



Organización
Internacional
del Trabajo

Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en Uruguay

Marco jurídico de la formación profesional y el aprendizaje para jóvenes en América Latina y el Caribe



Equipo de Trabajo Decente y
Oficina de Países de la OIT para
el Cono Sur

Centro Interamericano para el
Desarrollo del Conocimiento
en la Formación Profesional

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Barretto Ghione, Hugo

Marco jurídico de la formación profesional y el aprendizaje para jóvenes en América Latina y el Caribe. Montevideo: ETD y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina; OIT/Cinterfor, 2015. 81 pp.

ISBN: 978-92-9088- 273-2

APRENDIZAJE/CONTRATO DE APRENDIZAJE/ FORMACIÓN PROFESIONAL/ JUVENTUD/LEGISLACIÓN/TRANSICIÓN DE LA ESCUELA A LA VIDA PROFESIONAL/

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para mayor información visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o contacte a: ilopubs@ilo.org

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1963 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones de OIT/Cinterfor también pueden obtenerse en el Centro, Avda. Uruguay 1238, Montevideo, Uruguay. Tel. 2 9020557 o por correo electrónico a: oitcinterfor@ilo.org.

Sitio web: www.oitcinterfor.org

Impreso en Uruguay

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Índice

Prólogo.....	7
1. Análisis preliminar	13
2. Marco jurídico de la formación profesional: un intento de sistematización	19
2.1 La formación profesional en las instituciones nacionales	19
2.2 Formación y enseñanza media técnica.....	24
2.3 Formación profesional desde las políticas de empleo	33
2.4 Descentralización territorial y funcional de la formación profesional	49
3. Marco jurídico del contrato de aprendizaje	55
4. Consideraciones finales	77

PRÓLOGO

En América Latina y el Caribe la inserción laboral de la población joven ocupa un lugar destacado en la agenda de las políticas públicas nacionales. Dentro de la problemática general del empleo juvenil, adquiere un relieve particular el campo de la formación y preparación de los jóvenes para el mundo laboral y la transición de la educación al trabajo.

Las políticas y los programas de formación y empleo de jóvenes y el soporte institucional que se dan los países para llevarlas adelante, tienen usualmente un complejo respaldo normativo de leyes, decretos y reglamentos. Es por ello que la presente publicación tiene por objeto describir y analizar el marco jurídico de la formación profesional y el aprendizaje para jóvenes en América Latina y el Caribe a partir de un conjunto de investigaciones nacionales llevadas a cabo por la Organización Internacional del Trabajo. Estas investigaciones fueron diseñadas y coordinadas en el marco del “Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en el Uruguay” en forma conjunta por la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América y OIT/Cinterfor.

El estudio realizado por el experto Hugo Barreto Ghione incluye una propuesta de tipología que permite ordenar el vasto campo de las materias que involucran el término “formación profesional”. Así, el autor aborda el tema para los países seleccionados en cuatro categorías: (a) la suministrada por las tradicionales instituciones de formación profesional de América Latina y el Caribe; (b) la que se encuentra articulada en la enseñanza media técnica; (c) la formación profesional como parte de las políticas de empleo; y (d) la descentralización territorial y funcional de la formación profesional.

En cuanto a la relación de aprendizaje, sea ésta entendida como una especialidad del contrato de trabajo o como una modalidad de trabajo/formación no laboralizada, el estudio realiza una revisión de la regulación normativa y distingue conceptual y jurídicamente las diferencias con una figura cercana como son las pasantías de trabajo.

Sin lugar a dudas, esta publicación comprende un completo y actualizado panorama de la regulación jurídica de la formación profesional y el aprendizaje de jóvenes en un importante conjunto de países de América Latina y el Caribe, e incluye en sus reflexiones finales, un resumen de los principales retos que enfrenta la región en esta materia.

Fabio Bertranou
Director de la Oficina de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Enrique Deibe
Director de OIT/Cinterfor

Marco jurídico de la formación profesional y el aprendizaje para jóvenes en América Latina y el Caribe

Hugo Barretto Ghione¹

¹ Hugo Barretto Ghione es Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Director Académico de la Escuela de Posgrado en la orientación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de la República (Udelar) (Uruguay)

1

Análisis preliminar

1. Análisis preliminar

La presente contribución examina el estado actual de la normativa jurídica en materia de aprendizaje y formación profesional en un conjunto de diez países de la región de Latinoamérica y el Caribe tomando como insumos los informes nacionales presentados en el marco de actividades de investigación de la Oficina de OIT para el Cono Sur de América Latina a través del “Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en el Uruguay”, en conjunto con OIT/Cinterfor¹.

Si bien no es en absoluto posible establecer una neta diferenciación, a los solos efectos explicativos, se distinguen en este trabajo dos aspectos: por una parte, se aborda el marco jurídico general sobre formación y, por otra se trata sobre la regulación de la relación de aprendizaje, ya sea entendida como una especialidad del contrato de trabajo o como una modalidad de trabajo/formación no laboralizada.

En relación a la primera vertiente de estudio, se toman en consideración los marcos jurídicos nacionales desde el punto de vista de las formas de configuración y de articulación de la formación profesional, ensayando una clasificación de esa heterogeneidad de arreglos e instituciones en cuatro categorías que permitan identificar, en su caso, las tendencias existentes en los ordenamientos jurídicos de la región en lo referente a la formación profesional como materia de regulación y su vinculación con los sistemas de educación formal, con formas alternativas de aprendizaje y con las políticas de empleo, apreciando, en cada caso, los actores que participan en las diversas instancias de elaboración y decisión.

La formación profesional aparece como cometido básico de una serie de organismos variopintos, siendo la finalidad esencial de instituciones, en general tripartitas, muy arraigadas en América Latina; no obstante, también es posible apreciarla como componente de un conjunto de medidas integrantes de las políticas de empleo y de inserción laboral juvenil, o aun como parte de las iniciativas de actores privados, casi siempre empresariales, aunque en algunos países los sindicatos también juegan un papel relevante en la materia.

En relación a la segunda vertiente de análisis, sobre el contrato de aprendizaje y sus modalidades debe decirse que el aprendizaje constituye el principal instrumento de la formación profesional tal cual es concebida en las experiencias comparadas, aunque recientemente viene siendo complementado por otras modalidades vinculares de formación y trabajo. El aprendizaje ha sido habitualmente el ámbito tradicional de intersección entre formación y trabajo, con el objetivo de hacer fluido el tránsito de una esfera a otra; sin embargo, no ha permanecido inmutable en el devenir del tiempo, admitiendo

¹ La elaboración de estos informes estuvo a cargo de Florencia Partenio (Argentina), Elenice Monteiro Leite (Brasil), Gastón Cerda (Chile), Ligia Carrero (Colombia), Isidora Chacón (Costa Rica), Luis Linares (Guatemala), Paulette Dunn-Pierre (Jamaica y Trinidad y Tobago), Alicia Naranjo (México), SENATI (Perú).

mutaciones que han acompañado, muchas veces los vaivenes de las políticas laborales y en ocasiones ha sido instrumentalizado por los enfoques predominantes en la legislación laboral. Un ejemplo claro de esta cierta inestabilidad en su regulación lo configuran los cambios de naturaleza del vínculo, que han oscilado desde lo laboral y lo específicamente formativo; los contrastes son también evidentes si consideramos los cortes por experiencia nacional.

Retomando entonces la secuencia de encares, corresponde en primer lugar dar tratamiento a la sistematización de los marcos jurídicos en que la formación profesional aparece como eje temático, y en este andarivel podemos encontrarla:

- a) desarrollada por las instituciones de formación profesional, expandidas en América Latina a partir de experiencias pioneras, como la del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en Brasil, que desplegaron luego singularidades propias de acuerdo a las particularidades que fue adquiriendo en cada país. Su característica central es la estrecha vinculación entre la formación, concebida a partir de estrategias, programas y contenidos preestablecidos, y el aprendizaje, entendido como modelo de síntesis de las prácticas formativas. En esta dimensión el contrato de aprendizaje es concebido como instrumento de transición inmediata al mundo del trabajo. En el modelo clásico, estas instituciones planifican, diseñan y ejecutan los planes de aprendizaje, con etapas lectivas y productivas obtenidas estas últimas mediante cupos compulsorios en las empresas obligadas. En los últimos años este esquema ha sufrido algunas variantes y las instituciones están sometidas a un proceso de revisión y transformación por la aparición de nuevos modelos de gestión y de normalización y certificación;
- b) relacionada con los marcos generales de las políticas educativas, frecuentemente a través de la enseñanza media de nivel secundario, de carácter técnico, y haciendo parte de los Ministerios de Educación, lo que a menudo genera visiones críticas que señalan la existencia de un mayor distanciamiento respecto del mundo del trabajo. Entre otros desafíos, esta compartimentación de la formación en instancias más o menos formalizadas o aun no formales (por la variabilidad de situaciones, en instituciones de formación profesional, en la experiencia práctica en la empresa y en la enseñanza media técnica) plantea problemas en cuanto a la certificación de los saberes adquiridos en diversas esferas de actividad, en el efectivo ejercicio del derecho a la formación profesional y en la validación de los conocimientos y competencias;
- c) componente de las políticas de empleo impulsadas, generalmente, por los Ministerios de Trabajo, que por esta competencia que adicionan en algunos casos agregan a su nombre el término “de empleo”. En estos casos, se trata de programas de empleo e inserción laboral que procuran mitigar el fuerte desempleo juvenil, y, de paso, dar cuenta con acciones puntuales de ciertos correctivos al desajuste entre las ofertas formativas y las demandas del sector productivo, lo que implica una crítica más o menos soterrada a los mecanismos oficiales de prestación de servicios de formación profesional. En este caso, la formación presenta importantes márgenes de diferenciación con los sistemas provenientes de la educación formalizada, presentándose como una alternativa más proclive a ensamblar con las oportunidades de inserción laboral y comprometida con el debate muy propio del decenio de los noventa del siglo pasado en torno a la participación de estos planes en los proyectos de flexibilización laboral y de desprotección del trabajo asalariado. En este punto aparecen cercanías difíciles de deslindar entre estas “leyes de promoción del empleo” y las continuas

modificaciones del contrato de aprendizaje o de otras modalidades de formación y trabajo. Si bien estos desarrollos tuvieron origen en los primeros años del decenio de los noventa, en algunos casos se consolidaron espacios de gestión de la formación en los propios Ministerios de Trabajo, fundamentalmente a partir de los enfoques por competencias laborales e interviniendo con variada intensidad y éxito en la normalización y certificación;

d) finalmente, una última variante a analizar son algunas acciones y programas de tipo “capilar”, implementados por organismos regionales (Gobiernos Locales, Municipios, etc.), de manera más o menos descentralizada, a veces con participación de actores sociales, y siempre vinculados a políticas de empleo o de desarrollo local, o realizados por empresas o sindicatos en el marco de sus programas de formación de la organización de que se trate.

2

Marco jurídico de la formación profesional:
un intento de sistematización

2. Marco jurídico de la formación profesional: un intento de sistematización

Según quedó dicho, en la presente sección se ensayará una clasificación de las formas en que aparece configurada la formación profesional en los marcos jurídicos nacionales

2.1 La formación profesional en las instituciones nacionales

Los informes nacionales permiten una puesta a punto del estado actual de la reglamentación de las Instituciones de Formación Profesional en alguno de los países estudiados.

En una rápida categorización, es dable observar tres tipos de soluciones adoptadas de acuerdo a los casos estudiados:

- a) el Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA) y el Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica (INA) corresponden al modelo clásico de instituciones de formación profesional en América Latina, mediante las cuales se prestan servicios de formación no formal y aprendizaje, con gestión participativa;
- b) el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial de Perú (SENATI) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile (SENCE) constituyen la materialización de experiencias que presentan matices de ese modelo, ya sea porque delegan la ejecución de la capacitación y formación en organismos privados o porque se encuentran gestionados por uno de los sectores productivos en particular; el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional de Uruguay (INEFOP) se adscribe al tipo del SENCE, en la medida que deriva la ejecución de las acciones y programas a organismos terceros, aunque tiene composición tripartita que lo aproxima, también, al modelo clásico;
- c) una tercera categoría responde a la tipología de "Agencias Nacionales", desarrolladas en Jamaica y Trinidad y Tobago, que presentan singularidades muy evidentes que la apartan del modelo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en una publicación reciente² repasa el surgimiento y establece una categorización modélica de tipo evolutivo de las Instituciones que aquí llamamos "clásicas": "en el área de la capacitación laboral para jóvenes, en América Latina han existido programas emblemáticos que dan surgimiento a modelos. Dichos modelos se diferencian por sus diversos grados de innovación y sus objetivos que van desde la inserción laboral pura hacia apuestas más integrales (inserción laboral sostenida, contemplando inclusión social y ejercicio de la ciudadanía). Las

2 Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la Acción. OIT, 2013.

intervenciones en capacitación para el trabajo resultan demostrativas de esos aspectos. Por lo tanto, dicho desarrollo puede ser ilustrado por medio de tres modelos diferenciados:

- El modelo institucional a partir de las Instituciones de Formación Profesional, que se denomina Modelo de Instituciones de Formación Profesional (MIFP).
- El modelo centrado exclusivamente en jóvenes desempleados y en situación de desventaja, que surgió pretendiendo ser una solución a los cambios experimentados por el mercado laboral y se denomina Modelo Focalizado (MF).
- Por último, un tercer “modelo integral” que conjuga la evolución histórica, priorizando aspectos específicos como: capacitación más extensa, inclusión social, ciudadanía, etc.”.

El documento describe de esta manera a las instituciones nacionales de formación:

“Lo que caracterizó a esas instituciones –y lo que a la larga constituye los rasgos básicos del modelo– fue la participación de trabajadores y empleadores junto al Estado en la administración y gestión de las instituciones, el financiamiento basado en un impuesto de destinación específica, la vocación por atender las demandas del sector productivo desde sus mismos orígenes, y la creación de una cultura del trabajo desde una iniciativa educativa, pero sin la intervención de la autoridad del sector. A partir de mediados del siglo pasado se fueron sumando a este modelo organismos especializados de estas características en un buen número de países, y, si bien casi todos cuentan con altos niveles de autonomía en su gestión, en la gran mayoría de los casos se articulan con el gobierno central a través de los Ministerios de Trabajo, no de los de educación”³.

Retomando nuestro tema, veamos por su lado cada una de las propuestas relevadas en los informes nacionales.

El SENA de Colombia fue creado por Decreto-Ley N° 118 de fecha 21 de junio de 1957 y ha sido reformulado por la Ley N° 119 de 1994, que determina que el servicio oferte formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas o a quienes, sin serlo, demanden formación para mejorar “la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva”.

En el plano de las definiciones, el Consejo Directivo del SENA adoptó el llamado “Estatuto de la Formación Profesional Integral” por Acuerdo 008 de 1997. Según la norma, se entiende por formación profesional integral al proceso educativo teórico-práctico con contenidos determinados “por las necesidades y perspectivas de los sectores productivos y de la demanda social, estructurados a partir de diferentes niveles tecnológicos y de desarrollo empresarial, desde el empleo formal, hasta el trabajo independiente”. El proceso comprende diversas fases, tales como la identificación de necesidades, el diseño curricular, la gestión, el desarrollo y el seguimiento y la evaluación de procesos y resultados.

Por Decreto N° 359 del año 2000 se dispone que los diversos niveles de formación, titulación, acreditación, homologación, validación, certificación y reconocimiento del SENA enmarcados en la

3 Ob. cit., pág. 106.

educación no formal, “serán autónomos, sin sujeción a registros o convalidaciones de otras autoridades o instituciones educativas y sólo requieren para su expedición y validez, que estén incluidos en el estatuto de la Formación Profesional Integral que adopte el Consejo Directivo Nacional del Organismo”.

En Costa Rica, la ley de creación del NA N° 3.506, de 21 de mayo de 1965, continua siendo el soporte principal del sistema, pese a las modificaciones introducidas por sucesivas normas de los años 2000 y 2002 que atendieron aspectos de la protección al trabajador y al financiamiento del sistema. El llamado “parasistema educativo” tiene como objetivo la promoción y desarrollo de la capacitación y la formación profesional de los trabajadores “para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense” (art. 1°), siendo sus usuarios quienes hayan concluido la Educación General Básica. En la actualidad ofrece doce núcleos de formación con sus respectivas especialidades.

Entre las atribuciones que la ley prescribe al INA corresponde señalar:

- a) normas sobre “gobernanza” del sistema de capacitación y formación, como la de organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y dictar, eventualmente,
- b) normas que regulen el “mercado” de los oferentes de capacitación;
- c) normas que constituyen el núcleo de atribuciones propias de la naturaleza formativa de la institución;
- d) normas que establecen circuitos o modalidades de tránsito entre los distintos subsistemas educativos, como las referentes a la certificación de saberes.

En concreto, las atribuciones conferidas por el art. 3° de la ley prescriben, por ejemplo, “organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica, de conformidad con las directrices del Poder Ejecutivo y con las disposiciones legales correspondientes; diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, en todas sus modalidades, o convenir en su ejecución con entes públicos o privados, tanto para futuros trabajadores y trabajadores por cuenta propia, como para personas empleadas, subempleadas o desempleadas, así como promover la constitución de empresas; prestar asistencia técnica a instituciones y empresas para la creación, estructuración y funcionamiento de servicios de formación profesional (...) desarrollar un sistema para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los trabajadores que se sometan a las evaluaciones, en las áreas que imparta el instituto, independientemente de la forma en que esos conocimientos y destrezas hayan sido adquiridos (...) dictar, cuando sea necesario y no corresponda a otras instituciones públicas, normas técnico-metodológicas que regulen los servicios de capacitación y formación profesional que ofrezcan entidades privadas a título oneroso, así como velar por su aplicación”.

El INA corresponde, como se señalaba *supra*, a un modelo bastante generalizado en América Latina. Algunos informes dan cuenta de sistemas que presentan matices o apartamientos del modelo.

Es el caso de Perú, con el SENATI, fundamentalmente en lo referido a la participación en la dirección del organismo.

El organismo fue creado por Ley N° 13.771, del 19 de diciembre de 1961, con el fin de satisfacer la necesidad de mano de obra calificada “para la actividad industrial manufacturera y para los servicios de instalación, reparación y mantenimiento de las demás actividades económicas”. El núcleo objetivo de personas beneficiarias del sistema son jóvenes aprendices, pero se atiende asimismo al perfeccionamiento y especialización de trabajadores en actividad. La enseñanza industrial se realizaría, de acuerdo a lo estipulado en la ley de creación, en las escuelas de aprendizaje, constituyendo un sistema mediante el que una empresa se obliga, en virtud de un contrato, a emplear a un joven y contribuir en su formación en un oficio durante un plazo fijado.

Se trata de una persona jurídica de derecho público con “autonomía técnica, pedagógica, administrativa y económica, y con patrimonio propio, no comprendida en el ámbito del Sector Público” dirigida por un Consejo Nacional con integración básica de representantes de los gremios empresariales. La participación de los empresarios se asegura asimismo en las Comisiones Consultivas de Empleadores, que vinculan los programas de formación profesional ofertados con los requerimientos de calificación demandados por el sector productivo, siendo competentes para asesorar al Consejo Nacional y/o a los Consejos Zonales en la elaboración de programas de formación dirigidos a dar cobertura a las necesidades de capacitación que presenten las ramas de la actividad industrial y los servicios de instalación, reparación y mantenimiento.

El informe sobre Perú señala que “las Comisiones Consultivas de Empleadores intervienen en todas las fases del diseño, desarrollo, ejecución y evaluación de la actividad de formación profesional, comenzando en la determinación de necesidades de formación y terminando en el seguimiento a la inserción laboral de los egresados”.

