

Formación en el sector informal en Jamaica: una evaluación

Andrea M. Miller-Stennett

Describir las principales políticas y modelos jamaquinos para desarrollar calificaciones en el sector informal y reflexionar sobre los factores que condicionan la replicación y éxito de las propuestas son los objetivos centrales de este análisis, que focaliza su atención en un programa del HEART Trust/NTA apoyado por la OIT. Andrea Miller-Stennett es Directora de Investigación y Estadística del Ministerio de Trabajo de Jamaica.

Resumen ejecutivo

Este documento examina las políticas y los programas actuales de formación en calificaciones para los trabajadores del sector informal de Jamaica, y toma de ellos lecciones que pueden ser pertinentes para el diseño e implementación de futuros programas y políticas. Mientras que no hay consenso sobre el significado del término “sector informal”, hay acuerdo en que el sector consiste en productores y distribuidores de bienes y servicios de muy pequeña escala y en trabajadores independientes de áreas rurales y urbanas de los países en desarrollo. Las actividades del sector informal también incluyen actividades que

son frecuentemente realizadas sin aprobación formal de las autoridades y están, por lo tanto, “fuera” de los marcos regulatorios y legales.

Estimaciones conservadoras han calculado el tamaño de la economía informal en aproximadamente el 35 por ciento del PBI en años recientes. Una proporción significativa del mercado laboral de Jamaica está compuesto por actividades informales. En reconocimiento de la contribución significativa de las pequeñas y medianas empresas, el gobierno de Jamaica ha procurado promover el desarrollo de estas empresas a través de la provisión de formación, asistencia financiera y asistencia técnica.

139

Este documento reconoce la existencia de una amplia oferta transversal de proveedores de capacitación no formal en Jamaica, pero se concentra en una pequeña selección de estos: El *Jampro Productivity Centre* (Centro de Productividad de Jamaica), la *National Development Foundation of Jamaica* (Fundación para el Desarrollo Nacional de Jamaica), el *University of Technology Entrepreneurial Center* (Centro Empresarial de la Universidad Tecnológica), el *Workforce Development Consortium* (Consortio de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo) y el *HEART Trust/NTA*.

La forma en que se determinan las necesidades de formación del sector informal varía con las instituciones que ofrecen la formación. En la mayoría de los casos las necesidades de formación son determinadas a través de entrevistas con los potenciales candidatos a la formación o mediante el uso de instrumentos de selección o por medio de ambos métodos. En los proyectos de base en la comunidad, las comunidades juegan un papel fundamental en la determinación de sus propias necesidades a través de las interacciones con los proveedores de formación. Todos los pro-

gramas de formación examinados se basan en el supuesto de que existe un mercado para el producto (o servicio) final del proceso de formación. Esta es la misma percepción que lleva a los potenciales candidatos a recibir formación.

El *HEART Trust/NTA* ofrece formación a través de diez institutos y academias, dieciséis instituciones de formación profesional (IFP), y programas de formación en el lugar de trabajo y de base en la comunidad. El Trust gestiona y organiza formación en el lugar de trabajo a través del Programa *School Leavers Training Opportunities* (Programa de oportunidades de formación para las personas que abandonaron los estudios) y un programa de aprendizaje. Los estudios realizados en los ochenta indicaban que por parte de los empleadores había resistencias a emplear graduados del programa que carecieran de experiencia laboral. Además, el sistema de aprendizaje ha decaído progresivamente en tiempos recientes tanto en el número de matriculados como en el número de contratos.

Con vistas a establecer un sistema de formación nacional global,

La forma en que se determinan las necesidades de formación del sector informal varía con las instituciones que ofrecen la formación. En la mayoría de los casos son determinadas a través de entrevistas con los potenciales candidatos a la formación o mediante el uso de instrumentos de selección o por medio de ambos métodos

el Trust se ha embarcado en una reforma extensiva de la oferta y financiamiento de la educación profesional. Entre las reformas que se intentan establecer está el refuerzo del papel de los empleadores en la provisión de formación. El Trust también busca alejarse del sistema tradicional de aprendizaje basado en el “tiempo dedicado” a un sistema basado en el rendimiento profesional dentro del marco de la nueva *National Vocational Qualification of Jamaica* (Calificación Profesional de Jamaica).

El *HEART Trust/NTA* está también involucrado en la provisión de formación con base en la comunidad, que incluye el programa *SKILLS 2000*. Este programa apunta a los grupos sociales vulnerables, incluyendo los beneficiarios de cupones alimentarios y miembros de sus hogares, niños de la calle, desempleados, madres sin calificaciones y personas que abandonaron los estudios. El programa busca promover el empleo, la capacidad de generar ingresos y la independencia de los hogares e individuos pobres mediante la provisión de formación profesional con base en la institución en sectores económicos productivos y disciplinas cercanas. Una evaluación reciente del programa destaca aspectos positivos así como también algunas debilidades. Entre las debilidades hay problemas relacionados con las circunstancias sociales y económicas de las personas en formación y con las

especificidades de las mismas comunidades.

En Jamaica existen un conjunto de instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que ofrecen créditos a individuos y grupos del sector informal. Entre las instituciones gubernamentales se encuentran el *Self Start Fund* (el Fondo para Emprendimientos Independientes) y la *Micro Investment Development Agency* (la Agencia para el Desarrollo de Micro Inversiones). Las organizaciones no gubernamentales incluyen la *National Development Foundation of Jamaica* (la Fundación Nacional para el Desarrollo de Jamaica), bancos comerciales y bancos cooperativos. Sin embargo, los pobres no acceden a préstamos de instituciones que requieren garantías colaterales tradicionales. Es improbable, además, que puedan financiar actividades desde la equidad. La falta de asistencia financiera es, por tanto, el mayor obstáculo para algunas experiencias que podrían ser exitosas.

Han emergido muchos factores que pueden tener un impacto negativo en el éxito de los programas de formación del sector informal. Uno de ellos tiene relación con las circunstancias sociales y económicas de las personas en formación. A pesar de ello, un conjunto de elementos positivos están funcionando en todas las instituciones destacadas, que podrían ser extrapola-

Los pobres no acceden a préstamos de instituciones que requieren garantías colaterales tradicionales. La falta de asistencia financiera es, por tanto, el mayor obstáculo para algunas experiencias que podrían ser exitosas

142

calificaciones para los trabajadores del sector informal. Hay necesidad de un proceso de reforma de los programas de formación en el lugar de trabajo en todas las instituciones y todos los programas que ofrecen formación en calificaciones para los trabajadores del sector informal. Se debe realizar un esfuerzo especial para focalizar los diversos programas a los hombres como población objetivo. El potencial de contribución al desarrollo nacional para el programa *SKILLS* 2000 es significativo. Sin embargo, el programa adolece de problemas de diseño e implementación. En este sentido, existe una necesidad de encarar los problemas vinculados al monitoreo inadecuado, al desgaste de la tasa de participación y al tiempo que toma la aprobación de proyectos.

dos a un modelo general de transferencia de desarrollo de calificaciones y conocimiento afuera del mercado laboral formal. Esto incluye, *inter alia*, asistencia institucional en la elección de la formación, flexibilidad en la provisión de la formación y apoyo post formación.

Este documento concluye con una recomendación para lograr un abordaje más coordinado de la formación en

1. Introducción

En las últimas tres décadas, el sector informal no solo ha persistido sino que se ha expandido en todo el mundo. Está operando, ahora, en una nueva realidad debido a fuerzas tales como la globalización, la revolución tecnológica de la información y la comunicación y los cambios en los sistemas monetarios. Los gobiernos reconocen cada vez más la potencialidad del sector informal para crear puestos de trabajo, pero las estrategias y programas que apuntan a apoyar a los trabajadores de la economía informal y a ofrecer mejoras en tecnología, calificaciones, vínculos con el mercado y ambiente laboral, son escasos. En la actualidad, los enfoques de implementación, por ejemplo, en formación en calificaciones y provisión de servicios empresariales, se mantienen inefectivos, mayormente porque el contexto institucional y la captación de las necesidades del sector informal han sido abandonados tanto a nivel nacional como a nivel local.

La vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal se atribuye a dos problemas interrelacionados: el problema de la ausencia de calificaciones adecuadas y el problema de su acceso restringido a oportunidades económicas. El desafío del desarrollo de calificaciones es definir nuevos enfoques y evaluar las necesidades emergentes de calificaciones.

El objetivo de este documento es reseñar las políticas y programas actuales relativos a la formación en calificaciones para los trabajadores del sector informal de Jamaica y trazar lecciones que puedan ser pertinentes para el diseño e implementación de políticas y programas futuros. Más específicamente, se documentan varios programas de formación no formal (particularmente el programa apoyado por la Oficina Internacional del trabajo, *HEART Trust/NTA*) que apuntan a los trabajadores del sector informal, y se identifican temas y problemas emergentes e implícitos en algunos de estos programas. Este documento también revisa en general el proceso de adquisición de calificaciones en Jamaica. Los datos e información secundaria fueron recogidos de una variedad de fuentes y fueron complementados con entrevistas semiestructuradas con personas del área.

La discusión que sigue está estructurada de la siguiente manera: la sección 2 delinea las características del sector informal en Jamaica; la sección 3 destaca las principales políticas y programas que funcionan en Jamaica para desarrollar calificaciones en el sector informal; la sección 4 discute los principales proveedores y programas no formales de formación en Jamaica, prestando particular atención al *HEART Trust/NTA* apoyado por la OIT; la sección 5 revisa asuntos seleccionados relativos a la adquisición de

calificaciones en el sector informal en Jamaica. Las secciones 6, 7 y 8 consideran respectivamente, obstáculos para replicar las experiencias exitosas, buenos elementos de los modelos jamaíquinos y presentación de conclusiones y recomendaciones.

2. Características del sector informal jamaíquino

A pesar del debate extendido en la literatura, no hay consenso en lo que respecta al término “sector informal”. El término es acreditado a la OIT que definió que el sector consistía en productores y distribuidores muy pequeños de bienes y servicios y trabajadores independientes en áreas rurales y urbanas de los países en desarrollo. Algunas de estas unidades emplean trabajo familiar y/o unas pocas contratan trabajadores o aprendices. Operan con capitales muy pequeños o sin capital y utilizan un bajo nivel de tecnología y calificación. Estas características, por tanto, le dan poco nivel de productividad, que a su vez les otorga ingresos bajos e irregulares y trabajo altamente inestable. Las actividades del sector informal también incluyen actividades que son llevadas adelante sin la aprobación formal de las autoridades y que escapan a la maquinaria administrati-

La vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal se atribuye a dos problemas interrelacionados: la ausencia de calificaciones adecuadas y el problema de su acceso restringido a oportunidades económicas

va responsable de llevar adelante la legislación y otros instrumentos similares (OIT 1998). En forma más específica, las actividades del sector informal de Jamaica pueden ser definidas por la extensión en que las empresas no respetan las regulaciones estatutarias que gobiernan el trabajo y los salarios, por ejemplo, el pago de impuestos al ingreso.

El Informe sobre el empleo en el mundo de la OIT (1998/1999) identifica tres categorías distintas del sector informal: el subsector de las micro y pequeñas empresas, el subsector cuya base son los hogares y el subsector de servicio independiente. De acuerdo con el informe, el subsector de las pequeñas y medianas empresas es relativamente más fuerte y más dinámico. Asimismo, puede ser mirado como una extensión del sector formal y generalmente tiene vínculos con el sector formal². Este subsector provee bienes y servicios para el consumo en el extremo más bajo de la escala de ingresos. En el subsector cuya base son los hogares, la mayoría de las actividades se llevan adelante mediante trabajo familiar no remunerado. El subsector de servicio independiente, que generalmente constituye el grueso del sector informal, consiste, *inter alia*, en ayuda doméstica, limpiadores y vendedores ambulantes, y está constituido fundamentalmente por mujeres. La naturaleza de las ocupaciones cambia constantemente, aunque se mantienen dentro de los límites del subsector. Para

los propósitos de este estudio la definición del sector informal que se usará es la del subsector de pequeña y mediana empresa.

