

Claudia Jacinto (coord.)



Formación profesional y cohesión social

FORMACIÓN PROFESIONAL Y COHESIÓN SOCIAL

Claudia Jacinto (coord.)

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, abril de 2010
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamó

Foto de cubierta: AECID

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-18.618-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

RELACIÓN DE AUTORES

Claudia Jacinto. Doctora en Sociología con especialidad en América Latina, por la Universidad de Paris III, Francia. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Es coordinadora de redEtis, IIPE-UNESCO (Red Educación, Trabajo, Inserción Social América Latina); coordinadora de Investigaciones del IIPE sobre Educación Secundaria y Formación Profesional de jóvenes, educación terciaria técnica; y coordinadora del Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo (PREJET), con sede en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Es docente de postgrado de las universidades de Buenos Aires, Gral. Sarmiento y San Andrés y del curso regional del IIPE, y docente invitada en la Universidad Autónoma de Barcelona. Su áreas de especialización son: Educación secundaria y formación para el trabajo; políticas de formación profesional y empleo; juventud, educación y trabajo. Posee experiencia en investigación, en coordinación del diseño e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación de programas sociales, educativos y de inserción laboral, y en asesoramiento en diseño, gestión y evaluación de programas sociales y educativos.

Francisco de Asís Blas Aritio. Actualmente es profesor de Psicología Social de la Universidad Complutense de Madrid y coordina al Grupo de Expertos en formación profesional que asesora a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Entre 1990 y 1996 fue Director General de Formación Profesional en el Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno de España, etapa en la que se inició y desarrolló la reforma del sistema de formación profesional reglada o educativa en el marco de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990. Desde entonces ha dirigido seminarios, impartido conferencias y participado en proyectos españoles y latinoamericanos relacionados con la formación profesional. Asimismo, ha publicado numerosos artículos sobre la formación profesional y la necesidad de su reforma, y es autor del libro *Competencias profesionales en la formación profesional*.

Javier Lasida. Licenciado en Ciencias de la Educación y Master en Ciencias Sociales. Es Director del Departamento de Educación de la Universidad Católica del Uruguay. Tiene experiencia en el diseño, la gestión y la evaluación de políticas y programas educativos en su país y en varios de la región. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales y es autor de libros y artículos en temas de educación y trabajo, educación media, competencias y calidad educativa y formación profesional.

ÍNDICE

PRÓLOGO, CeALCI, Fundación Carolina	IX
INTRODUCCIÓN, <i>Claudia Jacinto y Francisco de A. Blas Aritio</i>	1
1. FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL: UNA REVISIÓN DE AMÉRICA LATINA, <i>Claudia Jacinto y Javier Lasida</i>	11
2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL: EL CASO DE ESPAÑA, <i>Francisco de A. Blas Aritio</i>	61
3. EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RECOMENDACIONES PARA EL DIÁLOGO DE POLÍTICAS, <i>Claudia Jacinto</i>	101
4. CONCLUSIONES, <i>Claudia Jacinto</i>	123
BIBLIOGRAFÍA	135
GLOSARIO DE SIGLAS.....	145

PRÓLOGO

CeALCI – Fundación Carolina

El mandato principal de la Fundación Carolina es la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

El Programa de Investigación de la Fundación Carolina, que desarrolla a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), desde su creación ha incorporado a su plan de actuación anual una línea de estudio sobre educación, como elemento clave en el desarrollo y como política social estratégica para lograr mayores índices de cohesión social.

En una primera etapa se analizaron la situación y los desafíos de la educación básica en América Latina¹, en África Subsahariana², así como en la región del Mediterráneo Sur³. Posteriormente, se analizó la dimensión de la equidad en las políticas educativas y de formación, entendiendo la equidad en sus múltiples dimensiones: en el acceso a la educación, en el tratamiento educativo, pero también en los resultados académicos y sociales de la misma⁴.

Para desarrollar esta línea de trabajo, el CeALCI viene combinando una amplia gama de instrumentos. Además de los estudios, se han organizado encuentros internacionales, debates de expertos para intercambiar conocimientos sobre instrumentos y políticas educativas innovadores, y se han abierto espacios para dar a conocer importantes mecanismos de financiación tales como la Iniciativa Internacional de Vía Rápida para la Educación.

Como consecuencia de estos avances, constatamos la necesidad de profundizar en una pieza clave del sistema educativo: la formación profesional. Esta rama del sistema educativo tiene una relevancia especial, en cuanto articula la formación y el acceso a los mercados de trabajo y, por lo tanto, permite revertir directamente la inversión en educación en resultados de inserción laboral. Además, la formación profesional representa un instrumento que responde dinámicamente a las demandas cambiantes de recursos humanos procedentes de la economía. Finalmente, para la población menos favorecida desde el punto de vista de las oportunidades sociales y económicas, la formación profesional

¹ Vélaz de Medrano, Consuelo (2005). *Los retos de la educación básica en América Latina*. Documento de trabajo núm. 1. Fundación Carolina.

² Oya, C. y Begué, A. (2006). *Los retos de la educación básica en África Subsahariana*. Documento de trabajo núm. 6. Fundación Carolina.

³ Vidal, Lurdes (coord.) (2006). *Los retos de la educación básica en los países del Mediterráneo Sur*. Documento de trabajo núm. 8. Fundación Carolina.

⁴ Vélaz de Medrano, Consuelo (dir.) (2008). *Equidad y políticas públicas en educación y formación básicas. Estudio de casos en América Latina, África Subsahariana y Magreb*. Fundación Carolina y Siglo XXI.

ofrece la posibilidad de completar un ciclo formativo más corto que la educación terciaria, obteniendo un título académico, lo que brinda mayores oportunidades de inserción social.

Sin embargo, la formación profesional no está exenta de retos significativos como la calidad de la educación impartida, la desvinculación y la falta de pasarelas con el resto del sistema educativo. Por otra parte, la formación profesional ha sido asumida, en particular en el contexto latinoamericano, por una gran diversidad de actores privados, que no han contado siempre con la adecuada supervisión de las instituciones públicas responsables del sector, con la consecuente desigualdad en la calidad de la oferta formativa. Sin una apropiada calidad en este servicio, la formación profesional, corre el riesgo de convertirse en una opción educativa de segunda clase, para los expulsados del sistema educativo, que ofrece peores oportunidades de trabajos a sus graduados y, por lo tanto, eleva la probabilidad de que éstos sean excluidos del empleo formal y de la protección social.

A todo ello se suma que el estudio de la situación de la formación profesional reviste un interés adicional al ser considerado como un elemento de gran importancia dentro del sector de la educación para la Cooperación Española. De hecho, el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012* ha reafirmado la re-

levancia de la educación y de la formación como servicio social básico y llave de acceso al bienestar:

Contribuir al eslabonamiento y flexibilidad del sistema educativo, de forma que éste pueda proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de acceso a actividades productivas y a un empleo digno. Y propone:

- *favorecer el eslabonamiento de los niveles del sistema educativo; con especial referencia a la promoción de la primaria a la secundaria, de la alfabetización a la formación profesional;*
- *coordinar entre sí la formación básica, la formación profesional básica y la formación ocupacional para jóvenes y personas adultas*⁵;

Este trabajo pretende ofrecer un balance crítico de la formación profesional en América Latina, así como en España. El análisis de la situación en América Latina, así como la coordinación general del estudio estuvieron a cargo de una reconocida experta en educación en esta región, Claudia Jacinto, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y coordinadora de RedEtis, del IPE-UNESCO (Red Educación, Trabajo, Inserción Social América Latina). El capítulo español fue asumido por Francisco de Asís Blas Aritio, profesor de Psico-

⁵ MAEC (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. España.

logía Social de la Universidad Complutense de Madrid y coordinador del Grupo de Expertos en formación profesional que asesora a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), y uno de los expertos españoles más reconocidos en el campo de la formación profesional.

En un primer capítulo introductorio, se exponen las principales vertientes de la relación entre la formación profesional y la cohesión social. A continuación, se presenta el análisis de la situación en América Latina y posteriormente en España. El trabajo propone también una reflexión sobre el papel asumido por la

cooperación internacional, así como algunas recomendaciones para optimizar este apoyo a la formación profesional.

La Fundación Carolina espera que este documento contribuya a alimentar la reflexión sobre la relación entre la formación profesional y la cohesión social y que las recomendaciones que se plasman aquí, permitan generar un debate constructivo sobre cómo generar sinergias entre las políticas públicas de formación, los actores privados y la cooperación internacional al desarrollo.

Madrid, marzo de 2010

INTRODUCCIÓN

Claudia Jacinto y Francisco de A. Blas Aritio

Este volumen examina las relaciones entre Formación Profesional (FP) y cohesión social en América Latina y España. Examinar esas relaciones implica el supuesto de que existe una conexión entre la formación profesional y la cohesión social y que, en cierta medida, aquélla produce y/o al menos facilita ésta. Entender la naturaleza y el alcance de dicha conexión o relación requiere comprender el concepto *cohesión social* y, particularmente, identificar los mecanismos o políticas que la procuran y promueven. Es por ello que esta introducción presenta brevemente, en primer lugar, la naturaleza del concepto, y sus acepciones, para posteriormente discutir el abordaje analítico que fue elaborado para establecer relaciones entre cohesión social y formación profesional en los casos aquí analizados. Para finalizar esta introducción, se presenta brevemente la estructura del documento.

I. SOBRE EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL

El concepto *cohesión social* ha pasado de ser un concepto sociológico a convertirse en un concepto y en un objetivo *político*.

En efecto, durante décadas el concepto sociológico *cohesión social* ha sido objeto de un interesante debate sostenido entre, por una parte, las teorías de corte estructuralista y funcionalista (anticipadas por Durkheim en el siglo XIX y for-

malizadas por Parsons a mediados del siglo pasado) que han investigado los mecanismos de integración y de armonización social, concebidos como soportes de la cohesión social, y por otra, las teorías del conflicto (postuladas no sólo por el marxismo, sino también por importantes teóricos de la sociología, como por ejemplo, Simmel) que interpretan que la verdadera cohesión social se procura a través de las dialécticas conflictivas que caracterizan a cualquier sociedad.

Asimismo durante décadas, el concepto sociológico *cohesión social* ha provocado también un enfrentamiento teórico entre las posiciones que consideran que tal concepto se corresponde con un fenómeno netamente *objetivo* y las posiciones que, contrariamente, conciben la cohesión social como un fenómeno de percepción subjetiva y/o de construcción intersubjetiva.

Sin embargo, durante las dos últimas décadas el concepto *cohesión social* ha emergido, trascendiendo el ámbito de la sociología, como un nuevo concepto de naturaleza *política*, a través del cual se articulan objetivos y programas políticos planteados y/o comprometidos por gobiernos, instituciones y organismos tanto nacionales, como internacionales.

Ha cobrado relevancia en los últimos años como una idea integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como la mera satisfacción de las necesidades básicas

y materiales; además, toma en cuenta aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos (Altmann, 2009).

La Unión Europea ha sido, probablemente, la primera gran entidad política que, a partir de la experiencia sufrida en el proceso de su propia construcción como Unión de varios Estados, ha incorporado en sus textos, declaraciones y tratados el objetivo específico de la *cohesión social*, superando así la tradicional concepción de la Unión como convergencia meramente económica (o de mercados y monedas); y asimismo, la primera que ha promovido programas que procuren el establecimiento de políticas y de mecanismos que refuercen la cohesión social de los ciudadanos europeos, dentro de cada Estado miembro y a través de los Estados miembros entre sí. El concepto ha sido un elemento central del modelo de desarrollo de esta región, que ha considerado que el crecimiento económico, por sí solo, no es garantía de desarrollo social.

Posteriormente, los países latinoamericanos han comenzado a utilizar este concepto político en la definición de sus estrategias y programas políticos, tal y como ilustran las declaraciones de las

últimas Cumbres Iberoamericanas¹, llegando a convertirse en uno de los principales ejes sobre el que gravitan las actuales relaciones entre la Unión Europea y los países de América Latina y del Caribe (Tironi, 2007).

No obstante, esta utilización del concepto de *cohesión social* no ha producido una mayor precisión y claridad en el debate conceptual sobre su significado, sino que, como podía preverse, ha añadido nuevas perspectivas y nuevos puntos de vista que convierten en más compleja la comprensión de su naturaleza y de su significado. La primera complejidad que parece deducirse de la significación política de la cohesión social reside en la constatación de que no «existe *una* cohesión social, sino *varias*, cada una con su propio entendimiento de lo que significa lo social, lo comunitario y hasta la propia modernidad» (Mealla, 2008). Es decir, se dan distintas acepciones al concepto incluyendo a quienes sostienen que tras dicho concepto subyace únicamente un discurso retórico que apenas aporta nada nuevo a la comprensión de la realidad social y política².

Con carácter meramente ilustrativo, más que analítico, se exponen a continuación algunas de las definiciones de

¹ Véanse, por ejemplo, las temáticas marco de las cumbres XIII, Santa Cruz de la Sierra (Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana), XVI, Montevideo (Iberoamérica: migraciones, un desafío global), XVII, Santiago de Chile (Iberoamérica: desarrollo e inclusión social) y XVIII, San Salvador (Juventud y desarrollo).

² Véase E. Mealla (2008).

cohesión social más citadas en la literatura sobre la materia.

En una publicación de CEPAL, AECID y SEGIB (uno de los más completos y sistemáticos estudios recientes sobre la cuestión), la cohesión social se define como «la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que éstos operan» (CEPAL, AECID y SEGIB, 2007: 19). Como puede comprobarse, esta definición resuelve la discusión teórica acerca del carácter objetivo-subjetivo del fenómeno, integrando ambas dimensiones en tal definición³.

Por su parte, el Consejo Europeo (2004) define la cohesión social como «la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos» (Consejo Europeo, 2004: 3).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), define la cohesión social como «la suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportu-

nidades entre los individuos» (BID, 2006: 4).

En fin, los estudiosos en la materia citan con frecuencia la caracterización de la cohesión social, propuesta por Woolley (1998), como «ausencia de exclusión social, interacciones y conexiones basadas en el capital social y valores compartidos y comunidad de interpretación basada en la identidad grupal». Importa destacar de esta caracterización lo que puede considerarse como el *negativo* de la cohesión social: la exclusión social. Al respecto, debe señalarse que «exclusión social se entiende como la condición social colectiva que experimentan sectores sociales concretos, producto de marcos normativos y prácticas institucionales, tanto públicas como privadas, que impiden la realización de sus potencialidades humanas, el acceso a los derechos que los asisten y las oportunidades de prosperidad económica y material. La consecuencia de la exclusión social es la limitada cohesión o, dicho de otro modo, el enfrentamiento con la exclusión social, en sus múltiples dimensiones, califica las acciones concretas de políticas de inclusión social» (Sojo, 2007: 79).

Por su parte, la Unión Europea entiende la exclusión social como «los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios, las prácti-

³ Debe aclararse, sin embargo, que este documento abordará más bien a la FP como mecanismo instituido que desde el punto de vista subjetivo.

cas y los derechos sociales constitutivos de la integración sociales y, por la tanto, de la identidad» (Comisión Europea, 2000).

II. SOBRE LAS RELACIONES ENTRE COHESIÓN SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

A los fines de un estudio sobre formación profesional y cohesión social es preciso clarificar cuáles son las hipótesis que presupone el vínculo entre ambas. Las publicaciones recientes al respecto contribuyen a señalar que tanto las políticas educativas como aquellas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social forman parte de los mecanismos que se dan en las sociedades para promover la cohesión social (CEPAL, AECID y SEGIB, 2007). Dentro de ellas, figuran las políticas y acciones de formación profesional por varios motivos. Por un lado, contribuyen a la formación de capacidades y valores de las personas; por otro lado, se vinculan a su mejor inserción en el mundo laboral; pero también se cuentan entre los instrumentos que se desarrollan para brindar oportunidades educativas a las poblaciones más excluidas y vulnerables.

Esta misma consideración queda reflejada también en el sistema de indicadores de la cohesión social establecido por la Unión Europea. En efecto, junto a los ingresos económicos, el empleo y la salud, la educación se configura como una

de las cuatro grandes categorías en las que se agrupan los principales indicadores europeos (también conocidos como indicadores de Laeken) que pretenden medir el grado de avance de las políticas públicas en los diferentes ámbitos constitutivos de la cohesión social, así como comparar la situación entre los Estados miembros.

No resulta difícil establecer la conexión entre la educación-formación profesional y la cohesión social. Como señala el estudio citado de CEPAL, AECID y SEGIB (2007: 120 y ss.), la educación-formación profesional contribuyen al reforzamiento de la cohesión social al menos a través de tres vectores: en primer lugar, son el principal instrumento para luchar contra la pobreza y contribuyen a hacer más equitativo el acceso a las oportunidades de promoción y mejora del bienestar; en segundo lugar, proporcionan destrezas y capacidades que permiten a los individuos adaptarse a las condiciones cambiantes de su entorno socioprofesional, comunicarse y dialogar con los otros para construir un espacio ciudadano común y poder utilizar los nuevos medios de comunicación para participar activamente en el intercambio simbólico de la sociedad; y, finalmente, promueven el acceso a los valores de la ciudadanía democrática, fortaleciendo de esta forma la democracia en el tejido social.

En lo que concierne a los objetivos de este estudio, nos interesa resaltar que los sistemas educativos y formativos,

en primer lugar, facilitan a sus beneficiarios el acceso efectivo a oportunidades de inserción y promoción laboral o profesional. La acreditación de algún nivel o estadio educativo o formativo se ha convertido en la condición necesaria para acceder a la mayoría de los empleos que procuran un nivel adquisitivo que posibilita evitar o huir de situaciones de pobreza. En este sentido, debe entenderse que la educación y la formación profesional constituyen instrumentos principales para combatir la pobreza.

En segundo lugar, los sistemas educativos y formativos proporcionan a sus beneficiarios capacidades o competencias de carácter general (la lectura y la escritura, el cálculo, la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la aptitud para abordar y solucionar problemas, el trabajo en equipo, etc.) que les permiten relacionarse con su ambiente y adaptarse a las condiciones cambiantes del mismo, promoviendo de esta forma su protagonismo y su intervención *inclusiva* en su entorno socioprofesional.

Pero, además, brindan competencias específicas que facilitan su inserción profesional y, en su caso, su promoción profesional y salarial en el mercado laboral, esto es, en el conjunto de empleos ofertados desde los diferentes sectores productivos. A este respecto, resulta oportuno señalar que el *empleo* constituye otro de los pilares básicos que promueven la cohesión social.

Por último, resulta evidente que los sistemas educativos y formativos, cada vez de forma más explícita (por ejemplo, a través de asignaturas como *Educación para la ciudadanía*), promueven el aprendizaje y la adquisición de valores tales como la tolerancia, el respeto a las normas de convivencia, el respeto a la opinión de los demás, la participación social y política, la equidad, la defensa del estado de derecho, etc., esto es, valores que conforman, no sólo un saber o un saber hacer, sino sobre todo un *saber ser o estar* conocido, en términos ideales, como ciudadanía democrática.

No obstante, que la educación sea un pilar indiscutible de la cohesión social no implica necesariamente que cualquier actividad educativa o cualquier sistema educativo/formativo promueva, por definición, un reforzamiento de la cohesión social. Sobre esta cuestión se volverá en el apartado IV.

III. SOBRE EL ALCANCE DE ESTE DOCUMENTO: LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA Y EN AMÉRICA LATINA

Antes de explicitar las dimensiones de análisis utilizadas en el documento, estimamos conveniente establecer su alcance.

Las relaciones entre formación profesional y cohesión social tienen fuertes imbricaciones con los contextos regiona-

les y nacionales en los que se examinan. Como se verá a lo largo de este trabajo, sus significados, alcances y estrategias difieren notoriamente entre España y la realidad latinoamericana.

De por sí, la propia definición de lo que se comprende como FP es distinta. Como se menciona en el capítulo al respecto en este volumen, en España, el sistema de FP engloba al subsistema de formación profesional inicial dirigido a la población en edad escolar, que está integrado en el sistema educativo y se conoce como subsistema de Formación Profesional Reglada (FPR). Ésta se desarrolla en centros de FP dependientes de las Comunidades Autónomas y conduce a una titulación oficial.

El sistema de FP español también incluye otro u otros dos, según el caso, subsistemas de formación profesional: el destinado a la población activa adulta empleada (subsistema de Formación Continua) y desempleada (subsistema de Formación Ocupacional). Recientemente, estos dos subsistemas han quedado integrados en uno solo: el Subsistema de Formación para el Empleo. Este subsistema forma parte de la educación no formal, gestionada por las administraciones laborales, los agentes sociales (sindicatos y empresarios), los municipios, las Organizaciones de la Sociedad

Civil (OSC) y otras entidades, está constituida por cursos o programas de corta duración y fundamentalmente dirigida a la población activa, tanto empleada como desempleada, orientada a actualizar sus cualificaciones y/o a facilitar su inserción laboral en el mercado de trabajo.

En América Latina la FP es considerada generalmente parte de la educación no formal, es decir, acciones con intencionalidad educativa que ocurren fuera del ámbito de la escolaridad secuenciada, cronológicamente graduada y jerárquicamente estructurada (Gallart, 2008)⁴. Dentro de ese universo, la FP en sentido estricto se ha desarrollado desde institucionalidades y a través de estrategias diversas: desde grandes Institutos Públicos de Formación Profesional (IFP) de carácter tripartito o bipartito, hasta los propios Ministerios de Trabajo y de Educación. Desde OSC hasta variadas reparticiones públicas incluyendo municipios. Una parte de esta FP brinda certificados basados en y reconocidos por el mercado de trabajo, pero otra buena parte es informal. En este desarrollo ha tenido fuerte presencia la cooperación internacional, especialmente en algunas etapas. La población destinataria incluye desde jóvenes con bajos niveles de escolaridad (la mayoría suelen no haber terminado la educación básica o la

⁴ Aunque hay algunas excepciones. Por ejemplo, en Uruguay, desde hace tiempo la Universidad del Trabajo (UTU) ha pasado a llamarse Consejo de Educación Técnico Profesional y realiza cursos de FP básica y superior que se consideran como de educación formal —con las características que le asigna Gallart.

secundaria inferior, pero también acceden quienes han concluido la educación secundaria superior) hasta la población activa ocupada y/o desempleada.

En cambio, se conoce como educación técnica o educación técnico-profesional a la que se desarrolla dentro del ámbito de la escolaridad secuenciada y es considerada una modalidad de la educación secundaria o secundaria superior. Es propedéutica, ya que confiere un título que habilita la continuidad de estudios universitarios (incluso de carreras no técnicas). Al mismo tiempo, se orienta a brindar una cualificación reconocida en el mundo del trabajo. De hecho una alta proporción de estudiantes universitarios al mismo tiempo trabajan en la región. Desde el punto de vista curricular, incluye materias de fundamento teórico (análisis matemático, física, química, etc.), y áreas de aplicación tecnológica y/o técnica. En cambio, se denomina generalmente FP a cursos más cortos, no equivalentes a la educación secundaria, y con las características que se señalaron más arriba.

Reconociendo esta diferenciación tanto de estructuras como de instituciones a cargo de la una y la otra, existe actualmente en algunos países de América Latina una tendencia a intentar conformar «sistemas de educación técnico-profesional» (ETP) que engloben una y otra en distintos niveles. En algunos países, incluso se han realizado avances en torno a articulaciones institucionales o curriculares, especialmente en aquellos

que se proponen avanzar hacia un sistema basado en competencias. Por el momento, podría sostenerse que están lejos de conformar un sistema integrado.

Hechas estas distinciones, debe establecerse cuáles han sido los focos de los estudios contenidos en este volumen. En el caso de España, se decidió centrarlo en la FPR. En América Latina, dada la complejidad propia de tener que abordar una enorme heterogeneidad de países, y de formas y ofertas de FP, se decidió centrarlo en la FP desde inicial hasta continua, dejando de lado lo que se conoce como educación técnica o técnico profesional. En ambos casos, lejos de agotar el análisis de estos subsistemas, los estudios están centrados en sus vinculaciones con la cohesión social.

IV. DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL

Se ha mencionado que la educación constituye la parte medular de la cohesión social que descansa, en importante medida, en el desarrollo de capacidades y valores que habilitan para la participación ciudadana y la mejor inserción laboral. En este marco, la contribución principal de la FP es brindar competencias y mecanismos que faciliten este tránsito. En términos más amplios, ambas deben orientarse a contribuir al bienestar de los ciudadanos, minimizar

las disparidades y evitar la polarización y la exclusión.

¿Cuáles son entonces las características o señales que debe tener la FP para realizar contribuciones en ese sentido?, es la pregunta que orienta las discusiones que se presentan a continuación.

En primer lugar, una importante dimensión para el análisis de esas vinculaciones consiste en la estructuración socio-histórica de la oferta de FP y los esfuerzos por vincularla al mismo tiempo al desarrollo de los ciudadanos y de los países. Justamente, una debilidad histórica en el desarrollo de los sistemas educativos con fuerte tono academicista ha sido que la FP no tuvo un lugar central, sino vinculado a la formación de necesidades puntuales de cualificación de trabajadores y/o destinado a aquellos que fracasaban en la educación general. El círculo virtuoso entre una educación de fundamento y una formación especializada que respondiera a las demandas del mundo del trabajo y del desarrollo económico-social, estuvo lejos de conformarse de un modo articulado. Cuando la FP se desarrolla fuera de este marco, es dudosa su calidad y sus contribuciones al desarrollo y a la cohesión social, y en cambio, puede consolidar un sistema de reforzamiento de las desigualdades.

Vinculado con estas cuestiones está el interrogante sobre el grado de segmentación interna de la FP o dicho en los términos propuestos por el capítulo sobre

España, la medida que la oferta educativa y formativa consolida circuitos de «doble vía», uno de calidad, y otro de bajo nivel al que accede la población más desfavorecida o quienes tienden a fracasar en la vía más académica. Se constatará que aunque ha habido avances sustantivos desde el punto de vista del ordenamiento, legislación y políticas, todavía, aunque en distinto grado en ambos contextos, se trata de un proceso en construcción en el sentido de la igualdad de oportunidades y del aporte a la cohesión social.

En segundo lugar, la diferencia de contextos entre España y América Latina con toda su heterogeneidad, planteaban un desafío para la conformación de un marco analítico que incluyera dimensiones de análisis pertinentes en ambos casos. De hecho, en América Latina, la cohesión social plantea exigencias básicas ya satisfechas en Europa; de manera que no es fácil separarla de lo que tradicionalmente se conoce como lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social (Cas Granje, 2009). La cohesión social no se limita a la lucha contra la exclusión y la pobreza, pero es ineludible tomar medidas específicas que ayuden a los miembros más vulnerables de la sociedad. Mientras la pobreza y la exclusión existan, toda estrategia de cohesión social tiene que tratar ambos temas (BID, 2006).

Entonces otro de los criterios adoptados para examinar la contribución de la FP a la cohesión social especialmente res-

pecto a América Latina, fue en qué medida permite el acceso a grupos vulnerables, tales como mujeres pobres; población rural, y los jóvenes de bajo nivel de cualificación. Aunque en España las situaciones de exclusión se plantean en mucha menor medida y de un modo muy diferente, también cabía la pregunta acerca del acceso de las minorías a los diferentes subsistemas de FP.

En tercer lugar, fue preciso preguntarse por la medida en que la FP facilita la salida de la pobreza a aquellos que acceden a ella, cuestión que está en estrecha relación con su contribución a la inserción laboral en el empleo o a la generación de ingresos de los autoempleados. En un nivel mayor de profundidad, implica observar la calidad de esos empleos y sus ingresos.

Al respecto, uno de los ejes de análisis de esta publicación será mostrar algunos resultados de las acciones de FP en términos de inserción laboral de los graduados. Lamentablemente, en el caso latinoamericano, la escasez de datos sistemáticos en torno a este tema es grande, y solo se podrán señalar algunos, vinculándolos con los modelos de FP a los que se asocian. Por su parte, el estudio de España permite presentar datos sobre la cuestión respecto a FPR.

En cuarto lugar, otro conjunto de dimensiones se refiere a la calidad de la FP brindada. Esto abarca el grado de institucionalización de las propuestas, sus características curriculares, y sus titula-

ciones. Aparecen aquí cuestiones tales como el carácter permanente o provisorio de los centros de FP; la medida en que se siguen ciertos estándares de calidad, si se realizan innovaciones curriculares; si se conceden o no certificados reconocidos. Dentro de estas cuestiones está uno de los centros de innovaciones recientes en FP, como los sistemas basados en competencias profesionales identificadas en los sectores productivos, camino en el que España se ha orientado claramente y en América Latina ha sido sujeto de marchas y contramarchas, aunque con claros avances en la presente década.

En quinto lugar, se examinan los vínculos entre FP y la educación secundaria, considerados claves en la contribución de la FP a la cohesión social. En efecto, existe en la actualidad un alto consenso acerca de que la formación para el trabajo debe concebirse de un modo integrado entre formación general y específica. La FP se asienta y se complementa al mismo tiempo con la formación general. Se reconoce cada vez más que la oposición entre formación general y formación especializada resulta un falso debate tanto desde el punto de vista de la producción de conocimiento como desde el punto de vista pedagógico ya que: ¿en qué medida es posible formar en competencias generales sin pasar por específicas y viceversa? (Acevedo, 2000). Las fronteras son cada vez más difusas entre formación académica y formación técnica y profesional, entre teoría y práctica en un mundo donde la

generación de conocimientos apela a la integración de saberes y a la adecuación permanente a los cambios (Jacinto, 2009a). Entonces, las articulaciones y complementaciones entre la FP y la educación general son claves. Esta pregunta también abarca los puentes con el resto del sistema educativo. Se verá respecto a estas dimensiones que, si bien han avanzado en las concepciones, y ha habido avances hacia modelos más integrados e integrales, hay todavía un largo camino por delante.

En sexto lugar, se tuvo en cuenta el papel de los distintos actores implicados en la FP. El interrogante fue en qué medida las acciones de FP responden a las demandas del mercado de trabajo y desarrollan estrategias de acercamiento al mismo; por ejemplo, a través de estrategias colaborativas de desarrollo curricular o de la incorporación de prácticas laborales. Paralelamente, se examinaron los esfuerzos de la FP por responder a las demandas y necesidades de los educandos, en particular de los que se hallan en las situaciones más deterioradas. Éstas en muchos sentidos exceden la formación estrictamente técnica y abar-

can diferentes aspectos de desarrollo personal y social. Al respecto, la presencia de OSC en el desarrollo de programas de FP para el empleo o las conexiones con otros servicios o instituciones, en muchas ocasiones oficia como puente entre las instituciones formadoras y las necesidades de la población.

Asimismo, se consideró la intervención de los actores que se encargan de la intermediación y/o de la orientación sociolaboral, como un componente complementario de la FP.

En los capítulos que siguen, se examinan entonces las vinculaciones entre FP y cohesión social en el caso de España, para la FPR, y en el caso de América Latina, para la FP en sentido estricto, como ya se ha mencionado. Dada la incidencia de la cooperación internacional en el desarrollo y los formatos que ha tomado la FP en América Latina, un capítulo de este trabajo se dedica a examinarlo especialmente. En las conclusiones, se retoman las dimensiones analíticas para proponer en la medida de lo posible algunas comparaciones y reflexiones sobre los ejes de este documento.

1. FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL: UNA REVISIÓN DE AMÉRICA LATINA

Claudia Jacinto y Javier Lasida

Este capítulo¹ se centra en examinar las relaciones entre formación profesional (FP)² y cohesión social en América Latina. Para ello, se presenta en primer lugar una breve caracterización de la región en términos socioeconómicos que obra de encuadre para ubicar posteriormente el lugar y desarrollo de la FP. A lo largo del texto y sobre la base del modelo analítico presentado en la introducción, se van examinando distintos aspectos de la FP. Estos aspectos van desde la evolución y configuración general de la oferta y sus diversas modalidades, hasta sus vínculos con las otras ofertas educativas y los enfoques y alcances de la atención de grupos vulnerables, tales como jóvenes y mujeres en situación de pobreza, población que habita en el medio rural y grupos étnicos y raciales marginados.

I. BREVE PANORAMA ACERCA DEL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL, LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA

América Latina es un continente heterogéneo, en el que conviven enclaves de alta productividad y sectores sociales con patrones de consumo de los países centrales, con economías con altos ni-

veles de informalidad y grupos poblacionales que viven apenas en el nivel de subsistencia.

Desde fines de los años setenta hasta 2004, el crecimiento económico de la región fue deficiente y errático, la generación de nuevos puestos de trabajo fue débil y concentrada en el sector informal, y los salarios reales no se recuperaron de las pérdidas previas. A ello se sumaron la creciente flexibilización laboral, que precarizó el empleo formal y la tercerización. Las consecuencias sociales más visibles de estos fenómenos fueron el aumento del desempleo abierto en varios países y el deterioro, aún más generalizado, de la calidad del empleo, que impidieron a la región capturar productivamente el «bono demográfico» fundamentalmente por la escasa generación de empleo, en particular de aquel con altos niveles de productividad. Aumentó la pobreza, continuó el deterioro de la distribución del ingreso y la emigración se consolidó dentro de las estrategias de familias pobres en busca de mejores ingresos, en especial en algunos países (CEPAL, 2001; 2005).

A partir de 2004, de la mano de los cambios de las orientaciones de los gobiernos y del aumento del precio internacional de los *commodities* se produ-

¹ Agradecemos la colaboración en la búsqueda y sistematización de información, así como en la edición del documento a Jorgelina Sassera y Alejandra D'Angelo del equipo de redEtis de Argentina y a Jimena Sandoya Salvetto en Uruguay.

² Tal vez sea preciso recordar que, como se estableció en la introducción, el capítulo se refiere esencialmente a aquello que en América Latina se considera FP en sentido estricto.

jo una mejora de las condiciones macroeconómicas, la tasa de desempleo regional bajó a 8% en 2007 y produjo un aumento de la productividad. Cabe señalar, sin embargo, que hubo marcadas diferencias entre los países y subregiones, dadas por las diferencias en sus niveles de desarrollo y en las características de su inserción comercial a los mercados mundiales (CEPAL, 2007). Una alta proporción de los empleos son de baja calidad: los registrados en el sistema de seguridad social alcanzan solo al 56,7% de los ocupados. A ello se suma una significativa proporción de empleos asalariados sin contrato o con contrato a corto plazo, a lo que puede haber contribuido el aumento de la subcontratación de personal (CEPAL, 2008).

La fuerte heterogeneidad productiva entre países y al interior de los mismos sigue siendo el sello regional. Conviven, por una parte, un sector informal en el que suelen trabajar los sectores pobres de la población (46,7% del empleo urbano en 2005); y por otra parte, sectores industriales y de servicios integrados en el mercado global, con diversos estándares tecnológicos y tipos de procesos. Aunque en las últimas décadas se ha producido cierta modernización tecnológica y organizacional en los sectores productivos más avanzados, en las pequeñas y microempresas, sólo una pequeña parte de las unidades producti-

vas pequeñas son consideradas eficientes y tecnológicamente avanzadas. Esta disociación contribuye a una concentración de los ingresos (SITEAL, 2006) y se refleja en mercados internos de distinto volumen y ramas de la economía dirigidas al consumo interno y otras a la exportación, con diferentes patrones tecnológicos y organizativos. La actual crisis mundial abre nuevas incertidumbres respecto a los procesos de crecimiento.

Aunque la pobreza ha disminuido levemente en los últimos años, alcanza a 32% de los hogares, con amplias diferencias entre los países y al interior de ellos. Por ejemplo, en países como Guatemala, Bolivia, Nicaragua la misma alcanza 60% de los hogares (CEPAL, 2008).

En los últimos 25 años, además del bajo crecimiento y su volatilidad, la profunda desigualdad en la distribución del ingreso también ha impedido una mayor disminución de la pobreza absoluta y de la exclusión en América Latina y el Caribe. La pobreza y las brechas en materia de pobreza se explican en gran parte como consecuencia de la desigualdad distributiva, la más elevada de todas las regiones (CEPAL/AECID/SEGIB, 2007).

La segmentación social alcanza niveles muy altos³: conviven grupos que parti-

³ El promedio simple de los coeficientes de Gini de 13 países en el período 2003-2005, el valor 0,523, con grandes diferencias entre países y al interior de ellos. Los países con mayores desigualdades según este

cipan de los consumos y códigos de las sociedades desarrolladas con otros que viven en condiciones de privaciones y necesidades insatisfechas. El acceso a las comunicaciones y a mayores niveles de escolaridad ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo, pero existe un profundo desfase entre expectativas y realidades. Las migraciones hacia países desarrollados en busca de mejores oportunidades se han instalado como forma de supervivencia de muchas familias pobres, sobre todo en algunos países, teniendo las remesas un importante lugar en el producto bruto interno (PBI) de algunos países, especialmente los centroamericanos y México.

En el campo de la educación ha habido una expansión significativa. Casi todos los países ya han logrado que más del 90% de los jóvenes complete la educación primaria y cerca del 70% de ellos pueda ingresar a la secundaria. Los jóvenes de 20 a 24 años tienen en promedio entre tres y cuatro años más de formación que sus padres. Un dato crucial ilustra este cambio: el término de la educación primaria de la población de 50 a 64 años es 33,1% más baja que la registrada en la población de 15 a 29 años. Sin embargo, la expansión es insuficiente y de baja calidad. Por ejemplo, si se toma como indicador de baja cualificación la no finalización de los estudios de nivel secundario, entre los jó-

venes de 20 a 29 años, sólo 34,8% de los de 20 a 24 años y 32,6% de los de 25 a 29 años han finalizado el nivel secundario como promedio regional (CEPAL, 2005). Además, existen brechas de acceso de entre 20 y 30% entre los sectores de mayores y menores ingresos. Los datos muestran además que la probabilidad de término de la secundaria es marcadamente menor en áreas rurales.

Ahora bien, las dificultades en los mercados de empleo han limitado la inclusión social a través de la mayor escolarización. Se ha producido un relativo desfase entre esa última y las oportunidades de empleo. La educación se expandió rápida pero insuficientemente, incluso sin responder a la demanda de ciertas cualificaciones requeridas por la dinámica económica. En el mercado laboral, el desfase responde a la lentitud con que se ha expandido la oferta de puestos de trabajo en relación con la mayor cualificación de la población, y al referido deterioro del empleo. Esto se evidencia desde el punto de vista subjetivo en desaliento e insatisfacción de las expectativas puestas en la educación de una parte de la población (CEPAL/AE-CID/SEGIB, 2007).

En un contexto social caracterizado entonces por la heterogeneidad, las desigualdades, la exclusión social ¿Cuáles son los alcances de la contribución que puede hacer la FP a la cohesión social?

índice son Brasil, Colombia, Honduras y Bolivia, que superan el valor 0,580. En el otro extremo, solo Uruguay presenta un índice de Gini de nivel considerado bajo. (CEPAL, 2006).

II. MODELOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA REGIÓN Y SU VINCULACIÓN CON LA COHESIÓN SOCIAL

II.1. *El desarrollo de la formación profesional en la región*

En la región, la oferta de FP ha estado, desde la década de 1950, en manos de Institutos de Formación Profesional (IFP) tripartitos, o de institutos dependientes de Ministerios de Educación. Por la mayor parte, se financia a través de contribuciones parafiscales de las empresas calculado sobre la nómina salarial.

El nacimiento de las IFP se vincula a los procesos de sustitución de importaciones que caracterizaron la región entre los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. El crecimiento del empleo industrial y la demanda de trabajadores calificados y semicalificados permitió a su vez la conformación de una pirámide laboral, y la formación de trabajadores para cubrir estos nuevos niveles intermedios fue el principal objetivo de las IFP (Casanova, 2004). En este marco, las primeras instituciones comienzan a desarrollarse durante la década de 1940 siendo pionero Brasil. Con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), este modelo de institución se extendió no sólo a otros estados brasileños sino también a otros países de la región.

Una diferencia llamativa acerca de la oferta de FP de Latinoamérica es la par-

ticipación del sector empresarial en la conformación del sistema, especialmente en algunos países. El llamado sistema S en Brasil —Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI); Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SE-NAR), Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC)— cuenta con responsabilidad empresaria en su gestión (Gallart, 2008). Además del sistema S, los sectores empresariales más activos en estas instituciones tripartitas se encuentran en Colombia, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y en Costa Rica en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

En la década de 1970 los países de la región modificaron su estrategia de inserción económica internacional y comenzaron a implementar experiencias de apertura comercial e integración regional, generando profundos cambios en sus estructuras económicas y en sus mercados laborales. La apertura comercial reveló algunos problemas de competitividad del hasta entonces protegido sector industrial. 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, e incluso el autoempleo. En este contexto, las IFP comenzaron a ser observadas y cuestionadas, debido a su carácter burocrático, y en parte a las dificultades de inserción laboral de sus egresados. A nivel político, en varios países las IFP

vieron amenazada su independencia económica al discutirse su modelo de financiamiento y el destino de los recursos (Vera, 2009).

Varias tendencias, con sentidos inversos, se comenzaron a producir por esos años.

Por una parte, las políticas de FP 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 trabajadores. Además, los programas de FP comenzaron a desarrollar una fuerte vinculación con el desarrollo tecnológico, y la innovación permanente, al menos en algunos países (Weimberg, 2008).

Por otra parte, las IFP comenzaron a atender al sector informal, que ocupa alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo, según los países. Por ejemplo, el SENA en Colombia, Programa de Educación para el Trabajo (POCET) en Honduras y Talleres Públicos de Capacitación-Producción (INA) en Costa Rica. Estas iniciativas realizan formación ocupacional pero también asesoramiento e incluso pequeños préstamos para iniciar microemprendimientos (Gallart, 2004). Asimismo, algunas instituciones ponen su propio equipamien-

to a disposición del autoempleo. De esta manera, los cronogramas tienden a ser más flexibles permitiendo una mayor adaptación a las necesidades de sus receptores. Muy a menudo, estos centros de formación están fuertemente vinculados con asociaciones comunitarias y diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) locales, de manera que ofrecen servicios complementarios. Los beneficiarios reciben una formación específica (en general en ocupaciones tradicionales) para autoemplearse o, en algunos casos, para iniciar emprendimientos propios. Reflexionaremos más adelante sobre la calidad de esta oferta y cambios más recientes.