El cuadro normativo vigente es el regulado por las leyes N° 26.272, de fecha 30 de diciembre de 1993, que reglamenta la organización y funciones del SENATI; la N° 29.672, de fecha 30 de marzo de 2011, que faculta a la entidad a otorgar título a nombre de la Nación a los egresados de sus programas de formación profesional; y la N° 17.045, que reafirma que la dirección del SENATI tiene la responsabilidad exclusiva en la administración, aplicación y control de las rentas de la institución para el cumplimiento de sus fines.

El SENATI tiene el cometido de formar y capacitar a los trabajadores “para la actividad industrial manufacturera y para los servicios de instalación, reparación y mantenimiento realizados en las demás actividades económicas, con recursos provenientes de la contribución mensual de las personas naturales o jurídicas dedicadas a estas actividades, que tengan un promedio superior a 20 trabajadores al año”. Dentro de sus atribuciones corresponde también señalar la de participar en programas de investigación científica y tecnológica relacionados con el trabajo industrial y temas conexos.

La estructura organizativa del organismo comprende al Consejo Nacional y a los Consejos Zonales, cuyas direcciones tienen a cargo los procesos operativos instrumentados a través de los Centros de Formación Profesional, las Unidades de Capacitación Profesional, las Unidades Móviles y otras formas multimediales de capacitación.

Otro caso singular dentro del panorama de instituciones de formación profesional en América Latina es el SENCE de Chile.

El SENCE es un organismo técnico de gestión descentralizada del Estado, que se vincula con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Su finalidad es “contribuir al aumento de la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas a través de la implementación de políticas públicas para la capacitación y la intermediación laboral de manera de aportar al desarrollo de un proceso de formación permanente”.

En la operativa del SENCE son peculiares la función y financiación del sistema. La financiación se centra en la previsión de un incentivo tributario que el Estado pone a disposición de las empresas para la capacitación de su personal; en cuanto a la función del organismo, a diferencia de la mayoría de las instituciones de formación en América Latina, no ejecuta programas de capacitación, aunque se reserva la supervisión y fiscalización del sistema.

El informe divide las políticas de capacitación seguidas en Chile en dos categorías principales: la franquicia tributaria, que beneficia a las empresas que emprenden acciones de capacitación a sus trabajadores, y los programas de formación en oficios, dirigidos a grupos vulnerables a partir de la gestión y supervigilancia que de esas iniciativas implementas el SENCE.

En el caso del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional de Uruguay estamos ante un organismo que presenta similitudes con el modelo del SENCE en tanto no se trata de un proveedor de formación, sino de una entidad que se ocupa de financiar acciones y programas, pero con una financiación diversa a la de la experiencia chilena. Los cursos están destinados a distintos núcleos objetivo de personas con dificultades de inserción laboral (desempleados, jóvenes con insuficiente formación, mujeres jefas de hogar, personas con alguna discapacidad, etc.).

Se trata de una persona de derecho público no estatal de gestión tripartita. El Consejo Directivo es presidido por un representante del Ministerio de trabajo y Seguridad Social y el resto se compone de un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un representante de Oficina de Planeamiento y Presupuesto y dos representantes de los empresarios y dos de los trabajadores. Su antecedente es otro organismo tripartito, la Junta Nacional de Empleo, que como el INEFOP tenía como cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del Uruguay.

La financiación de los cursos de formación profesional se hace mediante el Fondo de Reversión Laboral (FRL), compuesto por la aplicación de un impuesto del 0,125% sobre el salario de los trabajadores e igual aporte de los patronos (art. 325 de la Ley N° 16.320, de fecha 1 de noviembre de 1992 y arts. 417 y 423, de la Ley N° 16.736, del 5 de enero de 1996) más las partidas de origen estatal previstas en el art. 383 de la Ley N° 17.296, del 21 de febrero de 2001.

2.2 Formación y enseñanza media técnica

En el plano de la educación formal, la técnico-profesional presenta cercanías con la formación profesional y frecuentemente parte de los problemas de la segunda tienen que ver con el establecimiento de vías de tránsito entre ambas esferas.

En Argentina la Ley Nacional N° 26.058 regula y ordena la educación técnico profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional. El esquema comprende tres áreas básicas:

- a) La educación técnico-profesional de nivel secundario (escuelas técnicas, industriales, agropecuarias o de servicios que imparten títulos de técnico/a u otros equivalentes);
- b) La educación técnico-profesional de nivel superior donde confluyen los diferentes Institutos superiores técnicos y tecnológicos. De acuerdo al art. 7° de la norma citada la Educación Técnico-Profesional en los niveles medio y superior no universitario tiene como objetivos
 - “formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollan a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias;
 - contribuir al desarrollo integral de los alumnos y las alumnas, y a proporcionarles condiciones para el crecimiento personal, laboral y comunitario, en el marco de una educación técnico profesional continua y permanente;
 - desarrollar procesos sistemáticos de formación que articulen el estudio y el trabajo, la investigación y la producción, la complementación teórico- práctica en la formación, la formación ciudadana, la humanística general y la relacionada con campos profesionales específicos;
 - desarrollar trayectorias de profesionalización que garanticen a los alumnos y alumnas el acceso a una base de capacidades profesionales y saberes que les permitan su inserción en el mundo del trabajo, así como continuar aprendiendo durante toda su vida”; y
- c) El sistema de formación profesional (FP) integrado por Instituciones y Centros de formación profesional (CFP) donde se brinda capacitación laboral, educación en artes y oficios, los Centros de Educación Agraria, etc. En este caso, según determina la ley en su art. 8°, la formación profesional tiene como finalidad “preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial, a través de procesos que aseguren la adquisición de conocimientos científico-tecnológicos y el dominio de las competencias básicas, profesionales y sociales requerido por una o varias ocupaciones definidas en un campo ocupacional amplio, con inserción en el ámbito económico-productivo”.

Sobre el tránsito de la educación al trabajo, el art. 6° prescribe la finalidad de “desarrollar oportunidades de formación específica propia de la profesión u ocupación abordadas y prácticas profesionalizantes

dentro del campo ocupacional elegido”, para lo cual el art. 15° establece que las autoridades educativas de las jurisdicciones deberán promover la firma de convenios entre las instituciones de educación técnico-profesional y “el sector empresario (...), en función del tamaño de su empresa y su capacidad operativa, favorecerá la realización de prácticas educativas tanto en sus propios establecimientos como en los establecimientos educativos, poniendo a disposición de las escuelas y de los docentes tecnologías e insumos adecuados para la formación de los alumnos y alumnas. Estos convenios incluirán programas de actualización continua para los docentes involucrados”. En este punto el informe argentino subraya el papel del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), creado en 1995, uno de cuyos objetivos es “ordenar y regular la Educación Técnica Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional”.

En Brasil la educación profesional constituyó, desde el decenio de los cincuenta del siglo pasado, un “mercado amplio y diversificado”, atendido por instituciones de “reconocida calidad” como las escuelas federales y estatales y el llamado “Sistema S”. Al amparo de la industrialización creciente, uno de los segmentos que más aumenta es la enseñanza técnica de nivel medio, sujeta como ha estado a continuos cambios hasta recrearse los lazos entre la educación media y la profesional, contemplándose asimismo los vínculos con la educación de jóvenes y adultos (EJA, un programa que atiende a quienes no hubieran iniciado o terminado la educación básica) con la educación profesional, de tal forma de cumplir con las metas del plan nacional: “ofrecer, como mínimo, el 25% de las matriculas de EJA en la enseñanza básica y media, en forma integrada a la educación profesional.

En Colombia, Ley N° 115 de 1994, o Ley General de Educación (que ha sufrido modificaciones en varias oportunidades), regula el servicio público de educación, previéndose como uno de sus fines (art. 5° núm. 11) el de la formación práctica para el trabajo mediante la adquisición de conocimientos técnicos y habilidades y su valoración como fundamento para el desarrollo individual y social. Los artículos 10° y siguientes estructuran el servicio educativo, sostenido en dos pilares fundamentales, la educación formal y la educación para el trabajo y el desarrollo humano (anteriormente referida como “educación no formal”).

La misma norma define la educación formal como “aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos”. Y su objetivo es el de “desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente”.

Dicha educación se clasifica en cuatro niveles, el tercero de los cuales es la “Educación Media”, que comprende la educación media técnica, que “prepara a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior. Busca la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Dicha oferta debe corresponder a las necesidades regionales, debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia”.

Como quedó dicho, la “educación no formal” pasó a denominarse como “Educación para el trabajo y el desarrollo humano”, y es definida por la Ley N° 115 en su art. 36° como “la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta Ley”. El Decreto N° 114 de 1996, posteriormente derogado, había reglamentado la creación, organización y funcionamiento de los programas e instituciones de educación no formal. En 2006 se adopta la Ley N° 1.064, “por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación”. Nótese que es en esta norma cuando se varía la denominación de ese segmento educativo, valorándose en su art. 2° a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano como el “factor esencial del proceso educativo de la persona y componente dinamizador en la formación de técnicos laborales y expertos en las artes y oficios. En consecuencia las instituciones y programas debidamente acreditados, recibirán apoyo y estímulo del Estado, para lo cual gozarán de la protección que esta ley les otorga”.

Finalmente, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano termina por componer un cuadro regulado por las leyes nros. 115 de 1994, 1.064 de 2006 y el Decreto N° 4.904 de 2009 “por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones”

En Costa Rica la Ley Fundamental de Educación N° 2.160 data del 25 de setiembre de 1957, siendo adoptada para “combatir el analfabetismo en un contexto de ampliación de la cobertura de la educación primaria y de la secundaria”. Ratificó el derecho de todos los habitantes del país a la educación y determinó la composición de ciclos educativos, caracterizándolos y estableciendo la correlación entre ellos. La norma fijó las bases de la política educativa regulando los derechos, deberes, libertades y alcances de la educación.

En cuanto a la educación técnica, el art. 17° prescribe que “se ofrecerá a quienes desearan hacer carreras de naturaleza vocacional o profesional de grado medio para ingresar a las cuales se requiera haber terminado la escuela primaria o una parte de la secundaria. La duración de dichas carreras y los respectivos planes de estudio serán establecidos por el Consejo Superior de Educación de acuerdo con las necesidades del país y con las características peculiares de las profesiones u oficios. Se ofrecerán, además de la enseñanza técnica a que se refiere el párrafo anterior, a juicio del Consejo Superior de Educación, programas especiales de aprendizaje”.

Ofrecido por el Ministerio de Educación Pública, es un programa especializado cuyo objetivo es la formación integral de las personas de modo de facilitar su tránsito al mundo del trabajo. En el informe sobre Costa Rica se anota que la noción de aprendizaje que presenta el programa materializa la combinación de educación escolar y capacitación para el trabajo, constituyendo una formación técnica formal que culmina con una titulación. Agrega que “lo que la define como mecanismo de aprendizaje es la preparación que culmina en un proceso de prácticas y pasantías en empresas existentes en las comunidades donde se encuentran los centros educativos. Dichas prácticas y pasantías son coordinadas mediante los respectivos departamentos de vinculación de los centros educativos con las empresas de la comunidad. Las empresas participan activamente en la acogida de practicantes por períodos de tres meses o 320 horas, y pasantes por 20 horas, durante los cuales son destinados a

alguna de las diversas labores que desarrollan, para de ese modo poner en práctica sus conocimientos y aprender de forma práctica a desempeñarse como trabajadores. La práctica laboral es un requisito para los estudiantes de formación técnica y la pasantía está incluida en la oferta curricular. El sistema incluye mecanismos de apoyo para aquellos estudiantes que lo requieran, como becas, transferencias económicas condicionadas, comedor y transporte para los estudiantes/pasantes con la finalidad de impulsarlos a alcanzar los objetivos del proceso de aprendizaje”.

Si bien desde el ángulo institucional este tipo de formación se sitúa en el Ministerio de Educación Pública, desde la perspectiva de la gobernanza debe decirse que de la definición de la oferta de educación técnica participan diversos actores con diferente nivel de responsabilidad en la gestión del proceso. Dice el informe que “el centro educativo se encarga de propiciar el acercamiento con las empresas que faciliten el medio para la práctica profesional y pasantías de los estudiantes para proveerles experiencias en el campo laboral de su especialidad. Las pasantías que, de manera obligatoria, deben realizar los estudiantes, implican para cada uno de los colegios, la necesidad concreta de establecer contactos operacionalmente funcionales con los sectores productivos de la comunidad; por otra parte, las pasantías hacen posible la concreción de la experiencia laboral de los estudiantes. Las empresas que colaboran con el proceso, generalmente siguen solicitando esa participación año con año como muestra de responsabilidad social”.

En Uruguay la enseñanza se encuentra fuertemente descentralizada y es la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) la que tiene el cometido de elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta.

Desde el punto de vista orgánico, la ANEP tiene como rector al Consejo Directivo Central y su estructura se compone de los Consejos de Educación Inicial y Primaria; de Educación Media Básica; de Educación Media Superior, y de Educación Técnico-Profesional (UTU). Cada órgano es responsable de desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje correspondientes a su respectivo nivel educativo, aprobar los planes de estudio y los programas de las asignaturas que ellos incluyan y administrar los servicios y dependencias a su cargo.

A nuestros efectos importa el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) que tiene competencia en materia de formación profesional (básica y superior), educación media superior técnica tecnológica (bachilleratos tecnológicos), educación media superior orientada al ámbito laboral y educación terciaria técnica (tecnaturas).

A su vez, se encuentra en proceso de institucionalización la Universidad Tecnológica (UTEC), entidad integrada al Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) y al Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública que ha comenzado a articular con el sector productivo, los gobiernos departamentales y con otras instituciones educativas nacionales y extranjeras. Al momento, la UTEC prevé atender las necesidades de capacitación en áreas tales como la producción e industrialización láctea, el análisis alimentario, la energía renovable, la logística, etc.

La norma sobre educación formal no hace referencia a la formación profesional no formal que se brinda a través de los programas del INEFOP.

En Chile la educación media ofrece una formación general común y formaciones diferenciadas. El informe expresa que “la formación diferenciada Técnico-Profesional corresponde a los dos últimos años del nivel y constituye un ámbito de preparación inicial para el trabajo. Esta preparación articula el desarrollo de las competencias propias de una especialidad con el aprendizaje tanto de los objetivos y los contenidos de la formación general correspondiente al ciclo de educación media”.

Agrega que “consideradas en conjunto –formación general y formación diferenciada–, permiten la preparación para desempeñarse y desarrollarse en el medio, así como para continuar realizando estudios sistemáticos, ya sea en el ámbito de la capacitación laboral o en la educación superior técnico-profesional o académica. En particular, la formación diferenciada, correspondiente al 3º y 4º años de educación media técnico-profesional (EMTP), ofrece a los estudiantes oportunidades de realizar aprendizajes en una especialidad técnica que facilite su acceso a un primer trabajo remunerado, atendiendo a sus intereses, aptitudes y disposiciones vocacionales, y que los prepare en forma efectiva para el trabajo y para responder con flexibilidad a la velocidad de los cambios tecnológicos”.

La educación media técnico-profesional en Chile presenta tres objetivos generales de carácter complementario, sintetizados en el informe como:

- a) permitir la realización de aprendizajes correspondientes a una especialidad técnica;
- b) optimizar las posibilidades de acceso a un primer trabajo remunerado, atendiendo los intereses y aptitudes de los jóvenes; y
- c) continuar estudios superiores de nivel terciario como un destino deseable y posible para los egresados de educación media.

Una reciente reforma, edictada por el Decreto N° 452, de noviembre de 2013, adoptó nuevas bases curriculares para la educación media, formación diferenciada técnico-profesional, la que quedó articulada en 15 sectores económicos, 34 especialidades y 17 menciones. El contenido curricular supone un conjunto de competencias a desarrollar en el primer año de la especialidad y un grupo adicional de competencias a desarrollar durante el segundo año.

La universidad, a su vez, ofrece carreras profesionales y técnicas de nivel superior y puede otorgar toda clase de grados académicos. Los *institutos profesionales* ofrecen asimismo carreras profesionales y técnicas de nivel superior pero, a diferencia de las universidades, no pueden reconocer grados académicos; finalmente, los *centros de formación técnica* ofrecen solamente carreras de nivel técnico superior.

El reconocimiento de las instituciones de educación superior es otorgado por el Estado, el que las faculta para funcionar y eventualmente para otorgar títulos y grados académicos (Título III de la ley N° 18.962).

En México, la oferta actual de educación media superior –también llamada bachillerato– se organiza en tres grandes modelos: 1) General, 2) Tecnológico y 3) Profesional técnico (educación técnica profesional). En el caso del bachillerato general, al final de los estudios se ofrece un certificado que

permite ingresar a la educación superior; el tecnológico, además del certificado que permite ingresar a la educación superior, ofrece preparación en una carrera como técnico profesional; y la tercera opción ofrece preparación en una carrera como técnico profesional. Los tres modelos cuentan, a su vez, con tres componentes formativos: básico, propedéutico y profesional, además de contarse con planteles en los que se pueden cursar de manera presencial o a distancia.

Existe una inmensa variedad en la oferta educativa de la educación media superior en México. Sus diferentes opciones suman alrededor de 100, ya sea en la modalidad de Bachillerato General, Tecnológico y/o Profesional Técnico y cuentan con componentes de capacitación para el trabajo en mayor o menor medida.

Estos modelos educativos reflejan la dicotomía existente entre la preparación de carácter preuniversitaria y las opciones terminales para la incorporación al mercado laboral. En este último caso, donde participan una gran cantidad de instancias normativas y distintos tipos de controles administrativo y presupuestal que, si bien pueden representar una sana pluralidad, también muestran una falta de sentido general de organización y una dispersión curricular que no expresa los objetivos comunes del papel que debe jugar la EMS.

Como resultado, de esta panoplia de posibilidades cada institución tiene un marco normativo propio y opera uno o más planes de estudios distintos, específicamente los que refieren al aprendizaje orientado a la incorporación a un empleo. Para dotar de todavía mayor dispersión, el informe observa que no existen mecanismos de vinculación y comunicación entre instituciones, lo que deriva en una falta de compatibilidad entre las alternativas que ofrecen y una ausencia de coordinación.

La Ley General de Educación otorga facultades concurrentes al gobierno federal y a las entidades federativas para operar y organizar servicios de Educación Media Superior. En este esquema, el gobierno federal ofrece opciones educativas que integran sus planes de estudio con programas de aprendizaje de formación técnica que tienen correspondencia con los sectores productivos del país, a través de la Secretaría de Educación Pública. Éstos se agrupan de la siguiente manera:

- Centralizados y descentralizados, a través de la Subsecretaría de Educación Media, por conducto de las Direcciones Generales de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGE CyTM) y de Bachillerato (DGB). Estas unidades administrativas concentran prácticamente el 22% del total de la matrícula de la EMS.
- En la zona metropolitana de la Ciudad de México, como ente desconcentrado de la SEP el Instituto Politécnico Nacional ofrece formación profesional técnica en este nivel educativo.
- Los gobiernos estatales brindan educación profesional técnica a través de los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTES), los cuales son organismos públicos descentralizados del Instituto Politécnico Nacional (IPN) pero reciben la mitad de su financiamiento del gobierno federal, además de que siguen las directrices normativas del sistema tecnológico federal.

- Las entidades federativas, con excepción de Oaxaca y el Distrito Federal, están a cargo de los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), tras un acuerdo con el gobierno federal. No obstante, el CONALEP federal conserva las funciones de rectoría técnica del subsistema.
- Otro organismo público descentralizado de carácter federal es el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), con sede en Guadalajara, Jalisco.

Entre la diversidad de opciones anteriores, también están las modalidades no escolarizadas (particularmente la educación abierta y a distancia), cuya demanda ha ido incrementándose por ser una alternativa viable para las poblaciones alejadas de los centros urbanos, además de ser flexible, lo que permite a los jóvenes combinar el estudio con la actividad laboral.

En congruencia con lo que se ha expuesto, puede afirmarse que la historia de la EMS en México se ha caracterizado por la falta de una autoridad rectora que defina las políticas públicas que le dé un marco para el establecimiento de las normas y criterios generales para la organización de este tipo educativo.

