



Organización
Internacional
del Trabajo

CINTERFOR

PROGRAMAS DE PREAPRENDIZAJE

en América Latina y el Caribe
durante y después de la crisis de COVID-19



Michael Axmann y Katharina Jaik

PROGRAMAS DE

PREAPRENDIZAJE

en América Latina y el Caribe

durante y después de la crisis de COVID-19

Michael Axmann y Katharina Jaik

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2021

Primera edición 2021

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 a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a **pubdroit@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.

Michael Axmann y Katharina Jaik

Programas de preaprendizaje (PPA) en América Latina y el Caribe durante y después de la crisis de COVID-19. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2021. 96 p.

ISBN: 978-92-9088-301-2

APRENDIZAJE DE CALIDAD / DIÁLOGO SOCIAL / FORMACIÓN / TRIPARTISMO

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 firmadas 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 de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o, al Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor), Avenida Uruguay 1238, Montevideo, Uruguay. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: **pubvent@ilo.org** o **oitcinterfor@ilo.org**. Visite nuestro sitio en la red: **www.oitcinterfor.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.

Esta publicación se terminó de imprimir en el Departamento de Publicaciones de OIT/Cinterfor, en la ciudad de Montevideo, en el mes de marzo de 2021.

Las fotos de esta edición han sido obtenidas en **Freepik.com**

Depósito Legal: 377.505. Impreso en Uruguay

Contenidos

Agradecimientos	06
Resumen Ejecutivo	07
Introducción	11
Capítulo 1	19
Los antecedentes de los sistemas de la formación profesional en América Latina antes de la crisis de COVID-19 y los retos para un nuevo enfoque después de la pandemia	
Capítulo 2	25
¿De qué estamos hablando? Definición de PPA: ¿Qué son y qué no son?	
Capítulo 3	35
3. Funciones y componentes de los PPA	35
3.1 Funciones de los PPA	37
3.2 Componentes básicos de los PPA	39
Capítulo 4	47
Ejemplos inspiradores de PPA	47
4.1 Países Bajos	49
4.2 Bosnia y Herzegovina	49
4.3 Alemania y Austria	50
4.4 Estados Unidos	50
4.5 Sudáfrica	51
4.6 México	51
Capítulo 5	53
Recomendaciones para América Latina para el diseño y la aplicación de los PPA: enfoque general y cinco ejemplos de países	55
5.1 Recomendaciones generales	55
5.2 Aprendizaje Profesional Inclusivo (API) Hacia un puente al aprendizaje de calidad en Brasil (por Laura Abramo Díaz, OIT)	62
5.3 Potencial de implementación de programas de preaprendizaje en Colombia (por Constanza Correa Sarmiento, BiBB)	65
5.4 Potencial para programas de preaprendizaje en Ecuador (por Juan Fernando Gutiérrez Córdoba, Corporación Formados)	70
5.5 Sentando las bases para el preaprendizaje en Panamá (por Maaret Cañedo Lohikoski, OIT)	71
5.6 El preaprendizaje en la formación profesional en el Paraguay (por Natalia Beatriz Sosa Flores, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)	75
Capítulo 6. Conclusiones y comentarios finales	79
Referencias	85
Anexos	93

Agradecimientos

Esta publicación es resultado del trabajo realizado por Michael Axmann, especialista Senior de Empresas, Productividad y Formación Profesional de OIT/Cinterfor con la colaboración de Katharina Jaik (consultora contratada por OIT/Cinterfor).

Contó con las valiosas contribuciones de Laura Abramo Díaz (Oficial de Proyecto en Políticas Públicas de la Oficina de OIT en Brasil), Constanza Correa Sarmiento (Gerente de proyectos para América Latina del BiBB, Alemania), Juan Fernando Gutiérrez (Presidente Ejecutivo, Corporación Formados, Ecuador), Maaret Cañedo Lohikoski (Coordinadora Técnica de la OIT para el Fortalecimiento de la Inserción Laboral y Formación Profesional de la Oficina de OIT en Panamá) y Natalia Beatriz Sosa Flores (Asesora de la Dirección General de Protección de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Paraguay).

Resumen Ejecutivo

En la actualidad, el mundo entero está sufriendo una crisis sanitaria y económica causada por el brote de la pandemia COVID-19 a finales de 2019/principios de 2020. América Latina y el Caribe es la región más afectada y los problemas ya existentes se están agravando. Además de controlar el virus, será de suma importancia reactivar las economías para que las personas puedan generar ingresos y salir de la pobreza temporal causada por la crisis actual. Además, deberíamos aprovechar esta oportunidad para crear sistemas de educación y formación profesional más pertinentes y satisfactorios y, de ese modo, promover también el crecimiento en el futuro.

La crisis actual ha afectado especialmente a las personas jóvenes. Las instituciones de educación obligatoria cerraron durante largos períodos y el aprendizaje a distancia no fue posible en todas partes. En consecuencia, las diferencias ya existentes entre las aptitudes de los graduados de la educación obligatoria y los requisitos de los aprendizajes de calidad siguen ampliándose aún más. Para evitar una generación perdida, para permitir y suavizar las transiciones de la escuela al trabajo y para preparar a nuestra gente y nuestras economías para el futuro, tenemos que actuar ahora. Los programas de preaprendizaje (PPA) son un instrumento potente no sólo para salvar la brecha entre la educación obligatoria y la formación profesional, sino también para promover el aprendizaje de calidad.

Los programas de preaprendizaje se centran principalmente en la preparación de las personas participantes para cumplir los requisitos de los aprendizajes de calidad y comenzar con éxito un aprendizaje después del programa. En otras palabras, los programas de preaprendizaje se centran en reducir la brecha entre la educación obligatoria y el aprendizaje en caso de que la primera no haya preparado adecuadamente, pero, por consiguiente, no están dirigidos a una entrada directa en el mercado laboral.

Sin embargo, según el grupo destinatario, los programas de preaprendizaje también pueden tener la función de compensar el abandono de la educación obligatoria. Las características obligatorias para el éxito de los PPA son (pero no se limitan a): la participación del sector productivo (en la medida de lo posible); un plan o programa de aprendizaje estructurado; la capacitación en el trabajo y fuera de él; una duración mínima de un año; la adaptación a los grupos destinatarios; y, un sólido sistema de supervisión y evaluación. En cuanto al contenido, para ser pertinente, el preaprendizaje debería contener los siguientes cuatro elementos clave: educación general, formación profesional teórica, experiencias prácticas en un campo/sector ocupacional y aptitudes transferibles (para más detalles, véase el capítulo 3.2).

El contexto de la crisis de COVID-19 constituye una oportunidad para introducir los PPA. Todos los actores tuvieron que acostumbrarse a los cambios, porque debieron adaptar las viejas prácticas a la nueva situación. Las enseñanzas de esos cambios y, en particular, del aprendizaje a distancia, pueden utilizarse ahora para diseñar e incluir elementos digitales desde el principio y hacer que los nuevos programas no solo estén listos para el presente, sino también para el futuro. Pero, ¿por qué necesitamos PPA en la región de América Latina y el Caribe?

Además de cerrar las brechas existentes, ofreciendo segundas oportunidades para los que abandonan la educación u otros grupos vulnerables, los PPA tienen el potencial de ser una respuesta a las realidades existentes en la región, como el alto desempleo juvenil, las bajas tasas de finalización de

la educación secundaria superior y las brechas en las habilidades, pero también a las tendencias generales como los requisitos cada vez mayores para el trabajo del futuro. Si perdemos a los jóvenes al principio de los sistemas educativos, las posibilidades de volver a entrar y encontrar un trabajo decente en el futuro son escasas. Además, a nivel macroeconómico, los PPA pueden ser una oportunidad para reestructurar el sistema educativo en su conjunto, hacerlo más pertinente para los desafíos del mundo actual, y también más flexible y permeable y, por lo tanto, más atractivo para los jóvenes. Además, puede ser un medio para promover aprendizajes de calidad.

No hay un formato único de PPA. Por lo tanto, tratamos de esbozar pasos muy generales que deben ser considerados cuando se planea introducir los PPA en un país. Los ocho pasos que deben considerarse son:

1. análisis del *statu quo* e identificación de la necesidad de PPA;
2. identificación de los sectores piloto y grupos destinatarios prometedores;
3. mapeo institucional/identificación de los interesados y asociados y sus respectivas funciones;
4. identificación del lugar de realización;
5. identificación de la localización en el sistema educativo;
6. identificación de los recursos financieros;
7. identificación de los recursos de personal y de la capacitación adicional necesaria
8. identificación del contenido y la duración del programa.

Además, hay dos elementos transversales que guían el proceso de principio a fin:

- antes de iniciar la ejecución, debe planificarse una estrategia de comunicación adecuada y coherente;
- todo el proceso debe supervisarse y evaluarse cuidadosamente, lo que incluye la colección y análisis de datos *ex-ante*, durante y *ex-post* para poder tomar decisiones basadas en la evidencia.

El peso de las distintas etapas también puede variar de un país a otro.

Además, el contenido de los PPA depende en gran medida del contexto del país y de los requisitos que los estudiantes tienen que cumplir para aprendizajes de calidad que difieren de un país a otro, por ejemplo, debido a la diferente duración de los programas o a los diferentes perfiles ocupacionales. Por lo tanto, también las recomendaciones sobre el contenido de los PPA son muy amplias, aunque proporcionan algunos ejemplos concretos. A partir de la experiencia y de los ejemplos inspiradores del capítulo 4, sugerimos que se cubra los cuatro elementos básicos: educación general, perfil profesional sectorial (teórico), experiencia práctica en un sector o campo ocupacional y competencias interdisciplinarias y habilidades transferibles.

Para validar si el concepto de PPA que proponemos en esta publicación es realmente una opción para el panorama educativo de la región, invitamos a cinco autores de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay a compartir sus reflexiones sobre el potencial de los PPA en sus países o presentar las iniciativas ya existentes. En resumen, los autores están de acuerdo en que los PPA pueden ser una opción realista, importante y relevante para sus países y destacan el diálogo social, la participación de los empleadores, el enfoque sectorial y la inclusión de los grupos vulnerables como factores clave de éxito para que los PPA hagan una contribución significativa para preparar mejor a los jóvenes para las exigencias del mundo del trabajo.

El ambicioso objetivo de esta publicación es proporcionar un punto de partida para un proceso de transformación de los sistemas de la formación profesional en América Latina y el Caribe, a fin de ofrecer soluciones educativas atractivas para los diferentes grupos de jóvenes y sentar una base sólida para el desarrollo de una futura fuerza de trabajo calificada que cumpla los requisitos del sector productivo y que esto se traduzca en el crecimiento de las economías en la región.

Los cinco mensajes clave de esta publicación son:

- Lo más importante es que los programas de preaprendizaje “alimentan” aprendizajes de calidad y “curan” las deficiencias de la educación obligatoria para facilitar la transición al aprendizaje de calidad.
- Los programas de preaprendizaje deberían ayudar a difundir las iniciativas existentes de aprendizaje de calidad en la región, ya que aumentan el número de candidatos cualificados y, por lo tanto, pueden generar un mayor interés por parte de los empleadores.
- Los programas de preaprendizaje tienen el potencial de ayudar a abordar algunos de los problemas existentes en la región, como las brechas en las habilidades, las bajas tasas de graduación de la educación secundaria, la baja permeabilidad del sistema educativo, las menores oportunidades para los grupos vulnerables, las altas tasas de abandono en la formación profesional y el trabajo infantil.
- La crisis provocada por la pandemia COVID-19 exige una solución nueva e innovadora como los PPA y hay que actuar ahora, porque muchos de los problemas mencionados se han acentuado en la crisis.
- El inspirador ejemplo de México, así como los informes de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay, ilustran y validan el concepto de PPA que proponemos en esta publicación y confirman que los PPA podrían ser la pieza que falta en el rompecabezas de la formación profesional en la región.





Introducción





Introducción

El papel del aprendizaje de calidad en América Latina y el Caribe

Desde 2012, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve el concepto de aprendizaje de calidad¹ en todo el mundo. En particular en América Latina y el Caribe, ya se han puesto en marcha muchas iniciativas que cumplen los criterios del aprendizaje de calidad, ya sea recientemente o incluso antes de la conceptualización de la OIT. Algunos ejemplos son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana, etc.²

Según OIT/Cinterfor, las características fundamentales de un aprendizaje de calidad son una gobernanza tripartita, el pago de una remuneración, un acuerdo escrito, la cobertura de la seguridad social, un marco jurídico, un programa de aprendizaje, una duración mínima, componentes de aprendizaje en el trabajo y fuera del trabajo, un proceso de evaluación formal y una cualificación reconocida. Los cuatro elementos básicos de un aprendizaje de calidad son: un diálogo social significativo, un marco reglamentario sólido y firme, funciones y responsabilidades claras y acuerdos de financiación compartida (entre el sector público, el sector privado y los aprendices) (Axmann 2018a).

El acceso a los programas de aprendizaje de calidad debe ser en la mayoría de los casos muy selectivo, lo que implica que está reservado a los graduados de la educación obligatoria que alcancen altas calificaciones. La condición previa para poder ampliar los programas y satisfacer las necesidades de los empleadores que ofrecen aprendizajes de calidad es una oferta suficiente de jóvenes que cumplan los requisitos para iniciar un aprendizaje. Sin embargo, en realidad, los jóvenes suelen carecer de las

1 El concepto de “aprendizaje de calidad” nació a principios de 2012 en la OIT, mencionado por primera vez en la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 celebrada en Guadalajara (México) en 2012 y en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) ese mismo año, y posteriormente conceptualizado y desarrollado en la OIT (2012a) y en el Grupo de Trabajo del G20 sobre el Empleo (2012).

2 SENA de Colombia: <http://www.metalmecanica.com/temas/El-SENA-implementa-sistema-dual-de-aprendizaje-en-Colombia+98905>; INA de Costa Rica: <https://www.larepublica.net/noticia/ina-abrira-tres-programas-de-educacion-dual-en-area-de-hospitalidad-en-2020>; INSAFORP de El Salvador: <https://www.insaforp.org.sv/index.php/formacion-dual>; Paraguay: <https://www.ip.gov.py/ip/ministerio-de-trabajo-habilitara-nuevas-especialidades-bajo-la-modalidad-de-mo-padual/>; Programa de FP de INFOTEP de República Dominicana: <http://www.infotep.gob.do/index.php/noticias/item/1036-el-infotep-impulsa-expansion-y-fortalecimiento-de-la-formacion-dual>; AHK México/Modelo mexicano de FP dual: <https://mexiko.ahk.de/es/dual/formacion-dual-mexicana>; Ecuador, Formados: <https://www.formados.ec>. Otros ejemplos incluyen Belice, Jamaica y Perú.

aptitudes necesarias porque no están previstas en los planes de estudio de la educación obligatoria; simplemente no se les enseña, aunque esté previsto, o los estudiantes abandonan completamente la educación.

Aunque en un entorno ideal la educación obligatoria prepararía a los jóvenes para emprender un aprendizaje de calidad inmediatamente después de graduarse, esto no parece coincidir con la realidad, y menos aún durante la actual crisis de COVID-19 y el cierre de escuelas. Esta es una realidad a la que tenemos que enfrentarnos para permitir que los jóvenes obtengan una educación de calidad y empleos decentes, para ayudar a las empresas a capacitar y encontrar el personal cualificado que necesitan para crecer y, en última instancia, para impulsar las economías de la región. Por lo tanto, tenemos que tender puentes entre la educación obligatoria y los aprendizajes de calidad y cerrar la brecha de habilidades.

Asegurando el acceso a aprendizajes de calidad: El papel de los programas de preaprendizaje (PPA)

Una de las posibilidades para construir este puente entre la educación obligatoria y los aprendizajes de calidad son los preaprendizajes. Cinterfor decidió ya antes de la crisis de COVID-19 trabajar en este tema. Para ello, comenzamos a examinar más de cerca el potencial de los programas de preaprendizaje para América Latina y el Caribe (ALC) y más allá, y a desarrollar algunas primeras ideas sobre cómo planificar, estructurar e implementar esos programas. Los aprendizajes de calidad son un tipo ideal de la formación profesional (FP), pero en muchos países el establecimiento de sistemas de aprendizaje de calidad no ha hecho más que empezar. El concepto de aprendizaje de calidad no puede considerarse de forma aislada de otras áreas del sistema educativo, es decir, de los niveles de educación anteriores y posteriores. Para garantizar que los programas o sistemas de aprendizaje de calidad puedan establecerse y desarrollar todo su potencial, debemos asegurarnos de que también existan medidas precedentes que

permitan a los jóvenes emprender un aprendizaje de calidad y también de que existan posibilidades de formación adicional/superior con buenas perspectivas en el mercado laboral. Ambos pasos que completan un aprendizaje de calidad son importantes para hacer y mantener el sistema atractivo para los jóvenes y todos los demás actores.

Con este documento completamos el trabajo estratégico de la OIT sobre aprendizaje de calidad dedicándolo al “boleto de entrada” al aprendizaje de calidad, es decir, a los programas de preaprendizaje (PPA). Muchas conversaciones en la región de América Latina y el Caribe durante los últimos años, así como las reacciones a este tema durante el Curso Masivo Abierto en Línea (MOOC) de la OIT sobre aprendizajes de calidad³ en el verano de 2020 mostraron la pertinencia y la necesidad de programas de preaprendizaje en diferentes contextos. Parecen ser la pieza que falta en el rompecabezas para la implementación exitosa de aprendizajes de calidad. Aunque el enfoque de este documento se centra en la región de América Latina y el Caribe, contiene muchas estructuras y contenidos que son aplicables a nivel mundial. Este documento es el primero en sistematizar los elementos y el contenido de los programas de preaprendizaje a nivel mundial, en reunir ejemplos inspiradores de todo el mundo y en realizar estudios de casos muy breves para países seleccionados de la región. Los programas de preaprendizaje son programas que no deben ser vistos e introducidos de manera aislada. Más bien deberían ser considerados como un potencial y bien preparado boleto de entrada a los aprendizajes de calidad. En contextos en los que los aprendizajes de calidad todavía no son comunes, los PPA pueden ser un buen punto de partida para desarrollar un sistema de aprendizaje de calidad en paralelo.

Aunque no está claro si todavía estamos en medio de la crisis de la COVID-19 o ya en sus secuelas, hay una gran necesidad de actuar ahora para el futuro de los jóvenes. En la mayor parte del mundo se cerraron las instituciones educati-

3 Véase <https://ecampus.itcilo.org/enrol/index.php?id=1309>.

vas, y aunque muchas de ellas pasaron a la enseñanza digital o a otras formas de enseñanza a distancia con bastante rapidez, tenemos que suponer que esto habrá causado que las brechas a cerrar sean aún mayores en el futuro. Además, los grupos especialmente vulnerables serán los que más sufrirán las consecuencias de la crisis de COVID-19. No podemos esperar para actuar y ayudar a los jóvenes. La situación probablemente no volverá a la normalidad, pero habrá que encontrar una “nueva normalidad”.

Por lo tanto, tenemos una oportunidad única de utilizar este impulso de los entornos cambiantes para diseñar programas educativos que cierren las brechas que se profundizaron y permitan a los jóvenes tener un futuro. Para los empleadores, participar en programas de preaprendizaje puede ser una buena oportunidad para preparar su participación en aprendizajes de calidad y asegurar los trabajadores cualificados necesarios para el futuro. Tendrán una ventaja competitiva para impulsar su productividad tan pronto como la actividad económica vuelva a empezar. Asimismo, para las Instituciones de Formación Profesional (IFP) es una gran oportunidad de incorporar todos los enfoques innovadores que desarrollaron durante la crisis de COVID-19, de afinar su perfil y de seguir desempeñando un papel destacado en la FP en la región de América Latina y el Caribe.

Programas de preaprendizaje: ¿Por qué y por qué ahora?

Hay muchas razones para pensar en los programas de preaprendizaje en general y también para pensar en ellos en una situación de crisis que no solo sacó a la luz los problemas existentes en el sector de la salud, sino también los problemas estructurales de los sistemas educativos y las economías de la región. A continuación, presentaremos los argumentos más importantes desde nuestro punto de vista:

- **El preaprendizaje puede ayudar a cerrar las brechas de habilidades existentes.** Todavía existe una gran brecha entre las habilidades que se ofrecen y las que se demandan

en el mercado laboral en la región de América Latina y el Caribe. Los empleadores informan de dificultades para cubrir sus vacantes y esas dificultades parecen ser mayores que en otras regiones (OIT/Cinterfor, 2017; OIT, 2012a).

- **El preaprendizaje como punto de partida en un mundo de crecientes exigencias.** La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018a) declaró recientemente que en el futuro, graduarse de la educación secundaria superior, por ejemplo, graduarse de un aprendizaje de calidad, no será suficiente para tener éxito en el mercado laboral a largo plazo. Además, como afirma la OIT/Cinterfor (2017) las aptitudes y competencias técnicas, socioemocionales y digitales que se necesitan en el mercado laboral son más complejas que nunca y los sistemas de la formación profesional deben ser capaces de generarlas. Los programas de preaprendizaje pueden contribuir a ello, porque pueden hacer que los estudiantes que abandonaron la enseñanza en una etapa anterior vuelvan a la trayectoria de aprendizaje y ofrecer las habilidades necesarias para el aprendizaje permanente.

