Nicaragua y Bolivia.

En 2003 se sancionó en Perú la nueva Ley General de Educación y en ella se incluyeron propuestas metodológicas, herramientas y estrategias del modelo, especialmente en el proceso de la conversión de CEO a Centro de Educación Técnico Productivo (CETPRO). Los centros pasaron a ser no solamente organismos capacitadores sino también centros abastecedores de servicios locales para la mano de obra y las empresas.

El CAPLAB desarrolla diferentes experiencias donde se plasma su tarea de lograr una mejor inserción, tanto a nivel de empleo como en diferentes emprendimientos en zonas rurales y urbanas, muchos de ellos con actividades atípicas. A título de ejemplo, se fortalecieron las capacidades demandadas por distintos productores: un egresado de un instituto superior tecnológico también en el programa, residente en la sierra, tiene una granja de cría de cuy.³⁴ Vende semanalmente 250 cuyes en dos ciudades y ha recibido un premio de un concurso de emprendedores relacionado con el manejo de tecnología y los requerimientos de asociación de los productores. En otro caso, un vendedor de rieles de cortinas se capacitó en un CEO, en Carpintería Metálica y logró cambiar su posibilidad de trabajo instalando una fábrica de rieles que ahora ampliaría a otras estructuras metálicas. Su formación en el CEO le permitió dominar las técnicas necesarias, pero también lo ayudó a adquirir las competencias de gestión para progresar en su actividad.

Este modelo utiliza la estructura educativa existente enfatizando la organización, la formación de los docentes y directivos y la adecuación de la capacitación impartida a las reales demandas de las empresas del lugar.

34 Se trata de un cobayo autóctono, que es muy apreciado en la gastronomía peruana.

Recuadro 2

CHILECALIFICA: Chile³⁵

En el año 2002 se crea el Programa CHILECALIFICA, ente gubernamental encargado de instalar en el país un sistema de formación permanente. Es una iniciativa de los ministerios de Educación, Economía y Trabajo, financiado por el gobierno de Chile y el Banco Mundial. Se basa en la articulación del mundo de la formación y el mundo del empleo. Supone que las personas desarrollan trayectorias de formación, basadas en competencias que pueden abordarse a lo largo de la vida, sin importar la edad, el nivel de escolaridad ni su situación laboral, para poder completar, actualizar y perfeccionar su proceso formativo.

Dentro de este programa que es general, hay algunos componentes que privilegian ciertos grupos: jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo y del sistema de capacitación; población activa con bajos niveles de alfabetización y competencias para el trabajo; y trabajadores que deseen certificar sus competencias laborales y capacitarse.

El primer componente, el de la **Nivelación de Estudios Medios** funciona con una modalidad flexible por medio de la cual los beneficiarios pueden iniciar o completar sus estudios medios y lograr así un punto de partida equitativo para insertarse en el mercado de trabajo. Con este sistema se impulsa a los jóvenes a que desarrollen sus estudios en el tiempo de que disponen, cuando no puedan asistir a clase diariamente. Estos estudios se realizan en instituciones ejecutoras acreditadas en el Registro Regional de Libre Entrada de Entidades Ejecutoras del Ministerio de Educación, especializadas, gratuitas y flexibles, que permiten a los alumnos avanzar a su propio ritmo, condiciones de aprendizaje, y tiempo disponible. Se implementa mediante módulos combinados con actividades presenciales y culminan con exámenes finales en establecimientos educativos. Este componente está dirigido a jóvenes y adultos mayores de

35 Extraído de las páginas de Internet de REDETIS, OIT/Cinterfor y CHILECALIFICA, noviembre de 2007.

18 años que desean completar sus estudios, pero que no pueden asistir a clase todos los días; tienen clases que se extienden aproximadamente por ocho meses y cubren las áreas de lengua y comunicación, inglés, matemática, ciencias sociales, ciencias naturales, filosofía y psicología. Los grupos pueden reunirse en la sede de la entidad ejecutora, en las escuelas, en los lugares de trabajo o en sedes sociales y comunitarias.

Entre 2002 y 2004, 74.000 personas certificaron estudios de *educación media*, con una edad promedio de 33 años y con una distribución homogénea por sexo.

Otro componente del programa tiene como objetivo el establecimiento de una oferta de *formación técnica* integrada a todos los niveles educativos, y articulada con la formación laboral, y se desarrolla a través de proyectos enfocados a las competencias laborales. Desde el año 2002 se han financiado 25 proyectos en esta línea.

Un tercer componente es el de la *capacitación*, la que se brinda enfocada a las necesidades del mercado y articuladas al uso de nuevas tecnologías de la información. Se desarrolla con la modalidad de aprendizaje a distancia, a través de CD o por Internet, y a la vez con el instrumento de otorgar franquicias tributarias a las empresas participantes. Esta capacitación se lleva a cabo a través de los organismos técnicos de capacitación (OTEC). Desde 2002 a 2006 se han certificado 15 OTEC, 840 se encontraban en proceso de certificación y 341 en proceso de autoevaluación, y hasta 2005. Y se han capacitado 10.260 trabajadores.

El cuarto componente es el de *competencias laborales*. El programa establece un sistema nacional para que las personas puedan certificar sus habilidades en el trabajo, independientemente de la forma o lugar donde las hayan adquirido. Participan los sectores productivos, gremios, sectores académicos y el Estado.