Como se adelantó, desde los años 1990, se produjo una nueva diversificación de la oferta de formación para responder a las nuevas demandas del mercado laboral y de la demanda social. El crecimiento del sector informal y del desempleo planteó nuevos desafíos a las instituciones de capacitación existentes que estaban orientadas, más allá de experiencias antes señaladas, a la formación inicial en el trabajo para el desarrollo de las competencias necesarias en la industria manufacturera tradicional. Las nuevas demandas del sector productivo, así como el crecimiento de la pobreza llevaron a modificar las políticas nacionales de formación. A través de sus Ministerios de Trabajo, los distintos gobiernos de la región ubicaron la FP bajo la jurisdicción de los planes y pro-

gramas de empleo⁴. Por lo tanto, se comenzaron a incluir medidas tendientes a aliviar el desempleo entre los más jóvenes y otros grupos desfavorecidos o de alto riesgo social. Así, los Ministerios de Trabajo se posicionaron como actores importantes de la FP.

Puede entonces considerarse que existen tres modelos institucionales y financieros predominantes, los tres involucrando una articulación público-privado: a) una FP regular basada en las instituciones nacionales tradicionales, administradas por autoridades generalmente tripartitas (sindicales, empresariales y gubernamentales) o instituciones públicas dependientes de los Ministerios de Educación; b) programas *ad hoc*, muchas veces dependientes de Ministerios de Trabajo e incluso de IFP que han optado por operar descentralizadamente, que delegan la formación en diversos agentes institucionales, desde Centros de Formación Profesional (CFP) hasta OSC o institutos de capacitación privados. Estos últimos tipos de oferta incluyen: b.1) un modelo competitivo de *open market* (mercado abierto), a través de la licitación de cursos de formación a diferentes centros oferentes, orientados a formar para el empleo formal; b.2)

subsidios a organizaciones que benefician a sectores desfavorecidos, orientados a formar empleos informales, microemprendimientos, autoempleo.

Pero aún considerando la suma de los diversos modelos e instituciones, la cobertura global alcanzada es escasa. Por ejemplo en el caso de Colombia se observó que un 11% de la población en edad de trabajar estaba realizando o había realizado un curso en un período de dos años (2001 y 2002), de estos 17% lo habían realizado en el SENA (Sarmiento, González *et al.*, 2007).

II.2. *Tensiones de la formación profesional entre la equidad y la competitividad*

Como se puede evidenciar en el panorama trazado, la FP tendió a diversificarse para atender nuevas demandas y necesidades pero en ese proceso hay fuertes indicios de que también tendió a segmentarse.

Muchos trabajos sobre la región (Baanante Jaramillo *et al.*, Vijil *et al.*; Jacinto, 2002; Gallart, 2002), coinciden en que buena parte esta oferta se presenta en

⁴ Al mismo tiempo, han ido 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. Por ejemplo, en el SENA la formación titulada (correspondiente a cursos de un año o más de duración) representa el 10% del total de la matrícula. En los casos del SENAI y SENAC, la formación tecnológica de nivel medio y superior ocupa aproximadamente 6% de las plazas (Vera, 2009).

paralelo, desarticulada, y con agendas y enfoques distintos, pero además existe mucha otra capacitación pública no institucionalizada que no cuenta con certificación, además de oferta privada poco estudiada de la que puede decirse que cuenta con calidad heterogénea.

Existen muchas disparidades entre los países y al interior de ellos respecto a la magnitud y calidad de la oferta de FP institucionalizada. Aunque desde hace años ofrecen capacitación destinada a sectores pobres urbanos y rurales, se evidencia en algunas IFP una oferta diferenciada entre circuitos de alta calidad y exigencia, donde se requiere el nivel secundario completo para acceder a los cursos, y otros circuitos de menor calidad y recursos en locales comunitarios, destinados a ocupaciones informales de baja productividad. Si bien es cierto que este último circuito puede ser relevante para brindar a las personas competencias útiles para su vida productiva, la baja calidad formativa (en relación a los parámetros de mayor productividad y competitividad) así como su desarticulación con otras instancias formativas, no contribuyen a los objetivos del aprendizaje para toda la vida y el empleo decente.

Otro problema recurrente es la falta de evaluación sistemática que afecta a estas iniciativas. De las grandes IFP, el sistema S y el SENA recurren a estudios de egresados, y algunos programas con financiamiento externo han promovido estudios de impacto. Solo Chile ha adop-

tado como práctica sistemática la evaluación de los programas gubernamentales. Los estudios de inserción de capacitados en el mercado de trabajo no abundan. Los resultados disponibles, referidos al conjunto de la oferta formativa que hacen las IFP muestran efectividad, pero incluyendo importantes diferencias internas. Por ejemplo, también el SENA reporta que el 71% de sus egresados que están activos se encuentra trabajando (los activos representan el 67% de los egresados del período considerado) (SENA, 2008); un estudio anterior del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial de Perú (SENATI) muestra un 78% de inserción de los egresados (Von Hippel, 2001). El SENAC realizó un seguimiento de egresados focalizado en sus cursos de nivel superior que alcanzó una tasa del 95%, lo que muestra que el nivel terciario técnico logra un amplio reconocimiento al menos en este caso (SENAC, 2008). Estos resultados se restringen a estas IFP y no pueden extenderse las conclusiones hacia otras.

Muchas veces, el enfoque pedagógico adoptado por la oferta tradicional en los programas dirigidos a poblaciones vulnerables se basa en la implementación de cursos técnicos cortos. La capacitación suele realizarse en centros de capacitación, aulas y laboratorios, cuya infraestructura varía desde instituciones organizadas —tanto públicas como privadas— hasta simples espacios en centros comunitarios con escaso equipamiento y programas obsoletos.

Cuando la selección de cursos se realiza sobre la base de licitaciones, no necesariamente eso garantiza mayor adecuación a la demanda del mercado de trabajo. Un estudio específico (Velilla, 2005) respecto a OSC que ejecutan programas de formación de jóvenes, revela debilidades en los estudios de mercado previos a la formulación de los cursos. El principal obstáculo reside en que para acceder al proceso de licitación, cada institución debe desarrollar su propio currículo y sus propios perfiles. La calidad de la información recolectada está directamente relacionada con las fuentes consultadas que son escasas; la falta de tiempo y recursos es otra de las debilidades de estos procedimientos. El estudio revela que la determinación de las necesidades, se realiza poniendo el foco en algunas actividades específicas, en lugar de en una familia ocupacional. No hay acumulación en materiales didácticos ni aprendizaje institucional ni consolidación de equipos docentes porque las licitaciones no suelen tener gran regularidad. Algunos programas han instalado el modelo de «pago por resultados»: es decir, ajustar el monto percibido por el centro de formación según la tasa de inserción de sus graduados: Si bien es cierto que este incentivo funciona como estímulo a aumentar la pertinencia de los cursos en relación al mercado de trabajo, por otra parte la extrema flexibilidad atenta contra la permanencia y acumulación institucional. La cuestión en debate es cómo asegurar la calidad y acumulación institucional promoviendo al mis-

mo tiempo la adecuación a la demanda y la innovación.

Se encuentra una amplia variedad de perfiles entre los docentes, que depende de su extracción institucional. En algunos casos, quienes imparten clases en los centros comunitarios son artesanos sin ninguna formación específica. La falencia más frecuente entre los docentes radica en la falta de formación pedagógica y/o la falta de actualización en cuanto a técnicas de producción y gestión en empleos concretos. Existen incluso casos en los cuales se carece de perfiles para el diseño y orientación de la capacitación docente. Países como Chile, Costa Rica y El Salvador, han recurrido a convenios con otros sectores productivos, educativos y sindicatos para desarrollar iniciativas dirigidas a la capacitación docente de los instructores técnicos, tanto de los niveles iniciales, como de los cursos más avanzados.

Se han identificado cuatro principales problemas en los mercados de formación laboral latinoamericanos: (a) la calidad y la pertinencia de la formación impartida, (b) la inequidad y exclusión de amplios segmentos de la población, (c) la escasez de financiamiento para la formación y (d) la poca transparencia de este mercado y de sus resultados. Se reconoce que el peso de cada uno de estos factores varía de país en país (OIT, 2007).

En síntesis, no siempre se promovió formación de calidad y generadora de co-

hesión social. Algunos cambios más bien reforzaron un cierto paralelismo entre formación de alto nivel dirigida a sectores integrados y a la competitividad⁵, y otra, de baja calidad dirigida a los sectores de pobreza. Así, esta oferta de FP y capacitación laboral segmentada podría decirse que es el reflejo de la fragmentación de las sociedades y de mercados de trabajo latinoamericanos.

Sin embargo, algunas tendencias auspiciosas en el sentido de la contribución a la ampliación de oportunidades y a la superación de las tensiones entre calidad y equidad en la oferta de FP se han producido en la última década.

11.3. Nuevas tendencias en la relación entre las instituciones de formación profesional y cohesión social

En los años 2000, nuevos gobiernos y críticas a los costos sociales de las políticas de apertura económica y privatización imperantes en los años noventa, implicaron nuevamente, al menos en parte, una reformulación de la FP.

Una pregunta sustantiva para observar su posible contribución a la cohesión social es en qué medida estas instituciones están incorporando y brindando formación de alta calidad actualmente a las poblaciones de bajo nivel de cualifica-

ción. Existen al respecto algunas tendencias auspiciosas.

En primer lugar, las IFP han sido en esta década fuertemente involucradas por los gobiernos en programas destinados a poblaciones vulnerables con un enfoque de ampliación de las oportunidades y contribución a la cohesión social. En Colombia, el SENA recobró su lugar central como institución nacional de FP, iniciando un proceso de inclusión significativa de población vulnerable y desarrollando programas específicos. En Argentina, los centros de FP dependen orgánicamente de los Ministerios de Educación provinciales pero el Ministerio de Trabajo desarrolla importantes programas para el fortalecimiento de la calidad institucional y financia cursos en esos centros destinados a los beneficiarios de los programas de empleo (cuando en los años noventa promovía la oferta privada) y al mismo tiempo el Ministerio de Educación interviene a través del financiamiento de planes de mejora. En Uruguay, los programas destinados a la población vulnerable siguen operando a través de organizaciones privadas con o sin fines de lucro, y se desarrollan también acciones para su fortalecimiento. También los centros públicos de la Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) han ampliado su accionar también en ese terreno. En Chile, el Servicio Nacional de Capacitación y

⁵ Al respecto, se ha producido un crecimiento de la oferta dirigida al nivel superior.

Empleo (SENCE) es el organismo rector que continua operando a través de licitaciones. Pero está actuando articuladamente con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), organismo de Asuntos Sociales: este último identifica a los jóvenes con problemas de empleabilidad dentro de los padrones del programa Chile Solidario y el SENCE es quien lleva adelante la instancia de formación específica (Vera, 2009). En Brasil, el sistema S ha sido involucrado en la atención de poblaciones con bajo nivel de cualificación: se ha establecido como meta llegar a 66% de las matrículas gratuitas. Independientemente que la gratuidad no es la única estrategia para la equidad, cabe destacar que estos fondos recaudados prescriptivamente (por lo tanto impuestos desde el Estado), más allá que sean con el destino específico del sistema S, constituyen recursos públicos que ahora son enfocados a poblaciones vulnerables.

En segundo lugar, varias IFP iniciaron procesos de innovaciones en materia de gestión y administración de los programas: tienen las puertas abiertas de sus centros todos los días del año; existen algunas cuyos horarios cubren las veinticuatro horas del día. La utilización de TIC ha ampliado la cobertura de la formación y promovido la innovación pedagógica. Muchas de ellas cuentan con acreditaciones internacionales de gestión de calidad del tipo ISO 9000/2000, que se han aplicado a nivel global de la institución, o de instancias locales; o sectoriales, o de centros, o se han cen-

trado inicialmente en algunos procesos (Weimberg, 2008).

En tercer lugar, varias IFP brindan datos de matrícula que evidencian la inclusión de población vulnerable. La focalización de propuestas formativas en sectores que experimentan distintas formas de exclusión y las diferencias en los requisitos de acceso también evidencian la vocación institucional por servir a sectores que tradicionalmente no lograban ingresar a sus cursos. Por ejemplo, en el caso del SENA para la formación que denomina «titulada» se plantean requisitos de ingreso académicos, en tanto para la «complementaria» los requisitos se vinculan a situaciones de exclusión, por ejemplo desocupados, pertenecientes a los sectores de más bajos ingresos o incluso, en un esfuerzo por la distribución de sus oportunidades formativas, el no haber participado de acciones de formación de la institución en el último semestre. El cuadro 1 permite evidenciar un crecimiento de las poblaciones vulnerables dentro de sus matrículas.

En otros, como el INA de Costa Rica, el SENAC de Brasil y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, los datos actuales revelan la importante presencia de población de bajo nivel de cualificación entre sus estudiantes (véanse cuadros 2, 3 y 4).

Cabe preguntarse, sin embargo, si los cursos compensatorios o complementarios son equivalentes o articulables con la FP titulada, no se ha encontrado

CUADRO 1. Colombia: SENA. Evolución de la matrícula en programas específicos. 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Jóvenes rurales	19.101	102.500	147.106	154.188	162.150	211.680
Jóvenes en Acción	102.500	S/D	26.585	17.615	5.471	39.987
Atención a la población vulnerable	141.574	195.208	528.355	763.412	1.097.766	1.314.843

Nota: La población vulnerable incluye: desplazados por la violencia y por fenómenos naturales, discapacitados, indígenas, internos de Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), jóvenes vulnerables, adolescentes en conflicto penal, mujer cabeza de hogar, población de raza negra, reinsertados, adolescente trabajador, tercera edad, soldados campesinos y sobrevivientes de minas antipersonales.

Fuente: SENA (2009): *Gestión del SEN 2002-2009 y proyección 2009*, SENA y SENA (2009): *Informe de gestión octubre 2009*, SENA.

CUADRO 2. Costa Rica: INA. Matrículas de hombres y mujeres según nivel de escolaridad. Año 2008

Nivel de escolaridad	Hombres		Mujeres		Total	
	N	%	N	%	N	%
Hasta secundario incompleto	76.490	59,36	88.016	55,93	164.506	57,48
Secundaria completa	33.475	25,98	44.229	28,10	77.704	27,15
Superior incompleta	12.293	9,54	15.716	9,99	28.009	9,79
Superior completa	6.583	5,11	9.423	5,99	16.006	5,59
Total	12.8841	100	157.384	100	286.225	100

Fuente: INA (2008): *Anuario INA en cifras 2008*, San José, INA.

CUADRO 3. BRASIL: SENAC. Matrículas según tipos de cursos. Año 2008

Modalidad	Tipos de cursos	N	%
Formación inicial y continuada	Aprendizaje	31.883	2,78
	Capacitación	121.111	10,56
	Perfeccionamiento	472.407	41,20
	Programas compensatorios	127.517	11,12
	Programas socioprofesionales	393.710	34,34
Total		1.146.628	100

Nota: Programas socioprofesionales y culturales son cursos destinados tanto al desarrollo de competencias relacionadas con el perfeccionamiento personal y el ejercicio de la ciudadanía así como también a actividades generadoras de ingresos. Programas compensatorios son cursos y programas que permiten suplir carencias en el desarrollo de competencias en el ámbito de la educación básica y que sean requisitos para la educación profesional.

Fuente: SENAC (2009): *Relatório geral 2008*, Río de Janeiro, SENAC.

CUADRO 4. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Evolución de la matrícula en los programas de formación y empleo. 2004-2009

Programa	Año					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Formación Profesional	18.121	33.914	56.353	70.302	80.458	123.725
Terminalidad Educativa	29.754	59.648	98.329	120.099	144.397	214.960
Entrenamiento para el Trabajo	—	—	—	9.751	18.290	28.642
Certificación de Competencias	18	532	1.578	5.038	12.020	14.777
Orientación Laboral para Jóvenes	—	—	—	—	7.545	63.255
Personas atendidas en Ofic. de Empleo	—	—	37.633	99.124	157.548	316.955

Nota: Los casilleros vacíos corresponden a años en los que el programa de referencia no se había comenzado a ejecutar.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Empleo, diciembre de 2009.

evidencia al respecto. En este sentido, es preciso marcar que las instituciones más consolidadas de la región como el sistema S o el SENA tienen procedimientos rigurosos de selección en los cursos que brindan titulaciones ya que la demanda supera la oferta. Además en el caso del sistema S, ese tipo de cursos son pagos.

En cuarto lugar, se han desarrollado iniciativas de identificación y evaluación de competencias, varias de ellas consistentes en sistemas de alcance nacional, que institucionalizan normas y emiten certificados de competencia. Es el caso pionero de México y los más recientes de Chile, Colombia y de forma más parcial, Argentina y Uruguay. Los institutos de formación como el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) o el SENA colombiano han asumido un papel de liderazgo en estas innovaciones, que tienen como contrapartes destacadas a actores de determinados sectores económicos (especial-

mente empresariales y sindicales), que se comprometen en su implementación. En otros casos las competencias se utilizan como herramientas para el diseño, la gestión y la evaluación de la formación, sin llegar a formar parte de un sistema más amplio como el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad de Guatemala (INTECAP) o el SENATI de Perú. Lo relevante es el grado en que estas nuevas modalidades se aplican en la práctica formativa. En este sentido es interesante el dato de un seguimiento de egresados del SENA, que indica que el 38% se titularon en cursos diseñados en base a competencia, los que se concentran en ciertas zonas del país (SENA, 2008).

En quinto lugar, puede considerarse que los procesos y enfoques de descentralización de las IFP también apuntan al mejoramiento global de la calidad y a la pertinencia de la formación. Se identifican dos grandes enfoques de descentralizadores. El primero consiste en trans-

ferir capacidades de decisión, recursos y también responsabilidades a los centros locales, que son los que brindan la formación. Esto se hace en la modalidad de concurso de propuestas y de hecho cuatro de los Institutos creados a partir de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, en los años setenta, se caracterizan por ejecutar toda su acción a través de contratos a terceros. Ellos son el SENCE de Colombia creado en 1976, el INSAFORP de El Salvador, creado en 1993, el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF) de Ecuador creado en el 2001 y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) uruguayo, creado en el año 2009. Un quinto caso lo constituye el Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL) de Bolivia, creado en 1996, con una forma de descentralización también muy fuerte en beneficio de los actores locales, pero distinta, consistente en que cada uno de los centros regionales es una institución independiente, que se asocia con las demás en lo que le resulta pertinente.

El segundo enfoque descentralizador le ha asignado un rol creciente a las provincias o estados y sobre todo a los municipios, como actores de los programas, aunque con diferentes alcances y modalidades según el país. Asimismo, algunos municipios, especialmente los más grandes, desarrollan políticas propias al respecto. En este marco, algunas iniciativas promueven el establecimiento de redes interinstitucionales locales de formación y trabajo; en algunas de

ellas se han establecido vinculaciones entre los gobiernos locales, las instituciones formadoras, y los empleadores en favor del desarrollo de programas orientados a los jóvenes desempleados.

Ambos enfoques de descentralización son complementarios y de hecho en varios países ocurren simultáneamente, estableciéndose sinergias entre los centros de formación y los gobiernos locales. La experiencia muestra que las iniciativas de descentralización no son buenas *per se*, pero en conjunto expresan un esfuerzo de reforma y flexibilización institucional, que procura acercar y adecuar la oferta formativa por una parte a las necesidades, oportunidades y nichos que plantea el desarrollo económico y por otra a las condiciones y puntos de partida de los distintos grupos sociales, especialmente de los excluidos, que requieren de acciones formativas más diversas y más intensas, para llegar a los mismos resultados que otros sectores.

III. VINCULACIONES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL CON LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y BÁSICA

Entre las tendencias más interesantes de vinculación entre FP y cohesión social, pueden señalarse un conjunto de iniciativas de los últimos años que han propendido a articularla con la educación secundaria y/o con la educación básica, y/o a integrar competencias básicas en los currículos de la FP.

III.1. *La vinculación entre educación secundaria y formación profesional*

En términos generales, la educación secundaria presenta en los países latinoamericanos una estructura bifurcada entre educación general o académica y educación técnica. Ambos caminos conducen al título de nivel medio y habilitan el ingreso a estudios superiores. La educación técnica (también denominada técnico-profesional) alcanza alrededor de 20% de la matrícula del nivel y suele tener un modelo tecnológico, esto es, con fuerte presencia de asignaturas científico-tecnológicas y en las prácticas de taller y laboratorio, además de asignaturas generales que comparte con la secundaria académica. En cambio, lo que en la región se denomina FP (en sentido estricto) tuvo y tiene un carácter de formación vocacional especializado y se desarrolló generalmente en paralelo a las vías de educación formal propedéutica⁶.

Las imbricaciones entre la FP con la educación secundaria general (que alcanza generalmente hasta los 17 años) han sido objeto de políticas en la última década debido tanto a demandas de una como de la otra. Para la FP, para facilitar a quienes la realizan el acceso a

itinerarios que incluyan la educación terciaria y la universitaria, y porque la educación secundaria se ha transformado en un requisito para acceder a algunas formaciones. Para la educación formal, muchos argumentos sostienen la necesidad de mayor vinculación con el mundo del trabajo (aunque no necesariamente implican acercamiento a la FP en el sentido estricto que se le da al término en AL). Preparar a los jóvenes para transiciones laborales largas y complejas; reconocer que la oposición entre formación general y formación especializada resulta en la actualidad un falso debate tanto desde el punto de vista de la producción de conocimiento como desde el punto de vista pedagógico (Acevedo, 2000); diversificar formatos, contenidos y estrategias pedagógicas, para motivar a los alumnos, confiriendo nuevos sentidos a la experiencia escolar, lo cual incluye la implementación de proyectos pedagógicos basados en el mundo del trabajo.

En la última década se observan varios esfuerzos dirigidos a responder a este desafío a nivel de la educación media y FP y también de la educación básica, inclusive de jóvenes y adultos, que es condición para acceder a las dos primeras. Las iniciativas que se comentan a continuación tuvieron un alcance im-

⁶ El último informe de PISA (PISA, 2008) sugiere que la educación formal de los países latinoamericanos se ubica entre las más distantes del mundo del trabajo. En el marco del estudio, se ha preguntado a los directores hasta qué punto tenía una influencia directa en el currículo de los estudiantes el mundo empresarial e industrial. De los cinco países latinoamericanos participantes en PISA se ubican entre los 10 países con menos vinculación con el mundo empresarial.

portante y supusieron una importante inversión de recursos económicos. Muestran un conjunto de resultados y aportan una serie de aprendizajes significativos.

Las modalidades que han adoptado estos programas de vinculación de la FP con la educación secundaria son distintas:

- a) Articulación institucionalizada de la FP a la educación media a partir de cursos que se adicionan a la misma. Es el caso de un programa de envergadura que se desarrolla en Colombia que involucra al SENA.
- b) Acciones de apoyo a la educación media que propenden a su articulación con FP de diverso tipo, como el caso de Brasil Profesionalizado.
- c) Programas que proponen FP vinculada a la terminación de estudios formales.

a) Como ejemplo de la primera estrategia, el SENA desarrolla desde 2003 un programa dirigido a la «Integración con la Educación Media», que consiste en un conjunto de acciones en alianza con el Ministerio de Educación Nacional, Secretarías de Educación, Instituciones Educativas, sector productivo, entidades territoriales y otros actores, para desarrollar y fortalecer las competencias laborales de los aprendices/estudiantes desde 9° grado. Para ello, las instituciones educativas deberán integrar a su proyecto educativo institucional los programas y las competencias a

desarrollar en los aprendices/estudiantes.

Se busca implementar a través de la participación de instructores del SENA, preferiblemente en forma virtual, en jornadas alternas o sabatinas, junto con docentes técnicos contratados por cada institución educativa donde se implementa. La aplicación puede hacerse sólo en centros estatales. La institución educativa debe disponer de la infraestructura (aulas y talleres) adecuada, docentes técnicos y Proyecto Educativo Institucional que contemple el programa de formación seleccionado. El SENA brinda apoyo para seleccionar la formación a realizar, transfiere el programa, incluyendo la estructura curricular y los medios didácticos, actualiza técnica y pedagógicamente a los docentes de la institución educativa local y realiza evaluaciones periódicas de los estudiantes para llegar a certificar a aquellos que alcancen los logros establecidos por el programa.

De esta forma se aspira a que los estudiantes obtengan una doble certificación, la de bachiller otorgado en la institución educativa y la del área técnica específica, emitida por el SENA. El alcance de este programa ha sido creciente como queda reflejado en el cuadro 5 que muestra la evolución desde el año 2003 hasta 2009.

b) Ejemplo de la segunda estrategia planteada es el Programa Brasil Profesionalizado, creado en el 2008 y previs-

CUADRO 5. *Colombia: SENA: Evolución de la matrícula media integrada*

Año	Matrícula
2003	8.819
2004	39.017
2005	106.155
2006	143.284
2007	180.744
2008	263.127
Meta 2009	348.747
2009	417.710

Fuente: Estadísticas del SENA. Indicadores SENA. Cupos alumnos en formación. 2009.

to hasta el 2011, iniciativa del Ministerio de Educación brasileño que se propone construir un nuevo modelo de enseñanza media y combinar formación general, científica y cultural con FP de los estudiantes. La meta es atender a 800.000 alumnos, capacitar 14.000 profesores y construir 2.500 laboratorios. Se propone apoyar el modelo integrado de enseñanza media, combinando formación general, científica, y cultural con FP. Las acciones incluidas en este marco son: capacitación de profesores en particular de las áreas de ciencias y tecnología y la construcción de laboratorios. También incluye proyectos que se propongan la articulación de escuelas secundarias con centros de FP. Los centros participantes forman parte tanto de las redes públicas como del sistema S. Entre sus objetivos se señala tanto articular las escuelas con los sectores productivos locales y regionales para insertarlas en el desarrollo económico local, como fomentar la expansión de la

matrícula de la enseñanza media e incentivar el retorno a la escuela de jóvenes y adultos. Opera a través de la selección y aprobación de propuestas que se formalizan en convenios y que son presentadas por distritos federales y municipios. De este modo, este programa concibe la formación para el trabajo como una estrategia tanto vinculada a la pertinencia de la escuela secundaria, como de promoción de mayor inclusión en la escolaridad.

El programa plantea un cambio en las concepciones y criterios para la educación media y la profesional. Considera que preparar para el mundo del trabajo va más allá de la mera preparación para el mercado, implica que además de recibir formación para tener acceso al empleo, tener herramientas suficientes para una gestión autónoma y emprendedora, sobre bienes económicos pero también para su familia y su vida personal. Para atender esta concepción general todo plan presentado por los estados y municipios debe ofrecer cursos y programas de FP que incluyan la elevación de la escolaridad. También se propone crear cadenas de oferta pertinentes a las demandas regionales incluyendo diferentes modalidades (distancia, indígena, rural), permitiendo que los ciudadanos tengan a su disposición ofertas para aumentar su formación técnica y escolar en su vida, sea verticalmente, continuando los estudios en etapas superiores, u horizontalmente, en otras formaciones del mismo nivel.

c) Varios programas permiten ejemplificar la tercera estrategia. Ellos proponen articulaciones con servicios de educación básica o secundaria, en general semipresencial o alternativa, por ejemplo en Argentina, Chile, Brasil, Nicaragua y México. Estas articulaciones se orientan a promover que los jóvenes (y adultos) finalicen el nivel básico y/o secundario o bachillerato a través de estrategias que intentan responder más pertinentemente a sus necesidades e intereses que los servicios tradicionales. Estos programas asumen distintas modalidades de selección de entidades formadoras, y de llegada al público.

Dentro de las experiencias de este tipo, la chilena es probablemente la que ha sido más sistematizada y evaluada. La modalidad flexible de nivelación de estudios forma parte de «Chile Califica», programa en el que participan los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía, con apoyo del Banco Mundial. El programa es desarrollado por instituciones educativas especializadas, en las escuelas o liceos, en los lugares de trabajo o en sedes sociales y comunitarias que participan a través de licitaciones. Se ha dado fuerte énfasis al desarrollo del modelo pedagógico y curricular. Un aspecto interesante es que este programa logra tasas de apro-

bación superiores a las de la modalidad tradicional de adultos. Un estudio de impacto muestra que la terminación del nivel medio influye positivamente en los ingresos provenientes del trabajo. Según los datos, el porcentaje de variación en los ingresos laborales es de 9,7%. El impacto se da fundamentalmente en las mujeres y en cuanto a edades, existe una leve diferencia a favor de la población más joven (Letelier, 2005)⁷. También Argentina tiene una iniciativa similar que propone a la terminalidad educativa en los beneficiarios de programas de empleo y desocupados y que se propone fortalecer los servicios públicos de educación de jóvenes y adultos. Datos del Ministerio de Trabajo muestran que 214.960 personas participaron entre 2004 y 2008 del programa Terminalidad Educativa que forma parte del plan de «Mejora la Empleabilidad».

Estos programas evidencian la importancia creciente otorgada a la obtención del título de nivel básico o secundario en relación con la inserción laboral de los jóvenes y las demandas del desarrollo social y productivo. Las iniciativas son gratuitas, promovidas y apoyadas con materiales y servicios flexibles a la medida de los jóvenes y adultos pobres que tienen otras responsabilidades.

⁷ Este programa también apoyó al Ministerio de Educación en la instalación del nuevo marco curricular de educación de jóvenes y adultos. También promovió planes de orientación sociolaboral de los estudiantes en escuelas secundarias y la conformación de un sistema nacional de competencias laborales.

De este modo, dispositivos nacidos en el marco de las políticas activas de empleo se suman a otros de carácter educativo en la intencionalidad de brindar oportunidades de terminación de la escolaridad formal. Se responde de este modo a la concepción de la *empleabilidad* que valoriza la escolaridad formal y la adquisición de competencias transversales tanto para la vida ciudadana como para la laboral.

Sin embargo, cabe preguntarse acerca de los resultados esperables de estos dispositivos ¿Cuál es la calidad de los mismos?; ¿Qué aspectos institucionales y pedagógicos deben ser tenidos en cuenta para lograr permanencia y logros de aprendizaje adecuados? La precariedad institucional, la falta de recursos, y las dificultades propias de la articulación entre educación formal, capacitación laboral y programas sociales instalan algunas dudas acerca de la permanencia de los educandos, sus motivaciones, la calidad de los logros, aunque sean esfuerzos destinados a brindar oportunidades más amplias que la mera capacitación laboral.

III.2. *Los programas de alfabetización y educación básica*

En la región existen sectores a los que no les llegan las políticas de articulación de educación media y FP porque han quedado excluidos de la educación básica. Por ello, son importantes una serie

de iniciativas dirigidas a este grupo de jóvenes y adultos, que tienden a incorporar componentes de formación para el trabajo junto o posteriormente a la propia alfabetización.

Hace ya diez años Pedro Milos (2000) planteaba que la articulación entre competencias básicas y laborales constituía uno de las dificultades críticas para los programas de FP. En aquel momento identificó experiencias de Argentina, Chile y Uruguay que desarrollaban distintas estrategias de articulación entre las competencias básicas y las laborales, entre las que destacaba las siguientes: las relaciones con el mundo del trabajo y el mundo social, la utilización de situaciones problema virtuales, la integración en la propia capacitación técnica, la vinculación a un «macroprocedimiento», incluir espacios explícitos de metacognición, organizarse sobre la base de módulos y partir de evaluaciones iniciales.

Desde aquel momento, los programas de formación han continuado desarrollando estrategias de formación en competencias básicas, a la vez que han establecido vinculaciones con la educación formal, que ha incrementado su cobertura. Algunas iniciativas relevantes en este sentido han sido apoyadas por la Cooperación Internacional (CI), y han logrado sustentarse posteriormente, como el Programa de Alfabetización y Educación Básica en Adultos (PAEBA) desarrollado en varios países de Centroamérica (véase recuadro).

Programa de Alfabetización y Educación Básica en Adultos (PAEBA)

El PAEBA fue una iniciativa mixta, dirigida a la población adulta analfabeta de los países beneficiarios. Participaron tanto de la gestión, implementación y seguimiento como de la financiación del programa: el Ministerio de Educación Cultura y Deportes de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Ministerio de Educación de cada uno de los países receptores (el programa se estableció primeramente en República Dominicana y El Salvador y posteriormente se implementó en Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú).

El objetivo era disminuir en un 25% el analfabetismo en los países beneficiarios. Se propuso además apoyar la estructura de Educación de Personas Adultas diseñando nuevos currículos, teniendo en cuenta que las mayores tasas de analfabetismo son femeninas, pretendió constituir un factor de integración y participación democrática y ofrecer una educación en la que se tenga presente la capacitación laboral.

Entre todos los países beneficiarios, desde el año 1993 y hasta el año 2000 atendió 490.138 alumnos.

Los participantes adquirieron la titulación de primaria. Simultáneamente se ofrecieron cursos de capacitación laboral acorde con los intereses de cada país o comunidad.

El Programa pretendía trascender su acción temporal y ser viable con los recursos del país beneficiario a través de un efectivo fortalecimiento de su Sistema de Educación de Adultos tratando de aprovechar las capacidades disponibles de cada sistema educativo, de la sociedad civil y sus instituciones.

Cada PAEBA aportó a los alumnos, a los maestros, a los promotores todos los materiales sin coste alguno y brindó facilidades para el transporte de los mismos. Con el paso del tiempo, la financiación externa disminuía gradualmente con el objetivo de que sea el propio país el que asuma la acción que la puesta en marcha del programa generaba.

El caso de El Salvador se destacó como resultado de la sostenibilidad del Programa. En 1997 el Ministerio de Educación de El Salvador asumió el 50% del presupuesto del PAEBA, la AECID se hizo cargo del otro 50%. Durante 1998 el PAEBA fue financiado 25% por la AECID y 75%, por el Gobierno de El Salvador. Lo cual permitió la continuidad del proceso. El presupuesto del PAEBA de Honduras está incluido en los presupuestos generales de educación del país y en Nicaragua se desarrolla el PAEBA con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Entre otros resultados se ha logrado la institucionalización y transferencia del Programa, desarrollar acciones formativas, el fortalecimiento de los recursos educativos para los equipos de los PAEBA y del personal de las administraciones educativas de cada país, actualización y revisión de materiales didácticos, como así también el fortalecimiento de las instituciones a través de los equipos técnicos dentro de cada Ministerio de Educación. El Programa se ha extendido a zonas rurales y zonas urbanas marginales, la retención de alumnos es elevada y ha logrado reconocimiento nacional e internacional.

Otros aspectos relevantes son la implantación de un modelo pedagógico adaptado a la realidad de las personas de cada uno de los países, con la capacitación laboral como uno de los ejes fundamentales, el desarrollo de una red de capacitación para todo el personal del Programa y la creación de Aulas Mentor (formación a distancia a través de internet) que ha demostrado ser un instrumento eficaz para reducir la brecha tecnológica de estos países, ampliándose la demanda de todos los países. Por último, en términos de legislación se desarrollaron contenidos legislativos y curriculares específicos para la educación básica de jóvenes y adultos.

Fuente: información tomada de <http://www.cumbre-iberoamericana.org/Cumbrelberoamericana/ES/informacionGeneral/antecedentes/cooperacionIberoamericana/PAEBA.htm>; http://www.terra.es/personal6/red_extensa/PAEBA/; <http://www.oei.es/paeba.htm>.

IV. LA FORMACIÓN PROFESIONAL DIRIGIDA A JÓVENES DE BAJOS NIVELES DE CUALIFICACIÓN

IV.1. *La aparición de programas con modelos nuevos en los años noventa*

Los jóvenes resultaron las primeras víctimas de la crisis de los mercados laborales latinoamericanos durante los años noventa. A los altos niveles de desempleo de los jóvenes, que duplicaban y más las tasas del conjunto de la población económicamente activa, se suma-

ron a los altos niveles de subempleo. Más allá de esa caracterización general, las desigualdades en las oportunidades de acceso a la educación y al empleo, y más aún, a la educación y empleo de calidad, son abismales: los jóvenes pobres suelen duplicar el desempleo de sus coetáneos de otros sectores sociales, ya que ante la cesantía de sus padres debían buscar imperativamente un empleo.

En este marco, varios argumentos sustentaron la aparición de medidas de formación específicamente orientadas a los jóvenes desempleados de bajo nivel de

cualificación. En primer lugar, el mencionado deterioro de las oportunidades de empleo para los jóvenes. En segundo lugar, las visiones críticas acerca de la debilidad de la oferta de FP regular para articularse con oportunidades concretas de empleo, que afectaría particularmente a los jóvenes en busca del primer empleo (De Moura Castro, 1997).

Tradicionalmente, en las IFP institucionalizada la oferta dirigida a jóvenes se concentraba en los programas de aprendizaje duales, y en los cursos de formación inicial, a los que según los datos disponibles de algunas IFP importantes como SENA o el sistema S, no suelen acceder los jóvenes de perfiles sociales más bajos.

Lo que caracterizó a los años noventa al respecto, fue la irrupción de otros dos modelos contrapuestos en la FP enmarcada en las políticas de empleo y sociales: el modelo de mercado y el de promoción social.

Los programas destinados a jóvenes se concentraron en gran medida en la capacitación laboral orientada al empleo formal o a la inserción en el autoempleo o en emprendimientos productivos. Tuviron desarrollos y permanencias diversos, muchas veces efímeros, dependiendo de los gobiernos de turno y la

mayoría de las veces, de las fuentes de financiamiento externo proveniente de los bancos multilaterales.

El modelo «de mercado» se caracterizó por la subcontratación de cursos a centros principalmente privados, OSC, también centros públicos, a través de licitaciones. Este modelo fue propugnado por el BID. Los programas ofrecieron capacitación laboral flexible, y orientada al mercado de trabajo formal, incluyendo pasantías en empresas. Las entidades capacitadoras fueron responsables de diseñar los cursos y encontrar lugares de pasantías para los jóvenes⁸. Se observa una fuerte heterogeneidad en cuanto al lugar que ocuparon los IFP en estos programas. En Chile, el programa fue ejecutado por el ente nacional regulador (SENCE). En este caso, no se abrieron agencias ejecutoras específicas. Las experiencias de República Dominicana, Panamá y Perú son similares en cuanto las unidades ejecutoras especializadas se abrieron dentro de los propios ministerios, evitando así las instituciones de formación nacionales en los primeros dos casos. En República Dominicana, el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) actuó como evaluador de propuestas y supervisor, esto ha tenido resultados positivos en términos de consolidación del proyecto y su viabilidad. Entretanto,

⁸ Este mecanismo comenzó a utilizarse a partir de la implementación del programa Chile Joven, replicado en otros países: Venezuela, Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay a comienzos y mediados de los años noventa y después en Bolivia, Colombia, El Salvador, Panamá, República Dominicana y más recientemente en Haití.

en Colombia, en la etapa con financiamiento internacional, se evitó a la institución de formación nacional (SENA), y dependió de la Presidencia. Más tarde, hacia 2003, la unidad ejecutora se trasladó al SENA, porque se consideró que era lo que más favorecía la sostenibilidad del programa (lo cual se ha confirmado) (Ibarrarán y Rosas, 2006).

La escala de estos programas tuvo fuertes variaciones según el país y el momento histórico-social: la primera cohorte fue diseñada como programas a gran escala. Los de escala mayor han sido Chile y Argentina (entre 100.000 y 200.000 beneficiarios). El resto de los programas es o fue de pequeña escala relativamente: no más de 5.000 personas por año. Esto demuestra que estos programas no se presentan como una solución al problema más profundo del desempleo, sino como una herramienta que mejora el desempeño laboral de un grupo específico de personas (Ibarrarán y Rosas, 2006).

Este tipo de programas han logrado en algunos de los países un impacto modestamente positivo sobre la inserción laboral de los jóvenes capacitados. Sin embargo, sus resultados estuvieron fuertemente vinculados al comportamiento general del mercado de trabajo, y al propio alcance y diseño del programa. Por ejemplo, en Argentina, donde el programa tuvo gran magnitud, se desarrolló durante un período de aumento masivo del desempleo, por lo tanto el impacto en la inserción laboral de los jó-

venes fue prácticamente nulo (Devia, 2003); en cambio, en Uruguay, donde el programa tuvo características de mucho menor alcance y con diversos diseños adecuados a distintos subgrupos de jóvenes, los resultados de inserción fueron satisfactorios (Lasida, 2004). Un aspecto en que el impacto positivo fue evidente en la mayoría de los casos, fue en el de los ingresos de los jóvenes: según datos de cuatro países (Argentina, Chile, Perú y Uruguay) éstos eran mayores que en el grupo de control (Ibarrarán y Rosas, 2006).

Sin embargo, en esa etapa, estos programas contribuyeron poco al enriquecimiento de las instituciones de formación. El objetivo de desarrollar modelos institucionales alternativos, para superar las trabas burocráticas y evitar la repetición en la formación o la falta de pertinencia frente a las demandas del mercado laboral, afectó la capacidad institucional de realizar aprendizajes y afectaron la sustentabilidad institucional (De Moura Castro y Verdisco, 2002).

Otro tipo de programas *ad hoc* se desarrollaron en el marco de los Ministerios de Desarrollo Social, y/o Institutos de la Juventud, siendo también financiados en muchos casos por agencias multilaterales. En estos casos, OSC, fundaciones, iglesias (especialmente la católica), centros nacionales de capacitación, gobiernos locales, etc., recibieron subsidios del Estado para el desarrollo de los programas dentro del terreno de la educación no formal. La formación en

estos casos se orientó hacia el sector informal, trabajos por cuenta propia y/o la organización de microemprendimientos. Más allá de su relevancia social, los programas de este tipo solieron registrar baja preocupación por la calidad técnica de los cursos, tanto en el medio urbano marginal (Gallart, 2000; Jacinto, 2002) como en ámbito rural (Pieck, 2001; 2004) y escasa precisión respecto a los resultados esperados en términos de inserción laboral.

Los certificados otorgados en los programas tanto de uno como de otro tipo en general no tuvieron ningún reconocimiento o equivalencia en la educación formal ni en la FP regular, a pesar de que los jóvenes atendidos no contaban con el título de nivel secundario y que incluso uno de los impactos del paso por estos programas resultó ser que un porcentaje cercano al 30% de los jóvenes reingresaba a la educación formal (Jacinto, 2004).

En resumen, estas estrategias mostraron cuando menos una simplificación de la problemática de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, en particular la de los jóvenes de sectores más pobres. Las condiciones estructurales más duras que mostraban tanto un deterioro general del mercado de trabajo como la configuración de modelos

sociales excluyentes, la debilidad de las instituciones educativas y formativas, y las condiciones subjetivas de los propios jóvenes, sus relaciones y estrategias en relación al trabajo, no ocuparon lugares centrales en los diagnósticos ni en las acciones.

