

Los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación: Su papel en la promoción del trabajo decente para la juventud

Dr. Jürgen Weller¹

DOI del artículo: 10.36631/RES.2023.87.02

Artículo de revisión

Fecha de recepción: 15 de abril del 2022

Fecha aceptación: 8 de agosto del 2022

Resumen

Para alcanzar un trabajo digno e iniciar una trayectoria laboral ascendente, los y las jóvenes se encuentran ante el reto de superar cuatro exclusiones del mercado laboral y, en este proceso, los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación (SNFPC), son los responsables de acompañarlos. Para ello, los SNFPC deben diseñar y ejecutar sus programas con base en la triple pertinencia: la demanda de cualificaciones proveniente del sector privado; las necesidades particulares de los y las jóvenes; y las del sector público, mismo que debe reivindicar las necesidades de formación desde una perspectiva de país, más allá de la demanda inmediata. Después de discutir estos aspectos, en este artículo se revisan los avances logrados en países latinoamericanos para la construcción de SNFPC efectivos y eficientes. También se destacan debilidades persistentes en los SNFPC que requieren reformas, para las que se plantean algunas sugerencias.

Palabras clave; formación profesional y capacitación, mercado de trabajo, jóvenes

Abstract

Young people must overcome four exclusions to get a decent job and start an upward employment trajectory. National technical and vocational education and training (TVET) systems can and should support the corresponding efforts. To accomplish this, TVET systems must design and execute their programs considering triple appropriateness, considering the private sector's and young people's skill demand, as well as the training needs related to a national development strategy, to be asserted by the public sector. After a discussion of these issues, the article reviews recent progress toward the construction of effective, efficient, and inclusive TVET systems in

¹ Investigador independiente. Exjefe de la Unidad de Estudios del Empleo, Cepal. jurgenweller@gmail.com

Latin American countries. Persistent weaknesses which require reforms are also highlighted, and the article concludes with suggestions to overcome them.

Keywords: Technical and vocational education and training, labor market, youth

Introducción

Conjuntamente con la educación, la formación para el trabajo juega un papel clave en la inserción laboral de los y las jóvenes, ya que puede facilitarles el acceso a un empleo decente y a trayectorias laborales ascendentes a lo largo de su vida. Sin embargo, los mercados laborales de la actualidad se caracterizan por transformaciones constantes a causa, principalmente, de: innovaciones tecnológicas profundas, continuas y transversales; y cambios económicos, sociales y culturales de gran alcance. Este contexto crea elevados niveles de incertidumbre, lo que representa un desafío para los sistemas nacionales de formación para el trabajo, porque implica dirigir la tarea educativa hacia el desarrollo de habilidades y conocimientos que respondan a una demanda heterogénea.

En la primera sección de este artículo se presenta un breve resumen de los desafíos que los y las jóvenes enfrentan en sus aspiraciones por una inserción laboral de calidad; y también se aborda el aporte que la formación profesional y la capacitación pueden generar al respecto. Después se enfatiza la relevancia de la triple pertinencia que debe tener un sistema nacional de formación y capacitación para que pueda cumplir plenamente con sus objetivos. En la tercera sección se resumen hallazgos importantes de investigaciones realizadas recientemente en América Latina, así como las debilidades que se han identificado en la región respecto a formación y capacitación profesional. Se cierra el artículo con algunas sugerencias para el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación en los países de la región.²

² Este artículo se basa parcialmente en la ponencia presentada por el autor durante el Seminario Internacional de Políticas Públicas, realizado en septiembre 2021, en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala y en otros trabajos realizados por el autor sobre este mismo tema, anotados en la bibliografía.

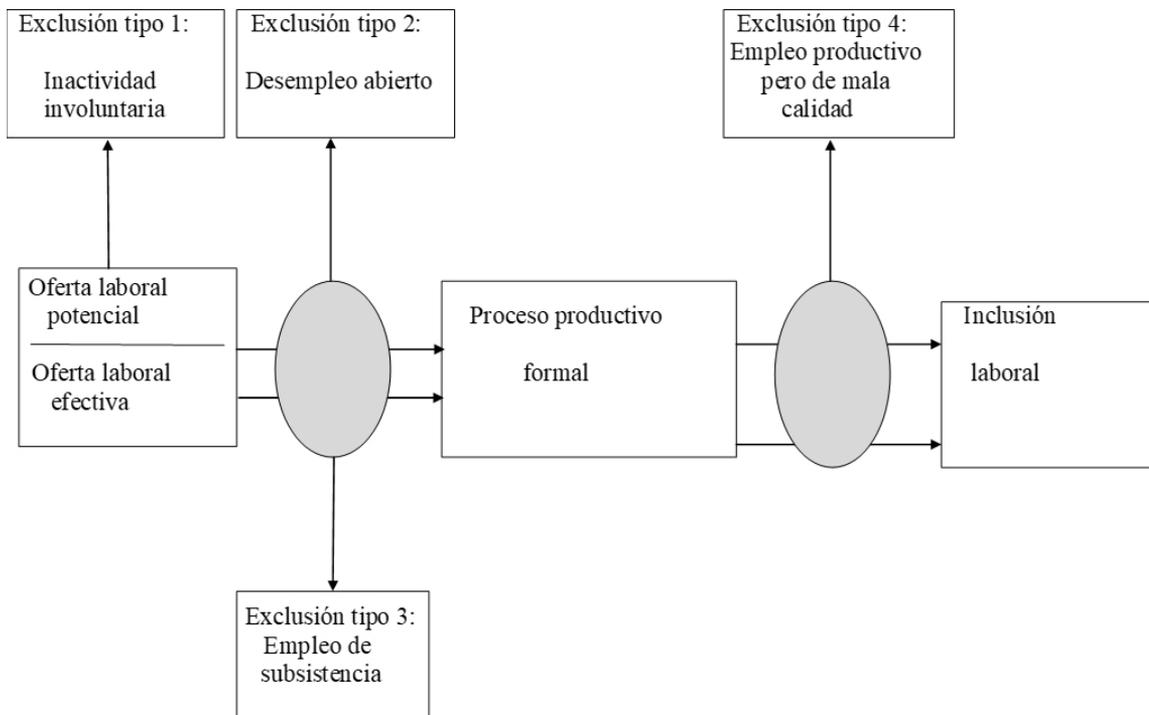
Aunque en este artículo no se abarca una explicación amplia de la pandemia del covid-19 y su impacto en la educación, se sabe que el contexto de emergencia sanitaria trajo dificultades adicionales a los procesos de aprendizaje en la formación para el trabajo, dado que no solamente se suspendió la enseñanza presencial, sino que además cesaron las actividades de práctica profesional, un elemento clave para la formación técnica profesional exitosa (Álvarez et al., 2021).

Los desafíos de la inserción laboral de calidad de los y las jóvenes

En su intento por insertarse o llegar a empleos de calidad, los y las jóvenes enfrentan cuatro exclusiones del mercado de trabajo. Estas se representan en la siguiente gráfica (véase figura 1).

Figura 1

Los tipos de la exclusión laboral



Nota. Gráfico elaborado con base en: Weller (2019).

En la gráfica anterior, se muestra que las cuatro exclusiones en mención son: la inactividad involuntaria, el desempleo abierto, el empleo de subsistencia y el empleo productivo, pero de mala calidad.

La primera exclusión es la inactividad involuntaria que afecta principalmente a mujeres jóvenes, quienes desean estar en el mercado de trabajo y generar ingresos propios, pero por diferentes motivos, como la distribución desigual de las responsabilidades del trabajo reproductivo y de cuidado, y las estructuras del hogar (caso de madres solteras u otros), no tienen la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado.

La segunda exclusión es el alto desempleo juvenil, generalmente más alto que el nivel de desempleo de los adultos.³

³ Véase, por ejemplo, los datos presentados en el anexo estadístico de OIT (2020).

Entre los diferentes motivos que explican este hecho están (Weller, 2003; Maurizio, 2011): (i) una inadecuada educación o formación de capacidades que no corresponde a la demanda de empresas e instituciones; (ii) un círculo vicioso para los jóvenes recién salidos del sistema educativo y que buscan trabajo por primera vez, pues ellos pueden tener una educación o formación adecuada pero enfrentan dificultades de inserción por falta de experiencia por lo cual no pueden adquirir la experiencia exigida por el mercado; y (iii) una vez conseguido un trabajo remunerado, por diferentes motivos los y las jóvenes permanecen menos tiempo en el empleo, por lo que tienen una mayor rotación entre el empleo y la desocupación, lo que incide en una mayor tasa de desocupación juvenil.