Finalmente el quinto componente de este programa se refiere a la *información laboral* que sistematiza las ofertas de educación y de capacitación y toda otra información útil para los estudiantes, trabajadores y empleadores acerca de las oportunidades de trabajo.

Recuadro 3

PRIMER PASO: Argentina³⁶

Este programa desarrolla una experiencia masiva de práctica laboral en el mercado abierto, combinada con una capacitación complementaria. Está encuadrada en la Gerencia de Promoción del Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo de la Provincia de Córdoba, y focalizada en un grupo objetivo que presenta un alto índice de desempleo.

Para el lanzamiento del Programa, creado por decreto provincial en agosto de 1999, la Unidad de Gestión del mismo, la Coordinación de Empleo y Formación Profesional, diseñó y llevó a cabo un sistema masivo de distribución de formularios de postulación que se realizó en forma libre y gratuita en todo el territorio provincial con el apoyo de los gobiernos locales (municipios), distritos de la Policía de la Provincia, sucursales del Banco Provincia de Córdoba y las oficinas de correo.

Los jóvenes a quien se dirige son desocupados, de bajo nivel educativo, de entre 16 y 25 años, que no hayan tenido vinculación con el mercado de trabajo formal en los seis meses anteriores al inicio del programa. Estos postulantes no pueden ser beneficiarios de otros programas públicos de empleo y capacitación, así como tampoco de ninguna asignación del Sistema de Seguridad Social. Dentro de este mismo programa se tuvo una consideración especial hacia grupos desfavorecidos con algún tipo de discapacidad, como también para jóvenes provenientes de regiones con muy bajo nivel de desarrollo productivo y socioeconómico, reservando para estas personas un cupo de mil vacantes.

Para lograr el objetivo primordial de este programa, la inserción laboral de estos jóvenes desocupados en el mercado abierto, se implementa la **fase de práctica laboral** comenzando con la apertura de un registro de empresas dispuestas a participar, con un requisito básico que es no tener más de veinte empleados en relación de dependencia. En esta fase los beneficiarios que se incorporan desarrollan su práctica en jornadas de 4 horas diarias y hasta un máximo de 20 horas semanales. Se les otorga una asignación que perciben directamente en el Banco evitando la intermediación, agregando así la asignación al salario pagado por la empresa. En los cuatro años de ejecución del programa, se desarrollaron vínculos con más de seis mil empresas, en su mayoría PyME (alrededor

36 Programa Primer Paso, en www.redetis.org.ar y www.oitcinterfor.org, Jóvenes, formación y empleo.

de un 95%), donde se desarrollaron las prácticas laborales de los jóvenes participantes. El promedio de beneficiarios por cada empresa fue de 1,4 jóvenes.

Esta fase se complementa con la de **capacitación** para la cual se firma un convenio con la Agencia de Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba que aporta recursos canalizados por el Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones (BID/FOMIN) a través de un sistema de Bonos de Capacitación. Por esta actividad acceden a acciones de capacitación complementaria 1.700 jóvenes de la ciudad de Córdoba y de ciudades del Interior de más de diez mil habitantes. Esta actividad se desarrolla a través de dos instituciones capacitadoras: la Universidad Blas Pascal, de gestión privada, y el Consejo Profesional de Ciencias Informáticas de la Provincia de Córdoba. Se capacita a los jóvenes en especialidades como: informática aplicada, técnicas de venta y calidad de atención al cliente, higiene y seguridad en el trabajo, lectura e interpretación de planos y manipulación de alimentos. Esta formación tiene, como complemento para los jóvenes beneficiarios, la participación en un módulo de Proyecto Ocupacional de 8 horas de duración a cargo de los docentes de la Coordinación de Empleo y Formación Profesional, Unidad ejecutora del programa. Al mismo tiempo, y complementariamente, en esta fase se puso a disposición de un grupo de trescientas PyME de las participantes en el programa, un sistema de diagnóstico del capital humano, para identificar y sistematizar las necesidades de capacitación de cada una de ellas, a partir de cuya definición se programaron las especialidades mencionadas.

Finalmente, en la fase de **supervisión**, más de cincuenta miembros del personal docente de la IFP provincial, realizan visitas a las empresas adherentes para efectuar un control formal y administrativo del programa y también para verificar en el lugar la actividad desempeñada por los beneficiarios en su puesto de trabajo, la relación establecida con el empresario, la prevención y solución de posibles conflictos. En esta actividad se parte de un perfil de orientación pedagógica, más que fiscalizadora.

Aproximadamente 44.000 jóvenes participaron en alguno de los componentes del Programa Primer Paso, y como resultado de todas estas acciones se consiguió que más de 10.000 jóvenes se insertaran como trabajadores estables en el mercado de trabajo.

Recuadro 4

FUNDACIÓN UOCRA: Argentina³⁷

Esta es una ONG que se dedica, desde hace casi quince años, al desarrollo de diversas actividades con el objetivo de promover y brindar una educación actualizada y de calidad que mejore las condiciones de vida de los trabajadores de la construcción. Es una experiencia interesante de una asociación entre una institución sindical: la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y una cámara empresaria: la Cámara Argentina de la Construcción (CAC).

En 1993, a partir de un convenio de cooperación mutua entre estas dos instituciones, se creó la Fundación de Educación y Capacitación para los Trabajadores de la Construcción (FECTC) con el objeto de promover la capacitación y la educación, y de facilitar la inserción laboral de los trabajadores. Desde entonces se ha asociado con diferentes organismos gubernamentales, empresas y ONG, para poder llevar adelante sus propuestas.

