

Experiencias en materia de Formación y empleo de jóvenes en América Latina

Octubre 2005

INDICE

1. Juventud y empleo en América Latina: Panorama de una relación compleja.....	3
1.1 Vulnerabilidad, Exclusión y Discriminación.....	5
1.2 Segmentación social de los jóvenes: condiciones socioeconómicas.....	6
1.3 Evolución de los mercados de trabajo desde los '90.....	7
1.4 La evolución de la inserción laboral de los jóvenes.....	8
1.5 La oferta laboral de los jóvenes latinoamericanos: condicionantes sociodemográficos y niveles de actividad.....	9
1.6 Jóvenes y Educación: el valor de la educación formal.....	11
1.7 Las mujeres jóvenes y el mercado laboral.....	12
2. Políticas en América Latina: instrumentos desarrollados en la capacitación laboral en el combate al desempleo juvenil. Los programas de capacitación laboral.....	13
2.1 Las acciones para los jóvenes desde las Instituciones Nacionales de Formación.....	13
2.1.1 <i>La oferta formativa actual para los jóvenes desde las IFP.....</i>	<i>14</i>
2.1.2 <i>Balance de las estrategias y programas para jóvenes y poblaciones desfavorecidas en las IFP.....</i>	<i>19</i>
2.2 Segunda generación: el modelo focalizado de formación y empleo de jóvenes.....	21
2.2.1 <i>El surgimiento del modelo.....</i>	<i>22</i>
2.2.2 <i>Los programas del modelo.....</i>	<i>22</i>
2.2.3 <i>Descripción y fundamentación conceptual del modelo.....</i>	<i>23</i>
2.2.4 <i>El rol de los Ministerios de Trabajo.....</i>	<i>31</i>
2.3 Una Tercera Generación de programas: componentes formativos y sociales.....	32
2.3.1 <i>Las distintas experiencias en la tercera generación.....</i>	<i>33</i>
2.3.2 <i>Nuevas experiencias en las que participan las IFP y los Ministerios de Trabajo.....</i>	<i>36</i>
3. Conclusiones.....	40
3.1 Las conclusiones de las evaluaciones institucionales.....	42
3.2 La importancia de la Institucionalidad en las intervenciones.....	42
3.3 Algunas apreciaciones sobre los modelos de intervención.....	46
3.4 ¿Es posible un nuevo modelo?:.....	53
3.5 Competencias o competencia a “secas”.....	48
3.6 Formación para el empleo o la ciudadanía.....	48
Anexo.....	50
Bibliografía.....	55

1. Juventud y empleo en América Latina: Panorama de una relación compleja

El alto y persistente desempleo de los jóvenes no es privativo de América Latina: en todo el mundo desarrollado y en desarrollo, se observan tasas de desempleo sustancialmente superiores a la de los adultos, poniendo de manifiesto que existen factores comunes a la problemática, a la vez que otros se vinculan específicamente a la variable edad.

En el caso de América Latina, la tasa de desempleo de jóvenes entre 15 a 24 años es, en promedio, dos veces y media la general; si se acota la franja en 15 a 19 años, la tasa juvenil cuadruplica la global. Si bien esta problemática es mundial, es especialmente grave en el contexto de América Latina, pues ésta registra una disparidad más marcada entre el desempleo juvenil y el general (ver Tabla 1).

El desempleo juvenil afecta principalmente a las mujeres y a los grupos con menor calificación. La baja calificación se une a la inserción precaria en empleos de baja productividad, que forman el grueso de los nuevos empleos generados en casi toda la región.

El problema que afecta a los jóvenes no es despreciable si se considera que períodos largos de desempleo erosionan el capital humano con el que cuenta el joven, bloquean una inserción adecuada en una carrera profesional o técnica, menoscaban la capacidad productiva inhibiendo la independencia económica, la formación de una familia y la integración cabal a la sociedad civil junto a la asunción de los roles como ciudadano. El desempleo también es un factor negativo en la búsqueda de empleo pues, los empleadores usan el antecedente laboral como factor de elección de la mano de obra.

Naciones Unidas recomienda como definición práctica del grupo “juventud” a la población entre 15 y 24 años de edad. El límite inferior de 15 años obviamente no traduce la realidad de muchos de los países de la región, donde la entrada al mercado de empleo se produce mucho antes. Sin embargo, el convenio sobre edad mínima de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1973 establece los 15 años como límite mínimo de admisión al empleo, por debajo del cual se considera trabajo infantil. En este contingente se pueden discriminar dos subgrupos: los entrantes al mercado laboral, “jóvenes adolescentes” (de 15 a 19 años) y los “adultos jóvenes” (de 20 a 24 años). Esta distinción es importante, puesto que los jóvenes muestran comportamientos disímiles a causa de la diferente etapa del ciclo vital en la que se encuentran. Una de las características del concepto de juventud es su heterogeneidad, además de su dependencia de las diferentes realidades nacionales. Dentro de la misma categoría de análisis, engloba al joven de 16 años que es jefe de hogar en un barrio marginal de Bogotá o Río de Janeiro y trabaja desde los 10 años, a una joven indígena de Chichicastenango (Guatemala), quien con 19 años es madre de cuatro hijos y trabaja en un mercado como artesana y a un joven de 20 años de Buenos Aires, Montevideo o la ciudad de México que nunca trabajó y asiste a una universidad. La heterogeneidad del concepto es importante para encarar el desafío.

Tabla 1: América Latina y el Caribe: desempleo juvenil urbano. 2003-2004

País		2003 ¹	2004 ²
América Latina			
Argentina			
	15-24	35.3	30.9
Bolivia			
	10-19
	20-29
Brasil			
	15-17	38.2	39.0
	18-24	23.4	23.3
Chile			
	15-19	28.9	28.5
	20-24	19.3	20.0
Colombia			
	12-17	29.6	26.4
	18-24	32.0	28.7
Costa Rica			
	12 - 24	14.5	15.1
Ecuador			
	15-24	22.1	20.5
El Salvador			
	15-24	11.9	13.2
Honduras			
	10 - 24	12.0	...
México			
	12-19	8.2	9.5
	20-24	6.5	7.6
Panamá			
	15-24	33.7	...
Paraguay			
	15-19	25.3	...
	20-24	19.0	...
Perú			
	14-24	14.8	15.6
Uruguay			
	14-24	39.5	33.1
Venezuela			
	15-24	30.3	26.7
Barbados			
	15-24	26.1	21.5
Jamaica			
	15-24	27.2	...

Fuente: Elaboración Panorama Laboral 2005 de OIT, con base en información de las Encuestas de Hogares de los países.

¹ Tasas anuales medias

² Promedio de los tres primeros trimestres

Es indispensable profundizar en el estudio de dichas características si se desea contar con cifras significativas para explicar el disímil desempeño laboral que tiene este grupo en la educación, la formación, la capacitación y la empleabilidad.

1.1 Vulnerabilidad, Exclusión y Discriminación

En América Latina y el Caribe puede percibirse su heterogeneidad al comparar los países y al observar los distintos segmentos dentro de cada país. Aparecen nuevas vulnerabilidades que, en el panorama macro, identifican la diferente precariedad de los países de la región, y al interior de cada país, la fragilidad distinta de cada sector social: junto a los pobres estructurales aparecen los nuevos pobres.

De este modo, crece y se impone la vulnerabilidad de una parte importante de los habitantes de la región —vulnerabilidad entendida como la probabilidad incrementada de perder la inserción social alcanzada, en el grado que se tuviera, o de no conocerla para los que nunca la tuvieron—. Se encuentran integrantes de los estratos medios bajos que se acercan a la línea de pobreza y los pobres estructurales que ven alejarse las expectativas de recuperación. Estos niveles de pobreza conspiran contra el concepto de los jóvenes como recurso estratégico del desarrollo (ver recuadro1)

La exclusión es característica en las sociedades de América Latina, considerada la zona de mayor iniquidad en el mundo. Estas sociedades resultan complejas, competitivas, con decaimiento de la seguridad y la estabilidad, con extensos grupos de pobreza “dura” y marcada segregación ecológica y aislamiento en la vida ciudadana.

El *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe* de la OIT, reúne la evidencia al respecto (OIT, 2000). Baste recordar que el desempleo juvenil tiene características netamente estructurales, y ha persistido en niveles sumamente elevados en los últimos cuarenta años (al menos), tanto en épocas de crisis como en etapas de crecimiento económico sostenido.

Recuadro 1: Los jóvenes como un recurso estratégico del desarrollo

Una sociedad enfrentada al cotidiano desafío de su renovación biológica tiene como requerimiento concebir y establecer procedimientos adecuados para proteger biológicamente su propia reproducción y para asegurar una adecuada socialización de sus nuevas generaciones, para que éstas puedan asumir, desde ya y en el futuro, los roles sociales, los comportamientos, los conocimientos y los valores adecuados a la continuidad de la sociedad en el tiempo. De ahí que el tratamiento de la juventud sea una dimensión crucial en la supervivencia y desarrollo de la sociedad. De la capacidad que tenga una sociedad de salvaguardar los patrimonios biológicos de las nuevas generaciones, de socializar a los jóvenes en los valores fundamentales que definen su existencia como sociedad, de formarlos en la cultura y el conocimiento apropiados al nivel de desarrollo de los países que figuran en la frontera de la transformación científica y tecnológica, de establecer condiciones de equidad en el acceso a los bienes materiales y culturales para preservar las bases sociales de la democracia, de evitar la pérdida de futuros recursos humanos por la vía de la formación y capacitación adecuadas para todos y de formar a los que van a ser sus ciudadanos con capacidad y responsabilidad para ejercer sus derechos soberanos, depende el desarrollo venidero de las presentes sociedades nacionales.

En un mundo de permanentes cambios, la juventud pasa a tener un papel de mayor relieve que en el pasado. Para la sociedad ya no se trata, tan sólo de asegurar su reproducción colectiva, sino que se presenta el problema de contar con individuos capaces de aprender a lo largo de sus vidas. La reconversión industrial y social en Europa ha puesto de relieve que, cuando el cambio es excesivamente acelerado, los hombres adultos no logran reciclarse en todos los casos, no sólo en las competencias específicas, sino también en las actitudes. La plasticidad de los jóvenes para aprender permanentemente y adaptarse con la naturalidad del “iniciado” a las nuevas formas de organización social, ha pasado a constituir un capital de tanto valor como el económico en la transformación. De la capacidad de nuestras sociedades para formarlos para un mundo cambiante y de la habilidad de apelar a los jóvenes para incorporarlos a actividades que requieren de tecnologías y procedimientos modernos, dependerá la adaptabilidad de las sociedades, ya no sólo a una etapa inmediata, concebida como de estabilidad luego de un ascenso –ya se llame sociedad moderna o sociedad posmoderna- sino a un tipo de modalidad social que seguramente regirá a lo largo de todo el siglo XXI, que se definirá por una permanente impregnación de la ciencia y la tecnología en el quehacer social por un cambio constante en las maneras de sentir, de pensar y de hacer los hombres.

Fuente: Rama, 1992.

1.2 Segmentación social de los jóvenes: condiciones socioeconómicas

Los datos sociodemográficos de América Latina y el Caribe permiten inferir que en los próximos 30 ó 40 años persistirán dos características tradicionales de la región: el elevado porcentaje de menores de 24 años (hoy superior a 50 por ciento de la población) y la fuerte segmentación social con bolsones de extrema carencia (39% de los habitantes actuales de estos países están por debajo de la línea de pobreza, según la Comisión Económica para América Latina para 2002).

Persiste la tendencia al deterioro económico regional, con un riesgo laboral alto, mala redistribución interna, con concentración de la riqueza y con extensión y profundización de la pobreza y de la indigencia que alcanzan el 43,4% y 18,8% de la población regional para 2002, respectivamente(CEPAL,2004).

1.3 Evolución de los mercados de trabajo desde los '90

El fuerte endeudamiento que sufrieron las economías de América Latina y el Caribe, condicionó el posicionamiento de los gobiernos de la región hacia una apertura e integración paulatinas a los mercados internacionales sustituyendo, de este modo, el desarrollo “hacia dentro”. La instauración de un nuevo modelo económico incluyó la liberalización del mercado, el fuerte ajuste fiscal y la reforma del mercado laboral.

La implantación de estas medidas se llevó a cabo en el entendido de que, a largo plazo, se favorecería la productividad nacional, mediante la caída de la inflación y el aumento de la inversión privada. De acuerdo con la OIT, la región incrementó su productividad general a una reducida tasa promedio anual de 0.3 por ciento durante el periodo 1990-1998; sin embargo, durante ese periodo ciertos países elevaron notablemente su productividad a tasas promedios anuales: Argentina (2.7%), Chile (3.1%) y Uruguay (1.9%), mientras otros tuvieron decrecimientos, en algunos casos importantes (Ecuador, Paraguay, Panamá y Honduras).

Los países de la región comienzan a vivir una creciente desigualdad social reflejada en la concentración de la riqueza, la consolidación de la pobreza y el mantenimiento de altas tasas de desempleo con una precarización del mercado laboral. Estos resultados sorprenden y no parecen corresponder a los costos transitorios y necesarios del inicio de la implantación del ajuste, tal como fueron planteados en las primeras etapas de su diseño: se preveía que en el corto y el mediano plazo, se produciría una caída del empleo público por abatimiento de la inversión pública, frente a una mayor carga impositiva y mayores límites fiscales a la protección social.

A partir de 1990, el producto y el empleo aumentaron en la región; sin embargo, la tasa de desempleo se mantuvo elevada. Esta aparente contradicción se explica, en parte, por el incremento de personas que se incorporan a la búsqueda de empleo: la necesidad de un segundo puesto de trabajo, la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral y la presión para aportar al sustento familiar sobre los integrantes jóvenes a edades más tempranas.

En los países de la región, la debilidad de la innovación tecnológica y la escasez de recursos, sumado a las exigencias de productividad de ciertos sectores puntuales, han creado un mercado laboral difícil para todos y doblemente difícil para los jóvenes. Existe una alta proporción de población joven, lo que implica que cada año, cada mes, cada día salen al mercado laboral nuevos jóvenes. Si a lo anterior sumamos la cada vez mayor participación de la mujer en el aparato productivo, es entendible que la perspectiva de obtener un trabajo para cualquier joven (especialmente si no está bien capacitado) es sombría.

Por otra parte, junto al mantenimiento de la tasa de desempleo global, se comprueba que los nuevos puestos de trabajo son de baja calidad, no incluidos en el sector moderno del empleo, de gran inestabilidad, de carácter efímero, sin protección social, correspondientes al sector informal.

América Latina está atravesando estos cambios globales y ello agudiza la heterogeneidad y la iniquidad prevaleciente desde sus orígenes mismos. Los desempleados, la mano de obra que emigra del medio rural, la población indígena, los

pobres urbanos sobre los que se sustenta el crecimiento poblacional, en muchos casos todavía explosivo, tienen poco margen de acción ante estas nuevas reglas que se imponen. Se reproducen los nuevos círculos viciosos de largo desempleo, desactualización de las pocas habilidades, bajos ingresos y baja calificación.

La desregulación del mercado en general incluyó la desregulación del mercado laboral en particular sustituyéndose el modelo taylorista: el trabajo en sucesivas transformaciones, se flexibilizó y desapareció el paradigma del pleno empleo

Si se analiza el interior del empleo, se comprueba la transformación del mercado de trabajo que se cristaliza en su segmentación por aumento de la informalidad, de la microempresa y el cuentrapropismo. OIT señala que para el sector no agrícola las pequeñas y medianas empresas representan el 20.2% del sector informal para 1990 y el 23,1% para 1996, mientras que en el sector moderno, las grandes empresas disminuyen del 33% (1990) al 29.6% (1996).

La informalidad, entendida como «las ocupaciones que quedan fuera del sistema laboral moderno» (PRELAC, 1987), representa el 55.7% del empleo no agrícola para 1990-1994; 57% en 1995 y 58.7% en 1998 (OIT, 1995, 1996, 1998). El 85% de los nuevos empleos generados entre 1990 y 1994 son inestables, de baja remuneración, con escasa o nula protección, de alta precariedad y flexibilidad.

Según CEPAL y OIT, estos resultados obtenidos muestran que el crecimiento y el aumento del empleo no significan incorporación y absorción laboral. El dinamismo que a través de la reactivación de la economía se generaría a partir de los segmentos beneficiados por las reformas y que habría absorbido el desempleo evitando los altos costos sociales no se ha producido en los niveles esperados (CEPAL, 1998). El modelo laboral emergente y flexible exige un nuevo nivel de calificación para mantener la empleabilidad.