- **El preaprendizaje como elemento esencial de un sistema educativo coherente y de calidad.** Para crear sistemas educativos permeables sin callejones sin salida y permitir el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la introducción de nuevos programas de preaprendizaje podría ser una buena oportunidad para reestructurar el sistema educativo en su conjunto, conectar mejor los elementos entre sí y crear así una coherencia global.

- **El preaprendizaje como respuesta a las realidades.** Como ya se ha mencionado, en un mundo ideal no necesitaríamos programas de preaprendizaje, porque la educación obligatoria prepararía plenamente a los diferentes grupos de estudiantes (incluidos los grupos vulnerables) para el siguiente paso en su educación. En realidad, esto difícilmente es el caso en cualquier país del mundo y ciertamente no aplica para todos los grupos de estudiantes. Los países con sistemas de aprendizaje de ca-

lidad bien establecidos, como Alemania y Suiza, han utilizado los programas de preaprendizaje durante muchos años para preparar mejor a sus jóvenes para el aprendizaje de alta calidad.⁴

- **El preaprendizaje como oportunidad para los grupos vulnerables y para reducir la desigualdad.** Los grupos vulnerables no sólo son los más afectados por la actual crisis de COVID-19, sino que también tienen más probabilidades de abandonar la enseñanza obligatoria por diferentes razones. El preaprendizaje es una posibilidad de reintegrarlos al sistema educativo, ofrecerles la posibilidad de compensar el hecho de no haberse graduado de la educación obligatoria y darles una segunda oportunidad. A largo plazo, si no perdemos a los grupos vulnerables en los primeros niveles del sistema educativo, los programas de preaprendizaje pueden incluso tener el poder de reducir la desigualdad.

- **Los programas de preaprendizaje complementan los aprendizajes de calidad y pueden impulsar su difusión y atractivo.** Los aprendizajes de calidad son un medio para impulsar la productividad en ALC. Sin embargo, si este modelo sigue siendo un caso excepcional para pocas personas, o si las empresas no pueden cubrir sus puestos porque no encuentran graduados cualificados, las iniciativas no tendrán impacto (conclusión de OIT/Cinterfor, 2017). Por lo tanto, el preaprendizaje es una condición necesaria para que el aprendizaje de calidad se convierta en un modelo difundido en la región de América Latina y el Caribe. Además, el preaprendizaje puede contribuir al atractivo de los aprendizajes de calidad al reabrir esta posibilidad y ponerla a disposición de grupos que no habrían tenido acceso a ella.

- **El preaprendizaje facilita la elección de una profesión y evita la deserción en los aprendizajes de calidad.** Elegir o encontrar una ocupación que se ajuste a las preferencias y capacidades intelectuales de uno es una tarea compleja y difícil. Cuanto mejor se prepare y acompañe esta elección, menor será la probabilidad de que el individuo abandone un aprendizaje, teniendo en cuenta que las altas tasas de aban-

dono de los aprendizajes son un grave problema en todo el mundo. Con un enfoque adecuado en la orientación vocacional y la orientación profesional dentro del programa de preaprendizaje, esto puede ser prevenido.

- **Preaprendizaje para prevenir el trabajo infantil.** El trabajo infantil sigue siendo un problema predominante en algunas partes de la región de América Latina y el Caribe.⁵ Para prevenirlo aún más, los programas de preaprendizaje pueden ser un medio, ya que los jóvenes no se incorporan al mercado laboral antes de cumplir una edad mínima (OIT, 2012b).

Después de la identificación de tantas contribuciones positivas que los programas de preaprendizaje pueden hacer, tenemos que pensar en cómo esos programas pueden ser implementados con éxito en la región de ALC. Por lo tanto, el capítulo 1 explicará los antecedentes de los sistemas de formación profesional en la región y analizará los retos actuales. El capítulo 2 proporcionará una definición de los programas de preaprendizaje y el capítulo 3 detallará sus funciones y componentes. El capítulo 4 recoge algunas características útiles de los PPA de todo el mundo y señala lo que podemos aprender de ellas.

En el capítulo 5, el enfoque general con pasos exhaustivos sobre cómo implementar los PPA se describirá y complementará con cinco estudios de caso de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay. En el capítulo 6 se presentan las conclusiones.

4 Aunque esto es cierto, también existe un debate sobre el crecimiento del sector de los PPA en ambos países y sobre por qué la educación obligatoria no es capaz de preparar adecuadamente a los estudiantes para el aprendizaje y cuál sería la forma más eficaz de resolver los problemas evidentes del sistema educativo. Para este documento y en las actuales circunstancias de la crisis de COVID-19, adoptamos el enfoque de desarrollar soluciones para ayudar a los jóvenes y a los empleadores de forma inmediata y nos concentramos en la misión y el propósito de Cinterfor de mejorar la FP (y no otras áreas de los sistemas educativos). Por lo tanto, proponemos comenzar urgentemente con los PPA y así mejorar los sistemas de formación profesional a largo plazo. Sin embargo, también reconocemos que la educación obligatoria tiene que ser mejorada a largo plazo para preparar mejor a los estudiantes para su futuro. Dado que los sistemas de enseñanza pública no suelen ser conocidos por sus adaptaciones dinámicas a las circunstancias cambiantes, no podemos esperar a que esto pueda ocurrir en un futuro desconocido.

5 En Brasil, por ejemplo, ese punto es fundamental.





1

Los antecedentes de los sistemas de la formación profesional en América Latina antes de la crisis de COVID-19 y los retos para un nuevo enfoque después de la pandemia



#

1

Los antecedentes de los sistemas de la formación profesional en América Latina antes de la crisis de COVID-19 y los retos para un nuevo enfoque después de la pandemia

Para fundamentar por qué pensamos que los programas de preaprendizaje pueden ser un buen medio para mejorar la FP en la región de América Latina y el Caribe, comenzamos por examinar algunas características y desafíos de los sistemas educativos actuales de la región para luego extraer algunas ideas sobre cómo los programas de preaprendizaje pueden ayudar a superar por lo menos algunos de esos problemas y también conectarse con la actual crisis de COVID-19.

La región de América Latina y el Caribe tiene mucho menos aprendices por empleados que regiones como Europa y América del Norte (véase OIT, 2012a), que tienen entre 10 y 44 aprendices por cada 1 000 empleados (OIT/Cinterfor, 2017)⁶. Aunque los conceptos de aprendizaje difieren de un país a otro y apenas son comparables entre sí, la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe tienen uno o menos aprendices por cada 1000 empleados. Aunque esas cifras muestran claramente que los aprendices parecen ser menos importantes en la región de América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones, esta proporción como tal podría, además de las cuestiones de comparabilidad, ser un poco difícil de interpretar. Cuando además observamos la proporción de estudiantes de una cohorte de edad que eligen la formación profesional (entre tres por ciento y 49 por ciento) y la proporción de aprendices en la formación profesional (entre cero por ciento y nueve por ciento) (OIT/Cinterfor, 2017), po-

demostramos extraer dos conclusiones. En primer lugar, en la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe la atención de los sistemas educativos sigue centrándose en la educación académica y no en la formación profesional. En segundo lugar, dentro de la educación profesional, la vía predominante es el aprendizaje a tiempo completo en escuelas o institutos de formación profesional y no en empresas.

En relación con las cuestiones analizadas en el párrafo anterior y desplazando el enfoque a las empresas, es decir, a las organizaciones que deberían emplear a los graduados de la formación profesional, podemos observar tres puntos principales que están conectados entre sí. En primer lugar, el modelo tradicional de FP en la región — con formación en Institutos de Formación Profesional especializados con pocas conexiones con las empresas— parece desafiar la relevancia de los programas en el mercado laboral y el crecimiento económico de los países. En segundo lugar, hay un grave desajuste entre la demanda y la oferta de mano de obra. Los empleadores

⁶ Una excepción notable en la región es Colombia, que cuenta con 17 aprendices por cada 1 000 empleados.

informan de dificultades cuantitativas y cualitativas para cubrir las vacantes. En tercer lugar, y sumado a los dos primeros puntos, aunque el nivel de escolaridad creció en los últimos años en la región, todavía hay un número sustancial de estudiantes que abandonan y no terminan la educación secundaria y las transiciones de la escuela al trabajo suelen tomar mucho tiempo (OIT/Cinterfor, 2017).

Todas las cuestiones mencionadas en los dos párrafos anteriores permiten concluir que los estudiantes de la FP no parecen estar adecuadamente preparados para la transición al mercado laboral. Por un lado, esto habla a favor de la promoción y expansión de los aprendizajes de calidad en la región de América Latina y el Caribe, ya que tienen el potencial de suavizar la transición. Sin embargo, por otro lado, esto no es suficiente para resolver los problemas que se presentan, como se verá en el análisis del siguiente párrafo.

Para un análisis más profundo de los sistemas de la FP en América Latina y el Caribe, también tenemos que mirar el paso previo en el sistema educativo, es decir “el alimentador” de los sistemas de FP, la educación obligatoria. Hay al menos cuatro aspectos principales que crean desajustes entre lo que los sistemas de la FP necesitan en términos de requisitos y lo que la educación obligatoria ofrece, o que impiden que los jóvenes entren en el sistema de la FP.

En primer lugar, la tasa de graduación de los estudiantes del nivel secundario superior es bastante baja en comparación con otras regiones. Esto no sólo es un problema porque el hecho de haberse graduado en la enseñanza secundaria superior es a menudo un requisito para obtener un aprendizaje de calidad, sino también porque los requisitos en general aumentarán (OIT/Cinterfor, 2017) y la OCDE (2018a) incluso afirma que el hecho de tener un título en el nivel secundario superior no será suficiente en el futuro para obtener un empleo.

En segundo lugar, los últimos resultados de las pruebas “Programa para la Evaluación Interna-

cional de Alumnos (PISA)” y otras pruebas de evaluación de los estudiantes realizadas en la región plantean dudas sobre si estos están suficientemente preparados al finalizar la educación obligatoria para emprender un aprendizaje de calidad (OIT/Cinterfor, 2017).

En tercer lugar, el acceso a la educación continúa siendo inequitativo y depende mucho –entre otros factores– de los ingresos, de la situación y del lugar de residencia de la familia (urbano o rural).

Y cuarto, la crisis de COVID-19 ha debilitado la educación obligatoria en particular, porque cuanto antes abandonen sus estudios, menos probabilidades tendrán los estudiantes de volver al sistema educativo. Los cuatro problemas afectan más duramente a los grupos vulnerables que, en cualquier caso, tienen más dificultades para permanecer en el sistema educativo.

El resultado de los cuatro aspectos mencionados en el párrafo anterior (en combinación con otros factores) es una elevada tasa de desempleo juvenil en la región, de casi el 18% en 2019, que ha venido creciendo desde finales de los años noventa y, en particular, desde la crisis financiera de 2009. Además de que casi uno de cada cinco jóvenes está desempleado, la mayoría (más del 60 por ciento) también tiene un empleo informal (OIT 2020b, 2019). La actual crisis de COVID-19 agrava enormemente esta situación ya desfavorable y las tasas de desempleo han alcanzado cifras históricamente altas (OIT, 2020a). Además del aumento de las tasas de desempleo, el cierre de instituciones educativas durante el encierro en la mayoría de los países de la región afectará negativamente las posibilidades de los estudiantes, en particular de los que se gradúan este año académico. En el peor de los casos, han perdido varios meses de enseñanza y están aún peor preparados para la transición que las cohortes anteriores.

Para apoyar a esos estudiantes inmediatamente y evitar que se conviertan en una generación perdida, es hora de actuar ahora. Un modo de resolver los problemas que ya existían antes de

que comenzara la pandemia de COVID-19 son los programas de preaprendizaje. No solo son una poderosa herramienta para salvar la brecha entre la educación obligatoria y la formación profesional, sino que también pueden servir para promover aprendizajes de calidad y asegurar la calidad de la educación.

Aunque la situación actual parece bastante desalentadora debido a la pandemia de COVID-19, también hay razones para la esperanza y signos de que esta coyuntura puede ser un impulso para iniciar procesos nuevos y orientados al futuro, como los programas de preaprendizaje. ¿Por qué hay espacio para la esperanza?

En primer lugar, casi todos los países de la región de América Latina y el Caribe tienen una IFP, algunos de ellos con una historia relativamente larga que se remonta a 50 años o más, y muy a menudo están organizados en estructuras tripartitas, con participación de los ministerios de gobierno, como el de Educación y/o el de Trabajo, y representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores.



Muchas de estas IFP son miembros de una red de instituciones en Cinterfor. Actualmente 70 de esas instituciones de 29 países forman la red de Cinterfor e intercambian regularmente sobre temas importantes. Este intercambio se ha intensificado incluso durante la crisis de COVID-19 y muchas organizaciones miembros han demostrado la rapidez y flexibilidad con que actúan para adaptarse a las nuevas circunstancias en una serie de seminarios en línea organizados y moderados por Cinterfor (vea: [Informe 2020 Cinterfor: un año de retos y aprendizajes](#)).

Aunque las formas de organización de los miembros de Cinterfor son muy diferentes, parecen ser buenos candidatos para ser pioneros y tomar la iniciativa en el diseño e implementación de los PPA, no solo porque han demostrado durante la pandemia de COVID-19 la rapidez y efectividad con la que pueden adaptarse, sino también porque muchos de ellos participan además en la formación de aprendices.





2

¿De qué estamos hablando?

Definición de PPA:

¿Qué son y qué no son?



2

¿De qué estamos hablando?

Definición de PPA:

¿Qué son y qué no son?

En este capítulo, en primer lugar, daremos una breve visión general de las diferentes definiciones existentes de los programas de preaprendizaje en diferentes contextos y regiones. En un segundo lugar identificaremos los elementos que mejor se adaptan al contexto de América Latina y el Caribe y lo complementaremos con elementos que faltan en los programas existentes hasta ahora desde nuestro punto de vista.

En todo el mundo existe una variedad de programas que preparan a los jóvenes para entrar en los programas de aprendizaje y en el mundo del trabajo con diferentes terminologías como preaprendizaje, programas preprofesionales, prácticas, preparación profesional, cursos puente, etc. Para el alcance de este documento nos referiremos a los programas como de preaprendizaje para enfatizar su papel de ser un puente hacia los programas de aprendizaje o idealmente hacia el aprendizaje de calidad.

Según la OCDE (2013), el principal objetivo de los programas de preaprendizaje (o programas preprofesionales, como los llaman) es familiarizar a los participantes con el mundo del trabajo y permitirles iniciar un aprendizaje o una formación profesional calificada. Un mínimo de una cuarta parte del contenido de los programas de preaprendizaje debería centrarse en las habilidades técnicas o profesionales. Estos programas normalmente no otorgan todavía una certificación profesional para entrar en el mercado laboral.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Fazio, Fernández-Coto, y Ripani 2016) describe los programas de preaprendizaje como el sustento de los programas de aprendizaje completos. Llamados de preaprendizaje en los Estados Unidos o entrenamiento en el Reino Unido, estos programas se llevan a cabo típicamente en un aula o en un laboratorio y se centran en el desarrollo de habilidades sociales y ocupacionales o en habilidades específicas de la industria. Están dirigidos a varios grupos destinatarios con el propósito de facilitar la transición a un programa de aprendizaje completo.

Basándose en la OIT (2012a), Fazio *et al.* (2016) establecen las siguientes características de los programas de preaprendizaje. Obligatoriamente deben tener un plan de aprendizaje estructurado, y opcionalmente puede existir el pago de un salario, puede tener un componente de capacitación en el trabajo, recibir una certificación reconocida por la industria y tener un plan de estudios elaborado conjuntamente con el sector productivo. Las características que, según los

autores, no suelen formar parte de un programa de preaprendizaje son: tener un contrato bilateral, un marco jurídico, estar basado en el lugar de trabajo (a diferencia de la educación obligatoria), incluida la formación fuera del trabajo o una evaluación formal después del programa. La duración mínima es de tres meses, y la población destinataria son jóvenes o adultos en busca de empleo que aún no cumplen los requisitos para ingresar en un programa de aprendizaje completo.

Aunque estamos de acuerdo con muchos de los puntos expuestos en el párrafo anterior, quisiéramos explicar aquellos con los que no estamos de acuerdo, desarrollar más los puntos con los que estamos de acuerdo y añadir algunos otros componentes que son importantes desde nuestro punto de vista. En la siguiente tabla se resumen las características más importantes de los programas de preaprendizaje que nos gustaría proponer para América Latina y el Caribe.

Tabla 1: Características del esquema de los programas de preaprendizaje en América Latina y el Caribe (ilustración inspirada y ampliada de Fazio, Fernández-Coto, y Ripani 2016; OIT 2012a)

CARACTERÍSTICAS DEL ESQUEMA ⁷	
Contrato o acuerdo formalizado.	Contrato entre IFP/el proveedor de formación y los estudiantes, si es necesario y típico para otros tipos de programas. Contrato o acuerdo formal (escrito) entre el proveedor de formación, el estudiante y el empleador para la formación en el trabajo cuando sea necesario. Se deben tomar medidas de seguridad y salud ocupacional para las fases de formación práctica.
Plan de estudios/plan de aprendizaje estructurado, establecido junto con el sector productivo a nivel de la industria.	Es obligatorio tener un plan de estudios o, al menos, un plan de aprendizaje estructurado, que debe contener los cuatro componentes básicos descritos en el subcapítulo 3.2. Además, los planes de estudio deben registrarse de forma centralizada para evitar la aplicación incontrolada de programas de contenido similar y deberían estar orientados a las ocupaciones o perfiles de aprendizaje existentes.
Duración.	Creemos que una duración mínima de tres meses no es suficiente para preparar adecuadamente a los estudiantes para un aprendizaje y compensar los déficits de la educación obligatoria. Por lo tanto, proponemos una duración mínima de un año y máxima de tres años. Esto no solo depende del grupo destinatario (graduados de la educación obligatoria, desertores y otros grupos vulnerables) y de sus necesidades específicas, objetivos y conocimientos y experiencias previas, sino también de las necesidades de la industria que puedan diferir de estos últimos, y también de los calendarios académicos. Los programas deben diseñarse de manera que los estudiantes puedan comenzar un aprendizaje sin que haya una gran diferencia (de tiempo) entre la graduación y el inicio del aprendizaje.

CARACTERÍSTICAS DEL ESQUEMA ⁷	
... Duración (continuación)	En comparación con la duración y el contenido de las medidas de política activa del mercado laboral, estos programas son muy diferentes, porque siguen un objetivo claro de iniciar un aprendizaje en un sector específico y están más adaptados a las necesidades de la población destinataria. Además, varios estudios realizados en la región de América Latina y el Caribe muestran que las políticas activas del mercado laboral (programas de corto plazo) a menudo no tienen los efectos deseados en la empleabilidad. ⁸
Evaluación formal/certificación, reconocida por la industria (relacionada con el marco legal).	Es importante que los posibles empleadores que ofrecen puestos de aprendizaje sepan lo que pueden esperar al emplear a un graduado de un PPA como aprendiz. Por lo tanto, sería útil emitir un certificado oficial y reconocido por la industria en combinación con una evaluación formal de las aptitudes y competencias. Esto es también un medio de asegurar la calidad.
Marco legal o guía oficial.	Para destacar la importancia de los programas de preaprendizaje, el Estado debería elaborar directrices sobre ellos o incluso regular los principios del preaprendizaje en una ley o reglamento. Para la fase piloto, esto puede que todavía no sea necesario, pero debe tenerse en cuenta para la planificación y ampliación a largo plazo. Sin embargo, según el sistema, puede ser fundamental para el reconocimiento en el sistema oficial de educación y capacitación.
Lugar principal de realización.	En comparación con el aprendizaje, que se realiza mayormente en la empresa, el preaprendizaje se lleva a cabo fundamentalmente en la IFP/proveedor de formación.
Monitoreo y evaluación.	El monitoreo y la evaluación a largo plazo del programa de preaprendizaje son obligatorios para asegurar que los programas alcancen sus objetivos y permitan a los estudiantes iniciar y terminar con éxito el aprendizaje. En particular en la fase piloto, los diferentes programas deben probarse entre sí y evaluarse con métodos rigurosos para identificar los efectos causales y ajustar cada programa al grupo objetivo y al contexto, así como a las necesidades que cambian rápidamente. ⁹

⁷ Esta lista sigue un orden alfabético y no es un orden de prioridad. La razón es que el orden de prioridad de las características puede depender en gran parte del contexto específico del país.

⁸ Por más detalles véase Fazio, Fernández-Coto y Ripani. 2016

⁹ Para más explicaciones sobre la necesidad de las evaluaciones de impacto, véase Novella y Pérez-Dávila. 2017.