La Fundación ofrece una amplia oferta en el campo de la formación técnico profesional planificando las actividades de capacitación que el sector demanda en base a diagnósticos que contemplan la vinculación entre la formación profesional y el contexto socioproductivo donde se inserta. Su propuesta se estructura articulando la formación continua y la formación basada en competencias. Es por ello que sus acciones formativas tienen, por un lado, gran énfasis en la actualización y el perfeccionamiento constantes; y por otra parte, adoptan la formación basada en competencias para darle al trabajador una preparación que le permita transferir las habilidades aprendidas a distintas etapas y contextos, reflexionar sobre la propia práctica y el trabajo con otros, y mejorar así su empleabilidad. Este sistema de Formación y Certificación por Competencias (SIFOC) propone una educación organizada en base a itinerarios formativos que abarcan las ramas principales en el área: construcción tradicional y construcción industrializada, instalaciones diversas, soldadura y terminaciones, entre otras.

Para sus actividades formativas ha organizado una red de centros

37 Fuente: Páginas web de la Fundación UOCRA, consultada el 16 de noviembre de 2007 y documentos de difusión de la misma institución.

de formación profesional, que tiene veinte centros en distintas regiones del país y otros catorce en proceso de incorporación. Se creó esta red con el objetivo de fortalecer las instituciones formativas del sector. Como estos centros pertenecen al sistema educativo público, las inversiones que se realizan para su desarrollo son aprovechadas por toda la comunidad a la que pertenecen. La Fundación brinda asistencia técnica, diseña los contenidos curriculares y realiza la formación y actualización de sus docentes.

Sintetizando estas acciones, se ha instrumentado, a partir del año 2004, el Plan Nacional de Calificaciones para Trabajadores de la Construcción (PCNT), que se ocupa de la capacitación para un empleo calificado y seguro, de una formación adecuada en salud y seguridad en las obras y del fortalecimiento de la Red de Centros de Formación. Dentro de las actividades de este Plan, al año 2007 se han dictado 1.461 módulos con 24.917 egresados. De la población asistente a los cursos, el 77% son hombres, el 43% tiene menos de 25 años, un 52% tiene estudios primarios completos y el 80% no está cursando al mismo tiempo otra instancia educativa.

Por otra parte la Fundación brinda formación de nivel terciario en su Instituto de Estudios Superiores Industria de la Construcción (IESIC) donde dicta la Carrera de Enfermera Profesional y la Tecnicatura Superior en Higiene y Seguridad Industrial; y en otras instituciones educativas nacionales a través de convenios de colaboración, como la Universidad Nacional de Gral. San Martín y el Instituto Superior Cervantes de la ciudad de San Juan.

Como actividades conexas realiza cursos complementarios a los habituales en los centros de FP; convenios con empresas, capacitación solicitada por las mismas; formación de formadores a través de la red de centros, y asistiendo a instituciones formativas, empresas y trabajadores. También ha creado y mantiene el Fondo de Investigación, Capacitación y Seguridad para la Industria de la Construcción (FICS) que resulta de un acuerdo entre el sindicato y la cámara de la construcción para otorgar un carácter prioritario a la prevención de riesgos contra la salud y la seguridad en el trabajo, perfeccionando en estos temas a los trabajadores y a los grupos de conducción.

Recuadro 5

Educación para la Nueva Industria: Brasil³⁸

Este programa, creado en 2007, es una respuesta de la industria al desafío de aumentar la oferta de oportunidades de formación para que responda a los nuevos requisitos del mercado de trabajo en Brasil. Está relacionado con el Mapa Estratégico de la Industria 2007-2015 y responde a la visión del sector productivo sobre el futuro del país. Los empresarios señalan a la educación de calidad como uno de los fundamentos de la expansión de las empresas y la competitividad de la economía en general, que está pasando por un período de crecimiento. Pertenece a la Confederación Nacional de la Industria (CNI) que prevé invertir R\$10,45 mil millones en la educación básica y profesional de 16,2 millones de brasileiros. En el período que va de 2007 a 2010 se prevé aplicar los recursos mencionados a la modernización de la red escolar y de laboratorios, y al entrenamiento de los docentes, así como a la revisión de los contenidos de los cursos del Servicio Social de la Industria (SESI) y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI).

La experiencia del SESI y del SENAI en educación formal y profesional fue decisiva para la organización de este programa que reúne y perfecciona lo realizado por estas dos instituciones a lo largo de más de medio siglo financiándose con un impuesto a la nómina de los salarios industriales. El SENAI brinda actualmente cursos de capacitación a dos millones de trabajadores por año en 406 escuelas fijas y 301 unidades móviles. El SESI tiene escuelas instaladas en más de dos mil municipios, que reciben un millón y medio de matrículas al año en cursos de educación infantil inicial, enseñanza básica y media, y educación continua y del adulto trabajador.