Los programas modelo de «mercado» sobrevivieron sólo cuando fueron incorporados a las políticas sostenidas de empleo y FP, en algunos casos vinculados a las IFP y en otros a los Ministerios de Trabajo.

IV.2. Cambios en la formación profesional para jóvenes en la década 2000-2010

La situación de los jóvenes en el mercado de empleo ha evolucionado de la mano de las mejoras en el nivel desempleo. Sin embargo, un informe reciente de la OIT advierte que el deterioro de la inserción de los jóvenes permanece. La relación entre desempleo juvenil y desempleo adulto se mantiene intacta en razón de uno a tres⁹. Los índices de desempleo de los jóvenes en el año 2005 son mayores en promedio a los existentes en 1990. La precariedad en los mercados laborales de la región afecta a uno de cada dos trabajadores y entre los jóvenes a dos de cada tres. Lo que más

⁹ Sin embargo, en los países caracterizados por un amplio sector informal, la desocupación resulta mucho menor que en aquellos con mayores niveles históricos de formalidad en el empleo, como los del Cono Sur. En ellos, aunque las tasas de desocupación de los jóvenes suelen ser mayores que las de los adultos, la desocupación juvenil no resulta un problema tan significativo (SITEAL, 2006).

distingue a los jóvenes de los adultos es el tipo de empleo al que acceden. Dos de cada tres jóvenes trabajan en actividades informales, en las que frecuentemente la remuneración es menor que el salario mínimo y sin la cobertura de la seguridad social (OIT, 2007).

La revisión comparativa realizada de los programas vigentes durante los años 2000 muestra que los cursos de capacitación laboral siguen ocupando un lugar central en los programas de empleo y de promoción de microemprendimientos destinados a jóvenes desempleados. En algunos casos se trata de reformulaciones de programas de larga data, pero con características nuevas. Un rasgo que refuerza el aporte hacia la cohesión social es que se suelen adoptar modelos más integrales, que incluyen no sólo capacitación técnica, sino también orientación y acompañamiento en el proceso de inserción. Asimismo, algunos programas incentivan la inserción de los jóvenes de baja cualificación en las empresas productivas o en trabajos sociales, sea como lugares donde se desarrollan las pasantías o como primeras experiencias de empleo.

Un énfasis particular en la cohesión social aparece en programas que enfatizan la perspectiva de la «inclusión ciudadana». Las iniciativas en este terreno pueden sin embargo provenir de enfoques conceptuales opuestos: mientras que algunas se apoyan en una concepción del joven como problema y se insertan en iniciativas más amplias vinculadas a la

seguridad ciudadana; otras se ubican desde la promoción de «los derechos de los jóvenes», intentando abordajes multisectoriales y el protagonismo de los propios jóvenes.

Algunos rasgos plantean una superación en relación con los enfoques previos. En primer lugar, mayor integración con el resto de las políticas públicas de FP, proponiéndose superar el carácter de programa *ad hoc*. En segundo lugar, articulación entre capacitación laboral y terminalidad educativa, cuestión que fue abordada en el apartado III. En tercer lugar, la orientación y el apoyo en el proceso de inserción, a través de servicios regulares de empleo. A continuación, se reflexiona sobre el primer y tercer punto en su vinculación con los mecanismos de integración social.

IV.3. La mayor institucionalidad de los programas de formación profesional

Actualmente, las iniciativas públicas orientadas a brindar capacitación laboral de jóvenes tienden a desarrollarse en el marco o articularse con las instituciones regulares de FP. Este es un salto cualitativo que ha permitido darle permanencia a algunos de los casos que mostraron eficacia.

Por ejemplo, en Colombia, en el SENA, el programa «Jóvenes en Acción» es coordinado desde 2003 por esta institución con la participación de otros actores sociales. Ha permanecido aún des-

pués de que terminara la financiación externa, capacitando en 2008 a casi 40.000 jóvenes.

En Argentina, el programa implementado en los años noventa, Proyecto Joven desapareció cuando se acabaron los recursos del crédito internacional y la iniciativa fue cuestionada, entre otros motivos, por haber derivado en una oferta fragmentada y en pequeñas instituciones débiles (Jacinto, 1997). Actualmente, se privilegia que el acceso a instancias de FP se desarrolle en los centros de FP permanentes, evitando de este modo la creación de pseudoinstituciones efímeras, y fortaleciendo la oferta existente. Entre esas acciones, desde las políticas educativas se ha creado un fondo de apoyo a la educación técnica y a la FP que está posibilitando el reequipamiento y la capacitación docente. Al mismo tiempo, desde las políticas de empleo, un programa destinado a desarrollar un sistema de formación continua cuenta con una línea de acción destinada a los jóvenes, apoyándose en la participación de múltiples actores, desde OSC, universidades, escuelas técnicas, centros de FP y servicios públicos de empleo. Al mismo tiempo, se gerencia un programa de certificación de la calidad de los centros de FP.

Por otro lado, algunos países han logrado a lo largo de los años consolidar una suerte de «nueva institucionalidad» vinculada a la participación en programas de formación e inserción laboral de jóvenes desempleados. En efecto, varios

proyectos de envergadura que se iniciaron con financiamiento internacional, han logrado sortear la etapa de instalación con el apoyo de cooperación, para constituirse en políticas de Estado con financiamiento nacional desde hace varios años. Por ejemplo, el Projoven de Uruguay es financiado a través del Fondo Nacional de Empleo y coordinado por un organismo tripartito, la Junta Nacional de Empleo, recientemente transformado en el INEFOP. Un estudio (Jacinto, 2009b) mostró que la permanencia de este dispositivo y de la red institucional que puso en marcha a lo largo de tres gobiernos de distinto signo político está vinculada a varios fenómenos: su financiamiento y apoyo institucional proviene de un fondo tripartito de carácter permanente; el dispositivo se consolidó como el único en el país que ofrecía capacitación laboral corta y con compromiso de inserción laboral, destinada a jóvenes de bajo nivel de cualificación; y las evaluaciones mostraron que tuvo buen impacto en la inserción laboral aún en los momentos de más alta desocupación.

Como se ve, tanto en estos ejemplos como en el de Projoven, una de las claves para desarrollar una institucionalidad «especializada» en los dispositivos vinculados a la capacitación de jóvenes, ha sido el establecimiento de líneas de acción pública sostenidas en la materia. En este sentido, al hacer referencia a la implementación de políticas articuladas entre las OSC y el Estado, Jaime Ramírez Guerrero (2001) señala que una de

las grandes diferencias entre los enfoques de los programas para enfrentar el desempleo juvenil ha sido entre los que buscan combinar la acción directa inmediata con la construcción institucional, y los que no toman en consideración este último aspecto y tienden a limitarse a la respuesta coyuntural.

IV.4. *La orientación y el apoyo a la inserción como componentes de la formación*

Algunas estrategias fuertemente enfatizadas apuntan a fortalecer la efectiva inserción laboral de los jóvenes después de la etapa formativa. Entre ellas: la inclusión de pasantías en los cursos de capacitación, el apoyo integral a emprendimientos productivos, y la orientación sociolaboral. Desarrollaremos brevemente cada una de ellas.

a) *Pasantías*: Se ha acumulado en la región un reconocimiento de la pasantía como etapa práctica de la formación. Actualmente, muchos programas de FP que se orientan a la inserción en el sector formal las incluyen. Se reconoce que el pasante pone en juego sus conocimientos y competencias, y experimenta las reglas del juego del mundo del trabajo, lo cual es considerado clave en una época en que parte de las culturas juveniles se distancian de la «ética del trabajo». Las pasantías constituyen a la

vez «un puente con el empleo». Una cierta proporción de jóvenes permanece en las empresas donde desarrollan pasantías (ciertos programas han reportado el 30% de los casos). Este es un efecto no menor ya que permite el acercamiento a un buen empleo de un joven que por su perfil social y/o formativo no hubiera entrado a un cierto segmento de empleos de calidad (Lasida y Rodríguez, 2006).

Sin embargo, en muchas ocasiones, el sentido formativo de la pasantía se desnaturaliza. Sustitución de trabajadores por pasantes, poco contenido formativo, falta de supervisiones de parte de las entidades educativas implicadas, pasantes «eternos» encubriendo verdaderos trabajadores, han llevado a un cuestionamiento de esa figura legal. Una dificultad importante en la región es que las limitaciones del mercado de trabajo (informalidad, precariedad) no permiten prever la masificación de las prácticas, dada la escasez de plazas en las organizaciones productivas¹⁰ y la falta de una «cultura de la pasantía» que asegure claridad de objetivos y estrategias en los actores del mundo de la educación y del trabajo participantes (Jacinto y Terigi, 2007). Otra dificultad es que en ocasiones las empresas requieren perfiles socioeducativos que no coinciden con los de los jóvenes focalizados por los programas. Así, se ha reportado varias veces el uso limitado de la figura del pa-

¹⁰ Algunas leyes de pasantías en la región prevén por ello que éstas pueden desarrollarse en plazas públicas o en el tercer sector.

sante por parte del empresariado (Finnegan, 2006).

b) *Microempresas*: En el marco de las políticas de juventud y/o las políticas sociales se han promovido emprendimientos juveniles en los denominados «nuevos nichos de empleo» en el sector servicios, en ocupaciones para las que los jóvenes suelen manifestar alta motivación, tales como actividades culturales, o artísticas. Muchos de estos programas son descentralizados, y se articulan de diferentes modos con los gobiernos locales. También se caracterizan por incentivar el protagonismo de los propios jóvenes. Existe escasa evaluación aún de este tipo de iniciativas, en términos de su relación con la inserción laboral de los jóvenes que participan de instancias de formación o de iniciación de emprendimientos colectivos. Por ejemplo, el programa Projoven de Brasil, incluye algunas estrategias de este tipo.

Dentro de este tipo de programas, los que incluyen mecanismos de selección adecuados, buena capacitación y acompañamiento poscapacitación, y articulación con microcréditos tienen mayores oportunidades de contribuir a la inserción. De todas maneras, estos progra-

mas más elaborados, suelen tener más requisitos y, con frecuencia, excluyen a los más pobres, dado que el criterio de selección implica tener completos los estudios secundarios y/o poseer un pequeño negocio (Jaramillo, 2004). Por otro lado, las microempresas muchas veces no logran sobrevivir si no forman parte de un entramado más complejo de disposiciones legales, crediticias y de desarrollo que las promuevan ¹¹.

c) *La orientación y el acompañamiento en el proceso de inserción*: Hoy en día es habitual que los programas específicos al empleo juvenil incluyan algún módulo o servicio de orientación socio-laboral durante, después o en lugar de, la capacitación técnica propiamente dicha. Este tipo de orientación, que comenzó en los años noventa, se ha ido consolidando de la mano de las nuevas concepciones sobre las políticas activas de empleo, basadas en «dar herramientas para el manejo de la propia trayectoria» y en la perspectiva de intervenir sobre las actitudes y disposiciones hacia el trabajo. Este componente se desarrolla dentro del mismo curso en los programas *ad hoc* a cargo de OSC por ejemplo, pero cada vez tiende a articularse con servicios de empleo dependientes de los Ministerios de Trabajo, que en la

¹¹ Este nuevo tipo de iniciativas les exige a los institutos de formación profesional redefinir su intervención, modalidades de trabajo y hasta los resultados buscados.

Por ejemplo, en una encuesta a 111 empresarios que recibieron formación y apoyo del SENA, el 43% expresaron que el SENA propició encuentros que les permitieron conectarse con posibles compradores y casi el 38% con posibles proveedores y el 40% indicó pertenecer a una asociación con la que se vinculó a través del SENA (Sarmiento, González *et al.*, 2007).

región también son sujeto de procesos de fortalecimiento. En algunos programas, se propone incluso la creación de una ventanilla «joven» dentro de esos servicios, como en el sistema de formación continua de Argentina.

Varios de los programas actuales ofrecen también intermediación laboral y acompañamiento después del curso. Los objetivos son facilitar los vínculos con las empresas y fuentes de información sobre la demanda de empleo, y brindar orientación que les permita evaluar sus propios perfiles, los pasos a seguir en la búsqueda de empleo, la identificación de los espacios laborales disponibles según los perfiles de los jóvenes, etc.¹². Como en otros temas, existen pocas evaluaciones y estudios sobre los instrumentos e impacto de la orientación. Sin embargo, algunos seguimientos de egresados muestran que los jóvenes valoran como útiles los aprendizajes realizados en estos módulos (Lasida y Rodríguez, 2006; Silveira, 2005).

IV.5. Algunas evaluaciones recientes con buenos datos de inserción

Existen datos de los años 2000 que muestran buenos resultados de inserción. La evaluación de impacto del Pro-

grama de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos del SENCE muestra que logró un descenso de la cesantía del 82,5% de quienes ingresaron en el año 2005, al 39,4% al ser encuestados al año siguiente. Al igual que ocurre en otras evaluaciones, los egresados mayoritariamente expresan satisfacción con los cursos e indican que los aprendizajes más relevantes fueron los «hábitos de trabajo y las buenas conductas» en el desempeño de un oficio (SENCE, 2008).

El estudio de seguimiento del Programa Projoven del año 2008 —incorporado al recién creado INEFOP en Uruguay— indicó que nueve de cada diez egresados se insertaron en un empleo formal y que seis de cada diez quedaron efectivos en los puestos. Revirtiendo la composición de dos años antes, más del 60% son mujeres. Es interesante que se mantienen vinculados con las entidades de capacitación en las que se formaron (Projoven, 2009). Los seguimientos de egresados de Projoven y de otros varios proyectos en la región muestran que los egresados además de insertarse en el mercado de trabajo retoman los estudios. Datos de seis proyectos del Programa Entra 21 de la Fundación Internacional de la Juventud y el FOMIN-BID muestran que antes de comenzar los cursos el 20% asistía a la educación o a alguna instancia de formación, en tanto más de la mitad (54%) a los seis

¹² Esto no quiere decir que la orientación garantice la inserción o se desarrolle siempre con la calidad adecuada. Por ejemplo, un estado del arte chileno al respecto, señala que, más allá de sus intenciones, en términos generales existiría poca capacidad para articular acciones, enfoques e intereses con otros actores o instituciones que intervienen en este ámbito (Duarte Quapper y Figueroa Valenzuela, 2005).

meses de egresar se hallaba trabajando y el 40% estaba estudiando o en alguna otra modalidad formativa.

El Programa Projovent de Perú es uno de los que ha aplicado más sostenidamente seguimiento de egresados comparándolo con una población de control, con características similares a los participantes, pero que no recibieron los cursos. Los resultados muestran que los egresados tienen mayor y mejor inserción laboral que sus pares no formados. Un mayor porcentaje está empleado, en empleos más formales y con mejores remuneraciones. En este caso es destacable que las diferencias son significativas entre las mujeres y muy poco para los varones, que lograron inserciones muy similares a las de quienes no se formaron (Projovent, Perú, 2004).

De este modo, los programas de capacitación laboral de jóvenes, que han acumulado saberes a lo largo de los años sobre las operatorias más convenientes según los contextos y los perfiles de los jóvenes que atienden, están logrando buenos resultados, sostenidos por el crecimiento del empleo en el período 2003-2008.

En definitiva, podría sostenerse que en la presente década se ha avanzado en torno a la mayor institucionalidad de los dispositivos, en el desarrollo de diseños de la formación que incluyen componentes claves como pasantías, orientación sociolaboral, acompañamiento posterior. Pero aún así el alcance global de las ac-

ciones con estos modelos afecta sólo a una mínima parte de los jóvenes de bajo nivel de cualificación. Con lo cual se está contribuyendo a las oportunidades de integración social de un grupo, pero el desafío por delante es enorme. Los puentes que brinden oportunidades de terminar la educación obligatoria son imprescindibles. Además, la segmentación social y del mercado de trabajo y la segregación residencial configuran barreras estructurales fuertes que actúan contra las posibilidades de producir cambios sustantivos en las condiciones de acceso al empleo de los jóvenes que habitan en los barrios pobres y se precisan al respecto medidas estructurales mucho más amplias (Jacinto *et al.*, 2007).

V. ABORDAJES EN POS DE LA EQUIDAD DE GÉNERO

V.1. *Las inequidades de género en el mercado de trabajo*

La participación de las mujeres en el mercado laboral creció significativamente durante las últimas tres décadas, igual que ocurrió en el resto del mundo. Mientras que en 1970 la tasa de participación laboral femenina en la región era del 23%, ésta se duplicó hasta alcanzar el 52% en 2006; esto ha significado una importante reducción de la brecha con la participación de los hombres (OEA-CIDI, 2007).

La mayor participación no se hizo en términos equitativos con los hombres. Por

ejemplo, se ven desproporcionadamente afectadas por el desempleo. En 2006, la tasa de desempleo femenina era de 10,4% mientras que la masculina era de 7,1% (CEPAL, 2008). Se concentran principalmente en el sector de servicios y existen ramas de actividad donde las mujeres se encuentran subrepresentadas. Tal es el caso por ejemplo del sector industrial donde la proporción de las mujeres es del 14,1% mientras que el 27,1% es la de los hombres (OIT, 2008). Además, en 2006 el 51,4% de las mujeres económicamente activas trabajaba en el sector informal mientras que para los varones era 10 puntos menos. Esto supone que un porcentaje considerable de trabajadoras no se encuentran protegidas por la legislación laboral y no están cubiertas por la seguridad social. La precariedad es mayor entre las mujeres indígenas y afrodescendientes (OEACIDI, 2007). A lo que se suma que «las mujeres que trabajan en forma independiente o por cuenta propia tienen un ingreso que representa 57% del que perciben los hombres. Esto se explica, entre otras razones, porque estas deben compatibilizar sus tiempos laborales con otro tipo de actividades, fundamentalmente tareas del hogar y familiares» (Milosavljevic, 2007 en CEPAL/AECID/SEGIB/OIJ, 2008: 184).

En términos generales, el ingreso de las mujeres ha aumentado más que el de los hombres, principalmente el de las no asalariadas (el incremento de sus ingresos ocupacionales fue un 38%). Esto ha permitido atenuar levemente las grandes disparidades salariales y de ingresos entre mujeres y hombres. De todas maneras, persisten importantes brechas de género entre los grupos de asalariados que llegan al 21% (CEPAL, 2008)¹³.

Las desigualdades laborales de las mujeres se registran aún cuando las mujeres presentan en conjunto mayores niveles de instrucción que los hombres (CEPAL, 2008). Las mujeres latinoamericanas están accediendo masivamente al sistema educativo, incluso superando a los hombres en la educación secundaria y en el sur del continente en la terciaria. También registran mayor asistencia a actividades de cualificación y actualización que los hombres. A partir de estas constataciones pueden realizarse varias lecturas, que no son excluyentes entre sí. Primero que la discriminación de las mujeres es laboral y no educativa (hace tan sólo algunas décadas se imponía en ambas dimensiones). Segundo, deja más en evidencia el carácter discriminatorio de los beneficios hacia los hom-

¹³ Las brechas de remuneración se amplían con mayor edad y mayores niveles de experiencia. Entre los y las jóvenes, la brecha es menor para las más educadas, pero no así entre los adultos y las adultas (y tampoco para el conjunto), para lo cual se han planteado las siguientes hipótesis: a) los hombres de más alto nivel educativo perciben mucho mayor premio a la experiencia que las mujeres, que frecuentemente interrumpen su carrera por la maternidad; b) las mujeres jóvenes más educadas pueden ser más exitosas en exigir las mismas condiciones que sus pares masculinos; o ambas hipótesis (CEPAL/OIJ, 2004).

bres, en tanto no están técnica o meritocráticamente fundamentados. Tercero, también sugieren en los sectores de más bajos ingresos, una nueva distribución de roles, en la que los varones salen antes del sistema educativo para ingresar antes en el mercado de trabajo. Algunos estudios cualitativos muestran que las familias más pobres priorizan «invertir» en la educación de las mujeres, en tanto les representa un mayor retorno en ingresos que el hacerlo en los varones (Infamilia, 2009).

En el propio proceso de incorporación al mercado de trabajo, se reproducen desigualdades y se generan otras nuevas, tanto dentro del mundo doméstico, como del laboral. En el ámbito doméstico se genera el problema de la denominada «doble jornada», consistente en que la mujer suma las obligaciones del trabajo fuera del hogar a las que continúa ejerciendo dentro del hogar. En el ámbito laboral se observa que a medida que ocupaciones o sectores tradicionalmente ocupados por hombres se «feminizan», pasan a recibir una menor valorización social y económica, como es el caso del sector de la educación, de la salud y el sector financiero (Daeren, 2000).

La exclusión más crítica continúa siendo la de las mujeres más pobres, las pertenecientes a sectores indígenas y rurales, la situación que acceden menos al sistema educativo y quedan relegadas en roles vinculados al mundo doméstico. Pertenecen a hogares con mayor in-

fluencia de la división tradicional de roles por género. Si bien «la importancia de estas pautas culturales está en descenso, todavía muchas mujeres jóvenes no pueden insertarse en el mercado de trabajo debido a las restricciones impuestas por su familia. Esto se ve reforzado en situaciones en que la familia carece de alternativas para hacerse cargo de tareas de cuidado de niños pequeños, discapacitados o familiares mayores, ya sea porque la sociedad no provee estos servicios o porque no están al alcance de estas familias. Esta situación afecta sobremanera a madres jóvenes, que frecuentemente no tienen alternativa para el cuidado de sus niños pequeños, lo que a su vez traba el acceso al mercado laboral» (CEPAL/AECID/SEGIB/OIJ, 2008: 191).

V.2. Las respuestas desde la formación y sus énfasis

Las inequidades recién analizadas tienen que ver con el mercado laboral y se requiere principalmente de políticas de igualdad de oportunidades en el trabajo para orientarse a su superación, ya que expresan pautas culturales arraigadas, que difícilmente se puede pretender modificar en el corto plazo.

La FP y el sistema educativo no son neutrales respecto a esas situaciones. Silveira (2007: 3) plantea que «interactúan en el fomento de la segmentación profesional iniciada en el discurso escolar y cristalizada en las opciones vocacionales.

Los preconceptos sobre la inadaptabilidad femenina para los trabajos técnicos han limitado su trabajo, condicionado la ajenidad con la máquina herramienta y la baja autoestima». Ello ha afectado en primer término a las mujeres y en segundo lugar, también a la competitividad de las empresas, que muchas veces, en la medida que han incorporado mujeres en ocupaciones tradicionalmente masculinas, han encontrado que lograban mejor desempeño que los hombres. En efecto, la equidad también es una cuestión de competitividad para las empresas.

Examinar el comportamiento de la FP respecto a la equidad de género requiere básicamente dos tareas. Documentar la segmentación de ocupaciones destinadas a mujeres y a hombres en la oferta de FP y observar tendencias en las iniciativas que se han propuesto cuestionar y proponer alternativas en pos de la equidad de género. Lamentablemente no se ha podido acceder a datos que permitirían ilustrar lo primero pero en cambio se podrá centrar el análisis en los tipos de iniciativas y sus enfoques.

Tomando como referencia la clasificación de Andrea Voria (2008, a partir de un aporte de Ana Laura Rodríguez) referida a las políticas de género en su conjunto y aplicándola al campo más limitado de la FP, se identifican los siguientes énfasis en los programas:

a) políticas y programas de acción afirmativa, que promueven la integración laboral y social de las muje-

res, superando las discriminaciones que enfrentan, vinculadas a su inserción laboral; los ejemplos más claros son iniciativas de formación que tienen a las mujeres como destinatarias exclusivas o principales de las intervenciones;

- b) políticas y programas que apoyan a las mujeres frente a la doble carga en el trabajo en el ámbito público y privado y especialmente respecto de los cuidados de los niños; los ejemplos son acciones que brindan apoyos para facilitar la formación y luego la inserción laboral de embarazadas y madres;
- c) políticas y programas dirigidos a transversalizar el enfoque de equidad de género, modificando algunos o todos los componentes de la formación, en sus contenidos, metodología y evaluaciones; por ejemplo los que se proponen la formación e inserción laboral de mujeres en ocupaciones tradicionalmente masculinas.

A continuación se analizan una serie de experiencias en la región, a su vez organizadas en dos grandes grupos. En primer término programas dirigidos principal (aunque no exclusivamente) a la formación para la inserción asalariada de mujeres pobres y de bajos ingresos. Y a continuación otros programas que priorizan las iniciativas de emprendimiento femenino, que merecen un análisis en sí mismo. Como los dos grupos a su vez pueden cruzarse con los tres tipos de énfasis recién planteados.

V.2.1. *Programas de formación que priorizan la inserción asalariada*

Se analizan a continuación algunos casos, que presentan aportes relevantes mirados desde los tres énfasis definidos en el apartado anterior y también por su aporte a las políticas públicas en esta área.

a) La iniciativa más notoria en la región fue el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER), un programa de alcance regional que se implementó del año 1998 al 2003 en Argentina, Bolivia y Costa Rica, agregándose después Uruguay. Fue llevado adelante por el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR/OIT) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, la Fundación INFOCAL de Bolivia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, al que se incorporó el Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional (PROIMUJER) uruguayo, contando con el financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID. En términos abreviados sus propósitos fueron mejorar la calidad, pertinencia y equidad de género de las políticas de formación para el trabajo, atendiendo especialmente a las necesidades de capacitación de las mujeres en condiciones de desventaja económica y social.

Capacitó directamente a 3.400 personas, que constituyeron 44% más de la meta asumida. A la vez apostó al fortalecimiento institucional, o sea, la revisión y actualización de los enfoques, metodologías y prácticas vigentes en materia de FP para mejorar su pertinencia con respecto a los cambios en la naturaleza y organización del trabajo y para incorporarles la perspectiva de género y equidad social.

Algunos de los principales resultados logrados fueron:

- Desarrollo y aplicación de metodología de diseño curricular por competencias, con enfoque de género para 104 salidas ocupacionales y/o especialidades de capacitación revisadas con enfoque de género y 33 especialidades revisadas conjuntamente con el sector productivo.
- Participación femenina del 85% en los programas y del 25% (la meta propuesta) en áreas no tradicionalmente «femeninas».
- Inclusión de personas vulnerables, 73% de los/las beneficiarios/as sin actividad remunerada y 68% sin educación secundaria completa.
- Desarrollo del concepto y de diversas modalidades operativas de estrategias compensatorias y becas, alcanzando con ellas al 70% de los beneficiarios (2.200 mujeres).
- Información y orientación laboral: sistemas desarrollados en Bolivia y Argentina e incorporación del enfoque de género al sistema del INA; metodo-

logía de Proyecto Ocupacional desarrollada en Argentina y transferida a Costa Rica.

- Pasantías para el 70% de los/las beneficiarios y talleres de sensibilización con 600 empresarios/as movilizados/as.

El programa integró en su estrategia la mejora de la calidad y la pertinencia de la formación, con la jerarquización del enfoque de género, con los tres énfasis arriba señalados, discriminación positiva, apoyo a las responsabilidades en los cuidados familiares y perspectiva transversal a todos los componentes de la formación.

b) Una iniciativa local ilustra bien el esfuerzo concentrado en la transversalización, con una estrategia innovadora y concentrada en generar la igualdad de oportunidades. Se trata del Proyecto Mentoras dentro del Programa Chile Califica (Ministerios de Educación y de Trabajo junto con el Banco Mundial) y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), implementado en el año 2005 en la región de Atacama.

Se presenta como una estrategia de orientación vocacional y laboral, que incorpora como elemento fundamental el enfoque de género, y está dirigido a mujeres estudiantes de Educación Media Técnico Profesional de la región de Atacama. El objetivo de este proyecto fue que las estudiantes que optaron por especialidades «masculinas» y, por lo tanto, con bajas expectativas laborales,

conocieran el campo laboral de su especialidad y con ello incentivarlas a continuar estudios superiores en el área. Para ello se identificaron mujeres que trabajaran o estudiaran en áreas consideradas masculinas, a las cuales se les denominó *Mentoras*, las que facilitaron el aprendizaje de las estudiantes *in situ*.

c) La estrategia de discriminación positiva y apoyos específicos para las mujeres es reconocible en muchos programas, algunos vinculados a IFP. Entre ellos, el Programa Capacitación en Oficios del SENCE de Chile cuyo objetivo es desarrollar competencias laborales que permitan a las mujeres desempeñarse en un oficio, ya sea éste de carácter dependiente o por cuenta propia.

Los apoyos brindados por este tipo de programas incluyen generalmente una asignación para movilización y alimentación, los materiales necesarios para el desarrollo de las actividades de aprendizaje considerada por cada curso y cuando se dirigen específicamente a jefas de hogar, apoyos como cuidado de los hijos.

Otras instituciones públicas de educación y trabajo participan en programas orientados a sectores pobres. Por ejemplo, el Programa brasileiro Mulheres Mil (iniciado en el 2007 y previsto hasta el 2010) a cargo de la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica del Ministerio de Educación (Se-

tec/MEC de BRASIL)¹⁴. Con un presupuesto también modesto, algo menor al millón de dólares, la meta para finales de 2010 es que más de mil mujeres se incorporen al mundo del trabajo y promueve que todas las Instituciones Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFETS) del país (que son instituciones de alta excelencia y selectivas) tengan sistemas sustentables de oferta de servicios de acceso, con formación general y personalizada para este sector de la población. Se comenzó cubriendo los 13 Estados del norte y nordeste, las zonas más pobres del país, con la perspectiva de lograr luego un alcance nacional.

V.2.2. Programas de apoyo y estímulo al emprendimiento de las mujeres

Los países de América Latina están entre los más emprendedores del mundo según las estimaciones internacionales (Global Entrepreneurship Monitor, 2007): la tasa de actividad emprendedora promedio es de 17,3%. Es en Perú donde se encuentran los niveles más altos de emprendimiento (25,9%), al que le siguen Colombia (22,7%) y Venezuela (20,2%). De una población total de 357 millones (entre los 18 y los 64 años, en los ocho países de la región que fueron estudiados: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela, Perú y República

Dominicana), más de 57 millones participan en actividades emprendedoras. Dentro de ellos, hay una alta proporción de mujeres.

Las microempresas dirigidas por mujeres, si bien presentan diferencias, comparten algunos rasgos comunes (OIT, 1999). La producción se realiza en el hogar o en el mercado donde se comercializan los productos. A menudo la labor empresarial es simultánea con el cuidado de los hijos y alterna con las tareas domésticas. Esto puede incidir en una atención discontinua del negocio y en confundir hogar y empresa. Además, influye en el tiempo que se le dedica al emprendimiento, en el manejo diferenciado de los ingresos (para el hogar y para la empresa) y en provocar una doble carga de trabajo para la mujer. Se advierten también dificultades en la administración en la medida en que la propietaria concentra en ella todas las funciones: producción o servicio, gestión y comercialización.

También se presentan problemas en cuanto al control que pueden tener las mujeres sobre los ingresos de la actividad que realizan, que pasan a ser controlados por los varones de la familia. Esto varía según el sector sociocultural al que pertenece la mujer emprendedora y también según la característica del negocio. Las mujeres dedicadas al comercio suelen tener mayor control

¹⁴ La información se basa en los datos disponibles en <http://mulheresmil.mec.gov.br>.

sobre el dinero resultante de su negocio.

Como para ejemplificar el tipo de acciones desarrolladas en relación a mujeres emprendedoras, se tomará el caso de México, donde se identificaron varios programas dependientes de varios organismos públicos. Los objetivos generales definidos por los programas estatales se sintetizan en: contribuir a mejorar posición social de las mujeres impulsando la integración económico-productiva a través de la generación de ocupación productiva y una mejora en su calidad de vida, de sus familiares y de sus comunidades. Por su parte, uno de los programas, el Fondo Semilla, centra su acción en el fortalecimiento de organizaciones de mujeres que promueven la equidad en el marco de sus derechos humanos, mediante el otorgamiento de donativos y servicios para el fortalecimiento institucional. La población objetivo de estos programas se constituye por mujeres indígenas y rurales de bajos recursos, así como grupos de artesanías en el caso del Fondo Semilla.

Entre los servicios que brindan estos programas, se destacan: a) apoyo para adquisición de maquinaria, equipos y herramientas; b) acompañamiento a través de las instancias ejecutoras: capacitación y asistencia técnica, apoyo para el diseño de nuevos productos y materiales y a la comercialización ubicando nichos de mercado; c) asistencia para elaborar estudios de preinversión y ca-

pital solidario y d) líneas de crédito a través de instituciones de microfinanzas.

Habitualmente, se señala que el mayor desafío de mediano plazo es hacer sostenibles y ampliar la escala de estos proyectos. Entre los logros de los programas, se constata el fortalecimiento de la autonomía: se incrementa la confianza en ellas mismas para diseñar y ejecutar sus proyectos, controlar sus recursos y aliarse con otras mujeres en proyectos económicos.

V.2.3. Los énfasis y alcances en los programas de equidad de género

Los ejemplos presentados en los apartados anteriores muestran diferencias en la población priorizada y en el enfoque estratégico.

La mayoría de los programas son llevados adelante por articulaciones de organizaciones, a veces dentro del Estado, otras combinando organizaciones con y sin fines de lucro. Se observan varias combinaciones de los IFP, con organizaciones especializadas en la equidad de género, tanto estatales como privadas.

Los programas que promueven la equidad de género en las IFP atienden a la población que llega a ellas, que esquemáticamente puede estimarse que abarca a los sectores de ingresos medio-bajos. En este caso el enfoque combina alguna forma de equidad de género,

aunque vinculada con la mejora de calidad de la propia formación.

En contraste, las OSC y otras entidades públicas aparecen vinculadas a la focalización en las mujeres pobres, colocando a la formación como parte de la estrategia para promover su integración social. En general, impactan sobre la participación social pero no siempre es claro el impacto económico.

Los programas dirigidos a mujeres emprendedoras o con potencialidad para hacerlo, incluyen a las pobres, pero la iniciativa no es exclusiva para ellas. Suelen imponer ciertos requisitos o condiciones a las participantes. En el relevamiento realizado, casi no han aparecido las IFP en este tipo de programas sino más bien fuerte presencia de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro específicamente comprometidas con la equidad de género.

El apoyo al cuidado de los hijos es un componente que refuerza intervenciones formativas. A la vez se observa una creciente preocupación por buscar herra-

mientas que colaboren con la conciliación entre trabajo y familia. En este campo se ubican regulaciones laborales (por ejemplo sobre licencias para los padres o sobre facilidades para la lactancia) y acciones y servicios dirigidos a apoyar a los padres en la primera infancia de los niños, entre otras acciones y medidas de política (OIT, 2007; Batthyány, 2007). Sin embargo, queda mucho camino para crear en torno a una institucionalidad adecuada para el apoyo en el cuidado de los niños, y en la educación inicial.

El cuadro 6 procura sintetizar cómo los programas y los grupos de programas analizados responden a los tres énfasis que se identificaron en las iniciativas dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. Se incluye también una cuarta dimensión de análisis: si los programas se proponen generar cambios en las instituciones y en las políticas del sector o si su alcance se limita a las intervenciones que llevan adelante.

El cuadro 6 muestra que predomina como énfasis la acción afirmativa orien-

CUADRO 6. *Programas de formación profesional orientados a la equidad de género, según énfasis*

Énfasis	Formujer	Mentoras	Capacitación en Oficios	Mulheres Mil	Emprendedurismo
Discriminación positiva	Sí		Sí	Sí	Sí
Apoyo en cuidados de los hijos	Sí		Sí		
Transversalización	Sí	Sí			
Impacto político institucional	Sí			Sí	

tada a lograr que las mujeres efectivamente accedan a oportunidades primero de formación y luego de inserción laboral, sea asalariada o independiente. Los otros énfasis aparecen menos, tienen un alcance más experimental, sin embargo, se los fundamenta como componentes relevantes para el logro del primero.

Los programas que se proponen transformar las políticas e instituciones más allá de sus intervenciones directas incluyen componentes de fortalecimiento organizacional, comprendiendo infraestructura, equipamiento y especialmente formación de los formadores.

Pero en general, el repertorio de acciones relevadas muestra un alcance limitado. Están lejos de ser intervenciones consolidadas e incorporadas a las políticas en el sector. Incluso se plantean dudas respecto a la sostenibilidad de las acciones, aún mostrando logros efectivos.

VI. PROGRAMAS ORIENTADOS A LA POBLACIÓN RURAL

VI.1. *Las transformaciones rurales desafían a la formación: desde la interculturalidad hasta los cambios productivos y sociales*

Los programas formativos para la población rural en América Latina han tenido como propósito principal la inte-

gración social y económica de los sectores pobres. Hasta hace algunas décadas la pobreza en la región era principalmente un problema rural, hoy la mayoría de los pobres son urbanos, aunque mantienen una importante incidencia en el área rural y su reducción es más lenta que en la urbana en los contextos de crecimiento económico (CEPAL/FAO/IICA, 2009).

El medio rural latinoamericano ha experimentado importantes transformaciones en lo productivo y en lo social, que modifican los desafíos y posibilidades que se presentan para la formación. «La revolución tecnológica ha llegado al campo latinoamericano; la adopción de políticas de promoción de las industrias de la agroalimentación han modificado radicalmente las formas de explotación y de propiedad de la tierra; ello ha traído aparejado además, la superación de la antinomia rural/urbano, y el consiguiente desarrollo de un *continuum* campo/ciudad» (Weimberg, 2008: 6). Ha habido un proceso de desruralización, que se evidencia en el decrecimiento y también en el envejecimiento de la población rural.

Las oportunidades generadas por este proceso no se distribuyen equitativamente. En muchos casos se orientan a ocupaciones no agrícolas, entre varios ejemplos en este sentido puede citarse el agroturismo o el ecoturismo presentes en la mayoría de los países de la región. En contraste «entre los ocupados en la agricultura hay una preponderancia de población muy joven y de adultos

mayores, así como de personas con poca educación, especialmente hombres. En la agricultura se da el ingreso promedio más bajo de todas las ocupaciones; igual sucede con la productividad» (CEPAL/FAO/IICA, 2009: 69).

Esquemáticamente se puede afirmar que en la región los jóvenes huyen tanto del medio rural como del empleo rural. «En el área rural, la producción se concentra en pocas actividades y de bajo nivel técnico. En su mayoría, los trabajos son temporales, físicamente exigentes, con muy baja remuneración y prácticamente sin seguridad social. Un gran número de los jóvenes empleados en el campo (15 a 24 años) son trabajadores familiares no remunerados (38%) o bien trabajadores independientes (17,5%). El 90% no tienen contrato o tienen contrato temporal, sólo el 14% cotizan para un seguro de salud y un 10% para pensiones» (CEPAL/AECID/SEGIB/OIJ, 2008: 192). En este contexto, las migraciones ocupan un lugar importante en las estrategias de supervivencia de las familias. Centros de formación y formadores testimonian que muchas veces quedan vacantes en los cursos vinculados a la producción primaria.

Asimismo, la diversidad cultural y étnica que caracteriza al mundo rural es otro de los desafíos para la educación y la FP en la región: además de la reconocida brecha rural-urbana se agrega otra a nivel intrarrural entre la población indígena y el resto (Atchoarena y Gasperini, 2004). Sin embargo, el reconocimien-

to de la realidad multicultural ha estado ausente del debate de la formación para el trabajo, como así también a nivel de políticas educativas aunque haya aparecido a nivel de algunos programas innovadores. En los programas aparecen diferentes concepciones de interculturalidad: desde los que rechazan a la posición integracionista y la posibilidad de reforzar la autonomía cultural, pasando por los que plantean el rescate de saberes indígenas y el diálogo con el conocimiento oficial hasta los que intentan generar un intercambio entre culturas indígenas y la cultura dominante (Pieck y Messina, 2009).

En el otro extremo de la problemática, los intensos procesos de transformación productiva han incluido tecnologías fuertemente automatizadas, demandantes de pocos puestos de trabajo con cualificaciones medias y altas, que suponen por ejemplo el manejo de maquinaria sofisticada y de alto valor. Ocurre la paradoja, como por ejemplo en el sector forestal uruguayo, que para esas funciones las empresas deben buscar técnicos en el exterior. En varios países las transformaciones se han concentrado en empresas modernas, intensivas en capital y en tecnología. Pero este proceso muestra diversas configuraciones en la región, donde la pequeña y la mediana agricultura con activos escasos varían desde representar el 27% del sector hasta el 67% en Nicaragua y de contener desde el 57% del empleo del sector, en Chile y Colombia hasta el 77% en Brasil (CEPAL/FAO/IICA, 2009).

En este escenario CEPAL, FAO e IICA, tres de las agencias intergubernamentales más activas a nivel rural proponen en cada uno de los subsectores rurales —agrícola, ganadero, forestal, pesquero y acuícola— una combinación de investigación y desarrollo, articulada con los cambios y las oportunidades que se están gestando en cada uno de ellos y que tengan como destinatario y actor fundamental a las pequeñas y medianas empresas y el desarrollo sostenible.

VI.2. *¿Qué formación requieren esos cambios en la producción y en la sociedad rural?*

La oferta formativa dirigida a la población rural ha tenido una capacidad parcial de responder a esas transformaciones en la producción y al mejoramiento de sus condiciones de vida, la diversidad étnica y el desarrollo sostenible. Se identifican tres desafíos relativos a su vinculación a la cohesión social:

a) Buena parte de la FP viene trabajando, con resultados muy dispares, desde hace décadas, con la población campesina, pequeños y medianos propietarios, tanto en el terreno de mejoramiento de las técnicas productivas como sobre la gestión y acceso al microcrédito. Muchos programas con enfoques integrales de desarrollo local han tenido buenos resultados, pero si no son acompañados de otras me-

didias, la pobreza estructural limita las posibilidades de influir positivamente desde la formación. Por otro lado, han sido muy escasas las iniciativas que abordaron la interculturalidad.

- b) La formación vinculada con procesos de asistencia técnica, transferencia e innovación tecnológica y a cargo de distintos actores estatales y privados, articulados entre sí y con acciones de crédito y subsidio para empresas. En este sentido, varias IFP están trabajando con una acumulación importante, como las que se van a analizar a continuación.
- c) La articulación con los procesos de investigación, innovación y desarrollo vinculados a las principales transformaciones en el sector. Esta es la principal asignatura pendiente, que les exige repensar sus formas de gestión y articulación con las empresas, porque difícilmente podrán hacer por sí solas las inversiones que este desafío supone.