1.4 La evolución de la inserción laboral de los jóvenes

El incremento del desempleo, del subempleo y de la informalidad que alcanza a todo el entramado social se hace más rígido y se refuerza en el crítico sector de los jóvenes. El tipo de inserción de los jóvenes se constriñe, en general, al sector de alta informalidad. Cuando consiguen un empleo éste es de menor salario y menor protección social; de mayor precariedad e inestabilidad. Si bien es poca la información con que se cuenta en relación con los contratos de trabajo juvenil, se puede afirmar que, en la mayoría de los casos, los jóvenes trabajan sin contrato y sin seguridad social. Son precisamente los grupos más jóvenes los que participan con mayor intensidad de estas reglas del nuevo juego laboral.

La precarización resultante cambia la naturaleza del trabajo al debilitar los nexos y compromisos entre trabajadores y empresas, factores clave para incrementar la productividad y mejorar la calidad del empleo.

Para los jóvenes, al igual que para otros segmentos de la población, es fuente de ingresos y representa una oportunidad de inserción social y de realización siempre que se trate de trabajos de buena calidad y que favorezcan la socialización. Si el trabajo

no llega o es de mala calidad, la vida se impregna de fuertes sentimientos de postergación y frustración.

En suma, la inequidad imperante en varios países de la región se visualiza también y mayoritariamente en los jóvenes desempleados de baja escolaridad, los jóvenes inactivos (que no trabajan ni estudian), las mujeres pobres (fundamentalmente adolescentes), los habitantes pobres de campo y los grupos étnicos.

De esta forma, la segmentación social vinculada a las dimensiones de educación y trabajo transforman la inequidad en exclusión social, especialmente si a la variable edad se agregan las de género (más aún, si las mujeres tienen hijos a su cargo) y las de pertenencia al medio rural o a grupos étnicos, consolidando de este modo la reproducción transgeneracional de la pobreza.

Recuadro 2: El problema de los jóvenes no es sólo el desempleo

“(…) El índice mundial de desempleo juvenil aumentó, pasando de alrededor del 12 por ciento en 1993 a más del 14 por ciento en 2003. Los índices de desempleo juvenil más altos se registran en Oriente Medio y norte de África (26 por ciento) y en África subsahariana (21 por ciento). Muchos observadores concentran asimismo la atención en la relación entre el índice de desempleo de los jóvenes y de los adultos, relación que va de apenas algo más de 2 a 1 en los países industrializados hasta casi 6 a 1 en el sur de Asia. En el caso de la mayoría de las regiones en desarrollo –África, América Latina y este de Asia-, la relación es alrededor de 3 a 1. Está claro que el nivel de desempleo juvenil es excesivo y debe ser motivo de preocupación.

No obstante, dentro del contexto de los países en desarrollo puede haber problemas incluso más graves que merezcan atención prioritaria. Recientemente, diversos autores sostuvieron que deberíamos volver a centrar la atención internacional <<en los jóvenes más desfavorecidos de los países en desarrollo y en transición>>. La juventud sin recursos puede no tener empleo, pero, por otra parte, puede también estar haciendo jornadas demasiado largas y estar percibiendo por ellas, salarios demasiado bajos, puede estar haciendo trabajo no remunerado en una empresa familiar o luchando por sobrevivir en las calles de una ciudad (...). Es de lamentar que sin nos limitamos a concentrarnos en el desempleo juvenil esos problemas pasarán desapercibidos”.

Fuente: Kyloh, 2004.

1.5 La oferta laboral de los jóvenes latinoamericanos: condicionantes sociodemográficos y niveles de actividad

El incremento de la fuerza laboral de América Latina se encuentra relacionado con la tasa de aumento de la población en edad de trabajar y las condiciones económicas que propician o desalientan la incorporación de nuevos trabajadores activos. Esta situación se enfrenta de distinta forma. Así, mientras en algunos países la desaceleración del crecimiento económico lleva a que personas previamente inactivas se vuelquen al mercado laboral para recomponer los ingresos de los hogares –principalmente mujeres y jóvenes y en ocasiones también niños-, en otros, la respuesta es en sentido inverso, puesto que la larga duración del desempleo y las dificultades para la inserción laboral son tan grandes que provocan desaliento y retracción de la oferta laboral. Paralelamente, en la decisión de participación, comienzan a operar ciertos costos de oportunidad de la inserción laboral: el cuidado de los niños o las tareas domésticas, en el caso de las mujeres, y la participación en el sistema educativo, en el caso de los jóvenes.

Dependiendo de todos estos factores, los países de la región han mostrado comportamientos diversos. Mientras que la leve desaceleración en las tasas de

crecimiento de la población en edad de trabajar comienza a influir en cierto grado en la oferta laboral, amortiguando el impacto del desempleo creciente en los noventa, la actividad en casi todos los países de la región aumenta durante el período. Se pueden juzgar gravitantes para explicar el fenómeno del aumento de la fuerza laboral urbana, entre otros, los procesos de urbanización creciente, en perjuicio de las zonas rurales, y las altas tasas de fecundidad observada en los hogares de menores ingresos.

Si se considera toda la población en edad de trabajar en América Latina, se observa una desaceleración en su ritmo de crecimiento; este proceso es el resultado, entre otras cosas, del impacto de la transición demográfica realizada en varios de los países de la región durante las últimas dos décadas. Paralelamente, se observan fenómenos de envejecimiento de la fuerza laboral en ciertos países, que llevan a una reducción de las cohortes más jóvenes que entran al mercado de trabajo.

Los ritmos de crecimiento poblacional de América Latina han sido históricamente muy altos, aunque han venido decreciendo. Diferentes países hoy reciben diferentes “herencias” demográficas, que en cierto modo los condicionan para hacer frente a aspectos del mercado de trabajo como su fuerza de trabajo juvenil.

A fines de la década de los noventa, América Latina contaba con 99 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años, a lo que debe agregarse que el crecimiento de este grupo ha venido desacelerándose desde los setenta. La población joven de América Latina está comenzando a estabilizarse luego de haber crecido exponencialmente durante un largo período de su historia. Este fenómeno tiene importantes repercusiones en el mercado de trabajo, que podría compensar desequilibrios muy grandes en la generación de empleo productivo que se vislumbra en el futuro.

También el proceso de urbanización creciente es notorio: mientras que en 1980 la población urbana rondaba en torno del 65% del total, en el año 2000 esta cifra alcanzó casi el 75% del total de la población. De esta manera se asiste a un escenario en el cual los jóvenes representan alrededor de la quinta parte de la población de la región, población que a su vez se encuentra en un 75% concentrada en medios urbanos.

Por otro lado, también se constata que los niveles de escolaridad y calificación de la población joven han venido creciendo a lo largo de la década. Si se considera la estructura de la calificación alcanzada en función de los diferentes grupos de ingresos y según género, se manifiesta una clara diferenciación en la mayoría de los países de la región: una concentración de los porcentajes de calificación superior en los jóvenes de los hogares más favorecidos y de porcentajes de calificación nula en los menos favorecidos. Es indudable que la no asistencia a instancias educativas es un hecho problemático en lo referente al futuro laboral de los jóvenes, puesto que los niveles de calificación que alcanzan no van a constituirlos en un grupo empleable dadas las exigencias actuales provenientes de la esfera económica y las crecientes demandas de capacitación por parte del mercado laboral. Estos hechos destacan la necesidad de crear nuevas vías de acceso a la capacitación para ciertos grupos sociales cuya urgencia por participar y generar ingresos no puede ser desconocida.

Pensar que existe una única forma de capacitación formal, igual para todos los grupos de una determinada sociedad, es desconocer la heterogeneidad de las situaciones sociales y económicas de la población más joven. Esta situación lleva a pensar que lo

más conveniente sería atraer permanentemente a los más jóvenes hacia un sistema educativo regular (o de formación profesional) que cubra sus expectativas, atendiendo las particularidades de la población destinataria, y que mantenga una estrecha relación con el sector productivo.

La participación en la fuerza laboral de los jóvenes atenta contra la asistencia a la educación, especialmente en los grupos de población entre 15 y 19 años, aunque también ocurre este fenómeno en los grupos de los adultos jóvenes.

Considerando el grupo de menor de edad de los jóvenes –de 15 a 19 años-, en muchos países de la región se produce un aumento significativo en la asistencia a la educación. Sin embargo, esto no se tradujo en bajas en la tasa de participación en el mercado de trabajo, más bien lo contrario.

1.6 Jóvenes y Educación: el valor de la educación formal

La educación formal de la región muestra un campo segmentado con un acceso diferenciado, en términos de la calidad de la educación, según estrato social. El acceso a la educación se generalizó, pero con discriminación negativa hacia los sectores sociales más desfavorecidos: un 20% de ellos registra un ingreso tardío a la educación primaria, altas tasas de repetición, el 40% en el primer año, elevadas tasas de atraso escolar, un 50% en algún momento del ciclo; y un ingreso a la secundaria de tan solo el 50% de la población en edad y condiciones para hacerlo (CINTERFOR/OIT, 2004). El impacto efectivo de los logros educativos y formativos en América Latina y el Caribe está francamente por debajo del de los países desarrollados, especialmente si se hace referencia a los sectores desfavorecidos. Toda esta problemática debe ser leída, además, en el marco de la “devaluación de las credenciales educativas”, ya que se exigen más años de preparación para las mismas tareas. Según CEPAL (2000), la educación formal comienza a ser discriminativa para el trabajo (en términos de ingreso) a partir de los 12 años de escolaridad.

El abandono prematuro de los sistemas de formación educativa menoscaba las probabilidades de los jóvenes de convertirse en adultos polivalentes y funcionales a las nuevas estructuras del empleo. La segmentación del mercado laboral se vuelve más discriminativa y marcada en el trabajo juvenil, dado que las credenciales, las destrezas, las aptitudes, el perfil actitudinal y comportamental exigidos para el ingreso a los segmentos laborales modernizados son casi exclusivos de los jóvenes de las clases favorecidas.

Los estratos de altos ingresos se benefician de la expansión del empleo, al absorber los mejores trabajos. Poseen y disfrutan de moratoria, que significa la posibilidad de aplazamiento de la consecución de un trabajo hasta alcanzar la plena madurez, con la consiguiente acumulación de años de instrucción, de búsqueda vocacional, de ensayo-error y de amplias experiencias de socialización. Estos jóvenes carecen del apremio del ingreso temprano al empleo precario y de baja calidad, indispensable en los jóvenes pobres para su sobrevivencia, hecho que también trae aparejado el abandono de la educación y la capacitación formal.

Asimismo, los jóvenes pobres carecen de redes sociales protectoras, hecho altamente significativo en un contexto donde el 50% de los reclutamientos para el trabajo en los jóvenes se realiza gracias a redes familiares o grupales. La discriminación en el acceso a la educación y formación de buena calidad se ve reforzada, además, por la discriminación ecológica: vivir en zonas alejadas, mal comunicadas, con servicios escasos y caros, que potencian el aislamiento. En sociedades con crecientes niveles de escolaridad de su población más joven, el incremento de las tasas de participación implica que en muchos casos figuren categorías de jóvenes de lenta y difícil incorporación al empleo. Unas de ellas es el grupo de las mujeres, quienes se incorporan con pocas probabilidades de inserción laboral, y los más jóvenes, donde prevalece la inexistencia de hábitos y habilidades básicas compatibles con las normas del trabajo formal que dificultan enormemente el éxito buscado.

1.7 Las mujeres jóvenes y el mercado laboral

En relación con el trabajo de las mujeres jóvenes, se señala que las políticas de ajuste reforzaron la feminización de la pobreza. Se sabe que a menor nivel educativo familiar, menor es la visión equitativa hacia la mujer, lo que refuerza la vulnerabilidad. Luego de la década de 1980, cuando la región pasó por una crisis muy profunda, se detonan los mecanismos por los cuales la mujer, quien tradicionalmente se había mantenido con baja actividad, se vuelca al mercado de trabajo. Mientras que en los hogares más pobres esto se debió principalmente a motivos de recomposición de ingresos perdidos o menoscabados, en el resto de los hogares principalmente a niveles de escolaridad y calificación crecientes alcanzados.

En muchos casos el crecimiento de la actividad femenina fue espectacular durante la década de 1980 y principios de la de 1990. Las cifras muestran que: a) la tasa de desempleo femenino es 50 por ciento mayor que la respectiva a los hombres; b) la informalidad es 12 por ciento mayor en las mujeres; c) las ocupaciones femeninas son de menor remuneración, seguridad y calificación, con una doble segmentación horizontal y vertical.

En muchos países de la región, y dentro de los sectores más desfavorecidos, las adolescentes, y aún niñas, abandonan la educación formal para incorporarse a las tareas de la casa, incluido el cuidado de los hermanos más pequeños; o para ingresar al mercado laboral precozmente. En este sentido, en cuanto a género, y en el campo de la educación, la segmentación por nivel económico es muy marcada: para la asistencia femenina a la educación, la brecha es de 25% entre los hogares más pobres y los hogares más ricos (CINTERFOR/OIT, 2000).

2. Políticas en América Latina: instrumentos desarrollados en la capacitación laboral en el combate al desempleo juvenil. Los programas de capacitación laboral.

Dentro de las políticas sociales en América Latina, existe en la región un copioso bagaje de experiencias en las que la capacitación laboral ha sido aplicada como instrumento en estrategias de lucha contra el desempleo juvenil, cuyo desarrollo puede ser ilustrado por medio de tres modelos diferenciados:

- a) El modelo institucional a partir de las Instituciones de Formación Profesional, que se denominará MIFP (Modelo Instituciones de Formación Profesional)
- b) El modelo centrado exclusivamente en jóvenes desempleados y en situación de desventaja al que llamaremos modelo focalizado. que, en parte, surgió pretendiendo ser una solución a los cambios experimentados por el mercado laboral y se denominará Modelo Focalizado (MF).
- c) Por último, se esbozará un posible tercer modelo que conjuga la evolución histórica priorizando aspectos específicos como: inclusión social, ciudadanía.

En relación con la institucionalidad en el campo de la formación y la capacitación profesionales en la región y desde los cuarenta, se desarrollaron las Instituciones de Formación Profesional (IFP) con representación tripartita en el ámbito de la educación no formal, orientadas a la recalificación de trabajadores, y las instituciones de Educación Técnica Media (EMT) en el sistema educativo formal dirigidas a la formación de técnicos de nivel intermedio.

2.1 Las acciones para los jóvenes desde las Instituciones Nacionales de Formación (IFP)

A partir de los años cuarenta hicieron su aparición en el panorama de la región las IFP destinadas especialmente a atender las necesidades específicas de capacitación para el empleo, con el objetivo explícito de cubrir el vacío dejado por el sistema educativo formal ante el proceso de industrialización (ver recuadro 3).

Durante los años cincuenta y a comienzos de los sesenta, la problemática de la educación y del trabajo en América Latina fue abordada fundamentalmente desde la formación profesional. Las IFP se consolidaron técnicamente, definiendo un campo de acción propio y ganaron un lugar reconocido y destacado en sus países.

A partir de la década de los sesenta se produjo también en la región una importante expansión del nivel medio y de la universidad, no coexistente con la expansión de los mercados de trabajo. Este desfase entre la oferta del sistema educativo y la demanda de puestos de trabajo no permite cubrir la necesidad de contar con mano de obra de nivel intermedio, con características específicas de capacitación tecnológica.

En la década de los ochenta se empieza a desarrollar un movimiento hacia la transformación del nivel medio de enseñanza, para coordinarlo con las necesidades del despegue económico que se preveía. Se implanta el nivel medio profesionalizante en varios países.

Recuadro 3: Las IFP: Instituciones que traducen las demandas del trabajo en programas de formación

¿Cuáles son?

Se desarrollan seguidamente las siglas de las Instituciones de Formación Profesional, el país y año de creación: Argentina: INET-1995; Brasil: SENAI-1942; SENAC-1946; SENAR-1976; SENAT-1993; Colombia: SENA-1957; Costa Rica: INA-1965; Chile: SENCE-1976; El Salvador: INSAFORP-1993; Guatemala: INTECAP-1972; Haití: INFP-1985; Honduras: INFOP-1972; Jamaica: Herat/NTA- 1982; Nicaragua: INATEC- 1991; Panamá: INAFORP-1993; Perú: SENATI-1961; SENCICO-1977; República Dominicana: INFOTEP-1980; Trinidad y Tobago: NTA-1972; Venezuela: INCE-1959.

Financiamiento, estructura tripartita

El Estado, entonces, creó estas instituciones de formación profesional (IFP) como servicio al sector productivo (empresas privadas y grandes empresas estatales) y les aseguró el financiamiento por medio de impuestos a la nómina salarial. Esta medida parte de un supuesto: que la limitación de los recursos financieros, atados a los ingresos laborales sectoriales, implica una adecuación del volumen de la oferta de formación al tamaño de la fuerza de trabajo de ese sector. En la casi totalidad de las instituciones de formación profesional los empresarios, junto con el Estado y los sindicatos, participan en su gestión a través de organismos tripartitos

Las IFP hoy

“...El conocimiento es hoy valorado como un recurso; el más valioso quizá en el ámbito de las IFP. Las IFP son organizaciones dedicadas a generar conocimientos aplicados a la formación. Su más valioso activo deriva de la capacidad de traducir las demandas del trabajo en programas de formación; conocimientos codificados que tienen la capacidad de inducir el desarrollo de competencias laborales.

