

LOS JÓVENES EN LATINOAMÉRICA. LA TRANSICIÓN ESCUELA-TRABAJO COMO OBJETO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Alejandro Vera**

*Remi Castioni ***

Resumo

Este texto traz uma reflexão sobre a história da formação para o trabalho na América Latina, as tendências recentes e a proliferação de iniciativas voltadas para os jovens, com interesse especial no caso do Brasil. Conclui-se ser necessário buscar uma integração dessas ações, que permita as conexões necessárias para capacitar os jovens a estenderem pontes entre o período dedicado a seu treinamento e sua entrada no mercado de trabalho.

Palavras-chave: Jovens; Formação; Políticas públicas; Mercado de trabalho.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los jóvenes y su relación con el mundo del trabajo han sido objeto de preocupación de las políticas públicas en los países de América Latina. En este contexto, se han desarrollado diversos programas específicos destinados a la población juvenil con el objetivo de mejorar la transición de la escuela al mercado laboral.

Estos programas han surgido en el marco de profundas transformaciones económicas en los países de la región, donde los procesos de integración económica y apertura comercial provocaron modificaciones estructurales en sus sistemas productivos. Los cambios afectaron particularmente al mercado de trabajo, donde se destacaron dos fenómenos: la emergencia de un sostenido desempleo estructural y la expansión de la economía informal. Ambos fenómenos tuvieron además una incidencia mayor en la población joven.

El nuevo escenario económico y las tendencias del mercado laboral reanimaron el debate acerca de las políticas y estrategias

vigentes en la formación para el trabajo. En este proceso el propio paradigma de la formación fue revisado, nuevos actores institucionales ingresaron al campo de la formación, se diseñaron programas específicos para atender las problemáticas recientes y se revisaron los mecanismos de financiamiento y provisión de la oferta de formación.

El objetivo de este artículo es analizar las tendencias recientes en el ámbito de la formación para el trabajo en América Latina, con particular énfasis en aquella dirigida a los jóvenes. Asimismo, será desarrollado de manera particular el caso de Brasil¹.

La inserción laboral de los jóvenes en América Latina: más educados y con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo

Las tendencias recientes en el mundo del trabajo y la evolución de los sistemas educativos y de formación profesional han colocado a los jóvenes latinoamericanos frente a una compleja paradoja: aún cuando los niveles educativos alcanzados son mayores a los de generaciones anteriores, tanto en años de escolaridad formal como en la diversidad de trayectos formativos, los jóvenes encuentran hoy serias dificultades para lograr una inserción laboral y social plena (IBARROLA, 2004; CEPAL/OIJ, 2004)².

En las últimas décadas, los sistemas educativos y de formación profesional han tenido una expansión significativa en la región³. En relación a la educación formal, la cobertura en el nivel primario es prácticamente universal, y en la educación secundaria, aún cuando falta incluir un gran número de jóvenes, la cobertura alcanzada es igualmente importante. En América del Sur las tasas de crecimiento de la educación secundaria durante la década

* *Licenciado en Economía. Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Actualmente es Coordinador del Programa de Educación de Fundación CIPPEC – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – y consultor de La Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de La Educación Argentina de la Presidencia de la Nación. Fue consultor del Ministerio de Educación de la Nación. E-mail: avera@cippec.org*

** *Licenciado en Economía. Doctor en Educación, Universidad de Campinas-Unicamp. Actualmente es profesor de la Facultad de Educación de Brasilia (UnB) en el Departamento de Planeamiento y Administración. E-mail: remi@umb.br*

de 1990 han sido las mayores del mundo, duplicándose entre 1990 y 2002 la cantidad de alumnos en este nivel educativo. Tal crecimiento ha provocado que la tasa bruta de matrícula crezca de 53% en el año 1990 (21 millones de alumnos) a 97% en el año 2002 (43 millones de alumnos)⁴.

La educación superior o postsecundaria también ha tenido en las últimas décadas un aumento notorio en su matrícula, aunque los problemas de acceso y pertinencia son aún significativos. Entre 1991 y 2004 en América Latina y el Caribe la matrícula de este nivel creció al 5% anual, superando el crecimiento de la población de la franja de edad correspondiente, por lo cual la cobertura aumentó de 17% en 1991 (tasa bruta de matrícula) a 28% en 2004⁵.

Por otra parte, el crecimiento no sólo ha sido cuantitativo, los sistemas educativos en los países de la región también han ganado en diversidad, generando una amplia oferta. En relación con los programas vocacionales, se ha difundido en la mayoría de los países una rama técnica de la educación media con fuerte presencia en los sistemas educativos. De igual manera, en la educación superior es incipiente el desarrollo de carreras técnicas y tecnológicas, incrementando los niveles de formación (UIS/UNESCO, 2007)⁶.

Por su parte, los sistemas de formación profesional también han crecido en oferta y diversidad, y en este caso el fenómeno ha sido la aparición de nuevos actores en el mercado de la formación, como las empresas, las organizaciones patronales y de trabajadores o las organizaciones sociales. Todos conforman un complejo mapa de formación donde conviven las diversas ofertas, con distintos grados de institucionalidad y logrando diferentes niveles de articulación y coordinación.

La contracara de esta notable expansión educativa es quizás la presencia de profundas desigualdades. La educación apunta la trayectoria laboral de los jóvenes pero no todos los jóvenes tienen igual acceso a la educación. Los años de escolaridad alcanzados difieren según el estrato social de pertenencia, las

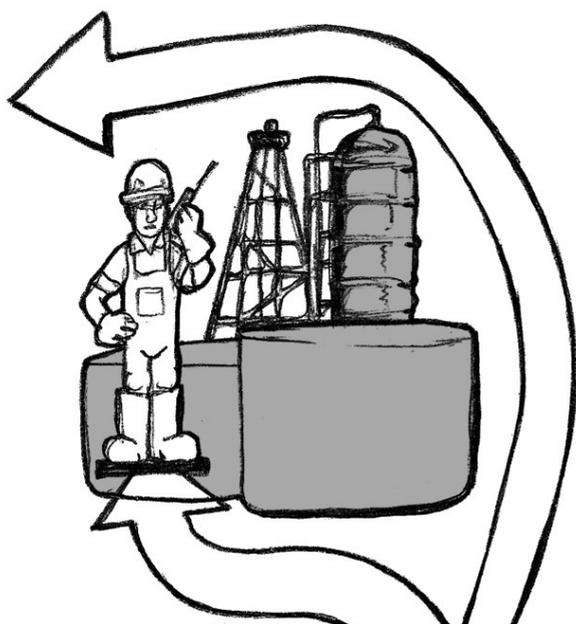
tendencias crecientes de la escolaridad esconden profundas iniquidades en el acceso y terminalidad de los distintos niveles educativos. En 2005, el 71% de los jóvenes de 20 a 24 años de América Latina había concluido al menos el primer ciclo de la educación secundaria (habían alcanzado 9 años de escolaridad), pero este indicador era de 42% para los jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingreso y 92% para los del quinto quintil. De igual manera, el porcentaje de jóvenes que habían completado la educación secundaria era 21% en el primer quintil y 80% en el quinto (CEPAL, 2007)⁷.

En el nivel superior las desigualdades se intensifican, ya que los jóvenes pertenecientes a hogares de menores ingresos difícilmente acceden a este nivel educativo. En 2006 sólo el 5,3% de los jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingreso accedía a cursos de educación postsecundaria, cuando entre los jóvenes del quintil de mayores ingresos lo hacía el 44,9% (CEPAL/OIJ, 2008)⁸. La educación universitaria mantiene su *status* elitista, apesar de los esfuerzos que realizan los gobiernos nacionales en propiciar el acceso a los jóvenes de menores recursos.

En paralelo al crecimiento señalado en la oferta educativa, las tendencias demográficas y los cambios en el mercado de trabajo también han tenido expresiones particulares para la población juvenil. América Latina y el Caribe cuentan hoy con la mayor proporción de jóvenes de su historia: son 106 millones las personas entre 15 y 24 años de edad⁹. La población joven, a diferencia de los adultos, presenta relaciones más complejas con el mercado laboral. Mientras tres situaciones alcanzan para clasificar la relación de los adultos con el empleo: ocupado, desempleado e inactivo; los jóvenes suman a estas clasificaciones la dimensión educativa, ya que aún se encuentran en la etapa de formación inicial, multiplicando así las clasificaciones que delimitan los colectivos sociales dentro del amplio universo de la población juvenil.