Esta reestructuración y refuerzo de lo ya realizado se realiza en base a cuatro líneas directrices: nuevos perfiles profesionales, nuevas regiones industriales, nuevas tecnologías y aceleración del ritmo de crecimiento: *Los nuevos perfiles profesionales* deben responder a los requerimientos de la nueva industria donde se acentúa la tendencia a contratar recursos humanos con mayor escolaridad. Hoy en día, de 7,8 millones de trabajadores industriales, 4,8 millones (el 61%) no tienen la educación básica completa y este dato se considera como uno de los principales límites al

38 Fuente: *Educação para a Nova Indústria*, Sumario Ejecutivo, CNI, SESI, SENAI. Brasília, 2007.

crecimiento del país. La elevación de la escolaridad básica, la educación continua y la capacitación profesional son los ejes de esta transformación; *las nuevas regiones industriales* deben responder a la mayor movilidad del capital productivo, no centrándose solamente en las regiones más desarrolladas, sino pensando en el surgimiento de nuevos polos de producción. Con respecto a las *nuevas tecnologías*, el programa tiene previsto reformular las metodologías de enseñanza y los contenidos educacionales como así también actualizar las ya existentes, para poder responder a las demandas de recursos humanos más calificados. Finalmente, la *aceleración del ritmo de crecimiento* demanda cantidades adicionales de personal calificado a las que el programa intenta responder.

Ambas instituciones, el SESI y el SENAI, se proponen metas ambiciosas para los próximos tres años; en cuanto a la educación básica y continua, el SESI prevé alcanzar una cifra de 7,1 millones de matriculados, niños, jóvenes y adultos y también alcanzar una mayor cobertura de escuelas integrales (mayor permanencia diaria en la escuela). Se espera ofertar un 40% de la matrícula en escuelas integrales en 2010, y en el nivel medio, un 75% de las matrículas estarán articuladas con la formación profesional. Estas metas incluyen un esfuerzo adicional dedicado a lograr la terminalidad de los estudios en el período considerado para proporciones cada vez mayores de alumnos.

En la educación profesional, el SENAI prevé alcanzar matrículas de 8,6 millones de personas en la formación inicial y continua de los trabajadores, dirigida a jóvenes de 14 a 24 años, que realizan tareas teóricas y prácticas sobre la base de contratos de aprendizaje con las empresas; 482.000 en la educación profesional técnica de nivel medio, indispensable para desempeñarse en las nuevas industrias en crecimiento (se estima que se generarán más de un millón de empleos industriales hasta el 2010, de los cuales aproximadamente 400.000 serán ocupaciones técnicas), y 32.690 en la educación superior, donde el SENAI viene ampliando sus actividades; se proyecta un crecimiento promedio de 32% en la matrícula para el período. Este crecimiento proyectado para la matrícula se complementa con proyectos de inversión en infraestructura física y tecnológica del orden de R\$1,3 mil millones para el período considerado.

Todo este programa va dirigido a lograr que se inserte en la economía formal una proporción cada vez mayor de jóvenes de más de 16 años, la mayoría de los cuales se desempeña actualmente en trabajos informales.

Recuadro 6

Programa de evaluación externa de SENAI: Brasil³⁹

Este es un programa continuo de seguimiento instrumentado en Brasil, dirigido a evaluar los resultados de la institución formadora a partir del desempeño de sus egresados. Comprende el Sistema de seguimiento de Egresados del SENAI-San Pablo (SAPEs) que se inició en 1985 cubriendo distintos tipos de cursos y especialidades y lo complementa con un análisis institucional de las empresas donde se ubican los egresados. A partir de 2002 tiene sede en el Departamento Nacional en Brasilia (SENAI-DN) y se ha extendido a un grupo importante de Estados; responde a la necesidad de disponer de información que permita evaluar de modo sistemático el desempeño institucional para poder adecuar sus programas de formación profesional a las expectativas de los alumnos, y del mercado; su objetivo general es estructurar un sistema de monitoreo de los indicadores de desempeño de los egresados en el mercado de trabajo.

Consta de una primera fase, de evaluación del perfil del alumno que concluye sus estudios en SENAI y sus expectativas en relación a su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo; una segunda fase que analiza la trayectoria de los egresados al año de haber terminado sus estudios; en ella se relacionan sus expectativas al grado de cumplimiento de las mismas; y finalmente un estudio de las empresas donde se desempeñan los egresados de SENAI, y su apreciación en cuanto al perfil de sus empleados egresados de la institución y a sus expectativas con respecto a los mismos.

Este tipo de evaluación ha sido aplicada con distintas adaptaciones por instituciones nacionales como Ministerio de Trabajo/Secretaría de Formación Profesional (MTE/SEFOR); Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC); y Centro Estadual de Educación Tecnológica Paula Souza-SP (CEETEPS). Se realiza a través de la medición de un panel de indicadores; en este caso se seleccionaron 28 indicadores: 13 de desempeño y 15 de monitoreo de las metas a ser alcanzadas. Este

39 Fuente: SENAI DN, *Análisis externo del SENAI*, Brasilia, 2002.

conjunto de indicadores abarca cuatro dimensiones de evaluación de los egresados:

1. empleabilidad
2. promoción socioprofesional
3. satisfacción del egresado con respecto al SENAI
4. visibilidad de la imagen del SENAI

A lo largo de las instancias mencionadas, en la medición acá considerada, se evaluaron 9.056 recién graduados en 1999, y 3.580 en el año 2000; al año siguiente se analizó la trayectoria laboral de 12.636 egresados, y se entrevistó a funcionarios de 779 empresas.

Un dato positivo es la cifra de 63% de egresados incorporados al mercado de trabajo. Cada año, con este esquema se pueden evaluar los resultados del funcionamiento de la institución y analizar los pasos necesarios para el mejoramiento de las falencias detectadas; así como también se pueden medir los efectos de las acciones educacionales sobre sus beneficiarios: egresados y empresas usuarias.