CARACTERÍSTICAS DEL ESQUEMA ⁷	
Capacitación en el trabajo/compromiso de los empleadores.	El compromiso de los empleadores es clave para asegurar la relevancia del programa. Para no sobrecargar a los empleadores, los modelos para alcanzar este compromiso pueden ser muy flexibles, como se describe en los capítulos 3.2 y 4.
Capacitación fuera del trabajo.	Si la formación en el trabajo no es posible o solamente en parte, puede ser sustituida parcialmente. La formación en el empleo en talleres de la IFP/ proveedor de formación también puede ser un buen medio de preparar a los estudiantes para la formación en el empleo o de ofrecerles la oportunidad de estudiar diferentes ocupaciones en un sector específico.
Registro/certificación del programa en o por la autoridad responsable.	Fase 1: Fase Piloto ⇨ Sentar las bases y pensar en las estructuras y autoridades involucradas para el proceso posterior de registro/certificación. Fase 2: Fase de aplicación completa ⇨ Obligatorio para evitar el caos y las redundancias y permitir a cada actor mantener la visión general de los programas existentes. Los diferentes programas de preaprendizaje para un sector pueden crear ineficiencias a largo plazo, pero deben ser probados.
Población destinataria.	Los estudiantes que se hayan graduado o no de la educación obligatoria tendrían en general derecho a un aprendizaje, pero no cumplen todavía con uno o más de los requisitos para acceder a un aprendizaje, y lo mismo sucede con los estudiantes que por cualquier otra razón no tienen acceso a los aprendizajes. En este caso no se debe centrar la atención en los adultos, porque las necesidades que tienen de llenar las brechas de habilidades pueden ser muy diferentes a las de los jóvenes sin experiencia de trabajo.
Salario/remuneración.	No es obligatoria la remuneración, pero es deseable un estipendio para el transporte o las comidas (ya sea por parte del empleador o del Estado). Lo que es importante tener en cuenta aquí es que uno de los objetivos de los programas de preaprendizaje es que también los grupos vulnerables tengan acceso en última instancia a los programas de aprendizaje. A menudo, los grupos particularmente vulnerables no podrán sustituir el ganar dinero o el cuidado de los niños por un programa de preaprendizaje a tiempo completo. Es necesario desarrollar, probar, evaluar y seguir desarrollando planes de incentivos inteligentes para los diferentes grupos vulnerables para motivar a los estudiantes a terminar con éxito el preaprendizaje y obtener acceso a los programas de aprendizaje.

Como resultado de las explicaciones y referencias anteriores, resumimos y proponemos la siguiente definición del preaprendizaje:

Los programas de preaprendizaje se centran principalmente en la preparación de los participantes para cumplir los requisitos de los aprendizajes (de calidad) y poder iniciar con éxito un aprendizaje después del programa. En otras palabras, se centran estrictamente en cerrar la brecha entre la educación obligatoria y los aprendizajes, en caso de que la primera no preparara adecuadamente. En consecuencia, los programas de preaprendizaje no tienen como objetivo el ingreso directo al mercado laboral. Sin embargo, según el grupo destinatario, los PPA también pueden tener la función de compensar los déficits causados por haber abandonado la educación. Las características obligatorias para el éxito de los PPA son (pero no se limitan a) la participación del sector productivo (en la medida de lo posible), un plan o programa de aprendizaje estructurado, capacitación en el trabajo y fuera de él, una duración mínima de un año, la adaptación a los grupos destinatarios y un sólido sistema de monitoreo y evaluación. En cuanto al contenido, para ser pertinente, el preaprendizaje debería contener los siguientes cuatro componentes clave (para más detalles, véase el capítulo 3.2):

- 1) educación general,
- 2) la formación profesional teórica,
- 3) experiencias prácticas,
- 4) habilidades transferibles.



Las características del esquema de los PPA descritas en la tabla 1, así como los componentes básicos que se describirán en el subcapítulo 3.2, deben guiarse por los cuatro principios siguientes:

1) **Orientación al proceso: Aspecto de “cura y fortalecimiento”.** Todas las características del esquema deben guiarse por el principio de que los PPA son programas para “curar” lo que pasó o más precisamente no pasó antes. Los PPA deberían compensar lo que faltó en la educación obligatoria y permitir a los graduados iniciar un aprendizaje sin desventajas en comparación con los estudiantes que comienzan inmediatamente un aprendizaje después de la educación obligatoria.

2) **Orientación a la demanda: Aspecto de la empleabilidad y la productividad.** Para que los programas de preaprendizaje sean relevantes, es necesario un diálogo permanente con los empleadores. No sólo es obligatoria una coordinación cualitativa (diseño de los programas), sino también cuantitativa (número previsto de aprendizajes que se ofrecerán en una ocupación específica) con los empleadores para lograr en última instancia una mayor transición de los graduados de PPA a los aprendizajes. El segundo pilar para asegurar la orientación a la demanda es la evaluación permanente y detallada de los programas, también para poder adaptar los programas a las necesidades rápidamente cambiantes.

3) **Orientación sectorial: Aspecto de la relevancia.** Para que los PPA sean relevantes, preparen adecuadamente a los estudiantes para un aprendizaje y también para que sean atractivos y comprensibles para los empleadores, así como para los estudiantes potenciales, deben establecer un enfoque sectorial que no sea ni demasiado general ni demasiado específico.

4) **Flexibilidad: «Ningún concepto universal»** El aspecto de la flexibilidad se refiere a todas las características del esquema y debería permitir adaptar los PPA a las diferentes necesidades de un país, pero también de un sector o de los distintos grupos destinatarios y empresas par-

ticipantes. En algunos contextos, la participación de los empleadores puede resultar difícil, por lo que hay que encontrar otras soluciones creativas para garantizar la relevancia. En algunos sectores los empleadores pueden ser más tradicionales y ofrecer aprendizaje en el lugar de trabajo, mientras que en otros sectores es más común el aprendizaje a distancia. Algunos podrían preferir participar en todo el diseño, otros solo en la parte de la formación que podría consistir en breves pasantías a tiempo completo. Hay muchas opciones de diseño diferentes y los PPA deben ser lo suficientemente flexibles como para satisfacer las necesidades de todos los actores. Mientras que el PPA pueda cerrar las brechas de los estudiantes y suavizar su transición al aprendizaje, deben promoverse diferentes opciones de diseño que puedan ser enriquecedoras.

Lo ideal sería que los PPA se integraran en sistemas de formación profesional de buen funcionamiento. El diseño de esos sistemas y también de los sistemas educativos en general y la forma en que los PPA pueden encajar lógicamente en esos sistemas es una tarea compleja que deben realizar los gobiernos en consulta con los interlocutores sociales. Para esta publicación tenemos que limitarnos a desarrollar ideas y estructuras para los PPA, pero también quisiéramos enfatizar que los PPA no deberían introducirse en forma aislada del resto del sistema de la formación profesional.



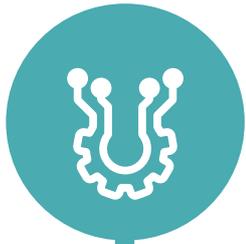




3

Funciones y componentes de los PPA





3

Funciones y componentes de los PPA

3.1 Funciones de los PPA

De la literatura de investigación (principalmente en idioma alemán) sobre el tema, podemos derivar tres funciones diferentes de los PPA (Sacchi y Meyer, 2016; Amos et al., 2003) para los jóvenes y/o el Estado:

1) **Compensación**

Se refiere principalmente a la compensación de los déficits individuales para permitir que los estudiantes que se han graduado de la educación obligatoria encuentren un puesto de aprendizaje. Los déficits individuales pueden consistir en un conocimiento deficiente del idioma o en brechas respecto a lo que se debería haber aprendido durante la educación obligatoria o en habilidades sociales como, por ejemplo, la puntualidad o los conocimientos sobre cómo escribir un *curriculum vitae* y una carta de motivación y cómo comportarse durante una entrevista de trabajo (Sacchi y Meyer, 2016).

En los contextos en que los sistemas de educación obligatoria sufren problemas de calidad y/o relevancia, es posible que las razones de los déficits individuales o de una mayor necesidad de orientación profesional no radiquen en el individuo, sino en la estructura institucional, porque, por ejemplo, simplemente no se enseñan las habilidades pertinentes, o la orientación

profesional no forma parte del programa de estudios. Esto puede dar lugar a una importancia institucional aún mayor de los PPA para el funcionamiento del sistema educativo.

Otro aspecto que también podría quedar subsumido en esta función es la compensación de la falta de graduación de la educación obligatoria. Esto es particularmente pertinente en contextos en los que las tasas de deserción escolar durante la enseñanza son elevadas y un certificado de graduación es, al mismo tiempo, uno de los requisitos para ingresar en el aprendizaje. Este es un punto importante para América Latina y el Caribe, ya que las tasas de culminación de la enseñanza secundaria básica y superior son bastante bajas, de 79 por ciento y 59 por ciento, respectivamente (UNESCO, 2017). Estas bajas tasas de culminación y, por lo tanto, los muy diferentes niveles de conocimiento de los estudiantes requieren regímenes flexibles para los PPA, si es que también van a contribuir (al menos indirectamente) a aumentar las tasas de graduación en el nivel superior de la educación secundaria.

2) Orientación profesional

En lo que respecta a la función de orientación profesional, los PPA deben permitir a los estudiantes tomar una decisión informada sobre su futura ocupación o, al menos, averiguar cuáles son las posibles opciones (Sacchi y Meyer, 2016). Mientras que, en Suiza, por ejemplo, el asesoramiento sobre carreras y la orientación profesional son obligatorios y se hacen de forma bastante extensa (en términos de contenido y duración), otros países no conocen este concepto o lo ponen en práctica en una etapa posterior en el sistema educativo. Esta función es crucial para el individuo en los PPA, en particular si este tema no formaba parte del plan de estudios en la enseñanza obligatoria. El diseño de los PPA debe ser lo suficientemente amplio como para que los individuos puedan prepararse para diferentes ocupaciones de aprendizaje en un sector específico.

3) Búfer sistémico

Esta función se refiere al intento de equilibrar la oferta y la demanda en el mercado de aprendizaje en situaciones en las que la demanda por puestos de aprendizaje es mayor que la oferta (Sacchi y Meyer, 2016). Aunque esta función puede adquirir mayor relevancia en tiempos de crisis como la actual pandemia de COVID-19, el uso de medidas para resolver este desequilibrio tiene que ser analizado y observado cuidadosamente y orientado hacia la futura demanda esperada del sector empresarial. En particular, hay que observar y analizar los desequilibrios cuantitativos, ocupacionales y regionales en términos de potencial (por ejemplo, podría ser mejor y más eficiente convencer a un joven de que no se ciña a la ocupación de sus sueños y que también considere otras ocupaciones en las que haya puestos disponibles (véase también Jaik y Wolter, 2019)).

Mirando a los PPA desde la perspectiva de los empleadores y tomando como base el enfoque que sugeriremos en el próximo subcapítulo, los PPA también pueden tener al menos dos funciones desde la perspectiva de los empleadores:¹⁰

I) Selección de aprendices futuros (permanente)¹⁰

Cuando las empresas participan de alguna manera en la realización de la parte práctica de los PPA, pueden aprovechar esta oportunidad para seleccionar a los posibles candidatos a puestos de aprendizaje. La ventaja con respecto a una sola entrevista o centro de evaluación es que pueden observar al joven en un entorno de trabajo real y durante un período de tiempo más largo, lo que muy probablemente da una mejor indicación de si el joven se adapta bien a la ocupación de aprendizaje y también a la cultura y el entorno de trabajo de la empresa (por ejemplo, futuros colegas).

II) Preparación para una mayor participación de las empresas en aprendizajes de calidad (fase de transición)

La participación de las empresas en aprendizajes de calidad es un compromiso complejo a largo plazo y, en muchos contextos, es difícil convencer a las empresas de que participen en aprendizajes de calidad, en particular a las pequeñas y medianas (PYMES¹¹). Esto es aún más cierto en contextos en los que no existe un sistema de aprendizaje de calidad o en los que acaban de comenzar los esfuerzos por introducir aprendizajes de calidad. En particular para las empresas que todavía no están plenamente convencidas de participar en el aprendizaje de calidad por diferentes razones o las que están interesadas, pero todavía no tienen experiencia en la formación de aprendices, el inicio de una participación en los programas de aprendizaje de calidad podría ser un buen punto de partida. Al participar en los PPA, las empresas no están en el “asiento del conductor” en comparación con el aprendizaje de calidad y su participación requiere menos tiempo porque la parte práctica de las actividades de los PPA es más corta, pero

¹⁰ Dado que proponemos este modelo para la región de América Latina y el Caribe por primera vez en este documento, esas dos funciones constituyen solo supuestos y no han sido objeto de investigaciones empíricas.

¹¹ Para una lista de argumentos para convencer al sector empresarial de que participe en la formación profesional, véase la Herramienta de trabajo de DC dVET sobre cómo involucrar al sector empresarial en la formación profesional, Euler (2018).

pueden participar desde el principio en la elaboración de los planes de estudio y también probar cuánto esfuerzo requiere trabajar con un joven durante la fase práctica de los PPA. Este compromiso también puede facilitar la decisión de ofrecer puestos de aprendizaje.

Desde un punto de vista más general, hay dos funciones que los PPA pueden cumplir: permite a los participantes cumplir con los requisitos de un aprendizaje de calidad (que pueden incluir la graduación de la educación obligatoria para quienes han abandonado) o de un puesto de aprendizaje de calidad con requisitos académicos¹² más altos que los que el candidato está preparado para cumplir.

3.2 Componentes básicos de los PPA¹³

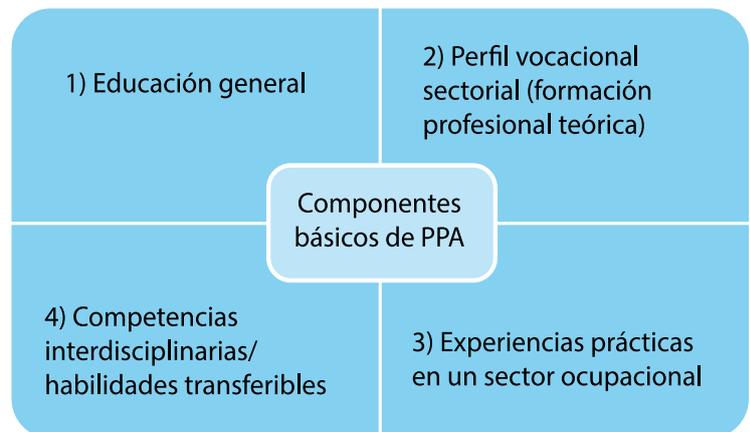
En este capítulo se describen los cuatro componentes básicos de los programas de preaprendizaje, es decir, los contenidos que deben cubrirse en el programa para que este sea pertinente y para salvar con éxito la brecha entre las competencias del grupo destinatario específico y los requisitos de los aprendizajes de calidad. Esos cuatro componentes básicos deberían servir de marco general para pensar en el contenido de los programas de preaprendizaje. El contenido detallado tiene que adaptarse a los requisitos del contexto específico del país, pero debe seguir las características del esquema y los principios de orientación mencionados en el capítulo 2.

Figura 1: Los cuatro componentes básicos de preaprendizaje

A continuación, se detallan los cuatro componentes básicos:

1) Educación general

El componente «Educación general» se integra principalmente para cerrar las brechas de la educación obligatoria en competencias muy básicas como la alfabetización y la aritmética elemental –pero también más allá– que son necesarias para tener éxito en el mercado laboral, pero también para permitir a los estudiantes continuar la educación después de un aprendizaje. Las asignaturas más importantes son Lengua Materna, los idiomas extranjeros, Matemáticas, Informática Aplicada y las competencias digitales, pero dependiendo del sector, el preaprendizaje está compuesto también por otras asignaturas generales como Química, Biología, Sociología, los deportes, etc. Lo más probable es que esas asignaturas sean impartidas en un entorno de aula por profesores. Dependiendo del objetivo del programa, las posibilidades de la institución que lo implementa y la libertad que se debe dar a los estudiantes, algunas de esas asignaturas pueden ser declaradas como obligatorias y otras como electivas.



Fuente: ilustración propia basada en Axmann (2008) y Tenberg y Bergmann (2018)

¹² Las diferentes ocupaciones tienen distintos requisitos académicos o niveles de exigencia intelectual en diferentes campos. Por ejemplo, en Suiza se han elaborado dos medidas diferentes para hacer visibles esas diferencias (véase Stalder, 2011, y www.anforderungsprofile.ch). Según esta última medida, la ocupación de aprendizaje más exigente en una escala de 1 a 100 es la de técnico de laboratorio en Física (con 63,19 puntos) y la ocupación menos exigente es la de reparador de calzado (con 13,89 puntos). Estas enormes diferencias también subrayan las diferencias en los requisitos para iniciar las diferentes ocupaciones de aprendizaje.

¹³ La estructura de este capítulo se inspira en Axmann (2008) y en las explicaciones y reflexiones sobre los programas de preaprendizaje en Alemania en Tenberg y Bergmann (2018).

Para mostrar a los estudiantes por qué tienen que aprender esas asignaturas básicas (de nuevo) y también para que las asignaturas sean más pertinentes para el entorno general del PPA, podría ser aconsejable enseñarlas de manera aplicada y práctica. Por ejemplo, aprender Matemáticas con aplicaciones en el mundo real de diferentes ocupaciones de manera simplificada según los conocimientos de los estudiantes, o escribir cartas comerciales en Lengua Materna o en las clases de idiomas extranjeros. Esta forma de enseñanza no solo hará que el contenido sea más interesante para los estudiantes, sino también más relevante para el contexto laboral.

2) Perfil sectorial profesional (formación profesional teórica)

A diferencia del componente «Educación general», el componente «Perfil sectorial profesional» contiene la transferencia de conocimientos en campos que tienen una mayor conexión con el campo o sector profesional en el que se sitúa el PPA. En comparación con el componente 1, el componente 2 será algo nuevo que los estudiantes probablemente no hayan visto en la educación obligatoria. Este componente contiene competencias técnicas básicas que preparan a los estudiantes para encontrar un puesto de aprendizaje en un sector o campo ocupacional. Ejemplos de ello son los conocimientos básicos en agricultura, atención de la salud, producción, energías renovables o procesos administrativos en las empresas. La configuración de este componente tiene que ser lo suficientemente amplia como para preparar para diferentes ocupaciones en un sector o campo ocupacional para no restringir demasiado las posibilidades de los graduados del PPA.

El diseño de esos perfiles sectoriales profesionales depende en gran medida del contexto específico del país y de las especificidades de los diferentes sectores. Para ilustrar cómo podría ser en dos contextos muy diferentes, nos extenderemos brevemente sobre ejemplos del Yemen y Alemania:

- Se identificó una escasez de trabajadores/

técnicos cualificados en el sector de la atención de la salud. Esto define ya un campo ocupacional bastante específico. En la propuesta se llegó a la conclusión de que un preaprendizaje de un año debería incluir asignaturas referidas a, por ejemplo, el trabajo con equipo médico, las tecnologías de elaboración de alimentos para hospitales, así como el corte de piedra, el cincelado y la albañilería¹⁴ a nivel básico para preparar y calificar a los graduados médica o técnico auxiliar.

- En Alemania, la mayoría de los programas de preaprendizaje (aunque tienen otros nombres) tienen lugar en escuelas de formación profesional donde también los aprendices pasan la parte teórica de su aprendizaje (modelo de formación dual). En comparación con el Yemen, los cursos de preaprendizaje son mucho más amplios que el diseño general y suelen tener lugar en uno de los siguientes trece campos: comercio y administración; tecnología de los metales; ingeniería eléctrica; tecnología de la construcción; tecnología de la madera; tecnología de los textiles y el vestido; química, física y biología; tecnología de la impresión; tecnología del color y diseño de interiores; higiene personal; salud; nutrición y economía doméstica; y agricultura.¹⁵ Dentro de algunos de los campos, es posible realizar otras especializaciones, como por ejemplo, en el campo de los negocios y la administración, la focalización puede establecerse en la informática.

Lo más probable es que este componente también se enseñe en un entorno de aula, pero contiene más aplicaciones prácticas que el componente 1. Siempre que sea posible, los profesores deberán trazar líneas entre los conocimientos teóricos sobre el sector/campo profesional y las aplicaciones prácticas. Esto requerirá en un caso ideal que los profesores no sólo tengan una formación en Pedagogía y su respectiva área,

¹⁴ Estas tres fueron elegidas porque representaban con mucho las ocupaciones con mayor probabilidad de empleo en el mercado laboral local.