En la EMS, además de las opciones educativas del gobierno federal, hay una importante participación de los gobiernos estatales, del sector privado y de las universidades en la creación y sostenimiento de otras alternativas escolares. A diferencia de la educación básica, donde la federación define el currículo nacional para sus tres niveles educativos con un componente regional y su contenido se formula conjuntamente entre la federación y los sistemas educativos estatales, en la educación media superior las opciones escolares siguen una gran variedad de programas y se regulan –como ya se mencionó anteriormente– con normatividades, instituciones e instancias administrativas que les permiten un funcionamiento relativamente autónomo desarticulado (INEE, Panorama educativo).

En este contexto de desarticulación y de calidad desigual en la oferta de EMS, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior, emprendió una Reforma Integral impulsada en 2008, la cual propuso un marco de organización común para ordenar esta diversidad de la EMS a través del Sistema Nacional de Bachillerato que se establece mediante el Acuerdo 442, con la finalidad de fortalecer a la educación media superior, identificar los objetivos formativos compartidos, que ofrezca opciones pertinentes y relevantes a los estudiantes, con recursos modernos de aprendizaje y mecanismos de evaluación que contribuyan a la calidad educativa, dentro de un marco de integración curricular que potencie los beneficios de la diversidad

El informe relata que la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), se sustenta en cuatro ejes, el primero de los cuales es el llamado Marco Curricular Común (MCC) basado en competencias: “reconoce la creciente necesidad de dotar a los jóvenes de una preparación para incorporarse al mundo del trabajo, a la vez que pretende ampliar sus conocimientos generales en la perspectiva de continuar sus estudios superiores, por lo que busca reorientar el modelo enciclopedista centrado en la memorización, hacia uno centrado en el desarrollo de competencias y habilidades. Es decir, comprende una serie de desempeños terminales expresados como: i) competencias genéricas; ii) competencias disciplinares básicas; iii) competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico); y iv) competencias profesionales para el trabajo. Todas las modalidades y subsistemas de la EMS compartirán el MCC para la organización de sus planes y programas de estudio. En la organización curricular planteada

con la RIEMS, las competencias genéricas tienen tres características principales: 1) Clave: aplicables en contextos personales, sociales, académicos y laborales amplios; y relevantes a lo largo de la vida; 2) Transversales: relevantes a todas las disciplinas académicas, así como actividades extracurriculares y procesos escolares de apoyo a los estudiantes; y 3) Transferibles: refuerzan la capacidad de adquirir otras competencias, ya sean genéricas o disciplinares”.

Aclara que “las competencias disciplinares básicas son los conocimientos, habilidades y actitudes asociados con las disciplinas en las que tradicionalmente se ha organizado el saber y que todo bachiller debe adquirir. Se desarrollan en el contexto de un campo disciplinar específico y permiten un dominio más profundo de éste. Las competencias genéricas y las disciplinares básicas están profundamente ligadas y su vinculación define el MCC”.

Agrega el informe que “en todas las modalidades y subsistemas se deberán cubrir las competencias genéricas y las disciplinares básicas. El cambio principal que implica el nuevo marco curricular radica en que estas competencias serán idénticas para todos los subsistemas y planteles de la EMS en el país; y es precisamente a partir de ellas que se definirá el perfil universal del bachiller. Por su parte, las competencias disciplinares extendidas y las profesionales, tanto básicas como extendidas, dependerán de la especificidad de cada subsistema y son las que están ligadas con el mundo laboral”.

Las competencias educativas y profesionales son el hilo conductor de la reforma integral de la educación media y de la inserción al mundo laboral. Sigue diciendo el informe al respecto:

“En México, la educación basada en competencias tiene una larga trayectoria, principalmente en lo que refiere a la formación profesional. A partir de la RIEMS ha ido cobrando fuerza al considerarse como un componente que permite tener una unidad común para establecer los mínimos requeridos para obtener el certificado –en el caso que nos ocupa el del bachillerato–, sin que las instituciones renuncien a las particularidades de su organización curricular, además de permitir definir estándares mínimos de conocimientos, habilidades y actitudes que los egresados deben poseer, además de facilitar la convivencia de estructuras curriculares y planes de estudio diversos”.

En lo institucional, el informe agrega que “en lo que respecta al sistema basado en competencias profesionales, se refieren a un campo en el quehacer laboral; las distintas definiciones remiten a que se trata de desempeños relevantes en contextos específicos. Cabe destacar que en el país este un rubro que se ha desarrollado con mayor fuerza gracias a la experiencia del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) y su aplicación en la formación para el trabajo. Debe reconocerse que este sistema de competencias profesionales es lo que ha dado mayor consistencia y sentido a la vasta y diversificada oferta de educación técnica y formación profesional, además de estar vinculado con las Normas Técnicas de Competencia Laboral; se trata de un esquema que tiene como principal objetivo elevar el nivel de empleabilidad de los egresados; la inserción de los jóvenes en el mercado laboral se facilita en la medida que la oferta formativa esté orientada por el mundo del trabajo”.

De acuerdo con el CONOCER, competencia profesional es la “capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente

de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; éstas son necesarias pero no suficientes por sí mismas para un desempeño efectivo". Una definición más adecuada al objeto de este estudio es la de la OIT, que refiere a que "la competencia profesional es la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene no solo a través de la instrucción, sino también –y en gran medida– mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo

En el caso de Jamaica y Trinidad Tobago nos encontramos ante sistemas diversos a los de origen latino que acabamos de ver.

El marco jurídico de la formación profesional en Jamaica está compuesto por algunas normas fundamentales y una multiplicidad de programas llevados adelante por la Agencia Nacional.

Puede tomarse como punto de referencia la Ley de Aprendizaje de 1955, modificada en 1982 con la aprobación de la Human Employment and Resource Training Act (HEART) que estableció el marco para el desarrollo de los programas de formación profesional, capacitación técnica y desarrollo de habilidades.

La ley fue enmendada en 1992 y el HEART devino en la National Training Agency of Jamaica (HEART Trust/NTA) que opera bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación.

Finalmente, terminando el marco vigente, cabe mencionar que el National Council on Technical and Vocational Education and Training (NCTVET) fue creado para asegurar la calidad y con la responsabilidad de desarrollar normas, acreditar programas e instituciones de formación y operar en la adjudicación de las Calificaciones Profesionales Nacionales de Jamaica (NVQ- J).

En cuanto al aprendizaje, la ley respectiva ha sido modificada en 2011, y el HEART/NTA fue designada como la agencia de la aplicación de la norma.

Como caso peculiar de Jamaica y Trinidad Tobago en el resto de los países estudiados cabe mencionar que ambos países son parte de la Asociación Caribeña de Agencias de Formación (CANTA), organismo que interviene en la certificación y en la dilucidación de los niveles de calificación (Caribe Vocational Qualification - CVQ) a los que deben adscribir las Agencias nacionales, con un enfoque basado en las competencias laborales y una mirada puesta en la demanda de capacitación y certificación proveniente del mercado de trabajo.

A través de la Certificación Modelo CANTA y del Marco Regional de Calificaciones, el sistema de formación ha sido estandarizado y todos los sistemas y procesos relativos a la formación en la región y a nivel local se armonizan. Las salidas del sistema de formación otorgan calificación basadas en la competencia, la NVQ-TT o el CVQ.

En Trinidad y Tobago el órgano de coordinación de la formación es la Agencia Nacional de Formación de Trinidad y Tobago (NTATT), establecida en 1999 en virtud de la Ley de la Agencia Nacional de Aprendizaje. El papel es coordinar, regular, promover y facilitar la promoción de un sistema coherente de formación técnica y profesional de calidad en el país. El NTATT depende del Ministerio de Ciencia,

Tecnología y Educación Terciaria (MSTTE). El Ministerio ostenta la responsabilidad final para el crecimiento, el desarrollo y la gestión del sector de la formación y juega un papel clave para garantizar la coordinación efectiva de todos los grupos interesados y en el seguimiento y evaluación de las actividades y resultados.

Al MSTTE le compete la racionalización y armonización del sistema de formación; el establecimiento de los objetivos y las expectativas de rendimiento para el sistema; el desarrollo de las estrategias de financiación; la supervisión a los organismos autónomos y otros organismos de formación y educación; el seguimiento de la rentabilidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos para la educación superior y desarrollo de la formación; el seguimiento de la eficacia institucional como base para la prestación de financiación/asignaciones presupuestarias; la formulación de la política y el desarrollo e implementación de iniciativas y proyectos a nivel sectorial, incluyendo los proyectos financieros y de base tecnológica, diseñados para mejorar el acceso de los ciudadanos a los programas de educación superior; la facilitación de asociaciones públicas/privadas para el desarrollo de la educación; y la facilitación/establecimiento de acuerdos de cooperación técnica y los vínculos con los gobiernos y los organismos internacionales para promover y apoyar el mandato del Ministerio.

La NTA tiene la responsabilidad de planificar, coordinar y administrar el sistema nacional de formación. El papel de la NTA en educación y formación es garantizar que el país cuente con una institucionalidad que esté certificada, competente, innovadora, emprendedora y empresarial, y capaz de contribuir al desarrollo continuo de Trinidad y Tobago.

El mandato del NTA es:

- a. desarrollar la educación y formación profesional (TVET);
- b. mantener el Sistema Nacional de la formación para armonizar, normalizar, dar seguimiento y evaluación a todos los esfuerzos nacionales de formación formales y no formales;
- c. evaluar y proporcionar información relevante sobre la formación y la fuerza de trabajo, que incluye la demanda y la oferta de recursos humanos, en colaboración con las agencias estatales y otros actores;
- d. ayudar, apoyar y fomentar el desarrollo de programas de capacitación destinados a promover la innovación, el espíritu empresarial y el emprendimiento en los recursos humanos de la nación;
- e. desarrollar un sistema estructurado y activo de la comunicación y la colaboración con las partes interesadas para asegurar la continua relevancia y valor de los productos y servicios de la Agencia;
- f. evaluar a las personas respecto de las normas de competencia reconocidas.

2.3 Formación profesional desde las políticas de empleo

En este punto, corresponde dar cuenta de una serie de iniciativas diversas y de programas de formación y trabajo implementados como parte de las políticas de empleo, lo cual genera unas modalidades

específicas en la formación profesional que se apartan del contrato típico de aprendizaje para concentrarse en adiestramientos muy a la medida de las necesidades concretas. A menudo estos programas han sido objeto de críticas, tanto desde la formación –por considerárselos empobrecedores– como del lado del trabajo, por considerárselos en extremo flexibilizadores. Desde el punto de vista institucional, estas modalidades son promovidas y ejecutadas por los Ministerios de Trabajo, que aparecieron en este escenario de la formación profesional en los años noventa del siglo pasado, en ocasión de la crisis del empleo. La importancia del segmento del “empleo” fue tal en la competencia asignada a los ministerios, que algunos mutaron su misma denominación, pasando a designarse como “Ministerio de Trabajo y Empleo”.

En el documento de la OIT ya citado sobre “Trabajo Decente y Juventud en América Latina”, se caracteriza la participación de los Ministerios de Trabajo diciendo que “es preciso valorar que, además de su objetivo genérico –mejorar las condiciones de empleabilidad de la juventud–, estas iniciativas se constituyeron en un aspecto innovador al otorgar a las carteras laborales una presencia más significativa y destacada en el seno de sus respectivos ámbitos de actuación. La ejecución de estas acciones se inscribió en un proceso de modernización de la administración laboral, en la medida en que a las prácticas clásicas a las que estaban acostumbrados –ordenamiento y regulación de las relaciones de trabajo– se procuró adjudicarles nuevas responsabilidades: dotarlos de las incumbencias y recursos que permitiesen que los Ministerios de Trabajo participasen de manera más decisiva en el abordaje de la temática del empleo. Esto es, superar la pasividad con la que habían actuado hasta entonces, por lo menos en cuanto al diseño y ejecución de políticas activas de empleo”⁴.

Uno de los ejemplos paradigmáticos de esta tendencia hacia el involucramiento de los Ministerios de Trabajo en la problemática del empleo y la formación profesional ha sido la Ley Nacional de Empleo argentina N° 24.013, de 1991, que atribuyó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autoridad para aplicar la norma y elaborar regularmente el Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional, así como establecer periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral. Entre esos programas se encuentran los destinados a “jóvenes desocupados (...) de entre 14 y 24 años de edad. Las medidas que se adopten para crear nuevas ocupaciones deberán incluir capacitación y orientación profesionales prestadas en forma gratuita y complementadas con otras ayudas económicas cuando se consideren indispensables”. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social deberá en consecuencia “elaborar programas de formación profesional para el empleo que incluirán acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores tendientes a apoyar y a facilitar”, y tendrá asimismo como competencia:

- “Integrar la formación profesional para el empleo en la política nacional laboral;
- Coordinar la ejecución de programas de formación profesional para el empleo con los organismos del sector público nacional, provincial o municipal y del sector privado, a través de la celebración de convenios;

4 Ob. cit., pág. 108.

- Validar la certificación de calificaciones adquiridas en contratos de práctica laboral y de trabajo-formación;
- Formular los programas de alternancia de formación y práctica laboral en los contratos de trabajo-formación”.

En lo referente a las competencias generales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), de acuerdo a la Ley N° 26.338, de diciembre de 2007, le corresponde, además de todo lo inherente a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo, al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, al empleo y la capacitación laboral, a la seguridad social y, en particular,

- “entender en la formulación de políticas, el diseño de instrumentación y la gestión de financiamiento destinado a programas de empleo y capacitación laboral;
- Entender en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros para programas de empleo y capacitación laboral y, en la reglamentación, control y auditoría de dichos programas descentralizados a las provincias y municipios;
- Entender en la formulación, gestión, supervisión y auditorías de planes y políticas relacionados con la capacitación laboral, preferentemente aplicando criterios de descentralización, en el marco de una política de promoción del desarrollo local;
- Intervenir en la vinculación entre el empleo, la capacitación laboral, la producción y la tecnología”.

En este sentido, la modélica estructura del MTEySS da cuenta de la importancia que representan el empleo y la formación profesional en el campo de sus funciones. Entre las principales Secretarías y Direcciones competentes podemos mencionar:

a) la Secretaría de Empleo, cuyos objetivos son:

- “Proponer y ejecutar políticas, planes, programas y acciones para promover el empleo, la capacitación laboral y el mejoramiento en las condiciones de empleo y de empleabilidad de los desocupados en todo el territorio nacional.
- Proponer estudios e investigaciones sobre la vinculación de ocupación, desarrollo económico, producción y tecnología y los requerimientos de capacitación laboral.
- Participar en el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, formulando recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y capacitación laboral.
- Construir una Red Federal de Servicios de Empleo desde una perspectiva amplia y dinámica a fin de posibilitar la inserción de los desocupados, y entre ellos los beneficiarios de planes sociales, en el empleo privado y/o en procesos de terminalidad educativa y formación profesional.

- Construir una red educativa y de formación profesional de calidad, que dé respuesta a la demanda de calificaciones de los empleadores, mejorando de ese modo la empleabilidad de los desocupados y beneficiarios.
- Coordinar con otros organismos las acciones tendientes a la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional, y de Certificación y acreditación de Competencias”.

Dice el informe nacional que “desde la Secretaría se han implementado una serie de acciones de promoción para mejorar la calidad del empleo, ya que el desafío mayor es generar trabajo decente, digno y productivo, principalmente en los empleos generados para la población juvenil. Entre ellas, el Sistema de Formación Continua, el Seguro de Capacitación y Empleo “vinculado con la inserción y la empleabilidad de los trabajadores desocupados”, el programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo, la organización de una Red de Servicios Públicos de Empleo, “impulsada conjuntamente con gobiernos municipales y provinciales, para responder a las demandas y las necesidades de desocupados, empresarios, productores, comerciantes” que cuenta con un servicio de oficinas de empleo que atienden a casi el 90% de la población económicamente activa”.

b) La Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional. Entre los objetivos principales de la Subsecretaría –dependiente de la Secretaría de Empleo– se encuentran:

- “diseñar y formular políticas, planes, programas y acciones para promover el empleo, la capacitación laboral y el mejoramiento en las condiciones de empleo y de empleabilidad de los desocupados en todo el territorio nacional;
- instrumentar estudios e investigaciones sobre la vinculación de ocupación, desarrollo económico, producción y tecnología y los requerimientos de capacitación laboral;
- evaluar y monitorear los programas de empleo, de capacitación y de formación profesional;
- diseñar y desarrollar una red educativa y de formación profesional de calidad, que dé respuesta a la demanda de calificaciones de los empleadores, mejorando de ese modo la empleabilidad de los desocupados y beneficiarios;
- diseñar, implementar y administrar un Registro Nacional de normas de competencia, de evaluadores de las competencias de trabajadores y de Certificación de competencias de trabajadores”.

c) La Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, cuya competencia básica es “promover y ejecutar políticas de orientación y formación profesional y desarrollar y coordinar el Sistema Nacional de Formación Profesional”. Sus tareas principales en orden al cumplimiento del objetivo son

- “proponer normas, reglamentaciones y procedimientos para desarrollar y optimizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Formación Profesional;

- diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar planes y programas de orientación y formación profesional para distintos sectores de actividad, regiones y grupos de población atendiendo a la formación en competencias básicas, genéricas y específicas en distintos niveles de complejidad;
- promover, apoyar, coordinar y fortalecer instancias y mecanismos institucionales de promoción de la orientación y formación profesional de carácter sectorial y territorial;
- desarrollar programas y acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema de orientación y formación profesional;
- diseñar y administrar el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo en el marco de políticas y programas de promoción de la calidad de dichas instituciones;
- diseñar, implementar y administrar el Registro de Normas de Competencia, de evaluadores y de Certificación de Competencias de trabajadores evaluados en base a dichas normas;
- promover estudios, investigaciones y sistemas de información que contribuyan al desarrollo de los planes, programas y acciones de orientación y formación profesional;
- promover acuerdos para la ejecución de planes y programas de formación profesional con provincias, municipios y sectores de actividad;
- asistir técnicamente a los equipos técnicos provinciales y municipales y sectoriales para la elaboración y ejecución de los planes y programas;
- promover acuerdos con instituciones del sistema científico-tecnológico para fortalecer y apoyar el desarrollo de los planes provinciales, locales y sectoriales de formación profesional;
- fortalecer y apoyar a las provincias, municipios y organismos sectoriales en el gerenciamiento de los planes y programas de capacitación y formación profesional;
- monitorear y evaluar el desarrollo de planes y programas de formación profesional”.

d) La Dirección de Fortalecimiento Institucional. Sus principales acciones consisten en

- “asistir a los sectores de actividad en la normalización de competencias laborales de las ocupaciones clave;
- registrar normas de competencia elaboradas por los sectores de actividad y acreditar evaluadores;
- desarrollar indicadores y criterios de calidad para el monitoreo y la asistencia técnica de las instituciones de formación;
- asistir a las instituciones, efectuar el monitoreo de planes de mejora de la calidad;
- mantener el sistema de registro de instituciones de formación y empleo”.

e) El Departamento de Formación Profesional. Dependiente de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, comprende las acciones de:

- “asistir a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional en la ejecución y monitoreo de políticas, programas y acciones de formación con enfoque sectorial;
- elaborar propuestas de diseño de instrumentos operativos para la ejecución de políticas, programas y acciones de formación con enfoque sectorial;
- cooperar con la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional en los ámbitos de diálogo social para la formulación de acciones de formación con enfoque sectorial;
- asistir a los actores de la producción y el trabajo en los procesos de fortalecimiento de redes institucionales para la capacitación y la mejora de la competitividad sectorial o de cadenas productivas”.

f) El Departamento de Formación Básica. Sus acciones comprenden:

- “asistir a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional en la ejecución y monitoreo de políticas, programas y acciones de formación destinados a trabajadores con formación básica incompleta;
- elaborar propuestas de diseño de instrumentos operativos para la ejecución de políticas, programas y acciones de formación destinados a trabajadores con formación básica incompleta;
- cooperar con la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional en la formulación de estrategias para fortalecer la empleabilidad de la población destinataria, mediante acciones formativas, de alfabetización y/o terminalidad de estudios formales en cualquiera de sus niveles;
- asistir a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional en la articulación de las acciones formativas y la estructura productiva local y regional para el desarrollo del proyecto ocupacional de trabajadores con problemas de empleo”.

g) El Departamento de Normalización de Competencias Laborales. En este caso, sus competencias comprenden la contribución al

- “reconocimiento de las calificaciones de trabajadores y trabajadoras sobre la base de estándares de competencias laborales y calidad del empleo;
- cooperar en la asistencia a los actores de la producción y el trabajo en los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales;
- monitorear los procesos de normalización y certificación de competencias laborales, estableciendo parámetros metodológicos y procedimentales, e informar sobre los sistemas sectoriales de certificación;

- asistir a la Dirección de Fortalecimiento Institucional, dependiente de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, en materia de pasantías, régimen de aprendizaje y prácticas calificantes”.
- h) El Plan de Formación Continua. Creado por resolución MTEySS N° 434, del 25 de abril de 2011, tiene por finalidad “estructurar, sistematizar e impulsar programas, proyectos y acciones desarrollados en el ámbito del MTEySS dirigidos a mejorar las competencias, habilidades y calificaciones de trabajadoras y trabajadores de nuestro país”. Entre sus principales líneas de acción se encuentran la
- “orientación laboral, destinada a asistir a trabajadores y trabajadoras en la identificación, construcción y desarrollo de su proyecto formativo y ocupacional;
 - certificación de estudios formales, para favorecer el desarrollo personal e inclusión social y laboral de trabajadoras y trabajadores;
 - formación profesional, basada en normas de competencia laboral y adecuadas a las demandas sectoriales de empleo;
 - normalización, evaluación y certificación de competencias laborales;
 - fortalecimiento institucional y certificación de calidad de instituciones de formación profesional;
 - incentivos fiscales para empleadores que promuevan la formación continua de los trabajadores y trabajadoras, esto es las modalidades conocidas bajo la normativa de crédito fiscal;
 - asistencia económica a trabajadoras y trabajadores en el desarrollo de su proyecto formativo”.
- i) El Sistema Nacional de Formación Continua. Tiene como objetivos:
- “constituir un marco institucional ordenador e integrador de los servicios de formación profesional a partir de referenciales que identifiquen su calidad y pertinencia;
 - establecer criterios, procedimientos y estándares para el reconocimiento de competencias, saberes y/o experiencias laborales;
 - desarrollar y expandir acciones de certificación de estudios formales, de formación profesional de nivel básico y de especialización basadas en la perspectiva de las competencias laborales y acciones de reconocimiento de aprendizajes obtenidos a través de la experiencia laboral;
 - articular la demanda de los sectores productivos con las necesidades de formación de la población trabajadora, de acuerdo con una perspectiva estratégica de desarrollo local;
 - promover la asociatividad de los representantes del sector empresario y de los trabajadores a fin de conformar Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales”.
- j) Desde la Secretaría de Empleo se organizará y coordinará la “Red de Instituciones de Formación Continua”, cuyo propósito es “brindar servicios formativos de calidad a trabajadoras y trabajadores

que mejoren sus competencias y condiciones de empleabilidad". La red está compuesta por Instituciones de Formación Profesional que alcancen los estándares de calidad establecidos por la Secretaría, integrando a la red de Servicios de Empleo, entidad organizada y coordinada por el MTEySS. El informe señala que el sistema ha constituido un avance sustancial mediante "una forma de diálogo social que es política y técnica, los actores del mundo del trabajo –empresas, sindicatos e instituciones de FP– asumen un compromiso sobre el desarrollo estratégico de su sector específico, en la definición de perfiles y niveles de calificación, participando de este modo en el proyecto liderado por el MTEySS que persigue la consolidación de un sistema de formación por competencias que ya alcanzó a más de 80.000 trabajadores".

- k) Los Consejos Sectoriales de Formación Continua y Certificación de Competencias Laborales. Creados por Resolución del MTEySS N° 1.496, del 2 de diciembre de 2011, como "espacios de diálogo social para el diseño, formulación y planificación de políticas sectoriales en materia de formación profesional". El objeto de estos órganos es "la construcción de los consensos necesarios para el diseño, formulación y planificación de políticas sectoriales sustentables en materia de formación profesional, dirigidas a mejorar la calidad del empleo y a incrementar la competitividad del sector". Su composición es tripartita, ya que se integran por representantes de los trabajadores y empresarios de cada sector de actividad, y del MTEySS.
- l) La Línea de Fortalecimiento Institucional y Certificación de Calidad. Por resolución del MTEySS N° 1204, del 11 de octubre de 2011, se crea la "Línea de Fortalecimiento Institucional y Certificación de Calidad" con la finalidad de "promover y extender la oferta de servicios de calidad en materia de formación profesional y de orientación laboral" en el marco del Plan de Formación Continua.
- m) La Línea de Certificación Sectorial. Creada por Resolución del MTEySS N° 1471, del 1 de diciembre de 2011, con el objetivo de "normalizar, formar, evaluar y certificar las competencias laborales de trabajadoras y trabajadores, de acuerdo con los requerimientos y demandas de los distintos sectores de la actividad económica nacional, en el marco del Plan de Formación Continua". La ejecución incorpora elementos de diálogo social y la participación de organismos públicos nacionales, provinciales y municipales; entes públicos estatales y no estatales; cámaras empresarias y empresas, en forma individual o asociada; asociaciones representativas de trabajadores; instituciones de formación profesional e instituciones privadas sin fines de lucro que tengan entre sus objetivos el desarrollo sociolaboral de trabajadores/as.
- n) La Línea de Competencias Básicas. Creada por Resolución MTEySS N° 1.495, del 2 de diciembre de 2011, dedicada a la promoción e incorporación "trabajadoras y trabajadores afectados por problemáticas de empleo en acciones formativas que les permitan adquirir y certificar conocimientos y competencias laborales básicas necesarios para acceder a un empleo de calidad, mejorar su situación laboral o desarrollar su proyecto formativo profesional en el marco del Plan de Formación Continua".

En el plano de los programas, corresponde señalar dos de particular interés, como son:

- a) el Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo, creado por resolución del MTEySS N° 497, del 13 de mayo de 2008, "con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y

los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo"; y

b) el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.E.S.AR), de reciente data, que permite que como "parte de las transferencias condicionadas, la aplicación del modelo se extienda a otros grupos sociales, como los/as jóvenes, habilitados/as en este caso a recibir transferencias en el marco de un nuevo programa cuya condicionalidad consiste en la terminalidad de los niveles educativos (incluido el nivel superior) y/o la capacitación laboral; en este sentido, el marco conceptual en el que se colocan dichos programas es el del acceso al derecho de la educación".

El resto de los Ministerios de Trabajo que se ocupan de las políticas de empleo y formación profesional presentan una institucionalidad menos desarrollada.

Tal el caso de Uruguay, aunque de todas maneras resulta de interés relevarlo por la experiencia de la reciente adopción de la Ley de Empleo Juvenil N° 19.133, que aparece como el resultado de un acuerdo alcanzado en el llamado Diálogo Nacional por el Empleo, del que participaron las entidades y los actores sociales más representativos, bajo la iniciativa y coordinación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE).

En concreto, a partir de 2010 se desarrolló el Diálogo Nacional por el Empleo (DNE), cuyo objetivo fue "establecer un espacio participativo donde estén representados la mayoría de los actores involucrados del país, con el fin de unificar criterios y esfuerzos para lograr acuerdos comunes relativos a las políticas económicas y sociales, las cuales repercuten directamente en el mundo de la educación y el trabajo, sea cual sea el ciclo económico que estemos transitando en comparación a la coyuntura internacional".

El DNE abarcó varios ejes, uno de los cuales fue, justamente, el "Eje empleo y la formación de los jóvenes", compuesto por cuatro líneas de acción:

- I. integración social y laboral de jóvenes en situaciones de vulnerabilidad;
- II. campaña de promoción de trabajo decente;
- III. el programa promoción del trabajo decente;
- VI. ley de empleo juvenil.

Producto de los lineamientos acordados en el diálogo es la ley de empleo juvenil, que integra diversos organismos públicos con competencia en materia de juventud, empleo y formación profesional, como son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. El conjunto de organismos

deberán planificar, orientar y supervisar los planes y programas en materia de formación profesional y empleo juvenil.

Conviene repasar los aspectos de la ley de empleo juvenil que tengan vinculación con la formación profesional.

Como preámbulo, el capítulo I hace referencia al objeto y principio fundamental de la ley, constituido por “el trabajo decente y sus diversos componentes de respeto y promoción de los derechos laborales fundamentales, el empleo e ingresos justos, la no discriminación por razones de edad, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socioeconómico o de cualquier otro tipo, la protección social y el diálogo social”.

La responsabilidad y la participación está reservada no solo al sector público, sino también a las empresas y organizaciones del sector privado para la generación de empleo decente y la colaboración en materia de formación.

El capítulo II refiere al abordaje a emplear para promover trabajo decente juvenil, que se configura por una mayor sinergia de la oferta educativa y formativa, la complementariedad en el tránsito de educación y trabajo, las acciones en la orientación e intermediación laboral y el aseguramiento de la calidad de empleo.

El capítulo III prevé las medidas adoptadas para favorecer trayectorias laborales hacia el trabajo decente, estableciendo diferentes modalidades contractuales en el ámbito privado y en el público. En el primero de los mencionados se estructuran cuatro modalidades, fomentando tres de ellas la inserción laboral y una cuarta promueve la práctica laboral para egresados, que tiene como objetivo poner en movimiento las habilidades, destrezas y conocimientos adquiridos previamente en la propuesta formativa.

El contrato de primera experiencia laboral comprende a jóvenes de entre 15 y 24 años que no posean experiencia laboral formal por un plazo mayor a los 90 días. El vínculo no podrá ser inferior a seis meses ni exceder un año y el incentivo previsto, como en otros casos, es de un subsidio a la empresa consistente en el 25% de la remuneración mensual del joven. El rango exacto del subsidio dependerá de la estimación que haga el MTSS para lo cual tomará en cuenta los indicadores de carácter social del joven beneficiario, así como los planes de capacitación que prevea la empresa aplicar para mejorar las condiciones del joven.

La práctica laboral para egresados consiste en una modalidad aplicable a jóvenes de entre 15 y 29 años que se hayan graduado y que se encuentren en procura de su primer empleo vinculado con la titulación que poseen, con el objetivo de aplicar sus conocimientos teóricos adquiridos en centros públicos o privados habilitados de enseñanza técnica, comercial, agraria o de servicios. Los requisitos para la habilitación de los centros educativos se definirán por vía reglamentaria. Es esencial en esta modalidad que exista una perfecta adecuación entre el trabajo y el nivel de formación y estudio ostentado por el joven. Una vez acreditados esos extremos, la empresa accederá a un subsidio del 15% calculado sobre las retribuciones mensuales del trabajador sujetas a montepío. El plazo del contrato será de seis meses a un año de duración.

La modalidad denominada trabajo protegido refiere a aquel que se desarrolla en el marco de programas que abarquen componentes de acompañamiento social de los beneficiarios, supervisión educativa de las tareas a realizarse y capacitación para el joven.

El programa que contemple entre sus objetivos la inserción laboral en términos de trabajo protegido podrá compartir instancias formativas en aula y en el ámbito laboral, de forma simultánea o alternada. Los jóvenes beneficiarios deberán ser menores de treinta años, encontrarse desempleados y pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, extremo que se verificará según parámetros establecidos en la legislación de seguridad social. El subsidio en el caso puede alcanzar al 60% a los jóvenes varones y un 80% a las jóvenes mujeres en base a su remuneración mensual, la que no puede superar los 2 y 3 salarios mínimos nacionales respectivamente. El plazo de contratación no podrá ser inferior a 6 ni exceder los 18 meses.

El capítulo IV establece las condiciones de los contratos de primera experiencia laboral para el sector público.

Finalmente, resultan de interés dos instrumentos sobre condiciones de trabajo relacionados con la formación profesional, con soluciones tendientes a complementar el estudio y el trabajo, promoviendo así la compatibilidad entre las actividades laborales con la continuidad y permanencia de los estudios. Se trata de:

- a) reducción horaria en la labor para jóvenes de entre 15 y 24 años que se encuentren estudiando en educación formal o no formal (incluyendo así a los cursos dictados por el INEFOP). En estos casos se otorgan dos tipos de subsidios a los empleadores que pactan esta condición: un subsidio del 20% del valor hora, en el caso de reducir una hora de la jornada laboral; o un subsidio del 40% de cada valor hora en el caso de reducir dos horas de la jornada laboral.
- b) licencia adicional por estudio para jóvenes de entre 15 y 24 años, de hasta por 8 días, previéndose como contrapartidas subsidios a los empleadores que otorguen días de licencia por estudio adicionales a los jóvenes de entre 15 y 24 años, hasta un tope de 8 días más a los fijados obligatoriamente por la Ley N° 18.458.
- c) prohibición de horarios rotativos para los jóvenes de entre 15 y 24 años que se encuentran estudiando, con el objetivo de no interrumpir la continuidad de sus estudios.

En Brasil existen programas de formación y trabajo a gran escala, que intentan compatibilizar los grandes desafíos del sector productivo con la capacidad de respuesta de la red pública y privada de educación profesional. En 2011 se lanzó el Programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (PRONATEC) por Ley N° 12.513, de fecha 26 de octubre, procurando expandir y democratizar la oferta de educación profesional en el país, buscando asimismo la mejoría de la calidad de la formación, incluyendo la infraestructura de las escuelas y los recursos pedagógicos. Con una acción volcada a los núcleos vulnerables de personas, se prevén dos modalidades de cursos:

- a) formación inicial y continuada (FIC) para trabajadores, estudiantes de enseñanza media y beneficiarios de programas federales de transferencia de renta, con duración mínima de dos meses o 160 horas; y

b) cursos técnicos, con duración de 800 horas. Estos, a su vez, según la normativa educacional, pueden ser subsecuentes (para quien tiene nivel medio) o integrados/concomitantes, para estudiantes de ese nivel.

Los cursos son impartidos por la red de educación profesional del país, pública y privada, con especial destaque de los Institutos Federales y del Sistema S. Merece también destacarse que el programa se articula por el Plan Brasil Sin Miseria (BSM), creado también en 2011, por Decreto N° 7.492, de fecha 2 de junio, formulado con el objetivo de superar la situación de extrema pobreza, cohesionando políticas, programas y acciones de salud, habitación, educación, trabajo e ingresos, coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

A su vez, el Pronatec/BSM se relaciona con proyectos enfocados hacia grupos en situación de vulnerabilidad, desarrollándose asociados con organismos municipales del área de la salud y de la asistencia social. Su operatividad se articula con políticas e instrumentos de inserción profesional, en especial con el Programa Nacional de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo, los Sistemas de Intermediación Pública de mano de obra y los Programas de Inserción Productiva (economía solidaria y de apoyo a microcrédito y al emprendedurismo).

En Costa Rica el programa Empléate es impulsado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en alianza con otras organizaciones públicas y privadas, siendo de aplicación a él toda la normativa de protección laboral y en especial las normas del Código de la Niñez y Adolescencia y el Reglamento para la Contratación laboral y Condiciones salud ocupacional para adolescentes.

Se trata de una modalidad de capacitación del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), programa social de Gobierno, ejecutado por el Departamento de Generación de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según el Convenio de Cooperación y Aporte Financiero entre la Dirección Nacional de Empleo y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).

El informe destaca que “el objetivo general del programa Empléate se estableció como “Promover la inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante servicios especializados de capacitación dirigida, intermediación, orientación e información para el empleo a partir de las demandas del mercado laboral”. La naturaleza de Empléate obedece a la noción de una red de participación público-privada en la cual es la estrategia de alianza entre ambos sectores lo que provee oportunidad de éxito al programa. Por una parte, el MTSS y Empléate se aseguran de promover capacidades que sean necesarias en el mercado laboral, por otra, buscan en el sector privado esas oportunidades de colocación para sus beneficiarios aprovechando el compromiso social de las empresas aliadas. Así también, favorecen a personas jóvenes para mejorar su empleabilidad, actuando de acuerdo con los mandatos establecidos por la normativa marco del MTSS”.

El programa tiene presencia en las municipalidades, y ese nivel de descentralización es considerado una de sus fortalezas, ya que permite que personas sin acceso a Internet o a las oficinas centrales puedan tener conocimiento y eventualmente ser beneficiarios del sistema.

El proceso comprende diversas fases que van de la simple identificación de los beneficiarios a su colocación en una empresa, lo que supone emplear instrumentos de selección de aspirantes, acuerdos con empresas capacitadoras que se adapten a los requerimientos del programa y a las particularidades de la población objetivo y acuerdos también con empresas que puedan contratar a las personas capacitadas a través del programa. El eficaz encadenamiento de estos engranajes permite el éxito del programa.

En Colombia la normativa sobre empleo juvenil también presenta un componente de capacitación.

Así la Ley N° 1.622 de 2013 sobre “Estatuto de Ciudadanía Juvenil” establece un marco general que procura garantizar a la población juvenil el ejercicio pleno de la ciudadanía y el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y por los compromisos asumidos en virtud de la ratificación de Tratados Internacionales en la materia. La norma prescribe asimismo la necesidad de adoptar políticas públicas tendientes a la realización, protección y sostenibilidad de esos derechos y para el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes y sus condiciones de igualdad de acceso a la participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país. El rango etario comprende la franja de 14 a 28 años, consagrándose algunas medidas de promoción tales como:

- i) establecimiento de mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciación de mecanismos de orientación e inserción laborales;
- ii) diseño e implementación de programas de fomento al emprendimiento para la creación de empresas en diversos sectores por parte de las y los jóvenes, facilitando el acceso al crédito, al capital de riesgo y al capital semilla, con seguimiento puntual de diferentes entidades estatales;
- iii) desarrollo de programas de capacitación para que los jóvenes adquieran conocimientos y destrezas en el campo de la formulación y ejecución de proyectos productivos;
- iv) organización de una bolsa de trabajo mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por personas jóvenes garantizando su divulgación y acompañamiento para la inserción laboral.
- v) promoción de aquellas instituciones que trabajen y convivan con jóvenes y establezcan mecanismos de acceso y su participación en la toma de decisiones de estas instituciones;
- vi) promoción por el Estado de encuentros intergeneracionales y de formación impartida por jóvenes para padres de familia, maestros, fuerza pública, operadores de justicia y funcionarios públicos sobre dinámicas juveniles y ejercicio de derechos;
- vii) garantizar una educación de calidad, creando las condiciones necesarias para hacerla accesible a las personas jóvenes;
- viii) generar estímulos que garanticen la permanencia de las personas jóvenes en los programas de educación general básica, secundaria, técnica, universitaria;
- ix) garantizar la educación en iguales condiciones de calidad y del más alto nivel para todas las personas jóvenes;

- x) garantizar la implementación de estrategias de educación rural, ajustadas al contexto territorial y social;
- xi) en cuanto a los jóvenes en condición de discapacidad, de comunidades étnicas, de procedencia rural, identificados en los niveles 1 y 2 del Sisben, el Gobierno Nacional deberá definir los mecanismos y procedimientos para su identificación y acompañamiento cuando hayan terminado satisfactoriamente sus estudios secundarios y pretendan desarrollar estudios de educación superior, de modo de garantizar el acceso, disponibilidad, permanencia y calidad en las instituciones de educación superior, sin detrimento de las becas que puedan otorgarse a los mejores puntajes de la prueba de Estado en estas instituciones.
- xii) Promover y reconocer el trabajo comunitario de los y las jóvenes y sus organizaciones como aporte fundamental al desarrollo de la sociedad, promoviendo a la vez la generación de una serie de estímulos al voluntariado vinculado a procesos comunitarios.

