

Índice

Introducción

Capítulo 1 Las condiciones de contorno

1. Contexto político
2. Contexto económico
3. Contexto demográfico
4. Contexto social
5. Contexto laboral
- 5.1. Oferta: la abundancia de mano de obra no calificada.
- 5.2. Instituciones laborales: la rigidez de las regulaciones.
- 5.3. Demanda: la modernización incompleta.
- 5.4. Situación ocupacional: la acumulación de distorsiones.
- 5.5. La institucionalidad laboral y la formación para el trabajo.
6. Síntesis.

Capítulo 2 La educación para el trabajo

1. Sistema educativo formal
- 1.1 Reflexiones previas
- 1.2 La educación primaria
- 1.2.1 El presente: el stock de educación
- 1.2.2 El futuro: los problemas de flujo
- 1.3 La educación secundaria
- 1.3.1 La educación técnica
- 1.3.2 ¿Es rentable la educación técnica?
- 1.4 Las causas: insuficiente inversión y poca eficiencia
- 1.4.1 El esfuerzo financiero
- 1.4.2 La eficiencia
- 1.5 Conclusiones sobre el sistema formal
2. Sistema educativo no formal
- 2.1 Los institutos de formación profesional de la región.
- 2.1.1 El marco institucional.
- 2.1.2 El régimen financiero.
- 2.1.3 La oferta de servicios.
- 2.1.4 La cobertura.
- 2.1.5 Las funciones.
- 2.1.6 Las fortalezas devenidas en debilidades.
- 2.2 Las organizaciones no estatales
- 2.2.1 Organismos no gubernamentales
- 2.2.2 Organizaciones privadas con fines de lucro.
- 2.2.3 Organismos internacionales
- 2.2.4 Mas allá de los institutos
- 2.3 Síntesis.

Capítulo 3 Recomendaciones de política

1. Introducción
2. La estrategia
3. El Sistema de Educación Formal
- 3.1 Educación general básica
- 3.2 Educación secundaria
4. El Sistema de Educación No Formal

- 4.1 Algunas cuestiones previas
- 4.2 Los servicios del Sistema de Educación No Formal (SENF).
 - 4.2.1 Formación continua
 - 4.2.2 Formación profesional
 - 4.2.3 Formación laboral
- 4.3 Las áreas críticas de los Sistemas de Educación No Formal (SENF).
 - 4.3.1 La gestión
 - 4.3.2 El régimen financiero
 - 4.3.3 La producción de servicios de formación
 - 4.3.4 La empresa como ámbito natural de formación
 - 4.3.5 La información
 - 4.3.5.1 Oficinas de empleo
 - 4.3.5.2 Acreditación de competencias
 - 4.3.5.3 Información sobre la oferta de formación
 - 4.3.6 Apoyo a la oferta

Capítulo 4 La transición

- 1 Algunas consideraciones sobre las prioridades
- 2 Sistema de educación básica: mucho por hacer
 - 2.1 Objetivos y prioridades
 - 2.2 Las dimensiones financieras del esfuerzo
 - 2.3 Sobre como hacerlo
 - 2.4 Se está en el buen camino
- 3. Sistema de educación no formal la reforma de los institutos
 - 3.1 Introducción
 - 3.2 ¿Porqué reformar los institutos?
 - 3.3 Algunas áreas claves para definir acciones de alto impacto
 - 3.3.1 Transferir al sector privado la producción de los servicios
 - 3.3.2 El desarrollo de nuevas funciones
 - 3.3.3 Apoyo para la reconversión y fortalecimiento de los institutos

Capítulo 5 Lineamientos para diseñar proyectos de alto impacto

- 1 Introducción
- 2 Sobre la educación general
 - 2.1 Ordenamiento de las prioridades
 - 2.2 Innovaciones en los estilos de gestión
 - 2.3 Coordinación con políticas sociales y sanitarias
- 3. Programas de alfabetización
- 4. El sistema no formal
 - 4.1 Información
 - 4.2 Desarrollo de nuevos servicios
 - 4.3 Fortalecimiento de los órganos reguladores y de la oferta de educación no formal
- 5. Los primeros pasos

Anexo I Información estadística

Anexo II Caso 1: Programa de inserción laboral de jóvenes pobres

Caso 2: Programa de capacitación y asistencia técnica integral a las micro, pequeñas y medianas empresas

Bibliografía

Introducción

En los albores del nuevo siglo los países centroamericanos afrontan una instancia crítica que puede implicar un quiebre de tendencia respecto a la degradación de las instituciones políticas y la decadencia social y económica que acumularon durante varias décadas. Como ocurre en el resto de América Latina, la clave para enfrentar con éxito este desafío es lograr conjugar democracia política con economía de mercado. Cada vez es más evidente que esto sólo es posible si la modernización de la organización política y económica va acompañada de un proceso análogo en las instituciones sociales, de manera de constituir una sociedad integrada, con menos pobreza y mecanismos más fluidos de movilidad social.