¹⁵ <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/berufgrundbilldungs-jahr/berufgrundbildungs-jahr.htm>.

sino también cierta experiencia de trabajo práctico para hacer las conexiones.¹⁶

3) Experiencia práctica en un sector/campo profesional/ocupación

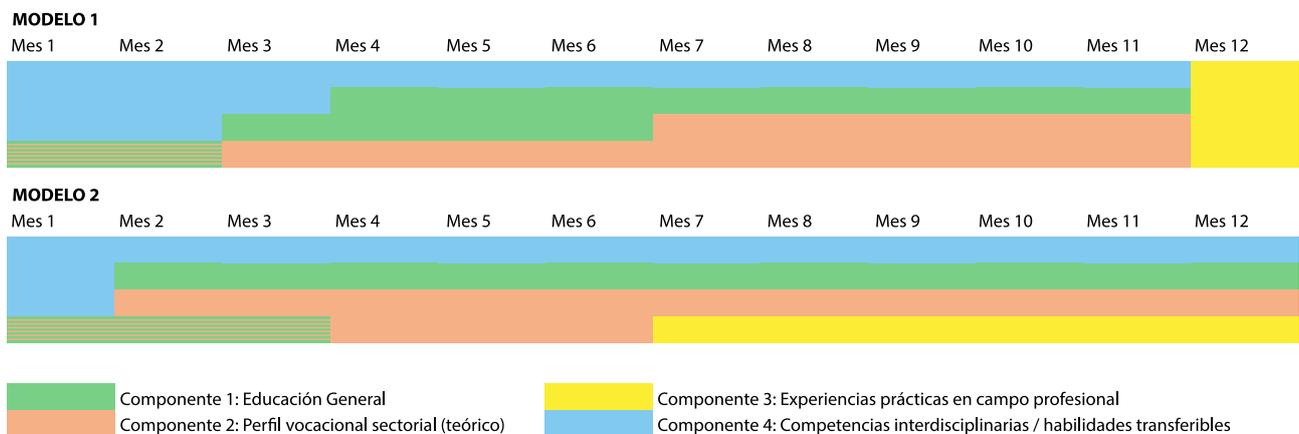
Este componente es clave para construir el puente con los empleadores y proporcionar a los estudiantes experiencias prácticas. Para los empleadores esto significa que pueden seleccionar a los aprendices/empleados futuros y si todavía no participan en aprendizajes de calidad, pueden averiguar si fuera factible para ellos tomar aprendices a largo plazo. A través del trabajo práctico en las empresas, los estudiantes se darán cuenta de que lo que están aprendiendo en el PPA es relevante para su carrera posterior, lo que aumentará su motivación para aprender.

Este componente es probablemente el más flexible y abierto con respecto al diseño. Debería asegurar que los estudiantes se beneficien de su experiencia y por otro lado ser lo suficientemente flexible para ser interesante para los empleadores. En la práctica, esto significa que esta experiencia práctica puede adoptar diferentes formas de organización. Puede ser una pasantía de corto plazo de algunas semanas o meses o una colabo-

ración continua y de más largo plazo en la que los estudiantes permanecen durante uno o dos días por semana en la empresa. Además, puede proporcionar experiencia laboral en una sola ocupación o, dependiendo también del tamaño, las posibilidades y las preferencias de las empresas, en diferentes ocupaciones. Una de las enseñanzas de una investigación realizada en Alemania fue que es más fácil lograr una coherencia para los estudiantes y los empleadores cuando los primeros trabajan en la empresa durante dos días por semana durante un período de tiempo más largo (medio año, en este caso), en comparación con una pasantía de, por ejemplo, tres semanas (Tenberg y Bergmann, 2018). Sin embargo, esto puede depender en gran medida de las circunstancias específicas, la ocupación y también de las preferencias de los empleadores.

La figura 2 ilustra dos posibles modelos para el diseño de los PPA que incluyen los cuatro componentes básicos siguiendo las descripciones de Tenberg y Bergmann (2018). Sin embargo, nos gustaría destacar que esas son sólo dos de las muchas posibilidades diferentes de diseño de los PPA. Los países interesados en introducir los PPA tienen que encontrar el diseño que mejor se ajuste a sus realidades y requisitos.

Figura 2: Dos ejemplos de diferentes diseños de PPA de un año que incluyen los cuatro componentes básicos.



Fuente: ilustración propia

¹⁶ Para garantizar que esta transferencia de conocimientos de la teoría a la práctica y viceversa sea posible, la Comisión de la Unión Europea (2020) propone, por ejemplo, el concepto de “profesor híbrido” que trabaja a tiempo parcial en una escuela de formación profesional y a tiempo parcial en una empresa. Este concepto ya funciona con éxito en Suiza desde hace muchos años.

En algunos casos, puede que no sea factible que los empleadores se comprometan fuertemente con los PPA. En estos casos, hay que encontrar soluciones creativas para proporcionar a los estudiantes experiencias prácticas en condiciones reales y prepararlos adecuadamente para el mundo del trabajo. Existen varias opciones para organizar esta parte. Una posibilidad, si las empresas temen que los estudiantes vengan sin ningún conocimiento previo específico del sector, es enseñarles algunas habilidades prácticas en los talleres disponibles en la escuela o en la organización ejecutora en la primera parte del PPA y luego enviarlos a las empresas cooperantes en la segunda parte del PPA con algunas habilidades y conocimientos previos. Otra posibilidad es convencer a las empresas de que ofrezcan prácticas muy cortas de tres a cinco días para ofrecer al menos alguna conexión con el mundo laboral a los estudiantes u ofrecer la simulación de entrevistas de trabajo o la comprobación de los currículos [The Learning and Work Institute (2019)].

Si ninguna de esas opciones es factible, se debe simular un entorno práctico del mundo real en la escuela o en la organización de implementación. Un ejemplo son las empresas simuladas que se describirán con más detalle en el capítulo 4. Otro ejemplo es el uso de gafas de realidad virtual u otras innovaciones tecnológicas para hacerse una idea de las diferentes ocupaciones. Estas tecnologías son cada vez más comunes en diferentes ocupaciones de aprendizaje en algunos países y, por lo tanto, podrían ser una buena preparación para el aprendizaje y, además, una respuesta a la actual crisis de COVID-19, en la que el aprendizaje en el lugar de trabajo es un desafío. Para ejemplos prácticos, véase la labor de Leading House Dual-T, por ejemplo, sobre herramientas de realidad aumentada para que los carpinteros¹⁷ aprendan estática o para los jardineros y floristas.¹⁸ Originalmente esas herramientas están pensadas para expandir el aprendizaje en programas de formación dual, pero también pueden

17 <https://www.epfl.ch/labs/chili/dualt/completed-projects/carpenters-statics/>

18 <https://www.epfl.ch/labs/chili/dualt/current-projects/boundary-online-services-expanding-experience-in-vet/>

ser utilizadas para obtener una comprensión básica de lo que se trata la ocupación.

Este componente, además de ser el más flexible de los PPA, también es el más difícil de implementar. Por un lado, requiere mucha flexibilidad de la principal institución de implementación, pero también de las empresas que participen. Es posible que las empresas no tengan experiencia previa en el trabajo con jóvenes si no tienen aprendices. En consecuencia, podría ser necesario que la principal organización ejecutora ofreciera al menos una sesión informativa o una breve capacitación a los empleados que trabajarán con los jóvenes en la empresa para garantizar una implementación de alta calidad de todo el PPA. En el caso ideal, esta corta formación se conecta fácilmente con los programas de formación de formadores de aprendices en la empresa ya existentes.

4) Competencias interdisciplinarias/habilidades transferibles

Este componente es el más diverso de los cuatro componentes, porque es un componente global que cubre temas muy diferentes. En primer lugar, los estudiantes del PPA tienen que ser capaces de hacer una elección bien informada sobre su futuro profesional. Por lo tanto, la orientación profesional intensiva desde el principio del programa y la tutoría son muy importantes. La orientación profesional no solo contiene información pura sobre las diferentes opciones y ocupaciones disponibles, sino también sobre cómo encontrar las opciones que se ajustan a las preferencias y talentos. Además, temas más generales como aprender a escribir una solicitud adecuada y cómo actuar en una entrevista profesional deberían formar parte de la orientación profesional. También podría contener un módulo (opcional) sobre el emprendimiento para informar a los estudiantes sobre esta opción ya en esta etapa de su carrera. Particularmente en contextos donde los empleos son escasos, este podría ser un elemento importante.

Sin embargo, la orientación profesional no es suficiente para encontrar un aprendizaje o un

trabajo. En muchas encuestas, los empleadores afirman que no son principalmente los conocimientos técnicos lo que les falta a los solicitantes, sino conocimientos prácticos como la puntualidad, la orientación al cliente, las aptitudes de presentación y la capacidad de trabajar en grupo. Por lo tanto, el desarrollo de diferentes tipos de habilidades blandas debería ser un elemento clave en los PPA. Aunque esas habilidades pueden aprenderse mejor en el lugar de trabajo o durante un aprendizaje, algunas de ellas también pueden practicarse en un entorno escolar.

En caso de que los conocimientos y competencias para enseñar las cosas que se requieren en este componente no estén disponibles en la principal institución de ejecución, se debe contratar consejeros de carrera externos o se debe establecer una colaboración con los servicios públicos de empleo.

Los componentes 1 y 4 pueden ser muy similares para los PPA en diferentes sectores, lo que distingue a los PPA es el contenido de los componentes 2 y 3. A veces las transiciones entre los componentes básicos de los PPA son fluidas y el concepto que se presenta aquí es principalmente para la sistematización. Debido a la digitalización, las competencias en materia de tecnologías de la información o de solución de problemas son hoy, por ejemplo, parte integrante de la educación general en muchos países, pero al mismo tiempo son competencias transferibles y pueden utilizarse en diferentes ámbitos. Lo ideal sería que las asignaturas de educación general también contuvieran aplicaciones de lo que se necesitará más adelante en el aprendizaje en el sector correspondiente. Por ejemplo, para enseñar conocimientos básicos de Matemáticas para el sector de la salud, los estudiantes entienden y pueden calcular el Índice de Masa Corporal (IMC), o en las clases de Lengua Materna o de Lengua Extranjera los estudiantes aprenden a redactar una carta comercial o un mensaje de correo electrónico apropiados.

Los métodos de enseñanza también deben adaptarse a lo que se espera de los estudiantes en el mercado laboral. En los cuatro componentes, los

métodos como el trabajo en grupo y el trabajo en proyectos individuales o grupales durante un período de tiempo más largo pueden ser útiles. Esto puede requerir adaptaciones en la formación de profesores, así como, por ejemplo, pasantías cortas para que los profesores comprendan mejor la realidad de las empresas. Aunque se trata de un punto importante, es aún más decisivo para el siguiente paso, es decir, un aprendizaje de calidad. Además, iría más allá del alcance de este documento. Por lo tanto, quisiéramos referirnos a la OIT (2015) para obtener una visión general detallada, directrices y herramientas sobre cómo desarrollar una formación de alta calidad para los profesores y formadores profesionales.

La OCDE (2013) define que los PPA deben tener al menos el 25 por ciento del contenido relacionado con las competencias profesionales o técnicas. Dado que en el modelo que diseñamos en este documento el núcleo de los programas son los componentes 2 y 3, para asegurar la relevancia de la transición a los aprendizajes, incluso iríamos más allá de esta recomendación y sugeriríamos un rango entre un tercio y la mitad del programa relacionado con un campo profesional. Esto evitará que los programas sean demasiado generales para ser relevantes para un puesto de aprendizaje específico.

Una pregunta esencial para los países que quieran diseñar programas de preaprendizaje, particularmente en el contexto de COVID-19, es cuál de los cuatro componentes de los PPA sería adecuado para el aprendizaje en línea y en qué cantidad¹⁹. Mientras que podría ser fácil enseñar educación general como idiomas o matemáticas y también competencias digitales, así como contenidos técnicos más teóricos en línea, esto parece ser más complejo para el componente de experiencias prácticas. Sin embargo, esto también depende fuertemente del campo ocupacional del programa de preaprendizaje.

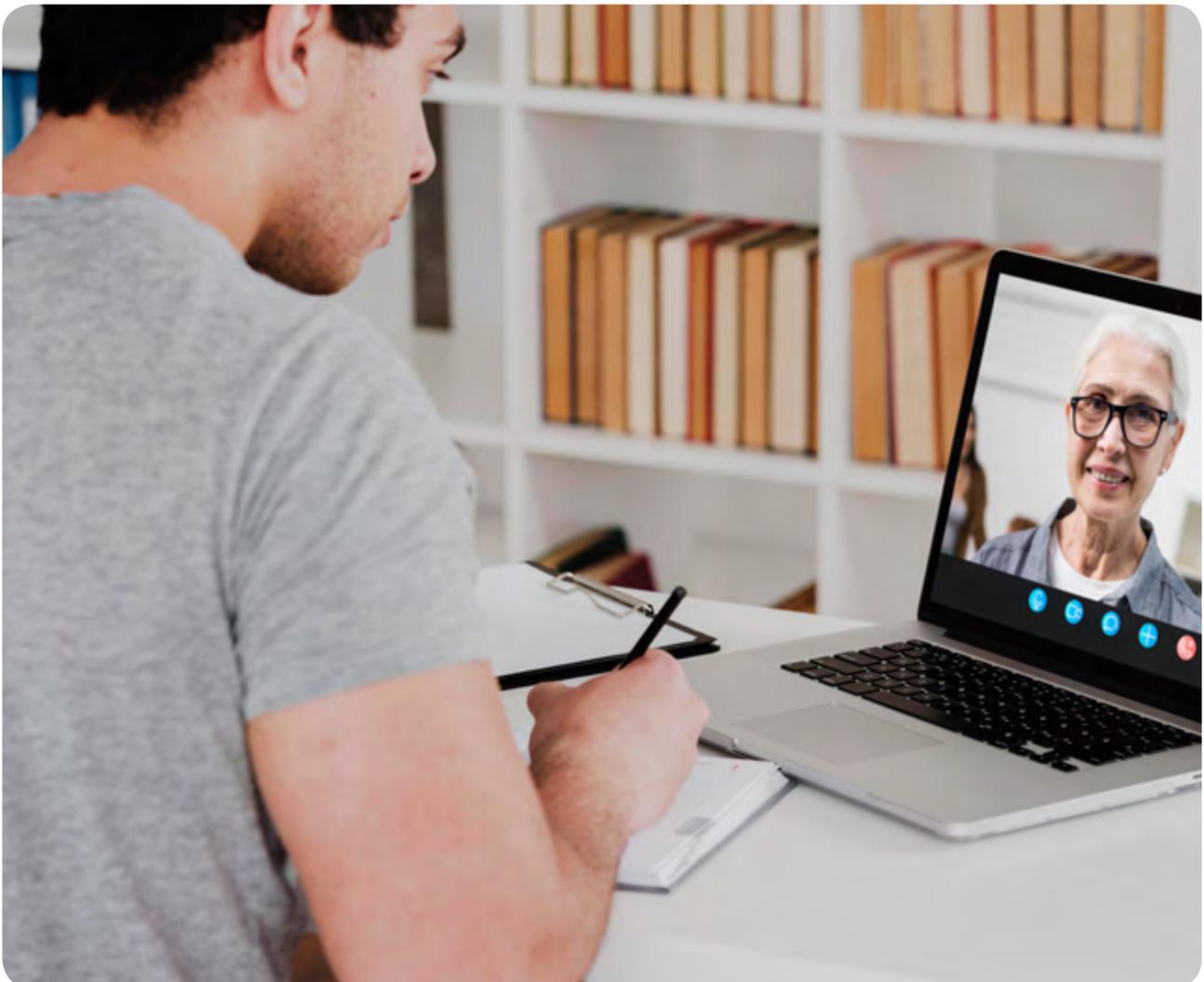
En el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones no solo es posible, sino también razonable tener la mayor parte del

¹⁹ Gracias a los colegas del SECAP de Ecuador por subrayar este punto.

programa en línea, pero, por ejemplo, en el sector de la salud la experiencia práctica real es clave para el aprendizaje y es más difícil de simular en línea. Además, un mayor número de estudiantes podría beneficiarse de más experiencias si los componentes de los PPA se ofrecen en línea, porque es más fácil de organizar para las empresas. La desventaja puede ser que la interacción en línea es menos personal,

lo que sin embargo es crucial para un proceso de contratación de aprendices. Además, en particular los grupos vulnerables podrían no solo tener problemas para acceder a esas ofertas, sino que también es posible que no tengan suficientes conocimientos para seguir el aprendizaje a distancia adecuadamente y beneficiarse de él.

Otro factor que hay que tener en cuenta al planificar la enseñanza en línea frente a la enseñanza presencial es la capacitación previa de los maestros y tutores. Si no son capaces de utilizar las nuevas tecnologías, no podrán enseñarles. Además, es posible que los estudiantes no estén familiarizados con las nuevas tecnologías y no tengan los dispositivos necesarios. Una posibilidad para abordar esto es comenzar con una enseñanza cara a cara de las habilidades digitales y proporcionar a los estudiantes el *hardware* y el *software* necesarios para permitirles en el siguiente paso cambiar a un aprendizaje más remoto.







4

Ejemplos inspiradores de PPA





4

Ejemplos inspiradores de PPA

Para este capítulo, elegimos seis programas de preaprendizaje de diferentes países y regiones, incluida la región de América Latina y el Caribe, que contienen elementos prácticos valiosos e innovadores que podrían servir de inspiración para el diseño de programas de preaprendizaje en América Latina y el Caribe y que en parte servirán de inspiración para el diseño experimental de los casos de países del capítulo 5.

4.1 Países Bajos²⁰

El programa ATB (*Aantrekkelijk Technisch Beroepssonderwijs*) en los Países Bajos se creó porque las empresas del sector de tecnologías de información tenían problemas para encontrar aprendices y las tasas de deserción de los aprendices eran altas. Con la ayuda de métodos de aprendizaje innovadores centrados en un mayor uso de las modernas tecnologías de aprendizaje y el establecimiento de buenas relaciones con las PYMES, este proyecto piloto se convirtió en un PPA establecido. Como resultado de las actividades piloto, las PYMES tienen ahora fuertes relaciones con las escuelas de formación profesional y se ha establecido un proceso de aprendizaje mutuo.

4.2 Bosnia y Herzegovina²¹

En Bosnia y Herzegovina, el sistema de formación profesional no está suficientemente vinculado a

las necesidades del sector privado. Esto se manifiesta, entre otras cosas, en la ausencia de estructuras de comunicación entre las instituciones de la FP, las escuelas de formación profesional y el sector privado, y en perfiles ocupacionales con poca o ninguna relevancia para el mercado laboral. Sin embargo, muchas empresas de sectores clave de la economía con potencial de crecimiento en Bosnia y Herzegovina necesitan programas de capacitación bien diseñados para su mano de obra y por eso la GIZ (Sociedad Alemana de Cooperación Internacional) comenzó a apoyar a sectores prometedores con potencial de crecimiento como el metal, la madera y el textil. El objetivo del proyecto era que los proveedores de formación profesional en Bosnia y Herzegovina respondieran a las cualificaciones necesarias en los sectores seleccionados de la industria y los servicios con potencial de crecimiento para el empleo y el autoempleo. La fuerza motriz en el diseño del proyecto fueron las empresas más que las escuelas.

En una etapa posterior, el proyecto se centrará en las fases de formación en las empresas, la provisión de pasantías, la alternancia de lugares

20 Véase Axmann (2018b).

21 Véase Axmann (2018b).

de aprendizaje, la evaluación ulterior de las cualificaciones clave, la conversión de las cualificaciones necesarias en aptitudes y competencias, y el diseño de módulos cortos para programas de preaprendizaje. Además, se establecerá un marco de colaboración con las escuelas asociadas de Alemania que tienen programas similares de preaprendizaje en la industria metalúrgica, maderera y textil, y se intensificará la colaboración con los sectores implicados en la aplicación de programas de formación en empresas.

El enfoque elegido en Bosnia y Herzegovina de trabajar en los PPA casi al mismo tiempo que en el aprendizaje de calidad parece prometedor, porque las importantes relaciones establecidas con las empresas pueden utilizarse para ambos programas educativos. Además, los programas diseñados en Bosnia y Herzegovina se concentraron en sectores específicos (textil, madera) para preparar a los estudiantes para ocupaciones relacionadas con esos sectores.

4.3 Alemania y Austria²²

En Austria y Alemania se utiliza un enfoque llamado «empresa simulada» en algunos tipos de PPA. En esas «empresas simuladas», los estudiantes asumen el papel de propietario de una pequeña empresa o de supervisor y resuelven tareas complejas y del mundo real con las que normalmente se enfrenta una pequeña empresa. Todo esto sucede bajo la supervisión de un profesor que ha sido entrenado antes para esta tarea de supervisión. Hay varios efectos positivos del aprendizaje en esas «empresas simuladas». Además de las habilidades técnicas que son altamente relevantes para el mercado laboral, los estudiantes también aprenden lo que significa ser un empresario y ser responsable, trabajar con otras personas en equipo y adaptarse a situaciones diferentes y difíciles. En particular, estas últimas habilidades son también muy relevantes para el mercado laboral.

Este enfoque no solo se ha utilizado en los países de origen, Austria y Alemania, sino también

en los proyectos de cooperación para el desarrollo de esos dos países, en particular en Europa oriental y los Balcanes occidentales. Esto demuestra que este enfoque también puede ser adecuado para otros países, especialmente en un primer paso cuando es difícil convencer a las empresas de que ofrezcan pasantías.