Tres situaciones revisten particular interés. La primera corresponde al grupo de jóvenes con dificultades de inserción laboral, aquellos que se encuentran en la categoría de desempleados. La segunda se refiere a los jóvenes que no estudian ni trabajan. El tercer grupo lo conforman los jóvenes que se insertan al mundo del trabajo en forma precaria, generalmente en el sector informal. Estas situaciones conforman los grupos “críticos” en las nuevas dinámicas sociales.

De los 106 millones de jóvenes que residen en América Latina y el Caribe, 48 millones se encontraban trabajando en 2005 (el 45%), aunque 31 millones lo hacían en empleos precarios (29%). Por su parte, el grupo de los desocupados alcanzaba los 10 millones, completando así el 55% de la población juvenil que se considera económicamente activa. De los restantes 48 millones, dos de cada tres se encontraban estudiando, dejando un preocupante grupo de 16 millones de jóvenes que no estudian ni buscan trabajo, que representan el 15% del total. En síntesis, si se tienen en cuenta los jóvenes con trabajos precarios, los desocupados y el grupo que no estudia ni busca trabajo, se concluye que el 54% de los jóvenes de la región enfrentan algún problema para su inserción laboral y social, esto es, 57 millones de jóvenes (OIT, 2007)¹⁰.



La inserción laboral en un trabajo precario es particularmente grave, ya que la forma en que los jóvenes se insertan en los primeros empleos influye en sus futuras trayectorias laborales. En muchos casos, esta experiencia inicial será también la primera formación laboral a la que estén expuestos, y así sean jóvenes que hayan completado la educación secundaria o realizado estudios técnicos, es en el trabajo donde se completa el proceso de formación. La inserción en empleos de baja calidad implica el ingreso a un círculo vicioso, donde una baja formación inicial es seguida por aprendizajes de mala calidad en empleos precarios, que les imposibilitan obtener los conocimientos o competencias para acceder a mejores oportunidades laborales y de formación.

Las trayectorias educativas y laborales se interrelacionan y se refuerzan, generando un aumento de las brechas iniciales entre los jóvenes. Es decir, las desigualdades en las trayectorias escolares luego se traducen en empleos diferentes e ingresos diferentes, perpetuando y muchas veces ampliando las desigualdades sociales de origen. Allí, las políticas de formación y empleo tienen un importante rol que cumplir. Hoy más que nunca es necesario trabajar para mejorar las ofertas educativas y el funcionamiento de los sistemas de formación, de manera que permitan a los jóvenes enfrentar en mejores condiciones el momento de su inserción laboral y social.

Ahora bien, existe un límite en lo que puede hacer la educación para solucionar los problemas del mercado laboral. El empleo también responde a otras lógicas: sociales, políticas y económicas. Claramente, los sistemas educativos y de formación no podrán resolver por sí solos los graves problemas de desigualdad que viven los países latinoamericanos. El único camino posible es mediante una adecuada integración de las políticas educativas con políticas generales de equidad y justicia social para todos los ámbitos del desarrollo¹¹ (IBARROLA, 2004)¹².

El desafío es complejo, no sólo por la magnitud de los problemas sino por la heterogeneidad de situaciones que es necesario enfrentar, ya que los diversos colectivos de jóvenes tienen dificultades y necesidades diferentes. Las políticas de trabajo y juventud implementadas no han logrado aún impactar de manera efectiva en tal magnitud y diversidad. Las propuestas han estado en general relacionadas con programas que trabajan con situaciones específicas, algunos con buenos resultados pero con alcance limitado (OIT, 2007)¹³. Cada vez más es necesario pensar las acciones en el marco de políticas de Estado, que aborden integralmente las necesidades de educación, trabajo e inserción social de los jóvenes¹⁴.

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

El escenario actual de la formación para el trabajo en los países de la región es producto de varias décadas de evolución, en las cuales se ha visto influido por diversas tendencias del mundo del trabajo, el desarrollo de los sistemas educativos y las innovaciones tecnológicas. En el camino transitado por las políticas de formación para el trabajo se identifican en la literatura

El escenario actual de la formación para el trabajo en los países de la región es producto de varias décadas de evolución, en las cuales se ha visto influido por diversas tendencias del mundo del trabajo, el desarrollo de los sistemas educativos y las innovaciones tecnológicas.

dos períodos donde las dinámicas mencionadas dieron forma a una particular organización político-institucional en el campo de la formación (CASANOVA, 1999; CINTERFOR/OIT, 1999 e IBARROLA, 1999)¹⁵.

El primer período se extiende entre la segunda mitad del siglo XX y la década del 70, durante el cual los países de la región transitaron un proceso de sustitución de importaciones, con profundas reestructuraciones en sus sistemas productivos y en sus mercados laborales. El desarrollo de un incipiente sector industrial generaba una creciente demanda de mano de obra calificada y semicalificada, ausente hasta ese momento en una organización económica dedicada mayormente al sector primario.

Las políticas de formación en este período tuvieron como principal expresión el surgimiento y desarrollo de las Instituciones Nacionales de Formación Profesional (IFP), que tenían a su cargo el diseño y ejecución de estas políticas. Este modelo de organización institucional, denominado por Moura Castro (1998)¹⁶ el modelo “S e P”, se inició en 1942 con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) de Brasil¹⁷. El principal problema de la formación en esta etapa era mayormente de oferta, ya que el mercado era capaz de absorber todos los trabajadores capacitados, fue así que la atención estuvo puesta en extender y fortalecer el sistema.

En cuanto a su diseño institucional, las IFP se constituyeron mayormente como instituciones públicas, con gobiernos tripartitos o bipartitos (con participación del Estado, los empresarios y los trabajadores)¹⁸. Dentro de la estructura orgánica de los Estados, en general han estado adscriptas a los Ministerios de Trabajo. Sus acciones de formación estuvieron inicialmente orientadas a los trabajadores activos, siendo ejecutadas en forma directa, es decir en centros propios. Finalmente, su modalidad de financiamiento se basaba en recursos fiscales, habitualmente

■

Ha desaparecido la noción de una formación técnica inicial suficiente para desenvolverse en el mercado laboral durante toda la vida, al contrario, se hizo necesaria una actualización permanente del saber. Se ha perdido la idea de un “empleo para toda la vida”, mientras se impuso un nuevo concepto, la “formación a lo largo de la vida”.

■

bajo la forma de un aporte parafiscal de las empresas calculado sobre la nómina salarial.

Junto a la difusión del modelo IFP, en algunos países también se fue desarrollando tempranamente un amplio sistema de educación técnica de nivel medio y superior, por ejemplo en Argentina y México. En estos países, la demanda de formación de trabajadores originada en el proceso de desarrollo industrial fue resuelta a través de una mayor escolarización de la población dentro del sistema educativo formal y una apuesta a la rama de educación técnica¹⁹.

El segundo período se inicia a mediados de la década del 70, a partir de un cambio en el contexto económico de la región. Los países modificaron su estrategia de inserción económica internacional y comenzaron a implementar experiencias de apertura comercial e integración regional, lo cual impactó en sus estructuras económicas y en sus mercados laborales. La apertura comercial reveló algunos problemas de competitividad del hasta entonces protegido sector industrial. La participación relativa de los sectores económicos, tanto en la generación de producto como en la distribución del empleo, se modificó; el sector industrial resignó puestos de trabajo mientras se expandía el sector de servicios.

En estos años no sólo hubo una modificación en la participación relativa de los sectores económicos en la producción y el empleo, sino que fue revisado el propio modelo de organización industrial, fundamentalmente el modelo fordista-taylorista de especialización y división del trabajo. El fenómeno de la apertura comercial, junto a las aceleradas innovaciones tecnológicas, obligaron a replantear la estrategia de formar trabajadores en equipos, técnicas o modelos de gestión que tenían, ante el permanente cambio, una vida útil reducida. Por el contrario, en las

nuevas formas de organización de la producción se ponderaban el control de la información, el aprendizaje y la adaptación. El conocimiento se convirtió en la base del trabajo humano y en un componente esencial del desarrollo.