Desde 1980, la economía jamaicana ha experimentado un pobre o negativo crecimiento económico y un aumento del desempleo. En tiempos más recientes, en el contexto de una economía más abierta, la presión de las normas internacionales y de una mayor competencia han motivado a muchas empresas en el sector formal a reestructurarse. En muchos casos esto significó despidos y supresiones de puestos de trabajo. Adicionalmente, la crisis del sector financiero que afectó la economía en la última parte de los noventa suprimió los puestos de trabajo de una proporción significativa de la fuerza de trabajo involucrada en la oferta de servicios financieros y afines. Por tanto, la habilidad del sector formal tradicional para absorber trabajadores se vio limitada. Bajo estas condiciones, es difícil o imposible para los trabajadores con bajas calificaciones asegurarse un buen empleo. Una respuesta a ello ha sido el crecimiento del sector informal donde muchos trabajadores asumen trabajo a cuenta propia de baja remuneración.

Existen variaciones significativas en las estimaciones del tamaño del sector informal en Jamaica, muchas de las cuales se explican por las diferencias en la definición del sector. Algunos es-

Cuadro 1
Porcentaje de empleo por estatus de empleo
y categoría ocupacional (1998)

Grupo ocupacional	% del total			Total (número)	% de la fuerza laboral
	Empleado del sector público	Empleado del sector privado	Trabajador a cuenta propia o familiar		
Profesionales, encargados senior y técnicos	32.9	37.1	30.0	148.700	16
Trabajadores administrativos	22.4	75.2	2.4	83.000	8.8
Trabajadores de servicios	15.7	64.1	20.2	86.300	9.1
Trabajadores de comercio	1.1	38.9	60.0	56.900	6.0
Trabajadores calificados agricultura y pesca	0.1	5.8	94.1	184.300	19.5
Artesanos y operarios	2.9	61.1	36.1	225.400	23.8
Ocupaciones elementales	6.9	69.6	23.5	162.500	17.2
Fuerza laboral	S/D	S/D	S/D	947.100	100.0

145

Fuente: Anderson, P (2000), "Work in the nineties"

El gobierno de Jamaica ha intentado promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas mediante la provisión de formación y asistencia financiera y técnica

timan que el sector da cuenta de la mitad del ingreso registrado. Estimaciones más conservadoras calculan el tamaño del sector en aproximadamente el 35 por ciento del PBI en años recientes, mientras que el sector de las pequeñas empresas se estima que contribuye con el 27 por ciento del PBI (McArdle; Atchoarena, 1999).

Una proporción significativa de la fuerza laboral de Jamaica está involucrada en actividades informales. Cuarenta y ocho por ciento de la fuerza laboral, gran parte informal, está vinculada a la agricultura o los servicios comunitarios, sociales y personales. La categoría ocupacional de trabajo a cuenta propia, que se usa para describir las empresas de un solo operador, da cuenta de aproximadamente el 42 por ciento del empleo total en Jamaica en 1998 (cuadro 1). Buttrick (1999), señala que conciliando datos de fuentes diversas, se puede estimar que aproximadamente 177.000 trabajadores o 27 por ciento de la fuerza de trabajo empleada en Jamaica podrían ser clasificados como sector informal en 1997. Los trabajadores del sector informal en Jamaica incluyen un número grande de productores agrícolas de subsistencia, vendedores ambulantes, ayudantes domésticos, importadores comerciales informales, peluqueros, jardineros, ope-

radadores de taxis y trabajadores de la construcción.

3. Políticas para mejorar las calificaciones de los trabajadores del sector informal

En las últimas dos décadas el gobierno de Jamaica ha intentado promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas mediante la provisión de formación y asistencia financiera y técnica. El desarrollo del sector ha sido guiado en tiempos recientes por la *National Industrial Policy* (Política Industrial Nacional). La idea es integrar los aspectos productivos de este sector en el proceso de desarrollo nacional, y mejorar así su capacidad para contribuir a las metas de equidad social y conservación del medio ambiente. La *National Industrial Policy* (Política Industrial Nacional) identifica un conjunto de limitaciones críticas que enfrentan las micro y pequeñas empresas, entre las cuales se encuentran el capital limitado, las calificaciones limitadas, y la inestabilidad macroeconómica (que se refleja en el alto costo del crédito, y en la demanda decreciente debido a la inflación y la subsecuente erosión del poder adquisitivo del consumidor).

El gobierno, mediante un conjunto de actividades, está buscando estabilizar la economía, lo que se supone que tendrá un efecto positivo so-

bre el sector. El gobierno está también intentando encauzar el mercado de bienes y servicios que provee el sector. En este sentido, las mejoras en el acceso al crédito, reduciendo el costo general del crédito, y ofreciendo información sobre los mercados, son elementos importantes del paquete de políticas.

En términos de formación, la *National Industrial Policy* (Política Industrial Nacional) señala que las instituciones deberán colocar nuevo énfasis en las áreas de desarrollo de calificaciones y gestión de pequeñas empresas. En este contexto, una nueva agencia, la *Business Development Services* (Servicios de Desarrollo Empresarial) fue creada en el año 2000. El objetivo de esta institución es mejorar la tasa de crecimiento económico y de empleo a través de la creación de nuevas micro y pequeñas empresas y la expansión de las ya existentes. Esto se está logrando mediante la oferta de formación en gestión empresarial y el asesoramiento para mejorar la productividad y calidad del producto. Más recientemente, el gobierno ha estado financiando préstamos sin garantías colaterales de hasta J\$100.000 en lo que se llama el programa “*Jump Start*” (programa de “arranque”).

4. Adquisición de calificaciones en Jamaica

El proceso de adquisición de calificaciones es comunmente categoriza-

do como formal, informal y no formal. En Jamaica la formación formal se realiza dentro del sistema educativo y está administrada por el Ministerio de Educación y Cultura. La formación informal y no formal se realiza fuera del sistema educativo formal.

El método por el cual las calificaciones son adquiridas informalmente depende en gran medida de la naturaleza de las actividades a las que se quiera dedicar. En general, muchos trabajadores del sector informal no reciben formación formal ni asisten a las escuelas profesionales. Algunos adquieren sus calificaciones por sí mismos a través de la práctica, sin asistencia de fuente externa alguna o referencias teóricas. Otros adquieren sus calificaciones en el trabajo mediante formación - aprendizaje. De hecho, este tipo de adquisición de calificaciones es entendida como una valiosa experiencia de aprendizaje y la formación mediante el tradicional aprendizaje (conocida popularmente como oficio) es la que prevalece en Jamaica. En este contexto, gran proporción del aprendizaje tiene lugar en la familia y el barrio, caracterizándose por la falta de estructura, la ausencia de curriculum y de programas. El aprendizaje tiene lugar fundamentalmente a través del “hacer”, adquisición activa más que aprendiza-

En general, muchos trabajadores del sector informal no reciben formación formal ni asisten a las escuelas profesionales. Algunos adquieren sus calificaciones por sí mismos a través de la práctica, sin asistencia de fuente externa alguna o referencias teóricas

La formación no formal tiene lugar en instituciones y empresas de formación y se la denomina “formación con base en la institución” o “formación con base en la empresa/industria”

148

je receptivo. Algunos empresarios adquieren sus calificaciones en el sector formal y las aplican en trabajo a cuenta propia en el sector informal. La formación informal también es llevada adelante por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o grupos comunitarios, con el objetivo de desarrollar conocimientos, calificaciones y actitudes que mejoren salarios y niveles de vida. Esta formación se ofrece a través de programas de gestión de pequeñas empresas y de desarrollo de calificaciones profesionales. La edad o los niveles educativos no son una barrera y algunos programas ofrecen certificaciones de asistencia. Este tipo de formación es frecuentemente denominada formación con base en la comunidad, porque la formación es trasladada a la comunidad. En términos de requerimientos de ingreso y duración, es generalmente más flexible y menos estructurada que el sistema de formación y educación técnica y profesional. No obstante, parte de la formación con base en la comunidad está estructurada de la misma manera que los programas de *HEART Trust/NTA* bajo el sistema de formación y educación técnica y profesional.

La formación no formal tiene lugar en instituciones y empresas de formación y se la denomina “formación con base en la institución” o “forma-

ción con base en la empresa/industria”. Estos tipos de formación están generalmente estructurados con requisitos específicos de ingreso y de duración. Algunos también funcionan en conformidad con las normas nacionales aprobadas de evaluación y certificación. Las instituciones de la *TVET* proveen, bajo el *HEART Trust/NTA*, formación profesional fuera del sistema primario, secundario y terciario de educación.

A pesar de que hay una amplia oferta transversal de formación no formal en Jamaica, este documento se concentra solo en las siguientes instituciones elegidas por su importancia: el *Jampro Productivity Centre* (Centro de Productividad de Jamaica), la *National Development Foundation of Jamaica* (Fundación Nacional para el Desarrollo de Jamaica), el *University of Technology Entrepreneurial Center* (Centro Empresarial de la Universidad Tecnológica), el *Workforce Development Consortium* (Consortio de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo) y el *HEART Trust/NTA*.

4.1 Jampro Productivity Centre (Centro de Productividad de Jamaica)

4.1 Jampro Productivity Centre (Centro de Productividad de Jamaica)

El objetivo del Centro de Productividad *JAMPRO* es desarrollar recursos humanos para la industria y promover los vínculos entre las pequeñas empresas y aquellas más grandes. También se dedica a los temas ambientales como la gestión de desperdicios y ener-

gía como medio para incrementar la eficiencia. El Centro ofrece asistencia al desarrollo de pequeñas empresas y una variedad de servicios desde simple asesoramiento hasta apoyo técnico y servicios de diseño. Los clientes son entrevistados cuando van al Centro para acceder a sus servicios, después de lo cual pasan por un proceso formal de selección que apunta a determinar sus necesidades. Si se determina que necesitan formación, se diseña e implementa un programa. En algunos casos, se imparte formación a grupos de personas en sus comunidades. Generalmente son formadas en calificaciones empresariales tales como desarrollo de producto, contabilidad, teneduría de libros, marketing, técnicas de negociación y también son asesoradas en la preparación de planes empresariales. Después de la formación son derivados a instituciones de préstamo y financieras como la *MIDA* y el *SSF*. *JAMPRO* también coopera con *HEART Trust/NTA* en el programa *SKILLS 2000* en proyectos de promoción de ingreso, así como también con el Consejo de Investigación Científica y la Oficina de Normas de Desarrollo de Productos.

Aparte de la formación en calificaciones de gestión de pequeñas empresas, *JAMPRO* tiene una *Business Development Clinic* (Clínica de Desarrollo Empresarial), que realiza formación y sensibilización de personas en áreas tales como manejo de temas legales y deducciones de impuestos. Como asistencia técnica post formación, la Clínica provee de servicios ta-

les como diseño y desarrollo de productos, ingeniería de productos y desarrollo de recursos humanos. Las personas que participan en los programas que ofrece *JAMPRO* pagan una cuota mínima ya que la organización está financiada por el gobierno. Además, algunos programas de formación específicos son financiados con subvenciones de otras agencias.

En términos de tasa de éxito del Centro de Productividad *JAMPRO*, los proyectos son evaluados mediante diferentes criterios. Algunos son medidos por la fuerza de los vínculos económicos que promueven. Por ejemplo, una empresa procesadora de alimentos abastecida fundamentalmente por pequeños productores es considerada un éxito. Algunos proyectos son evaluados en términos de los beneficios que aportan a la comunidad, por ejemplo: la empresa puede generar un efecto atractivo y fomentar que otras empresas se establezcan o atraer turistas a la comunidad. El éxito también se evalúa según el número de proyectos que resultan de la formación así como también del ingreso que se genera a medida que nuevos proyectos se abren.

149

4.2 National Development Foundation of Jamaica - NDFJ - (Fundación Nacional para el Desarrollo de Jamaica)

La *NDFJ* fue establecida como una organización privada sin fines de lucro para proveer facilidades de cré-

dito no tradicionales, asistencia empresarial y técnica a personas involucradas en actividades de fabricación, de servicios, comerciales y agrícolas. Se accede a la formación en todas las sucursales de la *NDFJ* y su Instituto de Formación. La *NDFJ* también gestiona cursos en secundaria que son llevados adelante por asesores empresariales. Los cursos cubren tópicos como formación, prepréstamos, asesoramiento empresarial, formación empresarial, formación en informática y formación agrícola. Los programas ofrecidos por la *NDFJ* son parcialmente financiados por agencias bilaterales o multilaterales. Las personas en formación pagan cuotas, pero no el costo total de la formación.