Después de los años ochenta, cuando se hicieron toda clase de señalamientos críticos sobre el agotamiento del modelo institucional en la formación, los modelos alternativos demostraron sus deficiencias justo en su dudosa habilidad para generar conocimiento sobre formación. La capacidad de acumular conocimientos, capacidades educativas, metodologías de diseño y formación, docentes calificados y procesos de enseñanza/aprendizaje es un producto del *know-how* propio de la organización institucional de la formación. Las IFP han mostrado, desde la última parte de los noventa, esa capacidad y han aplicado sus conocimientos para desarrollar otros nuevos; para innovar en los programas y aplicar nuevos métodos...” (Vargas,2003)

Fuente: Elaboración propia en base a VARGAS ZUÑIGA, Fernando. *La gestión de la calidad en la formación profesional*. Montevideo: CINTERFOR, 2003.

2.1.1 La oferta formativa actual para los jóvenes desde las IFP

Respecto a la oferta formativa de las IFP pueden diferenciarse dos tipos de estrategias relacionadas a los jóvenes:

a) Programas de desarrollos más amplios, no dirigidos especialmente a los jóvenes sin calificación profesional pero que los incluyen entre sus beneficiarios o participantes.

Entre estos programas, por mencionar solamente algunos se tiene, las experiencias desarrolladas por el SENATI de Perú, por medio de sus programas de Aprendizaje Dual (ver recuadro 4), de Capacitación con Unidades Móviles y de Capacitación Multimedial, por el INSAFORP en El Salvador con sus programas de

Habilitación para el Trabajo-HABIL 2005, y por el SENAI de Brasil con su Programa de Acciones Móviles.

El **SENATI** a través de sus programas, **Capacitación con Unidades Móviles** y el **Programa de Capacitación Multimedial**, busca contribuir al mejoramiento de la calidad y productividad de las PYMEs, a través de la capacitación, asesoría y servicios, en aspectos técnico-operativos del proceso productivo y en gestión empresarial.

La población objetivo de estos programas son los empresarios y el personal de pequeñas y micro empresas, principalmente en los siguientes campos ocupacionales: Metalmecánica, confecciones de prendas de vestir, productos Lácteos, procesamiento de Frutas y Hortalizas, Panadería y Pastelería, Productos Cárnicos, Peletería, Industria del Calzado, Agroindustria Gestión Empresarial, Pesca Artesanal.

Las *Unidades Móviles* son talleres móviles completamente equipados con el material y equipos necesarios para ofrecer al participante una capacitación de calidad. Este modelo de capacitación permite al SENATI poder llegar a los lugares más apartados del Perú. Concretamente se imparten cursos en las siguientes temáticas: Confecciones Textiles, Procesamiento de Frutas, Derivados Lácteos y Metalmecánica.

Por otro lado, El SENATI cuenta con una modalidad de capacitación única en Latinoamérica, denominada *Capacitación Multimedial*. Esta modalidad permite llevar la capacitación a los lugares alejados. Todos los cursos son totalmente prácticos y permiten que el participante esté en capacidad de desarrollar y producir sus propios productos con eficiencia y calidad. Los cursos multimediales son modulares, de corta duración, con horarios flexibles y están compuestos por: un video, una guía del instructor, una guía del participante, un kit tecnológico (equipos y materiales para el curso).

El Programa de Capacitación Multimedial del SENATI (PROCAMM) está dirigido especialmente a los trabajadores de la Micro y Pequeña Empresa (Pyme) y tiene como propósito satisfacer los requerimientos de capacitación del sector lo que permite contribuir al mejoramiento de sus procesos de producción, de la productividad y calidad de sus productos. El SENATI diseña los cursos, desarrolla los contenidos y produce materiales didácticos multimediales denominados Paquetes Pedagógicos y los distribuye a las direcciones zonales del SENATI, para capacitar a las Pymes del país.

Para llevar adelante este propósito, el Proyecto SENATI-HOLANDA PE/90/021 ha creado en el SENATI el IPACE Instituto de Producción Audiovisual para la Capacitación a la Micro y Pequeña Empresa, como el organismo interno encargado de implementar y conducir a nivel nacional el PROCAMM.

Con los **Programas de Habilitación para el Trabajo-HABIL 2005**, el **INSAFORP** pretende dar respuesta a las demandas de capacitación del país. De esta forma, el INSAFORP tiene como objetivo la atención de 10.000 personas divididas en grupos de 25 participantes cada uno, mediante la ejecución de 25 especialidades, por medio de 400 acciones formativas, distribuidas en 14 departamentos; en respuesta a las demandas de capacitación del país.

Recuadro 4: El programa de Aprendizaje Dual del SENATI en el Perú

El objetivo general del programa es formar técnicos operativos para el desempeño de ocupaciones o especialidades propias de la actividad industrial manufacturera, así como de las labores de instalación, reparación y mantenimiento realizadas en las demás actividades económicas.

Se realiza mediante contrato de aprendizaje entre el aprendiz y una empresa patrocinadora, lo que permite el aprendizaje práctico en las instalaciones productivas de la empresa.

El público objetivo del programa son jóvenes mayores de 14 años y menores de 24 años.

El Proceso de Admisión al Programa de Aprendizaje Dual se inicia con una fase de Nivelación Académica de 200 horas de duración, para reforzar los conocimientos básicos y verificar las condiciones personales de los postulantes. Sólo cubren vacantes quienes alcanzan nota aprobatoria final en la evaluación en la fase de Nivelación Académica.

La Formación comprende dos etapas:

1. La Formación Básica que se realiza íntegramente en los Centros de Formación Profesional del SENATI, con una duración de 552 horas.

2. La Formación Específica que se realiza mayormente dentro de la empresa, alternando 4 días de asistencia a la empresa y 1 día a la semana de asistencia al Centro de Formación Profesional, con una duración de 920 horas por cada semestre.

Periódicamente se organizan Seminarios de Complementación Práctica en las instalaciones de los Centros de Formación Profesional del SENATI, para el aprendizaje de los aspectos que no se han realizado dentro de la empresa.

Fuente: SENATI: http://www.senati.edu.pe/PRO_Dual.htm

La población objetivo son las personas desempleadas y subempleadas, a partir de los 16 años de edad. La orientación es hacia la población económicamente activa que busca incorporarse rápidamente al mercado laboral o mejorar el nivel de ingreso familiar, mediante el empleo en empresas existentes o a la generación de auto empleo.

De Igual importancia es la población interna de los Centros Penitenciarios, los jóvenes en riesgo social y las madres adolescentes o solteras; grupos que, por sus condiciones sociales y económicas en desventaja social y por la necesidad de su reincorporación a la vida productiva, urgen de una oportunidad para el desarrollo de sus capacidades técnicas y humanas, que les facilite su inserción a la sociedad.

El periodo de ejecución de estas acciones formativas está comprendido entre los meses de Febrero y Setiembre de 2005. Las áreas de ocupación para las que se planean acciones formativas son las siguientes: Alimentos, Manufactura, Automotriz, Electricidad y Electrónica, Mecánica, Construcción, Turismo, Hoteles y Restaurantes, Otros Servicios, por ejemplo, cosmetología, e Informática.

El **Programa de Acciones Móviles** es un ejemplo de innovación en tecnologías educacionales por parte del **SENAI**, que se basa en la combinación de tres principios: simplicidad, eficiencia y bajos costos.

La modalidad móvil permite llegar a comunidades desatendidas en los lugares más alejados del país, y su finalidad última es transformar la exclusión social y el desempleo en ciudadanía y emprendedurismo.

A través de cursos cortos el programa capacita para el desarrollo de emprendimientos a través de microempresas o cooperativas. Además de la capacitación se ofrece al apoyo técnico necesario para montar los microemprendimientos.

b) Programas dirigidos especialmente a jóvenes desfavorecidos: Desarrollamos aquí el programa Jóvenes en Acción del SENA de Colombia y las acciones de democratización del acceso a los programas de Aprendizaje Industrial del SENAI/PR. Otro programa del SENAI es referenciado (ver recuadro 5). Por último varios de las intervenciones desarrolladas por las IFP se encuentran más adelante en el presente documento.³

Jóvenes en Acción: es un programa del Gobierno de Colombia que funcionó primero por fuera de la órbita del **SENA** pero, con el objetivo de fortalecerlo, en el año 2004 quedó bajo la dirección de esta IFP.

La Red de Apoyo Social, como parte de la Estrategia de Recuperación Económica y Social del Gobierno Nacional, pretende mitigar el impacto que la crisis económica y el ajuste fiscal han tenido sobre la población más pobre. Dentro de la Red de Apoyo Social se ha formulado el programa “Jóvenes en Acción”,

Tiene por objeto mejorar la empleabilidad y posibilidades de inserción laboral y social de jóvenes desempleados entre 18 y 25 años, a través de acciones de formación para el trabajo, formación laboral en un oficio y práctica laboral en empresas legalmente constituidas.

Algunos de los aspectos destacables de la experiencia: Coordinación interinstitucional; diseño curricular de los cursos basados en las demandas del mercado; prácticas en las empresas para los jóvenes; generar un proceso de mejoramiento de las habilidades básicas sociales y transversales del joven para mejorar su empleabilidad: capacidad de vinculación y desempeño laborales.

No es un programa de empleo, sino de empleabilidad, es decir, la formación laboral que reciben los beneficiarios, es un proceso a través del cual desarrollan conocimientos, habilidades, destrezas y valores para desempeñarse productivamente en la vida, el trabajo y la sociedad.

El proceso de formación está conformado por dos fases:

- Fase Lectiva
- Fase de Práctica Laboral desarrollada en empresas legalmente constituidas.

³ Ver apartado 2.3.2 *Nuevas experiencias en las que participan las IFP y los Ministerios de Trabajo*, En este documento.

A estas dos fases se suma un componente transversal, el Componente Proyecto de Vida que se realiza en el transcurso de las dos Fases mencionadas y busca aportar al desarrollo humano integral de los beneficiarios del Programa.

Los encargados de hacer la capacitación son entidades externas al SENA, llamadas Entidades de Capacitación Capacitadoras (ECAP).

La capacitación consiste en cursos en oficios semicalificados durante seis meses. Los jóvenes reciben un apoyo económico para alimentación y transporte durante los seis meses de duración de la formación que es reforzado en el caso de las mujeres que tengan hijos menores de 7 años. A su vez, los beneficiarios cuentan con seguro de responsabilidad civil y accidentes laborales.

El SENA desarrolla mecanismos ágiles para facilitar el reconocimiento y la validación de la formación obtenida por los beneficiarios del Programa de manera que ellos puedan vincularse a las distintas ofertas de su cadena formativa.

Recuadro 5: SENAI Programa Novos Horizontes

O Programa Novos Horizontes é uma iniciativa do SESI e SENAI que busca a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida de jovens, através de ações que contribuam para sua formação pessoal e profissional.

Público-alvo

O Programa é destinado a adolescentes entre 14 e 16 anos e meio, de ambos os sexos, e com renda familiar de até dois salários mínimos. Os jovens, que deverão possuir no mínimo a 5ª série do ensino fundamental concluída e estarem matriculados no ensino formal, são selecionados através de avaliações com ênfase no estudo socio-econômico, que inclui visita à família do candidato pelo instrutor do SENAI e assistente social do SESI.

Curso

O programa é constituído por um curso de iniciação profissional, de quatro horas diárias, durante o período de um ano, incluindo as atividades voltadas ao desenvolvimento pessoal e social do aluno. Após esse período, os alunos que obtiverem aproveitamento e frequência satisfatórios podem ingressar automaticamente no curso de aprendizagem industrial correspondente.

Objetivos

Entre os resultados esperados com esta ação, está a iniciação de jovens no exercício de uma profissão, em segmento industrial, despertando seu interesse para o trabalho, bem como a adoção de novos hábitos e de atitudes de convivência e cidadania.

Parcerias

O programa está aberto também à participação de entidades de classe, empresas e pessoas interessadas em contribuir.

Fuente: Senai Rio Grande do Sul: <http://www.rs.senai.br>

Se han establecido acuerdos con los Gobiernos locales y Cajas de Compensación Familiar para que ellos faciliten la vinculación posterior de los egresados del programa que no han completado el nivel medio de la educación formal, a sistemas educación compensatoria de adultos.

Aprendizaje Industrial del SENAI/PR: Uno de los problemas encontrados en el marco de los programas de Aprendizaje industrial del SENAI, es la baja escolaridad de los candidatos a aprendices, que no logran alcanzar el desempeño mínimo exigido en el proceso de selección. Para democratizar el acceso a los adolescentes que provienen de

los hogares de bajos recursos el **SENAI/PR** formuló una **nueva propuesta de aprendizaje industrial**. Por medio de alianzas con instituciones sociales que encaminan a los candidatos a los cursos, el SENAI desarrolla en 18 meses las competencias básicas, técnicas y relacionales que permiten la certificación del alumno como auxiliar administrativo y auxiliar de producción, según los requisitos de la Clasificación Brasileira de Ocupaciones. El itinerario profesional establecido permite el retorno del joven al proceso selectivo para retomar el aprendizaje industrial. De esta forma el SENAI/PR amplió sus acciones de alcance social, con un significativo aumento de 35% en las matrículas de aprendizaje en el 2004 y con una previsión de aumento del orden del 70% para el 2005.

2.1.2 Balance de las estrategias y programas para jóvenes y poblaciones desfavorecidas en las IFP

En la actualidad, ante un mundo del trabajo signado por el cambio acelerado, multifacético e imprevisible, la revisión se torna prioritaria para la formación y adopción de políticas de formación profesional acordes con las nuevas necesidades. Las transformaciones operadas en el propio campo de la formación profesional desdibujan e invalidan los parámetros y juicios clásicos que anteriormente se habían aplicado a su desempeño.

El concepto de formación profesional ha sufrido una notoria evolución y ya no es todo lo claro, delimitado, explícito y relativamente consensual que llegó a ser hasta hace algunas décadas. Más intrincado aún es el universo de actores y vías que aparecen en el escenario de la formación profesional.

Con la crisis del modelo económico que vio nacer la modalidad aprendizaje (principal metodología de formación utilizada por las IFPs desde sus comienzos), y la ampliación de la cobertura de la educación media en los países latinoamericanos, ya a fines de los setenta se comenzó a hablar de la crisis de esta modalidad. De hecho, se fue registrando una tendencia decreciente en la cantidad de matriculados, y a mediados de los años ochenta la proporción de matrícula en esta modalidad no alcanzaba el 4% de las IFP (CINTERFOR/OIT, 1990).

En sus comienzos, la población objetivo de las IFP no provino de los sectores más desfavorecidos sino de aquellos que contaban con la ventaja de poder insertarse en los sectores formales de la economía. Sin embargo, a principios de los años 1970 se empieza a producir el llamado “viraje hacia lo social”, que se dio a partir de un reconocimiento de la magnitud de los sectores informales en la economía de la región, y de su reconocimiento como componentes estructurales de la configuración económica regional. Aparecen así programas específicos dirigidos a población en desventaja, como por ejemplo el sector informal, urbano o en zonas rurales.

Según estimaciones las IFP atienden cerca del 10% de la población económicamente activa en América Latina (Vargas, 1999). Tomando el parámetro de los jóvenes de 15 a 24 años representan el 25% (54.230.851) del Total de la PEA (217.241.305). Se puede afirmar entonces que las IFP dentro de su matrícula cuentan con aproximadamente 5.431.000 jóvenes anualmente.

Recuadro 6: El INA de Costra Rica: Modos de formación y acciones dirigidas a mejorar la equidad social

Modos de Formación

El INA tiene distintos modos de formación con el fin de romper las barreras que impidan el acceso de todas las personas a la educación. Existen dos modos de formación: 1) Formación Inicial; 2) Formación Complementaria

1. Formación Inicial

La Formación Inicial es la capacitación dirigida a jóvenes y adultos sin conocimientos ni experiencias previas en un área determinada. El INA los forma para ejercer una actividad productiva y satisfactoria. Esta formación se imparte en dos tipos de programas: Aprendizaje y Habilitación.

1.1 Aprendizaje: Es un programa destinado a jóvenes entre 15 y 20 años sin conocimientos, ni experiencia en el área de estudio, que requieren formarse en ocupaciones calificadas. Se caracteriza por ser una formación técnica sólida e integral. Contempla experiencias de aprendizaje de naturaleza socioafectiva, estrechamente relacionadas con el mundo del trabajo.