La formación en este ámbito debería ofrecer oportunidades, existentes en áreas urbanas tales como tecnologías de información y comunicación (TIC), además de incluir formación en especialidades más diversas, como las vinculadas a las nuevas «ruralidades» e incluso otras que se adelanten a posibles migraciones. El mayor desafío en este sentido son las escalas menores y la dispersión territorial de los participantes.

A modo de ejemplo, se analizan a la luz de estos desafíos, tres programas focalizados en los grupos rurales postergados, que coinciden en privilegiar la formación para llevar adelante o para mejorar iniciativas empresariales. Forman parte de un grupo de iniciativas similares, algunas con varias décadas que reportan niveles de cobertura importantes.

En Brasil «ProJovem Campo-Saberes da Terra» ofrece FP y escolarización a los jóvenes agricultores familiares de 18 a 29 años que no concluyeron la enseñanza básica. El programa busca ampliar el acceso a educación de calidad a este segmento de población históricamente excluido del proceso educacional, respetando las características, necesidades y pluralidad de género, étnico-racial, cultural, generacional, político, económico, territorial y productivos.

Implementado desde 2005, en 2008 fueron aprobados proyectos de 19 estados y 19 instituciones públicas de enseñanza superior que están siendo ejecutados con la meta de atender a 35.000 jóvenes agricultores familiares.

Los agricultores participantes reciben un fondo mensual pequeño y tienen que cumplir con el 75% de asistencia. El curso, con duración de dos años, es ofrecido en sistema de alternancia (aulas teóricas en la escuela y prácticas agrícolas en las comunidades). El formato del programa es responsabilidad de cada Estado, de acuerdo con las características de la actividad agrícola local.

El gobierno federal descentraliza recursos para las Secretarías de Educación de los estados, municipios e instituciones de Enseñanza Superior Pública que desarrollan el programa.

El SENA colombiano desarrolla el Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores combinado con acciones prioritarias hacia la población desplazada por las situaciones de violencia, la que es mayoritariamente rural (véase cuadro 1). Su propósito es cualificar jóvenes rurales pertenecientes a los niveles de ingreso más bajos, con edades comprendidas entre 16 y 35 años y también a población vulnerable sin límite de edad en áreas estratégicas de alto desempeño ocupacional. Los programas son concertados con el sector productivo, la comunidad, los entes municipales, departamentales teniendo en cuenta los siguientes aspectos: los cursos, de 200 a 450 horas de duración, involucran a los alumnos en el desarrollo de un proyecto productivo; los jóvenes pueden acceder a recursos de financiación a través de: Banca de las Oportunidades, Fondo Empezar, Economía Solidaria, entre otras. Para este fin los aprendices son acompañados por las Unidades de Emprendimiento de los CFP. Se prioriza la formación a las personas en condición de desplazamiento por la violencia a nivel nacional.

En México, el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, Asociación Civil, (INCA Rural) desde 1973 desarrolla acciones dirigi-

das a la población rural. Se trata de una institución paraestatal, asociación civil, al mismo tiempo, vinculada a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Su objetivo es desarrollar capacidades de profesionales e instituciones públicas, sociales y privadas en la población rural, mediante el diseño, impulso y coordinación de programas y procesos de participación, educación no formal, capacitación, evaluación, acreditación y certificación, que contribuyan a elevar el nivel de desarrollo humano y el empleo, mejorar los ingresos, abastecer el mercado interno, y revertir el deterioro de los ecosistemas en las zonas rurales y costeras.

Promueve un modelo de desarrollo rural integral, buscando su aplicación a nivel de los municipios a través de una gestión compartida entre los actores locales públicos, privados y sociales. Se orienta a una nueva concepción del sujeto de desarrollo rural: se incluye al conjunto de los individuos que conforman el colectivo social del territorio, tomando en cuenta los diferentes segmentos de población, especialmente los tradicionalmente excluidos.

En las diversas modalidades que utiliza ha logrado una amplia cobertura de zonas y también en el número de beneficiarios registrados, que superan el millón de personas. Ofrece formación en diversas modalidades, adecuadas a la situación y posibilidades de la población de la zona y de los agentes locales

con los cuales se asocia. Como resultado de sus acciones los principales productos logrados están vinculados al diseño y la gestión de empresas rurales, al desarrollo rural municipal y la capacitación productiva. Ha incluido entre sus formas de intervención la televisión educativa, produciendo programas y periódicas transmisiones en vivo. Más recientemente ha incorporado la formación en línea para los profesionales rurales.

A su vez, los tres programas presentan diferencias relevantes, generadas por el marco institucional y el contexto en el que se han desarrollado. El programa brasileño es parte de las políticas federales brasileñas enfocadas a los sectores más relegados (combinando la exclusión socioeconómica y la territorial) y se apoya en las instituciones educativas del gobierno federal. En Colombia es el SENA el responsable del programa y enfrenta un desafío que agrava los problemas de pobreza y exclusión territorial, como es la situación de los desplazados por la violencia, que es un problema mayoritariamente rural. En tanto en México es una institución paraestatal, específica para el medio rural, que en su estructura, en su mandato y en sus acciones tiene el cometido de articular a diferentes organismos estatales y no estatales con competencia en el área rural.

Desde la perspectiva de los cuatro desafíos planteados con anterioridad, todos tienen un abordaje integral en

relación al primero, pero es menos claro que incorporen perspectivas interculturales. Están por lo menos bien posicionados para el segundo. En la concepción amplia e integral de la formación se destaca el caso mexicano, a cargo de una organización original, con una rica tradición que ha logrado ir renovando. Ninguno de los tres incursiona en el cuarto, pero dadas sus capacidades podrían avanzar hacia la incorporación de ofertas en ocupaciones vinculadas a las nuevas «ruralidades» en su menú de formación. El principal desafío es el que se ubicó en tercer lugar, que si bien corresponde con sus declaraciones de propósitos, parece encontrarse lejos de sus capacidades efectivas. En todo caso podrían enfrentarlos con los arreglos institucionales sobre los que están montados, que les permiten generar diversas articulaciones y modalidades de cooperación con distintos actores. Pero la tensión se produce entre los perfiles socioeducativos de base de los pobladores rurales y las características socioproductivas de los ámbitos donde viven. Se requieren abordajes integrales en el marco de proyectos de desarrollo local mucho más amplios. En algunos casos, las iniciativas auto-gestionadas en el marco de la economía social, apoyadas por los gobiernos, están planteando algunas respuestas. Tal es el caso de algunos emprendimientos de este tipo en Brasil. Pero aún la tensión entre varios desafíos persiste en la mayor parte de las zonas rurales latinoamericanas.

VII. FORMACIÓN PROFESIONAL Y COHESIÓN SOCIAL: ALGUNOS ENFOQUES PROMETEDORES

Se han identificado a lo largo de este capítulo, diferentes enfoques que han ido aportando a las mayores vinculaciones entre FP y cohesión social. Entre ellos se cuentan los siguientes:

- a) Ya se ha señalado abundantemente las fortalezas importantes de enfoques recientes, entre las que se cuentan las tendencias hacia el cambio y el fortalecimiento de la institucionalidad de la FP, la articulación de diversos actores institucionales en la atención de sectores vulnerables incluyendo diversos organismos públicos y OSC; y las cada vez más vastas articulaciones entre FP y educación formal secundaria y básica, imprescindibles para fortalecer el papel de la FP en la cohesión social.
- b) Otros aspectos a resaltar son los enfoques de aprendizaje y las innovaciones al respecto.

En primer lugar, la expansión del enfoque de diseño a partir de competencias, que habilita el aprendizaje integrado de competencias personales como técnicas, organizativas e incluso emprendedoras (Vargas, en prensa). Varias de las IFP optaron por modernizar sus currículos a partir de las competencias (INTECAP, SENATI), otras han desarrollado mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos o certificación (SENCE,

INA) y en otros países se han desarrollado estos dos servicios, los de formación y certificación a partir del liderazgo de una institución nacional (SENA, SENAI). La adopción de una formación basada en competencias ha llevado a promover una reingeniería total de la oferta formativa desde el punto de vista técnico-pedagógico: redefinición de los contenidos de los programas; desarrollo de metodologías y tecnologías adecuadas a los nuevos requerimientos; diseño de materiales y recursos didácticos; formación de técnicos, instructores, administrativos y directivos; en otros términos, una concepción que privilegia la resolución de problemas en detrimento de una formación basada en la mera acumulación de conocimientos y destrezas.

En este sentido, desde la formación por proyectos, en lugar de una formación atada a programas previamente concebidos, hasta la masiva adopción de las nuevas TIC en los ambientes pedagógicos, o el trabajo en equipo. El aula o el taller ya no son los únicos ámbitos de aprendizaje, pues se reconocen los procesos de aprendizaje de las personas en distintos lugares y a distintos ritmos (Vargas, en prensa; Weimberg, 2008).

En la actualidad, la casi totalidad de las instituciones especializadas en la materia aplican el enfoque de competencia en diferentes niveles y aproximaciones. Sin embargo, la aplicación de formación por competencias ha permeado fundamentalmente a las primeras etapas del proce-

so de preparación de la FP y sólo en algunas IFP, está planteado alcanzar la totalidad de su oferta. Las competencias aportan a la integralidad de la formación y a la vez a la adecuación a los cambios en el mundo del trabajo. Contribuyen aún más a la cohesión social cuando forman parte de sistemas nacionales de normalización y certificación, que permiten el reconocimiento de los aprendizajes independientemente de donde se hayan logrado. De cualquier modo, es un proceso en curso no exento de debates, ya que varios países no han adoptado el enfoque.

En segundo lugar, se reconoce cada vez más el papel de las competencias básicas y generales en la formación para el trabajo, y está en la agenda educativa de la región la extensión de la escolaridad obligatoria hasta la finalización de la educación secundaria. Para atender a este objetivo, la FP ha sido abordada de varias maneras: incluyendo programas compensatorios dentro de su misma oferta; o incorporando dentro de las políticas activas de empleo un componente de «terminalidad educativa», para facilitar la finalización del nivel básico y/o secundario de los jóvenes y adultos, y/o articulando la FP con la educación secundaria general. Se ha visto que estas opciones incipientes tienden a fortalecer el aporte a la cohesión social tanto de la FP como de la educación secundaria.

En tercer lugar, el reconocimiento de las pasantías o prácticas laborales en las iniciativas enfocadas en jóvenes, generalizadas a partir de los denominados

«proyectos jóvenes» de los años noventa. Se tienden a reconocer no como un agregado posformación, sino como parte constitutiva del proceso formativo. La práctica laboral se convierte en un momento fundamental en la formación del joven a la vez que en un canal de comunicación constante entre las empresas y el programa para que éste se mantenga en sintonía con el mercado laboral. Incluso estas prácticas son muchas veces una puerta de acceso al empleo para los jóvenes, ya que permanecen una vez de terminada la etapa. Este carácter de «puente con buenos empleos» refuerza la contribución hacia la equidad de estos dispositivos. Lamentablemente estas prácticas no son frecuentes en los programas de carácter más social u orientados al sector informal. Incluso son pocas las IFP que las incluyen curricularmente. Una de las razones son los propios límites de los mercados de trabajo de la región para proveer empleos decentes. También la vinculación de la FP con una orientación ocupacional, sea a través de módulos específicos o de articulación con servicios de empleo puede considerarse una práctica que apunta a modelos más integrales de FP y en este sentido, contribuye a la integración laboral y social.

En cuarto lugar, más allá de lo valioso de las iniciativas que intentan promover la inserción en el empleo formal, la atención del amplio sector informal es ineludible en la región. Entre las mejores prácticas de formación en este campo, están las que se dirigen a la pobla-

ción que se encuentra en el sector informal, pero no con la perspectiva de que permanezca indefinidamente en el mismo. Asimismo, es una fortaleza que se articulen con modalidades de asistencia técnica y tutorías a las empresas, así como con subsidios y microcréditos (a veces con la modalidad «banca comunal» o microcrédito, que ha demostrado fuerte sostenibilidad a partir de los altos índices de repago).

En torno a estas iniciativas se observa una asociación entre actores privados y estatales, de diverso tipo, a nivel local, en las que asumen un papel proactivo y de los gobiernos municipales, a través de diversos organismos y herramientas de promoción de la actividad económica en sus zonas.

Existen actualmente muchos ejemplos de programas de atención a sectores pobres que asumen enfoques holísticos, buscando no sólo vincular calidad y equidad, sino también desarrollo sostenible a nivel local y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y comunidades. Combinan desarrollo educativo, productivo y de FP.

Otro aspecto auspicioso es el énfasis dado a la participación de las comunidades, y de las OSC en la formulación y ejecución de programas en los que participa el Estado en sus distintos niveles, en modelos de «gestión asociada». Esta perspectiva cobró énfasis a partir del reconocimiento de las limitaciones de los enfoques «desde arriba» (*top-bottom*).

También se encuentra en proceso de expansión en América Latina el enfoque de Economía Solidaria, principalmente por los esfuerzos de la cooperación internacional no gubernamental y otros actores sociales tales como sindicatos y organizaciones de base, y de las diferentes iglesias, principalmente la Iglesia católica. Durante los últimos veinte años se extendió el uso en la región del concepto «Tercer Sector» que pone énfasis en la idea de que lo económico-social se organiza en torno a tres tipos de actores de la economía: los organismos estatales, las empresas privadas de carácter capitalista y todas las otras formas de empresa y organizaciones, que por lo general se caracterizan por no tener fines de lucro y en la generación de bienes y servicios de interés público, o por su modo de gestión participativo. Es interesante notar que en la actualidad este término tiene una gran difusión en países como Brasil, que ha creado en el contexto del Ministerio del Trabajo una Secretaría de Estado en Economía Solidaria. También en Colombia, Argentina, Uruguay, y Chile experiencias de este tipo (que incluyen cooperativas, asociaciones y fundaciones, empresas recuperadas por sus trabajadores, etc.) vienen siendo apoyadas por el Estado a través del Tercer Sector (Radrián Rubio, 2008).

VIII. A MODO DE DESAFÍOS PENDIENTES

A pesar de las tendencias auspiciosas que acaban de plantearse, los desafíos

para consolidar una FP que responda a un abordaje general de políticas para la cohesión social son muchos.

- a) El énfasis actual en brindar puentes con buenos empleos se enfrenta al reconocimiento de que la escasez de empleos decentes constituye un obstáculo estructural que excede las políticas específicas. Es preciso afrontar y proponer a nivel macroeconómico medidas que promuevan la generación de empleo de calidad. Esto implica no sólo mayor cualificación de la mano de obra sino también intervenciones en infraestructura productiva, seguridad jurídica, e impulso a la productividad. Se trata nada menos que del desarrollo con equidad y cohesión social de la región. La heterogeneidad de la economía, tanto entre países como al interior de éstos, cuestiona el posible impacto de las políticas de capacitación y empleo diseñadas para las empresas formales y el trabajo registrado. La amplitud del empleo informal desafía la FP y limita la aplicación de la legislación laboral (Gallart, 2008). El diseño e implementación de los dispositivos implica tener en cuenta el contexto sociopolítico, institucional y cultural que condicionan su viabilidad, alcance y posible impacto.
- b) El potencial aporte de la FP a la cohesión social sólo puede comprenderse si está en estrecha vinculación con la educación formal en una perspectiva sistémica. A pesar de

los avances en esta línea, en la región, es todavía un desafío establecer puentes entre diferentes circuitos formativos (escolaridad formal, FP, lugares de trabajo). Las distancias y desarticulaciones entre el sistema educativo del mundo productivo y entre la educación formal y la FP son características persistentes a nivel de los países y aún a nivel, de las regiones y localidades. Ministerios de Educación y Ministerios de trabajo pueden llegar a tener políticas en paralelo, incluso opuestas. En conjunto, se observa una dispersión de intervenciones que incluso a veces implican duplicaciones, y en muchos casos, poco contacto con el mercado de trabajo. Un sistema más flexible que permita la diversidad de estudios y opcionalidades (sin constituir circuitos «de segunda categoría»), pasarelas entre diversos campos de enseñanza o entre una experiencia profesional y regreso a la formación, y que contemple validación de saberes y competencias adquiridos en la experiencia es el horizonte de un sistema articulado y equitativo.

c) Los servicios de información, orientación y articulación con la demanda han venido desarrollándose en la última década, pero aún enfrentan necesidades de mayor desarrollo e institucionalización. Más allá del circuito de FP de alta calidad y vinculado a las grandes empresas, se suele carecer de sistemas estándares y de información que brin-

den bases sólidas a nivel local para fortalecer el entramado empleo-formación-productividad, definir adecuadamente los perfiles profesionales y facilitar el acceso de los jóvenes a los buenos empleos.

d) Otra característica crítica de muchas intervenciones es que han seguido una lógica segmentada, como se ha mencionado. Aunque se han señalado aquí muchos avances en ese sentido, todavía queda mucho para lograr políticas sostenidas. En términos generales, persiste un paralelismo entre FP y educación regular. A esta altura, el diagnóstico de la desarticulación y paralelismo entre medidas es compartido y se va creando un cierto consenso en que se debe pasar de la aplicación y ejecución de programas, al diseño y puesta en práctica de políticas efectivas que enfrenten los problemas de manera estructural y, por ello, más permanente (OIT, 2007).

e) Sin dejar de reconocer la importancia de los procesos de institucionalización señalados, también es preciso reconocer que muchos programas innovadores son resultado de diversidad de organizaciones y de acuerdos entre ellas. El relevamiento muestra la potencialidad que tienen «nuevos actores», no tradicionales de la formación, de carácter muy diverso (desde organizaciones especializadas en trabajo con mujeres, o con el medio rural, hasta aquellas de la educación formal). A veces actuando

por sí mismas y otras en alianza con organizaciones especializadas en la FP. La diversidad resulta decisiva a veces para llegar a las poblaciones excluidas, a las que muchas veces no llegan los grandes institutos de formación. En este sentido representan un aporte los sistemas de normalización y certificación de competencias, que tienen como uno de sus criterios básicos la evaluación de las competencias, independientemente de cómo se hayan logrado; por lo tanto se incluye a la propia experiencia laboral, que tiende a convertirse en un ámbito cada vez más relevante para el aprendizaje e incluso a las actividades informales y a las domésticas.

- f) Las políticas implementadas sufren muchas discontinuidades no siempre por diferencias ideológicas o de modelos de desarrollo. La discontinuidad resulta especialmente complicada porque los cambios en el campo de la educación y la formación difícilmente se completan y menos se evalúan durante el período de cuatro o cinco años que es la duración de un mismo gobierno. En ocasiones la inestabilidad es generada por el sólo reemplazo del ministro o de las autoridades institucionales directas, sin ocurrir un cambio general en el Gobierno. Es un desafío institucional mayor entonces construir políticas y programas que posibiliten la acumulación y el aprendizaje, manteniendo los

logros y corrigiendo las deficiencias.

- g) Por último, es preciso remarcar una cuestión central de la configuración de las sociedades latinoamericanas: las fuertes tendencias hacia la polarización social y la exclusión. Como se ha visto, algunos grupos son particularmente vulnerables por motivos étnicos, raciales, de género, de localización geográfica. A ellos se suman las poblaciones desplazadas por la violencia, aquellas que se ven impelidas a migrar o a sobrevivir malamente en las áreas urbanas con mayores déficits en la atención de necesidades básicas. Como se ha visto en este documento, la estrategia de focalización en grupos vulnerables puede ser ineludible pero sin duda es insuficiente para superar fuertes e históricos obstáculos para la integración social global de la región.

En suma, se ha visto que perspectivas y dispositivos recientes se apoyan a una comprensión más amplia del fenómeno, enfatizando la intervención sobre el fortalecimiento de la institucionalidad, la calidad de los empleos y experiencias formativas que puedan restituir mecanismos de socialización laboral quebrados ante la crisis del empleo. La *empleabilidad* aparece desde una perspectiva polifacética que incluye diferentes tipos de aprendizajes significativos para la vida social y laboral y la valorización de la educación formal.

Ahora bien, la complejidad de la problemática reclama articular las dimensiones estructurales, institucionales, individuales y subjetivas vinculadas a la

cohesión social que condicionan el acceso a buenos empleos y a condiciones de vida dignas, y plantean desafíos amplios a las políticas en este terreno.

2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL: EL CASO DE ESPAÑA

Francisco de A. Blas Aritio

I. INTRODUCCIÓN

I.1. *Objetivo del capítulo*

La *introducción* a cualquier capítulo o artículo suele iniciarse con una pregunta: *por qué* resulta oportuno y pertinente su elaboración, esto es, qué razones justifican el análisis del que es objeto este capítulo.

En este caso, y como soporte de tales razones, resulta necesario aproximarse, aunque sea brevemente, al concepto *cohesión social*, describir su significado e identificar sus conexiones con las políticas educativas y de formación, en general, y de formación profesional, en particular, para proceder finalmente a analizar en qué medida dichas políticas están contribuyendo —o, en su caso, obstaculizando— al desarrollo de la cohesión social.

No obstante, aparte de constatar que, dada su actual vigencia, el concepto *cohesión social* ha merecido recientemente, y sigue mereciendo, numerosos análisis acerca de sus eventuales significados, ha de advertirse que no constituye un objetivo específico de este trabajo contribuir a la investigación y/o debate sobre tal concepto. El objetivo de este capítulo no es otro que el de analizar en concreto, en la experiencia española, las oportunidades y los obstáculos que la formación profesional procura o promueve en orden a reforzar la cohesión social.

Para ello es necesario hacer un breve repaso de los significados básicos del

concepto de cohesión social —al menos, de aquellos que dispongan de suficiente consenso y aceptación— sin que ello pretenda constituirse, como se acaba de advertir, en una contribución expresa a la investigación y/o al debate sobre el significado de dicho concepto.

I.2. *Una breve aproximación al concepto cohesión social*

El concepto *cohesión social* —entiéndase éste como integración, y/o como inclusión, y/o como prevención de cualquier forma de discriminación, desigualdad, marginación o exclusión, y/o como sentido de identidad y de pertenencia a un proyecto o situación común, y/o como participación en las instituciones sociales y políticas, y/o como apropiación de valores cívico-sociales, tales como la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, la legitimidad y el respeto al estado de derecho, la equidad, la responsabilidad colectiva, etc., y/o como acceso equitativo al empleo, la educación, la justicia, la sanidad, la protección social y otros servicios y bienes públicos...— ha pasado de ser un concepto sociológico a convertirse en un concepto y en un objetivo *político*, a través del cual se articulan objetivos y programas políticos planteados y/o comprometidos por gobiernos, instituciones y organismos tanto nacionales, como internacionales.

La Unión Europea ha sido la primera gran entidad política que ha incorpora-

do en sus textos, declaraciones y tratados el objetivo específico de la *cohesión social* y que ha promovido programas que procuren el establecimiento de políticas y de mecanismos que refuercen la cohesión social de los ciudadanos de Europa.

Posteriormente, los países latinoamericanos han importado y adaptado este concepto a su realidad y a la agenda de las cumbres regionales.

La gran diversidad en las definiciones del concepto de la cohesión social permite descubrir las múltiples facetas y características con las que se corresponde dicho fenómeno.

Sin duda, constituye un propósito encomiable conseguir una definición integradora e incluyente del concepto, que permita a todos —tanto investigadores en ciencias sociales, como gestores de políticas públicas y ciudadanos en general— disponer de un referente y un lenguaje común. Remitimos el lector al capítulo de introducción de este trabajo donde se exponen algunas de las definiciones de *cohesión social* más citadas en la literatura sobre la materia.

1.3. *Los mecanismos de inclusión y de cohesión social*

Pero mucho mayor interés que alcanzar una definición consensuada sobre el concepto *cohesión social* tiene la identificación de los mecanismos que pro-

mueven o procuran dicho objetivo, es decir, la identificación de las medidas y de los programas y políticas sociales que intervienen en la construcción y el desarrollo de comunidades muy cohesionadas socialmente.

El estudio de la CEPAL sobre la cohesión social publicado en 2007 (CEPAL/AECID/SEGIB, 2007), elabora una definición propia a partir del supuesto de que ésta se refiere tanto a la eficacia de los *mecanismos instituidos de inclusión social*, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad: «Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos» (*op. cit.*: 17).

Los sistemas educativos y de formación figuran, pues, como miembros de pleno derecho, entre los principales *mecanismos de inclusión social* que, se supone, procuran o promueven la *cohesión social*.

Esta misma consideración según la cual la educación constituye un soporte o pilar básico de la cohesión social queda refle-

jada también en el sistema de indicadores de la cohesión social establecidos por la Unión Europea y el estudio citado de la CEPAL.

Por lo tanto, ello reafirma la pertinencia del análisis que se plantea en este capítulo: ¿qué oportunidades y qué obstáculos en concreto manifiestan, respecto a la relación educación/formación-cohesión social, los sistemas educativos/formativos?

1.4. La formación profesional y la cohesión social

Como componente específico de los sistemas educativos y formativos, la relación entre el sistema de formación profesional y la cohesión social requiere, obviamente, un análisis específico que aborde de modo concreto —en este caso, en el sistema español de formación profesional— las oportunidades y obstáculos que caracterizan dicha relación. Sin embargo, el sistema de formación profesional trasciende lo que tradicionalmente se conoce como sistema educativo, concebido como sistema de formación inicial dirigido a la población en edad escolar.

En efecto, el sistema de FP engloba, ciertamente, al subsistema de formación profesional inicial dirigido a la población en edad escolar, que ordinaria-

mente está integrado en el sistema educativo (lo que en España se conoce como subsistema de FPR); pero también incluye otro u otros dos, según el caso, subsistemas de formación profesional, no menos importantes que la FPR: el destinado a la población activa adulta empleada (subsistema de Formación Continua) y desempleada (subsistema de Formación Ocupacional). En España, recientemente, estos dos subsistemas han quedado integrados en uno solo: el Subsistema de Formación para el Empleo¹.

Cada uno de estos subsistemas de formación profesional desempeña una función crucial desde la perspectiva de la cohesión social y cada uno de ellos requiere análisis específicos que develen la relación singular que mantienen con la cohesión social, en términos de oportunidades y obstáculos.

No obstante, sin dejar de resaltar el interés y la importancia que tiene analizar las aportaciones y limitaciones que manifiesta el subsistema de formación profesional destinado a la población activa adulta, en este capítulo el análisis se focalizará únicamente en las relaciones entre la FPR y la cohesión social.

Por lo demás, el esquema del capítulo se corresponde con los siguientes contenidos: en primer lugar, se aborda una descripción del actual sistema español

¹ Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

de formación profesional reglada (FPR), establecida en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo o LOGSE (1990), así como de las diversas revisiones legales que ha sufrido hasta la actualidad. Dicho análisis descriptivo del sistema de FPR se realizará desde la perspectiva de su función como «instrumento de cohesión social», dejando al margen todas las características del sistema que no tengan una relación directa o indirecta con dicha función.

A continuación se destacan y analizan las principales *oportunidades* que, desde la perspectiva de la cohesión social, procura y promueve el sistema español de FPR. En otras palabras, se abordan de una forma ya más específica las aportaciones y/o innovaciones pretendidas por el sistema español de FPR para mejorar la cohesión social de sus beneficiarios, así como el análisis de los resultados —conocidos hasta el momento— producidos, en su caso, por dichas aportaciones.

Posteriormente, como corolario del epígrafe anterior, se identifican y analizan los principales problemas y/o déficit del actual sistema español de FPR en orden al cumplimiento eficaz de su función como instrumento de la cohesión social.

Finalmente, a modo de conclusiones, se realiza —al hilo de los análisis anteriores— una síntesis ordenada de diversas sugerencias y/o propuestas orientadas a reforzar las oportunidades del sistema español de FPR y a reducir sus limitacio-

nes como instrumento de mejora de la cohesión social.

II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA: RASGOS PRINCIPALES

El actual sistema español de Formación Profesional Reglada fue establecido en la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo de 1990, conocida como LOGSE. Posteriormente, han sido aprobadas otras dos leyes generales reguladoras del sistema educativo —la Ley Orgánica de Calidad de la Educación o LOCE, de 2002, y la Ley Orgánica de Educación o LOE, de 2006— pero las modificaciones introducidas por ellas (véase más adelante) son secundarias y apenas afectan a la arquitectura fundamental del sistema de FPR regulado por la LOGSE. Los rasgos fundamentales que caracterizan a este sistema son los siguientes.

II.1. *La formación profesional básica*

El modelo de formación establecido por la LOGSE distingue tres dimensiones de la formación: la formación *general*, la formación *profesional básica* y la formación *profesional específica*. Su novedad, pues, reside en la diferenciación entre la formación profesional básica y la específica.

La formación «profesional básica» se define como aquella formación constituida

por conocimientos y habilidades relacionados con la vida laboral, que proporcionan la base científico-técnica de las capacidades y competencias profesionales que deberán adquirirse en la posterior formación profesional específica (sea en los posteriores Ciclos Formativos o en los estudios universitarios). Por su parte, la formación «profesional específica» está constituida por aquellos conocimientos y habilidades más terminales y profesionalizadores, inspirados por las realizaciones profesionales con valor y significado en el empleo.

La formación profesional básica es la que soporta y fundamenta a la formación profesional específica, de forma que entre ambas tiene que producirse una adecuada secuenciación de objetivos y capacidades. La formación correspondiente a la adquisición de competencias profesionales que caracterizan a una profesión está, pues, constituida por el conjunto de la formación general y de la formación profesional básica (ambas impartidas en las enseñanzas secundarias comunes: en la Educación Secundaria Obligatoria y, en su caso, en el Bachillerato) y de la formación profesional específica (impartida en los respectivos Ciclos Formativos de Grado Medio o de Grado Superior).

Esta diferenciación hace posible, por primera vez, convertir a la «formación profesional básica» en una exigencia

formativa para todo el alumnado, y no únicamente (como ocurría antes) para quienes habían optado por la vía de la formación profesional; y significa introducir a todo el alumnado en la cultura de la tecnología, posibilitando al mismo tiempo su acceso en cualquier momento a itinerarios formativos conducentes a títulos profesionales.

Las materias y contenidos de la formación profesional básica encuentran su materialización en la Educación Secundaria Obligatoria a través de una nueva área, la Tecnología, que tiene carácter obligatorio para todos los alumnos en los tres primeros años de la etapa y opcional en el cuarto, y a través de un área de «iniciación profesional». Esta formación profesional básica se completa, por lo demás, con un enfoque más práctico y funcional de las materias tradicionales, reforzando los procedimientos y actitudes relacionados con el trabajo. Por su lado, la formación profesional básica se concreta en el Bachillerato a través de nuevas materias, tales como Tecnología Industrial, Economía, Organización de Empresas, Electrotecnia, etc.².

II.2. La formación profesional específica: los Ciclos Formativos

Como consecuencia, pues, de la integración de la formación profesional básica

² Aunque esta ordenación se corresponde con la que fue desarrollada desde la LOGSE, ha de reiterarse que la nueva ordenación de la LOE apenas ha introducido modificaciones sustantivas en la misma.

en el tronco común de las enseñanzas secundarias, se singulariza la formación *profesional específica*, que queda configurada en los llamados *Ciclos Formativos*. Los Ciclos Formativos (de Grado Medio y de Grado Superior), cuya duración oscila entre uno y dos cursos académicos, conducen a titulaciones de carácter *terminal*, esto es, a titulaciones que acreditan cualificaciones o competencias profesionales con valor y significado en el empleo.

Esta opción del nuevo modelo de FPR—que supone la supresión del anterior tránsito sin solución de continuidad de la Formación Profesional de Primer Grado a la de Segundo Grado— se halla soportada por el concepto *competencia profesional* (concepto que no procede del mundo educativo-formativo, sino del mundo productivo). Una competencia profesional se define como la aplicación de conocimientos, destrezas, habilidades y responsabilidades que permite desempeñar situaciones de trabajo a los niveles requeridos en el empleo³.

Es desde esta perspectiva desde la que adquiere toda su significación la afirmación de que los bloques formativos que constituyen los contenidos de la oferta de enseñanzas profesionales tengan como referente terminal las competencias profesionales identificadas en los sectores productivos; pues no

otra cosa que la adquisición de competencias profesionales con valor y significado en el empleo, que facilite la inserción en el mercado de trabajo, constituye el objetivo prioritario de la formación profesional. Por tanto, una determinada formación profesional concluye cuando se ha adquirido o alcanzado una determinada competencia, y es en este sentido en el que debe interpretarse el carácter terminal de las titulaciones a las que conducen los Ciclos Formativos⁴.

Por lo que se refiere a su contenido, la estructura de los Ciclos Formativos se concibe como una estructura modular, cuyos componentes son los *módulos profesionales*. Cada módulo profesional está asociado a una determinada competencia profesional (siendo más precisos, a una determinada *unidad de competencia*), que podrá ser objeto de acreditación o certificación de profesionalidad, esto es, de reconocimiento de su validez en el empleo. En otras palabras, el diseño de los Ciclos Formativos rompe con la tradicional lógica académica (organización de cursos en asignaturas) y propone una estructura modular que permita, por una parte, la adquisición singularizada de unidades de competencia susceptibles de ser reconocidas en el mercado de trabajo y, por otra, el establecimiento de un sistema de correspondencias y convalidaciones con la formación profesional ocupacio-

³ Véase Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo.

⁴ Véase MEC (1997): *Metodología para la definición de las titulaciones profesionales*, MEC, Madrid.

nal (gestionada por las administraciones laborales) y con la experiencia laboral.

Aquí reside una de las apuestas estratégicas fundamentales del nuevo modelo: la formación profesional gestionada por las administraciones educativas se concibe, por primera vez, como un instrumento para adquirir cualificaciones que trasciende a la propia población en edad escolar. Como tal instrumento, se oferta también a la población trabajadora, rompiendo el mito de la existencia de dos formaciones profesionales distintas. La formación profesional es única o, mejor dicho, sus objetivos son únicos o los mismos, ya que éstos —las profesiones, las cualificaciones o las competencias profesionales— son las que se demandan desde los sectores productivos y las que son objeto de oferta y demanda en el mercado de trabajo.

La instrumentación organizativa de la formación para adquirir dichas competencias podrá ser diversa, teniendo en cuenta las diferentes capacidades y ritmos de aprendizaje asociados a la heterogénea población destinataria de la formación o el alcance más o menos polivalente de las competencias objeto de la formación; pero, en última instancia, el referente de todos los sistemas formativos —incluida la propia experiencia laboral— es el mismo: las competencias o cualificaciones profesionales requeridas en el sistema productivo.

11.3. *Los Programas de Garantía Social*

Un tercer rasgo del nuevo modelo o sistema de formación profesional que debe destacarse tiene que ver con los requisitos académicos de acceso. A fin de evitar el problema que sufrió el anterior sistema de FPR (regulado por la Ley General de Educación de 1970), que se vio obligado a incorporar al alumnado procedente del «fracaso escolar» (esto es, al alumnado que no finalizaba la antigua Educación General Básica), el nuevo sistema educativo se dota de un nuevo instrumento que permite atender a este grave y delicado problema, evitando con ello que el sistema de FPR se vea lastrado por el mismo y sufra el deterioro de su calidad.

Dicho instrumento no es otro que los *Programas de Garantía Social*, programas formativos que permiten el mantenimiento de la escolarización de alumnos con dificultades escolares, sin que el sistema de formación profesional quede lastrado en su calidad por su incorporación; y que, al mismo tiempo, posibilitan —en el marco de las medidas de *atención a la diversidad*— la recuperación de muchos de estos alumnos con dificultades, en orden a su eventual reincorporación a los itinerarios reglados del propio sistema educativo.

Los expertos educativos coinciden en señalar que la auténtica calidad de un sistema educativo reside en la prevención y el tratamiento eficaz de los desajustes escolares (en otros términos, en la preven-

ción del fracaso escolar). A lo largo de las etapas de escolarización obligatoria, la LOGSE promueve una serie de instrumentos, conocidos como «medidas de atención a la diversidad», como apoyo a los alumnos con dificultades para conseguir los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria. No obstante ello, existe un colectivo de alumnos que no logran alcanzar dichos objetivos. Para ellos, la LOGSE prevé la organización de Programas específicos de Garantía Social, con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita «incorporarse a la vida activa» o «proseguir sus estudios» en la formación profesional de grado medio a través de la superación de una prueba.

En efecto, los Programas de Garantía Social son, por un lado, programas compensatorios de formación básica, de uno a dos cursos de duración, que ofrecen a sus destinatarios otra oportunidad de adquirir la preparación mínima para insertarse satisfactoriamente en la sociedad como ciudadanos; y, por otro lado, son también programas que poseen un componente de formación profesional específica, que prepara a los alumnos para el desempeño de uno o varios puestos de trabajo afines.

En este último sentido, constituyen de hecho un primer nivel elemental de formación profesional específica: se inspiran también en perfiles profesionales claramente determinados y vigentes en

el mundo del trabajo —oficios—, se plantean como objetivo la preparación que garantice la realización de actividades y tareas correspondientes al perfil profesional y se desarrollan en un contexto de aprendizaje profesional. Por lo demás, ha de señalarse que estos Programas no son reglados (no conducen a titulación alguna), sino que poseen un marco general y una organización interna muy flexibles, son de carácter individualizado y precisan de un eficaz sistema de orientación profesional.

Los destinatarios naturales de los Programas de Garantía Social son, por una parte, jóvenes de más de 16 años con dificultades de aprendizaje, que terminan o abandonan la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria sin alcanzar sus objetivos y, sin embargo, desean seguir escolarizados para mejorar su deficiente formación; y, por otra, jóvenes que por diversas circunstancias (particularmente, jóvenes en situación de riesgo social o jóvenes con dificultades socioeconómicas familiares) no desean seguir escolarizados y a partir de los 16 años abandonan los centros sin haber alcanzado los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria⁵.

II.4. *La planificación de la oferta formativa*

Un cuarto rasgo novedoso del sistema español de FPR se refiere a la planifica-

⁵ Véase, más adelante, apartado 3.2 de este capítulo.

ción y el desarrollo de la oferta de formación profesional. La propia LOGSE establece expresamente que dicha planificación debe llevarse a cabo con la participación activa y efectiva de los agentes sociales.

En efecto, otro de los criterios clave que los expertos en formación profesional utilizan para evaluar la calidad de un sistema de formación profesional se refiere a la correspondencia que debe producirse entre el tipo de oferta de enseñanzas profesionales y las necesidades de cualificación de la región en la que tiene lugar la oferta, así como al papel efectivo que desempeña dicha oferta como dinamizadora del desarrollo productivo y económico de la región.

A partir de esta premisa resulta obvio que las necesidades de escolarización educativa no pueden ser el único criterio orientador de las decisiones relativas a la planificación de la oferta. Necesidades de escolarización y necesidades de cualificación concretas de cada región, comarca o localidad, deben sincronizarse a fin de que los resultados del nuevo sistema sirvan, simultáneamente, a las legítimas exigencias de formación y cualificación de los ciudadanos y a las necesidades reales de desarrollo económico-productivo de la respectiva región, comarca o localidad. En ningún lugar mejor que en éste se debe producir la concurrencia de intereses individuales (los del ciudadano que necesita cualificarse para insertarse o mantenerse en el

mercado de trabajo) y colectivos (los de las empresas, que necesitan mejorar su competitividad para seguir desarrollando económica productivamente la región en la que están ubicadas).

11.5. *La «formación concertada»: relaciones entre la escuela y la empresa*

Otro rasgo u objetivo significativo del nuevo sistema de FPR tiene que ver con su decidido propósito de aproximar y estrechar las relaciones existentes entre el sistema educativo y el sistema productivo, entre la escuela y la empresa. La expresión *formación concertada* hace referencia, precisamente, a ese necesario concierto que debe establecerse en numerosos ámbitos entre los sectores educativos y los sectores productivos, concierto que ha de beneficiar a ambas partes. Gracias a él, los primeros podrán definir los objetivos y los contenidos de la formación de forma realista y funcional, y de acuerdo con las exigencias y demandas concretas que la deben inspirar; los segundos dispondrán de recursos humanos cualificados de acuerdo con sus necesidades, mejorando de esta forma su competitividad en un mercado cada vez más exigente.

A este respecto, las medidas concretas con las que el nuevo sistema de FPR encara esa necesaria relación entre el sistema educativo y el sistema productivo son las siguientes:

- primera, la participación efectiva de los agentes sociales en el diseño y actualización de las nuevas enseñanzas profesionales, identificando en los diferentes sectores productivos las competencias profesionales que se requieren en el empleo;
- segunda, la participación efectiva de los agentes sociales en la elaboración y definición de los mapas formativos de la oferta de enseñanzas profesionales, haciendo que éstas se correspondan con las demandas concretas del desarrollo económico-productivo regional, comarcal o local;
- tercera, el diseño conjunto con los agentes sociales de los programas de formación continua del profesorado que imparte la formación profesional, y la participación de las empresas —ofreciendo como escenario docente los lugares y situaciones de trabajo reales— en su impartición;
- cuarta, la colaboración en la impartición de las enseñanzas profesionales de expertos de los diferentes sectores productivos, en calidad de «profesores especialistas»;
- quinta, la participación efectiva de los agentes sociales en el sistema de orientación profesional, contribuyendo a definir los itinerarios de inserción profesional en las respectivas familias profesionales;
- y sexta, el desarrollo de un nuevo modelo de *formación en centros de trabajo* (prácticas formativas o pasantías laborales) que, además de institucionalizar las relaciones entre

la escuela y la empresa, posibilite estancias del alumnado durante su período de formación en centros de trabajo reales.

De todas ellas, sin duda la más relevante y destacada es esta última: la formación obligatoria en centros de trabajo. El fundamento básico de este objetivo, consolidado ya con más de un siglo de experiencia por los sistemas de formación en alternancia, no es otro que el de que también *se aprende trabajando* o, formulado en otros términos, que determinados aprendizajes sólo se adquieren a través de situaciones de trabajo reales.

El módulo profesional «Formación en Centros de Trabajo» consiste, en concreto, en la realización obligatoria de un programa formativo por parte de todos los alumnos que aspiren a obtener un título profesional en el sistema educativo. Como programa formativo, está constituido por un bloque coherente de formación profesional específica, definido por un conjunto de objetivos formativos específicos, unos contenidos referidos a tareas y actividades a realizar en el centro de trabajo y unos criterios de evaluación, todo ello referido a las competencias cuya adquisición persigue la formación definida en todo el Ciclo Formativo. Se realiza en las empresas o centros de trabajo, una vez que el alumno ha cursado en el centro educativo los restantes módulos profesionales. Suele tener una duración media de unas 400 horas en jornada laboral completa.