Este programa se extendió a partir del SENAI San Pablo a diez Departamentos regionales, dirigidos desde el Departamento Nacional; se señala que es una evaluación externa ya que los referenciales buscados para evaluar la eficacia de los resultados son ajenos a la propia institución.

En síntesis, la primera medición es la del desempeño laboral de los egresados, la segunda es una evaluación de los cursos del SENAI,⁴⁰ y la tercera la imagen del SENAI.⁴¹ Se puede describir como un esquema positivo para poder monitorear periódicamente el funcionamiento de una institución de formación profesional y tomar decisiones tales como la extensión de la formación a nuevas localidades y la finalización de la vigencia de determinados cursos.

40 La evaluación de los cursos es medida a través de una escala Likert de cinco niveles.

41 La imagen del SENAI se analiza teniendo como base la jerarquía de las necesidades de los individuos de Abraham Maslow, y sus motivaciones.

Recuadro 7

Evaluación de los egresados del Programa Dual de SENATI: Perú⁴²

La evaluación de resultados de la **formación profesional** es un problema central en el desarrollo de las instituciones involucradas; al respecto se llevó a cabo una evaluación de los egresados del Programa de Aprendizaje Dual del SENATI, realizada por Aiga Von Hippel en el marco del Proyecto GTZ, la Universidad Ludwig-Maximilian de Munich, la Fundación Alemana para el Desarrollo y el propio SENATI. Tuvo como objeto la evaluación del programa mencionado a través de un seguimiento de sus egresados, con el fin de poder formular proyectos de mejora para la oferta de la institución en el campo de la formación, capacitación y asesoramiento.

En los años 1995 y 1996 se comenzaron a realizar reformas profundas en el SENATI, en la metodología de la enseñanza-aprendizaje, los perfiles de los instructores, el equipamiento y la infraestructura. Se decidió entonces realizar este estudio sobre los egresados de los años 1998-1999 que habían ingresado al SENATI precisamente en los años en que comenzaron las reformas mencionadas, para así poder observar sus resultados. Al respecto se realizó una tarea de campo para obtener información de base que permitiera medir la calidad y eficacia del Programa de Aprendizaje Dual. Esta calidad y eficacia de las instituciones de formación profesional se puede medir a través del análisis de la empleabilidad posterior de sus alumnos, es decir, su capacidad para acceder y mantenerse en un empleo satisfactorio.

En el caso de los egresados de este programa, 69% de ex aprendices estaban aplicando la formación adquirida y el 9% trabajaban en actividades afines. El estudio atribuyó estos resultados a factores tales como:

- El programa basado en el sistema dual cuenta con una formación práctica en la empresa con actividades reales, que se combina con la formación teórico-tecnológica.

42 Fuente: Von Hippel, Aiga, "Grado de ocupación de los egresados del aprendizaje dual del SENATI (Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial)". Elaborado para la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) GMBH, Proyecto. Lima, Perú, 2001.

- Los empresarios participan en cada etapa del proceso de la formación, desde el diseño hasta la evaluación.
- La labor de los instructores.
- El prestigio de la institución.

La elaboración de estadísticas acerca de los egresados proporciona, a la institución formadora, información importante sobre las actividades de los mismos en el campo laboral y sobre cómo ven en retrospectiva la formación que recibieron. Así la institución puede modificar algunos aspectos de su oferta y adaptarla mejor a los requerimientos de los egresados y al mercado laboral. En el caso de este estudio del SENATI, se realizó una encuesta personal a una muestra al azar del total de los ingresados en el semestre 1996-I de la sede zonal Lima que había obtenido ya su certificado final en febrero de 2001. Se eligieron tres familias ocupacionales: electrotecnia, mecánica automotriz y metal mecánica por su importancia en el contexto económico. Se entrevistó a egresados que ya llevaban dos o tres años en el mercado laboral, con la idea de replicar estas entrevistas un tiempo después para ver sus trayectorias. En total se entrevistó a noventa egresados distribuidos entre las tres especialidades mencionadas.⁴³ Luego de analizar los datos sobre el nivel y la correspondencia de su trabajo con lo aprendido, se estudió el tamaño de las empresas empleadoras, el tiempo de empleo, la remuneración, el nivel de su puesto, la satisfacción con el puesto de trabajo, los motivos por los que consiguió ese trabajo, y las condiciones del mismo; también se preguntó sobre las habilidades desarrolladas durante el tiempo de estudio, y las propuestas de mejora, así como también sobre los posibles cursos de capacitación para egresados. El hecho de que casi el 70 % esté trabajando en su especialidad se considera un buen resultado.

Este modelo de estudio de egresados puede replicarse para otras instituciones formadoras y también para otros centros del propio SENATI. Constituye una fuente confiable de información para la toma de decisiones sobre reformas a realizarse, como complemento de la evaluación *ex post* de un programa.

43 El total de egresados considerados con certificado en 2001, ingresantes en 1996, fue de 231 entre las tres especialidades. De ellos se tomó una muestra al azar de 90 personas, 83 de las cuales fueron hombres y 7 mujeres.