La Ley de Formalización y Generación de Empleo N° 1.429 de 2010 es otro ejemplo de integración de componentes de formación profesional en las políticas de empleo.

Se trata de una norma que promueve la formalización y la generación de empleo mediante incentivos en las etapas iniciales de la creación de empresas, aumentando así los beneficios que perciban los usuarios y disminuyendo los costos.

El art. 64° de la Ley prescribe que para los empleos de jóvenes menores de 28 años que requieran título profesional o tecnológico más experiencia, se podrá homologar su falta mediante títulos complementarios al de pregrado o tecnólogo, tales como un diplomado, o posgrado y será asimismo tenida en cuenta la experiencia laboral adquirida en prácticas académicas, empresariales y pasantías. Lo relevante del dispositivo legal es que genera el reconocimiento de los tiempos de prácticas laborales como experiencia laboral para el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo. Adicionalmente, señala el informe que “la norma mencionada consagra como uno de los mecanismos para la generación y formalización de empleo, el fortalecimiento de las relaciones entre Universidad-Empresa-Estado, fomentando en todo el país iniciativas tendientes a que estos tres sectores trabajen mancomunadamente en el desarrollo innovador en sus regiones”.

El documento CONPES N° 173 de 2014, sobre Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes es también interesante de relevar.

Al respecto cabe indicar que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es el máximo organismo de planeación y de coordinación de la política económica y social en Colombia desde su creación por la Ley N° 19 de 1958 y emite una serie de documentos (CONPES sociales o económicos), que buscan orientar y direccionar la aplicación conjunta de políticas, instrumentos y estrategias del Estado en todos sus niveles.

Así, el documento CONPES N° 173 dispone los lineamientos generales para la “formulación, implementación y seguimiento de una estrategia para propiciar una adecuada inserción de los adolescentes y jóvenes en el ámbito socioeconómico”.

Como problemas identificados se encuentran los siguientes:

- a) expulsión de muchos jóvenes y adolescentes desde el sistema educativo hacia el mercado laboral en condiciones muy desfavorables;
- b) adicionalmente, las dinámicas educativas, laborales y productivas son diferentes en contextos rurales y urbanos.

En ese contexto, se elaboraron una serie de estrategias y un plan de acción en razón “que esta población presenta restricciones para completar un óptimo proceso de acumulación de capital humano que le permita insertarse en el mercado laboral en condiciones favorables. Las circunstancias socioeconómicas de las familias y la oferta institucional privada y pública, entre otros factores, no logran incorporar ni retener a esta población en el sistema educativo para asegurarle un adecuado proceso de formación acorde con las exigencias del sector productivo.”

En México, en la Ley Federal del Trabajo se contempla un organismo denominado Servicio Nacional de empleo (SNE), que está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). El SNE es la institución pública a nivel nacional que atiende, de manera gratuita y personalizada, los problemas de desempleo y subempleo en el país. Su misión consiste en ofrecer servicios de información, vinculación y orientación, así como proveer apoyos de tipo económico, de capacitación y de movilidad laboral.

En la Ley Federal del Trabajo, artículo 537, inciso VI, se señalan los objetivos del SNE:

- I. Estudiar y promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos;
- II. Promover y diseñar mecanismos para el seguimiento a la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores;
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales;
- V. Vincular la formación laboral y profesional con la demanda del sector productivo;
- VI. Diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable; y
- VII. Coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencia laboral.

Además del inciso VI, en donde se menciona a los jóvenes, en la ley citada no hay alguna otra mención relacionada con el aprendizaje de calidad ni acerca del empleo de ellos.

Por otra parte, la STPS cuenta con diversos programas e iniciativas para la vinculación entre los sectores educativo y laboral, tales como:

- Modelo de vinculación educación-empresa.
- Comisiones de Vinculación educación-empresa.
- INNOVALAB. Es una herramienta gratuita de consulta denominada Banco de Buenas Prácticas de Innovación Laboral. Se lanzó en 2010 para mostrar las mejores prácticas de los sectores productivo y educativo del país, seleccionadas de las diversas ediciones del Premio Nacional del Trabajo y del Premio de Vinculación Universidad-Empresa.
- Portal del Observatorio de la Capacitación. Es un instrumento en línea que concentra la oferta de formación a nivel nacional y los temas relacionados con ella. En este medio se ofrece a las y los trabajadores información sólida y actualizada sobre cursos, talleres y diplomados en las modalidades presencial y a distancia, dirigidos al fortalecimiento y el desarrollo de capacidades laborales, con el fin de facilitar su inserción al sector productivo, en coordinación con los sectores público, académico y privado.

En este sitio se encuentra la propuesta de capacitación y adiestramiento pública, privada e institucional, noticias y biblioteca en línea con temas referentes a la formación y al entrenamiento. Existe una serie de cursos en línea gratuitos en lo que se incluye la oferta de otras instituciones públicas y privadas que, en una alianza con el Sistema Nacional e-México de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con el Instituto Nacional para la Educación de Adultos y Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo INEA/CONEVyT, han accedido a publicar sus contenidos de la plataforma de cursos virtuales.

Entre los programas de apoyo al empleo el informe menciona: Programa Bécate, Ferias de Empleo, Fomento al Autoempleo, Bolsa de Trabajo, Centros de Intermediación Laboral, Kioscos de consulta del Portal del Empleo, Talleres para Buscadores de Empleo y Sistema Estatal de Empleo.

En otro orden, en el ámbito de la ley del Instituto Mexicano de la Juventud, existen programas diversos; de manera particular se destaca el Programa Nacional de Becas (SEP-IMJUVE) que, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y otras áreas de la SEP, ofrecen a los jóvenes oportunidades de pasantías y capacitación que buscan fortalecer la calidad y pertinencia de la educación, así como de contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa, mediante el otorgamiento de becas a estudiantes. Asimismo, busca mejorar las condiciones de movilidad de los jóvenes mexicanos para contribuir al logro de sus objetivos educativos, profesionales y recreativos e incorporarlos a las actividades de participación y acciones de impacto comunitario.

Los riesgos asociados de no generar oportunidades laborales suficientes para los jóvenes han motivado a promover políticas públicas y programas encaminados a mitigar el rezago social, aunque no necesariamente han sido exitosos. Un esfuerzo en este sentido es el Programa de Primer Empleo (PPE), que inició el 1° de marzo de 2007, con el objetivo de fomentar la creación de empleos formales y permanentes de quienes se incorporaran por primera vez al mercado laboral. Por medio de esta iniciativa el empleador puede obtener un subsidio de hasta el 100% de las cuotas obrero-patronales atribuibles a cada trabajador incorporado por vez primera en el IMSS. El programa no ha dado los resultados esperados.

Tampoco ha sido exitosa otra iniciativa pública que intenta brindar oportunidades laborales a los jóvenes como es la creada en la Ley de Fomento al Primer Empleo (LFPE), vigente a partir del año 2011. Esta Ley plantea deducir a las empresas un porcentaje del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) atribuible a trabajadores no registrados previamente en el IMSS.

Según el informe, “el ejemplo más importante de política pública orientada a facilitar la contratación se concentra en la Reforma Laboral planteada por el Ejecutivo Federal en 2010. Sin atender específicamente a la población joven y desempleada del país, la Reforma es la mejor alternativa con la que se cuenta para romper un marco laboral que les desfavorece a través de nuevas modalidades de contratación”.

Se trata de modalidades flexibles de contratación. Agrega el informe que “las modalidades de contratación planteadas permiten a jóvenes y a otros grupos vulnerables atender factores que los hacen menos atractivos sin generar compromisos fuertes al empleador: los contratos de prueba (1-6 meses) les permiten demostrar sus capacidades; los contratos de capacitación inicial (3-6 a meses) favorecen una rápida adaptación al entorno laboral (compensando su poca experiencia laboral) y los contratos por temporada y por hora atienden el comportamiento cíclico que la formación académica impone a los jóvenes”.

2.4 Descentralización territorial y funcional de la formación profesional

Desde hace muchos años en América Latina la formación profesional como política ha permeado hacia una cada vez mayor descentralización, tanto a nivel público (gobiernos regionales municipios, etc., que asumen responsabilidades en la materia) como a nivel privado (los casos más frecuentes de empresas que utilizan a la formación profesional como estrategia de competitividad así como las iniciativas de los propios sindicatos de prestar servicios de formación profesional más allá de las previsibles y tradicionales acciones sobre formación sindical), o la sinergia que desata la negociación colectiva entre los sectores laborales.

Sin embargo, a los efectos de esta contribución, referida al marco jurídico de la formación profesional y el aprendizaje, debe señalarse que la mayoría de las experiencias de corte “innovador” que se relatan en los informes no cuentan con un soporte jurídico definido, por lo cual no deberían reseñarse en esta parte. Se indican, no obstante, alguna de ellas, a modo de ejemplo.

Como parte de esas experiencias recientes, en los informes se singulariza el caso de la provincia de Buenos Aires, en la cual se da cuenta de las primeras cohortes de egresados/as que cursaron el 7° año en las escuelas técnicas y agrotécnicas y realizaron las llamadas “prácticas profesionalizantes”. Esta iniciativa implicó una reforma en el sistema bonaerense –en el marco del Plan Estratégico Educativo– y alcanzó a 250 escuelas técnicas y 112 agrarias, comprendiendo alrededor de 12.500 estudiantes que iniciaron esta experiencia en el año 2013 y obtuvieron el título de técnicos/as. Debe destacarse que, sin constituir una obligación, en ese año el 97% de los/as estudiantes optaron por cursar bajo esta modalidad en orientaciones tales como Informática, electromecánica, química, programación, multimedial y construcción. Mediante la suscripción de convenios específicos, las prácticas profesionalizantes se realizaron en cámaras empresariales, cooperativas de servicios, PYME y universidades nacionales. El informe señala que “la dinámica del 7° año implica que no solo se realizan prácticas de carácter

educativo, sino que también incluye materias curriculares, en las que se trabaja por proyecto, donde se expone la propuesta y experiencia (en una empresa, por ejemplo), y se cuenta con la orientación del profesor/a. Estas prácticas profesionalizantes pueden asumir diferentes formatos: pasantías; proyectos productivos articulados entre la escuela y otras instituciones o entidades; proyectos didácticos/productivos institucionales orientados a satisfacer demandas específicas; emprendimientos a cargo de los alumnos; organización y desarrollo de actividades y/o proyectos de apoyo en tareas técnico-profesionales demandadas por la comunidad; diseño de proyectos para responder a necesidades o problemáticas puntuales de la localidad o la región; alternancia de los alumnos entre la institución educativa y ámbitos del entorno socioproductivo local para el desarrollo de actividades productivas; propuestas formativas organizadas a través de sistemas duales; empresas simuladas”.

En el caso de Costa Rica se cita el programa de Emprendimientos y Promoción Laboral (EPL) desarrollado por la Municipalidad del cantón de Belén en la provincia de Heredia.

La iniciativa surgió como una respuesta a la demanda de empleo por personas de la referida comunidad. Organizada en el año 2000, se trató de la primera bolsa de empleo del país, a través de un acuerdo con el MTSS. En el año 2005 el programa pasó de prestar servicios de intermediación laboral y a brindar servicios a pequeñas y medianas empresas.

El informe subraya que el programa cuenta con tres ejes:

- a) intermediación para el trabajo dedicado a desempleados, subempleados y empleadores de la comunidad: “para promover la búsqueda de fuentes de empleo para las personas desempleadas y para las empresas que requieren candidatos con perfiles específicos. Para solicitar el servicio de intermediación la persona debe presentar certificados y títulos de estudio, constancias de empleos anteriores o cartas de recomendación, fotocopia de la cédula de identidad, fotografía y currículum impreso y en digital. Los expedientes deben ser reactivados por las personas interesadas cada tres meses”;
- b) coordinación de capacitaciones sociolaborales y de actualización según los requerimientos del mercado laboral: “la capacitación está dirigida a la comunidad y a colaboradores del cantón y enlaza servicios de instituciones públicas dedicadas a la formación para el mercado laboral. Se ofrecen capacitaciones en las áreas de: relaciones humanas, inglés, servicio al cliente, administración de pequeñas empresas, contabilidad básica, internet, computación, manipulación de alimentos, estética, repostería, comunidad nacional e internacional y manualidades. Los profesores son financiados por el INA y los cursos son gratuitos para las personas de la comunidad. Además de trabajar sobre empleo inclusivo para personas con discapacidad y estar directamente relacionados con el MTSS y su programa Empléate”; y
- c) apoyo y asesoría para emprendimientos, micro y pequeñas empresas ubicadas en el cantón de Belén.

El objetivo del programa es “contribuir al desarrollo local del cantón de Belén fomentando las oportunidades de trabajo, capacitación y apoyo a la creación y desarrollo de procesos productivos en la comunidad”

En cuanto a las iniciativas provenientes de organizaciones sindicales, el informe de Colombia cita el caso de la Central Unitaria de Trabajadores y sus “Espacios de práctica laboral”, que permite que estudiantes de Derecho realicen prácticas laborales para asesoramiento sindical en entidades de esa central. En el caso de las empresas, muchas se encuentran abiertas a la recepción de practicantes y, en el caso de Colombia, estas experiencias se integran en los “procesos de gestión del talento humano”. Dice el informe respectivo que “el éxito de la experiencia podría ser atribuido al entendimiento de la potencialidad para el mejoramiento de la productividad que genera la formación de practicantes, y la enorme posibilidad que se tiene de adaptar las competencias de los jóvenes para el desarrollo de cada uno de sus procesos. Y, por otra parte, la formación de competencias laborales y la posibilidad de vinculación laboral directa con la empresa donde se desarrolla la práctica, son el mayor incentivo del practicante. Es una relación “gana-gana” a la que se le debe apostar”.

En el informe de Brasil se cita el caso de Com. Dominio Digital (CDD) - Instituto Alianza. El Instituto Alianza es una organización no gubernamental sita en Salvador (Bahía) y se inició en Fortaleza en 2004 como proyecto piloto. Hasta 2013 se expandió a Ceará y a municipios de más de siete Estados brasileños. Casi sin financiamiento público, el proyecto ha demostrado gran capacidad para insertarse y articular acuerdos fundamentalmente con empresas del sector privado del país y del exterior, previéndose su articulación con el aprendizaje profesional.

Entre los socios financiadores se encuentra la Secretaría de Educación de Ceará y empresas privadas tales como Chevron, Nokia, Microsoft, Instituto Credit Suisse Hedging - Griffio, Alcatel - Lucent. Caterpillar y bancos y agencias de fomento y fundaciones internacionales; los socios estratégicos y locales son la Universidad Estadual de Ceará, fundaciones, organizaciones empresariales, religiosas y otras instituciones.

El objetivo del programa es la formación profesional e inserción laboral de jóvenes de 16 a 24 años de bajos ingresos en su trabajo, focalizando en el fortalecimiento de su identidad y en la construcción de planes de vida y carrera, proveyendo entre 300 a 500 horas de formación en itinerarios que enfatizan en competencias comportamentales y habilidades relacionadas con la informática. El informe de Brasil da cuenta que el proyecto logró consolidar la acción en red y compartir metodologías y formación de gestores y formadores, presentando dos productos validados y expandidos por Brasil: la Escuela Social de Varejo (venta al por menor) y el Núcleo de Trabajo, Investigaciones y Prácticas Sociales, que materializan su institucionalización en el ámbito de la política educacional del Estado de Ceará.

Por la primera de ellas, se prestaron servicios de formación profesional a jóvenes de 16 a 29 años en empresas de pequeño, mediano y gran porte (hipermercado), con 300 a 500 hs. de duración y prácticas laborales, de todo lo cual resultaron calificados los jóvenes y los formadores y gestores, así como se validó la metodología que ha sido replicada en Argentina, Chile y México. Respecto del segundo de los productos, corresponde indicar que se trata de la formación de educadores para contribuir a que los estudiantes puedan desarrollar un plan de vida y de carrera. El objetivo ha sido la reorganización

curricular de la enseñanza media de modo de garantizar al alumno conocimientos y competencias para la vida y para el trabajo con el fin de ser capaces de construir proyectos de vida y de carrera mediante la utilización de la informática como herramienta de producción académica y profesional.

Finalmente, debe mencionarse el caso del Portal del Futuro, desarrollado por el Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC) de Rio de Janeiro. Se trata de un programa enfocado para el desarrollo social y profesional de jóvenes estudiantes de enseñanza media, de entre 16 a 21 años, provenientes de familias de bajos ingresos, que recibieron formación en el área de turismo y eventos, un mercado promisorio en el Estado de Rio de Janeiro. La metodología se basa en competencias laborales construidas especialmente para el Portal según las directrices de la propuesta de educación profesional del SENAC-Rio de inclusión social y desarrollo integral, personal, social y profesional.

De acuerdo al informe, el Portal se sostiene en tres pilares fundamentales que pretenden abrir múltiples posibilidades para el joven beneficiario: ser persona (gestor de su propia vida), ser ciudadano en plenitud, y ser profesional (trabajador competente). De una duración cercana a las 580 horas, tiene la particularidad que la formación es suministrada por dos docentes por módulo: un instructor y un coordinador. Comprende la certificación en actividades como "Organizador de Eventos", "Recepcionista en Alojamientos", "Auxiliar Administrativo" y "Auxiliar de Operaciones en Logística".

3

Marco jurídico del contrato de aprendizaje

3. Marco jurídico del contrato de aprendizaje

Entre las modalidades del contrato de aprendizaje, corresponde recordar que Héctor-Hugo Barbagelata había efectuado una aportación fundamental a los estudios sobre formación y trabajo, delineando los rasgos actuales de su reglamentación legal⁵. En concreto, encontraba el profesor uruguayo ciertas características comunes en su estudio de la legislación comparada:

- a) en muchos ordenamientos jurídicos se ha completado el proceso por el cual el de aprendizaje ha pasado a ser reconocido como una variedad del contrato de trabajo;
- b) como corolario de la aceptación de esa condición, el aprendiz queda bajo el amparo de la normativa en materia de seguridad social;
- c) en algunos Estados, no obstante, siendo el aprendiz un trabajador, la legislación admite algunas restricciones a sus derechos, fundamentalmente en materia de contingencias sociales;
- d) las legislaciones prevén una “muy intensa preocupación por los aspectos relativos a la formación”, como por ejemplo la existencia de dispositivos para refrendar la calificación profesional obtenida por la vía del aprendizaje;
- e) la relación de aprendizaje está sujeta, en muchos países, a una doble consideración legislativa: en el ámbito laboral y en el de la formación y sus instituciones;
- f) las fuentes jurídicas del contrato incluyen no solamente instrumentos de carácter legal, sino también, decretos y aun acuerdos en las Instituciones de Formación Profesional, que concurren en su conjunto para reglamentar el aprendizaje; en el caso de la Unión Europea, el autor menciona la importancia que tiene la contratación colectiva;
- g) en algunos Estados (el autor refiere, por ejemplo, a Colombia) las disposiciones sobre el aprendizaje “son muy copiosas y hay un constante proceso de correcciones y adiciones en que se trata de contemplar todos los componentes de la figura y de regular los aspectos complementarios atinentes a la formación”;
- h) finalmente, consigna el autor que “dentro de las previsiones que suelen encontrarse en las normas sobre aprendizaje, se encuentra la imposición de la obligatoriedad para las empresas de formar un determinado número de aprendices”. Agrega que “esa fórmula, que continúa imperando en algunos

5 Barbagelata, Héctor-Hugo. Formación y legislación del trabajo. Cinterfor/OIT, 2ª edición revista y actualizada, 2003, pp. 68 a 77.

países, especialmente en América Latina por influencia del modelo brasileño, es recogida, con diferentes porcentajes, en textos adoptados en los últimos años”.

La OIT en el documento ya citado categoriza la evolución de la contratación laboral con contenidos formativos diciendo que “se constata una primera generación centrada en los contratos de aprendizaje. En una segunda generación, surgieron varias leyes de empleo juvenil fundamentalmente asociadas a programas de capacitación laboral. En una tercera generación se enmarcan las leyes que nacen independientes de cualquier programa y centradas en dar una respuesta al déficit de trabajo decente juvenil. Estas también intentan cubrir el vacío legal generado por el rediseño o cierre de los programas que motivaron las normas anteriores”⁶.