Las instituciones de formación no fueron ajenas a los cambios y se vieron obligadas a readecuar su oferta, orientándola hacia los sectores más dinámicos como el sector terciario y el universo de las medianas y pequeñas empresas. El modelo de planeamiento central de la oferta de formación perdió fortaleza ante la necesidad de prestar mayor atención a la demanda real proveniente del aparato productivo. Las políticas de formación dejaron de ser materia exclusiva de las IFP ante la aparición de nuevos actores. La formación se convirtió en un componente central de los sistemas de relaciones laborales, constituyéndose en un tema estratégico en la agenda de productividad y competitividad de las empresas, y en las negociaciones del sector empresarial con los trabajadores²⁰. Esta revalorización de la formación profesional en el campo de las relaciones laborales implicó también un mayor protagonismo de los Ministerios de Trabajo. La formación comenzó así a ocupar un lugar central en el diseño de políticas activas de empleo.

Los cambios en los mercados laborales y el desarrollo tecnológico no sólo impactaron sobre la formación profesional sino también sobre el sistema educativo formal. Este último enfrentó quizás un desafío mayor al haber tenido históricamente una menor vinculación con el sector productivo. En el período se verificó un progresivo acercamiento de metodologías y estrategias entre ambos sistemas, especialmente en el caso de la educación media técnica. Se desdibujaron las fronteras entre la educación general, la formación profesional y el desarrollo tecnológico, y se impuso una necesaria interrelación, acorde al nuevo concepto de aprendizaje y formación a lo largo de la vida (CASANOVA, 1999)²¹.

En esta segunda etapa ha surgido un nuevo paradigma de formación profesional: se abandonó la noción tradicional de especialización por la idea de competencias. No basta sólo con transmitir determinadas habilidades manuales y conocimientos técnicos, sino que la dinámica actual del trabajo exige al sujeto contar con un conjunto de competencias, tanto las básicas (iniciativa, creatividad, trabajo en equipo), como las de carácter más técnico o específico. Ha desaparecido la noción de una formación técnica inicial suficiente para desenvolverse en el mercado laboral durante toda la vida, al contrario, se hizo necesaria una actualización permanente del saber. Se ha perdido la idea de un “empleo para toda la vida”, mientras se impuso un nuevo concepto, la “formación a lo largo de la vida” (CINTERFOR/OIT, 1999)²².

LA COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA OFERTA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

En este apartado se analizan las diferentes ofertas de formación para el trabajo destinada a los jóvenes vigentes en la región. Como fue mencionado, esta oferta se ha tornado compleja en

los últimos años con la multiplicación de actores institucionales que intervienen en el mercado de la formación y la aparición de nuevas demandas y necesidades. El objetivo es presentar las principales tendencias en un análisis transversal de los sistemas nacionales de formación. La noción de sistema nacional es, desde ya, una construcción ideal, ningún país en la región ha logrado una articulación de su oferta de formación que permita ser conceptualizada como un único sistema. El Cuadro 1 exhibe de manera resumida la conformación de la oferta de formación para el trabajo en siete países de América Latina. (en anexo)

Entre los países analizados, las instituciones nacionales de formación del modelo original (IFP) aún tienen presencia en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana²³. Estos servicios nacionales llevan décadas de funcionamiento y, entre las tendencias más destacadas, en general se observa que todas las IFP se han visto obligadas a diversificar su oferta académica, ganando más importancia los programas de mayor duración (un año o más) por sobre los cursos cortos de capacitación o actualización. Con los cambios ocurridos en la organización de la producción y la extensión de la cobertura de los sistemas educativos, la formación de técnicos y tecnólogos comenzó a ocupar un lugar estratégico en la oferta de formación de estas instituciones.

Una segunda tendencia con impacto en la población joven es el surgimiento de distintos esquemas de articulación entre las IFP y la educación técnica de nivel medio. Un ejemplo es la articulación que lleva adelante el Sena y las escuelas secundarias en Colombia, que permite a los alumnos de la educación técnica acceder a títulos de la primera institución al tiempo que obtienen la titulación de la educación general. Otra experiencia se da en Brasil, donde el Senai ha comenzado a articular los cursos técnicos con la oferta de educación media del Sesi, en el marco de la propuesta de integración de la educación general y técnica que lleva adelante el Gobierno Federal.

Por otra parte, algunos países han desarrollado importantes programas públicos que tienen por objetivo propiciar la formación de los trabajadores, tanto los activos como aquellos que enfrentan problemas de empleo. Estos programas son llevados adelante por los Ministerios de Trabajo y han tenido en la región diferentes expresiones. Argentina y Brasil, por ejemplo, llevan adelante programas de formación que otorgan financiamiento público directo a planes previamente acordados, con los sectores productivos²⁴ en el primer caso y con los gobiernos locales en el segundo. Por su parte, Chile subsidia las actividades de capacitación de las empresas a través de un mecanismo conocido como la franquicia tributaria.

Un sector con dificultades para acceder a una oferta adecuada de capacitación es el constituido por las pequeñas y medianas empresas, debido a que no tienen ni el tamaño crítico ni los recursos para afrontar una política de formación. Es por ello que los gobiernos han desarrollado diversos programas de formación, o mecanismos de financiamiento específico, destinados a este tipo de empresas. Los programas en general son llevados adelante por las carteras de trabajo o economía. La tendencia es abordar la empresa en su totalidad como sujeto de intervención,

y ofrecer una propuesta integral de mejora en su competitividad, lo que lógicamente incluye instancias de capacitación, tanto para los empresarios como para los trabajadores. Un ejemplo de este enfoque fue el programa Cimo en México, que alcanzó una importante cobertura durante las décadas del 80 y 90, continuado luego por el Programa de apoyo a la Capacitación (PAC) y el Programa de Apoyo a la Productividad (PAP).

En cuanto a la población joven en particular, a partir de la década del 1980 fueron desarrollados diversos programas e iniciativas específicos con el fin de mejorar su empleabilidad y promover su inserción laboral. En este marco, un programa pionero fue Chile Joven²⁵, cuyo modelo fue luego ampliamente difundido en la región. El modelo consistía en una intervención focalizada en jóvenes pertenecientes a segmentos sociales vulnerables del ámbito urbano que presentaban problemas estructurales de empleo (desempleo o subempleo). El programa les ofrecía un periodo corto de capacitación en oficios y/o nivelación de estudios, y otro periodo equivalente de práctica profesional. Durante el tiempo en que participaban del programa los jóvenes recibían un subsidio o beca para solventar los gastos de mantención y transporte.

De los países analizados, además de la experiencia chilena (1992-1997), el formato se implementó en Argentina (1994-1998), Perú (desde 1996), Colombia (desde 2002) y República Dominicana (desde 1999)²⁶. En estos países los programas contaron con diversas experiencias de evaluación, tanto procesos internos como evaluaciones externas. En general se encuentra que los programas han tenido relativo éxito en cuanto a su objetivo principal: la inserción laboral de los jóvenes bajo programa. En opinión de Jacinto (2006)²⁷ estos resultados han sido supe-



riores a los de otras intervenciones porque estimularon cursos orientados hacia las oportunidades concretas de inserción en el mercado. Sin embargo, la autora remarca que el desempeño de los programas dependió del comportamiento general del mercado laboral en cada país.

Actualmente, el programa joven en su formato original continúa activo en Colombia, Perú y República Dominicana. En general los países han hecho diferentes apropiaciones, sobre todo cuando han comenzado a ser financiados con el presupuesto general y no a través de créditos internacionales. El Cuadro 2, en anexo, presenta los programas más importantes de cada país que actualmente están destinados a la capacitación y el fortalecimiento de la empleabilidad de los jóvenes.