1.2 Habilitación: Es un programa dirigido a jóvenes y adultos a quienes se capacitan mediante cursos de corta duración, para que inicien un oficio y se incorporen a corto plazo en el mercado laboral. Este programa no exige conocimientos ni experiencia por parte de la persona interesada.

2. Formación Complementaria

La Formación Complementaria está dirigida a trabajadores o trabajadoras activas o desocupadas, a quienes se complementa su capacitación en áreas específicas, se actualizan sus conocimientos y destrezas o perfeccionan su formación básica. En este modo de formación es requisito indispensable el conocimiento previo, experiencia y aptitudes en el área de estudio.

2.1 Acción Complementaria: Las acciones complementarias consisten en el desarrollo de una serie de objetivos preestablecidos, con el fin de ampliar los conocimientos de los participantes. Se requiere que los participantes cumplan los requisitos definidos para los módulos que conforman la oferta formativa.

2.2 Reconversión: Desarrollo de nuevas competencias profesionales para incorporarse a los procesos de reconversión tecnológica y productiva.

2.3 Especialización: Tiene como propósito perfeccionar las competencias profesionales de niveles superiores para desempeñar una o varias fases particulares de un proceso o actividad.

Equidad e igualdad social

1. Programa Cerrando Brechas

El programa Cerrando Brechas está dirigido a personas entre 15 y 35 años de edad, de ambos sexos, en condiciones de riesgo social y pobreza.

Este programa permite a los beneficiarios, cubrir necesidades de transporte, alimentación y alojamiento permitiendo acceder a tiempo completo a la formación profesional en áreas estratégicas de desarrollo y mejorando sus condiciones de vida y las de sus familias.

2. Poblaciones atendidas

Durante el año 2003 y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas de equidad de la institución, se atendieron las siguientes poblaciones:

- Cantidad de mujeres matriculadas: 87.515
- Cantidad de discapacitados matriculados: 1.478
- Cantidad de jóvenes entre 15 y 24 años atendidos: 68.272
- Cantidad de privados de libertad atendidos: 580
- Cantidad de indígenas matriculados: 862
- Cantidad de adultos mayores matriculados: 2.387

Fuente: INA, 2004

Como se ha visto en los ejemplos anteriores, las IFPs han realizado importantes esfuerzos en términos de innovación de sus tecnologías educativas y de acercamiento a las necesidades de los jóvenes más desfavorecidos (ver recuadro 6). El nudo problemático sigue siendo los altos niveles de desempleo que caracterizan a las sociedades latinoamericanas, fenómeno que las IFP no pueden controlar en forma directa y que en cierta manera opacan las innovaciones mencionadas.

2.2 Segunda generación: el modelo focalizado de formación y empleo de jóvenes

Durante el período de vigencia del modelo de sustitución de importaciones, de aumento de la producción industrial nacional, el empleo crecía simultáneamente con la producción.

La instalación del problema del desempleo juvenil como un fenómeno estructural y permanente, reclamaba la aparición de otro tipo de medidas en términos de formación. Adicionalmente y debido a que se contó con el apoyo financiero de organismos multilaterales se empieza a ejecutar una nueva generación de políticas de formación para el empleo de jóvenes, intentando dar mayor flexibilidad y llegada a las poblaciones más vulnerables. Los Ministerios de Trabajo (en la mayoría de los casos) tienen una participación activa en el diseño y/o ejecución del “Modelo Focalizado” (MF).

A continuación, se define qué se entiende por estos programas, mencionando sus características principales.

En primer lugar, y en su dimensión más filosófica, las políticas de empleo y capacitación dirigidas a los jóvenes comparten la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias: debe prepararse a las personas para su inserción en el mercado de trabajo antes que protegerlas de las fluctuaciones del mismo.

Se trata de instrumentos de política diseñados específicamente para la población juvenil o sectores de ésta, dentro de lo que se conoce como políticas sociales “focalizadas”.

En sus versiones más innovadoras, buscan una combinación de recursos públicos y privados que permitan trabajar simultáneamente sobre la oferta laboral y sobre la demanda de empleo.

Las nuevas políticas representan un cambio en el papel del Estado: éste adopta un papel subsidiario, abandona la ejecución directa de las acciones, delegándola en oferentes privados eventualmente públicos, sometidos a competencia a través de licitaciones. El Estado asume el diseño y financiamiento de los programas, definiendo la población objetivo y mecanismos de evaluación y control.

También resulta delegada la cuestión acerca de la pertinencia de las diversas acciones, orientada por las denominadas “señales de mercado”.

El MF parte de una visión crítica de los sistemas públicos de formación profesional⁴, proponen un sistema alternativo caracterizado por:

- a) Sostener que la capacitación laboral debe ser flexible, y orientada por la demanda de trabajo.
- b) Considerar que el financiamiento público debe pasar a programas focalizados en grupos sociales desfavorecidos.
- c) Separar el diseño, la coordinación, la supervisión y la evaluación, de la ejecución, considerando que mientras las primeras tareas corresponden al Estado, la segunda debe quedar en manos de instituciones públicas y privadas.

Un aspecto innovador del MF es la introducción de un componente dirigido a garantizar la equidad de género. Las metas incluyen la participación de mujeres en alrededor el 50% de los beneficiarios; se prevén mecanismos de apoyos especiales para las mujeres con hijos y se promueve la participación de las mujeres en cursos que rompen con el estereotipo de género.

2.2.1 El surgimiento del modelo

Desde principios de los noventa se ha extendido rápidamente por diversos países de América Latina un tipo de programas de capacitación laboral dirigida a jóvenes que se encuentran en situación de desempleo estructural y alto riesgo social, cuyo modelo se experimentó y sistematizó inicialmente en Chile bajo la denominación de “Chile Joven”.

Con respecto al contexto institucional bajo el cual se diseñó y operó inicialmente el “Modelo Focalizado”, fue el de los programas que, bajo la forma de Fondos de Inversión Social (FIS), surgieron como mecanismos de compensación a los duros efectos sociales de las políticas de ajuste estructural y de apertura al comercio de las economías de la región, con sus correspondientes procesos de reorganización de los servicios sociales estatales, que se han adelantado en los años setenta (para el caso de Chile) y posteriormente durante los ochenta y principios de los noventa en la gran mayoría de países de la región.

2.2.2 Los programas del modelo

El MF se implementó en distintos países de América Latina. Si bien el modelo inicial comenzó aplicándose en Chile, se extendió con cierta rapidez y con algunas adaptaciones a las realidades nacionales a varios países de la región (ver tabla 2).

⁴ Las críticas se centraron en su inadecuación a las demandas de competencias del mercado de trabajo, debido a su tendencia a ofertar capacitación más allá del análisis de la demanda de trabajadores. Otras de las críticas es no haber reformulado la capacitación a partir del cambio que se produjo en su público con el aumento de las tasas de escolarización.

Tabla 2: Algunos programas del modelo focalizado según país, fecha de inicio y si se encuentra o no en ejecución⁵			
Nombre del Programa	País	Año de inicio	En ejecución
Chile Joven ⁶	Chile	1993	NO
Projoven ⁷	Uruguay	1994	SÍ
Proyecto Joven ⁸	Argentina	1997	NO
Projoven ⁹	Perú	1995	SI
Quisqueya Joven	Rep. Dominicana	1996	NO
Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes	Colombia	1996	NO
Plan de Empleo Joven	Venezuela	1995	NO

Fuente: Elaboración propia

2.2.3 Descripción y fundamentación conceptual del modelo

Para proveer la oferta formativa del modelo se convoca a instituciones capacitadoras a participar en licitaciones de cursos diseñados por ellas mismas. Mayoritariamente, se trata de cursos de capacitación a nivel de semi-calificación, que incluyen pasantías¹⁰ en empresas del sector formal. Estos cursos se dirigen a jóvenes desempleados, apoyándose en el mecanismo de autofocalización de la población objetivo. Los jóvenes reciben becas por su participación en el programa.

Los principales ejes a partir de los cuales se estructura el modelo son los siguientes:

a) Pertinencia de la capacitación con relación al mercado de trabajo

Se debe ofrecer una capacitación laboral que esté vinculada con reales oportunidades de empleo dependiente o actividad productiva independiente. Ello exige que las acciones de los programas respondan a señales objetivas de demanda en el mercado de trabajo y no a la capacidad instalada de las entidades oferentes de la capacitación. Para ello se adopta como indicador la detección de oportunidades de práctica laboral en empresas o proyectos específicos.

⁵ En este documento se esbozan algunos solamente, por información detallada de cada uno ver: <http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/exp/observa/index.htm>

⁶ En el recuadro 9 se desarrollan algunos resultados de la evaluación del programa

⁷ Denominado en sus comienzos Opción Joven. En el recuadro 10 se describe el programa

⁸ En el recuadro 8 se desarrollan algunas de sus conclusiones y enseñanzas

⁹ En el recuadro 7 se desarrolla el programa

¹⁰ Se entiende por pasantía al periodo dentro de la formación de práctica laboral en un lugar de trabajo.

Recuadro 7: Perú: Programa ProJoven

En **Perú** se creó el **Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven**. La ejecución del programa, para cuya gestión se creó una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a través del Viceministerio de Promoción Social.

El Programa ProJoven proporciona capacitación y experiencia laboral a jóvenes de escasos recursos en ocupaciones específicas demandadas por el sector productivo, al nivel de semicalificación. De este modo, se apunta a enfrentar el problema que se deriva de la baja inserción de los jóvenes pobres en el mercado de trabajo. En su diseño, se ha previsto alcanzar a 150.000 beneficiarios a lo largo de un período de cinco años. El programa está orientado a jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos, con bajo nivel de instrucción, con escasa o nula experiencia laboral y que se encuentren desempleados o subempleados. De forma particular, ProJoven busca concentrarse en la población joven urbana en situación de marginación, la que padece las mayores dificultades para insertarse laboralmente.

Para brindar a los jóvenes beneficiarios la capacitación y experiencia laboral en ocupaciones específicas, ProJoven, selecciona a Entidades de Capacitación (ECAP) públicas y privadas, a través de un proceso de precalificación que evalúa, entre otros aspectos: la experiencia de capacitación previa de la ECAP, su capacidad administrativa, de gestión y el nivel de los recursos humanos. Aquéllas que cumplen con los requisitos previamente establecidos forman parte del Registro de Entidades de Capacitación (RECAP), que las habilita para presentar propuestas de cursos en las licitaciones que el Programa convoca.

El Programa busca orientarse por la demanda del sector productivo peruano y opera convocando a las Entidades de Capacitación, precalificadas e inscritas en el RECAP, a participar en concursos públicos para que organicen e implementen cursos de capacitación, especialmente diseñados de acuerdo a los requerimientos del sector empresarial y en función de las características de los jóvenes beneficiarios.

Mediante procesos de licitación pública, ProJoven selecciona y contrata los cursos de capacitación para ocupaciones específicas de nivel de semicalificación cuya demanda esté comprobada en el mercado. Esto último se hace mediante “cartas de intención” que suscriben las empresas que ofrecen prácticas laborales, las que deben ser presentadas por las entidades de capacitación acompañando la oferta presentada. La selección de cursos se establece en función de criterios de calidad técnica y precio. A través de estos procesos, que se convocan periódicamente, se estimula la competencia entre las diversas entidades de capacitación, propendiendo así al logro de altos estándares de calidad y precios competitivos.

Los cursos de capacitación tienen como objetivo lograr que los jóvenes participantes adquieran habilidades y competencias básicas para desempeñarse en una ocupación específica al nivel de calificación inicial o semicalificación. Estos cursos comprenden dos fases: una denominada de formación técnica a desarrollarse en las ECAP y, otra, de práctica laboral a realizarse en empresa.

Fuente: <http://www.projoven.gob.pe>

b) Articulación de esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial

El Estado central asume la responsabilidad de diseño, supervisión, control técnico y financiación de los programas. La ejecución se realiza por medio de instituciones pertenecientes al Estado y a la sociedad civil, las que deben recibir servicios de apoyo al fortalecimiento institucional por parte del ente administrador, para desarrollar su capacidad operativa, técnica y administrativa.

La sociedad civil organizada y las instancias estatales del nivel territorial desempeñan funciones de validación general de la marcha de los programas y de identificación - acreditación de la población objetivo que accede al mismo.

El sector empresarial aporta espacios de práctica laboral y al hacerlo suministra señales de pertinencia a la capacitación ofrecida.

Con este arreglo institucional se busca también asegurar el cumplimiento de criterios de transparencia y equidad en el uso y aplicación de recursos públicos. El logro de este criterio de articulación exige que el modelo, aún en las mejores

condiciones de contexto socio-institucional, incorpore una fuerte estrategia de promoción/difusión, dirigida a sensibilizar a los actores sobre la importancia de su participación y sobre las responsabilidades que a cada uno de ellos competen en la aplicación de los procesos socio-pedagógicos involucrados.

c) Autofocalización de los beneficiarios

El diseño de las acciones y en particular de los aspectos críticos del modelo operativo, tales como ubicación geográfica de los servicios, duración del paquete de capacitación y práctica laboral, nivel de calificación obtenido, condiciones de la práctica laboral, monto del subsidio, etc., deben hacerse de manera que los programas sean atractivos sólo para la población objetivo y no para grupos sociales “fronterizos”.

Recuadro 8: Proyecto Joven, Argentina

Síntesis de conclusiones y algunas enseñanzas para la gestión

Los primeros resultados indican que –un año después de haber egresado- los Beneficiarios del Proyecto mejoraron substancialmente su situación laboral con respecto a la que tenían antes de la capacitación.

Al contrastar los logros de los jóvenes –varones y mujeres- con los del Grupo de Comparación, puede afirmarse que el Proyecto ha tenido un impacto muy positivo en los grupos más desfavorecidos, ya que se observa que la mayoría de los participantes (70%) incrementó efectivamente sus posibilidades de conseguir empleo y de que esos trabajos sean de mejor calidad y remuneración.

Los varones más jóvenes y de escasa experiencia laboral y las mujeres, en general, muestran diferenciales importantes en su situación laboral respecto de la del Grupo de Comparación. El Proyecto favoreció la inserción en el primer empleo de aquellos jóvenes excluidos tempranamente del sistema educativo formal y con escasos recursos para financiar su capacitación.

En el caso de las mujeres, que en general presentan buenos resultados, puede decirse que su paso por el Proyecto mejora significativamente sus condiciones y oportunidades de inserción laboral. Ello resulta particularmente alentador, ya que se trata de un grupo que afronta serias dificultades para incorporarse al mercado de trabajo.

Se confirma la validez y pertinencia del modelo de capacitación y pasantía propuesto, ya que brinda a grupos en riesgo de exclusión sociolaboral las primeras herramientas para integrarse al mundo del trabajo.

El modelo de capacitación laboral intensiva y eminentemente práctica, que vincula a los beneficiarios directamente con el mundo del trabajo, genera cambios evidentes en sus motivaciones y actitudes hacia el trabajo, el aprendizaje y la educación en general.

El Proyecto impulsa a los jóvenes a continuar su formación. Ello resulta fundamental para su empleabilidad futura, en particular para aquéllos que habían abandonado la escuela sin completar su educación básica.

Sin embargo, si bien el Proyecto focalizó adecuadamente sus acciones en los grupos con mayores desventajas, la evaluación no resulta homogénea para toda la población atendida, registrándose diferencias en los resultados según las distintas regiones consideradas.

En ese sentido, se hace necesario profundizar el análisis para cada región donde se desarrolló el Proyecto, a fin de identificar las condiciones de la gestión que estarían determinando esos resultados diferenciales.

Fuente: Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, 1998.

d) Ejecución desconcentrada y regulada por mecanismos de mercado

Mediante la invitación a registro y concurso para muchos potenciales oferentes, se persigue la máxima flexibilidad y desconcentración en la oferta de servicios de capacitación. Mediante el mecanismo de licitación se espera obtener óptimas relaciones costo beneficio, por cuanto se califican las propuestas con base a criterios técnicos y financieros dentro de un marco de parámetros que debe ser cuidadosamente elaborado y permanentemente ajustado por los administradores de los programas, con base en la experiencia.

e) Adecuación a las motivaciones, necesidades y expectativas de los actores

Para regular las expectativas de población objetivo, organismos capacitadores y empresas potencialmente empleadoras, el modelo requiere de una consulta cuidadosa y permanente de sus motivaciones y expectativas. A partir de este conocimiento se debe ejecutar una fuerte estrategia de promoción social, factor clave para el logro de los niveles de participación, compromiso y desempeño necesarios en todos ellos.

f) Integralidad en la aplicación

En consecuencia con el diagnóstico sobre la complejidad y profundidad de la problemática psicosocial asociada al desempleo estructural de jóvenes, el modelo supone una respuesta integral, que va más allá de la integralidad pedagógica y que se refiere especialmente a la relación sistémica entre sus distintos componentes y estrategias, requisito indispensable desde una perspectiva de eficacia y de costo-beneficio.

g) Organización Institucional

Los Programas son administrados desde una Unidad Coordinadora Central (UCC), establecida generalmente como grupo interdisciplinario ad hoc, ubicada en un Fondo de Inversión Social, un Ministerio u otra unidad administrativa del gobierno central. La UCC responde a un Consejo Directivo o entidad similar, en donde se espera que tengan asiento representantes de las diversas instancias del sector público involucradas así como de otros actores claves del Programa, señaladamente los empresarios vinculados a la misma como agentes de práctica laboral y como potenciales contratantes finales de los egresados.