Comenzando el recorrido por las diversas experiencias nacionales, debe decirse que en Argentina la regulación del contrato de aprendizaje y las pasantías educativas están previstas en la Ley N° 26.058 que prescribe que “cuando las prácticas educativas se realicen en la propia empresa, se garantizará la seguridad de los alumnos y la auditoría, dirección y control a cargo de los docentes, por tratarse de procesos de aprendizaje y no de producción a favor de los intereses económicos que pudieran caber a las empresas. En ningún caso los alumnos sustituirán, competirán o tomarán el lugar de los trabajadores de la empresa”.

Con esta definición se intenta dar luz a la diferenciación entre aprendiz, pasante y trabajador, ya que se no estamos ante la finalidad tipificante del contrato de trabajo, como es la puesta de la fuerza de trabajo a la orden del empleador para contemplar su interés económico, sino que la relación presenta otras características que evaden la tradicional contraprestación “trabajo por salario”.

Dice el informe argentino que “en el marco de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 ya se anunciaba que las autoridades jurisdiccionales tienen la función de propiciar la vinculación de las escuelas secundarias de todas las modalidades y orientaciones con el mundo de la producción y el trabajo para realizar “prácticas educativas en las escuelas, empresas, organismos estatales, organizaciones culturales y organizaciones de la sociedad civil, que permitan a los/as alumnos/as –mayores de dieciséis (16) años de edad– el manejo de tecnologías o brinden una experiencia adecuada a su formación y orientación vocacional” (art. 33)”.

En ese cuadro, corresponde diferenciar entre contrato de aprendizaje y contrato de pasantía.

El contrato de aprendizaje se encuentra previsto en el art. 1° de la Ley N° 25.013, siendo modificado por la Ley N° 26.390 que modifica distintas disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT). El vínculo tiene una “finalidad formativa teórico-práctica” que será descrita con precisión en un programa que resulte adecuado al plazo de duración del contrato, que se celebrará por escrito entre un empleador y un joven sin empleo de 16 a 28 años.

Dicho esto, es su corolario establecer que el contrato debe registrarse en el libro especial del art. 52° LCT y ante la seguridad social en la misma forma y oportunidad que los contratos de trabajo por tiempo indeterminado.

⁶ Ob. cit., pág. 113.

El Régimen de Aprendizaje para el menor, según lo prescripto en el art. 22° de la Ley N° 26.390, que modifica el art. 1° de la Ley N° 25.013, es el siguiente:

- tener como finalidad la formación teórico-práctica;
- la duración será de 3 meses a 1 año;
- la jornada no será de más de 6 horas diarias, y la distribución desigual de las horas no podrá superar las 7 hs. diarias (según lo determinan art. 190° LCT y 1° Ley N° 25.013, modificados por el arts. 9° y 22° de la Ley N° 26.390). La jornada máxima para el contrato de aprendizaje será de 40 horas semanales;
- se extenderá una constancia al finalizar contrato. El/la empleador entregará un certificado al aprendiz suscrito por el responsable legal de la empresa acreditando experiencia y especialidad adquirida;
- está prohibido contratar como aprendiz aquellos/as que hayan tenido una relación laboral previa con el mismo empleador;
- cumplido el plazo máximo no podrá celebrarse nuevo contrato de aprendizaje respecto del mismo aprendiz;
- las empresas de Servicios Eventuales no podrán celebrar contratos de aprendizaje;
- deberá existir una proporción numérica consistente en que el contrato de aprendizaje no podrá superar el 10% de los contratos por tiempo indeterminado;
- si la empresa contara con menos de 10 trabajadores/as, o se tratara de un empresario sin dependientes, se admitirá un solo aprendiz;
- en cuanto a la extinción del contrato, si es por voluntad unilateral del empleador, se deberá cumplir con un preaviso de 30 días antes, o en su defecto abonar una indemnización sustitutiva. En caso de cumplimiento de plazo pactado, el empleador no es deudor de indemnización alguna, pero debe no obstante preavisar.

La relación de trabajo es especial, pero no deja de ser un contrato de trabajo sujeto a las condiciones generales por fuera de estas especificaciones. Con ello se procura evitar toda desnaturalización y su utilización fraudulenta.

En cuanto al Régimen de pasantías educativas en el marco del sistema educativo nacional está previsto para personas mayores de 18 años como estudiantes de la Educación Superior (Capítulo V, Ley 26.206) y de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (Capítulo IX, Ley 26.206) y de la Formación Profesional (Capítulo III, Ley 26.058).

En todos los casos, se exige la suscripción de un convenio entre la entidad educativa y la empresa interesada. De acuerdo al régimen vigente la duración y la carga horaria de las pasantías educativas se definen en el convenio en función de las características y complejidad de las actividades a desarrollar. El

plazo legal oscilará entre dos y doce meses, con una carga horaria semanal de hasta veinte horas. Una vez cumplido el plazo máximo establecido, la vacante de pasantía educativa puede renovarse a favor del mismo pasante por hasta seis meses adicionales, debiéndose firmar un nuevo acuerdo individual entre todas las partes. En cuanto a la carga horaria, tendrá un máximo de 20 horas semanales y de 6:30 por día, requiriéndose autorización al MTEySS para trabajar los fines de semana o en horario nocturno. El/la pasante gozará de días de licencia por examen, por enfermedad y accidentes y otros beneficios regulares y licencias que se acuerden al personal de la empresa, además de asegurar cobertura de salud y seguro por accidentes de trabajo. En relación a las obligaciones de la empresa, deberá contar con un tutor cada diez pasantes para realizar el seguimiento, los informes periódicos y la elaboración del plan de trabajo junto al docente/guía designado por la institución educativa.

El Régimen general de Pasantías educativas para el nivel de Educación Secundaria está regulado por Decreto N° 1.374, de 2011. La norma fija un régimen aplicable al ámbito del nivel secundario de todo el Sistema Educativo y define a las pasantías como “parte indivisible de la propuesta curricular” durante un tiempo determinado, que tienen como objeto la realización de “prácticas relacionadas con su educación y formación, de acuerdo a la especialización que reciben” los/as estudiantes.

El Plan de Pasantía determinará “la especificación de los conocimientos, habilidades y destrezas que deberá alcanzar cada estudiante al término de su pasantía, y el instrumento de evaluación, las condiciones de ingreso y el régimen de asistencia y normas de comportamiento deberán corresponderse con los respectivos planes de estudios y especializaciones u orientaciones”. A efectos de la materialización de la pasantía, deberá suscribirse “un acuerdo-marco de cooperación entre la autoridad educativa nacional o jurisdiccional con un ente colectivo u organización donde se desarrollará la pasantía (organismo de gobierno, cámara, federación o confederación empresaria) y por el cual se posibilita la realización de una gran cantidad de pasantías en diversas localidades. Además lo describe como el instrumento de uso posible para la promoción de la realización de pasantías, debiendo los entes colectivos facilitar el contacto y colaboración entre sus asociados o sus dependencias y las unidades educativas”.

Este instrumento se perfeccionará, dice la norma, mediante convenios o protocolos específicos para ejecutar las acciones que se deriven de los acuerdos marco; posteriormente, se firmará un “Acta Acuerdo de Pasantías”, estableciendo los derechos y obligaciones de las partes para finalmente suscribir el “Acta Acuerdo Individual de Pasantía”, que constituye un convenio entre un/a estudiante regular, su padre o tutor, en el caso de tener menos de dieciocho (18) años, la autoridad de la “unidad educativa” y el representante de la “organización oferente” de la pasantía, estableciendo el plan de la pasantía y las condiciones de su realización. La duración de la pasantía tendrá un máximo de 6 meses y 20 hs. semanales con un mínimo de 100 horas, las que deberán ser realizadas durante los últimos dos años de formación secundaria. La edad mínima del/a estudiante será de 16 años y todos los menores de 18 años deberán contar con la autorización escrita de sus padres o representantes legales. Dice el informe que “de acuerdo a un estudio reciente en escuelas medias, es posible reconstruir cinco momentos que implican la puesta en práctica de las pasantías: la incorporación del Régimen de Pasantías al proyecto institucional; la identificación de “espacios” en los que llevarán a cabo las pasantías; los modos de selección de sujeto pasante-estudiante; la instancia de la implementación de las pasantías; y el momento de la evaluación de la pasantía. Es importante destacar la claridad remarcada en el decreto donde explicita que la situación de pasantía “no crea ningún otro vínculo, para el pasante, más que el

existente entre él y la unidad educativa correspondiente, no generándose relación laboral alguna con la institución, pública o privada, o empresa” donde efectúe la experiencia formativa. En todos los casos se prioriza su valor formativo y no tendrán remuneración. Esta medida alcanza a escuelas públicas y privadas, de orientación técnica industrial, agropecuaria, artística, informática y comercial”.

En Brasil el aprendizaje es una modalidad de educación profesional y a la vez un contrato de trabajo formal. Ese carácter “híbrido” –según lo rotula el informe nacional– tiene su origen en la definición legal de aprendiz de 1918, reiterado en los años cuarenta con la creación de los Servicios Nacionales de Aprendizaje y en su institucionalización a través de la Consolidación de Leyes del Trabajo. En efecto, el Decreto-Ley N° 5.452, del 1° de mayo de 1943, reglamentó la figura a través del art. 428, estableciendo la obligatoriedad de las “cuotas” de aprendices por empresa, una característica que habrán de heredar otras regulaciones del aprendizaje en América Latina (notoriamente el caso colombiano bajo la tutoría del SENA). En los años ochenta y noventa, en medio de un nuevo contexto político y económico, se redefine el aprendizaje como una modalidad de educación no formal por el art. 3° del Decreto N° 2.208 de 1997, sin perjuicio de mantener su naturaleza de relación de trabajo subordinada.

Sin embargo, los cambios acaecidos impactan en la realidad sobre la cual se aplican las normas sobre aprendizaje: con la universalización de la educación básica crece el interés de la población joven en obtener niveles de certificación de técnico o tecnólogo, con mayor reconocimiento en la sociedad y en el mercado de trabajo; por otro lado, la reestructuración productiva y del empleo, con la consiguiente reducción de puestos de trabajo en las empresas, hizo más dificultoso el cumplimiento de las cuotas de aprendices. El resultado previsible de tales cambios iba a ser la revisión del estatuto del aprendizaje, proceso que inició el Ministerio de Trabajo y Empleo en consulta con empresarios, trabajadores, actores de la formación, investigadores y parlamentarios. El resultado del proceso fue la adopción en el año 2000 de la Ley N° 10.097, conocida como “nueva ley de aprendizaje” que modificó ciertos dispositivos de la Consolidación de Leyes del Trabajo relativos a nuestro tema. La norma fue reglamentada recién en el año 2005 por Decreto N° 5.598, de fecha 1 de diciembre, mediante el cual se establecieron nuevas reglas para la contratación de aprendices en coherencia con una nueva concepción del trabajo y de la formación para jóvenes.

El siguiente cuadro, tomado del informe brasileño, sintetiza la índole de los cambios ocurridos en el aprendizaje en Brasil:

Aprendizaje profesional en Brasil

Dimensiones	Antiguo	Nuevo
Estatuto legal	Decreto-Ley 5.091, de 15/12/1942 y Ley 5.452 de 1/5/1943 (CLT)	Ley 10.097 de 19/12/2000 y Decreto 5.598, de 1/12/2005
Concepto de aprendiz	“Trabajador mayor de 14 y menor de 18 años, sujeto a formación metódica del oficio en que ejerza su actividad” (Ley 5.091/1942).	“Mayor de 14 años y menor de 24 que celebra contrato de aprendizaje, en los términos del art. 428 de la CLT” (Decreto 5.598/2005, art. 2º).
Edad del aprendiz	14-18 años (inicialmente era de 12 años)	14-17 años hasta 2005 y 14-24 años en adelante
Cuota de aprendices	5 a 15% sobre total de empleados en puestos calificados pasibles de aprendizaje metódico (definidos por la CLT), en empresas privadas.	5 a 15% sobre total de empleados en ocupaciones que exigen formación profesional (excluyendo cursos técnicos y superiores) en empresas privada con por lo menos 7 empleados.
Ocupaciones	Definidas por la CLT y después por la CBO, de acuerdo con límites de edad para su ejercicio.	Definidas por la CBO, respetados los límites legales para su ejercicio y restricciones de la “Lista TIP” (Decreto 6.481 de 12/6/2008).
Duración	Contrato hasta 36 meses.	Contrato hasta 24 meses.
Derechos Laborales	Previstos en la CLT y/o negociados por sindicatos de las respectivas categorías	Igual a la legislación anterior, con jornada limitada a 6 horas por día y un máximo de 8 hs. sin posibilidad de horas extra ni trabajo nocturno; el mínimo de la remuneración está de conformidad al mínimo por hora.
Entidades ejecutoras	Servicios Nacionales de Aprendizaje (Sistema S) y empresas que realizan convenios.	Cualquier entidad pública o privada con capacidad técnico-pedagógica para prestar formación.
Estudio	Cursos de Aprendizaje del Sistema S	Formación profesional ofrecida por entidades acreditadas
Financiamiento	Contribución compulsoria al Sistema S sobre la planilla salarial.	Igual contribución e incentivos fiscales y laborales a las empresas (reducción del FGTS de 8 a 2%; eliminación de la multa por dimisión debido a desempeño insuficiente).
Fiscalización	Inspección en el local de las empresas y acciones del Sistema S.	Inspección y notificación electrónica a partir de 2014 (RAIS/CAGED).

La implantación del nuevo modelo de aprendizaje profesional compromete la participación de un número mayor de actores, ya que hasta la reforma solo comprendía al Sistema S como ofertante de

cursos y a las empresas contratantes de aprendices. Este proceso fue generado a partir del año 2008 (por Portaria del Ministerio de Trabajo y Empleo N° 983 del 26 de noviembre) por el Fórum Nacional de Aprendizaje, conformado por actores gubernamentales y de la sociedad civil, planteándose diversos objetivos tales como mantener un diálogo entre instituciones formadoras, órganos de fiscalización y representación de empleadores y trabajadores; promover la contratación de aprendices y monitorear y evaluar el alcance de la formación y de la contratación. El Fórum aprobó el Plan Nacional da Aprendizaje Profesional (PNAP), con metas hasta 2015, entre las cuales se encuentra la contratación de 1,2 millones de aprendices.

Para garantizar la implantación de la nueva ley y las metas del PNAP, el MTE actúa en tres frentes mediante dos Secretarías: la de Políticas Públicas de Empleo (SPPE) y la de Inspección del Trabajo (SIT).

Así para la ejecución del aprendizaje, el MTE exige un registro de las entidades de capacitación, salvo naturalmente el caso del Sistema S y la red federal. Ofrece un sello de calidad creado por la Resolución N° 656 para aquellas entidades que se destacaran en la ejecución de los cursos y, a partir de 2012, constituyó un Registro Nacional de Aprendizaje Profesional por Resolución N° 723, que matricula a entidades calificadas en formar aprendices.

Además de la formación técnica específica, el MTE establece contenidos generales, de ciudadanía, salud y seguridad laboral, derechos laborales y previdenciarios, prevención de uso de drogas lícitas o ilícitas, seguridad pública y consumo (Resoluciones nros. 615 de 2007 y 1.003 de 2008). Patrocina asimismo la construcción de “arcos ocupacionales” de aprendizaje y capacitación de entidades para su aplicación metodológica.

Finalmente, la SIT fiscaliza el cumplimiento de la legislación laboral en el país por medio de equipos de inspectores, localizados en las capitales y principales municipios de las 27 unidades federativas del país.

A partir de la mayor fiscalización existente, las empresas han vuelto a demandar los Servicios Nacionales de Aprendizaje para los cuales ya contribuyen; de esta manera, pese a la apertura del mercado para la ejecución de programas, persiste la participación decisiva del Sistema S para el cual las empresas contribuyen de manera compulsoria. La principal entidad es el SENAI, tradicional ofertante de la aprendices, con el 52% del total en 2012, seguido del SENAC, con el 18%. El 24% restante se distribuye entre los nuevos actores, que incluye conocidas redes confesionales como la salesiana, fundaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales. La presencia del Sistema S es coherente con la concentración de los contratos en los sectores industriales y comerciales, en su mayoría contribuyentes del SENAI y del SENAC.

Ademas de la inserción formal, el aprendizaje abre espacios para innovaciones metodológicas y operacionales, como el “aprendiz legal” y la “Escuela de Vida y Trabajo”.

El aprendiz legal resulta de una asociación entre agentes públicos y privados, creado por iniciativa de la Fundación Roberto Marinho, cuya operación vincula a Petrobrás, el CIEE (Centro de Integración Empresa-Escuela) y la organización social GERAR (organización social de interés público). En esta asociación fueron desarrollados materiales educativos y se capacitaron unas 100 organizaciones para

cursos en diversos sectores del comercio, los servicios y la industria. El programa opera en todas las unidades federativas del país, con cerca de 81.000 aprendices formados hasta el 20 de febrero de 2015.

La Escuela de Vida y Trabajo es un tipo de “franquicia marca SENAI”, concretada mediante convenios de la Regional de São Paulo con entidades locales, procurando capacitarlas para desarrollar el aprendizaje en las empresas. La preparación incluye materiales didácticos y formación de formadores, además de asistencia técnica y financiera para la ejecución de los programas. Los convenios fueron iniciados en 2003, estimulados por la nueva ley de aprendizaje: en 2013 había 82 escuelas, con 1.800 aprendices matriculados.

Finalmente, corresponde indicar que el MTE toma algunas acciones para ampliar la nómina de aprendices contratados, entre las cuales puede indicarse:

- la intensificación de la fiscalización de las empresas obligadas a cumplir con la cuota de aprendices, fundamentalmente por medios electrónicos, con base en los registros preexistentes; estas fuentes permiten identificar, por empresa, las ocupaciones elegibles para el cálculo de la cuota de aprendizaje y eventuales déficits en la contratación de aprendices;
- la exploración y movilización de nuevos segmentos que pueden tomar aprendices y que todavía no se encuentran obligados: la administración pública directa (Ministerios y Secretarías) e indirecta (Estadual, autarquías), deportes (clubes) y micro y pequeñas empresas. En la administración pública podrían sustituirse los contratos de estagio por los de aprendizaje, más protegidos; en el segmento de las micro y pequeñas empresas (1 a 40 empleados) sería definida una cuota fija (entre 1 y 3 aprendices);
- la articulación con otras políticas y programas de gobierno (federal, estadual, municipal).

En Colombia el contrato de aprendizaje tiene también una importante tradición, y tampoco ha permanecido incólume a las transformaciones contextuales ocurridas en los últimos años; antes bien, ha sufrido cambios seguramente más profundos que su similar brasileño. Su reglamentación actual es sostenida por los arts. 30° y subsiguientes de la Ley N° 789 de 2002 y el Decreto N° 933 de 2003, normativa a partir de la cual se establece un sistema mediante el que las empresas cumplen con la cuota de aprendices o pagan una cuota monetaria en subsidio.

El vínculo es concebido como un “contrato especial” del Derecho del Trabajo pero sin connotación laboral, permitiendo que un joven desarrolle una formación teórico-práctica en una entidad autorizada, “a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación y esto le implique desempeñarse dentro del manejo administrativo, operativo comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades de la empresa patrocinadora de su aprendizaje, por cualquier tiempo determinado no superior a 2 años, y por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario”.

El citado art. 30° de la Ley 789 enumera los elementos particulares del contrato:

- a) la finalidad es facilitar la formación en las ocupaciones referidas en la norma;
- b) la subordinación está vinculada exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje;
- c) la formación se recibe a título estrictamente personal;
- d) el apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.