Se pueden identificar algunas innovaciones recientes en estos programas. En primer lugar, debe destacarse el caso de Brasil, que ha diseñado una propuesta amplia que apunta a diversos grupos dentro de la población joven, en función de sus diferentes situaciones y necesidades: ProJovem constituye un importante esfuerzo de articulación de diferentes programas destinados a esta población. Sin embargo, aún cuando las diversas iniciativas se encuentran coordinadas por la Secretaría Nacional de Juventud, la acción de este organismo sobre los ministerios sectoriales es limitada.

La segunda tendencia es la aparición de nuevas estrategias sobre la lógica del programa “joven” que agregan flexibilidad a la propuesta, lo cual permite alcanzar una diversidad de situaciones que el formato original tiende a unificar. Un acierto de estos nuevos programas es la existencia de una etapa inicial de inducción y diagnóstico, realizado en forma personalizada, donde es posible trazar el itinerario de formación que requiere cada joven para fortalecer su empleabilidad. Un segundo rasgo destacado es la ampliación de la oferta de formación que incluye la conclusión de la educación básica o la nivelación de estudios. Otra

característica es la presencia de tutores que realizan el seguimiento y acompañamiento a los jóvenes. Estos programas se aplican desde el año 2008 en Chile (Jóvenes Bicentenario)²⁸ y Argentina (Jóvenes con más y mejor empleo)²⁹.

Finalmente, otros programas de formación habitualmente destinados a la población joven son los contratos de aprendizaje y las pasantías. El aprendizaje en las empresas, y los arreglos institucionales que se han desarrollado para regularlo, han tenido siempre un objetivo primario de formación, constituyen una instancia educativa que permite a los jóvenes aprendices incorporar competencias laborales básicas

para su futuro desempeño laboral. En relación con su regulación, prácticamente todos los países analizados cuentan en su legislación laboral con una definición de este tipo de contratos, que se rigen por criterios diferentes a los de una relación laboral general.

Los contratos de aprendizaje están destinados a la población joven, con una franja etaria claramente establecida en la normativa específica, tienen una duración máxima determinada, suelen definirse como una instancia formativa y otorgan un conjunto de derechos laborales y beneficios al aprendiz, con excepción de la estabilidad (el empleador no tiene obligación legal con el aprendiz una vez finalizado el periodo de aprendizaje). Algunos países promocionan el uso de este tipo de contratos mediante obligaciones legales, como en Colombia (un aprendiz cada 20 trabajadores) y Brasil (entre el 5% y el 15% de la cantidad de trabajadores deben ser aprendices), o bien a través de incentivos fiscales, como en Chile (bonificación de hasta el 40% del salario mínimo)³⁰.

Las pasantías también son un tipo de contrato laboral. A diferencia del contrato de aprendizaje tienen mejor definido su sentido educativo, ya que son parte de un proceso de formación más amplio, que incluye usualmente la asistencia regular a una institución educativa. La regulación de las pasantías es más reciente, y la normativa ha surgido en alguna medida para proteger al pasante de posibles desviaciones en el sentido de su práctica profesional. Por ejemplo, el uso de esta figura para reemplazar trabajadores formales dado su menor costo laboral.

Las pasantías y prácticas laborales han sido utilizadas regularmente por los programas de promoción del empleo joven, incluso Lasida (2004)³¹ reconoce un punto de inflexión en el uso extensivo de las pasantías a partir de la implementación de los “programas jóvenes” en los países de la región. Actualmente se observa una tendencia en los países analizados a incorporar las instancias de prácticas laborales en los programas formales de educación técnica, especialmente en el nivel medio. Esto sucede por ejemplo en Argentina y Chile. En Brasil, el Ministerio de Trabajo creó el Foro Nacional de Aprendizaje Profesional³², compuesto por centrales sindicales, órganos gubernamentales y el Sistema S con el fin de desarrollar un ambicioso plan para incentivar la contratación de menores aprendices en las empresas brasileras, para ello cambió la legislación laboral, de manera de permitir el trabajo de menores y contratos a plazo fijo.

EL CASO DE BRASIL: LA NUEVA OLA DE PROYECTOS DESTINADOS A LOS JÓVENES

Las políticas destinadas a los jóvenes del gobierno del presidente Lula (a partir de 2003) tuvieron un impulso especial con la creación de la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) en 2005 (Ley N° 11.129, del 30/06/2005)³³. Además de instalar una Política Nacional de Juventud, la referida ley instituyó el Consejo Nacional de Juventud, conformado por representantes del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los movimientos sociales. La SNJ fue resultado de un amplio trabajo con la participación de varios ministerios desde el primer año de gobierno. La creación de la SNJ implicó una reorganización de diversos



programas dedicados a los jóvenes brasileiros: seis programas que funcionaban en distintos ministerios fueron agrupados en un único programa denominado *ProJovem*³⁴. Los programas originales fueron: *Agente Jovem*, *ProJovem*, *Saberes da Terra*, *Consórcio Social da Juventude*, *Juventude Cidadã* y *Escola de Fábrica*.

La reorganización de acciones destinadas a la población joven requirió impulsar en el Congreso Nacional una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC 138/2003)³⁵, conocida como *PEC da Juventude*, que fue aprobada por la Cámara de Diputados y que actualmente está en tratamiento en el Senado Federal. La *PEC da Juventude* incluye el término “joven” en el capítulo de Derechos y Garantías Fundamentales de la Constitución Federal, asegurando a los jóvenes de 15 a 29 años el acceso a derechos constitucionales como salud, alimentación, educación, recreación, formación y cultura, que ya son garantizados a los niños, adolescentes y ancianos. En la Cámara, también está en discusión el Proyecto de Ley 4529/2004 sobre el *Estatuto da Juventude*. Es más amplio que la PEC porque asegura diversos beneficios, como transporte gratuito y precios más bajos para ingresos en eventos culturales. Además, los derechos de los jóvenes son mejor definidos y se tiene las garantías de su cumplimiento. Entre otras cosas, se crea la *Rede Nacional da Juventude*, constituida por el *Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve)*.

Las iniciativas de la SNJ fueron en buena medida motivadas por los indicadores de escolarización de la población joven. En los diez años que van de 1996 a 2006, Brasil experimentó una expansión notable en la cobertura de la educación, aunque al mismo tiempo empeoraron los indicadores de desempeño. Los datos muestran que la tasa bruta de escolarización para la franja etaria de 15 a 17 años pasó de 69,5% a 82,2% (SABOIA, 2009)³⁶. Entretanto, apenas la mitad (47,1%) de los jóvenes brasileiros que a esa edad deberían concluir su formación básica estaban efectivamente matriculados en los cursos correspondientes, o sea, la enseñanza media. La mayoría se encontraba todavía en cursos previos, especialmente en la enseñanza fundamental.

En este sentido, la SNJ implementó una serie de iniciativas con el fin de enfrentar uno de los mayores problemas de la juventud brasileira. La franja etaria comprendida entre los 15 a 29 años concentra un tercio de la población brasileira. De esa forma, la nueva “ola” de programas tiene el propósito de elevar la escolaridad con una marcada perspectiva de formación profesional. El buque insignia de esos programas fue *Projovem*, que agrupó todas las iniciativas ministeriales destinadas a la población joven en cuatro modalidades a partir de la Ley n° 11.692, del 10/06/2008³⁷.

*ProJovem Urbano*³⁸: está destinado a los habitantes de regiones urbanas de todo el país que tienen entre 18 y 29 años, están fuera

de la escuela o bien no terminaron la Enseñanza Fundamental, y que sepan leer y escribir. El Programa es realizado en asociación con los gobiernos estatales y municipios, ofrece la terminalidad de la Enseñanza Fundamental, cursos de formación profesional (cada municipio/estado puede ofrecer entre 4 y 5 de 23 arcos ocupacionales existentes), aulas de informática y ayuda económica de R\$ 100,00 por mes. *ProJovem Urbano* tiene una duración de 18 meses y pretende atender 900 mil personas hasta 2010.