Como tal programa formativo, debe ser evaluado y calificado a los efectos de obtener el título profesional.

Los objetivos específicos de este Módulo profesional singular son:

- contribuir a complementar los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en el centro educativo mediante estancias formativas de los alumnos en los centros de trabajo, alcanzándose de este modo mejores y más ajustados niveles de cualificación técnica y profesional;
- facilitar la aplicación de los conocimientos tecnológicos adquiridos en el centro educativo en los procesos productivos reales y concretos que se desarrollan en los centros de producción o de prestación de servicios;
- fomentar el sentido de la autonomía, creatividad profesional y responsabilidad, capacitando al alumno para que, con la necesaria independencia, aprenda a buscar soluciones y resolver las cuestiones profesionales que se presentan en la realidad laboral;
- favorecer el conocimiento de la organización sociotécnica y de las relaciones laborales de los sectores productivos relativos a la familia profesional, facilitando la transición entre la escuela y la vida activa.

La formalización de la realización del módulo profesional «Formación en Centros de Trabajo» se lleva a cabo mediante un convenio que suscriben el responsable de la empresa y el responsable del

centro educativo. En dicho convenio figuran las actividades concretas que constituyen el programa formativo propiamente dicho, así como la designación de los tutores responsables del programa para cada alumno o grupo de alumnos (tutor de la empresa y tutor del centro educativo) y los criterios de evaluación del programa. La presencia de los alumnos en la empresa no implica relación laboral alguna entre ésta y aquéllos.

Entre los efectos más destacados de este Módulo, junto al fundamental de suponer un medio insustituible de aprendizaje para los alumnos, merece la pena destacar, en primer lugar, la privilegiada facilitación de la inserción profesional que procura para los alumnos que realizan estas estancias en las empresas; en segundo lugar, el ser un referente cotidiano para la evaluación del sistema, pues nadie mejor que los propios trabajadores para juzgar y valorar la oportunidad y la utilidad de los aprendizajes que adquieren los alumnos en los centros educativos; por último, su contribución a la creación de esa cultura de colaboración entre la escuela y las empresas a la que se ha hecho referencia hace unos momentos.

II.6. Un sistema descentralizado: las competencias de las Comunidades Autónomas

Cualquier sistema de formación profesional debe ser, por definición, *descen-*

tralizado. En efecto, la exigencia de ajuste y correspondencia entre la demanda y la oferta de cualificaciones profesionales, la heterogénea geografía que presenta la distribución de los sectores productivos en cualquier país, la necesaria atención a la especificidad de los requerimientos de las diversas situaciones laborales (incluso dentro de un mismo sector productivo/familia profesional), la flexibilidad requerida en los programas formativos para que se conformen y se adapten al cada vez más rápido desarrollo tecnológico y a sus consecuencias asociadas a la cambiante configuración de las competencias profesionales... obligan a que cualquier sistema de formación profesional que aspire a ser eficaz tenga que ser inevitablemente flexible y, por tanto, descentralizado.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, la descentralización que caracteriza al sistema de FPR español no obedece únicamente a exigencias internas del sistema, sino que también y sobre todo responde al particular ordenamiento constitucional del Estado español. La descentralización no debe ser considerada como un rasgo específico del sistema de formación profesional, porque no es una característica exclusiva de éste (como sí lo son las analizadas en los apartados anteriores), sino que afecta al conjunto del sistema educativo.

En efecto, el Título IV de la Constitución española considera la organización del Estado español en Comunidades

Autónomas (CC AA), que pueden ejercer o, en su caso, comparten competencias con el Estado. Por lo que se refiere a las competencias educativas, la Constitución reserva al Estado las conocidas como competencias *básicas*, mientras que las CC AA asumen las competencias de la planificación y gestión del sistema en cada uno de sus territorios.

No cabe duda de que esta singular configuración política del Estado español en Comunidades Autónomas supone un antídoto valiosísimo para neutralizar las fuertes tendencias históricas de centralización que han caracterizado al sistema educativo español, inspirado en el modelo napoleónico, y ello redundará en un claro beneficio particular para el desarrollo del sistema de formación profesional. Aunque, efectivamente, ello también plantee nuevos riesgos, la descentralización autonómica favorece la flexibilidad del sistema, posibilita un mejor ajuste entre las ofertas y las demandas de cualificaciones profesionales en el ámbito regional (autonómico) y convierte al sistema en más ágil y más capaz de atender los cambios formativos que requerirá en el futuro la evolución de los escenarios productivos.

II.7. *Posteriores leyes educativas*

Como se ha anticipado más arriba, tras la ordenación general del sistema educativo establecida por la LOGSE han sido aprobadas otras dos leyes regula-

doras de dicho sistema, aunque ninguna de ellas ha introducido modificaciones sustantivas en el subsistema de FPR.

La primera de ellas, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), de 2002, modificó la denominación de los Programas de Garantía Social, que pasaron a denominarse *Programas de Iniciación Profesional* (art. 27). Las principales novedades que introdujo esta nueva denominación legal fueron la duración de los mismos (que quedó establecida en dos años), la posibilidad de acceder a ellos a partir de los 15 años (los Programas de Garantía Social sólo se podían cursar a partir de los 16 años), la obtención del título de Educación Secundaria Obligatoria tras su superación y la facilitación del acceso a los Ciclos de Grado Medio para quienes superaran los módulos profesionales de dichos Programas. Asimismo, la LOCE ofrecía en algunos supuestos la posibilidad del acceso directo de la FP de Grado Medio a la FP de Grado Superior. Sin embargo, la aplicación de la LOCE fue suspendida en el año 2004, apenas iniciado su desarrollo.

La segunda, la Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, actualmente en vigor, vuelve a modificar la denominación de los originales Programas de Garantía Social, que pasan a denominarse *Programas de Cualificación Profesional Inicial* (art. 30), abriendo la participación en su organización e impartición a diversas entidades (loca-

les, profesionales, empresariales, sindicales, organizaciones no gubernamentales...); y mantiene la posibilidad —apuntada en la LOCE— de organizar un curso «puente» que facilite el acceso de la FP de Grado Medio a la de Grado Superior.

Por lo demás, apenas existen otras modificaciones de relevancia respecto al sistema de FPR establecido por la LOGSE.

III. OPORTUNIDADES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FPR PARA PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL

Anteriormente se ha señalado que, aunque en principio la educación y la formación se consideran instrumentos fundamentales para procurar y promover la inclusión y la cohesión social, no siempre una actividad educativa o formativa, o algunos de los componentes de un sistema educativo/formativo, cumplen esta función instrumental. El sistema español de FPR no es una excepción a esta consideración: contiene elementos y componentes que procuran oportunidades reales para reforzar la cohesión social, pero también da lugar a procesos que pueden obstaculizarla.

Por lo que se refiere a las oportunidades para promover la cohesión social constitutivas del sistema español de FPR, deben destacarse las siguientes.

III.1. *Supresión de la «doble vía»*

Aunque los años de desarrollo del subsistema español de FPR establecido por la LOGSE la han relegado prácticamente al olvido, debe destacarse que la primera y fundamental aportación de dicho subsistema a la cohesión social consistió, en términos de evitación de la exclusión, en suprimir lo que se conocía como *doble vía* del anterior sistema educativo.

En efecto, el sistema educativo regulado por la LGE (de 1970) establecía una organización de las enseñanzas que diferenciaba claramente —tras un período de enseñanza común y obligatoria de ocho años (desde los seis hasta los catorce, la EGB)— dos vías de progreso educativo: la vía «ordinaria» (constituida por el Bachillerato y, en su caso, los posteriores estudios universitarios) y la «segunda vía» o vía de la formación profesional (constituida por un primer ciclo de dos años o Formación Profesional de Primer Grado, cuya superación permitía el acceso a un segundo ciclo de tres años o Formación Profesional de Segundo Grado).

Esta configuración estructural de los itinerarios formativos del sistema educativo produjo los siguientes efectos no deseados:

— de hecho, la segunda vía o vía de la formación profesional se convirtió en la receptora de aquellos alumnos que manifestaban mayores dificultades

des académicas y/o, sobre todo, de menores niveles socioeconómicos o pertenecientes a los colectivos más desfavorecidos (cuyas familias no siempre podían soportar la continuidad de su escolarización en las enseñanzas postobligatorias y precisaban su pronto ingreso en el mercado laboral con una mínima cualificación profesional); además, una interpretación flexible de la propia LGE permitió incorporar al sistema de formación profesional al alumnado que ni siquiera había obtenido el título de Graduado Escolar (que acreditaba la superación positiva de la etapa de ocho cursos de enseñanza obligatoria), convirtiendo a la FPR en una válvula de escape provisional para evitar el fenómeno del fracaso escolar;

— pero, al mismo tiempo, y aunque pueda resultar paradójico, el currículo de la segunda vía o vía de la formación profesional (reservada, como se acaba de indicar, para los alumnos con mayores dificultades) se configuró con un grado de complejidad formal superior al currículo del Bachillerato o vía ordinaria de las enseñanzas generales; en efecto, el alumno que ingresaba en la vía de la formación profesional tenía que superar unos planes de estudio que, además de enseñanzas «generales» (Matemáticas, Física, Literatura, Historia, etc.), incluían enseñanzas profesionales «básicas» y enseñanzas profesionales «específicas»;

— como consecuencia de esta singular articulación del sistema formativo,

los alumnos que manifestaban una progresión académica ordinaria y que, por tanto, se incorporaban a la primera vía, o vía del Bachillerato, no tenían la oportunidad de recibir formación profesional «básica», ya que ésta quedaba reservada para quienes habían realizado su opción —voluntaria u obligadamente— por la alternativa de la formación profesional;

- asimismo, y como otro efecto no deseado, la formación general propiamente dicha quedó configurada y ofertada a través de un doble rasero, esto es, oferta de primera y de segunda categoría; la calificación —sin duda, peyorativa— de «segunda vía» atribuida a la formación profesional no se predica de las propias enseñanzas profesionales (las cuales, al ser distintas, siempre se han de configurar como vías alternativas a las enseñanzas generales), sino que se predica de las enseñanzas generales; tratándose de las mismas enseñanzas generales, su articulación en dos vías sólo podía obedecer —como, de hecho, así ocurrió— a que existían dos ofertas diferentes en contenidos de formación, niveles de exigencia y cualificación formativa;
- por supuesto, esta doble configuración de la oferta, además de en la ordenación académica (diferentes contenidos y niveles de exigencia), tuvo también su traducción en los niveles

organizativos: diferentes centros, diferentes equipamientos didácticos y diferente profesorado para cada una de las dos vías;

- y cuando existen dos vías o procedimientos para impartir, en principio, una misma formación, acaba sucediendo que la formación adquirida no es la misma y que los dos procedimientos no conducen a los mismos resultados; de hecho, esto es lo que se produjo y así lo apreció la comunidad educativa y la sociedad en general: existía la vía «ordinaria», la de los alumnos que accedían al Bachillerato; y la vía «alternativa», la reservada a los alumnos menos capaces y los colectivos más desfavorecidos y de menores recursos económicos, la formación profesional; así, pues, la doble vía contribuyó al desprestigio, falta de nivel de exigencia y pobre consideración de la FPR.

El nuevo sistema de FPR regulado por la LOGSE —además de retrasar dos años, hasta los dieciséis, el momento de decisión de los jóvenes para acceder a una formación de carácter más profesionalizador⁶— eliminó el fenómeno de la doble vía, incluyendo una formación común para todos los alumnos, respectivamente, en la Educación Secundaria Obligatoria (cuya superación permite acceder al Bachillerato o a la FPR de Grado Medio) y en el Bachillerato (cuya

⁶ La educación obligatoria se extiende —en la LOGSE— hasta los dieciséis años, momento en el que el alumnado puede optar por el Bachillerato o la Formación Profesional de Grado Medio.

superación permite acceder a la Universidad o a la FPR de Grado Superior) y suprimiendo los dos procedimientos de su impartición: ahora todo el alumnado recibe esa formación con el mismo nivel de exigencia en los mismos centros, con el mismo profesorado y con el mismo contenido curricular. La nueva FPR ya no recibe alumnos próximos al fracaso escolar, como ocurría antes, sino a alumnos a los que se les supone, al menos, el mismo nivel de formación que se exige a quienes eligen, respectivamente, continuar sus estudios en el Bachillerato o en la Universidad.

III.2. *Prevención del fracaso escolar: los Programas de CPI*

Con independencia de su denominación (Programas de Garantía Social, Programas de Iniciación Profesional o Programas de Cualificación Profesional Inicial), este tipo de programas constituye uno de los instrumentos más valiosos de la lucha contra el *fracaso escolar*, fenómeno que las estadísticas más optimistas atribuyen a una cuarta parte de la población escolar⁷.

Resulta innecesario señalar que el fracaso escolar constituye una de las causas fundamentales de la exclusión social —en términos de pérdida de autoestima

y, por tanto, de identidad social y, sobre todo, por el hándicap que supone para la inserción laboral y profesional— y que es un fenómeno que sufren de forma abrumadoramente mayoritaria los sectores de menores recursos económicos y los sectores más débiles y desfavorecidos (inmigrantes, minorías étnicas, minusválidos...). Por ello, cualquier medida que tenga por objeto prevenirlo y/o eliminarlo es, por definición, una medida que contribuye a la cohesión social.

Los objetivos de los Programas de Cualificación Profesional Inicial⁸ son, básicamente, los siguientes:

- proporcionar competencias profesionales propias de una cualificación de nivel 1 de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales;
- proporcionar «formación en centros de trabajos» o prácticas laborales (reguladas, evaluables y tuteladas);
- facilitar el desarrollo de las competencias básicas de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y la oportunidad de proseguir estudios en las diferentes etapas del sistema educativo;
- prestar apoyo tutorial y orientación sociolaboral personalizados;
- facilitar experiencias positivas de aprendizaje, convivencia y trabajo;

⁷ Según la revista especializada *Magisterio*, en 1992 la media de *abandono escolar* en España era del 41% y fue descendiendo año tras año hasta situarse en el año 2000 en el 28,9%; sin embargo, a partir de ese año se ha producido un nuevo incremento del fracaso escolar hasta alcanzar el 31,2% en el año 2008.

⁸ Véase página web del Ministerio de Educación: <http://www.educacion.es>.

- desarrollar la capacidad de seguir aprendiendo;
- conectar las necesidades y finalidades del sistema educativo y del sistema productivo.

Los Programas de CPI se organizan en perfiles profesionales (asociados a los diferentes sectores productivos) y se estructuran en módulos de tres tipos: módulos específicos referidos a las unidades de competencia de las cualificaciones profesionales oficiales, módulos generales cuyo objetivo es ampliar las competencias básicas y módulos de carácter voluntario cuya finalidad es la obtención del título de Graduado en ESO.

Están dirigidos a alumnos y alumnas mayores de dieciséis años que no hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Por lo demás, y aquí es donde mejor se visualiza la función preventiva de la exclusión social o fracaso escolar que desempeñan este tipo de programas, los principales destinatarios de los mismos son:

- alumnado escolarizado en grave riesgo de abandono escolar y/o con historial de absentismo acreditado;
- alumnado desescolarizado debido al rechazo escolar, o debido a un abandono temprano de la escuela, pero que desea reincorporarse a la enseñanza reglada;

- alumnado de incorporación tardía al sistema educativo (en edades de escolarización postobligatoria) y con necesidad de acceder rápidamente al mercado de trabajo (generalmente, inmigrantes);
- jóvenes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad o a trastornos graves de conducta, con posibilidades de inserción laboral.

Cuando el alumno o la alumna haya superado los módulos de carácter obligatorio (módulos específicos y módulos de carácter general) de un programa de cualificación profesional inicial, recibirá una certificación académica que dará derecho, a quienes lo soliciten, a un certificado de profesionalidad emitido por la administración laboral. Quienes hayan superado los módulos de carácter voluntario, recibirán el título de Graduado en Educación Secundaria.

Existen ya numerosas investigaciones⁹ que, en su práctica totalidad, constatan —tanto desde el punto de vista de los docentes, como del propio alumnado— el indiscutible acierto y oportunidad de los Programas de Garantía Social (llamados hoy Programas de Cualificación Profesional Inicial), sin perjuicio de que, como cualquier otro programa, sean susceptibles de mejora, particularmente en lo relativo a los recursos disponibles y al tipo de cualificaciones asociadas a su oferta.

⁹ Véanse León (2000), Moliner y otros (2004), Martínez (1998), etc.

III.3. *Otros instrumentos de prevención del fracaso escolar*

Aunque no específicas del sistema de formación profesional propiamente dicho, sino que atraviesan a todas las etapas del sistema educativo, en particular a las iniciales, la LOGSE estableció la necesidad de implementar una serie de medidas —conocidas como *medidas de atención a la diversidad*— que incluyen, entre otras, la atención tutorial, actividades del departamento de orientación, la adaptación curricular, la diversificación curricular, el refuerzo de recursos humanos, etc., como apoyo al alumnado con dificultades para su consecución de los objetivos educativos.

El alumnado destinatario de estas medidas de apoyo incluye a las personas que tienen *necesidades educativas especiales*, entendiendo por tales a las personas con discapacidades o minusvalías físicas y/o trastornos de conducta. Así, pues, por definición, las medidas de atención a la diversidad constituyen un instrumento incuestionable para evitar la exclusión educativa y, por tanto, social del alumnado y para promover su cohesión social.

Y, si bien es lógicamente en las etapas de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria Obligatoria donde más énfasis se presta a este tipo de medidas, la Administración educativa ha promo-

vido criterios específicos para su aplicación en la Formación Profesional Reglada¹⁰, entre los que merece la pena destacar los siguientes:

- los centros de formación profesional desarrollarán los currículos establecidos por la Administración educativa correspondiente de acuerdo con las características y expectativas del alumnado, con especial atención a las necesidades de aquellas personas que presenten una discapacidad, y las posibilidades formativas del entorno, especialmente en el módulo profesional de formación en centros de trabajo;
- los procesos de evaluación se adecuarán a las adaptaciones metodológicas de las que haya podido ser objeto el alumnado con discapacidad y se garantizará su accesibilidad a las pruebas de evaluación;
- asimismo, estos centros se dotarán con medidas e instrumentos de apoyo y refuerzo para facilitar información, orientación y asesoramiento al alumnado.

En todo caso, el artículo 75 de la LOE cuyo título es *Integración social y laboral*, reza en su apartado 2 que «las administraciones educativas establecerán una reserva de plazas en las enseñanzas de formación profesional para el alumnado con discapacidad».

Además de las medidas de atención a la diversidad para el alumnado con necesi-

¹⁰ Véase «Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo» en la página web del MEC: www.mec.es

dades educativas especiales, el sistema educativo español promueve asimismo programas orientados a apoyar a las personas y/o colectivos que por razones étnico-culturales, lingüísticas y/o socio-económicas tienen también dificultades para conseguir los objetivos educativos. Son programas de «compensación de las desigualdades en educación» (como el Programa de Aulas Itinerantes en Circuitos, el Programa MUS-E para la educación en valores a través de las artes, el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa, el Programa de Lengua y Cultura Marroquí o el Programa Pueblo Gitano), que procuran la equidad en igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación; si bien debe señalarse que estos programas no tienen como destinatario únicamente al alumnado de formación profesional, sino a todo el alumnado de cualquier etapa del sistema educativo que responda a estas características.

III.4. Preparación para la inserción profesional

En términos positivos propiamente dichos, esto es, no tanto como prevención y lucha frente al fracaso escolar y frente a la exclusión y la discriminación, sino como instrumento que facilite la integración y la cohesión social, debe destacarse —como fundamental mecanismo del sistema de FPR— la preparación que éste proporciona a sus beneficiarios para su inserción laboral o profesional.

Dicho con otras palabras, la fundamental evaluación de la que puede ser objeto un sistema de formación profesional (en este caso, el sistema español de FPR) reside en el grado de eficacia que consigue en la inserción profesional de sus beneficiarios.

En efecto, el mecanismo que mayor cohesión social procura a los ciudadanos es, sin duda alguna, el empleo. Alcanzar un empleo que tenga una relativa correspondencia con las cualificaciones o competencias profesionales adquiridas dota al individuo de una identidad socioprofesional, le incluye en el tejido socioproductivo y, como consecuencia de ello, en las reglas del juego que lo caracterizan (contribuye con su fuerza profesional al desarrollo de dicho tejido, mientras que a cambio recibe una retribución que le asegura la independencia y la autonomía), le motiva para el desarrollo de una carrera profesional y, por tanto, para la mejora de su productividad y de su competitividad (y las del sistema productivo como conjunto), en fin, le convierte en miembro de un colectivo que le necesita y al que necesita y con el que inevitablemente establece lazos de cohesión social.

Y en su relación con el empleo reside el principal giro que ha dado el sistema español de FPR establecido en la LOGSE: ha dejado de mirarse a sí mismo —y de estar subordinado a la dinámica exclusivamente escolar y académica que le había caracterizado hasta entonces— para volverse hacia el sistema productivo, a

fin de configurar sus enseñanzas en función de las demandas de competencias y cualificaciones requeridas por los diferentes sectores productivos, esto es, en función de las demandas reales existentes en el mercado laboral.

En efecto, al ser ya una formación de carácter postobligatorio, cuyo acceso está reservado únicamente para el alumnado que ha superado las enseñanzas generales y básicas de carácter obligatorio, la FPR tiene como propósito prioritario preparar a sus beneficiarios para su efectiva inserción laboral o profesional. Sin duda, también coexisten en el sistema algunos objetivos específicamente relacionados con propósitos generales de la política educativa (por ejemplo, la formación relativa a los idiomas, a las tecnologías de la información y comunicación, o al desarrollo de las competencias básicas establecidas en las recomendaciones de la Comisión Europea); pero los propósitos indiscutiblemente nucleares son los relacionados con la preparación e inserción profesional de los jóvenes que cursan la FPR.

Esa mirada al sistema productivo queda ilustrada, en el diseño y concepción del nuevo sistema de FPR, por el establecimiento de nuevas enseñanzas inspiradas por —que tienen como referente— las cualificaciones profesionales (el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales); por la implicación de los agentes sociales en la definición y el establecimiento de la nueva oferta forma-

tiva; por la participación de estos últimos en la planificación de la oferta formativa, de modo que ésta no dependa únicamente de la lógica escolar (las necesidades de escolarización y/o el coste de los equipamientos didácticos), sino de las demandas reales de los sectores productivos; y por la concertación entre escuela y empresa, que se articula principalmente a través de las prácticas formativas en las empresas o «formación en centros de trabajo», de carácter obligatorio en la FPR, así como a través de otro tipo de acuerdos que benefician mutuamente a los centros formativos y a las empresas.

Todas estas nuevas señas de identidad del sistema español de FPR han sido decisivas para convertirlo —a través de la preparación profesional que proporciona y la inserción laboral que procura— en un eficaz mecanismo de cohesión social.

En efecto, junto a las características de su diseño y concepción, que apuntan claramente al objetivo prioritario de procurar una satisfactoria preparación profesional de sus beneficiarios, los resultados efectivos del nuevo sistema español de FPR —en términos de inserción laboral— corroboran el cumplimiento eficaz de esta función.

Los estudios realizados en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas (responsables de la gestión de la FPR) y en el ámbito de todo el país demuestran las altas tasas de inserción la-

boral del alumnado procedente de la FPR. Por ejemplo, con motivo de la inauguración del presente curso escolar 2009-2010, los responsables educativos de numerosas Comunidades Autónomas han informado a través de los medios de comunicación sobre las tasas de inserción profesional del alumnado que ha finalizado estudios de FPR: en todos los casos dichas tasas se sitúan —como media— en una horquilla que va del 70% al 90%, según que el alumnado haya cursado el Grado Medio o el Grado Superior y según el tipo de titulación (o familia profesional) a la que corresponden los estudios, alcanzándose en algunas titulaciones tasas de prácticamente el 100% de inserción profesional.

Pero, sin duda alguna, el estudio más completo y más fiable que se ha realizado en España sobre la inserción profesional de los egresados de la FPR ha sido el llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y los Ministerios de Educación y de Trabajo: la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL, 2005).

De acuerdo con los resultados de dicha encuesta (véase cuadro 1), el porcentaje de inserción laboral del alumnado que ha realizado FPR de Grado Medio y de Grado Superior, entre los que buscan empleo (esto es, excluidos los que no lo buscan o siguen estudiando en el sistema educativo), es el siguiente:

CUADRO 1. *Situación desde la perspectiva de la actividad laboral del alumnado que finalizó Ciclos Formativos en el curso 2000-2001*

	Graduados en C. F. de Grado Medio			Graduados en C. F. de Grado Superior		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
SEIS MESES DESPUÉS DE INICIAR EL PERÍODO 2001-2005						
Total personas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabaja	67,4	72,1	62,3	58,7	63,5	54,6
Busca empleo	13,6	10,0	17,6	13,0	10,4	15,2
No trabaja, no busca empleo y no estudia dentro del sistema educativo	7,4	7,0	7,9	5	4,4	5,5
Estudia sistema educativo (solamente)	11,5	11,0	12,2	23,3	21,7	24,6
AL FINALIZAR EL PERÍODO 2001-2005						
Total personas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabaja	82,3	84,8	79,6	75,8	76,5	75,1
Busca empleo	9,1	6,5	12,0	8,7	7,2	10,0
No trabaja, no busca empleo y no estudia dentro del sistema educativo	3,1	3	3,2	3,1	2,5	3,5
Estudia sistema educativo (solamente)	5,4	5,7	5,2	12,4	13,8	11,3

Fuente: Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL), INE/MEC/MTAS.

- seis meses después de la finalización de los estudios:
 - Grado Medio: 83,2%
 - Grado Superior: 81,8%
- cinco años después de la finalización de los estudios:
 - Grado Medio: 90%
 - Grado Superior: 89,7%

No obstante estos datos, teniendo en cuenta que los porcentajes de alumnos que siguen estudiando en el sistema educativo —y que, por tanto, eventualmente tendrán más probabilidades de conseguir un empleo posteriormente, debido a la mejora de su cualificación— es más del doble en el caso de la FPR de grado superior que en el de la FPR de grado medio, la tasa real de inserción laboral es algo mayor en la FPR de grado superior.

En definitiva, estos datos permiten concluir que, en términos de inserción laboral o profesional, el sistema actual de FPR es un potente instrumento para la cohesión social.

III.5. *Establecimiento de conexiones entre la FPR y otras etapas del sistema educativo*

Por lo demás, la exclusión social suele ser característica de sistemas (sean éstos sociales, culturales, educativos...) endogámicos y cerrados en sí mismos, que no facilitan la apertura y la interac-

ción con el exterior, con lo que es distinto o diverso. Por el contrario, las relaciones con los otros, con los distintos y diversos, con el exterior al propio contexto sociocultural, favorece y refuerza los vínculos de cohesión social. Esto, que resulta obvio en los sistemas socioculturales, también puede predicarse de los sistemas educativos.

En efecto, el sistema español de FPR anterior a la LOGSE era un sistema relativamente cerrado respecto del resto de etapas y/o itinerarios educativos: únicamente, para aquellos que superaran algunas titulaciones de la Formación Profesional de Segundo Grado (la conocida como FP II) se abría la posibilidad de acceder a determinados estudios universitarios del nivel de Diplomatura o Ingeniería Técnica.

En cambio, el actual sistema de FPR mantiene suficientes conexiones o pasarelas con el resto de las etapas o programas del sistema educativo:

- ordinariamente, se accede a la FPR desde la ESO (en el caso de la de Grado Medio) o desde el Bachillerato (en el caso de la de Grado Superior);
- por supuesto, desde la FPR de Grado Medio se puede acceder al Bachillerato y desde este último, aunque no se haya finalizado, se puede acceder a la FPR de Grado Medio;
- desde los Programas de Cualificación Profesional Inicial se puede acceder a la FPR de Grado Medio y/o se puede obtener el título de ESO;

- desde la FPR de Grado Medio también se puede acceder, excepcionalmente, mediante una prueba y si se han cumplido diecinueve años, a la FPR de Grado Superior, aun sin el título de Bachillerato;
- en fin, se puede acceder desde la FPR de Grado Superior a estudios universitarios que mantengan una cierta correspondencia con la titulación cursada; e, incluso, se empieza a observar un fenómeno insólito: alumnado con estudios universitarios (finalizados o no) que acceden a la FPR de Grado Superior.

En definitiva, el actual sistema de FPR dispone de suficiente permeabilidad con el resto de etapas y/o programas del sistema educativo, de forma que permite reinserciones dentro y fuera de él mismo, evitando con ello convertirse para el alumno en la última oportunidad o callejón sin salida al que se ve condenado. En cuanto tal, dicho sistema sortea las consecuencias *excluyentes* que caracterizan a los sistemas cerrados, haciendo posible, por el contrario, la rectificación de elecciones erróneas, lo cual favorece el ajuste incluyente entre los intereses del individuo y las alternativas ofertadas por el sistema.

III.6. *Prestigio de la FPR de Grado Superior*

Finalmente, resulta obligado aludir —como componente que contribuye a reforzar la función del sistema de FPR

como mecanismo de inclusión y cohesión social— al significado de lo que también se denomina enseñanza superior no universitaria, la FPR de Grado Superior.

La fuerza de la FPR como mecanismo de cohesión social es directamente proporcional al prestigio social y educativo que posea. La supresión de la «doble vía» ha contribuido mucho a mejorar dicho prestigio o, mejor, a eliminar las condiciones que motivaban su desprestigio. El establecimiento de una nueva modalidad (la FPR de Grado Superior), que ha ocupado el espacio hasta entonces vacío de la enseñanza superior no universitaria, está también contribuyendo decisivamente al desarrollo de ese necesario prestigio social y educativo que requiere la FPR.

Concebida con la misma estructura que la FPR de Grado Medio (esto es, formación basada en competencias profesionales requeridas por los sectores productivos y en el mercado laboral, con una duración que oscila entre los 15 y los 24 meses y con un período obligatorio de formación en centros de trabajo), planteada como alternativa a la tradicional enseñanza superior (es decir, la formación universitaria), aunque mucho más ágil y de menor duración que ésta, y acreditada en estos momentos como la oferta formativa que mayores tasas de inserción laboral consigue, la nueva FPR de Grado Superior constituye realmente el buque insignia del nuevo sistema español de FPR.

Dos indicadores corroboran el prestigio de esta nueva modalidad de FPR: por un

lado, y como se ha señalado hace un momento, empieza a no ser infrecuente el hecho de que alumnos universitarios, tras finalizar sus estudios o decidiendo abandonarlos, se matriculan en ciclos formativos de Grado Superior; por otro lado, como ocurre en el caso de las enseñanzas universitarias más demandadas o solicitadas, en algunas titulaciones de FPR de Grado Superior la demanda de plazas es muy superior a la oferta.

Este prestigio y reconocimiento social de la FPR está contribuyendo de modo decisivo a eliminar la tradicional percepción de estas enseñanzas como alternativa educativa de segunda categoría y, como consecuencia de ello, a reforzar la identidad y la cohesión social de quienes las cursan.

IV. LIMITACIONES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FPR QUE OBSTACULIZAN LA COHESIÓN SOCIAL

IV.1. *Insuficiente reconocimiento social de la FPR*

A pesar de la supresión de la *doble vía* (la FPR como alternativa a la vía ordinaria de progresión educativa) y a pesar

del creciente prestigio de la FPR de Grado Superior, todavía subsiste, en términos de percepción social y de cultura educativa, una falta de reconocimiento social acerca de la validez, dignidad y eficacia de la formación profesional ¹¹.

Ciertamente, existe un aparente reconocimiento formal acerca de su importancia estratégica (es difícil encontrar voces que no reconozcan la importancia de la formación profesional para el país), pero el reconocimiento efectivo por parte de las familias para que induzcan y orienten a sus hijos a cursar la FPR está todavía muy lejos de haberse alcanzado (tras declarar enfáticamente que la FP tiene un interés y una importancia decisivos, la gran mayoría de las familias aspira a que su hijos no cursen estudios de FP, sino que realicen estudios universitarios).

Aunque ciertamente se puede ya apreciar una cierta tendencia hacia su retroceso y definitiva eliminación, subsiste todavía, en gran parte de la población, la creencia de que los estudiantes de FPR no son estudiantes de primera categoría. Ello, sin duda, puede afectar a la autoestima de los individuos que cursan estas enseñanzas y a la confianza en su propia identidad y, también, puede afectar a la equidad en las oportunidades de su inserción profesional.

¹¹ «La Formación Profesional es el centro, el corazón de lo que sería un debate sobre educación. Hay que hacer una FP más vinculada al sistema, que no se entienda como un lugar para quienes no tienen otras capacidades o carecen de recursos económicos. Esto no es así en ningún país serio. En España va mucha menos gente a la FP de lo que sería razonable», Declaraciones de Ángel Gabilondo, Ministro de Educación de España, al diario *ABC*, octubre de 2009.

Probablemente, éste sigue siendo el principal obstáculo que arrastra la FPR para el desempeño de su función como mecanismo de cohesión social.

En el caso español existen al menos dos factores históricos de peso que dan cuenta de este todavía insuficiente reconocimiento efectivo de las enseñanzas profesionales. En primer lugar, como se ha argumentado más arriba, durante muchos años el sistema español de FPR respondía a un modelo y a un diseño según el cual estas enseñanzas constituían objetivamente la «segunda vía» o la vía destinada para el alumnado con mayores dificultades de aprendizaje, con riesgo de fracaso escolar o procedente del mismo. Dichas inercias históricas sólo podrán superarse con más historia, es decir, cuando exista un conjunto crítico de hechos o evidencias históricas que demuestren efectivamente que la FPR ya no constituye una segunda vía; y ello requiere tiempo.

En segundo lugar, la percepción mitificada con la que en este país se han venido considerando —y todavía se consideran— los estudios superiores universitarios. Esta percepción tuvo, sin duda, un fundamento objetivo en el pasado, gracias a lo que se conoce en la jerga educativo-laboral como la «titulitis» (el título educativo como requisito prioritario para acceder a determinados empleos y/o profesiones), cuando disponer de un título universitario constituía en la práctica una garantía para poder encontrar sin grandes problemas un trabajo.

Hoy día, sin embargo, las nuevas relaciones entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, configuradas a partir de la conjugación de numerosos factores (globalización, crisis económicas, nuevos yacimientos de empleo, mayores y más generalizados niveles de formación, distintos requerimientos en los empleos, etc.) están modificando sustantivamente las tradicionales relaciones entre formación y empleo. Ciertamente, determinadas titulaciones universitarias siguen estando asociadas a menores tasas de desempleo y a puestos de trabajo de mayores niveles adquisitivos. Sin embargo, ello ya ha dejado de constituir un denominador común en todas las titulaciones universitarias; mientras que, por su parte, determinadas titulaciones de FPR están empezando a acreditar también tasas muy bajas de desempleo y, particularmente en el caso de titulaciones de FPR de grado superior, empiezan también a ser competitivas, en términos de ingresos que procuran, con las titulaciones universitarias. Por tanto, nuevamente es también aquí la historia —las nuevas evidencias históricas— quien permitirá matizar con el tiempo la actualmente distorsionada percepción de los estudios universitarios.

IV.2. Desajustes entre la demanda de cualificaciones y la oferta formativa

La planificación de la oferta formativa constituye, por definición, una oportuni-

dad o un obstáculo estratégico para la cohesión social. En efecto, como más arriba se ha señalado, el grado de ajuste y adecuación entre la demanda de cualificaciones del entorno territorial y la oferta de formación asociada a ellas forma parte de los indicadores indiscutibles de la calidad de cualquier sistema de FP.

A este respecto, la LOGSE requirió legalmente que en la configuración de dicho ajuste participaran los agentes sociales, creándose órganos específicos para hacer efectiva tal adecuación entre demanda de cualificaciones y oferta formativa. Los resultados del rediseño del mapa de oferta realizado en aplicación de la LOGSE fueron heterogéneos, aunque con carácter general puede afirmarse que no fueron todo lo satisfactorios que se esperaba de ellos.

En efecto, no obstante el propósito legal de redefinir dinámicamente el mapa de la oferta formativa para que se conjuguen en su diseño las necesidades de escolarización de la población juvenil que quiere cursar formación profesional y las demandas de cualificaciones (que sufren variaciones a lo largo del tiempo) en cada territorio específico, la planificación de la oferta de FPR sigue realizándose, por lo general, atendiendo de modo preferente a la lógica escolar.

Ciertamente, los aparatos de los sistemas educativos suelen ser lentos y pesados, de forma que las inercias que generan resultan difíciles de modificar en

el corto plazo; y cuando, como es el caso, la configuración de cualquier mapa concreto de oferta formativa implica dotaciones de recursos humanos y materiales muy costosos, que no siempre son fácilmente reconvertibles hacia nuevas o distintas ofertas formativas, pueden entenderse las dificultades y resistencias que tiene el sistema de FPR para actualizar su mapa de oferta de acuerdo con las necesidades de cualificación de su entorno.

Y, sin embargo, que este objetivo sea difícil de conseguir no debería suponer su abandono. Atender únicamente a la lógica escolar —que subordina la planificación de la oferta formativa a las necesidades de escolarización y a los recursos humanos y materiales disponibles— produce, como efecto no deseado, una saturación de la oferta en el caso de determinadas titulaciones y un déficit en el caso de otras. Esto último constituye un hándicap para el desarrollo económico-productivo del territorio, mientras que lo primero constituye un obstáculo para la inserción en el empleo y, por tanto, para la cohesión social de los individuos que sufren el desajuste entre la oferta y la demanda de las cualificaciones profesionales que han adquirido a través de la FPR.

La falta de adaptación entre la demanda y la oferta de la FPR se pone de manifiesto especialmente en determinadas profesiones para las que, siendo requeridas en el mercado laboral, no existe suficiente oferta formativa; o bien, cuan-

do existe, tiene escasa demanda de alumnado. Estas *profesiones*, conocidas como *no vocacionales* (como, por ejemplo, edificación y obra civil, fabricación mecánica, construcciones metálicas...), se corresponden con empleos cuyo ejercicio profesional se realiza con frecuencia en condiciones más duras que en el resto de las profesiones y, en menor medida, con profesiones (de «mono azul») cuya imagen social no suele ser, por lo general, atractiva. Ello pone de relieve la enorme paradoja de la existencia de «empleos no ocupados» por falta de recursos humanos cualificados, junto a la existencia del «desempleo» por saturación de recursos humanos cualificados.

Los datos que figuran en el cuadro 2 de la página siguiente¹² ponen de relieve que hay una pequeña diferencia, a favor del género masculino, de estudiantes que cursan la FPR de Grado Medio, mientras que en el caso de la FPR de Grado Superior dicha diferencia, aun más leve, se produce a favor del género femenino.

Sin embargo, las diferencias son muy notables en algunas familias profesionales. Por ejemplo, destacan a favor de la matrícula femenina las familias profesionales de Administración, Imagen Personal, Sanidad, Servicios Socioculturales a la Comunidad y Textil, Confec-

ción y Piel. Por su parte, destacan a favor de la matrícula masculina las familias profesionales Electricidad y Electrónica, Fabricación Mecánica, Informática, Mantenimiento y Servicios a la Producción y Mantenimiento de Vehículos (aparte de otras familias menos significativas por número de matrícula, como Edificación y Obra Civil, Madera y Mueble, Actividades Agrarias o Actividades Marítimo-Pesqueras).

IV.3. Insuficiente cobertura de los Programas de CPI

A lo largo de todo este capítulo se ha venido manteniendo la tesis de que la mejor contribución del sistema de FPR a la cohesión social de sus beneficiarios consiste en que dicho sistema se constituya en una alternativa educativa o formativa de prestigio, sólida, solvente, con señas de identidad propias y que prepare o facilite eficazmente la inserción profesional de quienes la cursan. De esta forma, el alumnado de FPR podrá acceder a su propia identidad socioprofesional, no se considerará un ciudadano con formación de segunda categoría y podrá incorporarse al tejido social y productivo desarrollando su propia carrera profesional.

También más arriba se señaló que una de las condiciones imprescindibles para

¹² Aunque se ha producido un incremento del 5% entre el alumnado del curso académico al que corresponde el cuadro 2 (2006-2007) y el alumnado del pasado curso (2008-2009), la distribución del alumnado por género apenas se ha visto afectada.

CUADRO 2. Alumnos matriculados en 2006-2007

	Grado Medio			Grado Superior		
	Total	% Hombres	% Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres
TOTAL	232.653	53,5	46,5	212.802	49,3	50,7
Actividades Agrarias	4.351	83,6	16,4	3.527	76,8	23,2
Actividades Físicas y Deportivas	3.819	66,7	33,3	7.570	68,3	31,7
Actividades Marítimo-Pesqueras	1.157	92,0	8,0	1.127	86,0	14,0
Administración	46.894	24,3	75,7	38.584	27,0	73,0
Artes Gráficas	2.529	61,8	38,2	1.591	54,3	45,7
Comercio y Marketing	11.181	29,4	70,6	11.078	44,2	55,8
Comunicación, Imagen y Sonido	2.450	50,4	49,6	8.767	62,9	37,1
Edificación y Obra Civil	750	93,9	8,1	10386	68,5	31,5
Electricidad y Electrónica	29.929	97,7	2,3	19.408	93,7	6,3
Fabricación Mecánica	10.303	97,2	2,8	5.638	90,6	9,4
Hostelería y Turismo	12.011	55,6	44,4	10.689	31,4	68,6
Imagen Personal	16.618	2,9	97,1	4201	3,1	96,9
Industrias Alimentarias	1.151	53,3	46,7	801	47,2	52,8
Informática	15.772	85,6	14,4	23.085	81,0	19,0
Madera y Mueble	2.814	94,5	5,5	461	88,9	11,1
Mantenim. y Servicios a la Producción	10.030	98,1	1,9	7.819	79,7	20,3
Mantenim. de Vehículos Autopropulsados	21.916	98,5	1,5	5.794	97,9	2,1
Química	2.437	37,0	63,0	4.802	43,6	56,4
Sanidad	31.345	9,8	90,2	24.129	20,5	79,5
Servicios Socioculturales y a la Comunidad	4.784	8,5	91,5	22.774	8,6	91,4
Textil, Confección y Piel	324	5,2	94,8	507	16,6	83,4
Vidrio y Cerámica	88	47,7	52,3	64	62,5	37,5

Fuente: Ministerio de Educación (www.mec.es).

lograr este objetivo consistía en eliminar la «doble vía» (o dos alternativas formativas), evitando, entre otras medidas, que el sistema de FPR se viera lastrado por la obligación de incorporar a su oferta formativa al alumnado en riesgo de fracaso escolar, es decir, al alumnado que no acredita los requisitos formativos básicos para cursar con eficacia y rendimiento las enseñanzas de la FPR.