Un total de 2.567 personas se formaron en la *NDFJ* en 1999, con 1.149 estudiantes y profesores participando en la formación empresarial. En ese año el Instituto de Formación proporcionó formación a 147 personas que representan una disminución del 34.4% si se compara con el año 1998. La *NDFJ* también realizó una serie de seminarios de gestión empresarial sobre impuestos y deducciones reglamentarias, gestión de flujo de caja y cómo comenzar una empresa exitosa en Jamaica. Se firmó recientemente un Memorándum de Entendimiento con el *Workforce Development Consortium* (Consortio de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo) para proporcionar formación en gestión empresarial. En este programa participaron cincuenta y seis personas.

4.3 University of Technology Entrepreneurial Center (Centro Empresarial de la Universidad Tecnológica)

El Centro Empresarial de la Universidad Tecnológica, Jamaica, promueve el empresariado mediante servicios de formación, empresariales y de apoyo, y la coordinación y oferta de cursos en empresariado y gestión de pequeñas empresas. El Centro adopta un enfoque de colaboración con instituciones como el *HEART Trust/NTA*, la Agencia Alemana de Desarrollo, el *WFDC* y la *Management, Technology and Education Inc. of Quebec* (la S.A. de Administración, Tecnología y Educación de Quebec) en la formulación de programas de formación. Las personas que participan en los cursos ofrecidos por el centro se hacen cargo del costo completo del curso.

En 1999, participaron 579 alumnos en los cursos ofrecidos por el Centro, representando un aumento de 22 si se compara con 1998. El cincuenta y uno por ciento de los participantes eran hombres. En total, se realizaron tres talleres en colaboración con el *HEART Trust/NTA* y la Agencia Alemana de Desarrollo en marzo, setiembre y noviembre de 1999. Los instructores tenían también formación en procesos de comienzo de empresas. En el marco de un Memorándum de Entendimiento con el *Trust*, se pretende que más instructores tengan esta calificación. Ciento treinta y dos personas re-

cibieron formación en gestión de proyectos. A lo largo del año, se realizaron diez cursos en colaboración con la *Mangement, Technology and Education Inc. of Quebec* (la S.A. de Administración, Tecnología y Educación de Quebec). Se ofrecieron cursos en tecnología de la información y sus aplicaciones empresariales. También se realizó un curso de “gestión de una micro empresa exitosa” para residentes de la zona céntrica de la ciudad.

4.4 Workforce Development Consortium (Consortio de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo)

El *WFDC* es una organización sin fines de lucro establecida en 1995 como iniciativa del ahora inexistente *Joint Trade Union Research Development Centre (JTURDC)* y la Organización del Sector Privado de Jamaica (*PSOJ* por su sigla en inglés). La motivación del *JTURDC* para este tipo de iniciativa se desarrolla a partir de las necesidades de los trabajadores que fueron despedidos por excedente de personal. El trabajo del *Consortium* fue inicialmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, este no es más el caso y son las personas en formación u organizaciones patrocinantes quienes se hacen cargo del costo de la formación.

El objetivo principal del *Consortium* es colocar a los trabajadores desempleados en puestos de trabajos más calificados o en trabajo por cuen-

ta propia. Para lograr este objetivo, el *WFDC* realiza talleres sobre calificaciones relacionadas al puesto de trabajo y sobre empresariado. Muchas personas del sector informal interesadas en mejorar sus calificaciones o en aprender una calificación para ingresar al trabajo por cuenta propia acceden a estos servicios. Los individuos son evaluados primero a través de una entrevista en donde se determina su nivel educativo. Los cursos tienen una carga horaria de tiempo parcial dos veces por semana. Una proporción alta de la formación del sector informal se centra en la manufactura de artículos artesanales, restauración, etc. El *Consortium* realiza un curso de 12 semanas de gestión doméstica que apunta a preparar a los participantes para trabajar en el área de hotelería o iniciar industrias familiares. Los cursos incluyen matemática, inglés, comunicación, ética laboral, panadería, cocina, carpintería y actitudes de trabajo. Asimismo, en 1999 el *WFDC* ofreció 30 talleres sobre apertura de empresas en Jamaica.

El *WFDC* está también involucrado en la promoción de formación con base en la comunidad. En conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se estableció un proyecto piloto de apoyo para 100 mujeres jóvenes del Programa de Asistencia Pública de cupones alimentarios del Ministerio. Este proyecto apunta a las madres de edades entre 18 y 30 años sin calificaciones o que no han completado la educación secundaria y pretende propor-

cionarles calificaciones para el empleo o el trabajo por cuenta propia. El *WFDC* otorgaba, en el pasado, formación en el lugar para artesanas del sector informal. Sin embargo, en los últimos tiempos no se ha realizado este proyecto.

4.5 *HEART Trust/NTA*

En Jamaica, lo que se denomina segmento post secundario del sector educativo (pero no terciario) está organizado bajo el *HEART Trust/NTA*, el objetivo es facilitar el acceso al empleo remunerado. Este programa fomenta la formación de entrada ocupacional de bajo costo o ningún costo y formación de mayor nivel a un costo moderado para los participantes.

152

El HEART Trust/NTA ofrece programas de formación que terminan con certificados del *NCTVET* en los niveles 1, 2 y 3 (ver apéndice para la descripción de los distintos niveles de certificación). El programa está basado en normas establecidas por los empleadores y están organizados en módulos que agrupan competencias en vistas a la certificación ocupacional del *NCTVET*.

El *HEART Trust/NTA* proporciona formación a través de diez institutos y academias, dieciséis centros de formación profesional, programas de formación en el lugar de trabajo y basados en la comunidad. Adicionalmente, el *Trust* es la única organización re-

levada que ofrece formación para instructores corrientemente³. En promedio, cerca de 30.000 estudiantes se matriculan en el *Trust* cada año, con una cifra de 16.000 graduados. La formación en calificaciones en 1999 tuvo lugar en un conjunto de áreas que incluyen productos de la industria del vestido y la costura (2.732 personas), hotelería (1.173 personas) y construcción (645 personas).

Formación en el lugar de trabajo

El *HEART Trust/NTA* gestiona y organiza formación en el lugar de trabajo a través del Programa *School Leavers Training Opportunities, SL-TOP*, (Programa de oportunidades de formación para personas que abandonaron los estudios) y el Programa de Aprendizaje. El *SL-TOP* es más corto y más concentrado en trabajos o funciones específicas que el de Aprendizaje. Está organizado bajo un marco flexible y utiliza un esquema de desarrollo de calificaciones que delimita el contenido de la formación y la duración mínima, mientras que el Programa de Aprendizaje debe ajustarse a las órdenes de oficios aprobadas por la Junta de Dirección. En el programa de Aprendizaje predominan los hombres, mientras que en el *SL-TOP* predominan las mujeres. Estos programas todavía no se benefician con la certificación del *NCTVET*, pero el *Trust* está actualmente presentando el marco técnico que va a facilitararlo. De todas las

organizaciones perfiladas en este documento, el *HEART Trust/NTA* es la única que promueve formación por aprendizaje.

El Programa School Leavers Training Opportunities (Programa de oportunidades de formación para personas que abandonaron los estudios)

El *SL-TOP* empezó en 1982 después de que el *Trust* fuera fundado y apunta a los jóvenes de más de 17 años que completaron educación secundaria de 11° grado y aprobaron dos o más materias en las pruebas administradas por el Consejo de Examinación del Caribe (CXC), o equivalentes locales. Este programa comenzó como un medio para enfrentar el desempleo de aquellos jóvenes que habían alcanzado un nivel mínimo de educación secundaria. El Acta del *HEART Trust* autoriza créditos de impuestos, con un techo, contra montos pagados semanalmente a las personas en formación como subsidio modesto a la formación. Sin embargo, los estudios de los ochenta muestran resistencias de los empleadores para contratar graduados de los programas que carezcan de experiencia laboral. En 1999, la matrícula del *SL-TOP* declinó en un 2.7 por ciento a 4.121. Sin embargo, un total de 1.126 personas completaron la formación, representando un aumento del 68.3 por ciento cuando se compara con el número de graduados de 1998.

El Programa de Aprendizaje

El tradicional programa de aprendizaje fue formalmente transferido al *HEART Trust/NTA* desde el Ministerio de la Juventud en 1994. Se estructuró con autoridad legal y órdenes de oficios que fijaron las condiciones de la formación. La formación-aprendizaje está regulada por el Acta de Aprendizaje de 1954, mientras que la organización central responsable del aprendizaje es la Junta de Aprendizaje. La función de la Junta es establecer y recomendar normas de formación para aprendices y facilitar la provisión de artesanos calificados para satisfacer los requerimientos de mano de obra de la industria. De acuerdo con la legislación, los contratos de aprendizaje duran de tres a cinco años y suponen una combinación de formación en la comunidad y en la institución.

El criterio de admisión estipula un mínimo de 15 años y los requisitos educativos dependen del área de formación. Los salarios de los aprendices son normalmente definidos como un porcentaje de la tasa de salario del trabajador especializado de grado II. En la práctica, los aprendices frecuentemente reciben el salario mínimo legal, pero las condiciones tienen una amplia variación de oficio a oficio y con el tamaño de la empresa. La legislación también prevé la posibilidad de un ahorro

153

De todas las organizaciones el HEART Trust/NTA es la única que promueve formación por aprendizaje

opcional en una cuenta especial que será entregado al aprendiz con un 10 % de interés al final de la formación. No obstante, esta práctica parece no ser llevada adelante actualmente. Al final del contrato los aprendices reciben un certificado de finalización sobre la base de los informes de asistencia y progreso suministrados por el empleador.

En tiempos recientes, el sistema de aprendizaje ha decaído progresivamente, con un número de matriculados que descendió 2.2 % a 1.353 en 1999. Adicionalmente, la Junta está inactiva, la formación en la institución no está impartándose y el número de contratos ha bajado. La falta de incentivos impositivos es en parte responsable por el bajo interés de los empleadores en el programa. Muchos empleadores prefieren emplear jóvenes en el programa *SL-TOP* que ofrece un crédito de impuestos de \$ 150 por semana por persona en formación y les impone menos obligaciones y responsabilidades.

Temas relacionados a la formación en el lugar de trabajo

Ambos programas (*SL-TOP* y Aprendizaje) son administrados bajo un mismo paraguas organizacional y ambos están sufriendo procesos de transformación. La formación en el lugar de trabajo en ambos programas es bastante menos que adecuada y no

existe contacto estructurado con instituciones de formación. Es despareja en lo que respecta a niveles de formación, contenidos de los programas, evaluación de competencias y certificación. El marco general necesita cambios para reflejar un abordaje de regulación mediante un código de formación que establezca las condiciones de formación y la división de tareas de formación entre el empleador y el *HEART Trust/NTA*. El contenido debería regularse con relación a las ocupaciones definidas y al nivel de empleo, desarrollado tanto a través de los centros de *TVET* como el *NCTVET*. Esto significa que la formación en el lugar de trabajo debería tener el mismo contenido que los currículos de la formación con base en instituciones. Tanto los empleadores como las personas en formación deberían obtener certificación al completar exitosamente evaluaciones en determinados hitos pre-identificados a lo largo de la formación. El objetivo último de certificación es el Nivel 2.

Dado que la naturaleza automática del crédito en impuestos opera en contra de los esfuerzos de las agencias para llevar adelante las normas, se privilegia un enfoque contractual para la colocación de las personas en formación en las empresas. Está establecido un incentivo adicional en términos monetarios o de otro tipo para los empleadores en caso de que las personas en formación reciban certificación.