La tercera exclusión afecta a los y las jóvenes que sí logran trabajar y generar ingresos; esta se refleja en su sobrerrepresentación en el sector de baja productividad o en el sector informal. Se les dificulta acceder a un empleo con actividades más productivas, lo que implica que sus ingresos sean bajos y, en general, son trabajos de baja calidad. En este contexto hay un debate respecto a si esto es una oportunidad de entrada al mercado laboral porque les aporta una experiencia que más adelante puede favorecerles al buscar un empleo de mejor calidad, o si es una trampa que implica que se quedan prácticamente confinados en el sector informal porque las experiencias que adquieran no se reconocen como valiosas en los sectores de mayor productividad. Sin duda, ambas situaciones se dan, con perspectivas heterogéneas para jóvenes según su nivel educativo, su trasfondo socioeconómico y su capital social y cultural (Maurizio, 2011).

Finalmente, la cuarta exclusión refleja el largo camino hacia un contrato de calidad. Hay muchas personas —y en esta situación nuevamente los jóvenes están sobrerrepresentados—, que trabajan en empresas formales de mayor productividad, pero tienen contratos precarios y condiciones laborales de mala calidad: es decir, se trata del trabajo informal dentro del sector formal. Estos obstáculos muestran la complejidad del desafío que enfrentan los y las jóvenes en su transición del sistema educativo al mundo laboral, sobre todo, si la meta no es únicamente generar ingresos, sino más bien encontrar una oportunidad de empleo que ofrezca condiciones favorables, cumpla con los criterios del trabajo decente.⁴

¿Qué puede hacer y qué rol juega la formación profesional y la capacitación respecto a estas exclusiones? No puede influir en la primera exclusión porque los factores que impiden el acceso de estas personas, sobre todo mujeres jóvenes, no están relacionados con factores del mercado de trabajo. Estos son más bien extralaborales, de manera que la formación profesional difícilmente puede contribuir a superar este obstáculo.

Sí puede contribuir a reducir o enfrentar la segunda exclusión, ya que atenúa el impacto de los tres aspectos citados que inciden en la elevada desocupación juvenil. Respecto al primer aspecto, una educación general adecuada y una capacitación o formación para el trabajo pertinente, tiende a mejorar las posibilidades de inserción laboral y de salir de la desocupación.

⁴ La OIT, para identificar los avances en los procesos de transición, en sus encuestas especializadas toma en cuenta la estabilidad del empleo y la satisfacción de las personas con sus condiciones de trabajo como criterios para una transición exitosa (Gontero y Weller, 2015).

La formación para el trabajo también puede aportar a enfrentar el segundo aspecto, que se refiere a falta de experiencia. Si bien, cuando los jóvenes salen del sistema de educación o de formación profesional, no tienen experiencia directa en el mercado de trabajo, un buen sistema de formación podría facilitarles, no solo la instrucción teórica, sino también una o varias fases prácticas. Si el proceso se estructura adecuadamente, esta práctica podría ser relevante en el sector productivo.

Lo anterior también puede ayudar a estabilizar la situación laboral en muchas empresas, algunos estudios muestran que la rotación es más elevada para las personas de menor nivel educativo y de poca experiencia laboral (Beccaria y Grossman, 2006). Esto es así porque, generalmente, las empresas que se ven en la necesidad de reducir su planilla dan de baja primero a las personas con menor nivel de cualificación. Si los jóvenes adquieren, a través de una buena formación, habilidades específicas requeridas por la empresa y, si además las perfeccionan,, pueden tener un nivel de cualificación, lo que a su vez favorece su estabilidad en el empleo.

En la exclusión número tres también hay un posible aporte del sistema de formación profesional porque si los jóvenes alcanzan un nivel de formación significativo para las empresas del sector de media o alta productividad, son más atractivos en comparación con jóvenes que entran al mercado de trabajo solamente con conocimientos básicos, pero no específicos para alguna empresa o algún sector. Finalmente, vinculado con esto, está el enfrentamiento de la exclusión número cuatro. Nuevamente la mejor calidad de la capacitación o de la formación les da más valor a las empresas. Estas pueden mostrar especial interés en conservar el talento humano juvenil que ha desarrollado conocimientos y/o habilidades específicas. De esta manera, para los y las jóvenes, pueden optar por una contratación estable, menos precario y con mejores condiciones de trabajo.

La orientación de la formación profesional y capacitación debe tomar en cuenta la triple pertinencia

La triple pertinencia es clave para que un sistema de formación profesional y capacitación pueda cumplir con su papel en el proceso de desarrollo de conocimientos y habilidades para enfrentar las cuatro exclusiones. La triple pertinencia se refiere: primero, a la necesidad de que la formación profesional genere habilidades y cualificaciones que correspondan a las necesidades del sector productivo, ya que esto aumenta la empleabilidad para los y las jóvenes y facilitará su inserción en el mercado laboral. En segundo lugar, se refiere a la necesidad de satisfacer las carencias y/o preferencias de formación-capacitación de los trabajadores, sobre todo los y las jóvenes, tanto a corto plazo como a largo plazo. Finalmente, el Estado, como organización política de la sociedad en su conjunto, debe considerar los requisitos de educación y formación a corto y largo plazo⁵ y orientar el proceso de formación hacia la promoción del bienestar y el crecimiento profesional de los jóvenes en el futuro. A continuación, se discuten aspectos claves de esta triple pertinencia:

(a) La demanda de las empresas

Para promover la inserción laboral, los procesos de formación profesional y capacitación deben tomar en cuenta la demanda de cualificaciones de las empresas. Allí hay grandes desafíos: primero la tendencia al desarrollo de nuevas tecnologías y mercados y, en consecuencia, la incertidumbre respecto a las habilidades que se necesitarán en el futuro. Asegurar esta pertinencia en este contexto es aún más complejo porque el proceso debe adaptarse constantemente a nuevas demandas, que, al identificarlas, se requiere tiempo para reestructurar el currículum y, además, encontrar formadores capaces de acompañar a los jóvenes en el desarrollo de las nuevas habilidades requeridas.

Lo anterior representa un problema permanente para la formación para el trabajo, pero se agrava en un contexto de profundas transformaciones tecnológicas como las que se viven actualmente (Schwab, 2016).⁶ Eso implica que hay brechas importantes y potencialmente crecientes entre la demanda de habilidades y competencias y la oferta generada por los sistemas de educación y de formación para el trabajo. En consecuencia, las empresas no encuentran en el mercado, opciones de talento humano que respondan a sus necesidades actuales y futuras.

⁵ Si bien también los empleadores o los trabajadores deben considerar un plazo más largo para sus decisiones de formación, en sus casos suele prevalecer un plazo más corto, por ejemplo, cuando se necesita llenar una vacante con las habilidades correspondientes o se requiere acceder pronto a un puesto de trabajo adecuadamente remunerado.

⁶ Álvarez, Labraña y Brunner (2021) discuten las implicaciones de la cuarta revolución industrial para la formación técnica profesional.

Un ejemplo de lo anterior, es una encuesta realizada entre empresas en Costa Rica, El Salvador y Perú. Los resultados evidenciaron que, entre un tercio (en el Perú) y dos tercios de las empresas entrevistadas (en los otros dos países), consideraron que no tienen la dotación óptima de trabajo para cubrir las necesidades de los próximos cinco años (Weller, 2011).

Como se mencionó anteriormente, en esta brecha también inciden los desafíos relacionados con las nuevas tecnologías y la incertidumbre reinante al respecto. Por ejemplo, una proyección a futuro de la demanda de habilidades frecuentemente se hace con una expansión lineal de las necesidades actuales, pero puede ser que en tres años surja una nueva tecnología que una empresa deba implementar en su proceso productivo porque, de lo contrario, perdería su competitividad y tendría que salir del mercado.

Otro desafío se relaciona con la heterogeneidad estructural. De hecho, la demanda de las empresas puede ser altamente heterogénea, considerando los diferentes niveles tecnológicos que utilizan, sus distintos grados de poder de mercado, su desigual acceso a capitalización, etc. Esto significa un desafío adicional para los sistemas de formación, porque deben ajustar la oferta de a de tal manera que no se limite únicamente a las empresas consideradas como «típicas», sino que debe responder a las necesidades de diferentes tipos de empresa. Sin este esfuerzo, la oferta quedaría orientada a las necesidades de las organizaciones más grandes y modernas, marginando a aquellas empresas pequeñas y medianas, lo que aumentaría esta desigualdad estructural.