En Chile, como se ha mencionado, el Programa surgió en el Fondo de Inversión Social (FOSIS) y allí aún opera una de sus variantes actuales, la dirigida a poblaciones en situación de agudo riesgo social o con limitaciones especiales. Posteriormente se institucionalizó dentro del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ubicado en el Ministerio de Trabajo.

En Argentina, inusitadamente, el programa inició sus actividades ubicado en el Ministerio de Economía y Hacienda Pública y posteriormente pasó a la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo.

Recuadro 9: Evaluación ex-post Chile Joven Fase II

Conclusiones Generales

Focalización

En cuanto a esta variable, se concluye que en general el Programa focaliza adecuadamente sobre la población que el mismo define.

No obstante lo anterior, se observaron diferencias en los niveles de focalización alcanzados por los diversos subprogramas, evidenciando el subprograma FT un menor nivel de focalización de sus beneficiarios. Esto último, no implica que la población atendida por FOSIS no sea efectivamente más pobre que la población SENCE, sino más bien que este menor nivel de focalización se relaciona con las mayores restricciones que establece el FT en cuanto al nivel de pobreza de sus beneficiarios.

Deserción

En cuanto a los niveles de deserción, se observaron diferencias entre los subprogramas, evidenciando el AA los mayores niveles asociados. En la explicación de la deserción, se puede concluir que ésta se relaciona estrechamente con el costo alternativo que tienen los jóvenes para participar en el Programa. En este sentido, quienes desertan lo hacen básicamente motivados por dos factores: i) porque necesitan generar ingresos inmediatos, por lo cual no pueden terminar el Programa; o, ii) porque evalúan que el Programa les ha aumentado suficientemente sus probabilidades de encontrar un empleo aún sin concluirlo.

Impacto Ocupacional del Programa

En cuanto al impacto del Programa en la situación ocupacional de los beneficiarios, sistemáticamente e independientemente del subprograma analizado, se observaron impactos positivos en cuanto a los niveles de ocupación, tanto en las tasas de ocupación como en las de participación.

El subprograma que mostró los mayores niveles de impacto fue AA, lo cual podría reflejar la mayor pertinencia del diseño de este subprograma con el sector productivo. Por otra parte, los subprogramas FT y CEL presentaron niveles de impactos similares, los cuales se manifiestan heterogéneamente según los indicadores de empleo analizados. A partir del análisis estadístico se observó que el nivel de impacto del programa está directamente relacionado con el egreso de los cursos, lo cual valida el aporte de las distintas fases del programa al impacto del mismo.

Al analizar los datos de impacto según sexo, se observaron diversos comportamientos en los subprogramas. No obstante lo anterior, los niveles de impacto evidenciados por las mujeres es homogéneo a lo largo de los subprogramas, siendo los hombres quienes demuestran mayores fluctuaciones entre los mismos. Esto último, podría indicar aspectos estructurales de la economía que norman la inserción ocupacional de las mujeres en la actualidad, siendo los hombres más sensibles a las características propias de calidad y diseño de los diversos subprogramas. En términos agregados, al analizar los niveles de impacto sobre los inactivos, se constató que aparentemente el Programa no presenta impactos significativos en los niveles de activación de sus beneficiarios. Sin embargo, al observar los datos según la situación ocupacional pre programa de los beneficiarios se observa que, a nivel de porcentajes y tasas de ocupados, el grupo de inactivos pre programa presenta impactos positivos independientemente del subprograma estudiado.

Impacto sobre la Calidad de los Empleos

La calidad de los empleos se evaluó a través de dos indicadores: formalidad y salarios.

En cuanto a la formalidad de los empleos, se observó sistemáticamente un impacto positivo del Programa sobre los porcentajes de beneficiarios con contrato laboral, independientemente de la línea analizada. Este impacto se explicó, en gran medida, a través de un efecto desacelerador del programa a la tendencia de informalización de los empleos juveniles, evidenciada a través del comportamiento del grupo de control. Estos datos, permiten validar el diseño actual del Programa en un mercado que evidencia esta tendencia estructural de informalización de los empleos juveniles. En un contexto de una relación positiva entre la formalidad del empleo y la calidad del mismo, se considera recomendable la continuación de un programa como el estudiado en función de la tendencia actual.

En cuanto a los salarios, se concluye que los subprogramas CEL y AA generan efectos negativos en términos agregados. No obstante, se verifica que este impacto sólo se mantiene en el caso de los empleos formales, debido a que en los empleos informales el impacto resultó positivo. Una situación diferente se evidenció en el subprograma FT, donde se observó un impacto positivo sobre los salarios, independientemente de la situación contractual de sus beneficiarios.

Fuente: Santiago Consultores Asociados, s/f.

En Uruguay, luego de surgir como un programa piloto del Instituto de la Juventud (INJU) financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, pasó a ser coejecutado por el INJU y la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo, financiándose con recursos destinados por la Junta Nacional de Empleo (de integración tripartita).

En Colombia está bajo la administración directa del SENA (la IFP nacional), por delegación de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, la que además financia la Unidad Coordinadora Central, con lo cual tiene por lo menos parcialmente el control del programa.

h) Descripción operativa del modelo

El servicio básico ofrecido a los usuarios consiste en un paquete de capacitación y prácticas laborales. El componente de capacitación laboral está dirigido a desarrollar un nivel de semicalificación en un oficio específico, y puede -dependiendo de las estrategias diferenciales para ciertos grupos de población objetivo- estar complementado con actividades de formación de habilidades psicosociales, formación remedial de habilidades básicas, información sobre mercado de trabajo, etc.

El componente de práctica laboral debe ser realizado en una empresa que ha sido comprometida para tal fin por la entidad ejecutora de la capacitación y debe corresponder al oficio en el cual se dio la capacitación. La empresa asume un papel conformador, bajo la supervisión y responsabilidad de la entidad ejecutora. En algunas variantes, orientadas al autoempleo, la fase de práctica laboral se sustituye por la ejecución supervisada de un proyecto productivo independiente.

El proceso de capacitación y de práctica laboral típicamente oscila alrededor de los seis meses (entre 200 y 300 horas de capacitación y de dos a tres meses de práctica laboral aunque en alguna variante del caso chileno se llega hasta las 420 horas de capacitación).

Durante su permanencia en el programa el usuario recibe un subsidio de manutención y transporte, dirigido a estimular su retención en el programa. Se recomienda que el subsidio sea cuidadosamente graduado según el comportamiento del mercado de trabajo para evitar que se convierta en factor distorsionador de la demanda del Programa, en la medida en que pueda llegar a extraer a algunos jóvenes de empleos actuales y/o del sistema escolar. Normalmente el subsidio se ubica alrededor del 50% del salario mínimo vigente.

Las empresas que ofrecen su espacio productivo para la fase de práctica laboral no están obligadas a remunerar al capacitando, ni adquieren ninguna otra responsabilidad laboral con el mismo. Tampoco están obligadas a contratarlo posteriormente.

Recuadro 10: Uruguay: Programa PROJOVEN

En Uruguay, en 1996, se resuelve poner en funcionamiento el **Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes, PROJOVEN**, en el marco de un acuerdo interinstitucional de los Ministerios de Educación y Cultura (representado por el Instituto Nacional de la Juventud) y de Trabajo y Seguridad Social (representado por la Dirección Nacional de Empleo). Se financia con recursos aportados por trabajadores y empresarios del sector privado al Fondo de Reconversión Laboral (FRL) que administra la JUNAE (Junta Nacional de Empleo), un organismo de integración tripartita (con representación de trabajadores, empleadores y gobierno) que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La gestión está a cargo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con sede en el Instituto Nacional de la Juventud.

PROJOVEN es uno de varios programas descentralizados de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) para promover el empleo, con fondos administrados por la JUNAE.

Los principales objetivos de PROJOVEN son apoyar a los jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades y oportunidades de inserción laboral mediante procesos de capacitación laboral, efectivamente articulados con las demandas de recursos humanos detectadas en el mercado de trabajo.

Los objetivos específicos del Programa son:

- Fortalecer la articulación entre la capacitación laboral para jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo.
- Apoyar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y vinculación con el mundo productivo de las entidades de capacitación que trabajan con la población objetivo.
- Cooperar con las empresas en sus procesos de incorporación de jóvenes semicalificados y ofrecerles una primera experiencia laboral.

Fuente: www.projovent.gub.uy

i) Las entidades ejecutoras

Las ejecutoras directas de los servicios de capacitación son entidades o empresas públicas o privadas (empresas que venden comercialmente servicios de capacitación y consultoría, organizaciones no gubernamentales, entidades privadas de educación no formal, Institutos técnicos oficiales o privados, etc.), las que son llamadas mediante convocatorias públicas a inscribirse en un Registro Nacional administrado por la Unidad Coordinadora Central (UCC). Para ingresar al registro se debe demostrar el cumplimiento de unos requisitos de experiencia, capacidad técnica y operativa, solvencia económica, etc. A las entidades inscritas en el registro posteriormente se les invita a presentar propuestas en licitaciones públicas, de las que eventualmente deriva la contratación de sus servicios.

Las propuestas de las entidades ejecutoras deben demostrar, además de su competencia para ejecutar el componente de capacitación laboral, la capacidad que tengan para convenir con empresas la realización del componente de práctica laboral, o para orientar y supervisar el proyecto productivo independiente.

El servicio contratado incluye - como se ha dicho - no sólo la capacitación laboral sino también el aseguramiento de la práctica laboral. La remuneración a las entidades ejecutoras debe ser suficiente para permitirles pagar sus costos reales a precios de mercado y para realizar una razonable utilidad, dependiendo de su desempeño, pues el pago final está subordinado al cumplimiento de estándares de eficiencia y efectividad. Hay castigos relacionados con los niveles de retención en la fase de capacitación y de colocación en la fase de práctica laboral. Igualmente se controla la calidad de la formación lograda.

j) Selección de usuarios y de actividades de capacitación

La selección de candidatos es realizada mediante procesos de identificación, selección y canalización que son responsabilidad de las entidades estatales responsables del Programa, siempre en estrecha relación con entidades territoriales. La selección final de usuarios es realizada por las entidades ejecutoras de la capacitación.

En un primer momento la entidad nacional responsable realiza una selección de zonas geográficas con base en el análisis de indicadores de empleo y pobreza. Posteriormente se acuerda con las entidades territoriales los mecanismos de promoción-difusión, convocatoria y selección de participantes. Este es el momento en el que se debe asegurar la focalización. Se considera deseable la participación cercana de organizaciones sociales del nivel local, así como un esfuerzo de difusión muy intenso entre la población objetivo, para lograr la autofocalización del Programa.

La selección de las actividades objeto de capacitación es realizada también en dos momentos: en el nivel macro, la entidad administradora aporta información indicativa sobre el mercado de empleo, pero ella no tiene carácter restrictivo. El segundo momento, que a la vez constituye el mecanismo clave del modelo, consiste en la selección de cursos que ofrece la entidad ejecutora, la que es determinada no sólo por su capacidad instalada sino especialmente por la identificación de oportunidades de práctica laboral. Mediante este mecanismo se persigue romper el ciclo de determinación por la oferta y asegurar la pertinencia de la capacitación ofrecida.

k) La estrategia pedagógica

En este terreno, y en correspondencia con el diagnóstico hecho sobre la población meta y la caracterización e su situación de desempleo estructural, se plantean los siguientes criterios:

- La capacitación debe ir más allá de la pura provisión de habilidades laborales específicas y debe incorporar contenidos y procesos dirigidos a desarrollar habilidades de comunicación, de relación, de autoestima y de información. A este objetivo formativo, según estrategias específicas, se le asigna en algunos casos un componente especial dentro del paquete, o por lo menos se plantea que el mismo debe estar integrado dentro de los contenidos de la capacitación.
- La capacitación laboral debe tener un alto contenido práctico.
- En algunos casos se plantea como opcional la posibilidad de incorporar actividades remediales de carencias de formación básica: lecto-escritura, matemáticas, pensamiento lógico.
- La etapa de práctica laboral debe conservar su naturaleza formativa, por lo que las empresas deben asumir responsabilidades en este sentido y las entidades ejecutoras deben supervisar su cumplimiento.

Se han desarrollado otros tipos de cursos: por ejemplo componentes de microemprendimientos; o el Aprendizaje Alternado de Chile Joven como intervención más integral y que apunta a un mayor nivel de calificación.

Recuadro 11: Capacitación laboral de jóvenes: asumiendo la transición como desafío

En el caso de los jóvenes, estamos ante la existencia de un *espacio de transición*, entre el momento en que estos terminan (por abandono o culminación) su etapa de educación básica escolar para salir al mercado de trabajo, y el momento en que alcanzan cierta consolidación ocupacional que les permite afrontar con una razonable dotación de competencias las exigencias e incertidumbres de los mercados de trabajo. Es un espacio caracterizado por la diversidad, la inestabilidad y la precariedad de las experiencias laborales no sólo por la naturaleza exploratoria de la mentalidad juvenil, sino también por la inestabilidad estructural del empleo en el mercado de trabajo. El espacio de transición no culmina en una definición ocupacional rígida ni en el tipo de empleo estable y permanente que era dable esperar en los mercados de trabajo tradicionales, sino en una *afirmación ocupacional*, es decir, la decisión que el individuo toma en el sentido de orientar su vida laboral en un cierto ámbito ocupacional, aquel en el que encuentra la combinación más funcional entre sus competencias y expectativas por una parte, y las posibilidades que realíamente le ofrece el mercado de trabajo, todo ello en el contexto de la evolución de otras variables vitales tales como la familiar y la comunitaria.

Es preciso trabajar en el desarrollo de *competencias transversales*, la provisión de habilidades específicas de una familia ocupacional, la promoción del espíritu empresarial, la capacitación en principios y técnicas gerenciales básicas (necesarias no sólo para los que optan por la aventura empresarial), etc., configurando así un amplio abanico de contenidos y procesos que de por sí exigen la vinculación de diversos actores formativos, alrededor de un cuidadoso diseño de estrategias curriculares proyectivas, flexibles y coherentes. Esta oferta es la *formación de transición*, y su propósito es dar un carácter formativo al espacio de transición, o en otras palabras, convertir al espacio de transición en una *transición formativa*, y su objeto es lograr en el joven una buena afirmación ocupacional. Para ello, hay que estructurar *cadena formativa*, diferenciando cuatro momentos nítidamente diferentes: (a) cuando los jóvenes aún están en el sistema educativo; (b) cuando salen de este sistema e ingresan a la fuerza de trabajo en busca de su primer empleo; (c) cuando se encuentran ocupados en actividades informales de muy baja productividad y/o en situación de desempleo crónico; y (d) cuando han logrado una afirmación ocupacional y requieren ser integrados a cadenas de formación continuada para mejorar sus activos y su inserción laboral.

Todo esto debe permitir o facilitar el logro de dos grandes propósitos: (a) aprovechar formativamente las experiencias que los jóvenes adquieren durante los momentos de trabajo productivo, convirtiendo esos momentos en *espacios de trabajo formativo*, y (b) mantener el contacto con ellos durante los momentos en que están fuera de los ámbitos de formación para el trabajo y evitar así su alejamiento, constituyendo *redes de soporte institucional*. Por ello, existen dos grandes grupos de actores claves en estas dinámicas: (a) los agentes de formación (entidades de capacitación, sistema educativo formal, sector productivo), y (b) las instituciones de soporte (organizaciones de base comunitaria, ONGs, instituciones de promoción juvenil, organizaciones juveniles propiamente dichas, etc.). Todo esto, en definitiva, guarda una estrecha relación con la idea de contar con verdaderos “sistemas institucionales de formación para el trabajo”, que permitan la articulación de los esfuerzos de muy diversas instituciones públicas y privadas.

Fuente: Ramírez Guerrero, 2001.

2.2.4 El rol de los Ministerios de Trabajo

Podemos afirmar que es limitada la participación que tienen en la administración y ejecución de estos programas los Ministerios de Educación y/o las IFP. Reconociendo que cuando se avanza en su institucionalización quedan vinculados a los Ministerios de Trabajo.

El MF plantea innovaciones en la organización operativa y en la fundamentación de políticas públicas, y encarna una radical propuesta de cambio en la base institucional de los sistemas de oferta hasta ahora vigentes, en cuanto tiene como supuesto un mercado de competencias laborales en el que concurren oferentes privados y públicos.