4.4 Estados Unidos

El elemento sobresaliente en los Estados Unidos sobre los PPA es su clara regulación (U.S. Department of Labor, 2012). El Aviso de Empleo y Formación 13-12 define de forma muy completa y precisa el propósito de los programas de preaprendizaje, lo que se necesita para cumplir con los requisitos de calidad y dónde encontrar más información para las organizaciones que quieran ofrecer programas de preaprendizaje. No solo es una importante directriz para esas organizaciones, sino que el simple hecho de tener una nota de este tipo también subraya la importancia de los programas de preaprendizaje como puente hacia los programas de aprendizaje.

Además, tiene que haber una conexión directa con al menos un programa de aprendizaje registrado, un plan de estudios aprobado de acuerdo con las normas de la industria, una estrategia para el éxito a largo plazo, el acceso a servicios de apoyo adecuados, la promoción de un mayor uso de los programas de aprendizaje, una capacitación significativa que no sustituya a los trabajadores cualificados y perspectivas sobre la transición a un programa de aprendizaje registrado. La amplitud y claridad de este documento no solo ayuda a las organizaciones que desean ofrecer programas de preaprendizaje, sino también a los jóvenes, los padres y otros interesados en comprender qué es y qué no es un programa de preaprendizaje. Además, esta forma de regulación demuestra que no tiene que ser una ley o un acto jurídico, sino que también las notas orientativas son muy útiles para los diferentes actores.

²² Véase Axmann (2018b) y Axmann, Tadesse y Wallace (1990).

4.5 Sudáfrica²³

En Sudáfrica se está aplicando un programa nacional de transición en todo el sistema de los institutos superiores de formación técnica y profesional (TVET), que en esencia es un programa de preaprendizaje. Se llama Programa de Aprendizaje Preprofesional (Pre-vocational Learning Program, PLP) y está totalmente financiado por el gobierno nacional. La duración del programa es de un año, e incluye cuatro asignaturas: matemáticas, ciencias, inglés y una orientación para la vida/preparación para el trabajo/actividades digitales y asignaturas de introducción a la ocupación. El objetivo del programa es preparar a los estudiantes para un aprendizaje o un programa en los institutos superiores de formación profesional. Un aspecto muy interesante es que el PLP comenzó como un «Programa de Preparación para el Comercio (TPP)» piloto de la Asociación Nacional de Concesionarios de Automóviles y de los Colegios de Formación Profesional en 2013 y poco a poco se desarrolló hasta convertirse en lo que ahora es, un programa nacional completo. Es un buen ejemplo de cómo la industria y los colegios de formación profesional pueden trabajar juntos con un liderazgo colaborativo y comprometido.

4.6 México²⁴

Desde 2013 la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria (CAMEXA/AHK Mexico) apoya a las empresas en la formación según el principio dual.²⁵ En 2017, CAMEXA junto con el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el Colegio

de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Coahuila (CECyTEC) y las autoridades respectivas, pilotaron un programa de preaprendizaje llamado “Pre Dual” en Coahuila y Guanajuato, donde ya existían programas de aprendizaje dual. El grupo objetivo del programa eran los estudiantes que estaban por comenzar un aprendizaje dual. El objetivo era compensar los posibles déficits y facilitar y suavizar el inicio del aprendizaje dual. Además, Pre-Dual se utilizó para promover el aprendizaje dual como opción educativa de alta calidad en todo el país.

Los elementos más importantes del programa (con enfoque ocupacional) fueron las habilidades socioemocionales, aplicaciones de las Matemáticas, introducción a la organización, habilidades manuales en metal mecánica, representación mecánica, procesos de producción, comprensión y desarrollo de textos, y conocimientos tecnológicos. El programa también incluía un curso de una semana para los profesores de las instituciones participantes, CONALEP y CECyTEC, de acuerdo con las normas alemanas, pero con un enfoque en los contenidos prácticos y aplicados.

Otro componente importante del proyecto piloto fue el amplio seguimiento y evaluación de este programa. Además de la evaluación previa y posterior de las competencias de los estudiantes y de los formadores en la empresa, el diseño del programa se centró cuidadosamente en cuáles serían los contenidos del aprendizaje dual que los jóvenes estaban a punto de iniciar y lo que los empleadores esperarían de ellos. En última instancia, todas las entidades y personas participantes estaban satisfechas con los resultados del Pre-Dual y los participantes mostraron una mejora mensurable de sus conocimientos y estaban bien preparados para iniciar su aprendizaje dual en las empresas.

²³ Véase <http://www.ehlanzenicollege.co.za/career-guidance/pre-vocational-learning-programme-plp/> y <https://www.engineeringnews.co.za/article/pre-vocational-learning-programme-plp-pilot-project-a-success-2019-10-29>, <https://www.engineeringnews.co.za/article/pre-vocational-learning-programme-plp-pilot-project-a-success-2019-10-29> e información del Dr. Florus Prinsloo durante el ILO MOOC sobre Aprendizaje de Calidad (junio a agosto).

²⁴ Datos extraídos de consulta con el Gerente de Proyecto, Rafael Hernández, y de información oficial y documentos internos no publicados de CAMEXA. El proyecto se llevó a cabo en el marco de The Vocational Education and Training Network (VETNET) (<https://www.berufsbildung-international.de/de/projekte-und-kooperationslaender-strategieprojekte-vetnet.html>), con el apoyo del Ministerio de Educación e Investigación de Alemania (BMBF).

²⁵ <https://mexiko.ahk.de/es/dual/formacion-dual-mexicana>.





5

Recomendaciones para América Latina
para el diseño y la aplicación de los PPA:
enfoque general y cinco ejemplos de
países

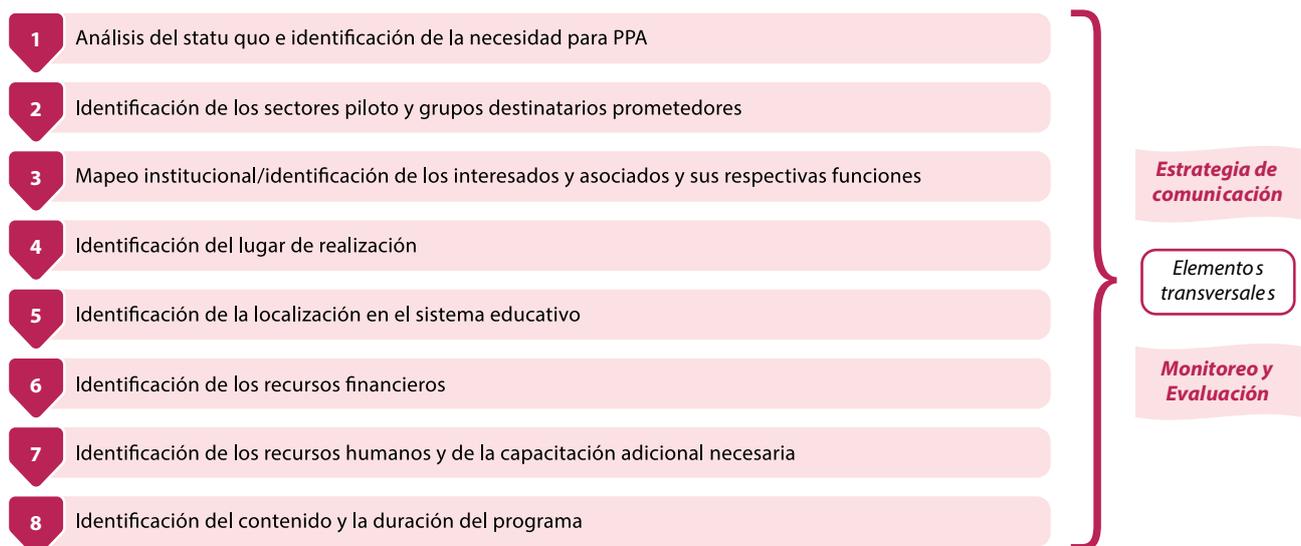
5

Recomendaciones para América Latina para el diseño y la aplicación de los PPA: enfoque general y cinco ejemplos de países

5.1 Recomendaciones generales²⁶

Recomendamos iniciar el desarrollo de programas de preaprendizaje con un programa piloto, preparado y monitoreado con la ayuda de investigadores para identificar los efectos causales del programa probado. Como explicaron Novella y Pérez-Dávila (2017), esta es la única manera de asegurarse de que los efectos no se deben a ningún otro factor que no sea el propio programa. Si es posible, útil y no está asociado con demasiados riesgos, los modelos alternativos deben contrastarse entre sí. La siguiente lista de pasos (adicionalmente ilustrada y resumida en la figura 3), acompañada de algunas preguntas orientadoras, puede servir como guía sobre cómo planificar el proceso de diseño de programas de preaprendizaje en ALC, pero también más allá.²⁷

Figura 3: Visión general de los pasos para la planificación e implementación de PPA



Fuente: ilustración propia

²⁶ Algunas de las preguntas y reflexiones de los pasos 1, 3 y 6 están inspiradas en las preguntas orientadoras de la OIT (2012b). Otros puntos de este capítulo se inspiraron en Benavides Rojas (2019).

²⁷ Según el contexto del país, puede haber medidas adicionales que deban tenerse en cuenta y el orden de estas también puede diferir.

Pasos:

1) Análisis del *statu quo* e identificación de necesidad:

El primer y más importante paso es analizar cuidadosamente si hay una necesidad real de establecer programas de preaprendizaje en el país. No tener aprendizajes de calidad en el país hasta ahora no es *per se* un criterio para no comenzar a pensar en programas de preaprendizaje. El preaprendizaje debería permitir a los estudiantes comenzar un aprendizaje y, dependiendo del contexto y la calidad de la educación obligatoria, podría ser un primer paso necesario para comenzar a desarrollar programas de preaprendizaje antes de contar con aprendizajes de calidad. Para determinar si existe una brecha entre los requisitos que tienen los aprendizajes existentes o las opciones de formación profesional a tiempo completo en institutos y las aptitudes que se proporcionan a los estudiantes de la educación obligatoria, es necesario realizar un análisis exhaustivo de las transiciones y las razones de los abandonos en esta etapa, así como un análisis de la pertinencia de los aprendizajes existentes o las opciones de formación a tiempo completo en institutos. En este caso, el preaprendizaje podría utilizarse como medio para que los empleadores se sumen a una etapa precedente de aprendizaje de calidad y, de esta manera, también se promueve la idea de un aprendizaje de calidad en el país a largo plazo y se hace más pertinente la formación profesional.

Preguntas:

- ¿Existen programas que contengan uno o más de los componentes básicos del preaprendizaje descritos en el capítulo 3.2?, ¿o existen programas de contenido diferente, pero con el mismo propósito de salvar la brecha entre la educación obligatoria y el aprendizaje? ¿Podrían esos programas ampliarse o adaptarse para que sean más pertinentes?
- ¿Se incluye la orientación profesional en los planes de estudio de la educación obligatoria

o la realizan entidades externas? ¿Reciben los estudiantes suficiente información sobre las posibilidades y los requisitos de la formación profesional?

- ¿Es necesario desarrollar (más) programas de preaprendizaje porque muchos estudiantes que se gradúan de la educación obligatoria no están (suficientemente) preparados para iniciar un aprendizaje? O, si no es así, ¿es necesario desarrollar programas de preaprendizaje como punto de partida para iniciar y promover la idea de un aprendizaje de calidad?

2) Identificación de sectores piloto prometedores y grupos destinatarios del programa²⁸

Un valioso punto de partida para los programas piloto de preaprendizaje pueden ser los sectores en los que hay una gran demanda de trabajadores cualificados y ya existen programas de aprendizaje de calidad, pero las empresas tienen dificultades para cubrir los puestos ofrecidos porque los candidatos no cumplen los requisitos. Para averiguar qué sectores son estos, una buena fuente podrían ser las organizaciones de empleadores sectoriales o asociaciones empresariales, las oficinas de estadística u otras entidades gubernamentales que tienen una visión general de la oferta y la demanda de trabajadores cualificados en los diferentes sectores, las instituciones de investigación que recogen esos datos o los sindicatos. En el caso ideal, la selección de las actividades piloto está conectada con la estrategia de transformación económica del país.

Preguntas:

- ¿Qué sectores del país tienen una gran necesidad de trabajadores cualificados, pero tienen dificultades para cubrir sus puestos?
- ¿Qué sectores del país ofrecen aprendizajes (de calidad) pero tienen dificultades para cubrir sus puestos?

²⁸ Para una sistematización sobre cómo identificar sectores prometedores, véase, por ejemplo, Rihová (2016).

- ¿Cuán estables han sido esos sectores en tiempos de crisis (por ejemplo, la crisis financiera de 2009, COVID-19) y qué evolución futura se espera?, es decir, ¿son prometedoras las perspectivas de futuro de este sector a pesar del cambiante mundo del trabajo?
- ¿Están las empresas de los sectores con grandes necesidades interesadas en participar en programas de preaprendizaje o de aprendizaje o se las podría convencer con buenos argumentos?
- ¿Cuáles son los sectores más prometedores del país? ¿Cómo pueden vincularse las actividades piloto con la estrategia general de desarrollo económico del país?
- ¿Quiénes son los actores que deben participar en la planificación y ejecución de los programas de preaprendizaje?
- ¿Basta con contar con la participación de los interlocutores sociales (el gobierno, incluidos las IFP, las organizaciones de empleadores y los sindicatos) o hay otras organizaciones que deben participar como, por ejemplo, escuelas o colegios de formación profesional, asociaciones empresariales, servicios de empleo, universidades u otras instituciones de investigación, organizaciones juveniles, organizaciones de padres, grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales (ONG), etc.?
- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades que cada actor y asociado puede o debe desempeñar y cumplir? ¿Quién regula esas responsabilidades y dónde?³⁰

3) Mapeo institucional/identificación de los actores y asociados y sus respectivas funciones²⁹

Para garantizar que los programas de preaprendizaje tengan éxito y sean pertinentes y que, de hecho, conduzcan a un mayor número de estudiantes mejor preparados a tomar y completar el aprendizaje, es importante que todos los actores pertinentes participen en el proceso de planificación y ejecución. Para asegurarse de que así sea, podría ser útil comenzar con un mapeo institucional. Aunque los empleadores deben desempeñar un papel crucial en la contribución al contenido, su papel no será tan fuerte ni tan participativo como en el caso de los aprendizajes de calidad, en los que tienen el liderazgo. Esto significa que lo más probable es que una autoridad pública tome la iniciativa en la planificación y ejecución y se encargue de la cartografía institucional y la identificación de los actores pertinentes y los asociados. Según las prácticas del país, se podría invitar a las entidades pertinentes para participar en consultas personales o por escrito.

Preguntas:

- ¿Qué institución puede asumir el liderazgo del proceso?

²⁹ Para un ejemplo de una visualización de un mapeo institucional, véase el anexo 1.



³⁰ En algunos países de la región, por ejemplo, Brasil, se puede observar que diferentes ONG llevan a cabo pequeños programas para los jóvenes más vulnerables que a menudo son similares a los PPA en su estructura, aunque a veces con el objetivo de dar acceso directo al mercado laboral. Confiar demasiado en las ONG para proporcionar PPA o incluso ponerlas en la gestión no es aconsejable por varias razones y, por lo tanto, pondrán en cuestión la sostenibilidad de su implementación. Sin embargo, las ONG locales suelen tener un conocimiento muy bueno de los contextos específicos y, por lo tanto, se las debe invitar a participar en la planificación y aclarar en qué medida pueden prestar apoyo.

El papel del diálogo social en los PPA

Uno de los cuatro pilares del aprendizaje de calidad es el diálogo social (Axmann, 2018a). Si ya existen aprendizajes de calidad en un país, es aconsejable utilizar los mecanismos u organismos de diálogo social existentes para debatir y poner en marcha conjuntamente los PPA. Si los aprendizajes de calidad no están todavía difundidos en un país, los PPA son un buen punto de partida para establecer un diálogo social que funcione bien en un primer paso y ampliarlo al establecimiento de aprendizajes de calidad en un segundo paso. Para lograr que los PPA reciban el apoyo del público y puedan aplicarse con éxito, es importante que el diálogo social sea eficaz.

4) Identificación del lugar de realización

La identificación del lugar de realización es crucial, porque tendrá un gran impacto en la calidad y la relevancia del programa de preaprendizaje. A diferencia de los aprendizajes de calidad, donde la mayor parte de la formación tiene lugar en el lugar de trabajo/dentro de la empresa, la parte práctica en los programas de preaprendizaje será mucho menor y la parte de escolarización, más importante. Por lo tanto, las IFP parecen ser un candidato prometedor, pero puede haber otros también, y las colaboraciones entre diferentes instituciones pueden ser otra opción. Todo esto depende mucho del país y del contexto local.

Preguntas:

- ¿Qué institución tiene las capacidades logísticas, organizativas y de personal para tomar la iniciativa en la planificación e implementación de programas de preaprendizaje?
- ¿Sería más eficaz y eficiente una colaboración de diferentes instituciones?
- ¿A nivel local, regional o nacional? ¿Existen necesidades diferentes en las regiones relacionadas con los sectores presentes?
- ¿Cuál de los componentes básicos (capítulo 3.2) se realizará en qué lugar?

5) Identificación de la localización en el sistema educativo

Es muy importante tener en cuenta desde el principio si los programas deben ubicarse en el sistema educativo, y dónde. Puede ser importante ubicarlos en el sistema educativo para enfatizar su relevancia, fomentar su visibilidad y volverlos una opción significativa y atractiva para los jóvenes. Un segundo punto relacionado con esto es la cuestión de si es necesario clasificar el programa de preaprendizaje dentro del Marco Nacional de Calificación (MNC), si existe. Ambas decisiones serán exigentes y requerirán un debate político, pero también podría ser una oportunidad para dar a los aprendizajes, como paso posterior a los preaprendizajes, más visibilidad y significado. Por ejemplo, Suiza adoptó un enfoque muy pragmático para sus programas de preaprendizaje, haciéndolos visibles en su sistema educativo y reconociendo así su significado, pero sin incluirlos como parte oficial del sistema educativo.³¹ Según nuestra definición, el preaprendizaje es el paso previo al aprendizaje y no hay superposiciones entre ambos. Sin embargo, el preaprendizaje no es un requisito estricto para acceder a un aprendizaje, ya que puede haber formas alternativas de llegar a él (bachillerato, habilidades suficientes adquiridas en la educación obligatoria).

31 Véase «Transitional options» en <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/en/home/bildung/swiss-education-area/das-duale-system.html>.

Preguntas:

- ¿El aprendizaje forma parte del sistema educativo oficial o es una opción externa (como, por ejemplo, en los países anglosajones)?
- ¿Es necesario cambiar toda la estructura del sistema educativo para integrar los programas de preaprendizaje o se trata de un paso que de todas formas faltaba y que por lo tanto puede integrarse fácilmente?
- ¿Se requiere un nuevo marco legal para introducir los programas de preaprendizaje o pueden modificarse, profundizarse o especificarse las leyes existentes mediante estatutos, ordenanzas o reglamentos?
- ¿Está claro para todos los interesados y en particular para los jóvenes que deberían iniciar el programa, qué contiene este, cuál es el objetivo, qué pueden esperar y cuáles son sus posibilidades después de graduarse del programa de preaprendizaje?

6) Identificación de recursos financieros

Para la mayoría de las iniciativas –no solo en el campo de la formación profesional o la educación en general– la financiación es crucial. Si no hay suficientes recursos financieros para financiar los nuevos programas de preaprendizaje, el programa no se implementará o será de baja calidad. Además, establecer algo nuevo siempre es muy costoso, por lo que podría ser aconsejable transferir dinero de otras fuentes o encontrar formas creativas de financiación. Las universidades, por ejemplo, están interesadas en la colaboración en la mayoría de los casos cuando pueden utilizar los datos recopilados para sus investigaciones, generar resultados de investigación y publicarlos. Las universidades suelen tener sus propios fondos que pueden utilizar si el tema de investigación es lo suficientemente interesante para ellas y se las considera un socio a la altura de las expectativas, con libertad y espacio para el diseño. La contribución con sus propios fondos (por ejemplo, el salario de los investigadores, etc.),

en última instancia ahorra dinero al Estado, porque en cualquier caso pagan los salarios de los investigadores de las universidades públicas cuando, de lo contrario, habría que contratar a investigadores externos.

Preguntas:

- ¿Cuáles son los costos previstos para establecer programas de preaprendizaje?
- ¿Quién se hará cargo de los costos de los programas de preaprendizaje?
- ¿Existen fondos públicos que podrían ser transferidos de otros programas educativos?
- ¿Hay fondos públicos o de donantes disponibles para innovaciones que podrían utilizarse para poner a prueba los programas de preaprendizaje y medir su impacto?
- ¿Cómo se puede garantizar una financiación sostenible y a largo plazo de los programas de preaprendizaje?
- ¿Existe alguna posibilidad de establecer una asociación público-privada en lo que respecta a la financiación sin desanimar a los empleadores a participar, ya que los beneficios pueden ser menos visibles directamente para ellos en comparación con los aprendizajes de calidad?
- ¿Existe un fondo de capacitación de ámbito nacional/regional/sectorial o algo similar con fondos excedentes o fondos previstos para proyectos innovadores?
- ¿Existen instituciones como las universidades (públicas) u otras instituciones de investigación que podrían tener una motivación intrínseca (publicaciones científicas, visibilidad) para contribuir al establecimiento de programas de preaprendizaje y, por tanto, contribuir indirectamente a la financiación?