(b) La demanda de los trabajadores

La empleabilidad generada, en gran parte, por los sistemas de educación y formación para el trabajo es una condición necesaria, pero no suficiente para la inserción laboral. Como se ha discutido en los estudios sobre la inserción laboral de los jóvenes, hay otros factores que inciden al respecto⁷. Entre ellos destaca el reto de acceder a un primer empleo de calidad, como ya se mencionó en la revisión de las exclusiones y las perspectivas de trayectorias ascendentes. Eso implica, conseguir un primer trabajo, adquirir experiencia relevante y después ascender.

La relevancia de las trayectorias ascendentes es obvia si se considera que, generalmente, las personas no desean permanecer en un mismo puesto de trabajo durante veinte años o más. Por lo general, la persona busca ascender, tanto en las responsabilidades, como en el desafío profesional, las condiciones laborales, el rango salarial, etc. En el caso de los y las jóvenes, esto suele estar relacionado con las metas de vida laborales individuales, las cuales pueden ser diversas según la situación de cada joven.

Así mismo, hay jóvenes que necesitan una inserción laboral con urgencia de manera que la demanda de formación en estos casos, se centra en la adquisición de competencias y habilidades que permita la inserción laboral inmediata, mientras otros preferirían adquirir una gama más amplia de competencias y habilidades que les favorezca a futuro, y no precisamente para optar por un empleo a corto plazo. Lo anterior representa un desafío adicional para el sistema de formación para el trabajo, ya que las demandas de los y las jóvenes son diversas.

⁷ Véase, por ejemplo, Gontero y Weller, 2015.

Por otra parte, en el contexto actual, se identifican al menos tres desafíos que enfrentan los trabajadores respecto al vínculo entre el mercado de trabajo y la formación. El primero es la incertidumbre sobre el efecto de las tecnologías en la demanda de nuevas habilidades por parte de las empresas en el futuro. La situación afecta en mayor grado a los y las jóvenes que se encuentra en el proceso de tomar una decisión profesional durante los últimos años de formación académica. Esto implica para ellos, considerar: el área profesional que les interesa, la preparación que esta requiere, el tipo de institución por la que puede optar, etc. En este proceso, los sistemas de formación cumplen un papel importante; deben acompañar a los jóvenes en la toma de una decisión informada que les permita adaptarse a la transformación tecnológica en el mundo laboral. (Gontero y Zambrano, 2018).

El segundo desafío se encuentra en la inestabilidad creciente de los mercados laborales. Esto implica para los trabajadores, constantes cambios de trabajo, lo que a su vez genera mayor demanda de capacitación y formación.

El tercer desafío se desprende de la heterogeneidad y las brechas de desigualdad entre los y las jóvenes; principalmente en aspectos sociales, educativos, de género, étnicos, entre otros. Esto tiene un impacto significativo en las ofertas de formación y capacitación profesional porque las posibilidades, los intereses, aspiraciones y perspectivas de los y las jóvenes son diversos; el desafío está en crear instrumentos que contribuyan a reducir estas desigualdades.

(c) La demanda desde una perspectiva de país

Desde la perspectiva de desarrollo sostenible a largo plazo para el país, se requiere una estrategia de formación que genere habilidades de manera integral; esto involucra el dominio de herramientas tecnológicas. Aquí se pueden resaltar las brechas de desigualdad digital existentes, tanto a nivel externo (países de América Latina versus países más desarrollados), como interno (las brechas de acceso y de conocimiento para el uso de medios digitales en el interior del país).

El desarrollo sostenible e inclusivo requiere de la competitividad sistémica. Si solamente algunos enclaves competitivos tienen acceso a buenas tecnologías, serán sobresalientes a nivel internacional, mas no propiciarán un desarrollo integrado en el país. Para un verdadero desarrollo, se requiere que las brechas de desigualdad en productividad y en los social, disminuyan.

Al mismo tiempo, se requiere transformar la estructura productiva y la estructura del consumo para promover la sostenibilidad a nivel nacional, a manera de enfrentar retos como el cambio climático y otros desafíos ambientales que amenazan incluso a la vida humana.. Esta transformación requiere nuevas habilidades en el sector empresarial (OIT, 2019).⁸ En vista de que en el corto plazo y sin políticas públicas adecuadas no aparecería un mercado (con la demanda y la oferta correspondientes) para estas habilidades, corresponde al sector público identificar las competencias requeridas en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible que se haga cargo de estos desafíos.

En este contexto, se observa un ambiente de incertidumbre en lo que se refiere a los cambios tecnológicos, sobre cómo se van a desarrollar los mercados internacionales y también al hecho de que todavía no hay tanta claridad sobre cómo exactamente se puede alcanzar un crecimiento de la productividad en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible. El desafío en ese tema es que se consensue a nivel del país una estrategia de desarrollo económico sostenible, porque se requiere inversiones públicas y privadas para avanzar con una reestructuración que requiere recursos, centrándose el financiamiento de los primeros pasos para la orientación de la estrategia en el sector público. Esto requiere un consenso social bastante amplio porque los recursos siempre son escasos, para lo cual es indispensable una comprensión general del desafío, los riesgos relacionados, pero también las oportunidades, especialmente en términos de empleo (OIT, 2019).

⁸ Alvarado (2017) resume los resultados de una conferencia Unesco / Unevoc en la que los participantes discutieron, entre otros temas, las actividades económicas con mayor potencial para generar «empleos verdes». Identificaron que esto requiere desarrollar nuevas competencias y habilidades en el capital humano, lo que se estableció como un nuevo desafío para la formación para el trabajo.

Para promover la sostenibilidad y la cohesión social, se requiere que la oferta de educación, formación y capacitación sea accesible para todos y todas, a manera de que la calidad de la educación sea similar en todos los estratos sociales. Para que la formación para el trabajo sea pertinente al desarrollo sostenible, se requiere un enfoque de sistema más allá de un conjunto actividades e instituciones. Es necesario desarrollar un verdadero sistema nacional de formación profesional y capacitación.

Avances recientes a nivel regional

Durante las últimas décadas, en América Latina se han logrado avances en el desarrollo de sistemas nacionales de formación para el trabajo. Se hace la aclaración de que, muchos de los avances que se revisan a continuación, no representan logros alcanzados en todos los países de la región. Más bien, hay diversidad de avances respecto a las características, la estructura y la cobertura de la formación para el trabajo y también respecto a los últimos cambios implementados⁹. Con esta revisión, se intenta describir el panorama de los cambios en marcha, más que logros completamente alcanzados.

Un avance importante que se identificó respecto a la formación para el trabajo, es la diversificación tanto de la oferta como de la demanda. Mientras que, en los inicios de los sistemas de formación en América Latina, el centro de la atención estaba en la industrialización y se formaba trabajadores-obreros para las industrias manufactureras, en la actualidad se han diversificado la población objetivo y los oferentes de la formación (Cepal y OIT, 2013; Abdala, 2014).

⁹ Bogliaccini y Madariaga (2020) identifican cuatro configuraciones de la formación para el trabajo en América Latina.

Actualmente, la población objetivo es diversa y se conforma por: (a) personas ocupadas; (b) cesantes que buscan reinserción productiva; (c) adultos sin o con poca experiencia en el mercado de trabajo; y (d) jóvenes con una diversidad de perfiles educativos que a su vez incluyen: (i) los que están en la educación secundaria; (ii) los que abandonaron o no terminaron la secundaria pero están en alguna capacitación para una mejor inserción laboral; (iii) los que tienen una educación secundaria completa y siguen formándose, pero no a nivel universitario. Estos grupos se describen a continuación:

(a) Personas ocupadas

Entre los ocupados hay una necesidad de aprendizaje de por vida que surge, sobre todo, del cambio tecnológico continuo que requiere actualizar los conocimientos y las habilidades de los trabajadores, y de la tendencia hacia una mayor inestabilidad del empleo a lo largo de la vida laboral. En este contexto, se ha hecho énfasis que también las personas que asisten a instituciones de formación profesional requieren, más que antes, combinar los conocimientos y habilidades técnicos característicos de sus ocupaciones con habilidades blandas (Álvarez, Labraña y Brunner, 2021).¹⁰ Esta necesidad surge desde la matriz productiva y se traslada a la adecuación de las competencias de los trabajadores para garantizar su empleabilidad. Incorporar nuevos conocimientos y habilidades también es indispensable para poder tener una trayectoria laboral ascendente.

En muchos países, el Estado ha reconocido la importancia de estos procesos y ha desarrollado instrumentos de apoyo para las empresas con el propósito de que sigan formando a los trabajadores que ya están ocupados, pero tienen que actualizar sus conocimientos y habilidades. Para ello, se está trabajando con subsidios e incentivos tributarios, o con oferentes de formación del sector público.