El modelo supone un cambio importante (la pluralidad de actores) y la necesidad de procesos integrales, estimulados y apoyados por instituciones fuertes y con gran acumulación histórica en la formación profesional: las IFP renovadas juegan aquí un papel fundamental.

Cuando las IFP, los ministerios de educación o de trabajo han participado como actores principales de estos programas se tiende a:

- Garantizar la equidad en el acceso a la formación.
- Regular y vigilar la calidad de la oferta.
- Crear un sistema de información al público que genere el ambiente de transparencia necesario.

Es cierto que todos estos puntos se han cumplido parcialmente cuando son exigidos por el organismo financiador, participe o no un organismo oficial en un rol primordial, pero también se reconoce que el papel del actor oficial permite a los programas profundizar superando y profundizando muchas veces las exigencias pactadas¹¹.

2.3 Una Tercera Generación de programas: componentes formativos y sociales

Si bien no se trata estrictamente de una secuencia temporal, la comparación con la propuesta del Modelo Focalizado permite caracterizar una tercera generación de programas que erigen sus componentes principales como respuesta a algunos aspectos que aquel modelo parece haber subatendido. En este sentido, varios programas ampliaron el área de atención de los jóvenes de bajos recursos procurando abarcar no sólo la esfera del empleo sin también el entorno sicosocial del joven. El supuesto que está por detrás de las propuestas de esta tercera generación de programas es que no basta la capacitación y la práctica laboral para que el joven pueda lograr una efectiva integración social y asegurarle un nivel de empleabilidad que rompa los círculos de pobreza, sino que es necesario un mayor nivel de “contención”, en términos de las dimensiones que determinan la vulnerabilidad de estos jóvenes.

Algunas instituciones fueron pioneras en América Latina en el intento por desarrollar un modelo de capacitación especialmente adecuado a los jóvenes desempleados de sectores de pobreza estructural. Entre los aportes de este tipo de experiencias se destacan:

- Una conceptualización amplia de la formación profesional, incluyendo formación personal y social.
- La incorporación de otras actividades formativas generales como deportes, artes, etc. que promueven la organización social de los jóvenes.

¹¹ Ejemplo de esto es el sistema de evaluación permanente que desarrolla Projooven- Perú, ejecutado desde el Ministerio de Trabajo.

- El desarrollo de programas de formación de formadores.
- La puesta en práctica de estrategias de retención centradas en el vínculo personalizado que se establece con los jóvenes.

En comparación con el MF, estas experiencias presentan un diseño más integral:

- Toma en cuenta que la capacitación técnica y la alternancia, si bien necesarias, no son suficientes para habilitar a los jóvenes pobres.
- Estos jóvenes son desertores del sistema de enseñanza formal (con pocos años de educación media, en el mejor de los casos) y tampoco cuentan con las redes sociales para obtener un trabajo.
- La incorporación de un componente de orientación personal y laboral sustantivo, y otro de acompañamiento parecen resultar especialmente adecuados para el tipo de población atendida, aunque sean difíciles y costosos de replicar en programas de mayor escala.
- La formación social, la orientación sociolaboral junto a estrategias de desarrollo de competencias sociales e interactivas que resultan necesarias tanto para la vida ciudadana como para la laboral.

2.3.1 Las distintas experiencias en la tercera generación

Se desarrollarán aquí dos de estas intervenciones¹²: Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progresivo) y el Polígono Industrial Don Bosco en El Salvador

a) Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP

El proyecto de “Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP” se plantea como objetivo general la capacitación de miembros de las comunidades, orientada a la profesionalización y creación de nuevas posibilidades de producción y empleo de los jóvenes campesinos.

El programa se orienta en la combinación de diversos elementos estratégicos:

- La formación profesional, sistemática y exigente, orientada a la creación de empleo y fuentes de trabajo.
- Fortalecimiento de empresas y/o cajas de ahorro y crédito ya constituidas y el apoyo de a la creación de nuevas empresas. En este aspecto, el objetivo es conformar empresas tanto en el ámbito comunitarios e individual – familiar.

¹² Adicionalmente se presenta la lista de algunas experiencias de la tercera generación (ver Tabla 3)

- La entrega de crédito y/o donaciones ligada a la conformación de empresas nuevas o fortalecimiento de las ya existentes.

Tabla 3: Algunos programas de la tercera generación según país y año de inicio¹³		
Programas	País	Año de inicio
Navegar Sur	Argentina	2003
Alternativas de inclusión social	Brasil	2001
Consortio Jóvenes	Brasil	2003
Desarrollo de la Educación de Chile (CIDE)	Chile	1997
Programa de Capacitación Laboral para Mujeres Jefas de Hogar de Chile	Chile	1992
Jóvenes Desmovilizados	Colombia	2002
Jóvenes en Acción	Colombia	2003
Jóvenes Rurales	Colombia	2004
Capacitación Profesional de Jóvenes Campesinos, Indígenas y Afroecuatorianos del FEPP	Ecuador	1999
Polígono Industrial de Don Bosco	El Salvador	1991
Modalidad Empresa-Centro	El Salvador	1998
La Comuna	México	1998
CAPLAB	Perú	1996
Movimiento Tacurú	Uruguay	1981

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a los objetivos específicos, los mismos comprenden:

- Capacitación de miembros de las comunidades en administración de cooperativas y cajas comunales, agroindustrias, actividades artesanales y productivas nuevas, comercialización y construcción.
- Capacitación del personal del FEPP para que, como asesor de las organizaciones, esté en condicione de impulsar las líneas de formación y profesionalización de campesinos.
- Conformación de cooperativas de ahorro y crédito, y cajas comunitarias, que permiten el acceso al crédito en mejores condiciones.
- Formación de pequeñas empresas comunitarias autogestionarias rurales y talleres artesanales que permitan ejercer un papel motivador en sus respectivas zonas, en las comunidades cuyos miembros se hayan capacitado a través del proyecto.

El área de atención alcanza a casi la totalidad del territorio ecuatoriano, ofreciendo una capacitación sobre la base de una muy amplia red de convenios interinstitucionales. Entre estos convenios se destaca el de cooperación mutua con el *SECAP*, Servicio Nacional de Capacitación, que otorga una validación de capacidades con la titulación en áreas artesanales.

¹³ En este documento se esbozan algunos solamente, por información detallada de cada uno ver: <http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/exp/observa/index.htm>

Una de las fortalezas del programa, está relacionada con ofrecer un diseño curricular por competencias profesionales adaptado a las necesidades y requerimientos de formación de los campesinos y de los sectores populares.

Siguiendo esta línea, el Centro Ocupacional muestra una flexibilidad para impartir sus capacitaciones, no tiene un horario definido para todas sus sedes, especializaciones y menciones que ofrece. El horario se establece de acuerdo a la propia dinámica de los y las participantes.

Por tanto, la oferta de la Escuela de Formación Profesional, responde a las necesidades de los educandos en distintas materias, con un sistema de formación modular que permite que los estudiantes avancen paulatinamente, obteniendo certificados ocupacionales a quienes demuestren capacidad y competencia en la especialidad.

Adicionalmente, el programa prevé el apoyo a los egresados, facilitando el acceso crediticio para la formación de emprendimientos productivos y para el fortalecimiento de empresas rurales, de esta manera, se contribuye a la creación de nuevos puestos de trabajo en el campo.

b) El Polígono Industrial Don Bosco en El Salvador

La necesidad de programas integrales es especialmente evidente en el caso de jóvenes en conflicto con la ley. La experiencia de Don Bosco está vinculada con la congregación católica salesiana.

La institución se caracteriza por recibir a jóvenes en situaciones de alta vulnerabilidad, con causas judiciales y ex-integrantes de las “maras” (pandillas).

El programa Integral de Reinserción Social y Juvenil tiene objetivos de inserción laboral, y reinserción o retención escolar de los jóvenes, la estrategia seguida es la creación de unidades empresariales autogestionadas y la educación práctica y teórica de los alumnos, realizada por medio de los siguientes componentes:

- Programa de trabajo: consiste en la creación de unidades productivas autogestionadas que puedan propiciar fuentes de trabajo permanentes para sus miembros.
- Programa de capacitación técnica: la escuela taller apunta a la formación integral del alumno, a través de la educación técnica y administrativa, la formación humana y social, y a introducir a los alumnos en un modo de gestión cooperativista.
- Programa de educación formal: a través del Instituto Técnico Obrero Empresarial. Este programa es el complemento teórico a la formación práctica recibida en los programas anteriores. Otorga el certificado de Bachillerato vocacional, con opción microempresarial.

La institución tiene una fuerte presencia a nivel local: realizando actividades en la comunidad como servicio de salud, organización, saneamiento ambiental.

Recuadro 12: Consórcio Social da Juventude

O Programa Primeiro Emprego (PPE) aproveita a capacidade que as organizações da sociedade civil organizada têm de obter resultados junto ao público jovem, em situação de vulnerabilidade pessoal e risco social, em especial, nos locais em que o Estado tradicionalmente não chega. Os Consórcios Sociais da Juventude constituem instrumento para a consolidação da parceria governo-sociedade e como porta de entrada complementar do Programa, a fim de atingir parte do público jovem e garantir a integração das Políticas Públicas de Emprego.

Os Consórcios são formados por entidades e/ou movimentos da sociedade civil organizada, com afinidades e interesses comuns. Cada Consórcio deve ter a sua rede composta por, no mínimo dez entidades e/ou movimentos sociais e/ou organizações da juventude legalmente constituídos, há no mínimo um ano, e, quando possível, por instituições do poder público, do setor empresarial, e/ou organismos de financiamento e cooperação.

O Ministério do Trabalho e Emprego firma convênio com uma entidade do Consórcio Social da Juventude, identificada como entidade "âncora", podendo a entidade âncora subcontratar outras entidades para a execução das ações previstas no Plano de Trabalho. Os jovens têm aulas de ética, cidadania e meio ambiente, inclusão digital, noções de empreendedorismo e apoio à elevação da escolaridade, além de freqüentarem uma oficina de capacitação profissional. Têm direito ao recebimento de uma bolsa de R\$ 150 por mês e, em contrapartida, prestam serviços comunitários. São fixadas, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, metas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, ao fim do curso.

Público

Os Consórcios Sociais da Juventude alcançam jovens que, em virtude de suas condições sócio-econômicas, têm maior dificuldade de acesso a oportunidades de trabalho, com destaque para quilombolas e afros-descendentes, indígenas, egressos de unidades sócio-educativas, em conflito com a lei, portadores de necessidades especiais, trabalhadores rurais e jovens mães.

Objetivos

Promover a criação de mais e melhores oportunidades de trabalho, emprego e renda para jovens em situação de vulnerabilidade pessoal e risco social, por meio da mobilização e da articulação dos esforços da sociedade civil organizada e ainda:

- Criar oportunidades de ocupação para jovens, incluindo o auto-emprego e o serviço voluntário.
- Melhorar a qualificação da força de trabalho de jovens.
- Melhorar a auto-estima e a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do país.
- Dar escala às experiências bem sucedidas da sociedade civil organizada.
- Constituir um espaço físico, denominado de Centro de Juventude, como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciadas em sua base social.

Centro de Juventude

O Centro de Juventude é o ponto de encontro das ações do Consórcio Social da Juventude. Deve ser gerenciado por uma ou mais das entidades executoras, sob a coordenação da entidade-âncora, cabendo ao Ministério do Trabalho e Emprego o monitoramento e avaliação das ações.

Fuente: <http://www.mte.gov.br>

2.3.2 Nuevas experiencias en las que participan las IFP y los Ministerios de Trabajo

A continuación se desarrollan algunos ejemplos de programas que han en los que participan las IFP y los ministerios de trabajo que han incorporado en su diseño elementos propios de la tercera generación de programas, ellos son: Programa de Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales del SENA y Programa de Aprendizaje Modalidad Empresa-Centro del INSAFORP.

a) Formación Ocupacional de Jóvenes Rurales - SENA, Colombia

El antecedente es el programa piloto de formación ocupacional para población rural que desarrolló el SENA en el año 2003, benefició a 5.214 personas, radicadas en las zonas rurales de 167 municipios con los menores índices de desarrollo. El éxito de este programa, la necesidad de aumentar la productividad, de paliar el grave problema de desempleo estructural juvenil en el sector rural y de evitar las migraciones masivas de población campesina joven hacia las ciudades, demandan al SENA la ejecución de una iniciativa específica para jóvenes, concertada con los actores del desarrollo regional y local. Es así que surge la iniciativa de formación ocupacional de jóvenes rurales.

Sus objetivos son, mediante la capacitación, crear condiciones propicias para que población vulnerable al desempleo del área rural, tenga la posibilidad de incorporarse en actividades productivas de la región, como trabajadores o mediante la gestión de proyectos productivos asociados al proceso formativo.

Dentro de sus objetivos específicos se destacan:

- Gestionar el desarrollo de 2.566 cursos de capacitación, en todos los departamentos del país, preferencialmente en áreas relacionadas con los sectores agrícola, pecuario, pesquero y agroindustrial.
- Establecer alianzas con Gobernaciones, Alcaldías y el sector privado para la focalización, cofinanciación y apoyo al desarrollo de los proyectos productivos que se generen en el proceso de capacitación.
- Facilitar la vinculación de los proyectos productivos generados en el proceso de formación, con entidades de fomento como el Fondo Emprender.

Pueden ingresar como beneficiarios al Programa jóvenes del sector rural, de entre 16 y 25 años, de hogares pobres (pertenecer a los estratos 1y 2 con registro del Sisben), No estar inscritos en otros programas de formación del Sena, No tener vínculo laboral formal.

Dentro de los aspectos innovadores de esta experiencia se pueden destacar: capacitación de jóvenes desempleados del sector rural para optimizar sus posibilidades de inserción al mercado laboral; gestión de cursos de capacitación, en todos los departamentos del país; especificidad de la capacitación: cursos relacionados con los sectores agrícola, pecuario, pesquero y agroindustrial; se establecen alianzas con Gobernaciones, Alcaldías, y el sector privado para la focalización, cofinanciación y apoyo al desarrollo de los proyectos productivos generados en el proceso de formación con entidades de fomento.

b) Programa de Aprendizaje Modalidad Empresa-Centro – INSAFORP, El Salvador

Este programa muestra como aspectos a destacar, los siguientes: capacidad de innovación en el campo de la formación profesional, con metodologías y programas experimentados y validados a nivel nacional e internacional; demostración de capacidad institucional para impulsar nuevos modelos de formación profesional, acordes a la demanda de la realidad económica actual; incorporación al Sistema de Formación Profesional de los actores responsables de la formación de recursos del país (empresas,

centros colaboradores, gremiales, trabajadores); trasladar la formación profesional al mercado de trabajo (empresas) con estrategias de formación en los puestos reales de la organización; integrar las innovaciones tecnológicas de las empresas al Sistema de Formación Profesional para efectos de la capacitación.

Se identifican dos tipos de poblaciones objetivo:

- Jóvenes entre las edades de 18 a 25 años con escolaridad mínima de noveno grado
- Personal de las empresas con cierto tiempo al servicio de éstas y que por mutuo acuerdo entre el patrono y el trabajador decidan que este último se incorpore al proceso de formación.

Básicamente la metodología consiste en intercalar por períodos breves la presencia del estudiante en la institución de formación y en la empresa. En este sentido, el programa se basa en un compromiso compartido entre la empresa, en donde se desarrolla la formación práctica del aprendiz; el centro de formación, en donde se desarrolla la formación teórica; y el INSAFORP quien es el rector de la formación profesional.

Los oferentes de servicios de capacitación son principalmente la red de centros colaboradores, las empresas de capacitación y los capacitadores independientes, quienes ejecutan las capacitaciones solicitadas por la población y las empresas.

El objetivo general del programa es desarrollar acciones formativas sistemáticas e integrales que vinculen la formación técnica con la práctica y que respondan a la demanda del sector productivo, en concordancia con las necesidades de la población.

El proceso de formación está estructurado de forma que los jóvenes concurren uno o dos días a la semana a un centro de formación donde reciben los componentes teóricos de la capacitación y luego asisten cuatro o cinco días a una empresa para la realización de sus prácticas con la guía de un Monitor empresarial. Éste último es un trabajador calificado que se desempeña en la empresa y que ha sido seleccionado por el dominio que posee en la ocupación, por las cualidades especiales de personalidad y que ha sido capacitado especialmente para formar aprendices en su ocupación, en coordinación con el centro de formación profesional.

El INSAFORP está a cargo de la coordinación del proceso y tiene a su cargo la delimitación de los planes y programas de formación desarrollados en el centro y las empresas.

Uno de los aspectos destacables de esta modalidad es que se basa en la retroalimentación los dos ámbitos de aprendizaje. En este sentido, cuando el joven comienza la práctica laboral el centro de formación busca darle apoyo a los Monitores de las empresas y detectar dificultades y avances en el desarrollo del plan práctico y plan de recorrido del aprendiz.