7) Identificación de los recursos humanos y de la capacitación adicional necesaria

Independientemente de que los programas de preaprendizaje sustituyan a otros programas o se creen, además, el personal que planifica o implementa el programa de preaprendizaje necesita más capacitación o se necesita personal adicional. Esto no solo aplica a la(s) institución(es) en la(s) que tiene lugar el preaprendizaje, sino también a las administraciones encargadas de la planificación, el seguimiento y la supervisión.

Preguntas:

- ¿Puede el programa de preaprendizaje ser planificado y ejecutado con el personal existente? En caso afirmativo, ¿cuánto y qué tipo de formación adicional necesitan para cumplir sus nuevas tareas? (Esta pregunta debe ser respondida por todas las partes involucradas, por ejemplo, los empleados de los ministerios, en las IFP y también el personal de las empresas que reciben los estudiantes para la parte práctica, incluso si los estudiantes solo permanecen en la empresa por un período corto).
- Si se necesita personal adicional en alguna de las instituciones involucradas, ¿qué perfil necesitan?, y ¿tiene esto alguna implicación, por ejemplo, para los requisitos cambiantes (futuros) de la formación universitaria de profesores?

8) Identificación de contenido basado en los componentes básicos del capítulo 3.2 y duración del programa

Lo ideal sería que todos los actores participaran en la creación del contenido –en particular los empleadores– para garantizar que el contenido permita a los estudiantes cumplir los requisitos para acceder a un aprendizaje tras la graduación exitosa del programa de preaprendizaje. Esto significa que, además de las IFP, los empleadores tienen que desempeñar un papel crucial en la definición del contenido o tiene que quedar muy claro cuáles son los

requisitos del aprendizaje que los estudiantes que se gradúan de la educación obligatoria no cumplen actualmente. Esto también se podría hacer simplemente encuestando a los empleadores que ofrecen aprendizajes (de calidad). La duración del programa debería ser un compromiso entre contener solo el mínimo de lo necesario para alcanzar sus objetivos y ajustarse a los calendarios académicos. Sin embargo, la duración no debería prolongarse artificialmente, ya que esto podría suponer una pérdida de tiempo y dinero para todos los actores implicados. Además, la duración debería ser lo suficientemente corta y el contenido lo suficientemente interesante como para atraer a los jóvenes que tienen opciones externas, como aceptar un trabajo sin requisitos de aptitudes específicas (trabajo no cualificado) en el que se les paga en comparación con el programa de preaprendizaje.

Preguntas:

- ¿El diseño del programa se ajusta a los requisitos del aprendizaje de calidad en el mismo sector?
- ¿Están claras las responsabilidades de los diferentes componentes básicos?
- ¿Se garantiza la comunicación entre los diferentes actores involucrados de manera que los diferentes componentes encajen y no difieran entre sí?
- ¿Cuánto tiempo tiene que durar el programa para que contenga todo lo necesario para cumplir los requisitos de un aprendizaje de calidad y para que sea lo suficientemente atractivo para los graduados de la educación obligatoria?
- Particularmente en el contexto de COVID-19, ¿cuánto del contenido del programa de preaprendizaje puede ser planeado como enseñanza virtual?

Dos elementos transversales que deben seguirse a lo largo de los ocho pasos del proceso de

diseño de los programas de preaprendizaje son la comunicación y el monitoreo y la evaluación continua. A continuación, se describirán detalladamente esos dos elementos transversales.

Implementación, promoción y comunicación del programa piloto de preaprendizaje

Para que el programa de preaprendizaje sea atractivo para los jóvenes, así como para los empleadores participantes, es necesario que ya exista una estrategia de comunicación transparente y clara para un piloto del PPA. Esto es clave para el éxito del proyecto piloto, así como para una posible ampliación del proyecto.

Preguntas:

- ¿Existe un plan claro de ejecución/proyecto con metas concretas y detalladas, opciones alternativas en caso de que sea necesario realizar adaptaciones y funciones claramente definidas para todas las partes involucradas?
- ¿Existe una estrategia de comunicación sobre cómo promover el programa de preaprendizaje en público para asegurarse de que haya suficientes jóvenes que quieran participar y que haya suficientes empresas involucradas?³²
- ¿Está claro para los jóvenes lo que pueden esperar del programa, dónde se sitúa en el sistema educativo y cuáles serán sus posibilidades tras finalizar con éxito su formación?
- ¿Está claro para los jóvenes que se trata de un programa piloto («prueba») que naturalmente conlleva algunos riesgos en comparación con los programas establecidos desde hace mucho tiempo, pero también que se trata de una gran oportunidad y que forman parte de un programa innovador?

Apoyo y orientación de la investigación/ Monitoreo y evaluación

Un elemento transversal que debe incluirse en todos los pasos es la investigación científica (Tenberg y Bergmann, 2018; OCDE, 2018b). Desde el principio de este proceso de planificación descrito en los ocho pasos previamente establecidos, así como durante y después de la implementación, es esencial supervisar cuidadosamente el desarrollo del programa o programas de preaprendizaje para poder identificar el impacto del programa o programas piloto y tomar una decisión bien informada sobre si se debe ampliar el preaprendizaje y, en caso afirmativo, cómo hacerlo. Lo ideal sería que los equipos de investigación estuvieran formados por educadores que pudieran reflexionar sobre el contenido específico de los programas, así como por economistas/experimentalistas u otros investigadores que tuvieran la formación metodológica necesaria para identificar los efectos causales de la intervención en las personas, es decir, si los estudiantes que terminaron el programa de preaprendizaje tienen más posibilidades de encontrar un puesto de aprendizaje en comparación con los estudiantes que no participaron en el programa.

A largo plazo, también sería interesante comparar los porcentajes de éxito/abandono de los estudiantes que participaron en el programa de preaprendizaje y los que siguieron caminos alternativos que los llevaron a los programas de aprendizaje, y también cómo se comportan los estudiantes que hicieron el programa de preaprendizaje en términos de educación posterior, ingresos y probabilidad de encontrar un trabajo después del aprendizaje. Además, es importante saber qué habilidades pronostican el éxito de los programas de aprendizaje (de calidad). Cómo se puede hacer esto metodológicamente y cuáles son los resultados para Alemania se puede encontrar en Jansen y Pfeifer (2017). La colaboración con las universidades en este campo también podría fortalecer las propias capacidades de investigación en el campo de la formación profesional en las IFP y ambas instituciones podrían beneficiarse mutuamente.

32 En un escenario ideal para la investigación hay más demanda de jóvenes que quieran participar en el PPA que lugares ofrecidos (Novella y Pérez-Dávila, 2017). El hecho de poder sortear participantes resuelve los problemas de selección, lo que es importante para identificar los resultados causales.

Somos conscientes de que este proceso es bastante extenso, pero esta inversión dará sus frutos a largo plazo porque es la única manera de averiguar cuál podría ser el enfoque más pertinente para los programas de preaprendizaje en un país concreto. El contenido de los programas de preaprendizaje podría no solo diferir por país, sino también por sector dentro del país y, por lo tanto, se requiere cierta flexibilidad para su diseño.

En los siguientes subcapítulos, los autores de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay describirán casos ya existentes de programas de preaprendizaje que son similares a la estructura desarrollada en esta publicación o, si no existen hasta el momento, intentarán imaginar cómo podrían ser los potenciales programas de preaprendizaje en sus respectivos países y qué papel podrían desempeñar.³³

³³ La terminología de los subcapítulos siguientes puede diferir de la terminología utilizada en toda la publicación. Los autores externos utilizaron la terminología que más se ajusta a su contexto nacional.

5.2 Aprendizaje Profesional Inclusivo (API) – Hacia un puente al aprendizaje de calidad en Brasil (por Laura Abramo Díaz, OIT)³⁴

La Ley de Aprendizaje³⁵ determina que empresas de mediano y gran porte, públicas y privadas, deben contratar aprendices de edades entre 14 y 24, por hasta dos años, en un número equivalente al cinco por ciento de los empleados cuyas funciones requieran formación profesional. Durante ese periodo, las personas jóvenes deben ser capacitadas simultáneamente en una institución formadora y en la empresa, combinando formación teórica y práctica. Las empresas son responsables de financiar los contratos de trabajo, pagando el sueldo mínimo por hora, es decir, relativo a la jornada laboral reducida³⁶, además de garantizar los derechos laborales y las prestaciones de la seguridad social.

A diferencia de lo que ocurre en países con tradición en el tema, la gran mayoría de las empresas en Brasil no logra visualizar el aprendizaje profesional como una oportunidad de inversión en fuerza de trabajo calificada para el ejercicio de las actividades productivas que ofrecen a la sociedad, que les permite lograr incluso una mayor competitividad en el mercado y alcanzar niveles más altos de sostenibilidad. Más escasas que las vacantes de aprendizaje son las posibilidades de acceso a este tipo de contratos por parte de adolescentes y jóvenes en situaciones de vulnerabilidad.

Con esto en mente, la Oficina de la OIT en Brasil, junto al Ministerio Público del Trabajo (MPT) y el Ministerio de Economía (que, desde 2019, abarca las secretarías de Inspección del Trabajo y de Políticas Públicas de Empleo), desarrollaron la propuesta de Aprendizaje Profesional Inclusivo (API), dentro del marco legal vigente. Esa propuesta fue diseñada de manera consensuada entre todos los segmentos involucrados e

incluye un módulo teórico que busca contribuir con la disminución de la brecha de formación presente en el público vulnerable. Como muestra la figura 4, el API se distingue del aprendizaje tradicional por el «módulo inclusivo». Este módulo adicional está dirigido a los grupos destinatarios que tienen déficits, especialmente en el área socioemocional. Por lo tanto, el API es un modelo interesante que combina un módulo de preparación, que puede denominarse parte de un preaprendizaje, con el aprendizaje tradicional.

³⁴ Por más información sobre el programa véase https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_731516/lang-pt/index.htm y https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/191101_bmt_67_pf_aprendizagem_pro.pdf

³⁵ Ley 10.097, del 19 de diciembre de 2000.

³⁶ La jornada laboral reducida puede ser de entre cuatro y seis horas diarias y los aprendices deben comprobar su matrícula y asistencia escolar hasta completar la educación básica (que en Brasil llega hasta la conclusión de la enseñanza media). Este requisito de la Ley de Aprendizaje tiene la virtud de evitar la evasión escolar precoz.

Figura 4: Aprendizaje según ley de aprendizaje (izquierda) y API (derecha)



La primera experiencia del programa de API se realizó en Cristalina, municipio brasileño del Estado de Goiás, junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC). Para una posible extensión del programa en cuanto a otras regiones, otros sectores y otros grupos destinatarios, el «módulo inclusivo» puede ser adaptado en términos de duración, dependiendo del programa y de las necesidades del público objetivo y de las empresas que ofrecen el aprendizaje. El primer curso de API empezó a ser implementado efectivamente en diciembre de 2019, con 13 empresas del sector comercial y 22 aprendices.



Como elemento fundamental y transversal, se ha elaborado y puesto en marcha un plan de monitoreo y evaluación que comprende los cinco elementos que sostienen el programa: los aprendices, las familias, la entidad formadora, las empresas y los socios institucionales. A pesar de los obstáculos que normalmente se observan en la implementación de la Ley de Aprendizaje en Brasil, significativamente agravados por las dificultades impuestas por la pandemia COVID-19, ha sido posible dar continuidad a la iniciativa y se espera que pronto sea posible inaugurar nuevos cursos en otros sectores productivos. Al final del proyecto se espera publicar un informe sobre el desarrollo de la metodología propuesta, identificando las mejores estrategias para la replicación del modelo API en otros municipios y pavimentar el camino hacia la expansión de los aprendizajes de calidad y de su fortalecimiento como instrumento de prevención y erradicación del trabajo infantil y promoción del trabajo decente y protegido para adolescentes y jóvenes.

En base a los ocho pasos descritos en el capítulo 3.2, a continuación, se presenta el proceso tal como se hizo para el API y podría hacerse para otros proyectos en esta área en el futuro:

(1) Análisis del statu quo e identificación de necesidad: La necesidad de construir un «puente» para el acceso a oportunidades de aprendizaje para el público vulnerable era una demanda de larga data entre los actores.

(2) Identificación de actores y socios, y sus respectivos roles: Inicialmente se formó el Grupo de Trabajo Base (OIT, MPT, la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo y la Secretaría de Inspección del Trabajo) para desarrollar la idea del API, cómo implementarlo, etc. Los demás actores fueron siendo identificados y agregados con el progreso del proyecto. Por ejemplo, solo después de la



identificación de los municipios piloto se pudo agregar las entidades formadoras y las empresas locales.

(3 y 4) Identificación de la localización en el sistema educativo/Identificación de recursos financieros: La conclusión del Grupo de Trabajo Base fue que el API debería ser parte integrante de lo que ya existe en la Ley de Aprendizaje en cuanto a localización en el sistema educativo y al financiamiento.

(5) Identificación de sectores piloto prometedores y programas, e identificación de grupos destinatarios: Desde un principio se sabía que el proyecto debía desarrollarse en el Estado de Goiás debido al contexto del acuerdo de cooperación que engloba el proyecto. Sin embargo, había que elegir específicamente cuál municipio y sector económico. A partir de un diagnóstico sobre el contexto económico, social y de mercado de trabajo, y en base a cri-

terios como el número de empresas que deben cumplir la cuota mínima de aprendizaje, el porcentaje efectivo de contrataciones y la capacidad de absorción de mano de obra, el municipio de Cristalina (Estado de Goiás) fue seleccionado para implementar el proyecto piloto. Adicionalmente, la mayor disposición relativa de la asociación de empleadores del sector comercial para contratar al público objetivo del API determinó que este fuera el sector más favorable para poner a prueba esta concepción innovadora del aprendizaje profesional.

(6) Identificación de recursos humanos y capacitación adicional: Para atender al desafío de cerrar la brecha socioemocional de los aprendices vulnerables se entendió que era fundamental entrenar no solamente a los futuros aprendices, sino también a los educadores en las «tecnologías sociales» que se utilizan en el módulo inclusivo para el desarrollo de las competencias. Para eso, se instaló la Oficina de

Transferencia de la Tecnología Social al municipio, con la presencia de 12 educadores, incluyendo al profesor del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) que se haría cargo del curso.

(7) Identificación de contenidos basada en los elementos básicos del capítulo 3.2 y duración del programa: Tras seleccionar el municipio, este paso se hizo en estrecha articulación con las entidades formadoras y las empresas. A parte del módulo inclusivo, el proyecto del API también organizó un proceso selectivo adaptado, en consenso con las empresas participantes del API, para los adolescentes/jóvenes identificados por la Secretaría Municipal de Asistencia Social interesados en ser contratados como aprendices. La metodología propuesta consistió en dos talleres: el primero para ayudar a los adolescentes/jóvenes a preparar sus postulaciones (elaboración de curriculum vitae, consejos sobre cómo portarse a la hora de la entrevista, entre otros) y el segundo para preparar a los responsables en las empresas con relación a las formas más indicadas para recibir a los aprendices con el perfil objetivo del API y garantizar una buena relación laboral a lo largo del programa.

(8) Identificación del lugar de realización: El SENAC fue la entidad formadora seleccionada para el primer curso de API en Cristalina. Sin embargo, la institución no tiene estructura física en el local. Gracias a la cooperación de la Municipalidad se pudo hacer uso de un salón de clases en la escuela pública local.

5.3 Potencial de implementación de programas de preaprendizaje en Colombia (por Constanza Correa Sarmiento, BiBB)

Colombia es un país que ha identificado hace décadas la importancia de la educación como solución a problemas estructurales, por ejemplo, el desempleo, la pobreza, la baja productividad de la econo-



mía, la falta de oportunidades para los jóvenes. Pero poco se ha avanzado hacia una educación pertinente y de calidad. El sistema educativo ha evolucionado notoriamente, aunque no podemos señalar que sea un sistema inclusivo donde los jóvenes reciban una cualificación de acuerdo a las necesidades que demanda el mundo actualmente. Con la expresión «sistema inclusivo» me refiero a un sistema que brinda las mismas oportunidades a todos los jóvenes, sin miramientos económicos, sociales, regionales, étnicos, de género, etc., destacando la diversidad como un valor enriquecedor e innovador.

En Colombia la educación reconocida como formal está constituida por cinco niveles: inicial, preescolar, básica, media y superior. La educación superior se compone de formación intermedia profesional, formación tecnológica, formación universitaria y formación avanzada o de posgrado. Para acceder a este nivel es necesario contar con un título de bachiller que se obtiene al aprobar la educación media. Paralelamente existe la educación no formal o la educación para el trabajo y el desarrollo humano, lo que normalmente se denomina formación profesional.³⁷

La educación secundaria está marcada por una alta deserción escolar. Por ejemplo, en Bogotá, la brecha entre colegios públicos y privados se hace evidente, ya que la deserción en colegios públicos es tres veces mayor que en instituciones privadas. La educación pública es considerada no pertinente en relación con las realidades sociales. Cuando se les pregunta a los jóvenes por qué abandonaron el colegio, una respuesta muy frecuente es que la escuela no les da lo que necesitan. Además, no se pueden dejar de lado los graves problemas sociales³⁸. Esto nos lleva a deducir que los jóvenes que cursan la educación media no salen preparados con las competencias requeridas para continuar su aprendizaje profesional. La educación debe estar más contextualizada según la realidad del estudiante y lo que piensa hacer en el futuro.



37 Véase anexo 2, figura A2 para una ilustración del sistema educativo colombiano.

38 <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/desercion-escolar-un-tema-social-y-economico/>

Un aspecto importante para guiar al joven en su decisión profesional es la orientación profesional. Esta se remonta al año 1932 (Betancourth, 2016) y ha sido incluida ya hace varias décadas dentro de las regulaciones nacionales de educación. Diferentes estamentos educativos, como algunas universidades y colegios, adelantan acciones referentes a la orientación profesional para la educación superior. Institutos privados ofrecen orientación profesional para escoger carreras universitarias con diferentes costos. Como vemos, la orientación profesional y vocacional está regulada legalmente sin que haya una ejecución de programas de orientación profesional integrados a la fase de transición entre la educación media y la formación o educación profesional. Esta orientación es un proceso concomitante que apoya la determinación del futuro del estudiante y su elección profesional. Al ser la orientación profesional casi inexistente dentro del sistema de educación origina una alta deserción estudiantil en la educación terciaria. Este es otro de los cuellos de botella en el sistema educativo colombiano. En 2020, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) inició un proceso para el establecimiento de orientación profesional para reducir la deserción temprana de aprendices.

Dentro del sistema educativo se plantea la falta de medidas que faciliten la transición del sistema educativo al mundo laboral. La OCDE declara que en Colombia hay «ausencia de vías claras y cualificaciones» (2016, p. 13).

En el informe «Perspectivas sociales y del empleo en el mundo», elaborado por la OIT, se establece que los jóvenes menores de 25 años cuentan con menos probabilidades de trabajar que los adultos. En Colombia la tasa de desempleo juvenil es de más del 26 por ciento para el primer semestre de 2020. El 86 por ciento de jóvenes vulnerables tiene condiciones laborales precarias, según un estudio presentado por el Gobierno de Canadá y la ONG de desarrollo Cuso International³⁹. El estudio menciona que diferentes factores influyen para salir del nivel

de precariedad del trabajo como, por ejemplo, un título de tecnólogo o técnico, que aumenta casi por tres las posibilidades de tener un trabajo no precario para un joven de estratos bajos. El documento resalta la necesidad de atender esta problemática que pone a cerca de siete millones de jóvenes en una posición vulnerable para «permanecer en condiciones de pobreza de por vida, negándoles el derecho al desarrollo y a una vida digna». El estudio recomienda que el Gobierno Nacional impulse iniciativas que permitan «ampliar el nivel educativo y formación de los jóvenes en situación de pobreza».

También, la juventud que ni estudia ni trabaja⁴⁰, alrededor del 33% de jóvenes entre los 14 y los 28 años, enfrenta obstáculos que en la crisis actual se han agravado. Diversos problemas se han agudizado en la pandemia, entre estos el desempleo juvenil y el femenino, por la división sexual del trabajo y los estereotipos de género. Las mujeres son casi el 70 por ciento de la población de jóvenes que no estudia ni trabaja. Como mencionaba anteriormente, la alta tasa de desempleo juvenil actual y la destrucción de unos cinco millones de puestos de trabajo en los últimos meses por la crisis de COVID-19 han abierto una brecha más grande en materia de desigualdades y oportunidades sociales. En Colombia, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8 traza como meta, para el año 2030, reducir 15 por ciento el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan. Alcanzar esta meta implica responder de manera diferenciada a una realidad social y económica de alta complejidad y hacer frente a las diversas barreras de acceso que existen en el mercado laboral y el sistema educativo.