Promover y reorientar el Programa Tradicional de Aprendizaje del HEART Trust/NTA

Se están proponiendo cambios a la legislación que gobierna actualmente el *HEART Trust/NTA* que incorporarán totalmente la formación-aprendizaje dentro del Acta del *HEART*. Al mismo tiempo, varias disposiciones del Acta serán modificadas para promover más programas de formación en el lugar de trabajo con componentes en salas de clase, dado que estos programas son considerados como los que ofrecen mayor relevancia para los empleadores a costos moderados.

El *HEART Trust/NTA* se ha embarcado también en una extensa reforma de la oferta y financiamiento de la educación profesional, con vistas a establecer un sistema nacional de formación. Entre las reformas que se buscan se encuentra la mejora de las instituciones de formación profesional del *HEART Trust/NTA*, promoviendo un mercado para la formación, estableciendo un marco y un programa basado en competencias y promoviendo el involucramiento de los empleadores en la oferta de formación. Una de las metas de esta reforma es alejarse del aprendizaje tradicional basado en el “tiempo dedicado” y pasar a un sistema basado en rendimiento profesional dentro del marco de la nueva *National Vocational Qualification of Jamaica, NVQ-J*, (Calificación Profesional Nacional de Jamaica). Es dentro de este marco que el *Trust* busca revita-

lizar el programa de aprendizaje, construyendo sobre las fortalezas de los arreglos existentes.

Financiamiento

Una variable clave en el sistema de aprendizaje es el grado en que el gobierno interviene en la regulación y financiamiento del sistema. Un nuevo sistema de financiamiento sustituirá los subsidios directos por la opción actual de financiar subsidios para la formación de la nómina de impuestos, aplicado ahora en el programa *SL-TOP*. El *Trust* entiende que un sistema de reembolso promoverá un espíritu de compromiso y de asociación en los empleadores. La intervención pública a través de los subsidios para los salarios de los aprendices asume que el costo neto de la formación es el factor clave en las decisiones de los empleadores en lo que respecta a la formación. Se espera que el sistema de reembolso fomente que los empleadores busquen formación más allá de sus necesidades creando una reserva de trabajadores calificados de Nivel 2 que en el mediano plazo pueda promover el crecimiento del PBI y el empleo. En el corto plazo el sistema puede verse como un medio para enfrentar el problema de falta de calificaciones en determinadas áreas. El *Trust* también asume implícitamente que el

El HEART Trust/NTA se ha embarcado también en una extensa reforma de la oferta y financiamiento de la educación profesional, con vistas a establecer un sistema nacional de formación

Un nuevo sistema de aprendizaje requerirá de un sistema de incentivos suficientemente atractivo para promover que las empresas contraten aprendices y los formen más allá de sus necesidades

costo del sistema de aprendizaje va a ser menor que el de los programas basados en instituciones de formación profesional (IFP) y academias. Aunque este nuevo sistema generará nuevos costos administrativos, la meta es minimizar esos costos y establecer un sistema más amigable y transparente.

los formen más allá de sus necesidades. No obstante, se espera que esa inversión a mediano y largo plazo en aprendizaje anticipará eventualmente las tendencias económicas en la medida en que los empleadores recluten más aprendices cuando esperan un aumento de la demanda. El establecimiento de reglas específicas asegurará que los “aprendices subsidiados” no sean usados como mano de obra barata.

156

Bajo el nuevo sistema de financiamiento, deben establecerse suficientes incentivos para asegurar un número adecuado de puestos de formación sin exceder la capacidad del *Trust*. El propósito es reducir el costo neto de reclutar un aprendiz. La falta de transparencia ha sido parcialmente responsable de la baja inversión en formación de los empleadores. Se espera que en un contexto abierto y altamente competitivo, las empresas inviertan más en formación. En el mediano plazo, la *NVQ* debería promover más inversión en formación de los empleadores conjuntamente con la necesaria mejora de la educación básica y la posibilidad de formación de los graduados del sistema educativo.

Bajo las condiciones económicas presentes, donde la demanda de trabajo es baja, la puesta en marcha de un nuevo sistema de aprendizaje requerirá de un sistema de incentivos suficientemente atractivo para promover que las empresas contraten aprendices y

Certificación y desarrollo de programas

Bajo el nuevo sistema de aprendizaje basado en competencias, los aprendices pueden obtener los niveles 1 y 2 de la *NVQ* de parte del *NCTVET* con la finalización exitosa del programa. La implementación de los módulos del Nivel 1 y el Nivel 2 para aprendices, sin embargo, puede enfrentar dificultades operativas que solo se harán visibles en el momento de la implementación en los diferentes oficios. El establecimiento de programas de formación en el lugar de trabajo y basados en competencias para cada oficio debe tener un enfoque gradual y cauteloso.

Acreditación

Se debe establecer un procedimiento de acreditación para las empresas que deseen tomar aprendices. Esto aseguraría que ciertas condiciones se cumplan con anterioridad a la firma de

los contratos de aprendizaje. Los criterios de acreditación deberían incluir, entre otras cosas, la naturaleza de la actividad, las condiciones de trabajo, la calificación de la fuerza de trabajo, el equipo disponible y el número de personas empleadas.

Opciones de oferta

Bajo el sistema actual de aprendizaje, la mayoría de los aprendices no tienen acceso a instituciones de educación profesional. La formación es, en su mayoría, adquirida en el lugar de trabajo. En el marco del nuevo sistema basado en competencias, los aprendices podrán también beneficiarse de la formación que no es impartida en el lugar de trabajo. Se podrá ofrecer formación a los aprendices en las academias y las IFP del *HEART Trust/NTA* y posiblemente en las secundarias técnicas. Esto asegurará una distribución espacial y ocupacional mejor de las oportunidades de formación en instituciones.

Monitoreo

En la implementación de un sistema de aprendizaje basado en competencias, el monitoreo es de importancia crítica. Se necesita definir reglas y normas para la formación en las empresas de tal manera de asegurar que las competencias adquiridas sean generales y puedan ser usadas en diferentes ambientes de trabajo. El moni-

toreo ayudará también a asegurar la calidad de la formación en el lugar de trabajo y a controlar las condiciones de trabajo de los aprendices.

La integración del modelo de formación “en el lugar de trabajo” al marco más amplio de la *TVET* que se está desarrollando en Jamaica coloca un desafío importante. La legislación actuante, los arreglos institucionales y los procesos de desarrollo de prácticas y programas deben responder a un sistema que integre la formación en el lugar de trabajo con la formación institucional en un marco general de formación complementaria.

Formación con base en la comunidad (incluido el SKILLS 2000)

El abordaje de la formación con base en la comunidad (*CBT* por su sigla en inglés) surge del trabajo de la OIT con el *HEART Trust/NTA*. Este enfoque se centra en el desarrollo y uso de varios instrumentos como el “*Rapid Community Appraisal*” (*RCA*, Evaluación rápida de la comunidad), “*Consumer Demand Survey*” (*CDS*, Relevamiento de las demandas de consumo), “*Economic Project Concept*” (*EPC*, Concepto de proyecto económico), “*CBT Training Design*” (Diseño de formación *CBT*) y “*Trainees’ Enterprise Vision and Business Action Plan*” (*TEV-BAP*, Visión empresarial de las personas en formación y plan de acción empresarial). La *RCA* sirve para

El enfoque de CBT combina la formación en calificaciones profesionales con el desarrollo empresarial, la gestión empresarial y el desarrollo comunitario

158

sensibilizar a la comunidad en torno a una mayor comprensión de sus potencialidades, recursos y su economía básica, antes de decidir sobre proyectos económicos mediante la formación. El objetivo del *CDS* es identificar las demandas de consumo de productos y servicios que no están satisfechas por diversos motivos. El *EPC* describe las actividades que las personas que recibieron formación pueden realizar después de completar un programa de formación. El “*CBT Training Design*” describe el diseño y las condiciones del programa de formación que se necesita para implementar un proyecto económico. El *TEV-BAP* se concentra en preocupaciones tales como el tipo y naturaleza de la organización empresarial, la ubicación de la empresa, los planes para manejar empresas y producción, dónde obtener materiales de producción, cómo comercializar los productos y obtener beneficios, cómo obtener el capital inicial, el diseño de evaluaciones de planes empresariales, y el seguimiento después del primer ciclo empresarial.

El enfoque de *CBT*, por tanto, combina la formación en calificaciones profesionales con el desarrollo empresarial, la gestión empresarial y el desarrollo comunitario. La metodología está basada en la premisa de que la generación de ingresos es resultado no sólo de la formación sino también de la pro-

moción de todos los factores de producción de dentro y fuera de la comunidad. La creación de oportunidades económicas se concentra en la comunidad y se orienta a los miembros de la comunidad.

La formación institucional con base en la comunidad es llevada adelante en Jamaica por organizaciones con base en la comunidad (*CBO*), *ONG* y por programas especiales que apuntan a industrias particulares y operados por organizaciones sectoriales, instituciones especializadas o por las mismas empresas. Tales programas operan en todas las áreas. En general, los patrocinadores del programa establecen el escenario de la formación y proporcionan la mayor parte del equipo necesario para llevar adelante la formación, mientras que el *HEART Trust/NTA* financia los costos de operación y proporciona apoyo técnico en términos de planificación, monitoreo, desarrollo de supervisión y programas y acreditación a través del *NCTVET*.

La formación con base en la comunidad está dividida en dos componentes: el *NCTVET/NVQ-J* y el no *NCTVET/NVQ-J*. El primer componente sirve a las personas que desean adquirir calificaciones y certificación del *NCTVET*. El segundo busca satisfacer las necesidades de las personas que intentan adquirir calificaciones para establecer su propia empresa.

Las personas en formación bajo el primer componente son ubicadas en el

programa de Nivel 1 después de que cumplen con los nueve requisitos de ingreso. La formación aquí está orientada hacia el establecimiento de su propia empresa. La formación en ambos programas incluye también capacidades centrales en matemática, inglés y empresariado. Las calificaciones que se imparten han sido identificadas de interés en el mercado de la comunidad. Son típicamente calificaciones que no requieren de un gran capital de inicio para generar ingresos.

El *Skills Training Centre* (Centro de Formación en Calificaciones) está dirigido por un coordinador o instructor/coordinador que tiene la responsabilidad de la administración día a día del proyecto. Un instructor principal y otros instructores a tiempo parcial son responsables de impartir calificaciones y conocimientos. Los coordinadores/instructores son generalmente personas de la comunidad que adquirieron sus calificaciones a través de formación formal o que incidentalmente aprendieron en el lugar de trabajo. Responden a los encargados de proyecto que son representantes de *HEART Trust/NTA*.

La evaluación de los proyectos es parte integral de la función de monitoreo. Las áreas evaluadas son la actuación profesional de las personas en formación, tasa de asistencia y abandono, métodos de exposición de los instructores y la tasa general de absorción de empleo de los graduados. El *Standards and Accreditation Department of TVET Resource Center* (De-

partamento de Normas y Acreditación del Centro de Recursos - TVET) tiene la responsabilidad principal de la evaluación de proyectos para los propósitos de normalización. El Departamento de Formación con base en la comunidad en el *Trust* trabaja en forma cercana con la *TVET* en este sentido. Por otro lado, la División *Planning and Project Development* (Planificación y Desarrollo de Proyectos) también evalúa los proyectos y hace recomendaciones para su continuación.

Papel y función de los Comités de gestión comunitaria

Las comunidades son dueñas de los proyectos y como tales tienen un papel participativo en la *CBT*. A través de la formación de un comité de gestión comunitaria (*CMC* por su sigla en inglés), la comunidad realiza la implementación y monitoreo del proyecto. El *CMC* da al proyecto el apoyo necesario, y es útil como un punto de encuentro entre encargados de formación de varias agencias. Está presidido por un director cuya responsabilidad principal es llevar adelante reuniones mensuales para tomar decisiones y dar asesoramiento y asistencia técnica al proyecto. En promedio, el comité está integrado por cinco personas que asesoran y participan activamente en el desarrollo de los programas de formación de acuerdo a orientaciones prescriptas. Está compuesto por un director, un tesorero, un coordinador por el centro y el encargado de proyecto que

El objetivo de largo plazo del programa es reducir la incidencia y la severidad de la pobreza mediante la mejora de la capacidad de los hogares pobres de lograr su propio ingreso, seguridad alimentaria y otras necesidades básicas

160

es el representante del *HEART Trust/NTA*, quien actúa como supervisor en el lugar y es responsable de que el funcionamiento del proyecto sea eficiente y no tenga inconvenientes.