*ProJovem Trabajador*³⁹: está destinado a los jóvenes entre 18 y 29 años, desempleados, matriculados en la Enseñanza Media, Fundamental o en cursos de Educación de Jóvenes y que pertenezcan a familias con ingresos per cápita de hasta un salario mínimo. El objetivo de *ProJovem Trabajador* es preparar al joven para el mercado de trabajo o para ocupaciones alternativas generadoras de ingresos. El programa, con una duración de 600 horas, ofrece formación profesional, desarrollo humano y refuerzo escolar y está presente en todo el país. *ProJovem Trabajador* prevé ofrecer vacantes para atender más de un millón de jóvenes hasta 2010.

*ProJovem Adolescente*⁴⁰: el objetivo del programa es que los jóvenes que abandonaron precozmente sus estudios retornen a la escuela y asegurarles protección social básica y asistencia a las familias. Está destinado a los jóvenes que tienen entre 15 y 17 años, que viven en situación de vulnerabilidad social, independientemente de los ingresos familiares, o que sean pertenecientes a familias beneficiarias del programa *Bolsa Familia*. El programa

tiene una duración de 24 meses y pretende atender 1.400.000 jóvenes hasta 2010.

*ProJovem Campo*⁴¹: está destinado a jóvenes agricultores de entre 18 y 29 años, alfabetizados, y que hayan abandonado la escuela sin haber concluido la Enseñanza Fundamental. Ofrece una enseñanza en régimen de alternancia, capacitación y una ayuda económica de 12 becas con un valor de R\$ 100,00. El programa tiene una duración de 24 meses y pretende atender 190.000 jóvenes hasta 2010.

La organización de estas acciones es controvertida entre los investigadores del área de educación y trabajo. Rummert (2007)⁴² opina que la comprensión de los procesos sociales, los principios científicos y tecnológicos que caracterizan la producción moderna, conforme establece el documento oficial de *Projovem*, exige una carga horaria más amplia que la definida por el programa. Considera, por tanto, que un año de duración es insuficiente para que el alumno tenga una formación que cumpla su objetivo.

Señala también que los argumentos utilizados para justificar la selección de su población objetivo están sesgados por la presencia de estigmas, según los cuales “*los jóvenes pertenecientes a*

■

Una de las innovaciones de Projovem fue la creación de arcos ocupacionales. Con una estructura diferente a los ejes tecnológicos adoptados por el Ministerio de Educación, los arcos se vinculan a las familias ocupacionales de la Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

■

la clase obrera son potenciales delincuentes, constituyendo, por lo tanto, una grave amenaza al orden social”⁴³. De ese modo, el imaginario social tiende, de manera equivocada, a desviar la atención del verdadero factor de marginalidad: la estructura socioeconómica.

Tal como Frigotto, Ciavatta y Ramos (2005), Rummert (2007)⁴⁴ resalta el carácter asistencialista del programa, afirmando que el mismo no constituye una oportunidad efectiva para que la juventud tenga acceso a una educación formal, sino que sólo posibilita una certificación para la Enseñanza Fundamental de dudosa calidad. En este sentido, considera que Projovem constituye más un ejemplo de acción política que, bajo la apariencia de innovación, no produce cambios significativos a la realidad que intenta modificar.

A pesar del anuncio en 2008, de unificación de las acciones dirigidas a los jóvenes, se observa que en el ámbito de los ministerios sectoriales los programas mantienen el liderazgo e impronta de sus respectivos funcionarios. En el caso del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), *Projovem Trabajador* fue reglamentado por la Ordenanza N° 991, del 27/11/2008⁴⁵ e incorporó el nombre de *Juventud Ciudadana*. Durante una visita a una de las ciudades que ejecutan el programa de la región metropolitana de São Paulo se pudo constatar las preocupaciones de Rummert (2007)⁴⁶. En los hechos, los programas no fueron estructurados a integrar los contenidos de la formación general y la específica, más bien se hizo para cumplir lo que determina la Ordenanza del MTE para que los recursos puedan ser transferidos al municipio. La carga horaria de *Projovem Trabajador-Juventud Ciudadana*⁴⁷ prevé 350 horas, y de esas apenas 250 serían para las actividades de formación profesional; 100 horas son destinadas a contenidos generales como ética, inclusión digital y nociones de derecho. En los municipios ese módulo de capacitación es contratado con empresas u organizaciones específicas, cuyos contenidos

no están integrados con la formación básica, como la enseñanza fundamental o media.

Una de las innovaciones de Projovem fue la creación de arcos ocupacionales. Con una estructura diferente a los ejes tecnológicos adoptados por el Ministerio de Educación, los arcos se vinculan a las familias ocupacionales de la Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)⁴⁸. Al adoptar una nomenclatura que encuentra resonancia en el mercado laboral, los arcos buscan realizar un itinerario formativo vinculado a las ocupaciones del mercado de trabajo. Un análisis de los arcos demuestra las dificultades para compatibilizarlos con los ejes de formación propuestos por el MEC. Esto revela la necesidad de construir itinerarios articulados entre las esferas de educación y trabajo. Más que nunca la idea de un sistema articulado de formación profesional que combine itinerarios formativos con una certificación profesional se hace necesaria, conforme apunta Veras de Oliveira (2007)⁴⁹.

En el ámbito de las acciones del MTE también se puede constatar que existe una intensa búsqueda de los jóvenes por los cursos de capacitación que son ofrecidos en el ámbito de las agencias del Sistema Público de Empleo. Los datos compilados por Castioni (2009)⁵⁰ muestran que, cuando se considera la franja etaria para la población juvenil definida por Projovem (15 a 29 años), 65% estarían incluidos, o sea, 2/3 de aquellos que asistieron a algún curso del PNQ en 2007 eran en su mayoría “jóvenes” y aproximadamente 1/5 de ellos se declaraban candidatos a primer empleo. Esto refuerza la tesis de una necesaria articulación de las acciones de formación profesional en el ámbito del MTE con la esfera educativa del MEC. Eso es lo que revelan los datos sobre la escolaridad de los “estudiantes” que realizaron los cursos del PNQ, que está muy por encima de su participación en el mercado de trabajo. Muy probablemente estos jóvenes buscarán los cursos, en general de formación rápida, con un máximo de 200 horas, para reforzar su currículo de entrada al mercado de trabajo y principalmente, para recoger experiencia en alguna actividad, dado que el currículo de enseñanza media no está dando oportunidades.

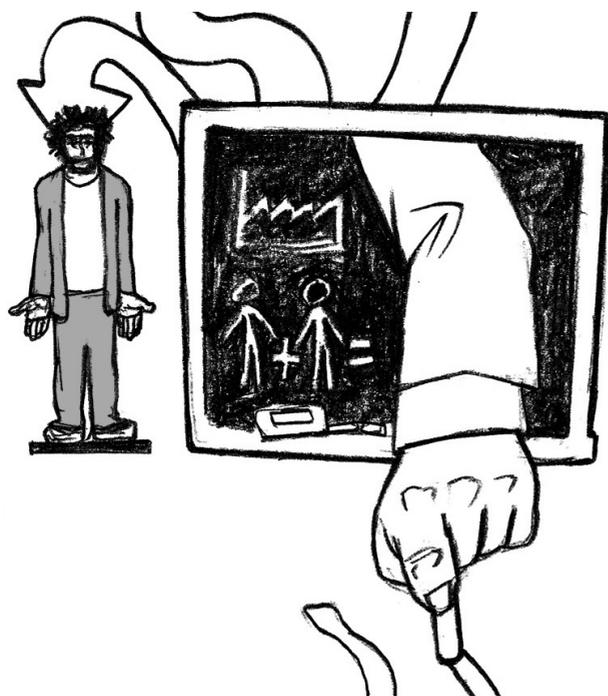
Además de los programas articulados en torno a Projovem, el MTE reorganizó la Ley de Aprendizaje prevista en los artículos 428 y 429 de Consolidación de Leyes de Trabajo (Decreto-Ley N° 5.452, del 01/05/1943)⁵¹. Con base en la Ordenanza N° 1.003, del 04/12/2008⁵², creó el Cadastro Nacional de Aprendizaje⁵³, que está formado por las entidades del Sistema S, que tradicionalmente hacían el papel de intermediario con escuelas técnicas y entidades sin fines de lucro. De esa forma el aprendizaje pasó a ser mediado por organizaciones que tengan trayectoria en el área en que hacen el acompañamiento de los jóvenes. El contrato de trabajo tiene un plazo determinado y no puede ser superior a 24 meses. La edad para celebrar los contratos de aprendizaje va de los 14 a los 24 años y los jóvenes no pueden trabajar más de 6 horas diarias, recibiendo para ello un salario mínimo. Además, en base a la Ordenanza N° 983 del 26/11/2008⁵⁴, el MTE creó el Foro Nacional de Aprendizaje Profesional, formado por órganos del gobierno, centrales sindicales y patronales y entidades formadoras, con el objetivo de acompañar la inserción de los jóvenes aprendices en las empresas brasileñas.