Dice el informe colombiano que “el elemento diferenciador de este tipo de vínculo jurídico, es el proceso formativo en el que se encuentra inmerso. Por lo mismo, en el contrato de aprendizaje concurren dos partes principales: la empresa patrocinadora y el aprendiz, cada una con derechos y obligaciones. También tiene dos fases o etapas: la lectiva y la práctica; la empresa y la entidad de formación pueden acordar la duración de la etapa práctica y su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa”.

Agrega que “la empresa y la entidad de formación podrán determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa. Para los técnicos o tecnólogos será de un (1) año” según prescribe el art. 39° de la Ley N° 789.

El llamado “apoyo de sostenimiento” así como la cobertura de seguridad social del aprendiz en estas etapas es variable:

- a) en la etapa lectiva corresponde como “apoyo” el 50% de un salario mínimo mensual vigente y en cuanto a seguridad social, en esta etapa se le protege con afiliación y cotización al régimen contributivo en salud. El trámite de afiliación y cotización debe realizarlo la empresa patrocinadora;
- b) en la etapa práctica, el “apoyo” es del 75% de un salario mínimo mensual legal vigente, y en caso que la tasa de desempleo nacional sea menor del 10%, el apoyo aumenta al 100% de un salario mínimo legal vigente. En cuanto a la seguridad social, debe estar afiliado y cotizando a salud y riesgos laborales. La Administradora de Riesgos Laborales (ARL) es la misma a la que la empresa está afiliada. La Empresa Promotora de Salud (EPS) es la que elija el aprendiz.

Sobre las formas de contratación la norma que viene citándose consagra diversas modalidades del contrato de aprendizaje según el siguiente detalle:

- a) Prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos cuyos programas curriculares estén encaminados a afianzar conocimientos teóricos, en aquellos casos que las empresas lo establezcan directamente o a través de instituciones de educación aprobadas por el Estado, de conformidad con las leyes nros. 30 de 1992 y 115 de 1994. Se trata de una formación práctica que otorga experiencia laboral.
- b) prácticas realizadas en empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado;

- c) prácticas realizadas por aprendices matriculados en los cursos dictados por Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, de acuerdo con el artículo 5° del Decreto N° 2.838 de 1960;
- d) aprendiz de capacitación de nivel semicalificado, entendiéndose por tal “la capacitación teórica y práctica que se oriente a formar para desempeños en los cuales predominan procedimientos claramente definidos a partir de instrucciones específicas (por ejemplo, auxiliares de mecánica, auxiliares de cocina, auxiliares de electricista, plomería, etc.). Para acceder a este nivel de capacitación, las exigencias de educación formal y experiencia son mínimas. Este nivel de capacitación es específicamente relevante para jóvenes de los estratos más pobres de la población que carecen o tienen bajos niveles de educación formal y experiencia”.

En cuanto al sujeto pasivo de la relación de aprendizaje, el art. 32° de la Ley N° 789 dispone las características que habrán de reunir para resultar obligadas las empresas:

A. “Empresas privadas

- Desarrolladas por personas naturales o jurídicas.
- Que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción.
- Que ocupen un número de trabajadores no inferior a 15.
- Vinculan aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan.

B. Empresas industriales y comerciales del Estado y las de Economía mixta del orden nacional, departamental, distrital y municipal. Las demás entidades públicas no estarán sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determine el Gobierno Nacional”.

La norma dispone asimismo que en ningún caso los apoyos de sostenimiento mensual de los aprendices de la Ley N° 789 podrán ser regulados a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva. Se trata de una restricción injustificada a la libertad sindical muy a tono con la “no laboralidad” del vínculo originado en el aprendizaje.

En Costa Rica el aprendizaje está regulado por la Ley N° 4.903, del 16 de noviembre de 1971, y sus modificativas, que ratifica al INA como institución rectora en la materia.

De acuerdo al art. 1° de la mencionada ley, el Sistema Nacional de Aprendizaje tiene como meta “la formación profesional metódica y completa de adolescentes durante períodos previamente fijados tanto en centros de formación como en empresas, para hacerlos aptos a ejercer ocupaciones calificadas y clasificadas para cuyo desempeño han sido y podrían ser contratados”. La autoridad competente, según ya se indicó, es el INA, “quien dentro de este campo actuará siempre en estrecha colaboración con las empresas”.

En cuanto a las definiciones, corresponde atender a lo dispuesto en el art. 3°, que prescribe que “se debe entender por “aprendizaje” el modo de formación destinado a perseguir la meta especificada en

el artículo 1º y el período necesario para alcanzar esta formación. “Aprendiz” es el adolescente sometido a formación sistemática de duración relativamente larga, vinculado a una empresa en las etapas productivas mediante un contrato de aprendizaje, todo con el objeto de hacerlo apto para el ejercicio de una ocupación calificada y clasificada. “Ocupación calificada” es aquella que abarca un porcentaje elevado de operaciones complejas en las que debe intervenir la iniciativa del trabajador, su habilidad manual, conocimientos técnicos especializados y su capacidad de emitir juicios, así como cualidades de orden moral y que requiere de una formación metódica y completa directamente vinculada con el medio real de trabajo. “Contrato de aprendizaje” es aquel convenio escrito por el cual un empresario emplea a un aprendiz, por medio del INA, en las etapas productivas de su formación, mediante el pago de un salario, comprometiéndose a brindarle en su empresa todas las facilidades necesarias; en el cual el aprendiz se obliga a realizar las labores que le sean encomendadas con motivo de su aprendizaje”.

En cuanto a la duración, el aprendizaje “se determinará de acuerdo con las características de la ocupación objeto de la formación. Como norma general, el aprendizaje no podrá tener una duración menor de un año ni mayor de cuatro; pero estos plazos podrán ser reducidos tomando en cuenta toda formación o experiencia anteriores que el aprendiz haya adquirido y sus progresos en el transcurso del aprendizaje”.

Su organización estará acotada a las siguientes formas según el art. 7º:

- a) Formación alterna. Cuando se combinen períodos de formación en centros o etapas lectivas con períodos de aplicación práctica o de etapas productivas en las empresas. Los conocimientos propios de cada etapa, así como los términos y condiciones de la alternabilidad, serán determinados por el INA; y
- b) Formación práctica en las empresas. Cuando el INA lo decida, el aprendizaje se realizará directamente en las empresas. Asimismo y cuando el INA lo estime conveniente, los trabajadores principiantes deberán concurrir a los centros del INA o a aquellos que éste autorice o indique, para obtener su formación tecnológica y cultural complementaria. El INA determinará cuándo los aprendices, previamente a su incorporación a las empresas, deban recibir en centros una formación básica en las ocupaciones de que se trate”.

En cuanto al contenido, el art. 8º dispone que “el contenido del aprendizaje incluidas las operaciones prácticas, la enseñanza teórica y la instrucción conexas que haya de darse, así como el tiempo que habrá de dedicarse a cada etapa de formación, serán fijados por el INA”. Los beneficiarios serán “las personas matriculadas en los cursos directamente impartidos o específicamente aprobados por el INA, siempre y cuando en este último caso se cumplan los requisitos y condiciones establecidos por el Instituto y la Comisión Mixta” (art. 9º).

El contrato de aprendizaje deberá otorgarse por escrito y el aprendiz “se obliga a prestar servicios al empleador y éste a proporcionarle a aquél los medios que faciliten su formación profesional metódica y completa de la ocupación para cuyo desempeño ha sido contratado, mediante el pago del salario estipulado. A este tipo de contrataciones le serán aplicables supletoriamente, el Código de Trabajo y sus leyes conexas. El Contrato de aprendizaje deberá otorgarse por escrito en cuatro tantos, uno para cada contratante, otro para el INA y el cuarto para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,

debiendo contener por lo menos los siguientes aspectos: ocupación materia de aprendizaje y duración del contrato; jornada y horario de trabajo; salario del aprendiz, lugar y condiciones en que el aprendiz realizará su formación práctica, manifestación, de ambas partes, en el sentido de que conocen los derechos y deberes que esta ley y sus reglamentos les otorgan” (art. 13°).

La remuneración que percibe el aprendiz constituye “un salario en la siguiente forma: durante la primera, segunda y tercera etapa, el equivalente al 50%, al 75% y al 100%, respectivamente, del salario mínimo que corresponda a la ocupación o especialidad igual al monto de los salarios pagados a los aprendices, en la primera etapa productiva y una suma equivalente a la tercera parte de los salarios pagados en la segunda etapa, para el fondo de becas de los aprendices.

Se autoriza al INA para que, cuando el caso lo amerite, se le otorgue un subsidio al aprendiz en la primera y segunda etapa, el cual podrá ser tomado del fondo de becas a que se refiere este artículo”.

A diferencia del caso colombiano y semejanza con Brasil y Uruguay, en Costa Rica “el Contrato de aprendizaje se considerará, para todos sus efectos legales y en lo que no contravenga la formación profesional, como contrato de trabajo a plazo fijo. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el aprendiz se incorpore, dentro de los tres meses siguientes de haber finalizado su aprendizaje, como trabajador permanente en la empresa donde ha servido en las etapas productivas, el tiempo laborado se acumulará en la antigüedad de su contrato individual a tiempo indefinido”.

El aprendiz estará sometido a una evaluación según dispone el art. 20°: “al finalizar un ciclo completo de aprendizaje, el aprendiz deberá someterse a una evaluación reglamentada por el INA, procurando dicha Institución que participen representantes de los empleadores y de los trabajadores o sus sindicatos si los hubiere. Luego de aprobadas tales evaluaciones, el INA expedirá un Certificado de Aptitud Profesional (CAP) para la respectiva ocupación”.

Resta por decir que las empresas que establezcan centros de aprendizaje regulados y supervisados por el INA serán exonerados de determinadas contribuciones.

Por último es importante destacar que esta ley no contradice los programas de Educación Técnica del Ministerio de Educación Pública, tal como se indica en el artículo 27°, esta norma “respeta y aprueba para todos los efectos, los programas de Formación Profesional, tanto de práctica industrial como de coordinación con la industria, creados por el Ministerio de Educación Pública, quien a su vez dictará los reglamentos pertinentes a esos casos de programas educativos en los cuales participen las empresas”.

En Perú se reguló el aprendizaje en la industria manufacturera y a través del SENATI por Ley N° 13.771 y Decreto-Ley N° 14.553, de fecha 11 de julio de 1963. Posteriormente, dicha norma fue derogada por el Decreto-Ley N° 20151, de fecha 25 de setiembre de 1973, que regula actualmente el aprendizaje cuyo reglamento se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 012-74-IT/DS.

Según lo prescrito en este complejo cuerpo normativo, el contrato de aprendizaje genera derechos y obligaciones de las partes durante la formación profesional práctica del aprendiz en el SENATI para una ocupación o carrera específica, constituyendo “una de las formas de vinculación legal entre una empresa aportante al SENATI (patrocinadora) y un estudiante del SENATI (aprendiz), a través del cual

la empresa se compromete a facilitar el uso de sus instalaciones productivas para el aprendizaje práctico del estudiante del SENATI, en base a la ejecución de tareas productivas de la empresa, bajo la programación, el seguimiento y el control del SENATI; se obliga también a otorgar al aprendiz el pago de una asignación económica mensual no menor al 50% de una Remuneración Mínima, lo que se registra en la planilla de la empresa”.

Como hemos visto en el caso colombiano, el contrato de aprendizaje en Perú no genera una relación laboral entre el aprendiz y la empresa patrocinadora, por no existir una relación de subordinación o dependencia por parte del aprendiz, ni encontrarse sujeto a un horario de trabajo.

Mediante la Ley N° 28.518, cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 007-2005-TR, se establece otra forma de vinculación entre los aprendices y las empresas, al regular los Convenios de Aprendizaje, con predominio en la empresa y con predominio en el centro de formación profesional: las llamadas Prácticas Preprofesionales.

De acuerdo a esta normativa, el convenio de aprendizaje es el resultado de un acuerdo de voluntades, responsabilidades y obligaciones entre la empresa, el Centro de Formación Profesional y el aprendiz, en virtud del cual emergen compromisos para las partes, consistente en que la empresa debe brindar facilidades al aprendiz para que realice su aprendizaje práctico mediante la ejecución de tareas productivas correspondientes a un Plan Específico de Aprendizaje previamente definido por el Centro de Formación Profesional, así como a permitirle asistir a las actividades formativas complementarias programadas por esta institución. Obliga además al pago de una Subvención Económica Mensual no inferior a una Remuneración Mínima.

Otra modalidad de creciente importancia en Perú es el aprendizaje dual, definido en el informe nacional como “una modalidad de formación profesional sistemática que se caracteriza por promover el desarrollo de las capacidades específicas o competencias, mediante el aprendizaje integral y globalizado de los conocimientos, las habilidades, las actitudes y los valores pertinentes para el desempeño de determinadas ocupaciones profesionales, en un período definido, alternando actividades en un centro de formación profesional del SENATI con actividades de formación práctica en talleres, laboratorios e instalaciones productivas de empresas colaboradoras, aportantes o no aportantes al SENATI”.

Un Uruguay, las modalidades fundamentales de contratación de jóvenes que combinen mecanismos de formación variables y trabajo son las previstas en la Ley de Empleo Decente Juvenil N° 19.133 ya comentada.

Como modalidad cercana, pero que presenta perfiles distintos, encontramos la Ley de Pasantías Laborales N° 17.230, que ha tenido históricamente menor aplicación que las normas sobre aprendizaje y empleo juvenil, las que no obstante han sido derogadas por la N° 19.133 que acaba de referirse.

La ley de pasantías comienza declarando el derecho de los alumnos mayores de quince años que concurren a establecimientos educacionales del país, a desarrollar una actividad productiva en concordancia con los objetivos educativos del desarrollo nacional. Seguidamente, establece un sistema de pasantías laborales para la formación de los alumnos del Sistema de Educación Técnico-

Profesional de la ANEP. Las empresas interesadas en contratar pasantes son seleccionadas teniendo en consideración la tecnificación que hayan incorporado, de modo de asegurar al joven un efectivo aprovechamiento teórico-práctico en su área específica de estudio.

A diferencia de las modalidades contractuales de la Ley N° 19.133, las pasantías no revisten la característica de ser una contratación laboral. Las condiciones de trabajo están previstas en la propia norma según las siguientes notas:

- a) Remuneración: equivale a dos tercios del salario vigente para las actividades idénticas a aquellas en las que se desempeñe el joven. Los pagos a los pasantes no constituirán materia gravada para los tributos de la seguridad social ni para el Impuesto a las Retribuciones Personales. Dichos pagos serán gastos deducibles para la determinación del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio y del Impuesto a las Rentas Agropecuarias, en las condiciones y dentro de los límites que establezca el Poder Ejecutivo.
- b) Duración: cada pasantía laboral se cumplirá durante un período mínimo de tres meses, prorrogables por otros dos trimestres, en cada año lectivo, en empresas particulares cuyo giro esté vinculado a la naturaleza de los estudios que esté cursando cada alumno, y que se encuentren al día en los pagos del sistema de seguridad social.
- c) Actividad: la actividad que desarrolle cada estudiante en la empresa respectiva será considerada de naturaleza técnico-pedagógica, y no será computada a los efectos jubilatorios, ni generará por sí misma derecho a permanencia o estabilidad alguna.
- d) Empresas participantes: el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) formalizará con las empresas referidas los convenios correspondientes, los que deberán contener cláusulas expresas sobre los objetivos a lograr, la limitación del horario de trabajo, que no podrá exceder el máximo legal, y la cobertura de los accidentes y enfermedades profesionales, así como también, la posibilidad de rescindir el contrato por parte de la empresa, cuando exista violación de la disciplina interna del establecimiento por parte del pasante.
- e) Intervención de la institución educativa en la contratación bajo la modalidad de pasantía: los pasantes y los docentes acompañantes deberán ser debidamente registrados como tales por la autoridad educacional, ante las oficinas de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, con expresión del lapso autorizado en cada caso.

En México, si bien la Ley General Educación no trata sobre aspectos específicos del aprendizaje en la educación técnica y tecnológica, en lo que se refiere a la modalidad de formación para el trabajo puntualiza, en el art. 45°, que “la formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados”.

El texto señala que la SEP, “conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas –intermedios o

terminales– de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos”. También determinará “los lineamientos generales aplicables en toda la República para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, así como de los procedimientos de evaluación correspondientes, sin perjuicio de las demás disposiciones que emitan las autoridades locales en atención a requerimientos particulares. Los certificados, constancias o diplomas serán otorgados por las instituciones públicas y los particulares que señalen los lineamientos citados”.

Existe un sistema de becas como mecanismo de vinculación de los subsistemas educativos con el mercado laboral en vista de la deserción de los jóvenes de sus estudios de Educación Media Superior. En esos casos, el gobierno federal ha procurado una variedad de opciones, alguna de las cuales están directamente relacionadas con el mundo laboral.

Así por ejemplo, las becas de formación educativa en y para el trabajo presentan dos modalidades: (1) Becas salario, modalidad prácticas profesionales y (2) Becas salario, modalidad educación dual.

Explica el informe que “la primera es para que los jóvenes cuenten con un apoyo que les permita realizar prácticas profesionales en el sector público, privado o en alguna organización de la sociedad civil. Las becas consisten en un apoyo monetario de 1.500 pesos mensuales, hasta por cuatro meses; el pago es bimestral. Uno de los requisitos es estar realizando una práctica profesional con una duración no menor a 20 horas semanales en alguna institución del sector público, privado o una organización de la sociedad civil, durante el tiempo establecido por la normatividad de cada IPEMS participante”.

La segunda modalidad son las becas-salario: modalidad formación dual. En éstas se convoca a los alumnos del bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS) que cuenten con programas de formación dual impulsados por la SEP a solicitar una beca de este Programa.

El monto y duración consiste en un apoyo monetario de 2.000 pesos mensuales, según la duración del programa de formación dual en el que esté inscrito el estudiante. En este modelo se presenta como uno de los requisitos contar con un convenio de aprendizaje, en el cual se establecen las bases de colaboración entre el plantel, la empresa, el alumno y el padre/madre o tutor (sólo en caso de que el alumno sea menor de edad), con lo que se involucra al sector productivo de manera directa.

Con las Becas CapacitaT el Gobierno realiza una invitación a los y las jóvenes a que se inscriban a uno de los cursos de capacitación para el trabajo con apoyo de una beca. Se puede solicitar si actualmente se cursa un paquete polifuncional en cualquier plantel de Centro de Formación para el Trabajo (CECATI). En este caso, los requisitos son:

- 1) tener entre 15 y 29 años;
- 2) contar con certificado de secundaria concluida;
- 3) estar inscrito en un Centro de Capacitación para el Trabajo (CECATI) participante en el programa;

- 4) estar inscrito en un curso que forme parte de un paquete polifuncional participante;
- 5) tener CURP y correo electrónico vigente;
- 6) llenar debidamente el formulario de solicitud de beca a través de la Encuesta Socioeconómica de Estudiantes de Educación Media Superior (ENCSEEMS), disponible de forma permanente en el portal www.becasmediasuperior.sep.gob.mx;
- 7) no haber concluido estudios de Educación Media Superior (EMS), ni contar con el certificado correspondiente;
- 8) haber abandonado sus estudios de EMS por un período mayor a 6 meses.

Los montos de la beca son variables, y van desde los 1.000, 1.250 y 1.500 pesos, dependiendo del tipo de paquete polifuncional que se elija. La beca se otorgará por un período máximo de cuatro meses.

Destacan los últimos dos requisitos enumerados: no haber concluido estudios de EMS ni contar con el certificado correspondiente y haber abandonado los estudios de EMS por un período mayor a seis meses. Esto da la idea de que es una opción para quienes se han alejado del bachillerato en cualquiera de sus modalidades y se les ofrece una alternativa escolarizada para incorporarse al mundo laboral, con un curso avalado por la SEP.