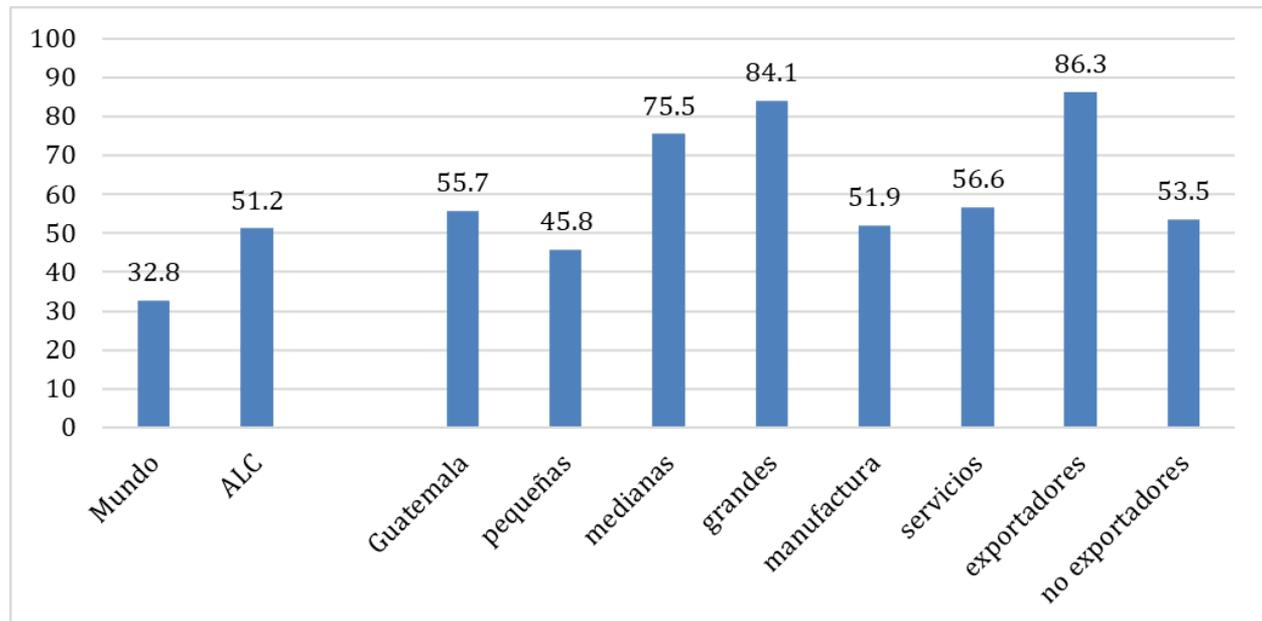
Aparentemente, las empresas están asumiendo este reto crecientemente. Según datos del World Bank Enterprise Survey, en 16 países latinoamericanos, entre mediados de la década del 2000 y mediados de la década del 2010, la proporción de empresas formales que ofrecieron capacitación a sus trabajadores aumentó de un 43,2% a un 50,4%.¹¹ Entre los países que registraron aumentos en este indicador, se encuentra Guatemala donde, en el 2017, un 55,7% de las empresas encuestadas reportaron actividades de capacitación, lo que supera levemente el promedio de América Latina y el Caribe y claramente la proporción correspondiente para el mundo en su conjunto (Figura 2).

¹⁰ Como «habilidades blandas» se entienden habilidades cognitivas, sociales, de solución de problemas, creatividad y similares.

¹¹ Cálculo propio con base en datos del World Bank Enterprise Survey.

Figura 2

Porcentaje de empresas formales que ofrecen capacitación, 2017



Nota. Gráfica elaborada con base en datos de Banco Mundial, World Bank Economic Survey (2017).

(b) Cesantes

En Guatemala, la frecuencia de estas actividades está claramente correlacionada con el tamaño de la empresa; y la proporción de empresas grandes que ofrecen capacitación casi duplica a la de las empresas pequeñas. Esta discrepancia respecto a actividades de capacitación tiende a agrandar más que achicar la brecha de productividad y, en consecuencia, también la heterogeneidad de la estructura productiva. Otra brecha importante se observa entre empresas que son exportadoras directas (86% de ellas ofrecen capacitación) y las que no lo son (53.5% ofrecen capacitación)

El segundo grupo corresponde a las personas cesantes, que después de haber perdido su trabajo pueden necesitar una capacitación para facilitar su inserción a otro empleo, de manera que este sea más productivo. Específicamente en el caso de desempleo de larga duración, se ha detectado que a veces es necesario que las personas actualicen sus competencias porque la inactividad o el desempleo pueden provocar que la persona olvide algunos de sus conocimientos y habilidades, por lo que sería necesario contrarrestarlo.

También puede ocurrir que una reinserción en el mismo sector o en la misma ocupación en que la persona cesante se desempeñaba antes, sea difícil de conseguir a causa de una baja demanda laboral coyuntural o estructural (por ejemplo, debido a un profundo cambio tecnológico sustitutivo de mano de obra), de manera que tendrá que reorientarse a otro sector u otra ocupación. Esto requeriría una capacitación que permita adquirir los conocimientos y habilidades, requeridos para este nuevo contexto u ocupación.¹² Se necesita de actividades de capacitación ajustadas al sector o la ocupación en los que hay una demanda, para que la persona cesante pueda acceder nuevamente. Esto toma más relevancia en sectores donde predomina el desempleo, porque puede convertirse en una situación estructural

En este contexto, es muy importante la integración de los servicios de intermediación y los programas de formación para ayudar a los cesantes a reincorporarse. Para ello, primero se deben detectar los vacíos educativos existentes entre los cesantes, considerando también que, en algunos casos, la persona no necesita ninguna capacitación e inmediatamente puede lograr su reinserción, mientras que otros, sí carecen de algunas habilidades y competencias específicas, por lo que sí lo necesitan. puede ser un obstáculo.

Un ejemplo de lo anterior es el Servicio Público de Empleo del Distrito de Bogotá. Estableció una ruta de atención para personas oferentes de trabajo en la que se identifican las necesidades de atención más allá de la intermediación. Para dar seguimiento a los casos, se establecieron acuerdos institucionales con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cuya oferta formativa permite enfrentar las necesidades de capacitación detectadas (Secretaría Distrital de Desarrollo Económico / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2013).

En muchos países también se vinculó la capacitación de los cesantes con esquemas de protección frente al desempleo (seguro desempleo, programas de empleo temporal, etc.), sobre todo en el contexto de una crisis económica (como la crisis financiera 2008-2009 y la crisis desencadenada por la pandemia de la covid-19). Esto surge de la consideración de que la situación económica impide una pronta reinserción laboral y se debería aprovechar este período de cesantía, posiblemente prolongada, para mejorar las habilidades y competencias a manera de facilitar la reinserción laboral posteriormente y, además garantizar que esta sea más productiva. En algunos casos, los países otorgan la extensión de estos beneficios de protección, con la condición de que la persona cesante asista a una actividad de capacitación.

¹² En Uruguay se está trabajando en un mecanismo que permitirá la identificación de las habilidades específicas requeridas para todas las ocupaciones, lo que sería un instrumento clave para refinar la oferta formativa correspondiente. Véase al respecto Velárdez (2021).

(c) Adultos con poca o nula experiencia en el mercado laboral

Entre los adultos con poca experiencia laboral interesados en una inserción laboral están, sobre todo, las mujeres que formaron familia a temprana edad (emparejada o como madre soltera) y que, al culminar su formación académica, no accedieron a un trabajo en el sector formal, sino más bien desempeñaron el rol de ama de casa. En muchos casos no pudieron intentar esta inserción más tempranamente, porque enfrentaron la primera exclusión laboral (inactividad laboral involuntaria).

Más adelante, con los hijos e hijas más grandes y autovalentes, esta exclusión se atenúa y se abre la posibilidad de insertarse en el mercado laboral. Sin embargo, para ello, enfrentan dos obstáculos: primero, en muchos casos se trata de mujeres de bajo nivel de educación formal (que entre las mujeres suelen tener la más baja tasa de participación laboral), lo que dificulta el acceso a un trabajo remunerado; y segundo, a pesar de que ya no son tan jóvenes no cuentan con una experiencia de trabajo reconocida por el mercado laboral. Si se remueve el obstáculo que representa la primera exclusión laboral, estas mujeres se encuentran con la necesidad de recibir capacitación para superar las dificultades que se le presenten al entrar al mercado laboral.