Las funciones amplias del comité incluyen la identificación y establecimiento de grupos comunitarios a través de vínculos con la comunidad, la movilización de recursos para facilitar la implementación de proyectos, la determinación de la *CBT*, proporcionando asistencia en la determinación de las estrategias y condiciones de las actividades de formación. El *CMC* también funciona como una unidad de gestión de recursos humanos: prepara y presenta propuestas de proyectos para aprobación, identifica personal para los proyectos, facilita la implementación y monitoreo de los proyectos y da asistencia en el establecimiento, cuando es posible, de experiencias/colocación en puestos de trabajo y empleo permanente. El *CMC* también establece la seguridad y mantenimiento del equipo y la planta, da cuenta de los fondos a través de estados de cuenta mensuales, ofrece orientación a los instructores y al coordinador, contrata personal, disciplina al personal, y cuando es necesario, se encarga de las quejas del personal e informa al *HEART Trust/NTA* mensualmente. Finalmente, el *CMC* aprueba el gasto y desembol-

so de fondos al coordinador del centro de acuerdo a las orientaciones presupuestales del *HEART Trust/NTA*.

SKILLS 2000

El sistema de formación usado por *SKILLS 2000* está basado en la metodología *CBT*, que es esencialmente una estrategia de desarrollo. El programa *SKILLS 2000* se focaliza en los grupos vulnerables o de riesgo del estrato social más bajo. Entre estos grupos se encuentran los beneficiarios de los cupones de alimentación y miembros de sus hogares, niños de la calle, desempleados, madres sin calificaciones y personas que abandonaron los estudios. El objetivo de largo plazo del programa es reducir la incidencia y la severidad de la pobreza sobre una base sustentable mediante la mejora de la capacidad de los hogares pobres de lograr su propio ingreso, seguridad alimentaria y otras necesidades básicas. Adicionalmente, el programa busca promover y sostener el crecimiento a través de la formación y el empleo de fuerza de trabajo calificada, lo que incluye la expansión del trabajo a cuenta propia y el desarrollo de micro empresas.

Como objetivos de corto plazo, el programa *SKILLS 2000* apunta a mejorar el empleo, la capacidad de generar ingresos y la independencia de los hogares e individuos pobres al proporcionar formación profesional de base institucional en sectores productivos de

la economía. Busca proporcionar formación profesional para aquellos a los que se puede llegar y asistir en el desarrollo de sus propias destrezas, así como también desarrollar los recursos económicos de sus comunidades. El programa también apunta a proporcionar educación especial a aquellos menos privilegiados y menos capaces de participar y de beneficiarse de programas de formación más estructurados. También se proporciona formación,

asesoramiento y apoyo financiero para el desarrollo de trabajo a cuenta propia y de micro empresas.

El programa *SKILLS 2000* está diseñado para proceder en tres fases. La primera fase supone actividades de preformación que siguen una metodología y un enfoque específicos para facilitar que la comunidad se involucre y elabore proyectos económicos. El segundo conjunto de actividades se

Cuadro 2:
Elementos de la formación con base en la comunidad

PRE FORMACIÓN	FORMACIÓN	POST FORMACIÓN
Planificación comunitaria	Preparación para la generación de ingresos	Generación de ingresos
1. Seleccionar la comunidad	1. Vínculo de la formación con la actividad económicamente viable identificada por la comunidad	1. Posibilitar que las personas en formación organicen la actividad económica
2. Sensibilizar a la comunidad	2. Desarrollo de calificaciones y competencias en relación a la actividad económica identificada	2. Asistir a las personas en formación en torno a capital, tecnología, marketing, asesoramiento empresarial
3. Realizar relevamiento	3. Apertura de oportunidades para la generación de ingresos	• Actividad de monitoreo, documentación y evaluación económica
4. Generar ideas de proyectos económicos	• Incorporación de formación en empresariado y gestión de empresas en la formación impartida	
5. Seleccionar proyecto económico	• Presentar plan empresarial	
6. Identificar necesidades de formación		
7. Vincular la formación a la viabilidad del proyecto		
8. Presentar la propuesta para formación y establecimiento de un proyecto económico		

161

Fuente: SKILLS 2000 Evaluation Report (1999)

concentran en el desarrollo de calificaciones profesionales y empresariales, mientras que el apoyo post formación está organizado en torno al programa de crédito y servicio de derivación para que las personas se involucren en empleo sustentable en micro empresas (cuadro 2).

Los principales socios en el programa son el *Planning Institute de Jamaica* (PIOJ, Instituto de Planificación de Jamaica), el *HEART Trust/NTA* y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los proyectos en el *SKILLS 2000* son emprendimientos conjuntos entre el *HEART Trust/NTA* y la comunidad. Sin embargo, el *Trust* tiene una participación acotada en el tiempo, y los proyectos deben estar estructurados de tal manera de sostenerse cuando el *Trust* retire el apoyo. La *Social Development Commission* (Comisión de Desarrollo Social) proporciona apoyo en la implementación de las actividades pre y post formación. También hay acuerdos con ONG que realizan actividades de formación y con agencias cuasi gubernamentales tales como la *Rural and Agricultural Development Agency* (la Agencia de Desarrollo Rural y Agrícola), *JAMPRO* e intermediarios financieros como *MIDA*.

Cuando un proyecto es presentado al *HEART Trust/NTA*, se hace una evaluación para determinar la viabilidad económica y la factibilidad de la idea en el lugar específico. Si la propuesta es encontrada deficiente, un encargado trabaja con la comunidad

para desarrollar una propuesta que sea aceptable para el *Trust*. Si la propuesta es aceptable y ciertas necesidades de formación se hacen evidentes, el *Trust* puede considerar extender la asistencia financiera para cubrir algunos o todos los costos como estipendios de las personas en formación, salarios de los instructores/formadores y los costos de los materiales y servicios.

A lo largo de la formación, cada proyecto se beneficia con asistencia técnica y supervisión. Al finalizar, cada beneficiario exitoso recibe un certificado de logro, que puede ser un certificado *NVQ-J* o uno entregado por el proyecto.

Las personas en formación reciben un estipendio fijo de J\$50 (aproximadamente US\$1.00) por día, basado en su asistencia diaria, que los apoya en costos de transporte y alimentación. De esta manera se promueve la asistencia y se reduce el número de los que abandonan el programa, dado que para algunas de las personas en formación sería muy difícil, o en muchos casos imposible, asistir regularmente a la formación. La duración del curso depende de la ocupación específica. Las calificaciones están divididas en módulos.

El número de proyectos con base en la comunidad patrocinados por el *Trust* en 1999, incluyendo al *SKILLS 2000* asciende a 98. La matrícula en proyectos con base en la comunidad ascendía a 3.113, de los cuales 2.413

eran mujeres. Había 1.413 graduados en 1999, de los cuales 1.119 eran mujeres. Había 46 proyectos en el programa *SKILLS 2000* con una matrícula total de 2.220 (69 por ciento de mujeres) representando un aumento del 48.5 por ciento con relación a 1998. Los últimos tres años han sido testigos de un crecimiento de la matrícula total para los programas de *SKILLS 2000*. Este aumento se debe a estrategias de admisión más flexibles. Estas estrategias representan un método de mejorar las oportunidades de formación y de empleabilidad del grupo en que se focaliza. Hubo un 98 por ciento de aumento del número de graduados de programas *SKILLS 2000*, llevando la cifra a 966 en 1999, de los cuales 77.6 por ciento eran mujeres.

Las mujeres están más representadas en los programas de formación en la medida que tienden a hacerse tiempo para participar. Los hombres buscan generalmente ganancia inmediata y más certeza de que la formación en calificaciones va a resultar en una generación de ingresos significativa en el corto plazo. Además, los beneficios a largo plazo tienen que ser balanceados con la realidad de las necesidades de corto plazo. Muchas mujeres pobres jefas de familia pueden ganar J\$1.000 por día por un día de trabajo, no comparable con lo que reciben como estipendio mientras están en formación.

Aquellas personas en formación que no pueden comenzar su empresa inmediatamente después de graduarse son asistidas por la unidad de colocación del *HEART Trust/NTA* para encontrar un empleo adecuado. Completan una solicitud de empleo y reciben asistencia de las cuatro oficinas regionales para encontrar empleo. Cuando los empleadores hacen solicitudes, se envía un graduado a entrevista. Los empleadores son informados a través de los medios de la disponibilidad de graduados. Los graduados, además, pueden transferir créditos si realizan estudios posteriores. El acceso a financiación de bancos y otras instituciones es más fácil para los graduados de estos programas.

Los individuos pueden elegir establecer empresas en forma individual, pero también se pueden organizar en pequeños grupos y aunar sus recursos para operar como pequeñas empresas.

No existen datos cuantitativos ni cualitativos sobre el establecimiento de micro empresas o actividades a cuenta propia post graduación. Los datos en el cuadro 3 muestran que el número de proyectos de *SKILLS 2000* aumentó de 7 en 1996 a 1.036 en marzo de 1998. De acuerdo con los datos, un total de setenta y ocho personas (sesenta y nueve mujeres y nueve hombres) recibieron ayudas de rehabilitación para sus emprendimientos.

Comparación del método de formación CBT y TVET

Los programas y las técnicas de instrucción empleadas en el programa *SKILLS 2000* difieren de aquellas usadas dentro del sistema *TVET*. Mientras

que las técnicas usadas en ambos programas son similares, el método CBT supone participación de las personas en formación, entrevistas, discusiones, y sesiones de lluvia de ideas. En el *SKILLS 2000* los módulos están específicamente diseñados y el programa

Cuadro 3
Formación y proyectos *SKILLS 2000* (1996-1998)*

Año (calendario)	1996			1997			1998		
Trimestre	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1
N° de personas matriculadas	151	189	349	180			756		1036
No de personas que abandonaron los estudios	11	30	0	0			61		57
N° de personas con pase a academias	261			1					
N° de personas que completaron la formación				180	85		94		82
N° de proyectos funcionando	7	7		14	10	14	25	30	33
N° de empresas establecidas							4		78
N° de hombres/mujeres empresarios/as							2H/ 2M		9H/ 69M
N° de subvenciones de rehabilitación entregadas						4			78
Cantidad de subvenciones de rehabilitación entregadas									94.000

Fuente: *SKILLS Evaluation Report* (1999)

*Los datos no son reportados en forma consistente

164

está armado de acuerdo a las necesidades de formación de la comunidad. El programa regular de *TVET* es más comprehensivo, encara las materias con más profundidad y tiene más módulos que el programa de *SKILLS 2000*. En la *CBT*, donde el objetivo es generalmente el trabajo a cuenta propia, el programa y las técnicas de instrucción tienden a ser flexibles, mientras que el programa de *TVET* es más estandarizado y basado en el lugar de trabajo.

El programa *SKILLS 2000* apunta al empoderamiento de la comunidad a través del desarrollo de calificaciones. Por eso, fue diseñado para ser más orientado a la comunidad que el enfoque de aprendizaje individual. La metodología *CBT* que se emplea en el programa *SKILLS 2000* es inherentemente orientada a la comunidad. Esta faceta distingue a la estructura del programa y lo diferencia de otros programas de formación aun cuando sean implementados a nivel de la comunidad.

Fortalezas y debilidades del Programa SKILLS 2000

Una evaluación del programa *SKILLS 2000*, encargada por el *PIOJ* en 1999, señaló una serie de fortalezas y debilidades del programa. Entre las fortalezas identificadas se encuentran la base en la comunidad y el enfoque de la formación orientada por el mercado. Algunas de las debilidades citadas se vinculaban al tiempo prolonga-

do que puede llevar tener una comunidad organizada, los problemas de coordinación entre agencias y la alta tasa de desgaste del personal.