En Jamaica, durante el año 2013, el Gobierno reinició su programa de aprendizaje a cargo del HEART NTA en el papel de coordinador. En realidad, la mayoría de los programas de transición escuela-trabajo también son operados por HEART/NTA. La Agencia tiene veintinueve (29) locaciones en la isla y los alumnos asisten a los colegios diversos, academias y centros de formación donde son entrenados en más de 100 áreas de habilidades. La Agencia cuenta con varias asociaciones también con entidades comerciales, iglesias, clubes juveniles, grupos comunitarios y otros actores interesados.

En diciembre de 2013, el Ministerio de Educación, en colaboración con el Ministerio de Industria, Inversión y Comercio, anunció que reactivaría el programa de aprendizaje bajo una nueva nomenclatura, el Programa de Aprendizaje Registrado (RAP), basado en competencias y un enfoque flexible, destinado a preparar individuos para ocupaciones calificadas y carreras. El RAP se rige por el Marco Nacional de Calificaciones y coloca aprendices en las micro, pequeñas y medianas empresas, permaneciendo los alumnos cuatro años en el programa. El aprendizaje alterna períodos de trabajo (hasta el 80% del tiempo) y períodos de instrucción en clase (hasta el 20%).

Durante el período de formación, los empleadores tienen el deber de inculcar la ética del trabajo, la lealtad a la empresa, las buenas prácticas de trabajo, y las actitudes laborales positivas.

Son obligaciones de las partes en el contrato de trabajo:

1. La Agencia Nacional de Formación deberá:
 - Proporcionar directivas para el buen funcionamiento del programa;

- Proveer incentivos especiales para el empleador participante en función del número de aprendices, del equipamiento y la certificación que posea;
- Proporcionar apoyo financiero para las PYME participantes en forma de capacitación para el desarrollo de negocios;
- Proporcionar mecanismos de apoyo para la evaluación y emisión de títulos (por ejemplo NVQ-J/ CVQ) y el título de aprendizaje;
- Registrar los contratos de aprendizaje entre los aprendices y empleador;
- dar tratamiento a los temas relacionados dirección de recursos humanos/quejas, etc.;
- Organizar, gestionar y administrar las asociaciones con las empresas participantes y mantener una base de datos de los empleados participantes y aprendices.

2. El empleador deberá:

- contratar los aprendices acordados en el contrato de aprendizaje;
- proporcionar a los aprendices formación en su giro;
- cumplir con su proporción al gasto en la impartición de la formación, incluyendo pago de estipendio para aprendices;
- liberación de aprendiz para las clases;
- asegurar la salud el bienestar de los aprendices;
- utilizar plenamente los servicios disponibles en la industria para impartir formación práctica con miras a satisfacer las necesidades de los trabajadores calificados.

3. El aprendiz deberá:

- aprender el oficio prescrito a conciencia y con diligencia;
- asistir a las clases prácticas y afines de instrucción regularmente asignado;
- cumplir sus obligaciones en virtud del contrato de aprendizaje.

Son características principales del vínculo la formalización de un contrato de aprendizaje que establezca las relaciones obligacionales entre el empleador y el aprendiz, debiendo existir un modelo de tutoría que permita el desarrollo de habilidades en el lugar de trabajo (aprender haciendo) mediante personal calificado en la empresa que permita la supervisión del aprendiz.

La Política Nacional de Aprendizaje en Trinidad y Tobago propugna la creación de un sistema Nacional de Aprendizaje relevante, flexible, eficaz, eficiente, accesible y sostenible.

El país cuenta con varios programas para ayudar a la transición de jóvenes de la educación al empleo. Uno de ellos es el Programa Nacional de Aprendizaje (PNA), el cual es operado por la Agencia Nacional de Formación y proporciona aprendizajes estructurados en los sectores público y privado.

Los aprendices reciben una combinación de formación en el puesto de trabajo e instrucción en el aula, donde aprenden los aspectos prácticos y teóricos de una ocupación altamente calificada.

Aproximadamente, el ochenta por ciento (80%) de la formación se lleva a cabo en el trabajo, mientras que el veinte por ciento (20%) se lleva a cabo fuera del trabajo a través de la instrucción formal con los proveedores de formación.

En el cuadro de responsabilidades, los empleadores están obligados a:

- proporcionar formación en el puesto de trabajo a los aprendices bajo la supervisión y de acuerdo con los requisitos de seguridad y salud ocupacional y ambiental;
- supervisar y asegurar el progreso y el desarrollo y la formación de los aprendices;
- pagar un estipendio para los aprendices, y en general, todos los costos asociados con el entrenamiento;
- permitir que el aprendiz asista a las instrucciones formales exigidas;
- llevar a cabo la evaluación para la certificación.

Los aprendices son responsables de:

- asistir al puesto de trabajo de formación del asignado por el empleador;
- asistir a la instrucción formal requerida (fuera de la capacitación para el trabajo);
- cumplir con todas las leyes, reglamentos y normas que rigen el trabajo;
- cumplir con éxito los requisitos de las instrucciones formales, la evaluación y los exámenes, y el término del Aprendizaje.

Trinidad y Tobago ha tenido una larga y rica historia en la formación de aprendices, que data de 1906, cuando mediante la Junta de Capacitación Industrial se administraba y regulaba la Formación Industrial, en el marco legal de la Ordenanza de Formación Industrial y la Ley de Formación Industrial de 1922. Tradicionalmente, el sistema de aprendizaje participa de la modalidad dual de formación, que incorpora al espacio formativo el sitio o capacitación laboral en la industria, y su complemento con el aprendizaje fuera de las instalaciones en el Instituto Técnico. El período de aprendizaje se fijó originalmente por cinco (5) años, pero se redujo a dos (2) con la creación de los Institutos de Educación Secundaria para Personas Mayores en la década de 1970-1980.

En 1994 se creó el Programa Nacional de Desarrollo de Competencias (NSDP) anexo al Metal Industries Company Ltd. El programa NSDP Aprendizaje seguía el modelo dual alemán de formación profesional,

instalado en varios programas, como el de Técnico Automotriz, Programas Artesanía NESC, Programa de capacitación en el trabajo, Programa de Reconversión, YTEPP, SERVOL, TTHTI/THRTA, WASA, Yapa, ALNG, T & TEC, Powergen, HCL y Republic Bank Juventud Link, etc.

El sistema de aprendizaje está experimentando cambios en Trinidad y Tobago. Aparte del impacto de la globalización, se ha producido una cierta decepción por las carencias y desigualdades del sistema de educación escolar, al que se le critica que los estudiantes se encuentran mal preparados para el mundo del trabajo y los planes de estudio no están alineados a las necesidades del mercado laboral. Ahora hay por tanto un renovado interés en la formación de aprendices como un método de entrenamiento probado y eficaz.

El Programa Nacional de Aprendizaje (PNA) proporciona aprendizajes estructurados en los sectores público y privado en Trinidad y Tobago. El aprendiz recibe la combinación de la formación en el puesto de trabajo y en el aula. Al finalizar con éxito el programa de aprendizaje se otorgan certificaciones a nivel nacional y regional del CVQ o la TTNVQ.

El programa se ofrece a través de la Agencia Nacional de Formación (NTA), con el apoyo del Ministerio de Educación y Capacitación Terciaria (MTEST). Los objetivos de la política acompañada de objetivos y estrategias son las siguientes:

- a) forjar un sistema de aprendizaje activo es menester contar con el compromiso conjunto de los sectores público y privado, así como la promoción de una cultura del aprendizaje permanente y la formación, y la armonización y optimización de los recursos para lograr los objetivos nacionales, sociales y económicos;
- b) racionalizar y coordinar los programas de aprendizaje administrados por proveedores públicos y privados, asegurando así (a) un sistema coherente de calificaciones profesionales nacionales; (b) la optimización de los escasos recursos nacionales; y (c) la consecución de los objetivos nacionales que se relacionan con el desarrollo de los recursos humanos y la gestión.

4

Consideraciones finales

4. Consideraciones finales

4.1. Es casi un lugar común anotar que los principales desafíos de la educación formal radican, en parte, en su dificultad para dar cuenta de los cambios acelerados en la producción y en la forma de organizar el trabajo. La formación profesional sería una alternativa a esa falta de ajuste, pagando el precio de perder el encare holístico de la educación profesional. Hasta aquí la presentación de un esquema habitual de presentar el problema.

En otro andarivel del debate, se señala que la formación profesional prestada a través de algunos de los mecanismos observados en el presente informe parece una respuesta más rápida y adecuada pero, aun aceptada esta cuestión, resta dar una solución a la falta de diálogo entre la formación profesional y la educación técnica, por lo cual sería menester generar una dinámica tendiente a la creación de un marco nacional de calificaciones y hasta una fase de certificación de competencias.

En algunos casos la necesidad de alcanzar políticas educativas que presenten tránsitos fluidos entre los distintos estamentos formativos y educativos es evidente, en atención a que los diversos programas e iniciativas que combinan formación y trabajo están dispersos y desarticulados. En países como México, por ejemplo, se señala que “las estrategias y programas dirigidos a facilitar la transición entre la educación y el trabajo o que incluso ambas actividades puedan realizarse de manera flexible, sin generar las tensiones que hoy en día prevalecen entre el sistema educativo y el mercado laboral, aún son incipientes y poco contundentes para la magnitud del problema”.

El crecimiento disperso del entramado institucional en ese país, del que se da cuenta en el informe nacional suma una complejidad extraordinaria al problema. La solución ensayada es una “Reforma Integral de la Enseñanza Media”, apostando claramente a las competencias como clave ordenadora del sistema y superadora de la fragmentación existente.

En los estudios nacionales el problema de la articulación de la educación técnica, formal, y la formación profesional es abordado desde otros puntos de vista.

En algunos casos, como el de Argentina, el “sistema de formación profesional” que brinda capacitación laboral, educación en artes y oficios, etc., y programa, actualiza y desarrolla capacidades de personas para el trabajo está “regulado y ordenado” a través de la ley N° 26.058 junto a la educación técnico-profesional en los niveles medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional.

En Brasil hay que atender a la utilización de un cambio de nomenclatura significativo, ya que refiere a la “educación profesional” crecida al amparo del poderoso “Sistema S”.

En Colombia la integración se produce a nivel jurídico formal por la común pertenencia de la “Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano” con la Educación Formal dentro del servicio educativo mediante la Ley General de Educación, según una larga evolución de la que da cuenta el presente informe.

En Uruguay, en cambio, no existe referencia a nivel legal de la articulación de los programas de formación profesional del INEFOP con la educación técnica formal, aunque el problema de dispersión de servicios formativos no se presente con la entidad que se presenta en México.

4.2. La formación profesional en manos de los Ministerios de Trabajo constituyó ciertamente una novedad para lo que eran las seculares competencias de esos organismos en materia de negociación colectiva y mediación de la conflictividad.

El debilitamiento de la negociación colectiva en los años noventa en casi todos los países de la región, junto a la crisis del empleo, hizo que los Ministerios de Trabajo asumieran una labor más “técnica”, vinculada con los problemas de empleo y de capacitación laboral en procesos de reconversión. En ocasiones, las acciones emprendidas por los Ministerios de Trabajo en esos años fueron vistas como un ariete de las políticas de flexibilización laboral.

Superada esa etapa histórica, y recuperados los márgenes de libertad sindical y negociación colectiva, los Ministerios de Trabajo retuvieron, bajo nuevas perspectivas, esas competencias en empleo y formación profesional que parecen ahora asentarse sobre nuevas bases de manera definitiva.

El caso argentino parece ser el paradigmático, puesto que la ley de empleo de los primeros años noventa supuso un polémico ingreso del Ministerio de Trabajo en el campo de las políticas de empleo y formación, bajo la sospecha de prohijar mecanismos de flexibilización laboral; sin embargo, al cabo de su evolución, muestra hoy una estructura muy extendida para una panoplia de temáticas de formación y empleo muy diversificada y participada por los actores sociales.

En el informe se presenta asimismo el caso uruguayo, en el cual la ley de empleo decente juvenil es producto del Diálogo Nacional por el Empleo, una iniciativa exitosa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el campo de las políticas de empleo y formación.

En Brasil, el “nuevo” contrato de aprendizaje es también producto del diálogo social desatado en el llamado “Fórum” que integró a los actores sociales.

Nótese que en todos los casos el papel de los Ministerios de Trabajo es decisivo, pero la materia de empleo y formación profesional es tratada en lo procedimental (a través del diálogo) y en lo sustantivo (acotando los mecanismos flexibilizadores) de manera bien diversa al momento histórico en que estas temáticas hicieron aparición.

4.3. En cuanto a lo que pueden denominarse “iniciativas innovadoras” en el campo de la formación profesional, los informes dan cuenta de variadas experiencias, pero desde el punto de vista jurídico debe decirse que éstas casi nunca tienen un soporte jurídico claro, apareciendo como programas puntuales en el ejercicio de la autonomía privada de los actores sociales o las autoridades regionales.

4.4. La diversificación de ofertas formativas, de capacitación y de modalidades de aprendizaje y práctica laboral hecho estallar el hasta hace pocos años panorama único y solitario del contrato de aprendizaje como forma prevalente de maridaje entre formación y trabajo, el que se complementa ahora con multiplicidad de instrumentos variopintos que intentan dar cuenta de cada una de las demandas y necesidades de formación y empleo de ese heterogéneo grupo que son los jóvenes desempleados.

Ante todo, parece necesario que ese universo de políticas y programas muchas veces descentralizados funcional y regionalmente del que participan actores diversos encuentre formas sinérgicas de vincularse, de dotarse de mayor coherencia y de vías de tránsito y reconocimientos.

En lo más puntual, se requiere organizar el modo de proporcionar información a los eventuales beneficiarios, que pueden quedar al margen de las políticas de formación y empleo que le están directamente destinadas.

4.5. Las prácticas y demás modalidades de empleo juvenil no parecen en muchos casos contar con mecanismos de seguimiento eficaces, por lo cual la evaluación de impacto no siempre está disponible. Esas prácticas y las pasantías laborales, como parte integrante del proceso de formación profesional, requieren un diálogo fluido entre los respectivos responsables de la etapa lectiva y productiva, por lo cual todo divorcio entre ambas impide un desarrollo armónico del aprendizaje en la empresa.

Por otra parte, el seguimiento de la pertinencia de los programas no se agota en su aplicación durante el proceso formativo, sino que es imperioso hacer una especie de "trazabilidad" de la trayectoria laboral del joven una vez que egresa del sistema de formación de que se trate. Los informes en general no se detienen en estos aspectos, que pueden parecer capilares pero son fundamentales.

La observación es todavía más relevante en aquellas situaciones en que existe un compromiso de tipo compulsorio de las empresas con el aprendizaje, que en general tiene origen legal (caso del SENA y del Sistema S). En estos casos, los actores involucrados deberían asumir una distribución de responsabilidades y participar en los mecanismos de evaluación del aprendizaje. Esta corresponsabilidad de las empresas con la formación está elevada a principio constitucional en el caso de Colombia (art. 54^o).

El compromiso con la formación por parte de los actores ha de extenderse a lo que es su participación en las instituciones de formación, donde deberían jugar un papel más estratégico, y lejos de ello, en algunos países como Uruguay la participación en el INEFOP ha sido deficitaria; en otros casos, los empleadores cumplen con el pago de una suma sustitutiva de su cuota de aprendices.

Más en general, y coincidiendo con un enfoque crítico, el documento de OIT sobre Trabajo Decente y Juventud dice que "se evidencian algunas limitaciones que es prudente repasar: la legislación no siempre logra despertar el interés de los empresarios, existen deficiencias en su difusión y sensibilización, y muchas veces los actores clave no conocen en detalle los mecanismos ni las posibilidades que otorgan las normas vigentes. De esta manera, no es posible reconocer un sistema de incentivos coherente. En varios países la protección social se reduce o se elimina en el marco de estos mecanismos a la contratación laboral de los jóvenes. Las diferentes figuras contractuales contemplan diversos mecanismos: salarios inferiores al mínimo estipulado y períodos de prueba más largos (previstos en algunos contratos de

aprendizaje) y con limitaciones importantes en lo relativo a los beneficios de seguridad social. Ejemplo de esto último es el caso de los convenios de prácticas y de formación laboral, que no generan relación laboral y, por tanto, traen como consecuencia que quienes los suscriben no gozan de beneficios⁷⁷.

4.6. En cuanto al contrato de aprendizaje propiamente dicho, corresponde diferenciarlo de su modalidad más cercana, las pasantías, dentro de un panorama extremadamente diverso, según ya se indicó. Si bien ambas figuras combinan componentes de formación y trabajo, conviene anotar algunas diferencias, aunque a menudo puede tratarse de entonación o de grado.

En el trasfondo de la discusión entre las diversas modalidades anida siempre el tema de la aplicación o no de la normativa laboral a estas formas de combinar formación y trabajo.

El informe de OIT recientemente mencionado dice al respecto que: “desde el punto de vista jurídico, el joven debe gozar de los mismos derechos y deberes que cualquier trabajador y ser tratado en condiciones de igualdad. Su edad no lo convierte en un trabajador excluido o en un ciudadano de segunda. Algunas legislaciones establecen contratos de primer empleo (formación, aprendizaje, etc.) en los que existe una relación especial de trabajo. Efectivamente, la premisa de que la ausencia de experiencia laboral de los jóvenes les impide acceder al primer empleo, amén del prejuicio de que su productividad es baja, justifica una serie de leyes que contemplan mecanismos de inserción laboral particulares que se distinguen de los contratos “tradicionales” de la legislación general. Como consecuencia de esta figura, los jóvenes no acceden a beneficios enmarcados en sus derechos laborales. Ejemplo de lo anterior son los contratos de pasantías y prácticas laborales⁷⁸.”

Así, las pasantías comportan un requisito de índole curricular y por tanto la dirección e iniciativa quedan a cargo de las instituciones educativas en acuerdo con las empresas públicas o privadas; se trata de vínculos de escasa duración y con una evaluación compartida. No hay vínculo laboral alguno, y la contraprestación a veces proviene vía “becas” o “apoyos educativos” de parte de la propia institución de formación profesional.

El aprendizaje presenta un componente laboral mucho más fuerte, evidenciado en los informes nacionales, lo que provoca que desde el ángulo jurídico le sean aplicables las normas generales del contrato de trabajo (Argentina, Brasil, Uruguay). La presencia de la Institución de Formación es menos notoria, aunque en ocasiones participa del arreglo contractual entre el joven y la empresa. En algunos casos, la institución puede estar absolutamente ausente del acuerdo contractual, como ocurre con el contrato de aprendizaje de la ley de Consejos de Salarios en el Uruguay, pero esos casos no son frecuentes: más bien se trata de situaciones en que se denomina “aprendizaje” a un simple entrenamiento del empleador al joven que ingresa a la empresa, por un período en general corto de tiempo, asimilable al contrato de prueba.

En todo caso, y como quedó ya dicho, corresponde reiterar que el campo del aprendizaje –y por extensión el de la formación profesional– es un campo propicio para el diálogo social, dado que algunas normas recientes se inspiraron u originaron en acuerdos amplios, y la misma Recomendación

7 Ob. cit., pág. 115.

8 Ob. cit., pág. 116.

Nº 195 de la OIT sobre Recursos Humanos recoge esa plasticidad de la formación para hacer parte de acuerdos o pactos sociales.

4.7. Finalmente, puede observarse de los informes nacionales que las Instituciones de Formación Profesional mantienen una presencia muy activa en el campo del aprendizaje, entendido como mecanismo de encuentro entre la formación y el mundo del trabajo. Pese a los cambios operados en los últimos años, que abrieron en muchos países la oferta a otras entidades (organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas, etc.), las Instituciones han dado continuidad a su protagonismo en la materia, transformando la regulación del aprendizaje para hacerlo más apto a las nuevas circunstancias. En el caso de Brasil, el informe destaca muy especialmente que el Sistema S continúa siendo referente en un contexto social y económico fuertemente modificado.

Este libro se terminó de imprimir en
el Departamento de Publicaciones de
OIT/Cinterfor en Montevideo,
setiembre de 2015

Hecho el depósito Legal
número 366.982