Un instrumento que puede ser relevante en estos casos es la nivelación de estudios porque muchas veces estas personas anticiparon su salida del sistema educativo. Por ejemplo: por un embarazo, en el caso de las mujeres jóvenes.

Otra opción para enfrentar las dificultades generadas por la falta de experiencia reconocida dentro del mercado laboral es partir de las habilidades desarrolladas fuera de este. Por ejemplo, en el caso de las mujeres que se han desempeñado como amas de casa, motivarlas a transformar los conocimientos aprendidos de las tareas del hogar, en competencias para un puesto de trabajo dentro de una empresa. Este acompañamiento se puede complementar con un programa de capacitación que incluya el desarrollo de habilidades digitales.

Cabe señalar que, si bien aquí se ha hecho énfasis en la situación de mujeres adultas, sobre todo de bajo nivel educativo, que aspiran a una primera inserción laboral, los sistemas de formación profesional y capacitación también tienen que desarrollar instrumentos para fomentar la inserción laboral de otros grupos vulnerables, como pueden ser personas en situación de discapacidad, miembros de minorías étnicas históricamente discriminadas o inmigrantes (Zúñiga, 2015).

Hay una serie de actividades que se han desarrollado en América Latina con el objetivo de fomentar la inserción laboral de estas personas a través de mecanismos de formación para el trabajo, entre las cuales se pueden mencionar: (a) desarrollo de programas de fomento de autoempleo, con diseño adecuado para tomar en consideración el contexto familiar; (b) la integración de actividades de capacitación con otros instrumentos (crédito, acceso a mercado, etc.); (c) los programas públicos de capacitación con becas, frecuentemente a nivel sectorial; y (d) la «graduación» en programas públicos de empleo temporal a través de la capacitación.¹³

¹³ En Weller y Gontero (2016: 264-266) se citan algunos ejemplos de programas de este tipo.

(d) La población joven

La población joven representa un grupo meta clave para los sistemas nacionales de formación para el trabajo. Como ya se indicó, al respecto habría que diferenciar tres grupos: el primero está conformado por los y las estudiantes de la educación secundaria la cual, dependiendo del país, puede ser técnica o general. Alrededor de 2013, en la mediana de 17 países latinoamericanos, un 25% de estos estudiantes estaba matriculado en una institución de educación técnica profesional, con un mínimo de 5% en Nicaragua y un máximo de 56% en Cuba (Sevilla, 2017).

El esquema más promisorio de la educación secundaria técnica-profesional es la formación dual (con componentes teóricos en clase y prácticos en una empresa), el cual ha mostrado su efectividad en varios países europeos. En América Latina se han desarrollado experiencias interesantes con este formato, pero no ha sido posible extenderlo debido a varios obstáculos (Euler, 2013).

La experiencia con la educación secundaria técnica-profesional en la región ha sido mixta (Sevilla y Ortiz, 2019). Un elemento clave para que tenga un impacto favorable, tanto en la inserción laboral inicial, como en la trayectoria laboral posterior, es la flexibilidad de la oferta formativa que permita que los alumnos adquieren competencias con las cuales puedan desarrollar, después de su graduación de la educación secundaria, nuevas habilidades para trayectorias ascendentes, sobre todo en el contexto de rápido cambio tecnológico (Hanushek, Woessmann y Zhang, 2011).¹⁴

De todas maneras, hay una tendencia de acercamiento entre los dos formatos de la educación secundaria (Sevilla y Ortiz, 2019). Por una parte, se trata de acercar la educación general más al mundo de trabajo. Se reconoce que, aunque muchos estudiantes de educación secundaria general aspiran a asistir a la universidad después de graduarse, eso no significa que no necesiten conocer el mundo de trabajo a este nivel, por lo que se ve la necesidad de facilitarles más conocimientos acerca de las opciones laborales disponibles y de cómo funciona el mercado laboral y el mundo productivo.

Por otra parte, se busca que la educación secundaria técnica no sea algo que definitivamente cierre el camino a la universidad, sino dejar también esta opción abierta para el futuro. De esta manera, se trata de atenuar y superar la segmentación históricamente relacionada con la dualidad de la educación secundaria, dado que los alumnos que asisten a la educación media técnica profesional provienen habitualmente de hogares de menores ingresos, y la opción por este formato educativo anteriormente los «encerraba» en ocupaciones técnicas.

¹⁴ Los esfuerzos en esta dirección requieren ajustar las estrategias didácticas y pedagógicas de manera ágil, lo que es un gran desafío (Sevilla y Ortiz, 2019).

También hay avances respecto a las personas que han completado su educación secundaria y desean una formación posterior que no sea universitaria. Alrededor de 2014, en la mediana de 11 países latinoamericanos, un 14% de los alumnos de educación superior estaban matriculados en una institución de educación técnica-profesional, con un mínimo de 9% en Costa Rica y Nicaragua y un máximo de 45% en Chile (Sevilla, 2017). Estos datos representan un aumento del número de estudiantes de formación profesional postsecundaria, pues en el contexto de una importante expansión de la matrícula en la educación superior, la educación técnica-profesional mantuvo su participación estable.¹⁵

Esto puede obedecer a que hay una alta demanda, en el mundo del trabajo, de técnicos y tecnólogos no universitarios, con habilidades especializadas en cierta área, lo que puede ser una entrada ventajosa al mercado laboral (Jacinto, 2013; Sevilla, 2017). En este contexto se han desarrollado esquemas formales de aprendizaje con empresas, las cuales incluyen una titulación que, una vez terminado el proceso de aprendizaje, les da una mayor oportunidad de inserción laboral no solo inicial, sino también para trayectorias ascendentes. Como ya se enfatizó, esto es válido, sobre todo, cuando entrar a este tipo de formación no significa que sea el fin del camino formativo, sino una etapa que en el futuro puede llevar a la cualificación adicional, e incluso a una carrera universitaria complementaria o trayectorias ascendentes en el mundo productivo como tal.

Finalmente, el tercer grupo abarca a jóvenes que no lograron graduarse de la educación secundaria, muchos de ellos pertenecientes a grupos vulnerables. Para esta población se desarrollaron sobre todo los programas «Joven», relativamente de corta duración y con un enfoque integral que incluye aspectos teóricos y prácticos, vinculado con el mundo productivo (Abdala, 2014; González-Velosa, Ripani y Rosas Shady, 2012). Es importante que estos esquemas incluyan un componente de orientación porque muchos de estos jóvenes no tienen claridad de sus opciones y oportunidades y tampoco de sus preferencias. Para este grupo, la capacitación está más bien centrada en áreas básicas relevantes. Al estar estos programas vinculados con una fase práctica en las empresas, el desarrollo de habilidades responde a las demandadas en el mercado de trabajo.

¹⁵ Entre 2010 y 2016, la proporción de graduados en la educación técnica-profesional como porcentaje del total de graduados de educación superior se mantuvo en alrededor de un 15% (García de Fanelli, 2018, p. 27).

Además, a partir de los años noventa del siglo pasado en muchos países surgieron programas para fomentar el trabajo independiente para jóvenes, en respuesta a la debilidad de la creación de empleos asalariados y el interés de muchos jóvenes de «ser su propio jefe». ¹⁶ Programas de este tipo surgieron tanto para jóvenes de alto nivel educativo (graduados de la educación superior, tanto universitaria como técnica-profesional) como para jóvenes de educación formal más baja. Por ejemplo, con el formato de incubadoras de empresas *start-up*, vinculadas a centros de educación y capacitación. Estos programas necesariamente incluyen componentes de capacitación, en áreas como el desarrollo de proyectos, análisis de mercado y de factibilidad, contabilidad, etc. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la proporción de emprendimientos que no logran sostenerse en el tiempo es elevada, y lo es aún más en el caso de jóvenes sin o con poca experiencia de trabajo (Weller, 2006: 260ss).

(e) Otros avances

Durante las últimas décadas ha habido una mayor diversificación de los proveedores de formación para el trabajo, lo que responde en gran parte a la diversificación de la demanda ya revisada. Sin embargo, la calidad de los proveedores suele ser desigual. Entre otros, se han encontrado instituciones que tratan de aprovechar el interés de los y las jóvenes en una mejor cualificación, pero sin ofrecer una formación de buena calidad que realmente les ayude en su inserción laboral. En consecuencia, las personas obtienen un certificado de la formación o capacitación recibida, pero este no le es útil, ya que no está reconocido por el mercado. De allí surge el reto de certificar a los proveedores de formación para el trabajo como un instrumento para alcanzar los niveles de calidad requeridos.

Hay avances importantes respecto a la dificultad de identificar las demandas de cualificaciones. Eso se debe, principalmente, a que muchas instituciones de formación han hecho esfuerzos interesantes para investigar la demanda del mercado actual y proyectar la del futuro (Gontero y Albornoz, 2019).