El cambio de la llamada Ley de Pasantías (Ley n° 11.788, del 25/12/2008)⁵⁵ fue otra importante medida con foco en mejorar la inserción de los jóvenes al mercado de trabajo. La pasantía no constituye una relación laboral y puede ser tanto obligatoria en el marco de un curso de formación, como también extracurricular. Las empresas deben seguir algunas reglas como el límite de la jornada de trabajo de seis horas, el pago de una ayuda para transporte, reducción de la jornada de trabajo en los días que el estudiante tiene evaluaciones escolares, y la concesión de 30 días de vacaciones cada 12 meses trabajados. La relación de pasantía no puede ser superior a 24 meses. La pasantía estaba prevista desde 1977, pero a partir de 2008 se determinó que las instituciones de enseñanza hicieran un acompañamiento del aprendizaje de sus alumnos, incluso si la pasantía es extracurricular.

CONCLUSIÓN: CONSTRUYENDO UN “SISTEMA” DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

La década del 90 y los primeros años del nuevo siglo han constituido un periodo de importantes cambios en la relación entre educación y trabajo. La evolución de las economías nacionales y el surgimiento de nuevas realidades en el mercado laboral, como el desempleo estructural y la extensión del empleo informal, provocaron cambios significativos en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes, y también en la configuración de la oferta de formación para el trabajo.

Se han analizado en este artículo las tendencias recientes en esta oferta de formación, teniendo en el horizonte la noción de un sistema nacional de formación. Dadas las características de esta oferta, en cuanto a la diversidad y atomización de actores participantes, quizás el concepto de sistema se convierte en



Es necesario profundizar la visión estratégica de la formación para el trabajo, en su doble rol de política educativa y política activa de empleo.

un esquema ideal, que difícilmente pueda ser encontrado en la práctica. Sin embargo, por su característica de modelo, ofrece señales y criterios que permiten analizar la distancia que separa la situación observada de los objetivos sistémicos de una propuesta nacional de formación para el trabajo.

A manera de reflexión final, se introducen aquí tres dimensiones claves que deben ser fortalecidas en el marco de los sistemas nacionales de formación: la articulación de la oferta, la pertinencia de la formación y la universalidad de la propuesta. Tres características que constituyen en realidad objetivos de toda política de formación para el trabajo.

En la experiencia de los países se encuentran avances diferentes en estos tres objetivos. La articulación entre las instituciones rectoras sigue siendo un desafío no resuelto, por el contrario, existe en los países cierta tensión entre el Ministerio de Educación, que regula la educación formal, y los Ministerios de Trabajo e instituciones del modelo IFP que desarrollan acciones en el marco de la formación profesional.

La pertinencia de los programas de formación, que puede ser resumida en la profundización y multiplicación de canales de vínculo entre las instituciones que ofrecen formación para el trabajo y el sector productivo, es quizás la dimensión con mayores avances. Se evidencia un agotamiento del modelo cerrado de formación orientado desde la oferta, que tuvo vigencia durante el primer periodo del desarrollo de la formación para el trabajo en la región. Los cambios en la economía y en la organización de la producción obligaron a las instituciones de formación a prestar mayor atención acerca del tipo de programas y los contenidos ofrecidos.

Finalmente, la universalidad de la propuesta sigue siendo un objetivo a promover ante la aparición de grupos críticos con escaso acceso a oportunidades significativas de formación. Los programas para jóvenes con problemas de empleo siguen siendo necesarios y se observan prometedoras tendencias en cuanto a la flexibilidad y amplitud de los nuevos diseños institucionales. El sector informal y las pequeñas y medianas empresas, por el contrario, continúan siendo sectores donde el Estado tiene dificultades para articular políticas efectivas de formación.

En síntesis, ha transcurrido más de medio siglo de desarrollo institucional de la formación para el trabajo en la región. Durante este tiempo se han creado e implementado las más variadas experiencias de formación y hasta se han ensayado ambiciosos

sistemas nacionales, con diverso nivel de impacto. Aún así, en la coordinación de esta oferta aparecen las señales de alerta. Es necesario profundizar la visión estratégica de la formación para el trabajo, en su doble rol de política educativa y política activa

de empleo. Los países, a través de sus gobiernos, deben asumir ese rol, creando los marcos regulatorios y la institucionalidad necesaria para cumplir el objetivo final de ofrecer una mejor formación y trabajos decentes para los jóvenes.

Cuadro n° 1 - Los sistemas nacionales de formación para el trabajo, países seleccionados.

Tipo de Formación / Programas		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	República Dominicana
Educación formal (Modalidades técnicas o tecnológicas)	Nivel Secundario	Educación Secundaria técnica	Educación técnica profesional de nivel medio (integrada, concomitante y posterior a la educación general)	Educación secundaria técnico profesional	Educación secundaria técnica	Educación secundaria técnica: bachilleratos tecnológicos y estudios técnicos profesionales	-	Educación secundaria técnico profesional
	Nivel Superior no Universitario	Tecnicaturas Superiores (2 a 3 años)	Educación profesional tecnológica (3 años)	Carreras de nivel técnico (2 a 3 años) y profesional (4 años)	Carreras de nivel técnico profesional (2 a 3 años) y tecnólogo (3 a 4 años)	Tecnicaturas Superiores (2 años)	Carreras de nivel técnico (2 años) y Profesional Técnico (3 años) y Profesional (3 a 5 años)	Carreras de nivel técnico Superior (2 años) y Tecnólogo (4 años)
Educación no formal (Formación profesional)	Instituciones del modelo IFP	-	Sistema S: SENAI, SENAC, SENAT, SENAR, SEBRAE y SESCOOP	-	SENA	-	SENATI, SENCICO, INCTEL Y CENFOTUR	INFOTEP
	Otros sistemas de formación profesional	Centros de formación técnica	Escuelas técnicas federales y estatales	Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC)	-	Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) e Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT)	Centros de Entrenamiento Tecnológico Productivo (CETPRO)	Centros Operativos de Sistema (COS)
	Programas públicos de formación profesional	Proyectos Sectoriales de Calificación	Plan Nacional de Calificación (PNQ)	SENCE (Capacitación en empresas y programas sociales)	-	Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)	-	-
Programas públicos de formación dirigidos a los jóvenes		Jóvenes con más y mejor trabajo	Projovem	Jóvenes Bicentenario	Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales	Becate (no exclusivo para jóvenes)	Projoven	Juventud y Empleo
Contrato de aprendizaje legislado		Ley 25.013 (Reforma Laboral)	Leyes 5.452, 10.097, 11.180 y 11.788	Leyes 19.765 y 19.967 (Estatuto de Capacitación y Empleo)	Ley 789 (Reforma Laboral)	-	Ley 28.518 (Modalidades Normativas Laborales)	Ley 16 (Código de Trabajo) y Resolución 20 (Reglamento del Contrato de Aprendizaje)

Fuente: Vera, Alejandro (2009) sobre la base de información relevada en el proyecto “Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina”.

Cuadro n° 2: Los programas de capacitación y empleo dirigidos a los jóvenes, países seleccionados.