Es en este contexto que adquiere crucial importancia atemperar los desequilibrios y distorsiones que acumulan los mercados de trabajo. Está demostrado que una parte muy importante de las iniquidades se generan en la muy desigual distribución de las oportunidades laborales y que la marginalidad social es esencialmente una manifestación de la marginalidad laboral. Ante esta evidencia es fácil coincidir en el objetivo de cambiar la dinámica de los mercados de trabajo y dar una alta ponderación en este proceso a la formación de los recursos humanos. El punto central, donde se presentan diferencias sustantivas de enfoque, es en el complejo campo de los instrumentos. No hay reglas suficientemente poderosas en la vida de las sociedades que garanticen que una determinada acción producirá un determinado resultado. Esto explica los profundos disensos que aparecen cuando se llega a la instancia de definir la política laboral más apropiada para alcanzar las metas fijadas en el marco de determinadas circunstancias.

Existe un amplio consenso respecto a que la educación para el trabajo puede contribuir a resolver los problemas que se observan en los mercados laborales. En este sentido, es motivo de menos polémicas que las que generan las propuestas de cambios en la legislación laboral y de la seguridad social. Sin embargo, más allá de los acuerdos generales respecto a su importancia, la faz instrumental también es motivo de enfoques divergentes. Su amplitud y complejidad, los intereses en juego, las limitaciones

financieras y las inercias culturales contribuyen a matizar los diagnósticos y dar sustento a estrategias de naturaleza muy distinta.

El estudio que motiva el presente informe forma parte de un importante esfuerzo realizado por empresarios, sindicalistas, educadores, capacitadores, funcionarios de gobierno y técnicos de los países del Istmo Centroamericano. La meta fue evaluar críticamente los mercados de trabajo y los sistemas de formación profesional en los que se preparan los ingresantes a dicho mercado y en los que se forman quienes desean mantener actualizados sus saberes. A partir de este diagnóstico la finalidad es elaborar una estrategia que apunte a revitalizar el rol de los sistemas de educación para el trabajo como factores de desarrollo.

El esfuerzo ha podido concretarse gracias a la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Unión Europea, que permitieron ejecutar el Programa "Elementos de una estrategia de educación para el trabajo en el Istmo Centroamericano". La importante tarea realizada en la región ha quedado plasmada en un conjunto significativo de documentos que resumen lo tratado en los seis talleres que se desarrollaron en cada uno de los países. Simultáneamente, se produjeron dos estudios sobre los mercados de trabajo y los sistemas de formación profesional, respectivamente, que estuvieron a cargo del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) de Costa Rica. Estos antecedentes, más el análisis de una extensa documentación y bibliografía acerca de la región, de visitas de campo y de la comparación con experiencias internacionales, son la base a partir de la cual se elaboró este documento.

El objetivo del presente Informe es presentar de una manera sistematizada los elementos, tanto de naturaleza empírica como analítica, que deberían integrar una estrategia de educación para el trabajo en Centroamérica. Se trata de una meta ambiciosa, dado que en su diseño se involucran múltiples temáticas, donde subyacen no sólo complejidades técnicas de variada naturaleza sino también factores políticos que tienen que ser considerados como condicionantes de las posibilidades de instrumentación.

Desde el punto de vista metodológico, el informe se divide en cuatro grandes capítulos. El primero está destinado a describir las condiciones de contorno. Esto implica indagar en los procesos políticos, económicos, demográficos, sociales y laborales que caracterizan a la región. Dentro de la gran amplitud de temas involucrados, el esfuerzo analítico se focalizó en identificar los elementos del entorno que interactúan más directamente con el sistema de educación para el trabajo y, por lo tanto, tienen mayor relevancia desde el punto de vista de la configuración de una estrategia.

La segunda parte está destinada a realizar un diagnóstico sobre los distintos componentes que integran el sistema de educación para el trabajo. Esto no sólo incluye una descripción crítica de los componentes más tradicionales, como son la educación técnica en el sistema formal y la formación profesional en el no formal. Adoptando una conceptualización más moderna (y abarcativa), el diagnóstico se extiende a la educación básica, en los niveles primario y medio. En todos los casos, el análisis está centrado en plantear un balance de debilidades y fortalezas desde el punto de vista de las necesidades de los mercados de trabajos. Esto lleva a que permanentemente se tome como marco referencial una dinámica laboral condicionada por cambios tecnológicos vertiginosos y mercados turbulentos.