¹⁶ Esta opción surgió, por ejemplo, en grupos focales realizados con jóvenes en Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú. Sin embargo, generalmente los jóvenes estaban conscientes de los riesgos relacionados con la independencia económica y esta no representó una meta muy generalizada de los y las jóvenes (véanse los capítulos 2 a 4 en Weller (2006) y las referencias bibliográficas allí citadas).

Otro avance importante se encuentra en la definición y certificación de competencias. Esto es un instrumento potente para el sistema de formación profesional, tanto para integrar los diferentes canales de formación (incluyendo los informales), como para actualizar su contenido. En este contexto, también se reconoce crecientemente la transversalidad de muchas competencias, superando el enfoque de formar personas en oficios específicos y más bien promover el desarrollo además de habilidades de diferentes ocupaciones, de manera transversal de acuerdo con el mercado laboral de hoy y del futuro.

Otro aspecto relevante en este contexto es el creciente reconocimiento de la importancia de las competencias socioemocionales, dado que , múltiples estudios han mostrado que estas competencias «blandas» están adquiriendo una importancia cada vez mayor (véase, por ejemplo, Cepal y OIE, 2020).

Por su parte, los sistemas de certificación de competencias tienen la ventaja de que pueden reconocer los procesos informales de generación de habilidades y competencias, para ayudar a las personas que no han asistido a instituciones de educación formal para la capacitación laboral, pero que han realizado procesos de aprendizaje en canales informales y en la misma práctica laboral. Certificar estos conocimientos por medio de un examen y un análisis de sus habilidades puede ayudar a acceder a trabajos de mejor calidad.

Respecto a avances institucionales se observa un papel creciente de los Ministerios de Trabajo, y en muchos países se observa una mejor coordinación entre los organismos especializados de formación y este Ministerio. Además, se ha mejorado el acceso a la información relevante sobre el mercado de trabajo, por ejemplo, a través de la creación de observatorios laborales (Gontero y Zambrano, 2018). Finalmente, se han registrado avances en la formación docente, infraestructura y aprendizaje en los lugares de trabajo (Sevilla y Ortiz, 2019).

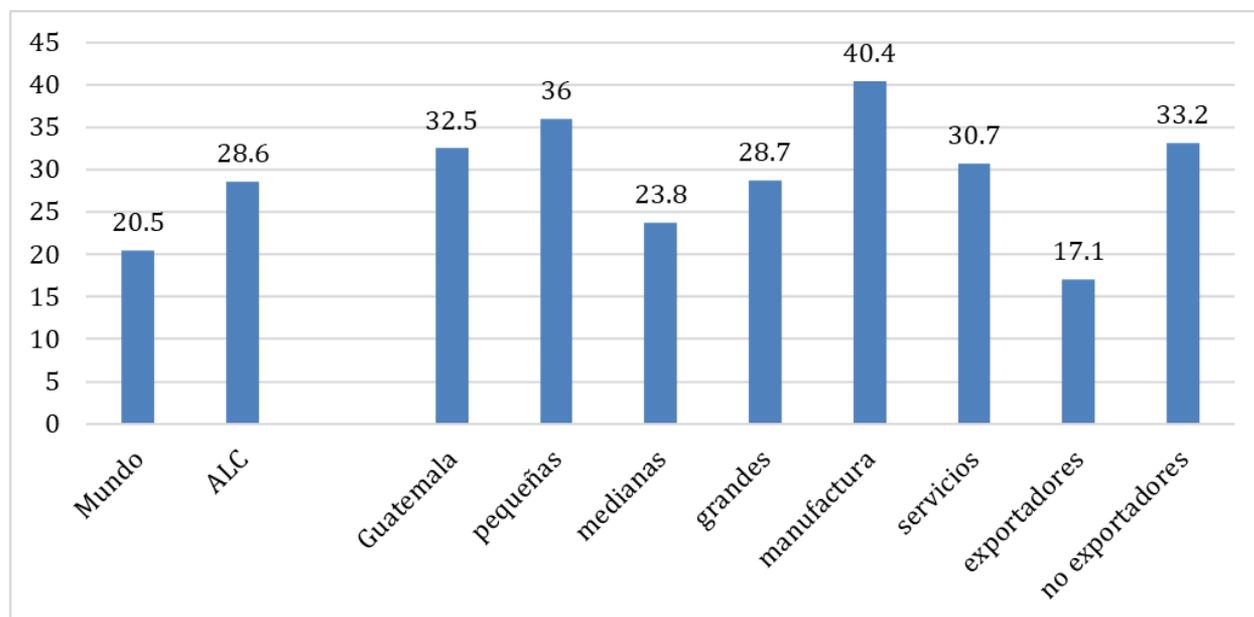
Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que muchas de estas mejoras todavía se encuentran en el nivel de ajustes en las políticas de formación para el trabajo más que en avances hacia respuestas sistemáticas efectivas. Además, existe una gran heterogeneidad entre los países de la región; es importante tomar en cuenta que, no solo ha habido avances, sino también retrocesos, así como rezagos y debilidades (OIT-CINTERFOR, 2017; Sevilla, 2017). Algunos de estos se revisan en la sección siguiente.

Debilidades persistentes

A pesar de los avances resumidos en la sección anterior, hay claros indicios de que, en la actualidad, los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación cumplen de manera insuficiente con el mandato de la triple pertinencia. Por un lado, en las encuestas correspondientes, las empresas suelen expresar que las competencias y habilidades con las cuales los y las jóvenes salen de los sistemas de educación y formación son inadecuadas para sus necesidades productivas (Weller, 2011; Bassi et al., 2012). En consecuencia, como lo muestra la Figura 3, una proporción significativa de las empresas de la región indica que la capacitación o la cualificación inadecuadas representan un obstáculo importante para su desarrollo (20% en el mundo en su conjunto, 28% en América Latina y el Caribe, 32% en Guatemala).

Figura 3

Porcentaje de empresas que consideran la capacitación inadecuada como obstáculo importante



Nota. Gráfica elaborada con base en datos de Banco Mundial, World Bank Economic Survey (2017).

En el caso de Guatemala, la situación es más evidente en el sector de la manufactura, donde el 40,4% de las empresas manifestó que la capacitación inadecuada sí representa un problema para sus actividades comerciales. También es observable que esta situación afecta más a las empresas no exportadoras (33,2%) que a las exportadoras (17,1%). Esto probablemente tiene relación con que las empresas exportadoras ya cuentan con sus propios programas de capacitación y atienden a estos vacíos de formación a nivel interno (véase figura 2).

Llama la atención que este problema afecta más a las pequeñas empresas, en el segundo lugar a las grandes y, en menor grado a las medianas. La elevada proporción de empresas pequeñas que enfrentan el problema de cualificación de sus trabajadores contrasta con la baja proporción de estas que ofrecen espacios de capacitación (Figura 2), lo que probablemente se debe a la carencia de recursos. Esto subraya la urgencia de establecer políticas públicas de apoyo, especialmente para este segmento de la estructura productiva.

Además, se ha observado que, en muchos casos, las empresas realizan actividades de capacitación para su personal únicamente para cumplir con requisitos establecidos por las autoridades nacionales o extranjeras. Con esto se puede deducir que los procesos de formación tendrían poco o nulo impacto en la productividad del personal y por tanto, de la empresa misma. (Eberhard et al., 2017).

En el caso de los jóvenes, si bien no consideran que la formación que reciben sea de mala calidad, generalmente manifiestan que no facilita su inserción laboral. Un ejemplo de ello es un estudio realizado en 20 países del mundo, en el que se aplicó una encuesta a jóvenes en edades de 16 a 25 años y se identificó que un elevado porcentaje de ellos manifiesta insatisfacción con la educación, ya que no los prepara para desempeñarse en el ámbito laboral a largo plazo. Por ello, consideraron necesario prestar más atención a temas como: las nuevas tecnologías, la creatividad, habilidades de comunicación y organización, así como atención personalizada para tomar decisiones acertadas para su desempeño profesional. (Semana, 2020).

Específicamente en el tema de la educación técnica-profesional, según una encuesta aplicada en la Región de Valparaíso, Chile, los estudiantes de la educación secundaria técnica profesional manifestaron que las instituciones educativas no tienen suficiente injerencia y conexión con el mercado de trabajo, por lo que no apoyan de manera satisfactoria en el mismo (Aude Brevis, Valdés de la Fuente y Reyes Rodríguez, s.f.). Son principalmente los jóvenes de niveles educativos más altos quienes perciben brechas importantes entre el conocimiento adquirido en las aulas y la realidad del mundo del trabajo (Espinosa, 2006). Estos resultados resaltaron que los sistemas encargados de la formación técnica-profesional, primero deben velar por una permanente actualización de su oferta formativa, según la demanda identificada en la triple pertinencia; y segundo, que el papel de las instituciones involucradas debe ir más allá de generar competencias y habilidades.