Frente a un panorama tan desalentador en términos de oportunidades laborales y de educación, se debe pensar en mejorar la conexión entre oferta educativa y demanda laboral, asegurando calidad y facilitando las transiciones entre los diferentes niveles educativos y de formación. Se debe garantizar la articulación de la educación secundaria básica y la media con la

39 <https://www.elspectador.com/noticias/economia/el-86-de-jovenes-en-estratos-1-y-2-tienen-condiciones-laborales-precarias/>

40 <https://www.elspectador.com/noticias/economia/quienes-son-los-ninis-y-por-que-han-sido-tan-afectados-por-la-pandemia/>

superior o universitaria, y especialmente con la formación profesional, con el mundo del trabajo y el empleo.

El problema más grande en Colombia es la baja calidad del sistema educativo y este es un problema estructural. Falta un enfoque holístico que estructure coherentemente la transición de la educación formal a los procesos de formación profesional, el tránsito de un estudiante de un sistema de poca autonomía a uno que exige alto nivel de autonomía y competencias personales, sociales, técnicas y blandas.

Aunque existen diferentes iniciativas y programas para acercar el mundo educativo con el mundo laboral, estas son de corta duración (aproximadamente tres meses), y no han tenido continuidad ni vigencia en todo el país debido a la desigualdad regional en la infraestructura educativa. Los gobiernos no definen políticas de Estado, sino que cada vez que asume una nueva administración cambia generalmente también la política educativa y los programas o iniciativas que lanzó el gobierno anterior.

Habilitar un programa como el expuesto en este estudio de preaprendizaje, que fortalezca a los estudiantes con los elementos básicos de conocimientos generales, técnicos, experiencia práctica en un sector o campo profesional y competencias básicas antes de ingresar a una formación o estudio profesional, sería una estrategia que daría solución a muchos de los problemas mencionados anteriormente.

Algunos de los sectores para realizar programas de preaprendizaje son: tecnologías de información, energías renovables, tecnologías médicas, tecnologías para el medio ambiente (por ejemplo, manejo de residuos, reciclaje), sector agropecuario, sector de la construcción, ocupaciones comerciales y de servicios, turismo.

El Ministerio de Educación es responsable de las regulaciones para facilitar las transiciones dentro del sistema educativo, por eso sería el ministerio que coordinaría las regulaciones de los programas de preaprendizaje en estrecha

cooperación con el Ministerio de Trabajo, encargado de regular las prácticas y pasantías empresariales. El Ministerio de Educación debería, además, posibilitar que en los colegios en los grados 10 y 11 ya pueda iniciarse con la orientación profesional y con medidas como semanas de proyectos para conocer empresas, ocupaciones profesionales, materiales (metal, madera, caucho, plástico, etc.), etc. En definitiva, abrir las puertas de las empresas para los jóvenes estudiantes como parte de la orientación profesional.

Es necesario involucrar organismos estatales, gremios, instituciones para lograr una base amplia de coordinación, nombraré algunos aquí que no excluirían la participación de otros que se consideren importantes. Ministerios que deberían participar como, los ministerios de comercio, industria y turismo, salud; instituciones estatales, por ejemplo, la Dirección Nacional de Planeación e instituciones responsables de programas de juventudes. Por parte de los empresarios, representantes como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia (FENALCO), cámaras de comercio como la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras), los diferentes sectores productivos para los que se oferten los programas de pre-aprendizaje. Gremios sindicales, así como organizaciones de padres y de jóvenes, ONG, etc.

SENA es la institución pública del orden nacional que ofrece formación profesional integral gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios y que podría pilotear los programas de preaprendizaje ya que cuenta con más de 116 centros en todo el país. Además, podría seguramente brindar recursos como aulas y docentes. Los docentes tendrían que ser formados para la planificación e impartición de los elementos básicos de los programas de preaprendizaje.

El Marco Nacional de Cualificaciones se está elaborando en Colombia, ya que no existen esta clase de programas de preaprendizaje, deberán



ser «clasificados» dentro de este marco a mediano plazo, después de tener las primeras experiencias al respecto.

Los fondos públicos para la financiación de estos programas son en estos momentos muy limitados debido a la pandemia. Para asegurar la financiación podría coordinarse un financiamiento mixto con algunos recursos públicos y con financiamiento de organizaciones multilaterales o a través de proyectos de cooperación internacional. Habría que verificar la posibilidad de financiamiento a través de instituciones como Colciencias o del Sistema Nacional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación del SENA (SENNOVA).

Para la definición del contenido y de los requisitos que los estudiantes que se gradúan de la educación obligatoria no cumplen actualmente podría trabajarse en las mesas sectoriales que maneja el SENA con el sector productivo, donde los empleadores participan para la identificación de las necesidades empresariales en el ámbito de formación profesional. La duración de los cursos dependería del contenido que se defina y del contexto nacional. El curso tendría que ser impartido en estos momentos como curso virtual.

Una estrategia de comunicación o divulgación sobre cómo promover el programa de preaprendizaje en público debe ser concebida. Sería importante también planificar la sensibilización de los diferentes grupos destinatarios sobre la importancia de que exista una inducción antes del inicio de la formación profesional. Para organizar un acompañamiento científico hay que consultar, por ejemplo, con los Ministerios de Educación y Trabajo, con Colciencias, SENNOVA y con el Observatorio Ocupacional del SENA para orientarse sobre las posibilidades, también a través del acompañamiento de alguna universidad.

Es necesario elaborar un concepto holístico sobre los programas de preaprendizaje, contenidos, diseño, recursos necesarios, financiamiento, campaña publicitaria, etc., pero también sobre

su reconocimiento dentro del sistema formal de educación. El fortalecimiento de competencias, conocimientos generales y prácticos, cuya carencia o debilidad dificultan el acceso de jóvenes a la educación y formación profesional y al mercado laboral, es fundamental para crear oportunidades reales de educación y trabajo para los jóvenes. La elaboración de una estrategia nacional para asegurar calidad y coherencia en el sistema educativo y consolidarlo a través de programas que respondan a necesidades y oportunidades del sector productivo, como estos programas de preaprendizaje, es esencial para garantizar un panorama educativo sostenible y prometedor.

Bibliografía para subcapítulo 5.3:

- *Betancourth Sánchez, Lina. 2016. Orientación Vocacional y Profesional en la Juventud Colombiana. Bogotá.*
- *Mora, Helena Sanabria. 2015. «Das Bildungssystem Kolumbiens unter besonderer Berücksichtigung der Bildungs- und sozialen Ungleichheit». En: Bildung in Lateinamerika, editado por Verónica Oelsner y Claudia Richter, 165–183. Münster.*
- *OCDE. 2016. Education in Colombia. Highlights. París: OCDE Publishing. <http://www.oecd.org/education/school/Education-in-Colombia-Highlights.pdf>.*
- *Peters, Susanne y Bauer, Waldemar. 2018. Sondierungsstudie Kolumbien. Bonn.*

5.4 Potencial para programas de preaprendizaje en Ecuador (por Juan Fernando Gutiérrez Córdoba, Corporación Formados)

En la experiencia que hemos desarrollado a lo largo de estos años trabajando en el programa de formación profesional a nivel técnico y tecnológico en modalidad dual, nos hemos vinculado con diferentes sectores productivos a nivel nacional, así como con diferentes instituciones educativas, con el objetivo claro de mejorar la productividad laboral y la competitividad, combatir el desempleo juvenil e impulsar el desarrollo de los ecuatorianos ofreciéndoles una oportunidad de formarse y acceder a un trabajo de calidad. Nos hemos dado cuenta de que el sistema funciona solo si las empresas están empoderadas para la formación de los jóvenes, y para que esto suceda se les debe entregar resultados en el corto y mediano plazo. Es por esta razón que el enfoque que hemos tomado en la Corporación Formados⁴¹ es el de trabajar muy de cerca con las empresas y con organizaciones empresariales como cámaras y asociaciones sectoriales. Esta metodología de trabajo nos ha permitido identificar algunas falencias y oportunidades de mejora para que los resultados de la formación generen más beneficios para los estudiantes, las empresas y el país.

Estamos seguros de que para mejorar los resultados que buscamos es preciso trabajar con los jóvenes antes de que ingresen a los diferentes programas formativos que impulsamos como Corporación Formados, y que esto va a traer muchos beneficios en el corto plazo. En nuestro caso hemos pensado implementar un sistema de orientación profesional para poder apoyar y guiar a los jóvenes para que elijan una carrera en base a sus intereses y habilidades personales.

Con este mismo proceso buscamos identificar a los jóvenes con las mejores habilidades para cada programa de formación, y eso nos permitirá acercar al mejor talento a las empresas formadoras. El programa de orientación profesional se vuelve fundamental como un proceso previo de selección que nos va a permitir disminuir el porcentaje de deserción de los estudiantes y contar al mismo tiempo con estudiantes con el talento adecuado en cada carrera, y esto generará mayor

sentido de pertinencia por parte de los estudiantes a su formación profesional.

Por otro lado, en nuestro caso, vemos que los jóvenes a los 18 años en su gran mayoría no cuentan con la madurez suficiente aún para adaptarse al trabajo, por lo que un proceso de preaprendizaje va a ayudar a corregir esta debilidad. En este sentido, una vinculación temprana a la formación práctica les va a ayudar a conocer la realidad de las empresas y del trabajo que desempeñarían allí. Este proceso servirá principalmente para preparar a los jóvenes para el trabajo, lo que nos ayudará a que los ya lleguen a las carreras con

conocimiento de las empresas, del área de trabajo y del ambiente laboral, para así poder elegir si verdaderamente quieren aceptar el empleo.

Finalmente, un proceso de preaprendizaje también puede ayudarnos a nivelar a los jóvenes en relación a algunos conocimientos importantes a la hora de formarse, por ejemplo, en temas básicos como comunicación oral y escrita, Matemáticas básicas, Ofimática, entre otras, lo que les permitirá adaptarse al trabajo de manera más rápida y de forma más eficiente.

En la Corporación Formados estamos convencidos de que un proceso de preaprendizaje puede convertirse en una herramienta fundamental para alcanzar los objetivos planteados, mejorar la formación de los estudiantes, ayudarles a tener una mejor vinculación con la empresa y el ambiente laboral.

41 La Corporación Formados (<https://www.formados.ec>) es una organización que agrupa a diferentes organizaciones sectoriales del sector privado, como las cámaras de comercio, que trabajan en el ámbito de la formación profesional dual. Formados articula el ecosistema de formación dual para alentar a más actores en el Ecuador a adoptar esta metodología educativa alternativa enraizada en las normas de calidad alemanas. Su principal objetivo es transformar la cultura educativa del Ecuador promoviendo, aplicando y consolidando la metodología de la formación profesional dual que, en última instancia, repercutirá en la productividad y la competitividad del sector privado y en el desarrollo social y económico de la juventud ecuatoriana.

5.5 Sentando las bases para el preaprendizaje en Panamá (por Maaret Cañedo Lohikoski, OIT)

Los efectos de la pandemia COVID-19

La pandemia COVID-19, al igual que en otros países, dio un golpe duro a la próspera economía panameña. La tasa de crecimiento promedio de 4,6 por ciento de los últimos cinco años hasta 2019 se enfrenta ahora a un decrecimiento del -6,5 por ciento del Producto Interno Bruto, según la CEPAL⁴². Sin embargo, a pesar de los retos ocasionados por la pandemia, Panamá ya se enfrentaba a importantes retos en términos de empleo y capital humano: a pesar de su sólida política macroeconómica, el país se ha enfrentado a una creciente dualidad entre un sector sólido de bienes comerciables y servicios que son altamente productivos, pero que generan una cantidad limitada de trabajos, y sectores que se caracterizan por su baja productividad, como lo son la industria de la agricultura, servicios y manufactura, que a su vez nuclea a la mayoría de los trabajos de subsistencia y de trabajadores informales.

Ya previo a la pandemia, la tasa de desempleo en Panamá se había incrementado de 4,2 por ciento en 2012 a 7,1 por ciento en 2019. La heterogeneidad del desempleo en el país es ya un indicador de las adversidades a las que se enfrentan diversos grupos poblacionales en cuanto al acceso al trabajo decente. Las mujeres, además, siguen enfrentándose a tasas de desempleo mayores que los hombres (8,8 por ciento de mujeres frente a 5,8 por ciento de hombres). Por su parte, la gente joven, en el grupo etario entre 15 y 24 años, registró una tasa de desempleo del 18,1 por ciento, cuando esta es de 4,5 por ciento para las personas de 25 años o más. Se espera que la pandemia también exacerbe

esta alarmante brecha, mermando aún más las oportunidades de la gente joven de acceder al empleo⁴³.

Tradicionalmente, el crecimiento de Panamá ha sido estimulado por su moderno sector de servicios exportables, facilidades comunicacionales y de logística, servicios empresariales mayoristas y minoristas, además de un fuerte centro aeroportuario. Estos elementos, por su parte, impulsan importantes inversiones en infraestructura, tales como la expansión del Canal y del aeropuerto de Tocumen, la construcción del sistema de metro, expansiones viales, entre otras. Antes de la pandemia, la ralentización económica era perceptible, pero se esperaba que el país se mantuviese fuerte.⁴⁴ No obstante, el marcado descenso en los ingresos corrientes del Estado y mayores gastos en salud y programas de protección social a lo largo de 2020 han tenido fuertes consecuencias en la economía. A esto se le agrega una marginal disminución de la pobreza. La inequidad se visibiliza más fuertemente entre los grupos vulnerables, como las poblaciones indígenas y los afrodescendientes, mujeres jóvenes en el ámbito rural y personas con discapacidad.

El Plan Estratégico de Gobierno 2019-24 de Panamá (PEG) incluye cinco pilares estratégicos: (1) el buen gobierno; (2) Estado de derecho, de ley y orden; (3) Economía competitiva que genere empleos; (4) Combate a la pobreza y a la desigualdad y (5) Educación, ciencia, tecnología y cultura. Entre las acciones bajo el tercer pilar, el PEG subraya la necesidad de reducir brechas de competencias y asegurar la articulación entre la oferta del recurso humano y las necesidades del sector productivo. Tomando en cuenta la situación actual, se considera esencial asegurar el apoyo e impulso de políticas inclusivas con enfoque de género basadas en un diálogo social constructivo con miras a la reactivación y recuperación económica, además de asegurar mecanismos de transición fluida de la educación básica obligatoria al trabajo y procesos de

mejora de competencias y reciclaje laboral para asegurar un talento humano productivo y competitivo.

La educación y formación profesional

Panamá todavía se enfrenta a fuertes retos en torno a su educación. Las pruebas PISA de 2018 posicionaron a Panamá en el puesto 71 de 79. Las pruebas indicaron que solo el 35 por ciento de los estudiantes evaluados alcanzaron competencias básicas en lectura, mientras que 19 por ciento alcanzaron estas competencias en aritmética y 29 por ciento en ciencias. Los 365 puntos alcanzados en estas pruebas sitúan a Panamá bastante debajo del puntaje promedio de los países de la OCDE, contabilizado en 489 puntos.⁴⁵ El impacto a largo plazo de la pandemia en la educación queda por verse, considerando un contexto de brechas de infraestructura tecnológica para la formación a distancia aunado a un cuerpo docente sin la preparación necesaria para la enseñanza digital.

La educación técnica es provista parcialmente por instituciones de formación técnico-profesional bajo la égida del Ministerio de Educación. El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) ofrece una variedad de programas, cursos y seminarios que cubren al 15 por ciento de jóvenes entre los 15 y 24 años de edad. En cuanto a matriculaciones en la educación y formación técnico-profesional, el INADEH representa el 61 por ciento de las matriculaciones totales en esta área.⁴⁶

Sin embargo, en 2017, solo tres por ciento de las personas jóvenes eran aprendices en la formación dual profesional. A pesar de la Ley de formación dual (Decreto de Ley número 4 del 7 de enero de 1997, por el cual se regula el sistema de formación profesional dual), este sistema ha sido escasamente potenciado, principalmente como resultado de la falta de un acuerdo de diálogo social entre los principales actores que mejoraría la adquisición de habilidades a través

42 CEPAL (2020)

43 OIT (2020d).

44 Hausmann, R., Santos, M.A. & Obach, J. (2017).

45 MEDUCA, OCDE (2018).

46 OIT (2020c).

de la capacitación en el trabajo. La Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales, establecida en 2014, volvió a posicionar la formación dual en la agenda pública. Pese a esto, la formación profesional ha sido ejecutada de manera limitada, ya sea a través de acuerdos especiales o programas focalizados.⁴⁷

Es importante considerar que Panamá sigue enfrentándose a retos en términos de procesos de certificación o de promover enfoques basados en competencias. Sin embargo, a pesar de que las expectativas sociales continúan priorizando la educación universitaria, la percepción sobre la educación y formación técnico-vocacional ha ido evolucionando. Hoy en día, se vislumbra con más fuerza la necesidad de un mecanismo regulatorio para el reconocimiento del aprendizaje adquirido a través de la experiencia, especialmente en sectores dinámicos o crecientes, como lo son la construcción, el turismo y la agricultura.⁴⁸

Para cerrar la brecha entre la falta de competencias adquiridas a través de la educación básica y las competencias transferibles necesarias para completar una formación profesional de calidad, el INADEH ha asegurado, en ocasiones, cursos preparatorios o de nivelación a sus participantes, especialmente al entrar en un esquema de formación dual profesional. La duración de estos cursos de preparación se extiende en general a lo largo de un número determinado de semanas, y son más bien breves, pues se toma en consideración que los participantes en estos cursos están asumiendo un paso adicional en su trayectoria para prepararse profesionalmente y no siempre cuentan con los recursos económicos para ello, sobre todo en el caso de las mujeres, que se enfrentan a dificultades relacionadas al cuidado infantil.

La falta de un enfoque sistémico hacia los aprendizajes de calidad, aunado a la débil puesta en vigor de la Ley de Formación Dual, han propiciado un clima donde la definición de la formación dual se ha difuminado, y se tiende a

equiparar con pasantías de tres a seis meses de duración. Los participantes, muchas veces, tienen que hacer considerables ajustes económicos para pasar por un entrenamiento. Por lo tanto, los acuerdos de capacitación por vía rápida con el sector privado se han convertido en un arreglo atractivo y una práctica que es la norma y no la excepción.

El rol de la sociedad civil

El Consejo del Sector Privado para la Asistencia Ocupacional de Panamá (COSPAE) es una entidad dedicada a apoyar los esfuerzos nacionales para el desarrollo de los recursos humanos, aportando oportunidades para jóvenes en términos de educación, desarrollo de competencias, entrenamiento e integración al mercado de trabajo. Colabora con instituciones de gobierno y el sector privado atendiendo, de manera personalizada, las necesidades de competencias técnicas y competencias blandas de su audiencia. COSPAE además se encuentra muy involucrado en una variedad de iniciativas que involucran a actores en el manejo y mejora de sus capacidades, habilidades y destrezas con el fin de integrar a personas jóvenes en el mercado laboral con un perfil competitivo y con miras a asegurar la estabilidad y permanencia en el empleo.

Como ejemplo de lo arriba expuesto se encuentra la colaboración de COSPAE con INADEH. Al implementarse el programa piloto de formación dual de la institución en 2017-2018 ambas entidades trabajaron de la mano para asegurar un servicio integrado que introducía a los empleadores al concepto del aprendizaje de calidad basado en los puntos explicitados en la ley vigente, además de aportar a los participantes una nueva e interesante oportunidad de adquirir nuevas habilidades en un entorno laboral en tiempo real.

La colaboración del INADEH con COSPAE incorporó elementos tales como asegurar cursos de nivelación a los participantes, además del rol de COSPAE como puente y entidad monitora del avance del participante en un contexto de formación dual. En este panorama, el piloto lo-

47 OIT (2020c).

48 OIT (2020c).

gró una retención de mano de obra cualificada y fue positivamente recibido tanto por empleadores como por participantes, subrayando la importancia de una colaboración intersectorial para alcanzar nuevos espacios y oportunidades.

A pesar de que no se contó con algunos elementos clave de lo que constituye un aprendizaje de calidad en esta iniciativa de cooperación, tales como un enfoque tripartito para la evaluación de las competencias adquiridas o asegurar un esquema de financiamiento que garantice que los participantes concluyan el programa formativo, este tipo de iniciativas corroboran un interés palpable y real de los actores claves en esquemas de formación dual. Este proceso es ya un indicador importante del país hacia el avance de esfuerzos más coordinados para asegurar una transición fluida de la educación formal al trabajo y abre panoramas para explorar el rol de los preaprendizajes como una oportunidad para aprender competencias fundamentales en una formación de nivel inicial, que puede proporcionar una vía hacia la incorporación a una industria de elección del aprendiz.