Recuadro 8

Programa de Certificación de Competencias Laborales: Argentina⁴⁴

En distintos países de América Latina se han ido desarrollando proyectos de formación continua y certificación de competencias laborales, elaborando catálogos de competencias en diversos sectores de la economía, que se tradujeron en cambios en la currícula de las instituciones de formación. En Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación ha comenzado a trabajar en proyectos de estas características a mediados del año 2004. Se ha estado trabajando en este proceso de certificación de competencias de acuerdo a parámetros, metodologías de trabajo y procedimientos de normalización, evaluación, calidad de la gestión institucional y certificación de los trabajadores; estos datos están siendo elaborados a nivel nacional. Abarca hoy a 23 sectores de actividad y se han elaborado 190 normas de competencias con sus respectivos instrumentos de evaluación y se calcula que para fines de 2007 se contará con la evaluación de 12.000 trabajadores en base a normas de competencia.

Este objetivo involucra la participación de los distintos actores del proceso productivo, además de las instituciones públicas que formulan las políticas, en este caso el Ministerio de Trabajo; estos actores intervienen en diversos niveles:

Nivel Técnico: expertos del sector, para elaborar mapas ocupacionales y normas de competencias.

Nivel Político: funcionarios para acordar el uso de parámetros establecidos y constituir el Organismo Certificador Sectorial.

Nivel Institucional: implica la conformación de los consejos y comités que articulen las instituciones de formación con las oficinas de empleo para garantizar procesos de intermediación eficaces.

Asimismo, han intervenido distintas asociaciones y federaciones que actúan en sectores diversos de la economía, como por ejemplo: industria del calzado, Cámara de la Construcción y trabajadores de la construcción, federaciones y asociaciones de pasteleros, laneros, de turismo, entre otros. Para el buen funcionamiento de estos proyectos la participación del sector empresarial tiene que ser sumamente activa ya que

44 Fuente: página www.trabajo.gov.ar/competencialaboral, consultada en octubre de 2007 y entrevistas a participantes.

debe vincular la certificación de competencias con los requerimientos de su política de calidad y la capacidad de gestionar sus recursos con relación a estos parámetros. También para el sector sindical es crucial su participación, teniendo en cuenta las convenciones colectivas y las consecuencias en términos de empleo, salarios y categorías.

La innovación de este programa fue armar diseños curriculares que permitieran la formación por competencias laborales; para armar estos diseños, en primer lugar se determinaron las capacidades que se querían formar en cada curso, luego se analizaron las normas elaboradas, especialmente las capacidades que se ponían en juego y así se formularon listados de competencias que se convertían en los objetivos del curso a preparar; simultáneamente se trabajó en la formación de los docentes para que éstos pudieran llevarlos a cabo con los nuevos esquemas propuestos: cursos basados en problemas, en puntos críticos y en diagnosticar situaciones. En trabajos elaborados sobre este tema han aparecido resistencias, por parte de los empresarios, a dedicar sus esfuerzos a esta capacitación, con distintos argumentos como la pérdida de tiempo de trabajo y/o la pérdida de sus empleados una vez capacitados, entre otros inconvenientes mencionados. También cabe la reflexión del grado de conocimiento de los actores involucrados acerca de qué es una competencia y cómo se debe transmitir. La pregunta es cómo lograr el interés y la participación de los mismos en estos proyectos, pues para que estas acciones dirigidas a lograr una mejor formación de los trabajadores en las competencias necesarias tengan resultados positivos, se debe tener el real apoyo de los actores mencionados anteriormente.

Para que una persona sea competente debe tener un modo de encarar el trabajo, el querer encontrar soluciones, una actitud de búsqueda, tolerancia al fracaso, precisión y el deseo de hacer un trabajo bien. Vincula conocimientos y capacidades que se movilizan frente a la acción.⁴⁵ Cuando se hace referencia a una competencia entonces, se está incluyendo en la misma tres capacidades fundamentales que deben combinarse sobre los conocimientos específicos: diagnosticar, predecir y planificar; sobre esta base se asentaría el éxito de estos proyectos de certificación de competencias.

45 Gallart, María Antonia; Jacinto, Claudia (1997) "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo", en Gallart, M. A.; Bertoncello, R. (edit.) (1997) *Cuestiones actuales de la formación*, OIT/Cinterfor, Montevideo.

Recuadro 9

El Examen Nacional de Enseñanza Media: Brasil⁴⁶

A mediados de la década de los noventa se realizó en Brasil una reforma de la enseñanza media, donde se promulgó la Ley de Directivas y Bases de la Educación Nacional en 1996 y se instituyó el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) para evaluar la calidad de la enseñanza impartida. Hasta la década de los ochenta el nivel medio en Brasil era visto como un pasaje hacia el nivel terciario, que se dirigía fundamentalmente a sectores reducidos de nivel medio y alto de la población del país, pero en los noventa el nivel medio comenzó a ser considerado como la última etapa de la enseñanza básica, con un significado de democratización y formación para la ciudadanía. Con esta nueva óptica, cada vez un número mayor de adolescentes se fue incorporando a este nivel. Esta enorme expansión fue acompañada por la reforma curricular ya mencionada; fue necesario incorporar, además, una herramienta para medir la calidad de la enseñanza impartida que debía acompañar a la nueva currícula implementada. Esta herramienta es el ENEM, que tiene como objetivo principal la evaluación del perfil de salida de los egresados de este nivel. Se propone realizar una evaluación del desempeño de los alumnos al término de la escolaridad básica, teniendo como base una estructura de competencias para poder enfrentar los desafíos crecientes de la vida moderna, asociadas a los contenidos disciplinares. Se espera que estas competencias y contenidos hayan sido incorporados por los alumnos durante el transcurso de su escolaridad. “En este sentido, la escuela debe asegurar a los alumnos el desarrollo de las estructuras más generales del lenguaje, las ciencias, las artes y la filosofía en una dinámica de enseñanza que permita al joven movilizar esos conocimientos tradicionales en busca de soluciones creativas para problemas cotidianos debidamente contextualizados”.⁴⁷

El examen construye así una matriz de competencias y habilidades que constituye un patrón de referencia para la evaluación de la escola-

46 Fuente: Guimarães de Castro, María Helena, “A reforma do Ensino Medio no Brasil”, *paper* presentado en el seminario “Calidad y Equidad en la Educación Media”, Buenos Aires, 2004, CENEP (patrocinado por la Fundación Ford).