Dimensiones del Programa	Argentina	Brasil	Chile	Colombia		México		Perú	República Dominicana
Nombre	Jóvenes con más y mejor trabajo	Projovem Trabalhador (1)	Jóvenes Bicentenario	Jóvenes en Acción	Jóvenes Rurales	Becate - Modalidad práctica laboral (2)	Becate - Modalidad mixta (2)	Projoven	Juventud y Empleo
Organismo a cargo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo y Empleo	SENCE (Ministerio de Trabajo y Previsión Social)	SENA	SENA	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Secretaría de Estado de Trabajo e INFOTEP
Criterios:									
Edad	18 a 24 años	18 a 29 años	18 a 29 años	18 a 30 años	16 a 35 años	16 a 30 años	A partir de 16 años	16 a 24 años	16 a 25 años
Grupos de riesgo	Desempleados	Desempleados	Desempleados	Desempleados	Ámbito rural	Desempleados o subempleados	Desempleados o subempleados	Sin experiencia laboral	Desempleados
Pobreza	-	Si	Si	Si	Si	-	-	Si	Si
Requisitos educativos	No haber terminado la educación básica	No haber terminado la educación media	8° año aprobado y sin terminar la educación media	-	-	-	-	-	Fuera de la educación formal y con escolaridad menor a doce años
Componentes:									
Diagnóstico/ inducción	Si	-	Si	-	-	-	-	-	-
Instancia formativa	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Instancia práctica	Si	Si	Si	Si	Si (Emprendimientos)	Si	Si	Si	Si
Tutorías	Si	-	Si	No	Si	Si	-	-	-
Subsidio o beca	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Duración aproximada	Hasta 24 meses	6 meses	7 a 8 meses	6 meses	6 meses	1 a 3 meses	1 a 3 meses	6 meses	6 meses
Financiamiento	MTEySS y Banco Mundial	FAT/ Recursos Unión	FONCAP	SENA	SENA	STPS y BID	STPS y BID	MTPE y BID	SET, INFOTEP y BID
Instituciones ejecutoras	Oficinas de empleo municipales e instituciones educativas públicas y privadas	Organizaciones sociales	Oficinas de empleo municipales e instituciones educativas privadas	Instituciones privadas y Centros SENA	Centros SENA	Servicio Nacional de Empleo	Servicio Nacional de Empleo	Instituciones educativas públicas y privadas (ECAP)	Instituciones educativas públicas y privadas (ICAP)
Año de inicio	2008	2008	2008	2002	2003	1997 ⁽³⁾	1997 ⁽³⁾	1996	1999
Cobertura aproximada (anual, último periodo disponible)	30.000	500.000 ⁽⁴⁾	10.000	15.000	150.000	150.000 (todo el programa)		11.000	6.000

(1) Projovem Trabalhador es parte de una propuesta integral para jóvenes que se ejecuta a través de cuatro líneas correspondientes a organismos públicos diferentes: Projovem Urbano (Secretaría Nacional de Juventud), Projovem Trabalhador (Ministerio do Trabalho y Empleo), Projovem Adolescente (Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) y Projovem Campo (Ministerio da Educação).

(2) El programa BECATE tiene cinco modalidades de intervención. Se presentan en el cuadro las dos más importantes en términos presupuestarios.

(3) El programa tuvo como antecedente a PROBECAT, que inició sus acciones en 1984.

(4) Durante 2008 esta línea no se había podido ejecutar, los datos de cobertura son los proyectados por el Programa.

Fuente: Vera, Alejandro (2009) sobre la base de información relevada en el proyecto "Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina".

- ¹ La investigación que origina las presentes reflexiones incluye un análisis de las políticas y estrategias de formación en siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana. El trabajo es resultado de una investigación realizada por el Programa de Educación de Fundación CIPPEC (Argentina) con el apoyo de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Pueden consultarse los resultados de esta investigación en VERA, Alejandro. **Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina**. Documento de Trabajo n° 25, CIPPEC, Buenos Aires, 2009.
- ² IBARROLA, María de. **Paradojas recientes de la educación frente al trabajo y la inserción social**. Buenos Aires, 2004, Serie Tendencias y Debates. redEtis (IPE-IDES). n° 1.; CEPAL. **La juventud en Iberoamérica**. Tendencias y urgencias. LC/L 21810. Santiago de Chile: OIJ, 2004.
- ³ En los diferentes países, los gobiernos y los autores se refieren a la formación o educación para el trabajo con diversos nombres, denominaciones que en algunos casos también han variado en el tiempo. En este artículo se utilizará el concepto de “educación técnica” o “técnico-profesional” para hacer referencia a estas modalidades dentro de la educación general o formal, es decir, aquella de organización graduada, estructurada en niveles y que se orienta a la obtención de títulos. Por otra parte, se utilizará el concepto de “formación profesional” y “formación laboral” para hacer referencia al conjunto de ofertas educativas, por fuera de la educación general, que tienen como fin principal la formación de trabajadores, sus programas incluyen mayormente contenidos técnicos y están orientadas al sector productivo. Cuando se analice en forma conjunta la educación técnica y la formación profesional será utilizado el concepto de “formación para el trabajo”.
- ⁴ Datos de UIS/UNESCO (2006). La tasa bruta de matrícula expresa la relación entre la matrícula de un nivel educativo determinado y la población que tiene la edad teórica correspondiente al nivel.
- ⁵ UIS/UNESCO. **Compendio Mundial por la Educación 2006**. Montreal: Instituto de Estadísticas. 2007.
- ⁶ **Id. Compendio Mundial por la Educación 2005**. Montreal: Instituto de Estadísticas, 2006.
- ⁷ CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2007**. LC/G.2351-P/E. Santiago de Chile, 2007.
- ⁸ **Id. Juventud y cohesión social en Iberoamérica**. Un modelo para armar. LC/G 2391. Santiago de Chile: OIJ, 2008.
- ⁹ Estimaciones de la OIT. El crecimiento demográfico de la población joven en la región estaría llegando a su fin: entre los años 1970 y 1975 la población juvenil creció en 18%, entre los años 2000 y 2005 esta tasa de crecimiento se redujo al 3,9%, del 2005 al 2010 se estima que el crecimiento será del 1,8% y sería negativo a partir del año 2015. OIT. **Trabajo decente y juventud: América Latina**. Lima: OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.
- ¹⁰ OIT (2007). **op. cit.**
- ¹¹ Las políticas generales se refieren a políticas para la estabilidad macroeconómica, distribución del ingreso, protección social y empleo.
- ¹² IBARROLA, María de. (2004) **op. cit.**
- ¹³ OIT (2007). **op. cit.**
- ¹⁴ En este contexto, IPEA/2009. (ABRAHÃO, Jorge de Castro; AQUINO, Lusení Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de.(Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009. 303 p.) muestra como en Brasil la situación de los jóvenes es impactada no solamente por las cuestiones del mercado laboral sino también por la violencia juvenil, las drogas y el embarazo precoz, y que es necesario políticas de coordinación cuando se piensan programas para esa población.
- ¹⁵ CASANOVA, Fernando. Reformas recientes de los sistemas y políticas de formación en los países de América Latina y el Caribe. **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional**, Montevideo, Cinterfor/OIT, n° 146. 1999; CINTERFOR. **Formación, trabajo y conocimiento**. Montevideo: Cinterfor/OIT. 1999. Papeles de la Oficina Técnica 7; IBARROLA, María de. Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina. **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional**, Montevideo, Cinterfor/OIT, n.º 147, 1999.
- ¹⁶ CASTRO, Claudio Moura. **The stubborn trainers vs. the neoliberal economists: will training survive the battle?** Washington(DC): Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. EDU, 106.
- ¹⁷ La denominación “S e P” se debe a los nombres que adquirieron estas instituciones en los diferentes países donde el modelo fue implementado: “Servicio Nacional de Formación Profesional” (Colombia, Brasil Ecuador, Perú) o “Instituto Nacional de Formación Profesional” (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana).
- ¹⁸ La excepción a esta conformación es el caso de Brasil, donde las IFP tradicionales están administradas exclusivamente por el sector empresario. Durante el gobierno del Presidente Lula, los Decretos 5.725, 5.726, 5.727, 5.728, de 17/03/2006 y la Ordenanza del Ministerio de Trabajo permitirán el ingreso de las Centrales Sindicales en la gestión del Sistema S. Todavía no se cuenta con datos de que cambios ocurrirán en estas instituciones.
- ¹⁹ En el caso de México se montó un complejo sistema de educación tecnológica compuesto por diversas ofertas en los niveles posteriores a la educación primaria, mientras en Argentina se articuló un sistema más homogéneo basado en la oferta de educación técnica de nivel medio. En el caso brasilero, la red federal que cumplió 100 años de historia en 2009 también es un ejemplo, aunque participa sólo con el 1% del total de la matrícula de la enseñanza media.
- ²⁰ La formación de los trabajadores comenzó a ser incluida en los convenios colectivos y en la legislación laboral. Asimismo, la formación ha sido incorporada a una serie de acuerdos nacionales, bipartitos o tripartitos, suscritos durante la década del 90 en países como Argentina, Chile, Colombia, México o Panamá. CINTERFOR. **Formación, trabajo y conocimiento**. Montevideo: Cinterfor, 1999. Papeles de la Oficina Técnica, 7.
- ²¹ CASANOVA, Fernando. (1999) **op. cit.**
- ²² CINTERFOR. (1999) **op. cit.**
- ²³ El caso de Brasil es particular porque existe un conjunto de IFP, una por cada sector de actividad. En Perú existe también más de una institución pero es el SENATI, dedicado al sector industrial, la única que responde fielmente al modelo IFP.
- ²⁴ Este el caso de Brasil, con el PlanSeQ del Ministerio de Trabajo. Es un plan donde están involucrados todos los interesados y donde se establecen metas de inserción de trabajadores que frecuentan los cursos de capacitación.
- ²⁵ SENCE. **Evaluación del programa Chile Joven: fase II**. Santiago de Chile, 1999.
- ²⁶ En Brasil también hubo una tentativa con el programa *Escola de Fabrica* a cargo del MEC, basado en una experiencia de la Fundación Iochpe. Esta iniciativa fue asumida a partir de 2009 por Projovem a cargo del Ministerio de Trabajo.
- ²⁷ JACINTO, Claudia. Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias. In: GIRARDO, Cristina *et al.* (Coord.) **Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva**. Montevideo: Cinterfor/OIT. 2006.
- ²⁸ SENCE. (1999) **op. cit.**
- ²⁹ Argentina (jóvenes con más y mejor empleo).
- ³⁰ En Colombia, las empresas obligadas son aquellas que tienen como mínimo 15 empleados. En caso de incumplimiento, las empresas deben realizar un aporte equivalente a la retribución del aprendiz conocida como “monetización” del contrato de aprendizaje. En Brasil, todas las empresas deben contratar aprendices en un porcentaje de 5%, como mínimo, y 15%, como máximo, por establecimiento, calculado sobre el total de empleados.
- ³¹ LASIDA, Javier. **Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo**. Buenos Aires, RedEtis (IPE-IDES), 2004. Serie Tendencias y Debates, 2.
- ³² Foro Nacional de Aprendizaje Profesional. Disponible en: www.mte.gov.br
- ³³ BRASIL. Leis, Decretos. Lei n° 11.129, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01, jul., 2005. p. 1. Institui o Programa Nacional de inclusão de jovens - Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis n° 10.683, de 28 de maio de 2003, e n° 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponible en: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action> Acceso en: 30, abr., 2010.