Conclusiones

A manera de resumen, se puede identificar que, para el cumplimiento con el desafío de la tercera pertinencia, se requiere avanzar en dos frentes. Primero, elaborar una estrategia educativa enfocada en el desarrollo sostenible y concretarla en políticas públicas, lo que es un proceso de alta complejidad.¹⁷ Segundo, identificar aquellas competencias y habilidades que se requieren en el ámbito laboral para promover el desarrollo sostenible, considerando temas como el cambio climático y las políticas para atenuarlo. Lamentablemente, hasta ahora son pocos los pasos que se han ejecutado para lograr este propósito.¹⁸

Por otra parte, las debilidades persistentes en los sistemas de formación profesional y capacitación de la región se pueden analizar en cuatro categorías: (1) la demanda; (2) la oferta; (3) la interacción entre la oferta y la demanda; y (4) los aspectos institucionales.

Las debilidades relacionadas con la demanda se refieren, en primer lugar, al desarrollo y aplicación de instrumentos para identificar y anticipar la misma; como se señaló previamente, es sumamente importante fortalecer estos instrumentos para que los sistemas de formación para el trabajo sean efectivos y, si bien se lograron algunos avances en esta área, estos son desiguales entre países e instituciones. En este aspecto, también se mantiene una elevada incertidumbre generada por los cambios en los mercados de tecnología y la segmentación productiva y social.

En segundo lugar, existen deficiencias en la integración de demandas al momento de elaborar ofertas educativas; esto puede estar relacionado con la heterogeneidad de las necesidades que presentan los y las jóvenes.

En tercer lugar, suele ser débil la integración de las políticas de formación y capacitación en la estrategia nacional. Esto puede estar asociado con las deficiencias en el análisis de la tercera pertinencia y la poca atención que se presta al desarrollo sostenible en el país.

Respecto a las debilidades de la oferta, se puede señalar que el número y cobertura de las instituciones de formación generalmente es limitado, lo que puede estar relacionado con la carencia de recursos.

¹⁷ Véase Mattar y Cuervo (2017), para una revisión de enfoques, experiencias y perspectivas de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe.

¹⁸ «Aun cuando dos tercios de estos países (los 183 países que presentaron contribuciones decididas a nivel nacional (CDN) para avanzar al cumplimiento de las metas del Acuerdo de París; el autor) reconocen en sus CDN la importancia del desarrollo de competencias profesionales y de la adquisición de conocimientos sobre cambio climático, menos del 40 por ciento de dichas CDN incluyen algún plan de capacitación laboral que respalde la aplicación de esas políticas, y más del 20 por ciento no prevén en absoluto la planificación de actividades relacionadas con el desarrollo del capital humano». (OIT, 2019, p. 8).

Por otra parte, aunque existe un consenso respecto a la importancia de incorporar la parte práctica en los procesos de formación para el trabajo, hay obstáculos para ello. Uno de ellos es que son pocas las empresas dispuestas a colaborar con programas de formación que incluyan actividades prácticas para los estudiantes. En la oferta formativa persisten problemas de calidad.

Otra deficiencia identificada en la oferta es la centralización de los programas formativos en la ciudad capital o en pocas regiones del país, lo que excluye a muchos otros sectores a nivel nacional.

Respecto a la interacción de la oferta con la demanda, se observa que predomina la primera. Esto refleja la dificultad de traducir los resultados de los procesos de identificación de la demanda de cualificaciones y sus cambios a modificaciones de la oferta. Esto se torna más complejo en un contexto como el actual, con profundos cambios tecnológicos que requieren que la oferta formativa incorpore cada vez más el desarrollo de competencias y habilidades relacionadas con la digitalización (Álvarez *et al.*, 2021).

Otro problema persistente es el sesgo respecto a grupos beneficiarios, sobre todo en el caso de los ocupados, donde la formación y capacitación tienden a beneficiar a los que cuentan con mayor cualificación y también a los que han ocupado un puesto en grandes empresas. Esto provoca que, en lugar de reducir las brechas de desarrollo profesional entre trabajadores y entre las mismas empresas, estas van en aumento. A esto se le puede añadir el sesgo por el género de la persona, ya que aún se dan situaciones en las que las condiciones laborales de hombres y mujeres son diferentes.

Finalmente, la certificación de competencias a nivel internacional aún presenta algunas falencias. Aún se requiere la intervención de diferentes actores para que haya un reconocimiento de la formación empírica e informal dentro del mercado laboral.

En lo que se refiere a los aspectos institucionales, se puede señalar que hay deficiencias: primero, en la coordinación interinstitucional; segundo, en la construcción de mecanismos para la certificación; tercero, en la representación de los actores involucrados; cuarto, en el monitoreo y la evaluación. La importancia de este último radica en que, al no haber un monitoreo y evaluación de la formación, no es posible identificar si esta es eficaz para la promoción juvenil en el mercado laboral. A pesar de los avances recientes, aún existen debilidades en el sistema de información e intermediación, especialmente en la actualización de los conocimientos que se transfieren a los y las jóvenes. Esto puede estar relacionado con las limitaciones financieras a nivel institucional.

Recomendaciones

Este artículo finaliza con doce sugerencias concretas para el sistema de formación para el trabajo en la región latinoamericana.

Primero, se considera necesario desarrollar y fortalecer el enfoque sistémico de los procesos formativos, a manera de atender a la heterogeneidad en la demanda. Esto requiere también que el sistema a cargo de la formación profesional y capacitación promueva la participación activa y el diálogo entre los actores involucrados.

Como segunda sugerencia, se considera necesario mitigar los obstáculos estructurales en procesos de formación asociados con: baja inversión, exclusión de grupos y las deficiencias al plantear objetivos de intervención a largo plazo.

Como tercer punto, se sugiere vincular la formación profesional con otras áreas y políticas públicas. Por ejemplo, si una persona presenta un perfil cualificado, se puede coordinar con las políticas públicas de desarrollo productivo a manera de promover su desempeño profesional a largo plazo. En el caso de grupos vulnerables, podría vincularse con la política social; por ejemplo, en ocasiones los esfuerzos de capacitación fracasan porque el contexto sociocultural y/o familiar de los estudiantes les obliga a finalizar de manera prematura su proceso de formación. Este obstáculo con la ayuda de programas propios de política social.

Como cuarto punto, se plantea la necesidad de un enfoque sistémico para desarrollar procesos formativos, conformado por estos subsistemas, como: (a) subsistema de estudio y análisis; (b) subsistema de identificación de competencias requeridas por el mercado laboral actual; (c) subsistema de ejecución de las actividades formativas; (d) un subsistema para el control de calidad de las instituciones oferentes; (e) un subsistema de certificación de competencias y (f) un subsistema para el monitoreo y la evaluación.

Como quinta sugerencia, es importante mejorar la identificación y la anticipación de la demanda de formación en la población objetivo, a corto y a largo plazo, considerando también las necesidades del contexto actual, en el que los cambios tecnológicos están transformando las actividades económicas y productivas. En este aspecto, es importante recordar la triple pertinencia. Se considera que, para lograr este propósito, también se debe superar la atención a los prejuicios de género y evitar caer en diferenciaciones que beneficien más a hombres que mujeres o viceversa.

Como sexto punto, se considera importante fortalecer los sistemas responsables de la certificación de competencias. Para ello, se debe promover la participación activa de los actores relevantes en el ámbito a fin de que el mercado reconozca el valor de una certificación. En el caso de Centroamérica, podría promoverse a nivel regional mediante los Marcos Nacionales de Competencias.

Séptimo, se considera necesario que se precisen las funciones de diversos actores e instituciones en la construcción de un mejor sistema de formación para el trabajo. Esta tarea no puede centralizarse en una única institución. Vale la pena involucrar a más entidades, organismos, instituciones u otros que apoyen con detectar los vacíos educativos existentes y diseñar programas para atenderlos.

Octavo, para fortalecer el papel inclusivo del sistema de formación para el trabajo, se debe fortalecer la identificación de las necesidades y preferencias de las personas con poca representatividad (Baroni, 2009). Los grupos vulnerables generalmente no participan en las comisiones o comités que se establecen para definir políticas en esta área, por lo que es necesario buscar caminos para que su voz sea escuchada y sus necesidades sean tomadas en cuenta.