47 Guimarães de Castro, María Helena, documento citado.

ridad básica, de forma similar a otros exámenes internacionales, como Scholastic Aptitude Test (SAT) en los Estados Unidos, o el Baccalauréat en Francia; es una única prueba, multidisciplinaria, con 63 preguntas objetivas basada en una matriz de cinco competencias y veintiuna habilidades. Estas cinco competencias son:

- Dominio de la lengua portuguesa y de los lenguajes específicos de las áreas de matemática, artística y científica.
- Aplicación de conceptos para la comprensión de los fenómenos naturales, procesos histórico-geográficos, producción tecnológica y manifestaciones artísticas.
- Utilización de datos e informaciones para tomar decisiones ante situaciones problemáticas.
- Construcción de una argumentación consistente.
- Capacidad de elaboración de propuestas de intervención en la realidad, respetando los valores humanos y considerando la diversidad sociocultural del país.

Una característica importante a tener en cuenta es el carácter voluntario del examen, y a partir del año 2001, su gratuidad para los alumnos egresados de escuelas públicas. En 2002 se llegó a una cifra de 3,3 millones de alumnos evaluados desde 1998. Es importante como instrumento de evaluación ya que señala cuáles son las falencias que deben ser corregidas en la formación que se imparte. Las instituciones de enseñanza superior son libres de decidir si utilizarán los resultados de este examen como requisito para sus alumnos. En 2002 participaron también del *Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)* coordinado por la OCDE en 32 países, 4.893 alumnos y los resultados obtenidos en esta prueba concordaron plenamente con los del ENEM.

Esta prueba voluntaria permite indagar si el gran aumento del acceso a la educación en Brasil se ha visto acompañado por mejoras en la calidad de la enseñanza; este objetivo comienza principalmente por indagar acerca de la capacidad de los egresados para leer y entender textos. El Relatorio Pedagógico del ENEM recomienda expresamente "... los resultados del ENEM 2002 evidencian que entre los múltiples desafíos presentados por la escuela brasileña, el acceso al aprendizaje de la lectura se presenta como el más valorizado y exigido por la sociedad"

(MEC/INEP, 2002, en el documento citado). Esta experiencia de examen voluntario y gratuito es vista, entonces, como un control de la calidad de la enseñanza básica en Brasil.

BIBLIOGRAFÍA

- Banting, Keith; Sharpe, Andrew; St-Hilaire, France. Towards a social understanding of productivity: An introduction and overview. *The Review of Economic Performance and Social Progress*. 2002.
- Becker, Gary. *Human Capital*. New York: Columbia University, 1975.
- Benencia, Roberto; Quaranta, Germán. Los mercados de trabajo agrarios en la Argentina: demanda y oferta en distintos contextos históricos. *Estudios de Trabajo*. n. 32, julio-diciembre 2006.
- Castro, Claudio de Moura. *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2002.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile, 2002.
- . *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2006.
- Ducci, María A. La formación al servicio de la empleabilidad. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo, OIT/Cinterfor. n. 142, 1998.
- Gallart, María Antonia (Coord.) *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: OIT/Cinterfor; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 2000.
- . *La formación para el trabajo en la Argentina: situación actual y perspectivas para el futuro*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ, 2001.
- . *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL; GTZ, 2001.
- . *Veinte años de educación y trabajo*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2002.
- . 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*. Montevideo, OIT/Cinterfor. n. 155, 2003.
- . La Reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años noventa. Modelos, alcance de la implementación y balance actual. En: *Tendencias de la educación técnica en América Latina. Estudios de caso en Argentina y Chile*. París: UNESCO. IIPE, 2003.
- . *La escuela técnica industrial en Argentina. ¿Un modelo para armar?* Montevideo: OIT/Cinterfor, 2006.