Los llamados originalmente Programas de Garantía Social, hoy día Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), son un instrumento adecuado para atender a ambas funciones: en primer lugar, para prevenir el fracaso escolar y ofrecer una salida formativa al alumnado que sufre dicho riesgo; y, en segundo lugar, para evitar que las enseñanzas de FPR se vean contaminadas por un alumnado que no es capaz de se-

guir los procesos de enseñanza y aprendizaje previstos para dichas enseñanzas y cuya atención resta calidad a las mismas. Ambas funciones contribuyen, respectivamente, a procurar y reforzar la cohesión social de sus beneficiarios, sean éstos alumnos de PCPI, sean éstos alumnos de FPR.

Sin perjuicio de que, como cualquier otro tipo de programas, los PCPI son perfectibles y mejorables, su aceptación generalizada por parte del propio alumnado, de los docentes, de las familias y de los agentes sociales confirma la oportunidad de su implantación y generalización. Y, en tanto en cuanto no se ataje y reduzca el grave problema del fracaso escolar, parece lógico que exista una oferta suficiente de plazas para el colectivo que padece este problema.

El alumnado matriculado durante los últimos cinco años en Programas de Cualificación Profesional Inicial (o Programas de Garantía Social)¹³ ha sido el siguiente:

Curso 2004-2005	46.051 alumnos
Curso 2005-2006	44.927 alumnos
Curso 2006-2007	45.924 alumnos
Curso 2007-2008	46.973 alumnos
Curso 2008-2009	53.729 alumnos

Sin embargo, resulta evidente que esta oferta es todavía muy insuficiente. Teniendo en cuenta que las estimaciones sobre porcentaje de alumnos que sufren fracaso escolar se sitúa entre el 25% y

algo más del 30% y que las cohortes anuales de alumnado son algo inferiores al medio millón de alumnos, habría que disponer de una oferta de plazas en este tipo de programas algo superior a las 100.000, cifra que supone prácticamente el doble de la actual oferta.

IV.4. *Riesgo del restablecimiento de la doble vía*

Aunque todavía no se haya producido ni tenga por qué producirse, resulta necesario aludir a un potencial riesgo grave que se cierne sobre la FPR: el restablecimiento de la *doble vía*, esto es, el volver a reordenar la FPR como vía de progresión educativa *alternativa* a la vía general (constituída esta última por la ESO, el Bachillerato y los estudios universitarios).

En efecto, la LOGSE procuró evitar el establecimiento de la doble vía eliminando las condiciones que la hicieron posible; concretamente, requiriendo que el acceso a la nueva FPR se realizara acreditando el nivel de exigencia formativa y de preparación básica suficientes para cursarla (esto es, acreditando, respectivamente, el título de ESO o el título de Bachillerato). La LOGSE, pues, no contempló atajos, pasarelas o puentes para sortear la exigencia de la formación requerida; únicamente, en el caso de la población adulta, se consideraba la posibilidad de acceder directamente al título de ESO mediante una prueba específica.

¹³ Fuente: estadísticas del Ministerio de Educación (www.mec.es).

Sin embargo, tanto en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002), ya derogada, como en la vigente Ley Orgánica de Educación (2006), se apuntan medidas que, con el sano propósito de recuperar para el sistema educativo al alumnado con riesgo de fracaso escolar, facilitando su acceso al título de ESO, pueden acabar debilitando el nivel de exigencia formativa requerido para cursar la FPR y convirtiendo nuevamente a esta última en la segunda vía o vía alternativa a la vía general. Si a ello se añade el establecimiento de puentes o pasarelas para acceder directamente desde la FPR de grado medio a la FPR de grado superior, entonces quedará definitivamente consolidada la recuperación de la *doble vía* que la LOGSE consiguió eliminar.

Estas hipotéticas previsiones se convirtieron, en el caso de la LOCE, en normas reales, aunque afortunadamente nunca llegaron a entrar en vigor. En efecto, el artículo 27.5 de la LOCE establecía, claramente, que «la superación de un programa de iniciación profesional dará derecho a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria». Posteriormente, el artículo 38.3.a) abría la puerta de la FPR de Grado Medio al alumnado que hubiera aprobado únicamente los módulos profesionales de un programa de iniciación profesional. Por lo demás, el artículo 38.4 autorizaba expresamente el tránsito directo de la FPR de Grado Medio a la de Grado Superior, con la sola ambigua exigencia de «acreditar únicamente la

madurez en relación con los objetivos del Bachillerato». Finalmente, debe también señalarse que el artículo 26 de la LOCE introdujo los *itinerarios*, que debían elegirse a partir del tercer curso de la ESO, es decir, a partir de los 14 años. Uno de esos itinerarios —junto al científico y el humanístico— era, obviamente, el itinerario *tecnológico*, esto es, el previsto para el alumnado que fuera a cursar la Formación Profesional.

La consideración conjunta de todas estas modificaciones de la LOCE, respecto del modelo establecido por la LOGSE, permite visualizar la previsible nueva arquitectura del sistema educativo, según la cual a partir de los 14 años las enseñanzas profesionales se configuran como una vía independiente, alternativa y devaluada respecto de la vía general.

Si esta norma legal hubiera entrado en vigor, posiblemente se hubiera producido algo no muy diferente a lo que sucedía con el acceso de alumnado sin el título de Graduado Escolar a la antigua FPI; en otras palabras, que la FPR hubiera vuelto a ser receptora del fracaso escolar y de sus graves consecuencias en el nivel de exigencia formativa y de preparación básica de los alumnos que la cursan. Al otorgar el mismo título de Graduado Escolar al alumnado que cursa Programas de Iniciación Profesional, es decir, a un alumnado que recibe una formación distinta —obviamente, de menor nivel— a la establecida en la ESO y que en número no despreciable desbarcaría en la FP de Grado Medio, la

LOCE estaba restableciendo las condiciones que dieron lugar a la *doble vía*.

La vuelta a la *doble vía* supondría volver a apuntalar una de las causas fundamentales del desprestigio de la antigua FP: la concepción de la FPR como vía alternativa, a la que se le encomienda —junto a su función profesionalizadora— la misión de recuperar el déficit educativo de los alumnos que acceden a ella. Como se evidenció con la FPI, esta doble función de la FP conduce a su desprestigio social, a la pérdida de agilidad del subsistema de FPR y a una menor cualificación de los profesionales egresados.

Asimismo, conviene señalar también que la gravedad de estas modificaciones en la ordenación del sistema de FPR se manifiesta también en el cuestionamiento —que suponen— de uno de los principios básicos de la nueva formación profesional promovida por la LOGSE, según el cual para cursar la formación profesional específica es necesario haber adquirido previamente la formación básica y la formación profesional de base requeridas (como exige una profesionalidad que de forma creciente se basa en la aplicación directa del conocimiento científico-tecnológico a la producción).

Todo ello acabaría repercutiendo, también de modo negativo, en los Ciclos de Grado Superior, que, al estar situados al final de la *doble vía*, sufrirían el efecto acumulativo de los efectos producidos

por estas modificaciones legales, perdiendo —como formación superior no universitaria— el prestigio que están consiguiendo entre las empresas y la sociedad.

La actual ley en vigor, la Ley Orgánica de Educación (LOE), suaviza un tanto la contrarreforma prevista en la LOCE, pero sigue manteniendo previsiones normativas que podrían también conducir al restablecimiento de la *doble vía*, si bien ello depende del modo en el que se produzca el desarrollo de las mismas.

En efecto, por una parte, ciertamente, la LOE suprime los *itinerarios*, volviendo a situar al final de la ESO, a los 16 años, el momento en el que los jóvenes han de decidir sobre si continuar la vía académica del Bachillerato o procurar la adquisición —a través de la FPR— de cualificaciones profesionales que les permitan acceder al mercado laboral. Asimismo, la LOE enmienda la equivalencia —establecida en la LOCE— entre superación de un programa de iniciación profesional y obtención del título de ESO.

Sin embargo, por otra parte, la LOE sigue dejando abierta la posibilidad de obtener el título de ESO desde un Programa de Cualificación Profesional Inicial, tras haber cursado unos «módulos de carácter voluntario»; y sigue manteniendo numerosos puentes y/o pasarelas para acceder directamente a la FPR de Grado Medio y/o de grado superior, concretamente a través una «prueba»,

cuyos contenidos vuelven a ser definidos de forma ambigua (deberán acreditarse los conocimientos, las habilidades y la madurez suficiente en relación con las enseñanzas de que se trate)¹⁴.

Habrà, por tanto, que esperar al desarrollo de todas estas previsiones legales antes de emitir una valoración definitiva sobre las mismas y, sobre todo, sobre sus efectos colaterales en el subsistema de FPR.

IV.5. *Insuficiente integración de los subsistemas de formación profesional: escaso desarrollo de la cultura del aprendizaje permanente*

Aunque la integración de los subsistemas de FP no constituye —en sí misma— ni un objetivo ni un fin, sí es un proceso que favorece y refuerza al conjunto del sistema de FP como mecanismo de cohesión social.

En efecto, la integración de los subsistemas de FP (el de FPR y el de Formación para el Empleo) se refiere fundamentalmente a la *integración funcional* de la oferta formativa de los subsistemas, aunque también alude a la integración —en la definición o establecimiento— de las cualificaciones profesionales, a la integración de los procedimientos de acreditación de la competencia profesional y a la integración de los sistemas

y procedimientos de información y orientación profesional, pudiendo también beneficiarse de este proceso la formación integrada del profesorado de ambos subsistemas, el desarrollo conjunto de proyectos de investigación sobre la didáctica de la formación profesional, el intercambio de experiencias formativas, etcétera.

Su principal acepción es la de coordinar y articular los planes de los subsistemas formativos, con el propósito de optimizar los recursos existentes, esto es, de mejorar la eficacia y aprovechar al máximo el rendimiento de los subsistemas formativos.

En definitiva, su objetivo básico es mejorar la calidad del conjunto del sistema de cualificaciones y formación profesional y, en particular, de los subsistemas formativos que lo componen. Como resultado de la integración, el principal enriquecimiento del subsistema de Formación para el Empleo resultará de las posibilidades de ampliar su cobertura, gracias a la adicional aportación de recursos humanos y materiales procedentes del subsistema de FPR, así como de su contacto con la experiencia y buenas prácticas —características de los sistemas educativos— en procesos de enseñanza y aprendizaje. Por su parte, el principal enriquecimiento del subsistema de FPR resultará de su mayor conexión y relación —característica de los sistemas de formación de la población

¹⁴ Véase artículo 41.3 de la LOE.

activa— con el mundo empresarial y productivo.

La mejora de la calidad del conjunto del sistema de FP reforzará, por definición, su función como mecanismo de cohesión social: permitirá a sus beneficiarios (tanto la población escolar, como la población activa) disponer de un sólido marco de referencia a través del cual podrán construir su identidad socioprofesional, mejorar sus capacidades profesionales en orden al desarrollo de su carrera profesional y, en último término, incorporarse a la cultura del *aprendizaje permanente*.

Y, sin embargo, aun siendo un proceso cuyos beneficios nadie se atreve a discutir y que con frecuencia figura como propósito en numerosos documentos oficiales, su desarrollo se encuentra relativamente bloqueado.

Ciertamente, se han producido algunos avances: existe ya un Catálogo de Cualificaciones Profesionales que funciona como marco de referencia común para la elaboración de las ofertas formativas de ambos subsistemas de FP y, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1558/2005, se han creado algunos Centros Integrados de formación profesional (centros que imparten ofertas formativas que conducen a Títulos de Formación Profesional y a Certificados de Profesionalidad, cuya gestión corresponde, respectivamente, a las administraciones educativas y a las administraciones laborales). Recientemente, mediante el Real

Decreto 1224/2009, de 17 de julio, han sido establecidos el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y/o a través de vías no formales de formación, aunque está por ver si su aplicación y desarrollo se realizarán desde una perspectiva *integrada*.

No obstante dichos avances, el recorrido realizado por el proceso de integración de los subsistemas de FP sigue siendo claramente insuficiente. Todavía no ha sido elaborada ni/o desarrollada una oferta formativa asociada a las unidades de competencia, que se adapte realmente a las disponibilidades reales de formación de la población activa; apenas se utiliza el potencial formativo procedente de los recursos del subsistema de FPR para atender las necesidades formativas de la población activa; los sistemas de información y orientación profesional de ambos subsistemas siguen funcionando de forma autónoma y paralela; apenas existen programas integrados de formación del profesorado o proyectos de I+D+i en didáctica de la formación profesional; y, en fin, como acaba de señalarse, no queda muy claro si el procedimiento regulado para la evaluación y la acreditación de la competencia profesional adquirida mediante la experiencia laboral y/o vías no formales de formación se aplicará como un instrumento de integración o dará lugar a dos procedimientos paralelos gestionados por ambas administraciones (la educativa y la laboral).

Obviamente, la responsabilidad en este insuficiente desarrollo de la integración de los subsistemas de FP no es imputable exclusivamente al subsistema de FPR, ya que al subsistema de Formación para el Empleo le corresponde también su parte alícuota de responsabilidad. Sin embargo, debe señalarse que, históricamente, ha sido el subsistema de FPR quien ha protagonizado y liderado las fundamentales reformas que ha sufrido recientemente el sistema español de FP, que, en lo que le atañe, han sido asumidas e incorporadas por el subsistema de Formación para el Empleo. Por ello, parece oportuno exigirle a aquél que promueva y complete este proceso de reformas. Y, en todo caso, resulta obligado identificar esta insuficiencia en la integración de los subsistemas de FP como una *limitación* más que obstaculiza el desarrollo de la cohesión social.

Hace un momento se ha aludido al *aprendizaje permanente*. En la Estrategia del Empleo la Comisión Europea y los estados miembros definieron el aprendizaje permanente como toda actividad de aprendizaje útil realizada de manera continua con objeto de mejorar las cualificaciones, los conocimientos y las aptitudes. Promover la ciudadanía activa y mejorar la empleabilidad son dos de los objetivos nucleares del aprendizaje permanente. Tanto la empleabilidad como la ciudadanía activa dependen de la posesión de conocimientos y capacidades adecuados y ac-

tualizados para poder participar en la vida económica y social y aportar la contribución de cada uno ¹⁵.

Basten estas breves consideraciones de la Comisión Europea para ilustrar acerca de la estrecha relación que mantienen la cohesión social y el aprendizaje permanente.

Es cierto que el desarrollo del aprendizaje permanente y de su cultura no es una tarea que compete únicamente al subsistema de FPR, ni siquiera al conjunto del sistema educativo; corresponde ser implementada también por quienes trabajan en cualquier tipo de actividades de educación y formación, por los interlocutores sociales y el mundo empresarial, por las autoridades políticas nacionales, regionales y locales, por las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil y por los propios ciudadanos.

Sin embargo, el sistema educativo asume un particular protagonismo en el desarrollo de este objetivo (el artículo 5º de la LOE, la última regulación del sistema educativo español, se consagra íntegramente al *aprendizaje a lo largo de la vida*); y, dentro del sistema educativo, aunque no de forma exclusiva, es el subsistema de FPR quien puede y debe promover mejor que nadie dicho desarrollo.

Algunas de las limitaciones del subsistema de FPR analizadas en este capítulo,

¹⁵ Véase Comisión Europea (2000): *Memorándum sobre el aprendizaje permanente*.

como obstáculos al desarrollo de la cohesión social, afectan también al desarrollo de la cultura del aprendizaje permanente. Pero, de todas ellas, probablemente es la considerada en este apartado —la insuficiente integración de los subsistemas de FP— la que más influye en su escaso desarrollo.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTAS DE MEJORA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FPR COMO INSTRUMENTO DE COHESIÓN SOCIAL

Con carácter general, puede y debe afirmarse que, dentro del conjunto del sistema español de formación profesional, el subsistema de FPR funciona *razonablemente*. Afirmación que no puede aplicarse ni extenderse al otro subsistema, el subsistema de Formación para el Empleo, que en términos de cobertura (véase cuadro 3) atiende a poco más del 5% de la población desempleada y a poco más del 10% de la población ocupada, y cuya oferta formativa, en términos de calidad, deja mucho que desear.

Y si el subsistema de FPR es un instrumento o mecanismo importantísimo para promover y procurar la cohesión social de sus beneficiarios, todavía es mucho más importante —y, con mayor razón, en la época de profunda crisis económico-laboral que se atraviesa en estos momentos— el subsistema de Formación para el Empleo (aunque sea sólo desde el punto de vista de sus respectivos potenciales beneficiarios: en el caso del subsistema de FPR, aproximadamente medio millón de jóvenes; en el caso del subsistema de Formación para el Empleo, más de veinte millones de trabajadores). Sin embargo, como se advirtió en la Introducción, el análisis de la cohesión social que procura este último subsistema de FP no es objeto de tratamiento en este capítulo (si bien algunas de las propuestas que se formulan en este último apartado le son también aplicables).

No obstante, que el subsistema de FPR «funcione razonablemente» no significa que no sea manifiestamente mejorable. Y que mejore el subsistema supondrá que también mejorará su función como mecanismo de cohesión social. A la luz

CUADRO 3. Formación profesional para el empleo

Datos 2007	Nº de beneficiarios
Formación de trabajadores desempleados	266.900
Formación de trabajadores ocupados	2.191.336
Formación en escuelas taller, casa de oficio y talleres de empleo	61.581
TOTALES	2.519.817

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (www.mec.es).

de los análisis desarrollados a lo largo del capítulo, se enumeran a continuación algunas de las principales propuestas de mejora del subsistema de FPR desde la perspectiva de su contribución a la cohesión social.

Primera: ganar la batalla de la credibilidad

Debe reconocerse hoy día que la formación profesional no es un sistema que en España goce de prestigio y de credibilidad, que concite crecientes voluntades de apoyo y/o que suscite compromisos reales de los agentes sociales en su desarrollo. Y, aunque es cierto que en los últimos tres o cuatro lustros ha comenzado a emerger una cierta valoración social acerca del valor estratégico de la FP, en España todavía se está lejos de reconocer de forma generalizada el interés y la funcionalidad que debe desempeñar un buen sistema de formación profesional.

Y esta ausencia de reconocimiento de la FP forma parte del imaginario de la mayoría de la sociedad: por desgracia, todavía sigue estando presente en muchos ciudadanos, particularmente padres de familia, la creencia de que la formación profesional es el último recurso formativo al que hay que acudir, ya que es un itinerario formativo pensado para los torpes, para aquellos que no pueden acceder al Bachillerato o a la Universidad.

El escasísimo porcentaje del presupuesto que el conjunto de las empresas en

España dedican a la formación profesional; la generalizada opinión de que se trata de un asunto «público», que debe ser gestionado por los poderes públicos, sobre los que recae en último término la responsabilidad (por lo que participar o comprometerse con ello debe hacerse a cambio de alguna contrapartida); la creencia también generalizada de que los programas de formación profesional son básicamente ofertas del sistema educativo, que apenas tienen que ver con el mundo productivo; o, en el mejor de los casos, su consideración de programas que cumplen el papel de tener entretenidos durante unos meses a los desempleados que ya no pueden reinsertarse en el sistema educativo...; todos éstos no son sino síntomas evidentes de la escasa credibilidad que todavía manifiesta el sistema de formación profesional en España.

Y, como se decía del César, «no basta con serlo, hay que parecerlo». En efecto, no basta con disponer de un sistema de FP más o menos actualizado, sino que, como tal, la formación profesional debe ganar la batalla de su imagen social, debe convertirse en algo creíble, respetado y reconocido por todos.

Y ganar la batalla de la credibilidad supone, al menos, dos premisas: en primer lugar, «hacer bien» las cosas, esto es, acreditar que el sistema es eficaz y que alcanza los objetivos para los que ha sido diseñado. Y, en segundo lugar, pero simultáneamente, hay que convencer a los agentes sociales, en particular,

y a la sociedad, en general, del interés estratégico de un buen sistema de FP.

Por utilizar un término de la propia jerga de la FP, hay que desarrollar planes y campañas de *orientación profesional* que vayan modificando actitudes sociales sobre el significado de la FP y que vayan comprometiendo a los agentes sociales en su impulso y desarrollo, del que son necesariamente coprotagonistas, ya que el protagonismo de la FP no puede residir exclusivamente en los poderes públicos.

Segunda: desarrollar la cultura del aprendizaje permanente mediante la integración de los subsistemas de FP

Probablemente, uno de los retos más importantes que tiene planteado en estos momentos el sistema de formación profesional español consiste en convertirse en un *Sistema Integrado*. Si bien resultan difícilmente rebatibles las consideraciones teóricas que apoyan este objetivo (coordinación de las múltiples acciones formativas que se emprenden desde el conjunto del sistema, optimización de los recursos materiales y humanos empleados, mayor compromiso entre las instituciones formativas y los centros productivos, etc.), la realidad con frecuencia es tozuda y resistente y no siempre se desarrolla acorde con los argumentos de la lógica teórica.

Por lo demás, a la resistencia natural a la integración que manifiestan los apa-

ratos administrativos que han venido gestionando los subsistemas de FP (las administraciones educativa y laboral), debe añadirse la reserva no inconfesada que manifiestan los responsables de la gestión de la formación profesional en las Comunidades Autónomas, que temen que el avance hacia la integración esté ocultando una vuelta a la *centralización*.

Que nadie se oponga formal y explícitamente al proceso de integración de los subsistemas de FP no significa necesariamente que se esté avanzando en el mismo. Si no se produce un impulso institucional decisivo, que comprometa simultáneamente a los poderes políticos y a los agentes sociales, resultará difícil alcanzar este objetivo (cuyos principales contenidos fueron ya identificados en el anterior apartado IV.5).

Tercera: incrementar significativamente los Programas de Cualificación Profesional Inicial

En las páginas anteriores ha quedado suficientemente analizada la función decisiva que desempeñan este tipo de Programas (cuya calidad y oportunidad refrendan docentes, alumnado y familias) como preventivos del fracaso escolar y como filtros del acceso a la FPR, que ayudan a preservar las exigencias de calidad en los requisitos de acceso al sistema.

También más arriba se constató la clara insuficiencia de la actual oferta de este

tipo de PCPI, particularmente si se tiene en cuenta, como criterio de referencia, la estimación de la población juvenil que padece fracaso escolar (aproximadamente, entre el 25% y el 30%). A este respecto, debe señalarse que la actual oferta tiene una cobertura equivalente a poco más del 40% de las plazas que se precisarían para atender al colectivo en riesgo de fracaso escolar.

Por ello, debe producirse un incremento significativo en la oferta de plazas de este tipo de Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Cuarta: mejorar el ajuste entre oferta y demanda de formación en la planificación de la oferta

Sin duda, ésta es una propuesta fácil de formular, pero difícil de llevar a la práctica, ya que la demanda de la oferta suele ser, por definición, mucho más dinámica que la respuesta de la oferta formativa, máxime cuando se trata de sistemas formativos cuyos recursos humanos son, en su gran mayoría, funcionarios estables.

No obstante, el subsistema de FPR debe hacer un esfuerzo para adquirir una mayor flexibilidad, dotando de una cierta polivalencia a su profesorado mediante programas de formación y actualización continua de sus conocimientos, implicando de forma efectiva a los agentes sociales en la toma de decisiones de la planificación de la oferta

y utilizando como instrumentos de esta última estudios actualizados de prospectiva sobre el previsible desarrollo económico productivo del entorno territorial, que proporcionen criterios sobre la futura demanda (creciente, estable y/o en declive) de cualificaciones profesionales.

Quinta: mejorar el sistema de información y orientación profesional

Además de contribuir a ganar la batalla de la credibilidad, informando a la sociedad de modo permanente acerca de la importancia y el interés estratégico de la Formación Profesional (ver anterior propuesta primera), la información y orientación profesional constituye un mecanismo de todo sistema de FP particularmente útil para aquellos individuos y colectivos desfavorecidos que están en riesgo de exclusión social.

Como prolongación de la orientación educativa general, debe apoyar y ayudar al individuo a identificar los itinerarios formativos más adecuados a sus aptitudes, así como proporcionarle información y formación sobre los itinerarios de inserción profesional y sobre la cultura y las normas que caracterizan al mundo productivo-laboral.

Dicha información y orientación resultará realmente eficaz cuando se realice desde una perspectiva *integrada*.

Sexta: mantener un apoyo presupuestario sostenido

Por último, aunque obviamente no la menos importante, esta propuesta alude a lo que constituye el oxígeno o combustible de cualquier programa social, en este caso, del sistema de FPR: el mantenimiento constante de un fuerte apoyo presupuestario.

El sistema de Formación Profesional no es sólo un modelo o unas ideas articuladas coherentemente; es también un conjunto de recursos que haga posible y efectivo su desarrollo. Las tareas fundamentales que le corresponde desarrollar a este sistema, algunas de las cuales han sido identificadas a lo largo de este capítulo, requieren no sólo un apoyo

presupuestario sostenido y no coyuntural, sino derivadamente creciente.

Y dicho apoyo debe ser equitativo, esto es, debe preservar la *equidad* en términos de dotación a los establecimientos formativos de recursos humanos y materiales equivalentes, de forma que no se produzcan discriminaciones en la calidad de las enseñanzas impartidas por unos y otros centros, que den lugar a desigualdades en la formación adquirida y, por tanto, en las condiciones y/u oportunidades de acceso al empleo. Una adecuada política presupuestaria debe corregir el más que frecuente hecho de que los centros formativos que acreditan menor calidad y peores condiciones sigan estando en las zonas socioeconómicamente más pobres.

3. EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RECOMENDACIONES PARA EL DIÁLOGO DE POLÍTICAS *

Claudia Jacinto

I. PANORAMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

La cooperación internacional (CI) ha tenido fuerte impronta en el desarrollo de la formación profesional (FP) en la región desde sus orígenes y ha intervenido en su devenir tanto desde el punto de vista de la asistencia técnica como de los recursos que proveyó. Se hará en este capítulo un breve panorama de ese recorrido, enfatizando en cada etapa, en especial las más recientes, su impronta en el financiamiento y en los modelos de intervención de la FP. Se examinarán los lineamientos actuales, preguntándose por la medida en que los mismos han pasado desde las concepciones a las acciones efectivas. Finalmente, se propondrán los dilemas presentes entre los cooperantes y los actores latinoamericanos que intervienen en ese diálogo en el campo de la formación y sus vinculaciones con la cohesión social.

Un primer dato para ubicar el tema, es mencionar que América Latina es la única región en desarrollo que no sigue una curva ascendente en la cantidad de fondos recibidos de parte de la CI¹. Varios fenómenos confluyeron en la disminución de los fondos orientados a la re-

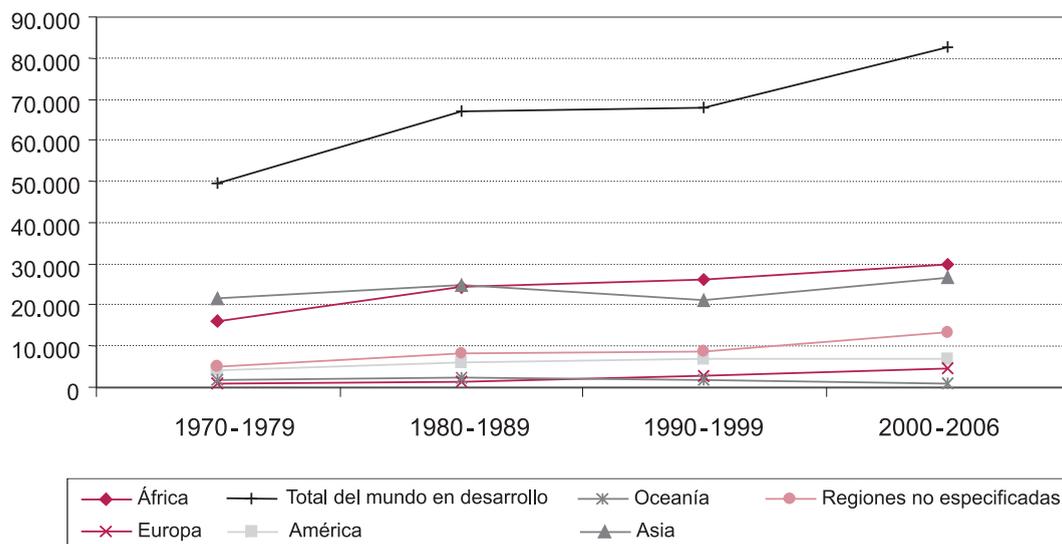
gión. Entre ellos, el descenso de la participación de la cooperación de organismos multilaterales, y la reorientación de la cooperación bilateral europea hacia otros destinos. Además: ¿revela esta tendencia una disminución de la importancia estratégica de la región en el marco de las tendencias mundiales de desarrollo? ¿Tiene que ver con el crecimiento económico importante de la región entre 2004-2007 y que la crisis de la deuda externa cerró las puertas a mayor endeudamiento? ¿Fueron los gobiernos que, con importantes cambios de orientación política en algunos casos, requirieron menos ayuda? No existen elementos para aseverar el peso de esos argumentos, todos seguramente tienen algo de vigencia.

La cooperación proveniente de Estados Unidos es la más significativa en la región (1955 millones en 2006). También la CI bilateral de origen europeo tiene una fuerte presencia en la región. En la mayoría de los casos lo hace a través de agencias creadas específicamente, como la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (CO-SUDE), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

* Este capítulo se basa especialmente en algunos datos y conclusiones de una línea de trabajo que redE-tis ha desarrollado en los últimos años en alianza con el Working Group in Skills Development y Norrag, ambas redes de investigadores, funcionarios y cooperantes; www.norrag.org. El rol de redE-tis en la alianza es justamente recoger las especificidades latinoamericanas en materia de CI vinculada al desarrollo de la formación para el trabajo.

¹ Dentro del genérico «cooperación internacional» se incluyen en este capítulo tanto donaciones como créditos. Obviamente, la naturaleza de ambos es bien distinta pero a los fines de este capítulo, que son documentar tendencias y plantear dilemas y desafíos para las orientaciones de las políticas, se tratan en conjunto.

GRÁFICO 1. Evolución del promedio anual de Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por región (millones de dólares, 1970-2006)



Fuente: OECD (2008): *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. The Developing World*, OECD.

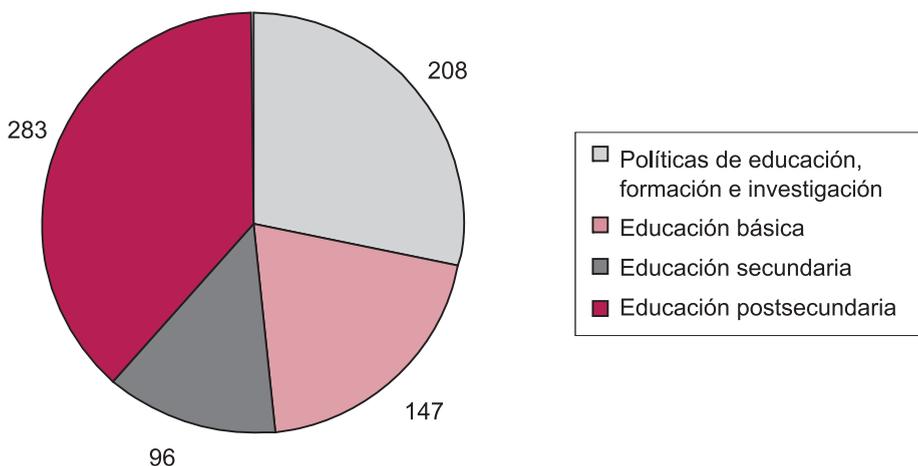
(AECID)² y otras. En el terreno de las donaciones y de la asistencia técnica, otros organismos multilaterales activos a nivel regional son el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (que es administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], pero que tiene objetivos y criterios propios) y organismos internacionales como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Uni-

das para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En los datos disponibles no es posible discriminar los fondos específicamente destinados a la FP. Pero si se toman los fondos orientados al sector educación (donde se incluye aquélla) se observa que son sólo una parte pequeña del total de las asistencias provenientes del *Development Assistance Committee* (DAC) 7,8% y si se incluyen las asisten-

³ AECEI, la Agencia Española de Cooperación, fue creada en 1988 y a partir de 2007 pasó a denominarse AECID.

GRÁFICO 2. Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a educación por subsector en América (millones de dólares)



Fuente: OECD (2008): *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. América*, OECD.

cias de organismos multilaterales, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para la educación representa un 9,2% del total (véase gráfico 2) (OECD, 2008).

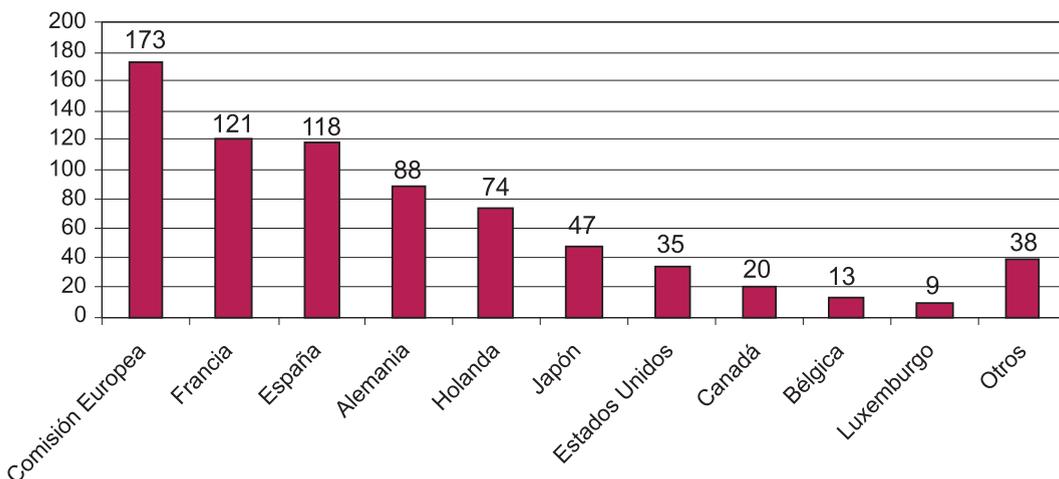
Los fondos destinados a educación se concentran en los niveles primario, secundario y postsecundario. La FP en sentido estricto aparece dentro de un conjunto menor de fondos destinados a otros rubros.

Entre las asistencias destinadas específicamente a educación, la Comisión Europea y la CI bilateral de los países europeos tienen un rol preponderante. La cooperación española tiene fuerte peso entre la CI (además el porcentaje de asistencia española destinada a la re-

gión resulta muy significativa: en el período 2004-2006 43% del total de los fondos aportados por España fueron hacia América Latina (OECD, 2008) (véase gráfico 3).

Con un peso y presencia mucho menor (e imposible de mensurar) también los actores privados, incluyendo tanto las iglesias (especialmente la católica) como diverso tipo de fundaciones y empresas, realizan cooperación actuando con sus propios fondos así como administrando financiamiento bilateral y multilateral. En el caso de las empresas, en ocasiones desarrollan sus propios proyectos y otras se articulan con proyectos más amplios con otros financiadores.

GRÁFICO 3. Principales donantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo en educación en América (millones de dólares, 2006)



Fuente: OECD (2008): *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. América*, OECD (cuadro 3. 3.10).

Los principales destinatarios de la CI para la educación, son generalmente los países más pobres y/o con cantidades muy importantes de población en situación de pobreza, como Brasil. También se destacan Colombia y México probablemente por sus situaciones estratégicas.

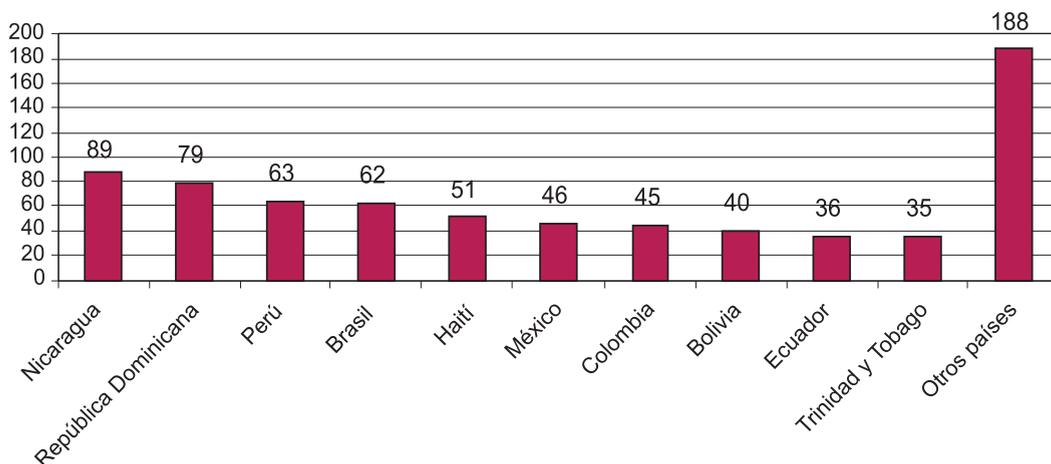
En cuanto a la CI dirigida a FP, cuando se trata de créditos, los receptores suelen ser los organismos estatales de los países de carácter nacional, Ministerios de Trabajo, de Desarrollo Social y los de Educación, a los que se agregan otros organismos públicos como los Institu-

tos de la Juventud o Ministerios de Agricultura. Aunque la CI orientada específicamente hacia las Instituciones de Formación Profesional (IFP) disminuyó sustantivamente y fue orientada hacia otros efectores de la FP³, una encuesta llevada adelante por Cinterfor en 2008, registra la intervención de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el BID, la Unión Europea (UE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la OIT.

En una etapa reciente, los gobiernos locales comenzaron a adquirir protagonismo creciente como destinatarios de la

³ Véase la caracterización de la formación profesional en el capítulo respectivo.

GRÁFICO 4. Principales países que reciben Ayuda Oficial al Desarrollo en educación en América (millones de dólares, 2006)



Fuente: OECD (2008): *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. América*, OECD (cuadro 3. 3.10).

CI, proceso que también tiene vinculación con las políticas de descentralización hacia regiones o provincias, e incluso municipios. Algunos de estos últimos han recibido fondos de envergadura en apoyo de proyectos vinculados a la formación de jóvenes desempleados. Por ejemplo, el Proyecto de Jóvenes Bachilleres de la Fundación Autapo en Bolivia, que está financiada por la cooperación holandesa y danesa, y es cogestionado y cofinanciado por cuatro municipios, que lo están incorporando a los servicios en su territorio.

Las agencias tienden cada vez más a apoyar proyectos en conjunto, para potenciarlos. Un ejemplo lo aporta el proyecto regional Entra 21 de la Fundación

Internacional de la Juventud (FIJ), con sede en Estados Unidos. La iniciativa de carácter regional cuenta con el apoyo del FOMIN y el financiamiento de empresas del hemisferio norte y de los países destinatarios, así como el aporte de agencias de cooperación gubernamental, como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En el caso de las donaciones, los receptores son más amplios ya que a los organismos públicos se suman instituciones específicas: desde Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que se autodefinen «de desarrollo», instituciones educativas y de FP, empresas, cámaras empresariales. Algunas OSC

han alcanzado el nivel del denominado «segundo piso», o sea, delegan a su vez la ejecución a otras organizaciones más pequeñas en el terreno, diseñando y coordinando el programa general. Ejemplo de ello es la Fundación SES que, en Argentina, trabaja en 15 localidades con un programa de formación de jóvenes. Se evidencia un crecimiento en algunos países de OSC de origen empresarial participando en este terreno, vinculadas a lo que se conoce como «responsabilidad social empresarial». Algunos proyectos de este tipo crearon nuevos actores o reforzaron significativamente a otros existentes. Por ejemplo el proyecto desarrollado en El Salvador sobre Prevención y Atención de la Violencia y la Delincuencia Juvenil, con la participación de varias organizaciones más, creó las Unidades Locales de Empleo. En tanto el Programa de Capacitación Laboral (CAPLAB) peruano, apoyado inicialmente por COSUDE, fortaleció a los Centros de Educación Ocupacional y los articuló con las oficinas de información e intermediación laboral.

II. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESTINADA A FORMACIÓN PROFESIONAL

En América Latina y el Caribe la presencia de la CI fue decisiva en el origen, desarrollo y consolidación de las IFP que recibieron fuerte respaldo financiero y técnico de los organismos interna-

cionales multilaterales (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y OIT principalmente), los bancos multilaterales y las cooperaciones bilaterales, sobre todo europeas (Weimberg, 2008). Desde equipamientos hasta modelos de aprendizaje, pasando por la formación de docentes y técnicos y, en general de los recursos humanos de las IFP, ha sido favorecida por los diversos programas de cooperación (Cinterfor, 2008).

Los años noventa del siglo pasado fueron escenario de un profundo viraje respecto a la presencia de la CI en la FP en la región. La CI dirigida hacia los IFP no sólo vio mermados sus fondos por el estancamiento general de la cooperación en la región, sino también porque los fondos se orientaron hacia otro tipo de programas de FP (Jacinto, 2008).

Las IFP vieron limitada la asistencia técnica de la OIT debido a que ésta descansaba sobre los fondos de PNUD, cuyos recursos financieros disminuyeron sensiblemente. Simultáneamente, han comenzado a intervenir, cada vez de manera más intensa, la cooperación japonesa (Japan International Cooperation Agency [JICA]) y coreana (Korea International Cooperation Agency [KOI-KA]); este fenómeno se advierte principalmente en los países del istmo centroamericano y República Dominicana. También estuvo en constante crecimiento la cooperación sur-sur (Weimberg, 2008).