Las tres últimas partes del informe condensan los aspectos propositivos. En el capítulo tres se presentan las recomendaciones de política. Se trata de una enunciación integral que recorre los distintos ámbitos del sistema de educación para el trabajo. El enfoque adoptado fue trazar el horizonte de largo plazo que sirva como marco referencial para que, contextualizado en el tiempo y en el espacio, constituya una ayuda para definir con mayor racionalidad las acciones de política.

La gran distancia que separa el conjunto de proposiciones enunciadas como recomendaciones de política y la situación que transitan los sistemas de educación para el trabajo de la región en la actualidad justifican, con carácter complementario, destinar el cuarto capítulo a resumir algunas ideas respecto a cómo asumir la transición. Dados los enormes desafíos que enfrenta la región, resulta oportuno definir órdenes de prioridades, a los fines de orientar más eficazmente los esfuerzos de transformación y la utilización eficiente de los escasos recursos disponibles.

Se concluye con un último capítulo cuyo contenido aborda las cuestiones propositivas desde la perspectiva de un organismo internacional interesado en apoyar el desarrollo de la región. Coherente con este propósito, esta parte del informe surge de un ejercicio consistente en identificar, dentro del conjunto de recomendaciones de políticas, cuales son las áreas donde la intervención de los organismos internacionales tienen mayores probabilidades de generar altos impactos. Esto implica definir, obviamente con carácter muy provisorio, cuales son los tipos de proyectos donde el financiamiento o las condicionalidades de los organismos internacionales pueden facilitar y estimular la aplicación de la estrategia.

Por último, el informe se integra con dos Anexos. En ambos casos, sus objetivos son complementar con información más específica el contenido del Informe. En el Anexo I se presenta de manera sistematizada y comprimida los datos relevados para la elaboración del estudio. En el Anexo II se optó por incluir desarrollos analíticos pertinentes desde el punto de vista de los objetivos propuestos, pero cuya inclusión en el cuerpo del informe podrían quitar agilidad a la presentación y, por lo tanto, dificultar su lectura.

Una de las aclaraciones que resulta particularmente pertinente mencionar en esta introducción es la referida al enfoque regional con que se encaró este documento y todo el proyecto en el que se inserta. Los seis países involucrados integran un espacio relativamente pequeño pero extremadamente heterogéneo. No se trata, solamente, de grandes diferencias en los niveles de producto per cápita. El nivel de desarrollo también está condicionado por muy diferentes grados de equidad en la distribución del ingreso, al punto que en la región contrastan patrones relativamente equitativos con otros que se destacan a escala mundial por su grave regresividad. También en el ámbito político los procesos transitados en las últimas décadas por los países son divergentes, desde autoritarismos cargados de violencia, hasta democracias bastante consolidadas.

El concepto de "región centroamericana" surge de una abstracción a partir de promediar situaciones muy disímiles. En varias ocasiones el informe hace referencia a los valores extremos que esconde este promedio. En otras, a los fines de simplificar la

presentación, se mantiene implícito que las opiniones o los datos planteados a escala regional tendrán que ser matizados cuando se apliquen a cada caso individual.

De todas formas, una de las principales conclusiones del estudio es que el enfoque regional tiene grandes ventajas. Entre los seis países hay mucho más que la proximidad geográfica. Es muy relevante encontrar entre las manifestaciones y, sobre todo, entre las causas de los principales problemas que afecta el desarrollo de la región factores que se reproducen en todos los países. Esta no es una casualidad, sino una consecuencia de raíces culturales y de grandes paralelismos en las dinámicas políticas y económicas. Más importante aún es el hecho de que para muchos de los problemas es difícil (o directamente imposible) diseñar una solución aislada para cada nación. Esta es la razón por la cual la integración regional es una condición necesaria para el desarrollo de los países.

Este informe es responsabilidad de un equipo integrado por Osvaldo Giordano (coordinador), Félix Mitnik y Adrián Alvarez (especialistas en educación para el trabajo), Alejandra Torres (especialista en instituciones laborales) y Guillermo Ordoñez (economista junior). Sin embargo, cabe un reconocimiento a un grupo amplio de personas que de diferentes maneras y perspectivas aportaron ideas, experiencias y conocimientos sobre la región.