- Gallart, María Antonia; Jacinto, Claudia. Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo. En: Gallart, María Antonia; Bertonecello, Rodolfo. *Cuestiones actuales de la formación*. Montevideo: OIT/Cinterfor; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1997.
- GRADE; PREAL. *La educación peruana sigue enfrentando desafíos. Informe de progreso educativo, Perú*. Lima, 2006.
- Jaramillo Baanante, Miguel; Valdivia, Néstor; Valenzuela, Jorge. *Políticas de capacitación en el Perú: el rol de los actores nacionales e internacionales. Informe final*. Lima: GRADE, 2007.
- Katz, Jorge. *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del Consenso de Washington, ¿qué?*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000. En: Labarca, Guillermo (Coord.) *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?* Montevideo: OIT/Cinterfor; GTZ; CEPAL, 2001. p. 11
- Labarca, Guillermo (Coord.) *Formación y empresa*. Montevideo: OIT/Cinterfor; GTZ; CEPAL, 1999.
- . *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?* Montevideo: OIT/Cinterfor; GTZ; CEPAL, 2001.
 - . *Reformas económicas y formación*. Montevideo: OIT/Cinterfor; GTZ; CEPAL, 2003.
- Leite, Elenice Monteiro. El mercado de la formación profesional en Brasil: financiamiento público y administración privada. Particularidades y perspectivas. En: Galhardi, R.; Martínez Espinosa, E.; Mc Ardle, T.; Mertens, L.; Leite, E. M.; Ramírez Guerrero, J. *Financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2007.
- Mc Lauchlan de Arregui, Patricia. Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú. *Notas para el debate*. Lima, GRADE. n. 12, 1994.
- Martínez Espinosa, Eduardo. El sistema de formación profesional en Chile y su financiamiento. En: Galhardi, R.; Martínez Espinosa, E.; Mc Ardle, T.; Mertens, L.; Leite, E. M.; Ramírez Guerrero, J. *Financiamiento de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Un estudio comparativo de buenas prácticas*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2007.
- Novick, Marta; Gallart, María Antonia (Coord.) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: OIT/Cinterfor; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1997.
- OIT. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad, y mundialización: papel fundamental de la formación*. Ginebra, 1998.

- . *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-05. Empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra, 2004.
- . *Key indicators of the labour market. Labour productivity and unit labor costs*, KILM 18. Ginebra.
- . *Panorama laboral 2006. América Latina y el Caribe*. Lima, 2007.
- . *Trabajo decente y juventud: América Latina. Resumen ejecutivo*. Lima, 2007.
- . *Trabajo decente y juventud: Argentina. Informe*. Lima, 2007.
- OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª. reunión, Ginebra, 1999. *Trabajo decente. Memoria del Director General*. Ginebra: OIT, 1999.
- PREAL. *El futuro está en juego*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica. Santiago de Chile, 1998.
- . *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago de Chile, 2001.
- . *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago de Chile, 2005.
- Saavedra, Jaime; Chacaltana, Juan. Los jóvenes pobres y la capacitación ocupacional en Perú. En: Gallart, María Antonia (Coord.) *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: OIT/Cinterfor; Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 2000.
- SCANS. *Lo que el trabajo requiere de las escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000*. Washington. Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 1992.
- Samouiller, Segolène; Capt, Josiane. *Vocational training and skills development in the poverty reduction strategy papers. A preliminary review*. Ginebra: OIT. Skills and Employability Department, 2005.
- Stalling, B.; Peres W. *Growth, employment and equito*. En: Labarca, Guillermo (Coord.) *Formación para el Trabajo ¿pública o privada?* Montevideo: OIT/Cinterfor; GTZ; CEPAL, 2001. p. 11.
- Zarifian, Philippe. *Objectif compétence*. París : Liaisons, 1999.

GLOSARIO

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAPLAB: Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo. Perú.
- CEETEPS: Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza. Brasil.
- CEO: Centro de Educación Ocupacional. Perú.
- CENFOTUR: Centro de Formación para el Turismo. Perú.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CETPRO: Centro de Educación Técnico-Productiva. Perú.
- CINTERFOR: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional.
- CNI: Confederación Nacional de la Industria. Brasil.
- CONET: Consejo Nacional de Educación Técnica. Argentina.
- ENEM: Examen Nacional de Enseñanza Media. Brasil.
- FAT: Fondo de Asistencia al Trabajador. Brasil.
- FOMIN: Fondo Multilateral de Inversiones (BID).
- FONCAP: Fondo Nacional de Capacitación. Chile.
- GRADE: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Perú.
- IFP: Instituciones de Formación Profesional.
- INA: Instituto Nacional de Aprendizaje. Costa Rica.
- INACAP: Instituto Nacional de Capacitación. Chile.
- INFOCAL: Instituto Nacional para la Formación y la Capacitación Laboral. Bolivia.
- INFOTEP: Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional. República Dominicana.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OIT: Oficina Internacional del Trabajo.
- ONG: Organización No Gubernamental.
- OTEC: Organismo Técnico de Capacitación. Chile.
- PBI: Producto Bruto Interno.
- PISA: Programme for International Student Assessment.
- PLANFOR: Plan Nacional de Educación Profesional. Brasil.

- PNQ: Plan Nacional de Calificación. Brasil.
- PREAL: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina.
- SAPES: Sistema de Acompañamiento Permanente de los Egresados del SENAI-SP. Brasil.
- SAT: Scholastic Aptitude Test.
- SCANS: Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills. USA.
- SEBRAE: Servicio Brasileño de Apoyo al Emprendedor y al Pequeño Empresario. Brasil.
- SEFOR: Secretaría de Formación Profesional. Brasil.
- SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje. Colombia.
- SENAC: Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial. Brasil.
- SENAI: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial. Brasil.
- SENAR: Servicio Nacional de Aprendizaje Rural. Brasil.
- SENAT: Servicio Nacional de Aprendizaje para el Transporte Terrestre. Brasil.
- SENATI: Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial. Perú.
- SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Chile.
- SENCICO: Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción. Perú.
- SESCOOP: Servicio Nacional de Aprendizaje de Cooperativismo. Brasil.
- SESI: Servicio Social de la Industria. Brasil.
- UOCRA: Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina.

Este libro
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de OIT/Cinterfor
en Montevideo, mayo de 2008

Hecho el depósito legal número 342.365/2008