La evaluación señala con preocupación el número de mujeres que abandonan los programas de formación antes de completarlos. Esto se atribuye a factores como la presión familiar, el hecho de que la formación no satisface sus necesidades, la presión sobre la mujer como ganapán, las responsabilidades y obligaciones hacia la familia e hijos, la falta de tiempo para dedicarle a la formación (particularmente para algunas mujeres que reportaron que colocaban el bienestar de sus hijos por encima de su desarrollo personal), la necesidad de generar ingresos para la supervivencia inmediata, los embarazos, los bajos estipendios, el trabajo complementario que retrasa el proceso de formación en calificaciones y la migración. El cuadro 4 da una lista de las fortalezas y debilidades del programa.

El programa aún no ha producido los resultados esperados en términos de propuestas presentadas, el rango de proyectos seleccionados y los proyectos económicos vinculados a la aplicación de la metodología de *SKILLS 2000*. Hasta junio de 2000, un total de 4.200 personas habían sido formadas, la mayoría de ellas mujeres. La mayor parte de los proyectos puestos en funcionamiento eran de costura. La proporción del número de propuestas pre-

Cuadro 4
Fortalezas y debilidades del Programa SKILLS 2000

Fortalezas	Debilidades
Enfoque empresarial a la formación en la comunidad.	Las comunidades pueden, a veces, tardar en organizarse.
Énfasis en la formación de calificaciones con vistas a establecer empresas.	Ausencia de recursos en las comunidades pobres. Por ejemplo, una comunidad puede no tener los recursos para reparar un centro comunitario para la formación.
Está diseñado para llevar al participante más allá de la formación.	Los problemas causados por las dificultades prácticas de la colaboración entre agencias.
Enfoque último de construcción de comunidad.	Los sistemas/agendas de las agencias pueden no estar orientados a las necesidades del programa SKILLS 2000.
Busca fortalecer las comunidades al identificar las formas en que la comunidad puede ser mejorada.	Al final de la formación, los graduados pueden no dominar las calificaciones para competir por puestos de trabajo o satisfacer las necesidades del mercado del trabajo a cuenta propia.
La formación se orienta al mercado en tanto se basa en las necesidades del mercado.	Algunas personas en formación entendían que se debería proporcionar un rango más amplio de calificaciones.
La formación está vinculada a la generación de ingresos.	Muchas de las personas en formación no tenían planes claros de lo que harían después de la formación.
Las personas en formación reciben apoyo a través de un estipendio para transporte y alimentación.	Alta tasa de desgaste entre las personas en formación.

166

sentadas respecto al número de comunidades movilizadas era de alrededor del 50 por ciento. De acuerdo a la evaluación, el tiempo que toma la aproba-

ción de proyectos es demasiado largo, a veces extendiéndose por un año. Además, la evidencia disponible no muestra que las empresas de carácter

comunitario que se han establecido hayan resultado de la intervención de *SKILLS 2000*. Adicionalmente, no ha habido disponibilidad de préstamos para el establecimiento de empresas que requerían capital significativo. El monitoreo de las capacidades también fue insuficiente. Por ejemplo, se realizaron entregas de J\$10.000 a las personas que querían instalar empresas. Pero, se desconoce si esas subvenciones se usaron realmente para ello.

A pesar de que la participación del *HEART Trust/NTA* ha ayudado a movilizar el programa en términos del número de proyectos y de personas formadas, la presencia de la agencia ha desdibujado algunas diferencias entre el “enfoque de oficios” que apunta a la empleabilidad individual y el enfoque de base en la comunidad que apunta al empoderamiento de la comunidad. En algunos casos, las prácticas de campo de *SKILLS 2000* no han sido consistentes con la metodología *CBT* y el vínculo entre la formación en calificaciones, el establecimiento de proyectos económicos y la erradicación de la pobreza no ha sido suficientemente trabajado. Adicionalmente, se han expresado opiniones sobre la necesidad de cambios en el diseño, metodología, dirección unificada y estructura de gestión. Necesita, además, prestar atención a las especificidades de los grupos en los que se focaliza.

De acuerdo al informe de evaluación, la metodología de formación

con base en la comunidad necesita ser revisada y refinada para que sea la base de todas las propuestas y permita a los encargados mantener los vínculos entre las actividades de pre formación, formación y post formación. Se destacó también la necesidad de vincular la generación de ingresos inmediatos con la formación. El informe también señala la necesidad de que los proyectos económicos sean elegidos sobre la base de datos locales, nacionales, regionales y globales, y que los programas de formación sean estructurados con suficiente flexibilidad para permitir a aquellos con recursos mínimos que participen. También se necesita reforzar el apoyo post formación.

El manejo de presupuesto necesita ser revisado, con vistas a identificar responsabilidades, autoridades y rendiciones de cuentas en un mismo punto, en lugar del actual estado de gestión de recursos inter agencias en que se encuentra el programa. Existe la necesidad de facilitar préstamos y terminar con las medidas que impiden la distribución de subvenciones. Se necesita buscar restablecer relaciones productivas entre las agencias asociadas y establecer sistemas de gestión de *SKILLS 2000* que se apliquen en las agencias asociadas. Finalmente, hay una recomendación de que *SKILLS 2000* sea designada como una entidad separada con su metodología propia para focalizar en grupos objetivo.

5. Temas vinculados a la adquisición de calificaciones en el sector informal

5.1 Determinación de necesidades de formación del sector informal jamaicano

Todos los proveedores mayoritarios de formación para personas operando en el sector informal requieren que los individuos tomen algún tipo de evaluación antes de que el proceso de formación comience. En el comienzo de cualquier programa, la evaluación de las necesidades de formación se realiza generalmente para determinar las calificaciones que necesitan los trabajadores, que dependen del tipo de tareas que vayan a realizar. Por ejemplo, el dueño de una empresa puede necesitar formación en empresariado a diferencia de alguien empleado en esa misma empresa. Siempre se realiza una entrevista con el trabajador al comienzo del proceso de evaluación de necesidades de formación. A través de ella, se determina el nivel educativo del trabajador y se averiguan sus deseos de formación. En algunos casos se toman exámenes de aptitudes para evaluar la capacidad de comunicación escrita y la capacidad de realizar cálculos matemáticos simples.

Cuando los potenciales candidatos a la formación se matriculan en *WFDC* se les administra una prueba para determinar el nivel de logro académico

alcanzado. Después de ello son derivados a la formación considerada adecuada. Pueden, sin embargo, necesitar trabajo complementario antes de entrar en el programa de formación. Cuando las personas son entrevistadas para préstamos en la *NDFJ*, se evalúa la capacidad de la persona y después se recomienda un tipo de formación. En *JAMPRO*, las personas realizan una entrevista y algunas veces se realiza una revisión de calificaciones a través de un cuestionario. El cuestionario apunta a identificar las necesidades del individuo en términos de planificación empresarial, desarrollo de productos o asistencia financiera. La revisión de calificaciones ayuda a canalizar a los individuos dentro de la organización, que generalmente provienen de contextos distintos. Cuando se matriculan para formación en gestión empresarial en *Business Development Services* (Servicios de Desarrollo Empresarial), los clientes deben decidir si quieren tomar cursos complementarios básicos antes de ingresar a los cursos de empresariado. Se ofrecen incluso cursos básicos en lectura y matemática. La viabilidad es una preocupación central al comienzo de cualquier proyecto *SKILLS 2000*, que contribuye quizás a la demora para comenzar con los proyectos. El establecimiento de la viabilidad supone determinar la capacidad de marketing del producto o servicio y la capacidad financiera de la comunidad para llevar adelante el proyecto.

5.2 Formación orientada por el mercado

Todos los programas de formación que ofrece la organización que se describe en este documento comenzaron con un reconocimiento por parte de los proveedores de que existe un mercado para el producto final del proceso de formación y para determinados bienes y servicios. Este mismo reconocimiento es el que lleva a las personas a recibir formación en estas organizaciones. Como tales, los programas pueden ser denominados “orientados por el mercado”.

El Programa *Home Management Skills Training* (Formación en Calificaciones de Administración Doméstica) ofrecido por el *Workforce Development Consortium* (Consortio de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo) es un buen ejemplo de formación orientada por el mercado. El programa apunta a formar personas en calificaciones que les posibilitarán trabajar en la industria hotelera en el país o en el exterior. Estas calificaciones tienen también la potencialidad de proporcionar ingresos para personas que trabajen por cuenta propia. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está asociado con el *Consortium* para proporcionar parte de esta formación focalizada en las mujeres entre 18 y 30 años porque existe una demanda por esas trabajadoras en la industria hotelera de Estados Unidos. El Ministerio, en sus Programas de Empleo en el Exterior, recluta estas trabajadoras para empleadores en el

exterior. Muchas de estas mujeres reciben formación con la expectativa de obtener trabajo fuera del país.

Hay varios buenos ejemplos de formación orientada por el mercado en el programa *SKILLS 2000*. Frecuentemente, las mujeres que asisten a cursos de costura producen prendas, antes de terminar la formación, que son altamente demandadas. Por ejemplo, las mujeres en formación en un curso de armado de prendas llegan a clase temprano y se van tarde para usar el equipo para producir prendas por las que los miembros de la comunidad les pagan. En este caso, las mujeres ya saben que existe la demanda de sus servicios. Adicionalmente, el *HEART Trust/NTA* ha adoptado una política de no financiar los proyectos de *SKILLS 2000* para los que no hay mercado.

Muchas de las personas que toman cursos en el *Entrepreneurial Centre at the University of Technology* (Centro Empresarial de la Universidad Tecnológica) están ya realizando actividades empresariales. Estiman necesario, de todas maneras, mejorar sus calificaciones para gestionar efectivamente sus empresas. Presumiblemente las empresas que manejan se apoyan en motivaciones viables y demandas efectivas y lo mismo es cierto para la *NDFJ. JAMPRO* ofrece asistencia a

Todos los programas de formación que ofrece la organización comenzaron con un reconocimiento por parte de los proveedores de que existe un mercado para el producto final del proceso de formación y para determinados bienes y servicios

clientes proporcionándoles información de perspectivas de mercado para los proyectos propuestos.

5.3 Temas de género en la formación del sector informal

En 1997, el *HEART Trust/NTA* identificó a las mujeres como uno de los tres grupos objetivo que se encuentran en desventaja en el mercado laboral. La idea es que se necesitan tomar medidas específicas para darles asistencia para enfrentar las desventajas. En promedio, las mujeres logran mejores calificaciones educativas que los hombres, pero a pesar de esta ventaja aparente experimentan dos veces la tasa de desempleo que el sexo opuesto. Son relegadas a ocupaciones que pagan menos que aquellas disponibles para los hombres. El portafolio general del *HEART Trust/NTA* da apoyo a mujeres que ingresan a áreas tradicionales y no tradicionales de empleo.

Los programas financiados por el *HEART Trust/NTA* han matriculado más mujeres que hombres. En los últimos años, la tendencia ha sido hacia el 60% de mujeres y 40% de hombres. Dado que el logro académico femenino es generalmente más alto, tienen más posibilidades de ser aceptadas para la formación. Las capacidades para la formación también reflejan pautas de género del mercado laboral. Por ejemplo, la mayoría de las personas en formación en vestimenta y comercio son mujeres, mientras que las personas en formación en mecánica auto-

motriz y construcción son hombres. Como resultado, algunos sienten que los hombres son marginados en Jamaica.

Desde el punto de vista de las políticas, el *Trust* ha concluido que es apropiado reducir la matrícula de las mujeres al 55 por ciento. Para lograr esto, las actividades de los Programas Especiales y de Desarrollo de Proyectos trabajarán para atraer más hombres a los programas de formación, y aumentar, de esta manera, la matrícula. Esto supone que existen programas que apuntan a los hombres, y dado que los hombres no aprueban la prueba de ingreso en la misma proporción que las mujeres, se deberán crear programas complementarios específicamente orientados a ellos.

En términos de una política para mujeres, se privilegia las oportunidades en las ocupaciones no tradicionales. El *Trust* se ha embarcado en un proyecto regional con el Banco Interamericano de Desarrollo para aumentar el número de oportunidades de formación de las mujeres en ocupaciones no tradicionales. Adicionalmente, se planea matricular 4.512 mujeres en formación en áreas de calificación tradicionalmente masculinas.