Noveno, es preciso tomar en cuenta experiencias locales y aspectos socioculturales propios del grupo objetivo, para combatir la centralización de los procesos formativos. En este aspecto se puede considerar lo que realizan los otros países mediante Organizaciones no Gubernamentales, las cuales facilitan información importante de las poblaciones con las que trabajan, que generalmente son más específicas y reducidas.

Como décima sugerencia, se plantea la necesidad de mejorar la coordinación de las instituciones que forman parte del sistema, a manera de promover el apoyo entre unas y otras. Por ejemplo, que el certificado de una institución sea reconocido en otra para facilitar el proceso formativo de la persona. Para lograr este propósito, se sugiere trabajar desde un enfoque sistémico a nivel nacional

Como undécimo punto, es preciso aprovechar y fortalecer el componente práctico en los procesos de capacitación profesional, mediante el apoyo de empresas que estén dispuestas a contribuir con este propósito.

Finalmente, como duodécima sugerencia, para la construcción de sistemas de formación profesional más eficientes, se considera beneficioso aprovechar las herramientas digitales y tecnológicas existentes, sobre todo aquellas que son básicas para el mercado laboral actual.

Referencias

- Abdala, E. (2014). Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en América Latina., *Serie Macroeconomía del desarrollo*, N162. Santiago, Cepal.
- Alvarado, I. (2017). *Greening TVET in Latin America*. [Virtual conference synthesis report]. UNESCO-UNEVOCTVET Forum, 5 to 11 June 2017.
- Álvarez, V., J.; Labraña, J. y Brunner, J. J. (2021). La educación superior técnico profesional frente a nuevos desafíos: La Cuarta Revolución Industrial y la Pandemia por covid-19., *Revista Educación, Política y Sociedad*, 6(1), 11-38.
- Amargós, O. (2016). La agenda de desarrollo de la República Dominicana a 2030: articulación de las políticas públicas de educación y formación técnico-profesional. En A. Isgut y J. Weller. (eds.), *Protección y formación. Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia* (pp. 355-278). Libros de la Cepal, (LC/G.2687-P), Santiago de Chile.
- Aude Brevis, N. O.; Valdés de la Fuente, E. N. y Reyes Rodríguez, N. M. (s.f.). *Estudio de opinión e intereses de los jóvenes sobre educación técnica y trayectorias laborales en la Región de Valparaíso, en contexto de implementación de proyecto NEO*. Informe final.
- Baroni, B. (2009). *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Guatemala* (LC/W.252). Colección Documentos de proyecto, Cepal.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2006). Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina. *Revista de la Cepal*, 89, 133-156.
- Bogliaccini, J. A. y Madariaga, A. (2020). Varieties of Skills Profiles in Latin America: A Reassessment of the Hierarchical Model of Capitalism., *Journal of Latin American Studies*, 1-31. <https://doi.org/10.1017/S0022216X20000322>. <https://coes.cl/wp-content/uploads/Varieties-of-Skills-Profiles-in-Latin-America-A-Reassessment-of-the-Hierarchical-Model-of-Capitalism.pdf>
- Cepal y OIT. (2013). Desafíos e innovaciones de la formación profesional. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* Boletín Cepal-OIT. n.º 9.
- Cepal y OEI. (2020). *Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante (LC/TS.2020/116)*. Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Eberhard, J.; Moraga, G.; Nun, E. y Madariaga, A. (2017). The On-the-Job Training Decision in Latin America. *IDB Working Paper Series*, 772.
- Espinosa, B. (2006). Transformaciones y continuidades en el mundo del trabajo de América Latina desde la perspectiva de los jóvenes: Introducción y síntesis de los estudios por país. En J. Weller(ed.). *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral* (pp. 31-46).
- Dieter, E. (2013). *El sistema dual en Alemania - ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?* Fundación Bertelsmann, Gütersloh.
- García de Fanelli, A. (2018). *Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red INDICES*. Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior, OEI.

- Gontero, S. y Albornoz, S. (2019). La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 199 (LC/TS.2019/11). Santiago, Cepal.
- Gontero, S. y Weller, J. (2015). ¿Estudias o trabajas?: El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. *Serie Macroeconomía del desarrollo*, 169 (LC/L.4103). Santiago, Cepal.
- Gontero, S. y Zambrano, M. J. (2018). La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 193.
- González-Velosa, C.; Ripani, L. y Rosas-Shady, D. (2012). ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina? *Notas Técnicas (#IDB-TN-305)*. Washington, D.C., BID.
- Hanushek, E. A.; Woessmann, L. y Zhang, L. (2011). *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes Over the Life-Cycle (NBER Working Paper 17504)*. Cambridge, MA.
- Jacinto, C. (coord.). (2013). *Incluir a los jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina (IIEP-Unesco)*. Buenos Aires.
- Lengfelder, C. y Schkolnik, M. (2011). Participación de los actores sociolaborales en los sistemas nacionales de capacitación y formación técnica profesional (SNCFP) en América Latina. En J. Weller (comp.), *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional*, (pp.253-283). Colección Documentos de proyectos, (LC/W.419), Santiago, Cepal.
- Mattar, J. y Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas. Libros de la Cepal* 148.
- Maurizio, R. (2011). Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?, *Serie Macroeconomía del desarrollo*, 109, (LC/L.3302-P). Santiago, Cepal.
- Muñoz Rojas, C. (2019). Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe., *Serie Asuntos de Género* 155, (LC/TS.2019/26). Santiago, Cepal.
- OIT. (2020). *Panorama Laboral 2020*. Lima, OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. (2019). *Competencias profesionales para un futuro más ecológico: Conclusiones principales*. Ginebra.
- OIT. (2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo, OIT/ CINTERFOR.
- Schwab, K. (2016, 14 de enero). *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond.*, [Sesión de Foro]. Foro Económico Mundial. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico / Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. (2013, 14 de noviembre). *Servicio Público de Empleo del Distrito – SPED*. [Presentación a la Mesa Técnica Sistema Público de Empleo en Bogotá].
- Publicaciones Semana. (2020, 24 de enero). *¿Los jóvenes sí se sienten preparados para enfrentar su futuro? Encuesta mundial*. <https://www.semana.com/educacion/articulo/los-jovenes-si-se-sienten-preparados-para-enfrentar-su-futuro-encuesta-mundial/649349/>

- Sepúlveda, L. (2017). La educación técnico-profesional en América Latina. Retos y oportunidades para la igualdad de género *Serie Asuntos de Género (LC/TS.2017/13)*. Santiago, Cepal.
- Sevilla, M. P. (2017). Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe. *Serie Políticas Sociales, 222, (LC/L.4287)*. Santiago, Cepal.
- Sevilla, M. P. y Ortiz, I. (2019). Demanda y desafíos de la Educación Técnica Profesional secundaria en América Latina. En L. Sepúlveda y M. J. Valdebenito (eds.), *Educación Técnico Profesional ¿Hacia dónde vamos?, Políticas, reformas y nuevos contextos de desarrollo* (pp.91-113). Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Velárdez, M. (2021). *Análisis de distancias ocupacionales y familias de ocupaciones en el Uruguay (LC/TS.2021/36)*. Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Weller, J. (2019). Determinantes estructurales del acceso de jóvenes al mercado de trabajo en América Latina. En A. V. Peláez (comp.), *Seminario Internacional de Políticas Públicas: Juventud e inserción laboral: retos y desafíos en un mundo cambiante* (pp.1-15). Idies / URL y Fundación Konrad Adenauer, Guatemala.
- Weller, J. (2011). *Instituciones laborales y formación profesional: dos aspectos claves para la productividad y la calidad del empleo*. En J. Weller (comp.), *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo. El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional* (pp. 11-28), (LC/W.419). Colección Documentos de proyectos, Santiago, Cepal.
- Weller, J. (ed.). (2006). *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Cepal/ Mayol/ GTZ, Bogotá.
- Weller, J. (2003). La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. *Serie Macroeconomía del desarrollo, 28, (LC/L.2029-P)*. Santiago, Cepal.
- Weller, J. y Gontero, S. (2016). Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina. En A. Isgut y J. Weller (eds.), *Protección y formación. Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia* (pp.255-288), (LC/G.2687-P). Libros de la Cepal, núm. 140, Santiago, Cepal.
- World Bank Group. *Enterprise Survey*. (2017) [En línea] <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2017/guatemala>
- Zúñiga, I. (2015). *Capacitación para personas con discapacidad (LC/W.674)*. Documentos de Proyectos, Santiago, Cepal.