En particular, los créditos de organismos multilaterales, en los años noventa, alcanzaron un nivel inédito en cobertura y magnitud, se concentraron en algunos otros ejes tales como la educación básica (Ministerios de Educación) y los programas de lucha contra la pobreza (Ministerios de Asuntos Sociales y/o de Trabajo). Entre estos últimos, fueron muy importantes los orientados a la capacitación de jóvenes desempleados (BID). Estos créditos por su envergadura tuvieron la característica de influir fuertemente en la agenda y formatos de las políticas públicas del período al mismo tiempo que se vinculaban al mercado endeudamiento de los países latinoamericanos⁴. Asimismo, el mecanismo de otorgamiento de créditos internacionales funcionó como un instrumento de transferencia de modelos de políticas públicas de FP.

El traslado del apoyo desde las IFP hacia otros agentes de la FP no sólo se debió al énfasis dirigido hacia programas de lucha contra la pobreza sino que también se promovió un modelo de financiamiento a FP al margen de las IFP y una diversificación de actores de la formación.

Un ejemplo claro de estos nuevos énfasis y operatorias fue la adopción de un modelo de FP denominado «orientado por la demanda» (*demand driven*). Esto se refiere a que los cursos se deben di-

señar a partir de demandas concretas de ocupaciones en el mercado de trabajo. Se opuso este modelo a aquel «orientado por la oferta», que alude a cursos que se brindan regularmente sin mayores ajustes a demandas concretas del mercado de trabajo, que se sostenía, era la orientación de muchas de las acciones de las IFP. Justamente, los grandes créditos vinculados a los programas de capacitación de jóvenes financiados por el BID en los años noventa, instalaron la licitación de cursos a diferentes proveedores, para seleccionar a las entidades ejecutoras. Los estados, a través de los Ministerios de Trabajo o directamente desde Unidades *ad hoc* dependientes de la Presidencia, intervinieron en el diseño global de los programas, la selección de las entidades capacitadoras, la supervisión, y la evaluación. Pero se descentralizó la ejecución de los cursos, subcontratando a una diversidad de instituciones y organizaciones públicas y privadas, tales como sindicatos, OSC técnicas (algunas con una larga trayectoria en el terreno y otras de reciente creación), y entidades privadas de capacitación. En el capítulo sobre FP, se reflexiona sobre las debilidades de este modelo, que tendió a diversificar la oferta pero también a fragmentarla.

En paralelo, el fuerte peso dado a los programas sociales de lucha contra la pobreza (para aliviar los costos sociales del llamado «ajuste estructural») dio ori-

⁴ En prácticamente todos los países de la región, los pagos anuales del servicio de la deuda son equivalentes o mayores a todo el presupuesto educativo y de salud consolidados (Croce, 2009).

gen a la emergencia de otras alternativas de FP. En el marco de los Ministerios de Asuntos Sociales, y contando también con el financiamiento de agencias multilaterales de cooperación, se ha desarrollado otro modelo de financiamiento, a través del cual, tanto OSC, como fundaciones, congregaciones religiosas (especialmente la Iglesia católica), instituciones nacionales de formación, gobiernos locales, etc., reciben subsidios del Estado para desarrollar programas de FP destinados a desempleados, poblaciones rurales, jóvenes, etc. En estos casos, la capacitación se concentra en el sector informal, el autoempleo y/o la generación de microemprendimientos. Estas instancias pueden proveer espacios de participación social a los pobres pero frecuentemente se ha cuestionado la baja calidad técnica de sus cursos y su escasa claridad en cuanto a los resultados esperados en términos de empleos concretos (Jacinto, 2002). Algunos de estos cursos de formación estuvieron dirigidos al desarrollo de capacidades emprendedoras generales, sin un verdadero anclaje en la capacitación en oficios específicos. Asimismo, en reiteradas oportunidades se observa que no se ha tenido en cuenta si la población meta tiene experiencia o características personales afines a la conducción de un emprendimiento propio (Jacinto, 2002b). En este tipo de políticas de «lucha contra la pobreza» y de promoción de microemprendimientos, las estrategias suelen orientarse a la creación de fuentes de ingresos para los pobres, en lugar de hacia el desarrollo

de microemprendimientos formales perdurables.

De este modo, puede argumentarse que importantes programas de la CI no contribuyeron al fortalecimiento de la institucionalidad tradicional de la FP durante esos años sino a la conformación de una FP en paralelo.

En estos mismos terrenos, otros cooperantes, en particular europeos comenzaron a intervenir en la escena regional con fondos de envergadura por esos años, como COSUDE y AECID. Al mismo tiempo, otros ya venían interviniendo, lo hacían de manera más acotada, apoyando proyectos piloto, desarrollo institucional y asistencia técnica a gobiernos, como GTZ (Jacinto y Lasida, 2008). Hacia los años 2000, nuevos virajes tendieron a cambiar los ejes y las modalidades de cooperación, como se verá a continuación.

III. LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS EN LA DÉCADA 2000-2009

El panorama regional a principios de los años 2000 seguía mostrando indicadores sociales críticos. Bajas tasas de crecimiento, gran dependencia de los flujos de capitales, aumento del desempleo y de la informalidad, y deterioro de las condiciones del empleo formal. En consecuencia, aumento de la pobreza y de las desigualdades, crecientes tensiones sociales y problemas de gobernabilidad.

Al mismo tiempo, un fuerte movimiento internacional, con participación de los países desarrollados, los organismos multilaterales, agencias y algunos países «en desarrollo» comenzaron a cuestionarse la «efectividad de la ayuda» internacional. Tanto las Naciones Unidas como los organismos multilaterales, y las OSC, comenzaron a impulsar distinto tipo de acciones globales en este sentido. La Campaña Global contra la Pobreza (GCAP) o los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son expresiones claras de esta mirada que, fundamentalmente, llama a invertir más dinero por parte de los países y las empresas, para «aliviar» la pobreza. Las acciones de cooperación se comenzaron a ubicar en el enfoque de influir globalmente sobre el desarrollo sostenible y a reforzar la orientación sobre la reducción de la pobreza. La UE en particular propuso una superación de esa conceptualización a partir del concepto de cohesión social. Más tarde el BID adoptó la misma terminología. Nos hemos referido a ese proceso en la introducción.

Respecto a la CI orientada a la FP en sí, se produce un fuerte viraje que tiende a enfatizar las perspectivas de «sistema de formación», aprendizaje para toda la vida, y calidad institucional. Se promueven enfoques holísticos o globales de la formación para el trabajo, apoyo a un sector, y/o al sistema de formación como un todo. La diversificación de instituciones de FP, promoviendo el desarrollo de efectores privados, que había caracterizado los años noventa, vira

hacia el fortalecimiento de la institucionalidad permanente. El modelo de «ajustarse a la demanda del mercado laboral» sigue vigente, pero también toma en cuenta el desarrollo local como un eje desde donde planificar la formación. Los gobiernos municipales cobran nueva fuerza como agentes de desarrollo de los programas. La FP asociada a los proyectos sociales comienza a vincularse a la institucionalidad permanente, al menos en algunos países, como se verá posteriormente (Jacinto, 2008).

Una revisión de los documentos propositivos de las agencias de CI, revela de un modo general, la preocupación por la eficacia de las acciones que ha llevado a cambios en las maneras de concebir y operar la CI, hacia enfoques más articulados con las políticas nacionales y con las agendas nacionales de desarrollo y coordinación entre ellas a nivel de los países. Se propone superar el proyecto puntual, adoptando enfoques sectoriales y/o de desarrollo sustentable. Obviamente, existen diferencias entre los marcos referenciales de las distintas agencias, pero de algún modo estos lineamientos se repiten a tono con la Declaración de París. Los matices o diferencias se refieren al mayor énfasis en la lucha contra la pobreza, o en el desarrollo, o más recientemente, en la cohesión social (Jacinto, 2008).

Los bancos multilaterales aparecen en los últimos años privilegiando enfoques sectoriales y de apoyo a formación para el trabajo como sistema. Así, han reapar-

recido los proyectos vinculados a fortalecer un sistema de educación técnica y FP, tales como Chilecalifica, apoyado por el BM, el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación mexicano (PMETYC) y el Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica (PFFTT) de Bolivia, con financiamiento del BID.

Un rasgo saliente de la presente década como se adelantó, es el renovado apoyo a la institucionalidad permanente de la FP pero también al diálogo multiactoral. En efecto, en la actualidad, los programas dan un lugar central al diálogo entre actores públicos y privados, y a las aproximaciones más holísticas, no sólo en la formación para el empleo sino también en la inclusión de intervenciones o articulaciones complementarias (salud, desarrollo local, etc.), y/o a los marcos legales de la formación para el trabajo. El concepto de cohesión social aparece como el enfoque conceptual detrás de algunas de estas estrategias, en especial en la cooperación europea. Ejemplos de este tipo de proyectos son COSUDE, AECID y GTZ. En los últimos años, un proyecto europeo orientado por el concepto de cohesión social, EUROsociAL, ha actuado en varios sectores incluyendo educación. En relación a la educación técnico-profesional y las políticas de empleo, ha facilitado el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre Europa y América Latina (véase recuadro en la página siguiente).

Aunque la temática del desarrollo o reforma institucional viene de décadas anteriores, ahora cobra nuevo énfasis, en parte como revisión de los enfoques pasados. Algunos se centran en el mejoramiento de los centros de formación sobre un modelo más orientado a la demanda. Algunos proyectos recientes están utilizando distintos modelos y metodologías de calidad institucional, que tienen como elemento en común aportar criterios y estándares de evaluación respecto a los cuales cada organización puede medirse y que sirven de base para desarrollar procesos de mejora. Desde esta perspectiva, en Chile y Argentina se han producido normas de calidad específicas para los centros de FP, en el marco de programas financiados por el BM. Estas herramientas se promueven tanto en el ámbito público como en el privado. En general, el fortalecimiento de la institucionalidad de la formación se combina con otros componentes tales como terminalidad educativa, certificación de competencias, capacitación y orientación de jóvenes desempleados.

El impacto en un determinado sector productivo es otra de las orientaciones visibles. En estos casos, se apela a la participación sectorial de los actores involucrados en las ámbitos de la educación y el trabajo, empresas, sindicatos, centros de formación. Se reconocen en este terreno proyectos como la Red de Talleres Privados de Capacitación Juvenil, llevado adelante por la Asociación Costarricense de Agentes de Turismo, con apoyo del BID.

La Comisión Europea, siguiendo el mandato derivado de las Cumbres, incorporó el tema de la cohesión social en su estrategia general de cooperación con América Latina.

El Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina, conocido como EUROsociAL. Diseñado en 2003 y lanzado oficialmente en la Cumbre de Guadalajara al año siguiente, el programa comenzó sus actividades en el año 2005. Su finalización está prevista para la segunda mitad de 2009. La Comisión Europea ha comprometido un monto total de 31,3 millones de euros.

Su objetivo es la promoción de la cohesión social a través del impulso a políticas públicas y el fortalecimiento institucional. EUROsociAL realiza, esencialmente, intercambios de experiencias entre administraciones públicas de las dos regiones para compartir información y conocimiento acerca de políticas y procedimientos institucionales exitosos, con repercusiones positivas en cinco sectores esenciales para la cohesión social: la educación, el empleo, la fiscalidad, la justicia y la salud.

Entre otras actividades, ha promovido la constitución de una red latinoamericana de educación en contextos de encierro y de formadores en temas de negocios y microemprendimientos para pueblos indígenas.

Fuente: Alexandra Cas Granje (2009): «Balance y perspectivas de la cooperación UE-AL para la cohesión social», en Fernando Carrillo Flores, *Lucha contra la exclusión social en América Latina: una mirada desde Europa*, La Paz, BID/EurosociAL/Comisión Europea/Plural Editores, pp. 101-112.

En los proyectos globales en general participan los diversos actores estatales con competencia en el tema de la formación laboral, comprendiendo tanto los Ministerios de Educación, como a los de Trabajo, a los que se agregan otros organismos del área. En esta etapa reaparecen los proyectos vinculados a fortalecer un sistema de educación técnica y FP. Muchas de las reformas en las políticas de educación y de trabajo en la región se han producido a través de la CI. Además de Chilecalifica, otro ejemplo es el Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL)

apoyado por AECID en Centroamérica que procura instalar observatorios de mercado de trabajo en los países incluidos.

De este modo, aún en programas de magnitud y alcance diverso, el impacto en las políticas públicas, ya sea por la implementación de nuevos modelos de intervención o por el fortalecimiento o el mejoramiento de la calidad de los servicios existentes, se instala como un propósito central de la cooperación. Incluso, algunos programas se plantean actuar exclusivamente en este nivel. En

relación a esto, también se enfatiza que las iniciativas deben prever desde un comienzo cómo serán sostenibles a futuro, incorporándose a las políticas públicas, desarrollando otras fuentes de financiamiento u otras estrategias. Varios proyectos de envergadura que se iniciaron con financiamiento internacional en la década pasada han logrado sortear la etapa de instalación con el apoyo de cooperación, para constituirse en políticas de Estado con financiamiento nacional desde hace varios años. Un ejemplo en este sentido es el Projovent de Uruguay, que hace más de 11 años cuenta con fondos del Fondo Nacional de Empleo. Más recientemente, dentro del mismo tipo de proyectos, Jóvenes en Acción en Colombia sigue el mismo camino, con la coordinación del organismo nacional de FP, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Otros proyectos iniciados en los años noventa, desde su origen tuvieron entre sus objetivos impactar en la política pública. Por ejemplo, CAPLAB de Perú ha fortalecido a los Centros de Educación Ocupacional estatales. Pero en la actualidad, el objetivo de impactar sobre las políticas se ha extendido hacia la mayoría de las agencias.

Otro lineamiento visible es el énfasis en la articulación de esfuerzos entre distintos cooperantes y el diálogo con otros

actores o el establecimiento de alianzas. Estas articulaciones son consideradas hoy indispensables para optimizar el uso de recursos siempre limitados. Un ejemplo reciente en ese sentido es el programa Desarrollo de la Juventud dependiente de la Secretaría de Estado de Trabajo y la Secretaría de Estado de Educación de República Dominicana, financiado por el BID, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), agencias bilaterales y contrapartes nacionales⁵.

La cooperación europea da particular énfasis a la participación social y a las estrategias de «empoderamiento» para salir de la pobreza. Es decir, apoya el desarrollo de instrumentos para que las poblaciones más pobres puedan hacer valer sus intereses y exigir sus derechos. Esta perspectiva es visible por ejemplo en muchos proyectos dirigidos a poblaciones rurales o a pequeñas localidades. La promoción de alternativas de economía social, cooperativismo, desarrollo sustentable, se suman en este terreno y reformulan el tradicional «apoyo al sector informal». El énfasis en el desarrollo sustentable suele ser enfatizado también en estas acciones. Por ejemplo, COSUDE trabaja en varios de los países de la región que considera prioritarios como Perú, Ecuador, Bolivia

⁵ Lanzado en 2006, está dirigido a jóvenes, entre 16 y 25 años, desempleados y pertenecientes a hogares pobres, proponiéndose alcanzar a 37.500 jóvenes. Sus objetivos son: proporcionar el acceso a una primera experiencia profesional a través de cursos de capacitación y emprendedorismo, y fortalecer y expandir la educación básica para adultos y la educación media para adultos desertores. Los cursos de capacitación se organizan en cuatro módulos e incluyen una pasantía laboral.

y Centroamérica. Teniendo como objetivo contribuir a la reducción de la pobreza y promover un desarrollo equitativo, se concentra en tres prioridades temáticas: el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, la gobernabilidad local y el acceso a servicios públicos a nivel local. En el marco de estas acciones, desarrolla componentes de FP.

Finalmente, un criterio transversal que aparece en los proyectos es el género, apuntando a la equidad en ese sentido. Esto se ha expresado especialmente en el establecimiento de «cuotas» femeninas y en incipientes avances en la transversalidad del enfoque. Como se verá en el capítulo sobre FP, los avances en este sentido son relativos.

Ahora bien, dos interrogantes claves se abren ante estos nuevos enfoques: ¿cuáles son los dilemas que se han abierto para la CI en su implementación?; ¿hasta qué punto estos lineamientos se reflejan en las acciones concretas llevadas adelante? Retomaremos estos interrogantes más adelante.

IV. COOPERACIÓN HORIZONTAL: UNA TENDENCIA EN AUMENTO

Una particularidad de la cooperación en la región parece ser la existencia de cooperación horizontal entre países desde larga data. Ya desde inicios de los años sesenta, los mecanismos de coopera-

ción horizontal desarrollados por las instituciones de FP fueron promovidos en torno a CINTERFOR-OIT (Weimberg, 2008). Según el relevamiento efectuado por CINTERFOR, en los últimos diez años se registran varios ejemplos a nivel nacional y regional sobre la articulación de acciones de cooperación entre IFP. Los principales ámbitos de desarrollo de la cooperación horizontal son (CINTERFOR, 2008):

- Desarrollo de la formación basada en competencias: a mediados de los años noventa cuando la primera experiencia a nivel nacional se inició con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) de México, con la creciente iniciativa de otras IFP se desarrolló luego el modelo.
- Gestión de calidad y equidad en la formación: el intercambio de experiencias ha permitido romper el presupuesto del tamaño de la IFP como determinante de su capacidad para brindar cooperación. Siendo pionero el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), instituciones como el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) brindaron apoyo a otras como SENA.
- Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la formación: impulsado por las primeras experiencias que iniciaron y mantuvieron instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), SENA, SENAI. En esta área la cooperación horizontal ha sido fac-

tor crucial para que varias IFP definan sus derroteros de acción al iniciar programas mediante el uso de TIC. Temas sensibles como la definición de plataformas, la formación de docentes o el diseño curricular se han venido trabajando, se han desarrollado talleres de formación y se han producido publicaciones de estudios de caso.

- Avances en sectores tecnológicos específicos: bajo la demanda de tales sectores se han organizado reuniones técnicas e intercambio de experiencias y materiales didácticos en sectores de importancia para el desarrollo de varios países como son: hotelería y turismo, industria gráfica y el sector rural entre otros. Estos intercambios específicos han contribuido a generar nuevos programas de formación o a mejorar los existentes en varias IFP.
- Capacitación y formación de docentes, directivos y técnicos.

En suma, el citado documento de CINTERFOR sostiene que mientras la CI ha apoyado acciones de tipo social o contra la pobreza, en la cooperación horizontal se advierte un énfasis mayor en la propia calidad institucional y en la innovación pedagógica de la FP.

Con respecto a la cooperación horizontal de otros actores institucionales, un ejemplo pionero lo constituye el del Movimiento Fe y Alegría, cuyos programas tienen como principales propósitos la promoción del intercambio y apoyo recíproco entre organizaciones de distin-

tos países que actúan en la formación de jóvenes para el trabajo. Asimismo, la cooperación bilateral está promoviendo las modalidades de cooperación horizontal en varios programas. Por ejemplo, el programa FOIL apoyado por AECID en Centroamérica, acordó una Norma Técnica Regional de Competencia Laboral referida al formador de FP y la implementación de un sistema de observatorios de mercado de trabajo.

Se abren en estos temas algunos interrogantes tales como: ¿se registra una cierta competencia entre la cooperación horizontal y la vertical?; ¿cómo construir una agenda de articulación entre la cooperación horizontal y la multilateral?

V. ENTRE LOS CAMBIOS DE ENFOQUES Y LOS VIRAJES EN LAS ACCIONES

Como se ha mencionado, aún en programas de magnitud y alcance diverso, la CI está tratando de reformar sus maneras de operar en términos de mejoramiento y desarrollo de coordinación, de armonización y alineamiento a las políticas nacionales. Algunas décadas atrás predominaba la definición de los proyectos como *pilotos*, sin que incluyeran, la evaluación rigurosa y el propósito de impactar en las políticas públicas. Tomando aquella situación como el punto de partida, las acciones de CI muestran cambios relevantes orientados a generar conocimiento y a aportar a las políticas públicas de educación y trabajo,

más allá de los beneficiarios directos de la intervención y del plazo en el que transcurren. Se observan varios programas que partiendo de etapas piloto iniciales, con fuerte apoyo de la CI, se han consolidado como parte de las políticas públicas en esta área, ganando tanto en escala como en permanencia (Jacinto y Lasida, 2008).

La aparición de agentes de CI nuevos, el reconocimiento de los gobiernos locales y regionales como actores de la cooperación al desarrollo; la creciente cooperación entre países del sur, con un rol importante de países que simultáneamente son CI y receptores; o la integración de la sociedad civil global en la agenda de coordinación y eficacia de la ayuda son elementos que caracterizan este nuevo escenario (AECID, 2009).

Los proyectos se conciben desde el inicio con un fuerte componente de diálogo y de «abogacía», que intenta articular prioridades de políticas de los países con lineamientos estratégicos de las agencias. Pero obviamente los alcances y formas en que se constituye este diálogo varían según los países, sus tradiciones, su fortaleza institucional, sus propias prioridades, las orientaciones de sus gobiernos (Jacinto y Lasida, 2008).

Al aporte en recursos económicos, se suma el apoyo al desarrollo de capacidades técnicas y el acceso a la experiencia comparada. La simple transferencia de modelos desarrollados en otros con-

textos sociohistóricos es cada vez más cuestionada y, los lineamientos estratégicos enfatizan actualmente la relevancia de tomar como punto de partida las características históricas, culturales, sociales, y económicas de cada contexto y de desarrollar procesos de aprendizaje durante la implementación de las acciones.

El creciente peso dado al desarrollo institucional, y al fortalecimiento de las organizaciones o servicios públicos va en el mismo sentido. La preocupación por la sostenibilidad de las iniciativas, luego de terminado el apoyo brindado por la cooperación, es otro indicador de las perspectivas revisadas. Ello supuso reconocer que es necesario destinar recursos a estos componentes, que deben restarse a las acciones directas sobre los beneficiarios. También se evidencian cambios en la evaluación de las acciones, donde se ha ido avanzando desde el reporte de acciones y recursos ejecutados, para comenzar a preocuparse por la sistematización de los resultados, y el análisis de los factores de contexto y de gestión que los limitaron, e incluso el estudio del impacto. Estas tendencias han sido tales que en la actualidad es cada vez más excepcional encontrar proyectos que no den cuenta de cómo resolverán el desafío de la sostenibilidad tanto cuando se financian programas públicos como cuando se trata de OSC.

Al mismo tiempo, la CI ha aportado a la construcción de un espacio público no

estatal, promoviendo el lugar de las OSC y las alianzas publico-privadas en los programas. Especialmente en aquellos países que sufrieron períodos dictatoriales en los años setenta, buena parte de la cooperación se había dirigido a los actores no gubernamentales. Una vez reinstauradas las institucionalidades democráticas, fue produciéndose, con diferencias entre los países, múltiples esfuerzos por superar un cierto paralelismo de las acciones, un cambio de perspectiva que va desde «lo alternativo a lo alterativo» respecto a las políticas públicas, es decir, alterar desde dentro la oferta regular. En este proceso, al menos una parte de la CI, promueve un enfoque de empoderamiento de la sociedad civil como estrategia vinculada al mejoramiento de la equidad. Reconociendo estos aportes de la CI y sus virajes hacia perspectivas más amplias y complejas, cabría instalar algunos ejes de reflexión y debate.

A pesar de estas tendencias auspiciosas, muchos dilemas deben enfrentarse a la hora de llevar adelante estas orientaciones (Jacinto, 2009c).

Desde el lado de las agencias: a) la dificultad para articularse entre sí; b) la persistencia de algunos enfoques acotados, por «proyecto» a pesar del énfasis en las perspectivas integrales, y c) la persistencia de un diálogo complejo en la negociación respecto a los modelos de intervención y requisitos impuestos y su adecuada articulación con las políticas públicas.

A partir de la Declaración de París, las agendas de las agencias enfatizan la necesidad de articularse para sumar recursos, *know-how*, vínculos, componentes articulados en proyectos de mayor envergadura, etc. Existen varios ejemplos recientes al respecto en la región tanto de los bancos multilaterales como de la cooperación bilateral. Sin embargo, esta «suma de los esfuerzos» no siempre se observa y varias agencias señalan dificultades para combinar agendas, prioridades, y acciones aún entre los cooperantes tradicionales. Además, han aparecido actores nuevos. La diversidad de los actores forma un panorama muy complejo donde se pueden distinguir distintas estrategias. Además de la CI bilateral tradicional, aparecen otros emergentes tales como los países asiáticos y Venezuela que tienen agendas muy diferentes. También las empresas son otro tipo de CI emergente, muchas veces, fundaciones vinculadas a empresas que llegan con recursos importantes en el marco de la responsabilidad social. También OSC de desarrollo funcionan como cooperantes. En este contexto heterogéneo, colaborar y buscar alianzas son desafíos.

A pesar de los criterios compartidos, se evidencian algunas perspectivas y énfasis diferentes entre las agencias, que deberían explorarse más ampliamente. Señalamos en primer lugar algunos de ellos.

A lo largo de los años, se observa una tendencia a que los liderazgos fuertes

de las agencias de cooperación en la implementación de las acciones, progresivamente son complementados o directamente asumidos por los receptores de los fondos. Pero esta tendencia al desarrollo de un modelo de gestión más participativa o asumido por los actores nacionales, no alcanza a la generalidad de los proyectos, y surgen a veces tensiones, basadas en la asimetría de la relación, abarcando desde los enfoques hasta la administración de los fondos y la evaluación.

Se observan diferencias entre las agencias, respecto a los condicionamientos iniciales siendo los fondos reembolsables de los bancos multilaterales los que colocan mayores lineamientos más prescriptivos, especialmente sobre el uso y la administración de los fondos. Los organismos multilaterales, tales como OIT-CINTERFOR, o UNESCO, asumen esencialmente un rol de asistencia técnica, promoviendo redes y cooperación horizontal entre países⁶. La cooperación bilateral viene enfocándose en responder a las prioridades señaladas por los países, para tratar de superar las visiones más unilineales de transmisión de su propio *know-how*, como solía ser en el pasado.

También se ha estado enfatizando el enfoque sectorial (SWAT) como superación del apoyo proyecto por proyecto, pero todavía se observan proyectos ais-

lados o que no logran las articulaciones pertinentes en parte porque los procesos y tiempos de formulación y ejecución se complejizan cuanto más actores están involucrados. Entonces a veces la tensión entre «ejecutar o articular» se vuelve crítica.

Un estudio de caso realizado en Perú muestra que los funcionarios del Estado peruano resaltaron varias incoherencias con los lineamientos participativos enunciados por las agencias. En efecto, señalan con respecto a la CI: poca flexibilidad, no atención de las prioridades nacionales, no respeto de plazos y procedimientos y falta de coordinación de las entidades entre sí. Como se ve, los grandes nuevos lineamientos de la CI parecen no reflejarse en la mirada de estos funcionarios. Por su parte, los testimonios de las propias agencias suelen enfatizar la inestabilidad y fragmentación institucionales (Jaramillo Baanante, Valdivia y Valenzuela, 2007).

También se observa que en algunos proyectos persiste el apoyo a acciones de formación puntual, que no se basan en adecuados diagnósticos del contexto ni demandas del mercado ni necesidades subjetivas de los formandos. Tampoco incluyen módulos de competencias básicas y socioprofesionales, ni apoyos posteriores al propio curso. Otro campo no suficientemente explorado es la utilización de la educación a distancia

⁶ Existen en la región varias redes en este tema. Entre ellas, RedEtis, de IIPE-UNESCO; www.redetis.org.ar.

y las modalidades de autoaprendizaje para dar respuestas masivas y diversificadas.

La ayuda que se ofrece incluye porcentajes considerable de «asistencia técnica de los donatarios» contratada por la CI. Esto limita y condiciona el uso de los recursos que efectivamente se destinan a las acciones específicas (Croce, 2009). Aunque desde lo discursivo se ha superado ya el enfoque de transferir «modelos» desarrollados en otros contextos sociohistóricos y culturales, diversas voces señalan que persisten estrategias para imponer rígidamente lineamientos ajenos a las culturas de los países o los grupos destinatarios. En cambio, cooperar es, cada vez más, sinónimo de generar en las instituciones las competencias para adaptar e innovar antes que transferir o instalar tecnologías tanto duras como blandas (CINTERFOR, 2008). También se señala que el apoyo a procesos de empoderamiento de la sociedad civil es limitado (Croce, 2009).

Por otra parte, la CI enfrenta algunos desafíos en su intención de articularse con las políticas nacionales: la coexistencia de perspectivas y acciones diferentes, incluso a veces contrapuestas, dentro de los países; y las debilidades institucionales que dificultan la ejecución de los proyectos.

En efecto, en el enfoque actual de las agencias de CI en la región, su rol es «dar impulsos al Estado, o más ampliamente, a los actores nacionales». Estos

impulsos pueden ser en forma de innovaciones, iniciando nuevos procesos, brindando el *know-how* y/o fondos. Estos actores nacionales no son únicamente los IFP, los Ministerios de Educación o de Trabajo sino también los de Finanzas, Economía, los sectores productivos y la sociedad civil. La modalidad esencial del trabajo para la CI son las alianzas con los actores nacionales con el propósito de fortalecer las capacidades, y apoyar las estrategias y políticas de desarrollo para evitar una fragmentación.

Sin embargo, muchas veces cabe preguntarse si puede esperarse y observarse una coherencia global entre las políticas estatales, más aún cuando el federalismo y la descentralización dan lugar a políticas nacionales, provinciales y municipales a veces a cargo de partidos políticos diferentes o con distintas orientaciones ideológicas. A ello se suma, como han detectado estudios en Perú y Nicaragua (Vijil *et al.*, 2008; Jaramillo Baanante, Valdivia y Valenzuela, 2007), que en ocasiones, entre los propios organismos públicos que participan en el terreno de la formación para el trabajo existe poca coordinación y colaboración interinstitucional. Es más, se registran continuas luchas por controlar el tema. Cada institución tiene objetivos, intereses y prioridades diferentes y no ha existido una visión de largo plazo en las políticas de FP. Otro obstáculo detectado es la relativa baja prioridad de las políticas de capacitación dentro del contexto nacional.

Más aun, no sólo se trata de organismos desarticulados sino también de organismos con perspectivas diferentes sobre la formación para el trabajo. Así, por ejemplo en temáticas claves como la organización de sistemas de certificación de competencias los Ministerios de Trabajo suelen tener enfoques distintos a los de los Ministerios de Educación, y además los organismos más de tipo social, a cargo de los programas de lucha contra la pobreza, promueven cursos de formación tradicionales *ad hoc* donde ni siquiera se discute ese enfoque. Entonces, la pregunta acerca de las relaciones entre los Estados y la CI debe contextualizarse ante estas complejidades: si un país no tiene una perspectiva consensuada acerca de algunas de las temáticas impulsadas por la CI, ¿cuál sería su rol?

Los mismos dilemas se enfrentan respecto a cuestiones más amplias, como la propia estrategia nacional de desarrollo y el compromiso de enmarcar los recursos de la CI dentro de ellas. Como lo muestran algunos estudios, en la formulación de políticas puede haber escasos procesos de consulta, e intervienen pocos actores. En éstos, el gobierno se convierte en el principal actor, tratándose así de un proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo en el que el nivel central ejerce la dirección.

Además del reconocimiento de la falta de consensos globales en las políticas públicas, los cooperantes señalan con frecuencia dificultades vinculadas a las

debilidades institucionales de los países, que dificultan la implementación de los programas. Muchas veces la escasa capacidad de gestión en algunos países o regiones o localidades, y la inestabilidad de las políticas o de los funcionarios dificulta el avance de los programas, debiendo realizarse muchos esfuerzos de articulación, reajustes, etc.

Nuevamente, estudios de caso sobre formación para el trabajo en Perú y en Nicaragua ilustran esta cuestión. En Perú, los informantes desde la CI señalan que los organismos públicos son muy activos en lo que concierne a propuestas, pero no son eficientes en la implementación. Los temas claves, a este respecto, son los recursos humanos inadecuados y una alta tasa de rotación entre los funcionarios públicos. Esto se encuentra asociado a la falta de eficiencia dentro del Estado en el planteamiento de objetivos de desarrollo, así como también a la alta tasa de rotación del personal clave en los niveles intermedio y alto. También se critica la percepción común de la CI como una especie de «caja chica» para cubrir urgencias financieras, así como la tendencia a subestimar la contribución de la CI en términos de conocimiento. Aunque en teoría el papel de la CI es de ayudar según las necesidades del país beneficiario, en la práctica no existe un plan nacional (Jaramillo Baanante, 2009). La falta de una clara política nacional lleva a que los esfuerzos de la cooperación corresponden más a su propia agenda que a la agenda nacional. En Nicaragua, se observan di-

ficultades en la ejecución de las políticas, sobre todo por las limitaciones presupuestarias y de asignación de recursos a los centros educativos y de FP. En los últimos quince años los recursos asignados al sector educación han sido escasos, sobre todo aquellos dirigidos al subsistema de educación técnica y capacitación. Se plantea entonces que sería necesario un liderazgo más efectivo de las instituciones gubernamentales, a fin de lograr niveles más adecuados de coordinación y armonización con la CI, ya que la variedad de programas y proyectos parece más bien denotar una dispersión de esfuerzos en diferentes sectores, derivados de los cambios de administración, la discontinuidad de políticas y la rotación del personal que da seguimiento a las mismas. Los procesos de seguimiento y evaluación consisten en mecanismos débiles y poco definidos. Existe desconocimiento de los efectos e impactos de las acciones (Vijil *et al.*, 2008).

A las desarticulaciones entre las políticas y las debilidades para implementarlas debe sumarse la diversidad de contextos geográficos, políticos y socioeconómicos. Este punto de partida lleva a reconocer una cuestión clave para la CI: la necesidad de apoyar la mejora de la calidad institucional en los niveles macro, meso y micro.

La CI ha contribuido a instalar cada vez más una perspectiva de rendición de cuentas (*accountability*) y de medición de resultados e impactos. El enfoque de

Marco Lógico, desarrollado inicialmente por la GTZ, ha tenido sucesivas versiones y se ha generalizado. En sí misma la práctica de la evaluación es sin duda muy valiosa. Sin embargo, muchas veces predominan enfoques de insumo-producto que dejan poco espacio a las complejidades del diseño, e implementación de la FP y su relación con la inserción laboral de los egresados. Una comprensión en profundidad de los procesos de implementación y las denominadas «externalidades» de los programas requieren un modelo más complejo de interpretación y de investigación que incluya estrategias subjetivas, perspectivas institucionales y el macronivel sistémico. Para aprender sobre las políticas, es preciso llevar adelante enfoques de investigación que incluyan dimensiones objetivas y subjetivas, e institucionales. Algunas agencias europeas han promovido recientemente enfoques innovadores al respecto, enfatizando una participación más intensa de los interesados y un aprendizaje horizontal en red, orientado a la toma de decisiones contextualizadas.

Otro cuestionamiento sobre la evaluación viene del lado de las OSC. Un documento al respecto sostiene que así como muchas veces se imponen criterios rígidos y descontextualizados para evaluar a los proyectos, existe una asimetría con la CI: no se le pide rendición de cuentas ni hay «estándares de calidad de ayuda» para evaluar desde el punto de vista de los receptores a la CI (Croce, 2009).

En definitiva, los desafíos son aún muchos en términos del rol que cabe a la CI en general en la promoción de iniciativas que sumen a la cohesión social. Los mismos incluyen desde la efectiva articula-

ción con las políticas nacionales y la promoción de la participación democrática de todos los actores relevantes hasta la revisión crítica de su propio rol en relación al desarrollo equitativo e incluyente.

4. CONCLUSIONES

Claudia Jacinto

En estas conclusiones resaltaremos los principales enunciados formulados en este volumen y examinaremos, en la medida de lo posible comparativamente, las tendencias de las relaciones entre formación profesional (FP) y cohesión social en América Latina y España.

Como hemos señalado en la introducción, los focos de la FP dentro de los estudios son distintos, y entonces la mirada comparativa será inicial y podría profundizarse con futuros estudios que abarquen más niveles y/o tipos de la FP en ambos contextos. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que América Latina es un continente profundamente heterogéneo y que la realización de estudios nacionales en profundidad podría complejizar y abordar con mayor nivel analítico diferencias entre ellos que aquí son señaladas como tendencias generales.

Además, un trasfondo importante que debe tenerse en cuenta es que la FP puede contribuir a la cohesión social en el marco mucho más amplio de acciones en pos del desarrollo, de la generación de empleo decente y de la expansión de la educación. Como elemento aislado, la potencialidad de la FP como elemento de cohesión, es limitada.

Se ha señalado justamente que una debilidad histórica en el desarrollo de los sistemas educativos con fuerte tono generalista o academicista ha sido que la FP no tuvo un lugar central, sino vinculado a la formación de necesidades pun-

tuales de calificación de trabajadores y/o destinado a aquellos que fracasaban en la educación general. El círculo virtuoso entre una educación de fundamento y una formación especializada que respondiera a las demandas del mundo del trabajo y del desarrollo económico-social, estuvo lejos de conformarse de un modo articulado en términos generales en Iberoamérica. Sin embargo, algunas tendencias recientes permiten observar mayores consensos respecto a la necesidad de conformar sistemas educativos y formativos integrados donde la FP sea valorada dentro del marco del aprendizaje para toda la vida. Volveremos sobre este punto.

Seguiremos a lo largo de las conclusiones las dimensiones analíticas propuestas en la introducción.

- a) Una cuestión inicial examinada respecto de las relaciones entre FP y cohesión social fue *la estructuración general del sistema de FP y su lugar dentro de la oferta educativa en su conjunto*.

El estudio de España considera que los avances recientes en la reestructuración del sistema de FP han ido en el sentido de conformar un modelo integrado de FP que incluye la inicial y la vinculada a la formación para el empleo en un solo sistema. Tal como se plantea en el capítulo respectivo, esta formulación tiende a organizar una FP con objetivos únicos, teniendo como referentes los perfiles y las competencias profesiona-

les que se demandan desde los sectores productivos. Algunos avances en ese sentido son un Catálogo de Cualificaciones Profesionales que funciona como marco de referencia común para ambos subsistemas de FP; y la creación de algunos Centros Integrados de Formación Profesional. Muchos avances se han producido en este sentido, aunque el proceso de integración de los subsistemas de FP sigue siendo claramente insuficiente, según se ha evaluado. Se volverá más adelante sobre esta cuestión.

Por su parte, los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), antes denominados de Garantía Social, constituyen la alternativa para que la FP destinada a quienes no tienen las competencias básicas requeridas para la especialización, pasen por procesos educativos compensatorios y puedan con posterioridad incorporarse a la FPR. Los PCPI no son paralelos a la Formación Profesional Reglada (FPR), sino en todo caso son programas «previos» a la FPR: se organizan para el alumnado que no ha conseguido o no cumple los requisitos formativos para acceder a la FPR; en el caso de superarlos, el alumno puede proseguir su escolarización en la FPR o puede intentar ingresar directamente en el mercado laboral con la cualificación básica obtenida en el PCPI. El modelo es muy interesante porque no corta la circulación entre FPR y PCPI

sino que habilita el pasaje. Sería interesante contar con datos que muestren si esa circulación se hace efectiva (cuestión compleja por el carácter descentralizado de la FPR) y conocer las estrategias de los centros formativos para promoverla. Indicativamente, se sabe que las pasarelas funcionan, en porcentajes muy minoritarios; las más usadas son las que se producen entre PCPI y FPR de Grado Medio y entre FPR de Grado Superior y Universidad.

Esta estructuración ha tenido como uno de sus objetivos superar la llamada «doble vía» y aumentar el prestigio de la FPR. Se le ha dado así un reconocimiento que sin embargo aún no se refleja en una valorización social acorde. Probablemente ésta solo será posible cuando las evidencias muestren que efectivamente se haya superado la doble vía. Señal de ello sería por ejemplo que la demanda por FPR supere la oferta de plazas.

En América Latina, el punto de partida es mucho más complejo y heterogéneo. A pesar de la expansión educativa, todavía subsisten amplios grupos poblacionales que no han terminado la educación básica y mucho menos la secundaria. Ello ha llevado a la instalación de acciones de FP¹ que incluyen desde estas poblaciones hasta los trabajadores integrados en los sectores modernos de la economía. De hecho, la FP comenzó destinada

¹ Recuérdese que el estudio en América Latina aborda solo la FP en sentido estricto, y no la educación técnico-profesional en su conjunto.

a la formación de trabajadores en el marco de los procesos de substitución de exportaciones y posteriormente, tendió a diversificarse para atender nuevas demandas y necesidades, incluyendo tanto fuertes relaciones con empresas y desarrollo de innovaciones tecnológicas al sector informal. Pero en ese proceso, como se ha visto, hubo fuertes indicios de que también tendió a segmentarse. La oferta permanente de FP basada en centros de formación que en algunos países incluyen FP inicial y continua, convive con múltiples programas *ad hoc* cuya sustentabilidad institucional y financiera es precaria. La mayoría de la oferta se presenta en paralelo, desarticulada, y con agendas y enfoques distintos, una parte considerable de la FP pública (especialmente la destinada a la atención de grupos vulnerables) no está institucionalizada ni cuenta con certificación; en cuanto a la oferta privada ha sido poco estudiada pero también presenta signos de calidad muy diversa.

Existen muchas disparidades entre los países y al interior de ellos respecto a la magnitud y calidad incluso dentro de la oferta de FP institucionalizada. En algunos Institutos de Formación Profesional (IFP), se evidencian circuitos de alta calidad y exigencia, en los que se requiere el nivel secundario completo para acceder a los cursos, y otros circuitos de menor calidad y recursos en locales comunitarios, destinados a ocupaciones informales de baja productividad. Pero no sólo eso: los efectos de la FP son

múltiples y en el marco de programas de lucha contra la pobreza, se brinda en muchas ocasiones una formación de muy baja calidad, destinada a desocupados o trabajadores informales. Si bien puede ser cierto que brindan algunas competencias útiles para su vida productiva, la baja calidad formativa así como su desarticulación respecto de otras instancias formativas, no contribuyen a los objetivos del aprendizaje para toda la vida y al empleo decente. Ante tantas deudas sociales y educativas, conformar un sistema integrado de FP parece un horizonte lejano. Sin embargo, se evidencian algunos indicios favorables, como por ejemplo, la presencia cada vez más fuerte de las IFP en el terreno de la atención a grupos vulnerables poniendo a disposición recursos innovadores y de calidad, con un enfoque de ampliación de las oportunidades y contribución a la cohesión social. Lo cual nos conduce al segundo punto.

b) *¿En qué medida y con qué enfoques la FP permite el acceso a grupos vulnerables, tales como mujeres pobres; población rural, y los jóvenes de bajo nivel de calificación?*

En España, en relación a los jóvenes, los PCPI se orientan a jóvenes de más de 16 años que terminan o abandonan la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria sin alcanzar sus objetivos, lo cual incluye en gran parte a jóvenes con dificultades socioeconómicas familiares. Aunque el modelo es bien evaluado por los

estudios previos, su cobertura es insuficiente.