5.4 Instituciones y programas de apoyo al micro-crédito

Un conjunto de instituciones jamaicanas, tanto gubernamentales como no

Cuadro 5
Matrícula por género (1998)

Programa	Matrícula masculina %	Matrícula femenina %	Matrícula total proyectada para 1998
Academias	36	64	10.081
Instituciones de formación profesional	58	42	5.358
Programas complementarios	54	46	1.960
Formación en el lugar de trabajo	49	51	5.000
<i>SL-TOP</i> en el lugar de trabajo	27	73	3.800
Aprendizaje	98	2	1.200
Programas especiales	27	73	8.900
Con base en la comunidad	21	79	3.042
Con Base en la industria	44	56	650
Necesidades especiales	50	50	734
<i>SKILLS2000</i>	31	69	1.899
Otros	17	83	200
<i>VTDI</i>	55	45	1.024
TOTAL	41.6	58.4	30.363

Fuente: HEART Trust/NTA

gubernamentales, proporcionan crédito a individuos y grupos en el sector informal. Entre las agencias gubernamentales son fundamentales el *Self Start Fund (SSF, Fondo para Emprendimientos Independientes)* y la *Micro Investment Development Agency (MIDA, Agencia de Desarrollo de Micro Inversiones)*. Entre las organizaciones no gubernamentales se encuentran la *National Development Foundation of Jamaica (NDFJ, Fundación para el Desarrollo Nacional de*

Jamaica), los bancos comerciales y los bancos cooperativos.

El Self Start Fund (SSF, Fondo para Emprendimientos Independientes)

El *Self Start Fund (Fondo para Emprendimientos Independientes)* está diseñado para personas que tienen ideas e iniciativas más allá de su contexto y que quieren mantenerse por

medio del trabajo por cuenta propia. Los candidatos que satisfacen los criterios de buen carácter, capacidad de funcionamiento independiente, viabilidad del proyecto propuesto y disponibilidad de garantías colaterales reciben préstamos.

Entre los tipos de proyectos que califican para préstamos se encuentran las actividades de servicios y comercio, las agro industrias, artes y artesanías, y producción. El *SSF* también ofrece asistencia técnica y formación a sus clientes.

Micro Investment Development Agency (MIDA, Agencia de Desarrollo de Micro Inversiones)

172

MIDA se estableció para asistir en el desarrollo del sector de micro empresas, a través del crédito, a agencias de préstamo aprobadas y la oferta de servicios técnicos al sector. Un conjunto de estas agencias de préstamo aprobadas son organizaciones con base en la comunidad que son gestionadas por miembros de ésta. Los fondos aprobados para el préstamo a las *CBO* son conocidos como *Community Development Funds* (Fondos de Desarrollo de la Comunidad).

La agencia prestará a los candidatos que tengan por lo menos 18 años (para poder entrar en un acuerdo contractual). El que accede al préstamo debe ser el que ejecuta el proyecto a financiarse y deben ser individuos o

grupos de Jamaica. Entre los tipos de proyectos que califican para préstamos se encuentran las actividades que utilizan materiales nacionales, empresas de ganado, artes y artesanías, industrias de agro procesamiento (por ejemplo producción de mermeladas, jaleas y productos de pescado).

La National Development Foundation of Jamaica (NDFJ, Fundación para el Desarrollo de Jamaica)

La financiación de préstamos no es la única forma de financiamiento que ofrece la *NDFJ*. También ofrece financiamiento equitativo a través del Programa *Venture Capital Investment (VCIP, Inversión de Capital para Emprendimientos)*. En el *VCIP*, la *NDFJ* compra acciones de la empresa, y como asociado, asume riesgos conjuntamente con el cliente. Para obtener el préstamo, el proyecto empresarial debe ser viable, la persona debe tener buen carácter, debe ser directamente responsable de la gestión y debe tener insumos financieros en el emprendimiento. Finalmente, el empresario debe estar dispuesto a aceptar servicios técnicos y responder a los requisitos de garantías colaterales de la *NDFJ*.

Bancos comerciales

Son los bancos privados, generalmente con sucursales en toda la isla. Están en el negocio para obtener be-

neficios y por tanto cobran intereses más altos en sus préstamos. Los bancos comerciales también funcionan con los fondos que proporcionan los bancos de desarrollo.

Bancos cooperativos

Todas las zonas de la isla tienen servicio de los bancos cooperativos. La tasa de interés para préstamos es mucho más baja que la de los bancos comerciales. Para acceder a los préstamos de la mayoría de los bancos cooperativos, generalmente hay que ser miembro, aunque hay algunos que hacen préstamos a quienes no son miembros.

A pesar de que ha habido un achi-camiento del financiamiento para el sector de pequeñas empresas, las subvenciones promedian J\$ 313.9 millones entre 1996 y 1999. De esta cantidad, *MIDA*, el Ex - Im Bank (un banco de desarrollo) y los fondos de recursos multilaterales representan la proporción más grande. El flujo del crédito al sector ha crecido en términos nominales y llegó a J\$355.0 millones en 1999. Los bancos cooperativos y los bancos comerciales han sido prominentes en el financiamiento de las pequeñas empresas en los últimos tiempos. La *NDFJ* también se ha hecho cargo de una proporción significativa del crédito del sector de la pequeña empresa.

En términos de acceso al micro crédito como un componente funda-

mental del trabajo por cuenta propia, algunos proveedores de formación dirigen a los individuos a las agencias prestadoras. En algunos casos, la formación es una condición de acceso al crédito. Después de entrevistar clientes, algunas veces las agencias que prestan perciben que algunos clientes no tienen el conocimiento o la experiencia para gestionar una empresa en forma exitosa y solicitan que los clientes tomen algún tipo de formación en gestión empresarial. Los clientes agradecen esta forma de intervención porque, en la mayoría de los casos, aprecian el hecho de que se les ofrezca dicha facilidad.

6. Obstáculos en la replicación de experiencias exitosas

Examinando el tema formación en el sector informal de Jamaica, emerge un conjunto de factores que pueden tener impacto negativo en el éxito de los programas de formación. Estos obstáculos no están necesariamente relacionados con la oferta de formación propiamente dicha sino que tienen que ver con circunstancias sociales y económicas de las personas en formación. La alfabetización es uno de esos problemas. Cerca del 90 por ciento del grupo objetivo de *SKILLS 2000* no tiene el nivel básico de alfabetización. La alfabetización y el conocimiento básico de la aritmética son esenciales para

Los bancos comerciales han sido prominentes en el financiamiento de las pequeñas empresas en los últimos tiempos

que las personas se beneficien de la formación. Es, por tanto, poco probable que la formación sea exitosa si las personas en formación no están equipadas con las herramientas necesarias para beneficiarse con la oferta de formación.

La supervivencia económica de las familias constituye otro factor a tener en cuenta. Esto es así porque el tiempo que no dedican a las actividades de generación de ingresos puede significar que la familia sea privada del acceso a alimentación u otras necesidades básicas, dado que el retorno monetario proveniente de la formación puede no parecer inmediato. Para las mujeres con responsabilidades puede, además, resultar difícil o incluso imposible asistir a la formación en la medida que entienden que el bienestar de su familia es más importante.

Un factor común que caracteriza todas las actividades de formación discutidas es la falta de apoyo post formación para personas que aspiren al trabajo por cuenta propia. El éxito de la formación pasa, por tanto, a estar intrínsecamente vinculado a las circunstancias económicas y sociales de la persona, así como también, de la disponibilidad de apoyo necesario para asistirle en el emprendimiento de actividades económicas. La provisión de préstamos es parte del éxito del programa *SKILLS* 2000. Los pobres pueden no ser capaces de acceder a préstamos de instituciones que requieren formas tradicionales de garantías co-

laterales. También es altamente improbable que puedan financiar empresas a partir de sus activos. La falta de asistencia financiera, por tanto, constituye un obstáculo mayor a las experiencias que podrían ser exitosas.

Los obstáculos pueden también provenir de la comunidad. Cuando las personas se encuentran en situación de pobreza, pueden tener limitaciones para acceder al programa *SKILLS* 2000, especialmente cuando se requiere que obtengan recursos de formación. Los más pobres de los pobres son también generalmente los que no tienen centro de formación, un cuadro de líderes locales o la capacidad de obtener fondos propios para adquirir equipo para la formación. Otros factores se relacionan a los problemas peculiares que las comunidades enfrentan de tiempo en tiempo. En las comunidades proclives a la violencia, las personas pueden no participar en la formación, particularmente en aquellas áreas que han sido organizadas tradicionalmente sobre líneas partidarias. En estas comunidades, pueden aparecer problemas de liderazgo y entorpecer el proceso de organización y movilización comunitaria. Las diferencias políticas también pueden colocar obstáculos. Cuando los representantes políticos se involucran en la financiación de proyectos, esto puede comprometer los principios no partidarios de *SKILLS* 2000.

Algunas personas pueden ser reticentes a obtener formación por otras razones. La primera es que algunos

individuos pueden encontrar dificultades para mantener un cierto nivel de cooperación con otros miembros de la comunidad. Otros pueden perder interés en tanto los resultados de la formación toman demasiado tiempo en materializarse. También puede existir desconfianza en las motivaciones de los proveedores de formación.

7 Lecciones aprendidas de la experiencia jamaicana

En todas las organizaciones destacadas, un conjunto de buenos elementos tienen lugar, que pueden ser extrapolados a un modelo general de desarrollo de calificaciones y transferencia de conocimientos afuera del mercado laboral formal. Los siguientes son los elementos que desde la experiencia de formación jamaicana pueden contribuir a ese modelo:

Evaluación de los candidatos a la formación

En la medida en que los clientes no siempre conocen por adelantado las opciones de formación que necesitan, ofrecer una opción institucional de asistencia en la elección de la formación es importante. En este contexto la realización de la evaluación de calificaciones en *JAMPRO*, que ayuda a determinar las necesidades de formación de los clientes de una manera eficiente, es un área de evaluación de calificaciones que merece ser desta-

cado. La evaluación de la alfabetización y del conocimiento básico de la aritmética, tal como es realizado en el *WFDC* merece también señalarse.

Orientación de la formación

Las personas en formación tienen que estar tan involucradas con la formación como sea posible. Un ejemplo de esto es la formación llevada adelante por el *WFDC* en su programa de *Home Management* (Administración Doméstica) donde como parte del programa de formación, los participantes reciben “experiencia laboral” en establecimientos hoteleros. Las personas que participan en los programas *SKILLS 2000* tienen instancias para producir y vender sus productos mientras están en formación. Es importante destacar que una orientación práctica no debe obviar la necesidad de formación en alfabetización y conocimiento básico de la aritmética.

Flexibilidad de la formación en tiempo y lugar

Para lograr que la formación rinda sus máximos resultados, debe ser flexible en términos de tiempo y ubicación. Muchos trabajadores del sector informal que desean obtener formación no son capaces de acceder a los programas de formación disponibles por-

Una orientación práctica no debe obviar la necesidad de formación en alfabetización y conocimiento básico de la aritmética

que muchos cursos no se imparten en horas y lugares convenientes. La formación debe tener lugar donde y cuando pueda asistir el mayor número de personas. Esto significa que las clases puedan ser llevadas a los individuos o la comunidad, como en el caso del programa *SKILLS 2000*. Esto es particularmente favorable para las mujeres en formación cuyas responsabilidades familiares puedan inhibir su capacidad para obtener todos los beneficios del programa ofrecido. El otro elemento es la flexibilidad horaria. Todos los proveedores de formación investigados en este estudio proporcionan formación a tiempo parcial. Por ejemplo, el *WFDC* mantiene sesiones de formación para algunos de sus cursos en las tardes, después del trabajo, y los sábados.