También es parte de los roles del centro de formación evaluar actitudes del aprendiz en cuanto a: asistencia, puntualidad, responsabilidad, iniciativa, creatividad, relaciones interpersonales, aplicación de normas de seguridad, etc.

3. Conclusiones

En la búsqueda de una formación integral se pretende innovar en los programas de educación, formación y capacitación para evitar que los sectores pobres vayan transitando los diferentes puntos neurálgicos que condicionan la reproducción de la pobreza, en un proceso de identificaciones y socializaciones propias del ingreso acelerado y precoz al mercado precario e informal.

Estas innovaciones de la educación y la formación profesionales enmarcan en la trascendencia de la interrelación educación-trabajo para las políticas públicas y para el desarrollo económico, con énfasis en la equidad y la productividad, contando con un apoyo destacado del ámbito internacional.

De este modo, la separación entre educación formal y no formal, entre educación regular y formación profesional, se diluye. La formación profesional y la educación generan espacios de intercambio de intereses diversos, objeto de negociación.

De lo que se trata, en definitiva, es de lograr una discriminación positiva. Pero no dependiendo del pleno empleo sino de la empleabilidad. Las IFP y la tercera generación de programas han incorporado este último eje como pilar de sus iniciativas formativas. Estas últimas no se basan en una capacitación corta cuya finalidad sea solamente la inserción laboral inmediata sino que se busca una formación más integral que permita al joven adaptarse a nuevos contextos y situaciones.

No obstante, dado el contexto socioeconómico actual algunas áreas sobre las que investigar para el diseño de políticas de formación dirigidas a los jóvenes tienen que ver con:

- El fortalecimiento institucional.
- La flexibilidad a lograr por los programas y por las instituciones ejecutoras intentando convertir los talleres y laboratorios en símiles de organizaciones productivas.
- La articulación entre la educación formal y la capacitación con interacción entre los ámbitos responsables de la educación y aquellos encargados de la formación.
- La evaluación de las acciones como base de la retroalimentación seleccionando “las mejores acciones” en la adquisición de competencias imprescindibles para el empleo.
- Seguimiento y acompañamiento del joven hasta la inserción laboral.
- Intercambio de experiencias de las organizaciones de base en torno a lo que cada una “hace mejor” evitando la duplicidad y la confusión en las trayectorias metodológicas educativas y de formación.

Recuadro 13: Programa Primeiro Emprego

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) é um compromisso do Governo Federal com a sociedade brasileira para o combate à pobreza e à exclusão social, integrando as políticas públicas de emprego e renda a uma política de investimentos públicos e privados geradora de mais e melhores oportunidades.

O desemprego juvenil é um dos principais desafios enfrentados pelo Governo. Os jovens de 16 a 24 anos representam grande parte dos desempregados do país. O índice de desemprego entre os jovens nessa faixa etária é quase o dobro da taxa de desemprego em geral. Os homens e as mulheres jovens desempregados somam cerca de 3,5 milhões, ou 45% do total de 7,7 milhões de desempregados em todo o país.

O PNPE foi modificado por meio de um conjunto de medidas cujo objetivo é melhorar as condições de acesso ao mercado de trabalho. Foi aprovada a Lei 10.940/2004, promovendo alterações como o aumento do valor do incentivo pago às empresas que participam do PNPE, além de criar facilidades operacionais. Um novo sistema de informações, o Sigo, permite adesões ao programa também por meio das DRTs e dos Consórcios Sociais da Juventude, além dos postos do Sine.

Os Consórcios Sociais da Juventude, que foram implantados inicialmente como projetos-piloto em cinco estados e no Distrito Federal, estão sendo estendidos a todas as capitais do país e às principais regiões metropolitanas, para beneficiar mais 50 mil alunos.

Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do “Sistema S” são direcionados para a qualificação social e profissional do jovem no seu primeiro emprego. O cumprimento da Lei da Aprendizagem é um desafio perseguido pelo Ministério do Trabalho e Emprego por meio de campanhas de esclarecimento, criação de um Fórum da Aprendizagem e edição de Decreto que regulamenta a aplicação da Lei.

No projeto Soldado Cidadão realizado com o Ministério da Defesa, Fundação Cultural do Exército e “Sistema S”, são capacitados 30 mil soldados por ano. Jovens que prestam o Serviço Militar Obrigatório são preparados para encontrar uma ocupação ao deixarem as Forças Armadas.

Parcerias também com o Ministério da Cultura, nos Pontos de Cultura, e com o da Educação, no Escola Aberta, com o Desenvolvimento Agrário, nos Consórcios Rurais, possibilitam integrar as ações do Governo Federal voltadas para a juventude.

Ajudamos a montar a Rede Mundial de Emprego para a Juventude no Brasil ligada a Youth Employment Network (YEN), que foi construída pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) com o objetivo de criar soluções de trabalho decente para os jovens nos países em desenvolvimento.

Convênios com entidades empresariais e grandes empresas foram fechados para assegurar aproximadamente 50 mil vagas em dois anos para o público do Programa Primeiro Emprego, tanto na linha de subvenção econômica como na de responsabilidade social.

O Governo espera que os diversos setores da sociedade, especialmente o empresariado, abracem a causa do emprego juvenil, aderindo ao PNPE. Esse investimento resultará na transformação da realidade sócio-econômica de nosso País.

Fuente: Declaraciones Ministro Ricardo Berzoini . <http://www.mte.gov.br>

El desafío principal de los programas fue su ajuste a la demanda para evitar caer en la “crónica enfermedad de la sobreoferta”. Como la demanda del mercado es muy escasa en épocas de recesión y absorbe sólo a los más calificados, la formación juvenil se tensiona entre la demanda del mercado y la demanda social de los jóvenes que buscan que el programa les provea de una ocupación.

El contexto socioeconómico define la trayectoria; si la crisis es larga, brindar capacitación para que los jóvenes no estén inactivos no es una buena solución porque la capacitación es más cara que la educación académica, no ofrece inserción laboral y se desprestigia. En recesión, es más sensato persistir en la buena calidad y la buena focalización de los programas orientados por la demanda, en tanto la mayoría de los jóvenes continúa en la educación formal.

3.1 Las conclusiones de las evaluaciones institucionales a los programas focalizados

Frente a la caída del modelo MIFP y el MF, otra de las lecciones aprendidas es que los programas del MF tienen buena focalización pero admiten críticas sobre su calidad, mientras los programas de las IFP tienden a tener una mejor calidad pero más débil focalización. El intercambio de experiencias sería de enriquecimiento mutuo.

En este sentido, se constata la necesidad de respuestas específicas, tales como:

- Programas para mejorar la asistencia y los logros escolares de los jóvenes (retirando del mercado de trabajo a los que requieran mejorar su preparación).
- Sistemas de formación profesional más eficientes y eficaces.
- Programas especiales de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos (ampliando y fortaleciendo las respuestas que se han ido brindando al respecto).
- Servicios eficaces y modernos de empleo (que acerquen la oferta y la demanda).
- Apoyo a iniciativas locales de empleo (potenciando el mejor conocimiento de los problemas particulares y las mayores facilidades para concertar acciones a ese nivel).

3.2 La importancia de la Institucionalidad en las intervenciones

Las transformaciones institucionales en el campo de la formación profesional en América Latina y el Caribe han estado marcadas por el doble carácter de estar simultáneamente vinculadas a objetivos de tipo económico y de tipo social. Desde su origen, la formación profesional fue un instrumento que contribuyó tanto al desarrollo productivo como a promover la integración y cohesión de las sociedades.

En el pasado, las políticas sociales de formación profesional se apoyaron fundamentalmente en las IFP. La experiencia acumulada por éstas en la atención a los sectores en desventaja, más el mandato recibido desde los gobiernos, hicieron posible que se constituyesen en los primeros organismos públicos sectoriales a ser convocados para la promoción de las políticas sociales formuladas para lograr la equidad y superar la pobreza a través de un esfuerzo educativo.

El surgimiento del MF se corresponde con cambios en las concepciones acerca del papel del Estado, reservándole a éste un papel coordinador de instrumentos focalizados en poblaciones o sectores específicos. Otro factor que auspició el advenimiento del MF fue el crecimiento del problema, como consecuencia del bajo aumento de la demanda agregada del empleo, la incorporación de grandes grupos de individuos a la población económicamente activa: teniendo como resultado el incremento del problema que requirió de recursos adicionales en el intento de discriminación positiva.

A lo anterior contribuyeron también, fenómenos tales como el crecimiento del sector informal, las secuelas sociales de las políticas de ajuste económico, y la aparición del desempleo abierto de larga duración. Son cambios muy vertiginosos que resultan en una problemática más compleja, la institucionalidad terminó revelando carencias, tanto en términos de cobertura como de flexibilidad y pertinencia de su oferta formativa.

Por contraposición a las políticas clásicas, el MF se caracterizó por la preferencia por proyectos y programas focalizados en lugar de las pretensiones universalistas. La función ejecutora fue confiada fundamentalmente a la oferta privada y no gubernamental, que se desarrolla en buena medida en base a este mismo estímulo.

Además, se adoptaron criterios de orientación por la demanda y se instaló una cultura de la evaluación de las acciones formativas. Los Ministerios de Trabajo asumieron un papel preponderante en el diseño, implementación y gestión de las políticas. En algunos países, la mutación institucional fue prácticamente total, mientras que en otros se asiste a una convivencia de la antigua y la nueva institucionalidad. Las IFP que lograron adaptarse lo hicieron gracias a profundos procesos de transformación institucional guiados por imperativos económicos, productivos y tecnológicos, pero también sociales.

La aplicación del MF como política social en la formación profesional, permite hoy realizar un balance que contiene aspectos positivos pero también carencias de importancia.

Se describen a continuación algunos de los elementos que hacen a este balance:

- a) De una parte, las políticas sociales basadas en el MF han permitido expandir la oferta. Han instalado una cultura de la evaluación que se ocupa más de los logros en materia de salidas ocupacionales que de las estadísticas de acciones realizadas.
- b) De otra parte, la institucionalidad creada en torno a los Ministerios de Trabajo se ha revelado frágil. Existe poca capacidad para invertir a mediano y largo plazo en investigación y desarrollo curricular, materiales y recursos didácticos, articulación entre formación y tecnología, formación de formadores, etc. La ejecución de acciones formativas se apoya en un universo de agentes que posee tendencia a la fragmentación y la dispersión, sin capacidad de actuar estratégicamente y con dificultades para la acumulación de conocimientos. Ante el desafío de construir sistemas de formación que posibiliten a todas las personas una formación permanente, no ha sido posible conciliar el carácter inmediateista de muchas acciones con itinerarios formativos de más larga duración.
- c) Los programas de capacitación y empleo de jóvenes del MF que han sido desarrollados a partir de los Ministerios de Trabajo, en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo, muchas veces han tenido poca participación de las IFP y de las organizaciones de jóvenes.
- d) Las mayores oportunidades surgen necesariamente de la búsqueda de complementación de esfuerzos, recursos y conocimientos, entre espacios institucionales y actores diversos. La experiencia en este sentido no es abundante.

e) Lo que ha sido difícil de concretar en el plano de las políticas generales, encuentra sin embargo espacio para manifestarse a nivel de diversas experiencias concretas: IFP que adoptan nuevos criterios metodológicos y una propuesta curricular más flexible para atender a los sectores de pobreza; espacios de gestión tripartita de la formación, administrando programas dirigidos a jóvenes, mujeres, microempresas y trabajadores rurales; e institucionalidades emergentes y aún débiles, pero que constituyen un espacio de aprendizaje en común para actores con tradiciones, puntos de vista e intereses diversos.

f) El vínculo manifiesto de la formación con los sistemas de relaciones laborales revela que ella se ha transformado en objeto de negociación y concertación. Tanto por el peso que adquiere el factor conocimiento dentro de los procesos productivos, como por su relación con temas tales como empleo, salario, productividad, legislación del trabajo, calidad, seguridad e higiene, etc. Que esta situación motive un interés y participación más activos que en el pasado de parte de empresarios y trabajadores no puede resultar extraño. Pero dicho involucramiento está posibilitado en gran medida por la capacidad de organización y representación de los intereses que estos actores tienen.

g) La atención a los grupos en situación de pobreza pasa, entonces, por estrategias que contemplen algo más que la simple oferta de cursos, por bien diseñados y promocionados que ellos estén. Para que estas estrategias puedan aspirar a un éxito y sustentabilidad razonables, deben posibilitar también la transformación de estos grupos en actores con capacidad de organización, de representar y defender sus intereses; en definitiva, transformarse en protagonistas y responsables de su propio desarrollo.

h) Un desafío de gran envergadura en América Latina es que las políticas de formación no se constituyan en factores adicionales de segmentación, mediante mecanismos diferenciales o inequitativos de acceso al conocimiento. Superar este reto pasa necesariamente por una articulación institucional y un acercamiento a la complementación entre los diversos enfoques de políticas de formación. Al margen de que existan acciones inmediatas para situaciones urgentes, los sectores en condición de pobreza merecen tener caminos que les permitan acceder a una formación moderna.

i) Se comprueba que en muchos casos existe una falta de perdurabilidad, continuidad y sustentabilidad de los programas y proyectos de formación y empleo de jóvenes.

A medida que analizamos el MF de capacitación para el empleo se fortalece la necesidad de la existencia de una institucionalidad pública que asegure el cumplimiento de la cobertura para las juventudes más desfavorecidas y vulnerables, guiada por principios de equidad social

Si bien las IFP fueron objeto de críticas en un principio, los programas que se han implementado y analizado en este documento permiten observar la importancia de contar con una estructurada y potente institucionalidad cuando se debe asegurar una formación de calidad a una gran cantidad de jóvenes.

Debe anotarse que esto se logra gracias a la gran acumulación de experiencias que puede ser volcada en estos casos y a la continuidad en la acción de las IFP en el tiempo, elementos que no pueden ser visualizados con claridad en el MF debido a la poca duración de los programas.

A partir de la diversidad implementada, es que los programas “Focalizados” tienen buena focalización pero calidad insuficiente.

Tal como señala Saavedra¹⁴, el desafío se profundiza, ante la gran heterogeneidad y dispersión de calidades en la formación, que lleva a que muchas inversiones en capacitación no sean rentables, sin que se garanticen estándares mínimos de calidad. Más adelante, y refiriéndose a Perú, estos autores señalan el hecho preocupante del crecimiento de la oferta y que ha estado influenciada por el incremento de la cohorte de jóvenes, que egresan del sistema educativo primario y secundario, que no pueden costearse niveles terciarios y que, por tanto, demandan servicios de formación para el trabajo. Se preguntan si Projovent/Perú podría mantener los impactos positivos si el programa se masifica, y más aún cuando de modo conjunto, se instala una época de recesión. Como el Programa mantuvo una escala pequeña, el involucramiento de los encargados de supervisión y monitoreo fue muy alto, exigiendo el cumplimiento de las normas del programa. Este punto fuerte: el cumplimiento de las normas de calidad posiblemente se perdería con un Projovent grande y masificado.

Durante la vida del *Proyecto Joven de Argentina* se registró una alta creación y destrucción de ECAS.

La gran cantidad de nuevos emprendedores, sin mayor experiencia en la atención a la población objetivo, que se apoderaron de una porción muy significativa del mercado (superior a las $\frac{3}{4}$ partes), muestra claramente la iniciativa y el éxito del sector privado para desarrollar cualquier tipo de actividad redituable, y ponerlo en funcionamiento “de un día para el otro”, en este caso vendiendo cursos a las empresas, contratando a quienes puedan dictarlo y alquilando los espacios requeridos en empresas o escuelas. Sin embargo, el aprendizaje organizativo no puede desarrollarse en este tipo de unidades efímeras, o demasiado pequeñas, ni aun en las instituciones de tamaño reducido. Tampoco se transmiten estímulos para aprender cuando la organización que debe hacerlo no tiene perspectivas de largo plazo. Gallart (1999) sostiene que es importante la continuidad de las ECAS para que puedan aprender en el proceso de incorporar innovaciones institucionales; señala el ejemplo de Chile que para un número aproximado de jóvenes capacitados adjudicó cursos a alrededor de 300 ECAS, mientras que en Argentina casi se quintuplicaron los adjudicatarios.¹⁵

La formación de buena calidad es un disparador y facilitador de las bases de la educación: en el taller se pueden adquirir destrezas y habilidades de lectoescritura y matemáticas. La formación puede constituirse en transferencia de tecnología. Y aquí aparece nuevamente el tema de los costos, de la relación costo-beneficio y costo-eficiencia, en períodos de recesión y sin demanda de trabajo.

¹⁴ Ñopo, Hugo y Jaime Saavedra (2003). Evaluación del impacto de mediano plazo de PROJoven. Resultados de las Mediciones realizadas a los seis, doce y dieciocho meses de culminado el Programa. Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.