En América Latina, la cohesión social plantea exigencias básicas, en parte ya satisfechas en Europa; de manera que no es fácil separarla de lo que se conoce como lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

En este sentido, todas las evidencias muestran que las IFP han estado en esta década fuertemente asociadas por los gobiernos en programas destinados a la atención de poblaciones vulnerables. Esa tendencia se refleja ya sustantivamente en los datos de matrícula que evidencian la inclusión de sectores que tradicionalmente no lograban ingresar a sus cursos. Sin embargo, caben dudas acerca de en qué medida estos cursos compensatorios o complementarios son equivalentes o articulables con la FP titulada. En ese sentido, el actual modelo español para permitir el pasaje desde una FP más vinculada a lo compensatorio (PCFI) hacia la FPR, ofrece una alternativa interesante con vistas a no conformar circuitos formativos cerrados y segmentados.

Dentro del terreno de la atención a grupos vulnerables y/o que sufren discriminaciones en el mercado de trabajo, América Latina viene recorriendo un camino de desarrollo de enfoques más amplios e integrales, en algunos casos impulsados incluso por la cooperación internacional (CI). Existen muchos ejemplos de programas de atención a secto-

res pobres que asumen enfoques holísticos, buscando no sólo vincular la calidad y la equidad, sino también el desarrollo sostenible a nivel local y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y comunidades. Estos programas combinan desarrollo educativo, productivo y de FP. Los procesos de descentralización que han brindado mayor autonomía a los municipios han contribuido también en ese sentido. En ciertos ámbitos, la participación de las comunidades y de las OSC en la formulación y ejecución de programas en los que financia el Estado en sus distintos niveles, avanza hacia modelos de «gestión asociada» que aporta a la cohesión social. Se incluyen también con fuerza reciente e incipiente en algunos países el enfoque de Economía Solidaria como alternativo al enfoque de mercado y se desarrollan acciones formativas en este marco. Sin embargo, en términos de mejoramiento de la cohesión, la estrategia de focalización en grupos vulnerables es ineludible, aunque insuficiente para superar los fuertes e históricos obstáculos de la inclusión social global de la región.

Las mujeres, como en otros terrenos, han sufrido fuertes discriminaciones en la FP tanto respecto al acceso en general como respecto a las especialidades a las que han podido ingresar. En efecto, se registra históricamente una fuerte asociación entre ocupaciones típicamente femeninas y las especialidades que les son destinadas en la FP. Aunque para América Latina no se dispone de datos

al respecto, los indicios permiten sostener que no se diferencian mucho de los datos de España donde existen significativas diferencias entre mujeres y hombres matriculados en determinadas familias profesionales.

Estas cuestiones son aún más fuertes y evidentes en el caso de las mujeres pobres, de bajos niveles de cualificación. Aunque se han registrado avances en el desarrollo de enfoques en pos de la equidad de género, la FP en términos generales sigue mostrando pocas iniciativas que intentan quebrar la segmentación profesional y la discriminación de las mujeres en el mercado de empleo. En el caso latinoamericano, varios programas enfatizan la acción afirmativa, orientada a lograr que las mujeres efectivamente accedan a oportunidades primero de formación y luego de inserción laboral, sea asalariada o independiente. Algunos programas y/o políticas confieren apoyos para el cuidado de niños pequeños. Pero no ha podido constatarse que alguna IFP haya adoptado institucionalmente la perspectiva de transversalización de género, aunque sea un concepto utilizado en los discursos. Es más: los programas de discriminación positiva que además brindan apoyos a las mujeres aparecen ligados más bien a instituciones específicamente comprometidas con la equidad de género. Aunque algunos programas valiosos se han desplegado en las IFP, la perspectiva de género no forma parte integral de las políticas de FP. Evidentemente, la cuestión no es fácil ya que se expresan

pautas culturales arraigadas, que difícilmente se pueden modificar en el corto plazo y desde un único sector. De este modo, se instalan también tensiones entre formar a las mujeres para ocupaciones en las que tienen mayores posibilidades de ocuparse o tratar de romper con discriminaciones injustas del mercado laboral. Al respecto, la transversalización del género brinda un enfoque superador que permite en principio cuestionar esos arquetipos.

Otro grupo que ha sido destinatario privilegiado de FP en las políticas y programas de empleo son los jóvenes desempleados o en busca de un empleo formal de bajos niveles educativos (en general, menores a la secundaria inferior o superior). Sólo algunos países disponen de un dispositivo asimilable a los programas de PCPI. En América Latina quienes abandonan o fracasan en la educación obligatoria pueden acceder a escuelas de jóvenes y adultos, que en general no incluyen FP, o directamente a los cursos cortos de FP que no incluyen la terminalidad de la educación obligatoria.

Los programas específicos destinados a jóvenes de bajo nivel de cualificación entre los 16 y 25 años han puesto el énfasis en acercarlos a un empleo formal, decente. Para ello, recalcan la pertinencia de la formación en relación a las demandas del mercado y también crear puentes con un mercado de trabajo de calidad, en especial para aquellos que no cuentan con un capital social que se

los provea. Un elemento clave para contribuir a la cohesión social radica en articular aquellas acciones conducentes a la finalización de la educación obligatoria, cuestión que se comentará más adelante. Otro componente que ha aumentado la integralidad de estas acciones de FP ha sido la creciente incorporación y/o articulación con la orientación laboral y el apoyo a la inserción en el mercado de trabajo, en algunos casos a través de servicios regulares de empleo.

Pero aún así el alcance global de estos modelos beneficia sólo a una mínima parte de los jóvenes de bajo nivel de cualificación. La incorporación de estos programas dentro de abordajes de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que faciliten puentes con otros niveles y tipos de educación formal, no formal e informal es imprescindible en vistas a la cohesión social. Pero más allá de ello, en el marco de sociedades con tendencias excluyentes, con segmentación social y del mercado de trabajo, y segregación residencial, las barreras estructurales atentan contra las posibilidades de generar cambios amplios y sustantivos en las condiciones de acceso al empleo de los jóvenes que provienen de hogares vulnerables.

Límites iguales o incluso más fuertes aparecen respecto a la población rural latinoamericana, afectada por la pobreza y la exclusión educativa. En muchos países de la región, población rural es sinónimo de población indígena. La FP para la población rural ha tendido especial-

mente al mejoramiento de las técnicas productivas y de la gestión de las unidades productivas, y al acceso al microcrédito. Muchos programas con enfoques integrales de desarrollo local han tenido buenos resultados e incluso algunos programas desarrollan procesos de asistencia técnica, transferencia e innovación tecnológica muy sugestivos e interesantes. Como en otros temas, todas estas experiencias muestran caminos prometedores pero si no son acompañados de otras medidas, sus alcances son limitados. Entre las dimensiones que han tenido escaso reconocimiento y son claves para la cohesión social, se cuenta la interculturalidad que ha estado prácticamente ausente de los debates y acciones en FP, cuando en algunos países debería cobrar evidente centralidad.

En definitiva, es preciso reconocer que las poblaciones vulnerables no sólo tienen problemas de formación y de empleo: han padecido y padecen una suma de precariedades, en sus condiciones de vida, y en el acceso a diferentes bienes y servicios. Las intervenciones orientadas a la cohesión social deben por lo tanto ser integrales y atender ese conjunto de dimensiones, todo ello reconociendo y respetando las diversidades, es decir, la voz de los sujetos.

- c) Otra dimensión central bajo análisis fue la contribución de la FP a *la inserción laboral de los capacitados*.

Abordar este tema lleva a enfrentar en general a un fuerte obstáculo en Améri-

ca Latina: la falta de evaluación sistemática, aunque con honrosas excepciones, que han sido mencionadas en este estudio. Detrás de las evaluaciones existentes, están IFP consolidadas o programas con financiamiento internacional. Las evaluaciones recientes disponibles, muestran buenos resultados en términos de la inserción laboral y de la integración social de los participantes. Pero estas valoraciones sólo se basan en los escasos datos disponibles.

En España la práctica de seguimientos de egresados de la FPR parece haberse instalado dentro de las responsabilidades de gestión de las comunidades autónomas. Los datos recientes de inserción laboral de los capacitados muestran también muy buenos resultados. Cabría preguntarse si estas prácticas alcanzan también los programas de formación para el empleo.

Por supuesto, los datos de inserción deben leerse en relación a la situación general del mercado de trabajo: obviamente en momentos de generación de empleo serán mejores. En el caso latinoamericano, los resultados disponibles justamente muestran esa convergencia tanto en cuanto a la disminución de la desocupación como respecto al acceso a empleos formales. En efecto, las dificultades laborales no sólo se deben a débiles capitales humanos sino a contextos socioproductivos excluyentes o segmentados.

d) Otro conjunto de dimensiones se refiere a la *calidad de la FP* brinda-

da. Para empezar, la vinculación entre FP y cohesión está fuertemente vinculada a la institucionalidad de las propuestas. Esto no implica desconocer la riqueza, que se deriva de las demandas productivas, los contextos y las poblaciones atendidas, de que participen centros de formación diversos o servicios complementarios (educativos, sociales, etc.). Sino que el direccionamiento de las políticas hacia un modelo que vincule el desarrollo socioproductivo y la innovación, con el desarrollo de los sujetos, implica instituciones con fuerte apoyo y liderazgo público.

En América Latina, el conjunto de las acciones de FP muestran diversa institucionalidad y calidad. Sin embargo, un rasgo positivo que viene caracterizando las políticas de FP en los años 2000 es un avance hacia una mayor institucionalidad que brinda mayores niveles de sustentabilidad y calidad. Cada vez más los programas son amparados dentro del ámbito de las IFP y/o de los centros de FP regulares, sin que ello impida que una diversidad de actores actúe como implementadores (desde organizaciones especializadas en trabajo con mujeres, o en formación para la población rural, hasta escuelas e institutos terciarios, pasando por otros diversos organismos públicos), en muchas ocasiones brindando un *plus* innovador a sus abordajes. Incluso se dan alianzas entre estos últimos y las IFP u organismos públicos especializados.

La fuerte institucionalidad también caracteriza al caso español en cuanto a la FPR, ya que se asienta en centros permanentes de formación. Dentro del subsistema de formación para el empleo, aunque no ha sido profundizado en este volumen, también se brinda una formación profesional que forma parte de la educación no formal, gestionada por las administraciones laborales, los agentes sociales (sindicatos y empresarios), los municipios, las OSC y otras entidades. Está constituida por cursos o programas de corta duración y fundamentalmente dirigida a la población activa, tanto empleada como desempleada. Cabría preguntarse por el nivel de institucionalidad de esta oferta.

Otra dimensión vinculada a la calidad tiene que ver con la medida y la forma en que los currículos de FP se acercan a los perfiles ocupacionales del mercado de trabajo. La adopción de sistemas basados en competencias profesionales identificadas en los sectores productivos, es un camino en el que España se ha orientado claramente en la última década y en América Latina donde ha sido sujeto de marchas y contramarchas, tuvo claros avances.

Esta aproximación habilita el aprendizaje integrado de competencias personales como técnicas, organizativas e incluso emprendedoras. En América Latina, varias de las IFP modernizaron sus currículos a partir del enfoque de competencias, otras han desarrollado mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos

o certificación y en otros países se han desarrollado estos dos servicios. La adopción de una formación basada en competencias ha llevado a promover una reingeniería total de la oferta formativa desde el punto de vista técnico-pedagógico. De cualquier modo, es un proceso en curso no exento de debates (varios países no han adoptado el enfoque) que aun en los países que han seguido esta vía tiene mucho camino por recorrer.

También respecto al reconocimiento del valor formativo de las pasantías se acercan las experiencias recientes en España y América Latina. En España, se ha instalado como obligatoria dentro de la FPR la formación en centros de trabajo, concibiendo que determinados aprendizajes sólo se adquieren a través de situaciones de trabajo reales.

En América Latina, cabe mencionar que, aunque no se ha tratado en profundidad en este volumen, las prácticas son obligatorias en la educación técnico-profesional de nivel medio en algunos países. En cuanto a la FP en sentido estricto, los programas destinados a la inserción en el empleo formal de jóvenes suelen incluirlas. Se tienden a reconocer no como un agregado posformación, sino como parte constitutiva del proceso formativo. Varias leyes las encuadran, se han desarrollado materiales y comprometen una acción articulada de empresas y centros formativos. Han sido criticadas por arbitrariedades cometidas, pero cuando existe el seguimiento adecuado, brindan competencias comple-

mentarias a los jóvenes e incluso puentes con el empleo. Lamentablemente las posibilidades de incorporarlas de manera generalizada a la FP inicial de jóvenes son no muchas, una vez más esencialmente debido a la escasez de puestos en unidades productivas registradas y que brindan empleos formales.

Como tercera dimensión referida a la calidad de la FP y sus relaciones con la cohesión social, vale incluir la cuestión de las titulaciones brindadas por la FP. En ambos casos, las titulaciones se vinculan a la FP reglada o institucionalizada, y por fuera de ese marco (PCPI en España y FP para el sector informal y/o *ad hoc* en América Latina) solo se brindan certificados que no se asimilan a las titulaciones regulares. Evidentemente, avanzar hacia una integración que ordene los vínculos entre la FP que puede considerarse previa o compensatoria y la FP regular en el marco de un modelo de aprendizaje permanente es un desafío pendiente que contribuiría a la cohesión social ya que la actual situación no se orienta en este sentido.

- e) Como se acaba de señalar, un rasgo central de un sistema de FP vinculado a la cohesión social es su ubicación dentro de modelo de educación y aprendizaje integrado que habilite la circulación entre niveles y tipos de educación y formación. Al respecto, una cuestión fuertemente tratada en los estudios ha sido *los vínculos entre FP y el resto del Sistema Educativo*.

En España, es interesante que el primer ciclo de la formación profesional básica es parte de la educación obligatoria al igual que lo es la ESO (Educación Secundaria Obligatoria). La formación profesional específica se realiza en Ciclos Formativos (de Grado Medio y de Grado Superior), cuya duración oscila entre uno y dos cursos académicos, que conducen a titulaciones que acreditan cualificaciones o competencias profesionales con valor y significado en el empleo. Sin embargo, a pesar de este propósito legal, se considera en el capítulo respectivo que la planificación de la oferta de FPR sigue realizándose, por lo general, atendiendo de modo preferente a la lógica escolar, cuestión que se refleja por ejemplo en la saturación de ofertas en algunas titulaciones y en los déficits en otras.

En América Latina, los vínculos entre FP en sentido estricto y el resto de la escolaridad están en aumento, y son claves para ampliar las oportunidades que provee la FP. Los procesos seguidos con la instauración de normas de competencia, currículos por competencia y el desarrollo en algunos países de catálogos de ocupaciones profesionales han servido para avanzar en ese sentido. También se ha avanzado en crear puentes entre la FP en sentido estricto y la educación media. Esto habilita a acceder a un título valorado al mismo tiempo que una calificación profesional específica, en un contexto donde el título de nivel secundario aparece como requisito para salir de la pobreza. Pero más aún, como

mucha de la población que accede a FP no cuenta con estudios secundarios o ni siquiera de estudios básicos, los programas de FP se ven muchas veces compelidos a incluir conocimientos básicos de lengua y matemáticas que permitan abordar lo técnico. La FP ha sido abordada de varias maneras: incluyendo programas compensatorios dentro de su misma oferta o incorporando dentro de las políticas activas de empleo un componente de «terminalidad educativa», para facilitar la finalización del nivel básico y/o secundario de los jóvenes y adultos; y/o articulando la FP con la educación secundaria general. A pesar de los avances en esta línea en América Latina, es todavía un desafío establecer puentes entre diferentes circuitos formativos (escolaridad formal, FP, lugares de trabajo). Las distancias y desarticulaciones entre el sistema educativo del mundo laboral y entre la educación formal y la FP son características persistentes a nivel de los países y aun a nivel de las regiones y localidades.

f) Finalmente, otra dimensión clave examinada fue el *papel de los actores sociales implicados* en la FP.

Evidentemente, la relación con los actores del mundo del trabajo es lo que confiere pertinencia a la formación brindada.

Se señalan a lo largo de los estudios, tanto en referencia a España como a América Latina avances respecto a la participación de las empresas, sindicatos, cámaras empresariales, etc. en:

- el diseño y actualización de los cursos, identificando en los diferentes sectores productivos, las competencias profesionales que se requieren en el empleo;
- la vinculación de planes formativos con las demandas concretas del desarrollo económico-productivo regional, o local;
- el diseño e implementación de pasantías en empresas;
- la formación continua del profesorado.

Como se ha mostrado, la intensidad de estos procesos y sus características varía de país en país y también y sobre todo, al menos en América Latina, según qué circuito y qué destinatarios tenga la FP.

Especialmente cuando se trata de FP inicial o destinada a jóvenes o poblaciones vulnerables o grupos discriminados, otros actores son también relevantes. Articulaciones transversales con instituciones especializadas (tales como de Desarrollo Rural, de Juventud, de temas de género, etc.) son claves porque pueden proveer una conceptualización adecuada y un mayor conocimiento de la problemática específica. Por su parte, las OSC frecuentemente aportan también pertinencia y conocimiento vinculado a aquellas poblaciones que sufren diferentes tipos de discriminaciones. Evidentemente, la fuerte articulación con los servicios de orientación y empleo son ineludibles. Y asimismo, el enfoque de la cohesión social implica dar

un papel importante a la participación y la voz de los propios sujetos de la FP, sus necesidades y expectativas.

Dentro de los actores, en América Latina cabría incluir a la CI, que ha tenido un papel importante en el origen, desarrollo y consolidación de las IFP y que sigue apoyando, aunque en menor medida, la formación para el trabajo, incluyendo la educación básica, la secundaria técnica y programas de capacitación para el empleo vinculados a los Ministerios de Trabajo y las OSC. En años recientes, la CI orientada a la formación profesional, tiende a centrarse en las perspectivas de «sistema de formación», aprendizaje para toda la vida, y calidad institucional. Se promueven enfoques holísticos o globales de la formación para el trabajo, apoyo a un sector, y/o al sistema de formación como un todo. Todas estas líneas (como se discutirá a continuación) apuntan a una mayor contribución de la FP a la cohesión social. Los desafíos por delante para la CI van desde la efectiva articulación con las políticas nacionales y la promoción de la participación democrática de todos los actores relevantes hasta la revisión crítica de su propio rol en relación al desarrollo equitativo e incluyente.

A modo de cierre de estas conclusiones se formularán algunas reflexiones sobre uno de los temas claves que aparecen como desafíos tanto en España como en América Latina: *la conformación de un sistema integrado de educación y traba-*

jo que se oriente hacia el aprendizaje permanente.

Como se sostiene en el capítulo sobre España, la mejora de la calidad del conjunto del sistema de FP reforzará, por definición, su función como mecanismo de cohesión social: permitirá a sus beneficiarios (tanto la población escolar, como la población activa) disponer de un sólido marco de referencia a través del cual podrán construir su identidad socioprofesional, mejorar sus capacidades profesionales en orden al desarrollo de su carrera profesional y, en último término, incorporarse a la cultura del *aprendizaje permanente*.

Ello implica también, como se ha venido sosteniendo, que la FP mirada desde su contribución a la cohesión tiene como principal desafío la integración dentro del conjunto de políticas de educación y de trabajo. Los puentes entre las diferentes formas de educación y de formación (escolaridad básica, educación media y formación profesional, lugares de trabajo, formación para el empleo) deben crearse y/o reforzarse para favorecer su pertinencia y significatividad social. Un sistema más flexible que permita la diversidad de estudios y opciones (sin constituir circuitos «de segunda categoría» o de doble vía), pasarelas entre diversos campos de enseñanza o entre una experiencia profesional y regreso a la formación, y que contemple la validación de saberes y de las competencias adquiridos en la experiencia es el horizonte de un sistema

articulado y orientado hacia la cohesión social.

Mayor coordinación entre los actores nacionales, efectiva formulación de enfoques integrales y sectoriales, fortalecimiento de las capacidades de gestión e implementación de las instituciones formativas, consolidación de alianzas público-privadas; superación de las fragmentaciones de las políticas de formación para el trabajo son algunos de los desafíos. Además de las instituciones y organismos especializados en la FP, otras dependencias públicas en distintos niveles; asociaciones empresariales y sindicales, universidades y organizaciones de la sociedad civil deben definir roles y responsabilidades para un mejor aprovechamiento de los recursos y del *know-how* de cada uno. Es preciso operar en todos los niveles (nacional, regional, local) promoviendo y

brindando incentivos para la acción mancomunada.

El fortalecimiento de la calidad institucional de los actores que participan en todos los niveles es clave para la coordinación de objetivos. Asimismo, deben propiciarse mecanismos institucionales que estimulen el monitoreo de las acciones (para revisar resultados parciales y obstáculos, para mejorar los procesos, y la calidad de las prestaciones), y evaluaciones de impacto que sean tomadas efectivamente en cuenta en las formulaciones posteriores.

El enfoque de aprendizaje para toda la vida que encadena sistémicamente las oportunidades formativas en ámbitos formales, no formales e informales, tiene una gran potencialidad para mejorar las articulaciones y ganar en la construcción coherente de una educación para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Joaquim (2000): *O ensino secundario na Europa*, Porto, Edições ASA.
- AECID (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Aprobado por el Consejo de Ministros, el 13 de febrero de 2009, AECID.
- AGUILAR RAMOS, I. (2005): *La inserción laboral de los jóvenes en España. Un enfoque microeconómico*, Cívitas.
- ALBERT, C.; JUÁREZ, J.; SÁNCHEZ, R. y TOHARIA, L. (2003): «Del sistema educativo al mercado de trabajo: un análisis de flujos», *Revista de Educación*, núm. 330, pp. 137-155.
- ALTMANN, Josette (2009): *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*, Ecuador, FLACSO, Fundación Carolina.
- ATCHOARENA, David y GASPERINI, Lavinia (coords.) (2004): *Educación para el desarrollo rural. Hacia nuevas respuestas de política*, FAO-UNESCO.
- BAANANTE JARAMILLO, Miguel (2004): *Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?*, Buenos Aires, redEtis (IIPE- UNESCO-IDES).
- BAANANTE JARAMILLO, Miguel; VALDIVIA, Néstor y VALENZUELA, Jorge (2007): *Políticas de capacitación en el Perú: El rol de los actores nacionales e internacionales. Informe final*, GRADE.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2006, Harvard University.
- BATTHYÁNY, Karina (2007): «Articulación entre vida laboral y vida familiar. Las prácticas de cuidado infantil de trabajadoras asalariadas de Montevideo», en M. A. Gutiérrez, *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- BID (2006): *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*, Washington, BID.
- BLAS, F. y RUEDA, A. (2003): *La formación profesional en España*, Documento de Trabajo 2/2003, Fundación Alternativas, Madrid.
- CARRETERO, M. y MOISÉS, J. (2008): *Participación de la sociedad civil y cohesión social*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Documentos de cohesión social.
- CAS GRANJE, Alexandra (2009): «Balance y perspectivas de la cooperación UE-AL para la cohesión social», en F. Carrillo (coord.), *La lucha contra la exclusión social en América Latina: una mirada desde Europa*. Bolivia, Plural.
- CASANOVA, Fernando (2004): *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*, Serie Herramientas para la transformación, núm. 22, Montevideo, Cinterfor/OIT.
- CEDEFOP (2000): *Ágora IV. Las personas de escasa cualificación en el mercado de trabajo: perspectivas y opciones políticas*, CEDEFOP, Tesalónica.

- (2001): *El sistema de Formación Profesional en España*, CEDEFOP, Tesalónica.
- (2002): *Formar y aprender: segundo informe sobre la investigación de la Formación Profesional en Europa*, CEDEFOP, Tesalónica.
- (2008): *2010 en primer plano. Una prospección de la formación profesional*, Luxemburgo, UE.
- (2009): *Modernising Vocational Education and Training. Fourth Report on Vocational Training Research in Europe: Background Report*, Luxemburgo, UE.
- CEPAL (2001): *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2005): *Panorama Social de América Latina 2005*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2006): *Panorama Social de América Latina 2006*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2007a): *Panorama Social de América Latina 2007*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2007b): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- (2007c): *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, Santiago, Chile.
- (2008): *Panorama Social de América Latina 2008. Documento informativo*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL/AECID/SEGIB (2007): *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile. CEPAL, AECID, Secretaría General Iberoamericana.
- CEPAL/AECID/SEGIB/OIJ (2008): *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, CEPAL, AECID, Secretaría General Iberoamericana, OIJ.
- CEPAL/FAO/IICA (2009): *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica.
- CEPAL-OIJ (2004): *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, CEPAL-OIJ, Santiago de Chile.
- CINTERFOR (2008): «Evolución reciente y perspectivas de la cooperación técnica en la formación profesional en América Latina y el Caribe», documento presentado en *Reunión Técnica La Cooperación Técnica en el Desarrollo de la Formación Profesional de América Latina y el Caribe*, CINTERFOR, Buenos Aires, Argentina, 15 y 16 de mayo.
- CINTERFOR/OIT (1998): *Juventud, educación y empleo*, Montevideo, Cinterfor.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Memorandum sobre el aprendizaje permanente*, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, Bruselas, COM.
- (2001): *Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente*, Bruselas, COM.

- (2007): *2007 Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Bruselas, COM 13 final.
- CONSEJO DE EUROPA/Comité Europeo para la Cohesión Social (2005): *Desarrollo concertado de indicadores de cohesión social. Guía metodológica*, Bruselas, CDCS.
- CONSEJO EUROPEO (2004): *Revised Strategy for Social Cohesion*, CDCS, 10.
- CONSEJO SUPERIOR DE CÁMARAS DE COMERCIO (2003): *La inserción laboral de los alumnos de formación profesional*, Cámaras de Comercio, Madrid.
- CROCE, Alberto (2009): *Cooperación Internacional al Desarrollo*. Documento de posicionamiento de Latindad, 8 de 2009 (2.ª versión de trabajo).
- CUETO, B. y GONZÁLEZ VEIGA, M. C. (2006): «¿Qué factores determinan el acceso al empleo de los titulados en ciclos formativos?», XIV Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación, Oviedo.
- DAEREN, Lieve (2000): «Mujeres empresarias en América Latina: el difícil equilibrio entre dos mundos de trabajo. Desafíos para el futuro», ponencia presentada en *Primer Seminario Internacional de la Mujer Empresaria «SIME 2000»*, Universidad de Santiago de Chile (25 de agosto).
- DAVIA RODRÍGUEZ, M. A. (2004): *La inserción laboral de los jóvenes en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- DE MOURA CASTRO, Claudio (1997): «Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas», *Boletín técnico interamericana de formación profesional*, núm. 139-140, Montevideo, Cinterfor/OIT, pp. 24-56.
- y VERDISCO, Aimée (2002): «Formación de jóvenes desempleados en América Latina», en C. de Moura Castro; K. Schaack y R. Tippelt (eds.): *Formación profesional en el cambio de siglo*, Montevideo, Cinterfor/OIT, pp. 179-216.
- DEVIA, Sergio (2003): *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes? Evaluación del programa testigo «Proyecto Joven» de Argentina (1993-2000)*, Buenos Aires, UBA.
- DUARTE QUAPPER, Claudio y FIGUEROA VALENZUELA, Rodrigo (2005): *Estudio de buenas prácticas en orientación vocacional, laboral e intermediación laboral con jóvenes*, Chile Califica, Santiago de Chile, GTZ e InterJoven.
- ELEJABEITIA TAVERA, C. y LOPEZ SÁEZ, M. (2003): *Trayectorias personales y profesionales de mujeres con estudios tradicionalmente masculinos*, Madrid, Instituto de la Mujer y CIDE.
- FINNEGAN, Florencia (2006): «Tendencias en la educación media técnica», *Boletín redEtis*, núm. 6, Buenos Aires, redEtis-IIPE-UNESCO.
- GALLART, María Antonia (2000): «El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. El caso argentino», en María Antonia Gallart (coord.), *Formación, pobreza y exclusión*, Montevideo, CINTERFOR, pp. 241- 301.
- (2002): «Investigación sobre el seguimiento de egresados de cursos de capacitación

- laboral», en *Boletín CINTERFOR* (Montevideo), CINTERFOR, núm. 153, pp. 153-175.
- (2004): «Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación», en *Boletín CINTERFOR* (Montevideo), CINTERFOR, núm. 155, pp. 33-75, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/155/pdf/gallart.pdf>
- (2008): *Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina*, Montevideo, CINTERFOR/ OIT.
- GARCÍA, M. y MERINO, R. (2006): «Transición a la vida adulta: nuevas y viejas desigualdades en función del género», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid.
- GIL RODRÍGUEZ, G. (2005): «Formación Profesional, orientación e inserción laboral del alumnado de los ciclos formativos de grado medio», tesis doctoral, Departamento de Didáctica y Organización Escolar, Universitat de Valencia, Servei de Publicacions.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM) (2007): *Reporte Ejecutivo*, marzo 2008.
- GODÍNEZ, V. (2007): *Cohesión social y cooperación descentralizada: la experiencia europeo-latinoamericana*, Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina/Colección de estudios de investigación, núm. 2.
- GUDIÑO, F. (2008): *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Documentos de cohesión social.
- http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/eventos/mex/ibero/resumen/mesa_v/sara/index.htm.
- IBARRARÁN, Pablo y ROSAS, David (2006): *IDB's Job Training Operations: Thematic Report of Impact Evaluations*, Washington D.C., Office of Evaluation and Oversight, Inter American Development Bank.
- INE/MEC/MTAS (2005): *Encuesta de transición educativo-formativa y de inserción laboral (ETEFIL)*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística.
- INFAMILIA (2009): <http://www.infamilia.gub.uy>.
- JACINTO, Claudia (1997): «Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores», en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, núm. 139-140, Montevideo, CINTERFOR/ OIT, pp. 57-88.
- (2002): «Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas», en M. de Ibarrola, (coord.), *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, Montevideo, CINTERFOR, Herramientas para la transformación núm. 18, pp. 67-102.
- (2004): «Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes de América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo», en Claudia Jacinto (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en Amé-*

- rica Latina*, Buenos Aires, La Crujía, pp. 187-200.
- (2007): *Diagnóstico, tensiones y recomendaciones de política en relación con los vínculos entre educación y formación laboral de la población adolescente*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- (2008): *Notas sobre la formación para el trabajo y el rol de la cooperación internacional en América Latina*, Working Group for International Co-operation in Skills Development, Norrag, redEtis-IIPE-UNESCO.
- (2009a): «Reformulaciones recientes acerca de la formación para el trabajo en la educación secundaria general», documento presentado en el seminario internacional sobre *Educación y trabajo. Interrelaciones y Política* organizado por IIPE sede Regional Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, 1 y 2 de octubre de 2009.
- (2009b): «Un dispositif d’insertion des jeunes: contextes et acteurs dans les nouvelles stratégies d’action publique. Le cas du programme “Pro-jeunes” en Uruguay», *Revue Formation et Emploi*, París, CEREQ, La documentation Française, pp. 41-55.
- (2009c): «Policy transfer and policy learning in skills development policies. Insights from the Norrag Conference», documento preparado para la conferencia: *Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making*, NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra, 25-26 de junio.
- ; GARCÍA, Cristina y SOLLA, Alejandra (2007): *Programas sociales: lógicas desconstruidas, abordajes acotados*, Buenos Aires, redEtis-IIPE-UNESCO; Fundación SES.
- y LASIDA, Javier (2008): «La cooperación internacional en los programas de formación para el trabajo de jóvenes en América Latina», paper presentado en el seminario *El rol de la Cooperación Internacional en la educación y en la formación para el trabajo en América Latina*, Working Group for International Co-operation in Skills Development, redEtis-IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 14 y 15 de mayo.
- y TERIGI, Flavia (2007): *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- JARAMILLO BAANANTE, Miguel (2004): *Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?*, serie Tendencias y Debates, núm. 2, 1.ª ed., redEtis IIPE-IDES, Buenos Aires.
- (2009): «Skills development policies in Peru and the changing role of international cooperation», documento preparado para la conferencia: *Policy transfer or policy learning: Interactions between international and national skills development approaches for policy making*, NORRAG, Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra, 25-26 de junio.
- ; VALDIVIA, Néstor y VALENZUELA, Jorge (2007): *Políticas de capacitación en el Perú: El rol de los actores nacionales e internacionales. Informe final*, GRADE.

- LASIDA, Javier (2004): *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*, Buenos Aires, redEtis IIPE-UNESCO.
- y RODRÍGUEZ, Ernesto (2006): *Entrando al mundo del trabajo: resultado de Seis Proyectos Entra 21*, Serie Aprendizaje núm. 2, International Youth Fundation.
- LEÓN, M. J. (2000): *Evaluación de Programas de Garantía Social en Andalucía*, Grupo Editorial Universitario, Universidad de Granada.
- LETELIER, María Eugenia (2005): «El programa de nivelación de estudios de Chile. Estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva», en Claudia Jacinto, Cristina Girardo, María de Ibarrola y Prudencio Mochi, *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*, Montevideo, CINTERFOR/ OIT, pp. 123-142.
- LEY ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, DE ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE), BOE de 4 de octubre de 1990, Madrid.
- LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre de 2002, DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LOCE), BOE de 24 de diciembre de 2002, Madrid.
- LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, DE EDUCACIÓN (LOE), BOE de 4 de mayo de 2006, Madrid.
- LEY ORGÁNICA 5/2002, de 19 de junio, DE LAS CUALIFICACIONES Y DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL, BOE de 20 de junio de 2002, Madrid.
- LÓPEZ BLASCO, A. y WALTHER, A. (2004): *Políticas de juventud en Europa: un contexto de flexibilidad e incertidumbre*, Madrid, INJUVE.
- MARTÍNEZ, I. (ed.) (1998): *La experiencia educativa de los Programas de Garantía Social*, Universitat de València.
- MEALLA, E. (2008): Cohesión social, ¿una nueva retórica?, en: <http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/files/investigaciones>.
- MERINO, R. y otros (2006): «De los Programas de Garantía Social a los Programas de Cualificación Profesional Inicial», *Revista de Educación*, septiembre-diciembre, pp. 81-98.
- MILOS, Pedro (2000): *¿Cómo articular competencias básicas y Técnicas en la capacitación de jóvenes?*, Mimeo, Montevideo.
- MILOSAVLJEVIC, Vivian (2007): «Estadísticas para la equidad de género, magnitudes y tendencias en América Latina», serie *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 92 (LC/ G.2321-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2009): *Datos y cifras del curso escolar 2007-2008*, Madrid, MEC.
- MOLINER, L. y otros (2004): *Percepción y valoración de los programas de garantía social desde una doble perspectiva: aprendices y formadores*, Jornadas de Fomento de la Investigación, Universitat Jaume I, Castellón.
- OCDE (2008): *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*.

- Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, Madrid, Santillana.
- OEA/CIDI, Departamento de Desarrollo Social y Empleo (2007): *Igualdad de género para el trabajo decente*. Propuestas para la transversalización de género en las políticas laborales y de empleo en el marco de la CIMT, Washington, OEA-CIDI.
- OECD (2008): *Development Aid at a Glance 2008-Statistics by Region. The Developing World*.
- OIT (1999): *Cuestiones de género en el desarrollo de las microempresas*, en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/gen_mic/index.htm> OIT —Servicio de Desarrollo y Gestión de Empresas— Oficina de la Consejera Especial para los Asuntos de las Trabajadoras, Ginebra.
- (2007): *Trabajo decente y juventud*, América Latina, Lima, OIT.
- (2008): *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres. Resumen 2008*, Ginebra, OIT.
- PALMA, A. (2008): *Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Documentos de cohesión social.
- PIECK, Enrique (2001): *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, México, Coedición UIA, IMJ, UNICEF, CINTERFOR-OIT, RET y CONALEP.
- (2004): *La secundaria técnica como opción: su contribución a la formación para el trabajo en los sectores de pobreza*, Documentos de Investigación, núm. 2, México DF, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), Universidad Iberoamericana.
- y MESSINA, Graciela (2009) (en prensa): *Formación para el trabajo e interculturalidad en América Latina*, Buenos Aires, redEtis-IIPE-UNESCO.
- PROJOVEN (2009): *Informe de seguimiento de egresados 2009*, Montevideo.
- PROJOVEN PERÚ (2004): *Evaluación de Impacto de la Octava Convocatoria*, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Programa de capacitación laboral juvenil.
- RADRIGÁN RUBIO, Mario (coord.) (2008): *La economía social en Iberoamérica. Vol. 3. Realidad y proyecciones. Una visión comparada*, Madrid, FUNDIBES.
- RAMÍREZ GUERRERO, Jaime (2001): *El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la Corporación Paisajoven en Medellín (Colombia) y otros casos en América Latina*, París, IIPE/UNESCO.
- SÁNCHEZ-ASÍN, A. (2004): *De los programas de Garantía Social a los programas de Iniciación Profesional*, Laertes, Universidad de Barcelona.
- SARMIENTO, GONZÁLEZ et al. (2007): *Evaluación del impacto del SENA en el capital social*. Bogotá. Programa Nacional de Desarrollo Humano (Pndh).
- SENA (2008): *Encuesta a egresados del SENA de formación titulada. Técnicos pro-*

- fesionales y tecnólogos* (Egresados en primer semestre 2007), Bogotá.
- SENAC (2008): *Acompanhamento de egressos da rede EAD Senac de pós-graduação 2005-2006*, SEANC DN, Río de Janeiro.
- SENCE (2008): *Evaluación de Impacto del Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos, Ejecución 2005*. Resumen Ejecutivo, Unidad de Estudios y desarrollo institucional. Centro Micro datos, Santiago, 18 de marzo de 2008.
- SILVEIRA, Sara (2005): «Programa FORMUJER: una herramienta para incrementar la empleabilidad y la equidad de género», *Boletín redEtis*, núm. 3, Buenos Aires, redEtis-IIPE-UNESCO.
- (2007): *La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, formación y trabajo*. CINTERFOR-OIT, Uruguay. Organización Internacional del Trabajo: Jóvenes, formación y empleo.
- SITEAL (2006): *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, Buenos Aires, OEI, IIPE-UNESCO, SITEAL.
- SOJO, A. y UTHOFF, A. (eds.) (2007): *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México DF, Editorial Fontamara.
- SOJO, Carlos (2007): «Cohesión social y exclusión. Una mirada desde Centroamérica», *Quórum*, núm. 18, Universidad de Alcalá, Madrid, pp. 76-87.
- TIRONI, Eugenio (2007): «Cohesión social en Chile. El retorno de un viejo tema», en *Quórum*, núm. 18, Universidad de Alcalá, Madrid, pp. 42-50.
- VARGAS ZÚÑIGA, Fernando (en prensa). «The Development of Systems of Competency-based Training and Certification in Latin America: A General Review», en Claudia Jacinto, *New Trends in Technical Education in Latin America*, IIPE-UNESCO.
- VELILLA, Jaime Ignacio (2005): «Análisis del mercado laboral» en *Estudios y Reflexiones Entra 21*, núm. 3, International Youth Foundation - Entra 21.
- VERA, Alejandro (2009): *Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina*, Documentos de Trabajo, núm. 25, Buenos Aires, CIPPEC.
- VIJIL, Josefina et al. (2008): *Skills Development and Labour Competences Policies in Nicaragua (1991-2006): The Role of National and International Actors*, Centro de Investigación y Acción Educativa Social.
- VON HIPPEL, Aiga (2001): *Grado de ocupación de los egresados del aprendizaje dual del SENATI*, Lima, SENATI.
- VORIA, Andrea (2008): *¿Qué empleo para las mujeres? Dilemas, experiencias y desafíos pendientes en América Latina*, redEtis. Tendencias en Foco, núm. 8, Buenos Aires. www.redetis.org.ar 30.09.09.
- WEIMBERG, Pedro (2008): «Revisión crítica de los doce debates in Skills Development producidos por el GTCIDC desde una perspectiva latinoamericana», paper pre-

sentado en el seminario *El rol de la Cooperación Internacional en la educación y en la formación para el trabajo en América Latina*, Working Group for International Co-operation in Skills Development, redEis-IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 14 y 15 de mayo.

WOLLEY, Frances (1998): «Social Cohesion and Voluntary Activity: Making Connections», documento presentado en el *CSLS Conference on the State of Living and the Quality of Life of Canada*. Ottawa Canadá (30-31 de octubre). Disponible en: <http://www.csls.ca/oct/wool.pdf>.

GLOSARIO DE SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPLAB	Programa Capacitación Laboral (Perú)
CFP	Centro de Formación Profesional
CI	Cooperación Internacional
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Uruguay)
CNCF	Centro Nacional de Capacitación y Formación Profesional (Ecuador)
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CONOCER	Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (México)
DAC	Development Assistance Committee
ESG	Enseñanza Secundaria General
ETP	Educación Técnico-Profesional
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FOIL	Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral
FIJ	Fundación Internacional de la Juventud
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FORMUJER	Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos (Regional)
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FP	Formación Profesional
FPR	Formación Profesional Reglada
GCAP	Campaña Global contra la Pobreza
GTZ	German Government's Technical Cooperation Agency
IFETS	Instituciones Federales de Educación, Ciencia y Tecnología
IFP	Instituciones de Formación Profesional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje (Costa Rica)
INCA-Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (México)
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Uruguay)
INFOCAL	Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Bolivia)
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (República Dominicana)
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (El Salvador)

INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Guatemala)
JICA	Japan International Cooperation Agency
KOIKA	Korea International Cooperation Agency
MEC	Ministerio de Educación de Brasil
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAEBA	Programa de Alfabetización y Educación Básica en Adultos
PBI	Producto Bruto Interno
PFFTT	Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica (Bolivia)
PISA	Programme for International Student Assessment
PMETYC	Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (México)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POCET	Programa de Educación para el Trabajo (Honduras)
PROIMUJER	Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional (Uruguay)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje. (Colombia)
SENAC	Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Brasil)
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Brasil)
SENAR	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Brasil)
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Perú)
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)
SWAT	Enfoque Sectorial
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UE	Unión Europea
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USAID	United States Agency for International Development
UTU	Universidad del Trabajo de Uruguay