176 *Apoyo post formación*

Para que la formación marque una diferencia tiene que tener apoyo técnico y/o financiero post formación. Este puede tener la forma de desarrollo de productos, o asistencia en la reestructuración de la empresa apuntando a mejorar la productividad. También es favorable que los proveedores de formación, u otras agencias, monitoreen la empresa en su fase inicial de desarrollo. La *Business Development Clinic* (Clínica de Desarrollo Empresarial) que funciona en *JAMPRO* proporciona un ejemplo interesante de apoyo post formación. Como se señaló antes, apunta a industrias como agro procesamiento, trabajo en cueros, productos

de madera, entre otros, en vistas a proporcionar apoyo en formas variadas. Donde las organizaciones reconocen que hay necesidad de mayor apoyo, pero no están equipadas para hacerlo, derivan a los clientes a otras agencias que puedan asistirlos. Por ejemplo, los clientes derivados al *Scientific Research Council* (Consejo de Investigaciones Científicas) y/o al *Jamaica Bureau of Standards* (Junta de Normas de Jamaica) en caso de que necesiten asistencia en desarrollo de productos. En términos de apoyo financiero, una práctica promisoría es el uso de capital financiado, como lo hace la *NDFJ*.

Formación orientada por el mercado

Antes de iniciar la formación, es esencial explorar si la demanda de un producto particular existe, si esa demanda es sustentable, y la potencial expansión del mercado. Cualquiera sea la actividad en la que se realiza la formación, ésta debe estar vinculada a la generación de ingresos post formación. *JAMPRO* ofrece asistencia a los clientes al proporcionar información prospectiva de mercado para los proyectos propuestos. Con relación al *SKILLS 2000*, el *HEART Trust/NTA* ha adoptado una política de no financiar los proyectos para los cuales no hay mercado. En general, los proyectos deben ser percibidos como económicamente viables en una base sustentable, de tal manera que al finalizar el proceso de formación, éste se traduzca en trabajo

decente y le brinde a la persona un nivel de vida aceptable.

Un enfoque empresarial de la formación

Para los propósitos de asegurar que los individuos sean capaces de manejar sus empresas exitosamente, un enfoque empresarial de la formación es necesario. Este es un rasgo básico del programa *SKILLS 2000*. De hecho, este enfoque de la formación del sector informal caracteriza las operaciones de todas las organizaciones que forman parte de este estudio. Las personas en formación aprenden que las actividades que realizan son pasos hacia la posibilidad de tener su propia empresa y gestionarla. Por tanto, la formación en áreas como cuentas, teneduría de libros y gestión general de empresas son componentes necesarios.

Asistencia económica

Es deseable que las personas en formación reciban un estipendio mientras están realizando la formación. Esto facilita su asistencia continua y por tanto resultados exitosos. El *HEART Trust/NTA* otorga este estipendio en *SKILLS 2000*. El *WFDC* lo hace en cierta manera mediante su asociación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Business Development Services* (Servicios de Desarrollo Empresarial), operado por el gobierno,

también proporciona un estipendio a los participantes durante la formación. Sin embargo, la adecuación del estipendio merece consideración.

8. Conclusiones y recomendaciones

En las últimas dos décadas, el gobierno de Jamaica ha intentado implementar políticas y programas que apuntan a promover la viabilidad del sector informal. El aumento de las oportunidades de formación se ha convertido en el énfasis mayor de estos programas conjuntamente con otros servicios de apoyo tales como provisión de crédito, asistencia técnica y asesoramiento empresarial. No obstante, la evidencia sugiere que muchos programas no muestran los resultados deseados. Esto es parcialmente atribuible a la inadecuación del apoyo institucional post formación y la asistencia financiera. Frecuentemente, las personas en formación no tienen acceso a las facilidades que se requieren para el trabajo por cuenta propia. Esto muestra la necesidad de un enfoque integral de manera tal que la formación se proporcione en forma conjunta con otros insumos necesarios y complementarios.

Los esfuerzos para promover micro y pequeñas empresas necesitan incorporar arreglos para la oferta de facilidades crediticias adecuadas e infraestructura básica tal como acceso al mercado. Adicionalmente, el acceso

No hay sustituto para un buen sistema de educación primaria, en la medida que establece las bases para que los potenciales candidatos a la formación maximicen los resultados de la formación

a los servicios de asistencia en desarrollo y promoción de productos debe ser expandido.

La oferta de formación para los trabajadores del sector informal está actualmente orientada por un enfoque fragmentado. Un conjunto de instituciones ofrecen formación en

las mismas disciplinas y calificaciones y existe poca evidencia de que exista coordinación entre ellas. Se necesita un enfoque más coordinado en la oferta de formación para trabajadores del sector informal y para que la formación se conjugue con las metas económicas nacionales.

178

El *HEART Trust/NTA* está, en el presente, en el proceso de reformar la formación en el lugar de trabajo para integrarla a los marcos más amplios en desarrollo guiados por normas y basados en competencias de la *TVET*. Aunque existen dificultades operativas para enfrentar este objetivo, hay también necesidad de que el mismo esfuerzo sea realizado por todas las instituciones y programas que proporcionan formación en calificaciones para todos los trabajadores del sector informal. Un instrumento nacional que establezca las normas de competencia logradas en los diferentes niveles de la formación –como el sistema de certificación de

la *NVQ-J* que se utiliza para muchos de los programas del *HEART Trust/NTA*– puede ser desarrollado y utilizado por todos los proveedores de formación. El gobierno debe tomar la iniciativa de desarrollar y articular las políticas y la legislación hacia ese fin.

Se necesita un esfuerzo especial y coordinado para incorporar hombres en los diferentes programas ofrecidos por los proveedores de formación.

El potencial para el programa *SKILLS 2000* de contribuir al desarrollo nacional es significativo. No obstante, el programa sufre de problemas de diseño y de implementación. En este sentido, hay una necesidad de enfrentar los problemas de monitoreo inadecuado, alto desgaste entre los participantes y el largo período que lleva a los proyectos ser aprobados. Por último, *SKILLS 2000* debería ser considerado como una entidad separada con su propia metodología y forma de funcionar para alcanzar sus objetivos específicos.

Finalmente, no hay sustituto para un buen sistema de educación primaria, en la medida que establece las bases para que los potenciales candidatos a la formación maximicen los resultados de la formación. En este contexto, se debe tener en cuenta la preservación y la expansión de la calidad y cantidad de la escolarización a este nivel en Jamaica.

Apéndice

Certificación Ocupacional, *National Vocational Qualifications of Jamaica (NVQ-J)* Niveles de titulación

Nivel 1: Nivel inicial: Aprendiz, trabajador supervisado

Competencia en un rango significativo de actividades laborales realizadas en variedad de contextos. Las actividades laborales van desde las más simples y rutinarias hasta las más complejas y no rutinarias suponiendo alguna responsabilidad y autonomía individual. Puede ser un requisito la colaboración con otros en pequeños grupos. Especialmente en los primeros meses, se requiere supervisión sustantiva que con el tiempo evoluciona hacia una mayor autonomía.

Nivel 2: Trabajador especializado:

Técnico/Trabajador independiente especializado (con licencia, etc.)

Competencia reconocida en un amplio rango de actividades técnicas o profesionales con variedad de contenidos y alto grado de responsabilidad y autonomía. Frecuentemente, se requiere responsabilidad por el trabajo de otros y asignación de recursos. El individuo tiene capacidades para autodirigirse, solucionar problemas, planificar, diseñar y supervisar.

Nivel 3: Técnico/supervisor

Competencia reconocida en un rango amplio de actividades complejas, técnicas o profesionales realizadas en una variedad de contextos y con un grado importante de responsabilidad y autonomía. Frecuentemente, se requiere responsabilidad por el trabajo de otros y asignación de recursos. El individuo tiene capacidades para autodirigirse, solucionar problemas, planificar, diseñar y supervisar.

179

Nivel 4: Dominio oficio/administrador/empresario

Competencia reconocida que supone la aplicación de un rango significativo de principios fundamentales y técnicas complejas en una variedad amplia e impredecible de contextos. Autonomía sustantiva, frecuentemente responsabilidad por el trabajo de otros y la distribución de recursos, así como también capacidad de análisis, diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación.

Nivel 5: Graduado, profesional y/o administrador

Capacidad reconocida para ejercer responsabilidad profesional por el diseño, desarrollo o mejora del producto, proceso, sistema o servicio. El nivel supone competencias técnicas y de gestión y puede ser que sea otorgado sólo a aquellos que hayan ocupado posiciones de alta responsabilidad profesional y hayan hecho una contribución destacada a la promoción y práctica de su profesión.

Fuente: HEART Trust/NTA

180

LISTA DE ACRÓNIMOS

CBO	Community Based Organization (Organización con base en la comunidad)
CBT	Community Based Training (Formación con base en la comunidad)
EX – IM BANK	Export Import Bank (Banco Export Import)
HEART	Human Employment and Resource Training
JAMPRO	Jamaica Promotions Limited
MIDA	Micro Investment Development Agency (Agencia de Desarrollo de Micro Inversiones)
MOU	Memorandum of Understanding (Memorándum de Entendimiento)
NCTVET	National Council on Technical and Vocational Education and Training (Consejo Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional)
NDFJ	National Development Foundation of Jamaica (Fundación Nacional para el Desarrollo de Jamaica)
NIP	National Industrial Policy (Política Industrial Nacional)
NVQ-J	National Vocational Qualification of Jamaica (Calificación Profesional Nacional de Jamaica)
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PBI	Producto Bruto Interno
PIOJ	Planning Institute of Jamaica (Instituto de Planificación de Jamaica)
SL-TOP	School Leavers Training Opportunities Programme (Programa de oportunidades de formación para las personas que abandonaron los estudios)
SSF	Self Start Fund (Fondo para Emprendimientos Independientes)
TVET	Technical and Vocational Education and Training (Educación y Formación Técnica y Profesional)

UTECH	University of Technology (Universidad Tecnológica)
VTC	Vocational Training Centre (Centro de Formación Profesional)
WFDC	Workforce Development Consortium (Consortio de Desarrollo de la Fuerza de Trabajo)

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, P. (2000) Work in the nineties.
- Atchoarena, D.; McArdle, T. (2000) Reforming training governance: The Jamaican experience. *París: International Institute for Educational Planning.*
- Berry, A.; Mendez, M.T. Policies to promote adequate employment in Latin America and the Caribbean.
- Buttrick, J. (2000) The size of the informal non agricultural sector. *Mimeo*
- Committee for Educational Research in Cooperation with Third World Countries (1997) Adult learning and vocational training in the informal sector in developing countries: A contribution to CONFINTEA V. Theme 5 adult learning in a changing world of work. *Hamburg: German Educational Research Association.*
- Gobierno de Jamaica (1996) National industrial policy: A strategic plan for growth and development. *Kingston: Office of the Prime Minister.*
- Gov't Aids Plan to Wean Women from Food Stamps. *The Sunday Gleaner.* n. 3, set., 2000.
- HEART Trust/NTA (1999) Country paper prepared for the Tripartite consultative meeting on strengthening human resource development and training in the Caribbean. *Kingston: HEART Trust/NTA.*
- . The Special Programmes Department: An overview. *Kingston: HEART Trust/NTA.*
- King, D. (1994) Structural adjustment and the labour market in Jamaica. *Kingston: University of the West Indies.*
- OIT (1999) World employment report. *Ginebra: OIT.*
- PIOJ (1999) Earn learn dynamics: A light for the poor. *An evaluation of SKILLS 2000. Kingston: PIOJ.*
- . (1999) Economic and social survey. *Kingston: PIOJ.*
- . Labour market information newsletter of Jamaica. *Kingston: PIOJ. Varios números*
- Richardson, H. (1983) The role of the informal sector in developing countries: An overview. *Seminario internacional sobre el rol del sector informal en el desarrollo urbano, Berlín, 31 octubre al 9 de noviembre de 1983.*
- Workforce Development Consortium (1997) Partnership for poverty reduction programme: A case study for the World Bank. *Kingston: WFDC.*
- World Food Programme, (1994) The institutional framework and strategy for vocational training and self-employment. *Kingston: World Food Programme.*

181

NOTAS

¹ Trabajo publicado originalmente en la Serie Economía Informal del Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad de la OIT.

² Estos vínculos incluyen la subcontratación, el acceso a tecnologías, calificaciones, créditos y marketing.

³ La formación de formadores no se dirige especialmente a los instructores que trabajan con los trabajadores especializados del sector informal.

182