¹⁵ Gallart, María A. (1999), “El Proyecto Joven Argentino. Reflexiones a partir de una investigación comparativa regional sobre programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza”. Buenos Aires, CENEP (mimeo).

3.3 Algunas apreciaciones sobre los modelos de intervención

La exclusión y vulnerabilidad laboral de los jóvenes (altos niveles de desempleo, deserción escolar, grupos con baja calificación, etc.) junto a las exigencias de competitividad y productividad, así como la rapidez de los cambios tecnológicos, plantean un serio esfuerzo en la formación para este colectivo.

La sustentabilidad política de inclusión social se basa necesariamente en jóvenes capaces de vincularse eficaz y eficientemente al sistema productivo.

De los distintos diagnósticos surge un relativo consenso en las siguientes premisas: el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación básica, la promoción de la capacitación en la empresa, la diversificación de la oferta de capacitación laboral con énfasis en nuevos actores de naturaleza privada (empresas, ONG), y la revisión profunda de los aparatos de capacitación laboral (la educación media técnica y las instituciones de formación profesional), orientación desde la demanda en una estrecha vinculación con los sectores productivos (empresarios y trabajadores) en todas las fases de su proceso de desarrollo.

Igualmente, se insiste en que la capacitación laboral encuentra su mejor potencialidad cuando está estrechamente ligada a procesos de movilización comunitaria para el desarrollo económico local.

El MF puso en evidencia el dilema de la calidad versus cantidad en los programas de formación. Los cursos de corta duración permiten el acceso a una capacitación elemental que apenas permiten inserciones laborales frágiles sin proporcionar las herramientas necesarias para verdaderas trayectorias de empleabilidad.

Hacer de la calidad de la formación un elemento constitutivo de los programas se vuelve imperativo en el contexto actual. En este sentido, desde finales de los noventa las IFP han venido incorporando y certificando la gestión de la calidad en la formación profesional. Esto se justifica plenamente ya que la capacidad de acumular conocimientos, capacidades educativas, metodologías de diseño y formación, y los procesos de enseñanza- aprendizaje es un producto del *know-how* propio con que cuentan las IFP (Vargas, 2003:14) y cuya amplísima acumulación resulta un aspecto diferenciador respecto a otros actores vinculados a la formación. La calidad es un elemento de interés tanto para quienes desean capacitarse, para los empresarios que desean invertir en capacitación, así como para quienes aportan fondos.

El énfasis en la calidad puesto por las IPF en los últimos años se fundamenta en el objetivo de acompañar la gestión de calidad conforme a la dinámica de las empresas así como para garantizar que se atiendan las necesidades de sus usuarios. Esto ha repercutido en una mayor evaluación de resultados como garantía de una correcta aplicación de recursos y de una actualización constante de los servicios de formación (Vargas, 2003). En esta línea se vienen adoptando en la Región (por ejemplo en Argentina y Chile.) versiones de la ISO 9000 para la educación que se aplicarán a organismos ejecutores de capacitación

3.4 ¿Es posible un nuevo modelo?: MF y MIFP Dos modelos que se complementan e interactúan

Todo lo anterior supone necesariamente la interacción de dos modelos: “Modelo Focalizado” (MF) y MIFP (Modelo Instituciones de Formación Profesional. Ninguno de los dos logró desarrollar eficientemente todas las premisas ya mencionadas.

Es cierto que el MF cuestionó al anterior, pero presenta fuertes carencias que deben ser revisadas, por lo pronto es de corta vida, a simple vista parece actuar como una moda de programas que se desarrolla en distintos países, ligado a situaciones concretas pero sin lograr sustituir el formato institucional anterior de formación profesional, máxime si se considera que en algunos países se planteó como uno de los resultados esperados del programa un nuevo sistema de formación profesional y se estuvo muy lejos de alcanzar dicho objetivo.

Llegados a este punto, da la sensación que los dos modelos mencionados en primer lugar se complementan, cooperan y tienen mucho que aprender mutuamente, conformando la base en la búsqueda de nuevos sistemas nacionales de formación para el trabajo.

La descentralización en este contexto facilita cambios en el perfil de la sociedad civil,

Uno de los puntos de mayor discusión es el papel y funciones de las IFP. Existe un debate sobre cómo se deben adaptar a las nuevas circunstancias: desde modelos mixtos en los que cumplen funciones de creación de políticas y/o ejecución de la formación misma, hasta creación de nueva institucionalidad. Subyace aquí también la idea de una visión integradora con todos los actores: IFP, ONG, organizaciones comunitarias, capacitación en la empresa, oferentes privados de capacitación, centros de investigación y desarrollo tecnológico, educación media técnica, educación superior, etc.

El “Modelo Focalizado” (MF) en programas de capacitación para jóvenes ha contribuido al debate de la necesidad de reformar o no los sistemas de formación para el trabajo centrado en cómo mantener el acceso de todos a oportunidades de formación. Este debate ha incluido como temas centrales, los siguientes:

- El dilema entre priorizar la formación general o la específica.
- Formación desde la oferta o desde la demanda.
- La adecuación de un mercado de instituciones de formación compitiendo libremente.

De la interacción, apoyo y complemento de ambos modelos, surgen las siguientes conclusiones:

- Lo público no se debe entender solamente como lo estatal ni lo privado.

- El Estado debe garantizar la financiación de aquellas funciones de la formación que por su carácter de bien público no pueden ser asumidas por el sector privado.
- La regulación de una oferta descentralizada y diversificada requiere de sólidas y legítimas estructuras institucionales, cuya base se encuentra en las instituciones de formación profesional, reformuladas y actualizadas.

3.5 Competencias o competencia a “secas”

La exigencia del mercado de trabajo se orienta hacia un adulto polivalente y funcional a las nuevas estructuras del mercado. La mirada abarcadora del mercado en relación con las “competencias laborales” identifica la necesidad de formar para un empleo asalariado, para uno no asalariado (por cuenta propia, independiente, tercerizado), para el desempleo (aprender a buscar empleo o a generar su salario), para cambios entre empresas, o de un trabajo a otro. Se busca un trabajador competente dueño de competencias para el trabajo y la ciudadanía.

Los cambios orientados a exigir mayores esfuerzos individuales para lograr la inserción laboral, modifican las competencias personales, incluyendo: autoestima, identificación y resolución de problemas, responsabilidad ante el trabajo, alto nivel de abstracción y de anticipación, eficiencia, aprendizaje permanente, proyectos a largo plazo, disposición al cambio, trabajo en equipo, creatividad interactiva para moverse en las tecnologías de información y comunicación (TIC). Su adquisición estaría favorecida por las llamadas competencias “básicas”: comprensión de la lectoescritura, aplicación de las matemáticas a problemas concretos, formulación de modelos lógico analíticos. La sola enunciación de las competencias resulta removedora por el reto que le imponen a las políticas y a las instituciones educativo/formativas.

La situación se complejiza más por la incorporación de nuevas competencias: el manejo fluido de las TIC, manejo requerido para el empleo de calidad, consolida la inequidad por su acceso discriminado. El cambio y el perfeccionamiento constantes de las TIC sumerge a los jóvenes en un mundo de autoexigencia y competitividad con una puesta al día permanente y recambio constante de los recursos tecnológicos, en el paradigma de la “educación de por vida”.

Quizás una buena forma de enfrentar este desafío sea a través de la combinación entre la base tecnológica desarrolladas por las IFP aplicada con el nuevo enfoque integral de la nueva generación de programas.

3.6 Formación para el empleo o la ciudadanía

El objetivo de los programas del MF de formación para jóvenes implementados en la región, se centró en la inserción laboral, a pesar de que la noción más actualizada de formación incluye un aporte “educativo” en conocimientos y valores que trascienden la aplicabilidad al trabajo, y facilitan el ejercicio pleno de la ciudadanía.

El debate actual en torno a los programas de formación de jóvenes busca clarificar si son necesarios para el empleo o para la ciudadanía. El interrogante quedaría planteado en ¿inserción laboral o inserción social?

Es necesario optar por incrementar el rol ciudadano, pues la inserción laboral no lleva necesaria y directamente a la inserción social cuando se trabaja con colectivos de pobreza estructural y fuertemente excluidos.

Los programas debieran estimular la participación con espacios de socialización que propicien el rol ciudadano, el diálogo social y la concertación entre todos los actores de la sociedad.

Las evaluaciones como aporte para el rediseño y aprendizaje de los programas dejan un panorama de las áreas que debieran ser priorizadas en las nuevas experiencias de capacitación laboral para jóvenes:

- Cambios de actitudes y capacidades que denoten la adquisición de una cultura de trabajo.
- El retorno a los estudios formales.
- Componentes sicosociales (características actitudinales y comportamentales), entre otras se podrían medir: autoestima, creatividad, elaboración de proyectos, inserción social, ámbitos de los procesos de socialización (la familia, la calle, los pares, las instituciones, otras), participación activa en grupos sociales, artísticos, religiosos, deportivos, barriales, culturales, incremento de los espacios sociales, creación de nuevas redes sociales (con otros jóvenes, con instituciones, servicios, lugares de trabajo).
- La variable “bienestar” (integrando: empleo, inserción laboral, satisfacción laboral, tipo de trabajo, ingresos y rol ciudadano), que aporta una visión más abarcadora del fenómeno apoyando un entendimiento y una retroalimentación de mejor calidad.

Los procesos de formación para el trabajo de jóvenes vulnerables deben responder a desafíos múltiples, que no se agotan en la obtención de un puesto de trabajo o un empleo. Comprometen también aspectos de formación general que les aseguren una inserción social más amplia de la cual dependen sus posibilidades de ejercer sus derechos ciudadanos y de contribuir al desarrollo cultural de la sociedad a la que pertenecen.

Anexo Direcciones de Sitios Web de Instituciones de Formación Profesional que desarrollan programas focalizados en jóvenes ¹⁶:

Brasil

Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)

<http://www.senai.br>
[Direcciones regionales](#)

Servicio Nacional de Aprendizaje en Transporte (SENAT)

http://www.cnt.org.br/sest_senat/capa.htm

Colombia

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

<http://www.sena.edu.co>

Sena Medellín: <http://www.senamed.edu.co>

Sena Boyacá: <http://www.senaboy.edu.co>

Sena Cauca: <http://www.senacauca.edu.co>

Costa Rica

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

<http://www.ina.ac.cr>

Chile

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)

<http://www.sence.cl>

El Salvador

¹⁶ Se especifican aquí solamente las direcciones de aquellas IFP que participan en la ejecución de programas mencionados en el texto. Para una referencia general ver:

<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/links/ifp/index.htm>

Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)

<http://www.insaforp.org.sv/>

Perú

Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)

<http://www.senati.edu.pe>

Bibliografía

ABDALA, Ernesto. Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: Capacitación laboral de jóvenes*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 150, set.-dic. 2002.

ABDALA, Ernesto. *Jóvenes, educación y empleo en América Latina. Papeles de Población*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). n.33, 2002. <http://papelesdepoblación.uaemex.mx/rev33/pdf/Abdala33.pdf>

ARO, Pekka. Empleo y formación de jóvenes. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: Trabajo decente y formación profesional*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n.151, 2002.

CASTRO, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) *Poniendo las cosas en claro: una síntesis*. En: Castro, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.

CASTRO, Claudio de Moura; VERDISCO, Aimée. *Formación de jóvenes desempleados en América Latina*. En: Castro, Claudio de Moura; Schaack, K.; Tipplet, R. (Eds.) *Formación profesional en el cambio de siglo*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, Santiago de Chile, marzo 2004.

CEPAL, *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile, octubre 2004.

CEPAL, *Juventud e inclusión social en Iberoamérica*. Santiago de Chile, noviembre 2003.

DEVIA, Sergio. *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000)*. Aporte de continuidad a los Seminarios Virtuales "Juventud y Formación para la Empleabilidad" y "Evaluación de Impacto de los Programas para Jóvenes". Montevideo, Cinterfor/OIT; INJUVE/MTAS, Octubre-diciembre 2002.

DIEZ DE MEDINA, R: *Jóvenes y empleo en los noventa*. (Montevideo, OIT-CINTERFOR, 2001).

FAWCETT, C: *La juventud latinoamericana en transición*. Un documento sobre el desempleo en la juventud. (Ciudad de Panamá, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2001).

GALLART, María Antonia. Tendencias y desafíos en la interacción entre la educación y el trabajo. En: De Ibarrola, María. (Coord.) *Desarrollo local y formación: hacia una*

mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo. Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.

INA, *Información General Oferta Curricular INA 2005*, San José, Costa Rica, Febrero 2004.

JACINTO, Claudia coord.: *¿Educar para que trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires, ed. RedEtis (IIPE-IDES), MTCyT, MTEySS, La Crujía. 2004.

KYLOH, Robert. “El dilema de la juventud necesitada: prioridades y políticas para la acción internacional”, en *Afrontar el desempleo juvenil: estrategias para empleos decentes*. OIT. Educación Obrera 2004/3, N°136, 2004.

OIT. *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*. Documento informativo, reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir. Ginebra, octubre 2004.

OIT. *Panorama laboral 2003*. Lima, 2003.

OIT. *Superar la pobreza mediante el trabajo: Memoria del Director General*. Ginebra, 2003.

OIT. Centro Internacional de Formación. Material bibliográfico del Curso de especialización en desarrollo local DELNET. Turín, 2003/2004.

RAMÍREZ, Jaime. *Los programas de capacitación laboral del modelo Chile Joven en América Latina: una agenda para el seguimiento*. Montevideo: Cinterfor/OIT, 1998.

RAMA, Germán. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. Sevilla, España, 1992.

Seminarios Virtuales sobre Juventud y Formación para la Empleabilidad: desarrollo de competencias laborales claves; Evaluación de Impacto de los Programas de Formación para Jóvenes. Montevideo, Cinterfor/OIT, octubre-diciembre 2002. Participaciones de: Casanova, F.; Geller, L.; González Alonso; Marhuenda, F.; Silveira, S.; Vargas, F. y Vegas. http://www.cinterfor.org.uy/jovenes/eventos/virt_1_y_2/concl-doc

SEN, Amartya. Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT. 2000.

SENA, Separata del Fondo Emprender, 2004, en:
<http://www.fondoemprender.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/separata.pdf>

SENAI/ DN, SENAI Relatório anual 2004, Brasilia, 2005.

TURNER, Bryan. *El cuerpo y la sociedad. Exploraciones en teoría social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

VARGAS ZUÑIGA, Fernando. *La gestión de la calidad en la formación profesional*. Montevideo: CINTERFOR, 2003.

VARGAS ZUÑIGA, Fernando. *Cuatro factores claves en la formación profesional y varias afirmaciones asociadas*, en *Innovaciones en formación Gestión, financiamiento, calidad e investigación Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional Número 147*, CINTERFOR, 1999.

Glosario

- BID. Banco Interamericano del Desarrollo.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CID. Colectivo Integral de Desarrollo
- CIDE. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación de Chile
- CINTERFOR. Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional
- ECA. Entidad de Capacitación (En algunos países se les denomina ECAP)
- EMT. Escuelas Medias Técnicas
- FIS. Fondos de Inversión Social
- FOSIS. Fondos de Inversión Social
- GTZ. Cooperación Técnica Alemana "Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit"
- IFP. Instituciones de Formación Profesional
- INA. Instituto Nacional de Aprendizaje
- INET. Instituto Nacional de Educación Técnica.
- INJU. Instituto Nacional de la Juventud
- INSAFORP. Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
- INTI. Instituto Nacional Tecnología Industrial.
- IPACE. Instituto de producción audiovisual para la capacitación de la micro y mediana empresa.
- IPAE. Instituto Peruano de Administración de Empresas.
- ITCR. Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- MDS. Ministerio de Desarrollo Social

- MF. Modelo Focalizado
- MIFP. Modelo Instituciones de Formación Profesional
- OIT. Organización Internacional para el Trabajo
- ONG. Organización No Gubernamental
- PHO. Programa de Habilitación Ocupacional.
- PIB. Producto Interno Bruto
- PIDB. Polígono Industrial Don Bosco
- PIPMO. Programa de Iniciación Profesional del Menor Ocupado.
- PNDDT. Programa Nacional de Desarrollo Turístico
- PMJH. Programa de Capacitación Laboral de las Mujeres Jefas de Hogar
- PREALC. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
- PROCAMM. Programa de Capacitación Multimedial
- PYMES. Pequeñas y Medianas Empresas
- SECAP. Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
- SENA. Servicio Nacional de Aprendizaje
- SENAI. Servicio Nacional de Aprendizaje para la Industria
- SENATI. Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
- SENCE. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- SERNAM. Servicio Nacional de la Mujer.
- UCC. Unidad Coordinadora Central
- UCP. Unidad Coordinadora del Programa