- ³⁴ BRASIL. Leis, Decretos. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, 11 jun., 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm. Acesso em: 30, abr., 2010.
- ³⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição 138 de 2003. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal de 1988 que passa a ser: “Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso”. (PEC da Juventude). Em tramitação no Congresso. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=88335. El Estatuto da Juventude (PL 4529/04). Acesso em: 30, abr., 2010.
- ³⁶ SABOIA, Ana. A população jovem no Brasil metropolitano. In: MADDEN-BARBER, Rosemary; SANTOS, Freitas de Tais (Orgs.). **A juventude brasileira no contexto atual e em cenário futuro**. Brasília: UnB. 2009.
- ³⁷ BRASIL. Leis, Decretos. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun., 2008. p. 1. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005 e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action> Acesso em: 30, abr., 2010.
- ³⁸ Projovem Urbano. Disponível em: <http://www.projovemurbano.gov.br/site/>
- ³⁹ Projovem Trabalhador; Disponível em: http://www.mte.gov.br/politicas_juventude/projovem_default.asp
- ⁴⁰ Projovem Adolescente: Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protexao-especial-basica/projovem-adolescente-15-a-17-anos/projovem-adolescente-institucional>
- ⁴¹ Projovem Campo: Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12306&Itemid=817.
- ⁴² RUMMERT, Sonia Maria. A Educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sisifo. Revista de Ciências da Educação**, n. 2, p. 35-50, 2007. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/sisifo0203.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2010.
- ⁴³ *Id. ibid.*, p. 42
- ⁴⁴ FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação e Sociedade**, Campinas (SP), v. 26, n. 92, 2005; RUMMERT, Sonia Maria (2007) *op. cit.*
- ⁴⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria n.º 991, de 27 de novembro de 2008**. Aprova Termo de Referência e estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal, relativos ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã. Disponível em: http://www.mte.gov.br/legislacao/portarias/2008/p_20082711_991.pdf. Acesso em: 30, abr., 2010.
- ⁴⁶ RUMMERT, Sonia Maria. (2007). *op. cit.*
- ⁴⁷ Projovem Trabalhador-Juventude Cidadã. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/projovem/default.asp>
- ⁴⁸ Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>
- ⁴⁹ OLIVEIRA, Roberto Veras. Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. **Ariús-Revista de Ciências Humanas e Artes**. Campina Grande (PB), v. 13, nº 1, jan./jul., p. 52-59, 2007.
- ⁵⁰ CASTIONI, Remi. A qualificação profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego – SPE: o difícil caminho da integração. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABET, 11. **Anais**. Campinas (SP) 28, set., a 01, out., 2009.
- ⁵¹ SAAD, Eduardo Gabriel. **Consolidação das leis do trabalho**: comentada. 41. ed. atual. rev. e ampl. São Paulo : LTR, 2008. 1295 p.
- ⁵² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº 1.003, de 4 de dezembro de 2008**. Cria o Cadastro Nacional da Aprendizagem, destinado à inscrição das entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, relacionadas no art. 8º do Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005, buscando promover a qualidade pedagógica e a efetividade social. Disponível em: http://www.mte.gov.br/legislacao/portarias/2008/p_20081204_1003.pdf Acesso em: 30, abr., 2010.
- ⁵³ Cadastro Nacional da Aprendizagem. Disponível em: http://www.mte.gov.br/politicas_juventude/aprendizagem_consulta.asp Acesso em: 30, abr., 2010.
- ⁵⁴ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria n. 983, de 26 de novembro de 2008. Institui o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, com o objetivo de promover o debate sobre a contratação de aprendizes. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27, nov., 2008. p. 131. Disponível em: http://www.mte.gov.br/legislacao/portarias/2008/p_20081126_983.pdf. Acesso em: 30, abr., 2010.
- ⁵⁵ BRASIL. Leis, Decretos. Lei nº 11.788, de 2 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do artigo 428 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto - Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e nº 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do artigo 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o artigo 6 da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26, set., 2008. p. 31. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action> Acesso em: 30, abr., 2010.

ABSTRACT

Alejandro Vera; Remi Castioni. Young people in Latin America: the school-work transition as an object of public policies.

This text is a reflection on the history of vocational training in Latin America, recent trends, and the proliferation of initiatives geared to young people, with special emphasis on the Brazilian case. It concluded that an integration of those actions was necessary, enabling the needed connections to make young people capable of building bridges between their period of training and joining the job market.

Keywords: *Young people; Training; Public policies; Job market.*

RESUMEN

Alejandro Vera; Remi Castioni. Los jóvenes en Latinoamérica. La transición escuela-trabajo como objeto de las políticas públicas.

Este texto reflexiona sobre la historia de la formación para el trabajo en América Latina, las tendencias recientes y la proliferación de iniciativas dirigidas a los jóvenes, con especial interés en el caso de Brasil. Se concluye que es necesario buscar una integración de estas acciones para permitir las conexiones necesarias con el fin de capacitar a los jóvenes para tender puentes entre el período que dedicará su entrenamiento con su entrada en el mercado de trabajo.

Palabras Claves: *Jóvenes; Formación; Políticas Públicas; Mercado de Trabajo.*