Mirando hacia el futuro

Los ya altos niveles de desempleo juvenil, exacerbados como consecuencia de la crisis económica y de empleo ocasionada por la pandemia COVID-19, son un llamado enérgico a atender la aguda necesidad del país de elaborar políticas efectivas y consistentes hacia los jóvenes. En este sentido, es esencial para Panamá explorar con más profundidad los mecanismos existentes para una transición fluida e inclusiva de la educación formal al trabajo. Los esquemas de preaprendizaje y aprendizaje de calidad conforman una parte esencial de este proceso, así como abordar la actualización de competencias y el reciclaje laboral como parte de una respuesta estratégica a los desafíos impuestos por el mercado laboral.

El rol de la sociedad civil, en este aspecto, ha sido y es crucial a nivel nacional. Sin embargo, los mecanismos de diálogo social deberán ser fortalecidos para que las políticas ya existentes puedan

ser operacionalizadas y asegurar un seguimiento coordinado y eficaz del sistema de educación y formación técnico-profesional.

Los esfuerzos deben ser inclusivos en la línea de no dejar a nadie atrás. Las mujeres son en muchos casos excluidas o marginadas de la educación, capacitación y formación a lo largo de la vida por ocupar roles familiares tradicionales, y esta situación se perpetúa por una débil política de cuidados que no les permite ingresar a la formación o al mercado laboral. Etnias, población rural y personas con discapacidad siguen enfrentándose a fuertes barreras culturales y físicas a nivel socioeconómico, extendiéndose estas a la educación y formación técnico profesional. Estos obstáculos deben ser abordados.

La educación y la formación técnico-profesional requieren un proceso de adaptación para asegurar las competencias de los trabajos del futuro.



Un esquema de preaprendizaje podría aportar esa ventana para que los participantes conozcan los elementos que podrían hacerlos más atractivos a los empleadores y, en general, aportar a un panorama más favorable hacia los aprendizajes de calidad a nivel nacional en el país.

5.6 El preaprendizaje en la formación profesional en el Paraguay (por Natalia Beatriz Sosa Flores, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)

Este artículo busca fundamentar la propuesta del preaprendizaje entendida como programas protegidos de entrenamiento laboral para adolescentes dentro de la formación profesional. La formación profesional ha tenido una dinámica propia en el desarrollo de la educación técnica en Paraguay, y a través de procesos coyunturales ha ido evolucionando con la incorporación de modelos que se adaptan tanto al mercado de trabajo como a los sectores a los que van dirigidos.

Los adolescentes en el Paraguay constituyen un grupo en condiciones de aportar significativamente al desarrollo del país, pero muy poco visibilizado. Actualmente, según el estudio *Paraguay Joven: Informe sobre la juventud*⁴⁹, el 56 por ciento de la población tiene menos de 30 años. La oportunidad que se presenta, considerando el bono demográfico, debe ser aprovechada capacitando adecuadamente a los adolescentes y jóvenes, reconociendo el importante ciclo de vida productivo y preparando el capital humano para un desarrollo tanto inclusivo como sostenible.

La población de Paraguay⁵⁰ llegó en el año 2020 a alrededor de 7 252 672 personas, de las cuales 2 096 464 son niños y adolescentes que se encuentran dentro de la educación escolar básica, comprendida en nueve grados e impartida a niños de 6 a 14 años de edad. En materia educativa, vincular a los adolescentes con capacitaciones laborales adecuadas a su edad y generar oportunidades tempranas para la inserción laboral es tarea esencial del Estado, que estaría vinculando tanto las políticas de empleo como de protección a la infancia, considerando que ellos ya pueden trabajar.

Así como la legislación paraguaya permite el empleo desde los 14 años reglamentando el número de horas permitidas, también regula

las actividades prohibidas para menores de 18 años, consideradas trabajo infantil peligroso. En el registro de adolescente trabajador se inscriben datos que pueden ser aprovechados para promover capacitaciones.

Sin embargo, hay que tener presente entre los desafíos de la orientación vocacional, que la edad mínima para admisión al empleo significa el ingreso al mundo laboral para los adolescentes y debe ser protegida con un monitoreo constante. Si bien la formación profesional, dentro del sistema educativo paraguayo, se encuentra incluida también en la formación media, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), por medio del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), colaboran con el Ministerio de Educación y Ciencias⁵¹ en el marco de la educación no formal.

Teniendo en cuenta que el SNPP fue creado en 1971⁵² con los fines de impartir formación profesional gratuitamente para trabajadores al igual que formación de instructores y de mandos intermedios, y está facultado por el marco legal a coordinar de acciones y cooperar con los programas de alfabetización de adultos en todo el país,

51 La Ley N° 5 749 del año 2017 establece dentro la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias, como órgano consultivo, al Consejo Nacional de Educación y Trabajo.

52 Ley N° 253 del año 1971, modificada por las Leyes N° 1265 del año 1987, 1405/1999, 1652/2000 y 2199/2003.

49 UNFPA/Secretaría Nacional de la Juventud, Paraguay.

50 DGEEC, Proyecciones de Población Paraguay año 2020, 2020

se han dado prácticas de capacitaciones laborales con menores de 18 años desde sus inicios.

De igual modo, en las modificaciones normativas se han ampliado las atribuciones, facultándolo a formular planes de formación profesional, así como a adjudicar licencias de funcionamiento a instituciones privadas para la formación profesional y la inclusión de alumnos de entre 15 y 18 años con el fin postularse a los programas de aprendizaje.

El proceso de construcción del sistema de cualificación profesional fue coronado en el año 2000 con la creación del SINAFOCAL⁵³, ideado como rector de políticas nacionales de formación y capacitación laboral en sus diversas modalidades, con la propuesta de incrementar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada a un proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado.

Acorde con las normas internacionales del trabajo, dentro de la estructura ha instituido el Órgano Rector, órgano tripartito que, junto al Secretario Técnico, los gobiernos tanto departamentales como municipales y las instituciones públicas y privadas que realizan acciones de formación y capacitación laboral en el país, elaboran directrices en base a la dinámica de mercado y los beneficiarios.

El SINAFOCAL es sostenido con el uno por ciento del aporte de trabajadores y empleadores que inicialmente se destinaba al SNPP. Con la modificación legal, quedó el 30 por ciento para el SINAFOCAL y el 70 por ciento para el SNPP. Si bien la labor conjunta de instituciones públicas vinculadas a la educación técnica profesional ha estado plasmada permanentemente, es bastante reciente la práctica de foros de discusión con los actores sobre temas específicos, y se ha instalado principalmente para resolver cuestiones derivadas de la superposición de atribuciones legales.

Al respecto, la autoridad administrativa del trabajo a través del SNPP ha implementado el Programa de Entrenamiento Laboral Protegido⁵⁴, en el marco del trabajo adolescente protegido y la formación profesional, con adolescentes de 15 a 17 años, con el objetivo de fortalecer habilidades y contribuir al desarrollo de competencias sociales y laborales, propiciando también la inserción a empleos o promoviendo el autoempleo.

Desde sus inicios en 2015, esta iniciativa, pensada para menores de 18 años en situación de riesgo de trabajo infantil y en edad de trabajar, ha tenido una rápida aceptación, ya que más de 2 000 jóvenes y adolescentes fueron registrados tan solo en el primer año de puesta en marcha del piloto, cumpliendo los requisitos previstos para la práctica y con la colaboración del sector empresarial, con foco en el sector urbano y periurbano.

El programa está dividido en módulos. Al comienzo se centra en el desarrollo de habilidades sociales, lo que incluye contenidos de relaciones humanas, trabajo en equipo, liderazgo, autoestima, Matemática básica y Comunicación. Inmediatamente después, los egresados del primer módulo llevan adelante el desarrollo de habilidades genéricas, lo que incluye contenidos de atención al cliente, nociones básicas de contabilidad, manejo eficaz de gastos propios, cultura social, oratoria, nociones de calidad. Desde 2018, se incorporó el módulo de *Desarrollo de Habilidades Básicas de Gestión en Comercio y Servicios*, que incluye desde conocimientos sobre control de caja hasta técnicas de marketing.

Los cursos se desarrollan dentro de la empresa por tutores y permiten a los adolescentes recibir capacitación por dos horas diarias y refuerzo escolar en materias en las que necesitan asistencia, para posteriormente ser evaluados por contenidos. Las formaciones se complementan con prácticas de cuatro horas diarias. Generalmente los beneficiarios necesitan refuerzo escolar en Matemáticas y Castellano, habida cuenta de que

53 Ley 1 652/2000.

54 Programa establecido por Resolución MTESS N°1600/19.

Paraguay es bilingüe y el idioma guaraní, idioma oficial junto al castellano, es muy utilizado y tiene una gramática diferente.

Actualmente el programa tiene una duración de tres años, con un módulo por año, y cuenta con instructores dependientes del SNPP que imparten los cursos de capacitación y acompañan el proceso del curso de Habilidades Sociales, Habilidades Genéricas y Desarrollo de Habilidades Básicas de Gestión en Comercio y Servicios. Una vez egresados, son vinculados a la Dirección General de Empleo para su inserción laboral a través del sistema ParaEmpleo del MTESS⁵⁵.

El curso ha ido creciendo en contenidos y en demanda, por lo que se considera como una buena práctica de protección al trabajo adolescente.

Tanto la autoridad pública competente como las empresas e interlocutores sociales deben estar

en conocimiento de que el marco de normas internacionales del trabajo y la legislación nacional en materia de capacitación laboral vincula el derecho al trabajo con el derecho a la formación; los adolescentes tienen derecho a un trabajo protegido y a una capacitación laboral previa para ello.

En Paraguay, considerando los datos disponibles, uno de diez adolescentes que trabajan no finaliza la Primaria. Analizando el mercado laboral, hay una alta participación económica de esta franja etaria, por lo que la orientación de programas y promoción del preaprendizaje en la formación es menester para el cumplimiento de la premisa constitucional que establece que el Estado «fomentará la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica, a fin de formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo nacional».⁵⁶

55 <https://paraempleo.mtess.gov.py/es/>

56 Art. 78, Constitución Nacional.

Bibliografía para subcapítulo 5.6:

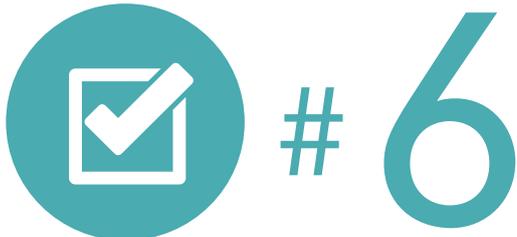
- *Constitución Nacional de la República del Paraguay. 1992.*
- *Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. 2015. Derecho laboral. Tomo II. Vol. I. Convenciones de la OIT. Asunción, Corte Suprema de Justicia.*
- *Martin Puebla, Eduardo. 2009. El Sistema de Formación Profesional para el Empleo. LEX NOVA, Valladolid-España.*
- *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República del Paraguay. 2019. Resolución MTESS N°1600/19 «por la cual se establece y se reglamenta el programa de entrenamiento laboral protegido en el Servicio Nacional De Promoción Profesional (SNPP)».*
- *Velázquez Seiferheld, David. 2017. El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013). OIT Conosur. Informes Técnicos/13*





6

Conclusiones y comentarios finales



Conclusiones y comentarios finales

Partiendo de una descripción analítica de los antecedentes del modelo actual de la formación profesional en América Latina y el Caribe, el objetivo de esta publicación era poner de manifiesto la necesidad de programas de preaprendizaje para la región.

El argumento de la publicación es que, en el contexto de la crisis actual, es un momento excelente para revisar los sistemas actuales de la formación profesional a tiempo completo en institutos de formación profesional públicos y privados y ver cómo se puede mejorar el modelo y las diversas ofertas disponibles en la actualidad en América Latina y el Caribe.

En el documento se sostiene que esto debería y podría hacerse a través de programas de preaprendizaje, que servirían de base para programas de aprendizaje de calidad⁵⁷. En cierto modo, los programas de preaprendizaje vienen en un paquete con aprendizajes de calidad y son la base de estos.

El documento argumenta en tres dimensiones para el preaprendizaje:

(1) en el lado analítico, donde presenta los cuatro componentes del concepto:

- 1) educación general,
- 2) formación profesional teórica,
- 3) experiencias prácticas,

- 4) habilidades transferibles.

Además, defiende la lógica del enfoque sectorial, desde el aspecto del empleo y desde el aspecto de la construcción de estructuras sostenibles en las instituciones de formación profesional públicas y privadas para facilitar la transición de la educación formal (en materia de formación profesional) a los mercados de trabajo locales, regionales, sectoriales y nacionales;

(2) en el lado de planificación e implementación, donde se describen ocho pasos para implementar programas de preaprendizaje y se establecen los pasos básicos para llevar a cabo programas piloto en América Latina y el Caribe, o mejorar programas similares ya existentes; y

(3) sobre la mejora de las estructuras o programas iniciales, que ya existen en países como Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Paraguay, y recomienda los cambios necesarios para aplicar con mayor firmeza y claridad los programas de preaprendizaje y hacer que vayan de la mano de programas de aprendizaje de calidad en este continente.

⁵⁷ Como definido en: Axmann, Michael (2018a).

El documento se abstiene de la dimensión política sobre la base de la cual los países, fundados en esta lógica del preaprendizaje como base para un aprendizaje de calidad, decidirían planificar, aplicar y mejorar su sistema de enseñanza y formación profesional. Todavía habría que ver cómo se podría implementar este enfoque, y se necesitaría más investigación durante y después de la pandemia de COVID-19 para identificar en qué sectores se podría concentrar primero, basándose en la demanda de habilidades y las respuestas a los cambios estructurales en los mercados laborales durante y después de COVID-19 en América Latina y el Caribe.

No es de sorprender que este sea un documento producido por OIT/Cinterfor. Como institución de reflexión para la educación y capacitación profesional en América Latina, si esta demanda política se articula claramente entre la comunidad de educación y capacitación profesional en América Latina, OIT/Cinterfor estaría más que lista para ayudar a proporcionar más información sobre la composición de estos programas en América Latina a través de talleres y seminarios en línea y, con suerte, a través de la asistencia práctica mediante la cooperación técnica, asumiendo que, en algún momento en 2021, seremos capaces de salir de la modalidad en línea, por lo menos parcialmente, y volver a la modalidad de la vida real.

Por el momento, y por lo que se puede encontrar en el documento, hay que decir que OIT/Cinterfor ha definido el contexto de los PPA, ha perfilado las características más importantes del esquema y ha elaborado las funciones y componentes de los PPA.

Para que los lectores puedan empezar a trabajar en la introducción de los PPA inmediatamente, proporcionamos además orientaciones prácticas para la planificación e introducción de los PPA, con la ayuda de preguntas guía. Esto se complementa con seis ejemplos de países que ya conocen formas de preaprendizaje o que son candidatos potenciales para introducir PPA. En este último caso, los autores hicieron algunos experimentos de reflexión sobre cómo podrían

ser esos programas en sus contextos concretos y por qué podrían ser útiles. Los casos de países fueron clave para validar los conceptos que proponemos y para hacer que la realidad compruebe cuán útiles, relevantes y practicables pueden ser potencialmente los PPA para la región de ALC.

Los ejemplos de países muestran claramente que hay una necesidad de PPA en la región y que los programas que sugerimos pueden tener el poder de hacer una diferencia y contribuir a resolver los problemas existentes en los sistemas de la formación profesional y los mercados laborales de la región a largo plazo. Son un medio para dar a los diferentes grupos de la población juvenil acceso a una educación de calidad o para darles una segunda oportunidad. Esto es ahora, en tiempos de crisis, más importante que nunca para evitar que los jóvenes de hoy se transformen en una generación perdida en el futuro. Aunque la crisis actual limita de alguna manera lo que podemos hacer, hay mucho espacio y oportunidad para trabajar en el futuro ahora y es probable que los conceptos innovadores tengan incluso una mejor oportunidad de ser implementados. Una mayor orientación hacia el mercado laboral será clave para el éxito de los sistemas de formación profesional y las economías en el futuro.

En nuestras observaciones finales, una vez más, queremos señalar dos importantes puntos generales que nos gustaría destacar y considerar para la aplicación de los PPA.

En primer lugar, no hay un enfoque único para los programas de preaprendizaje. Deben ser adaptados a las necesidades y realidades específicas de cada país o región. Por lo tanto, hemos defendido esquemas muy flexibles, pero al mismo tiempo hemos proporcionado algunos elementos mínimos y características de marco para asegurar la calidad de los PPA y así ofrecer una opción valiosa y atractiva para los jóvenes, pero también para ganar el interés de los empleadores para contribuir de una manera u otra a la pertinencia de estos programas.

En segundo lugar, y en relación con el primer punto, en el supuesto de que los países empiecen a aplicar los PPA, es importante evitar un crecimiento descontrolado y no regulado de estos, lo que requiere la gobernanza y la coordinación de una unidad central. Esto también es importante para permitir que todos los interesados mantengan la visión de conjunto y para que sea una opción educativa atractiva, pertinente y de alta calidad integrada en el sistema general de la formación profesional.

En el caso ideal, los gobiernos deberían sentirse responsables del establecimiento de los PPA en todo el país y vincularlos muy fuertemente a los programas de aprendizaje de calidad ya existentes o a los que aún están por desarrollar. Esto puede hacer que los programas de preaprendizaje se mantengan y sean de alguna manera un subproducto de los programas de aprendizaje de calidad. También puede ser al revés, que los programas de preaprendizaje surjan primero y luego conduzcan a programas de aprendizaje de calidad específicos para un sector o una ocupación.

Por diferentes razones, esto no siempre y en todas partes podría ser posible. Un enfoque pragmático que podrían adoptar las IFP de la región (en colaboración con las entidades estatales) es pensar en diferentes estrategias para trabajar

mucho más estrechamente con el sector productivo a fin de que su oferta de formación sea más pertinente y para ampliar la reserva de candidatos cualificados para las empresas que ofrecen o podrían ofrecer aprendizajes de calidad.

Las IFP deben pensar en lo que pueden aportar a los PPA y en que podrían ser el motor de su aplicación. Esto no solo servirá a los jóvenes, sino también al crecimiento económico del país y la región y, al final, también mejorará las condiciones de trabajo de los futuros trabajadores y les permitirá entrar en los mercados laborales con un conjunto de aptitudes mejores y estar mejor equipados para requisitos de aptitudes más sofisticadas, y de ese modo merecer sueldos y salarios más altos.

Con todas estas observaciones finales, llegamos al punto de entregarle las responsabilidades del autoaprendizaje a ustedes, como lectores de este documento.

Ahora, es su turno. Los pasos a seguir en el capítulo 5.1, los ejemplos de países en los subcapítulos 5.2 a 5.6, pero también las características del esquema a considerar en el capítulo 2 y los componentes básicos en el capítulo 3.2 proporcionan puntos de partida muy tangibles para pasar de la teoría a la planificación de la aplicación.

¡Comencemos ahora mismo a avanzar juntos hacia un futuro mejor e introduzcamos los programas de preaprendizaje como parte de un paquete en la cartera de programas de formación profesional de calidad en América Latina y el Caribe!







Refererencias





Referencias

Amos, Jaques, Edi Böni, Mario Daonati, Sandra Hupka-Brunner, Thomas Meyer, y Barbara E. Stalder. 2003.

Wege in Die Nachobligatorische Ausbildung. Die Ersten Zwei Jahre Nach Austritt Der Obligatorischen Schule. Zwischenergebnisse Des Jungendlängsschnitts TREE. Wege in Die Nachobligatorische Ausbildung.

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.341122.html>

Axmann, Michael. 2008. *Pre-Feasability Study for the Vocational Training Centre (VTC) in Mareb, Republic of Yemen.*

— 2018a. *Aprendizaje de calidad - Una perspectiva práctica para América Latina y El Caribe.* OIT/Cinterfor. Montevideo.

https://www.oitcinterfor.org/publicaciones/aprendizaje_calidad

— 2018b. *Linking Quality Apprenticeship Programmes and High-Quality Vocational Education Teacher Training.* University of Bremen.

Axmann, Michael, Nunu Tadesse, y John Wallace. 1990.

Simulated Enterprise Offices (Lernbüros) in Training. Industrial and Commercial Training 22 (3).

<https://doi.org/10.1108/00197859010143372>

Benavides Rojas, Carla. 2019.

Propuesta para la inclusión del preaprendizaje en la oferta formativa del INA.

Betancourth Sánchez, Lina. 2016.

Orientación Vocacional y Profesional en la Juventud Colombiana. Bogotá.

CEPAL. 2020.

Informe especial COVID-19. N° 5, 2020.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

Constitución Nacional de la República del Paraguay. 1992.

Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. 2015.

Derecho laboral. Tomo II. Vol. I. Convenciones de la OIT. Asunción, Corte Suprema de Justicia.

EU Comission. 2020.

Empfehlung Des Rates Zur Beruflichen Aus- Und Weiterbildung Für Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, Soziale Gerechtigkeit Und Resilienz.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Euler, Dieter. 2018.

Engaging the Business Sector in Vocational Education and Training - Working Tool for Policy Dialogue and Project Design in Development Cooperation. Zurich.

<https://www.dcdualvet.org>

Fazio, María Victoria, Raquel Fernández-Coto, y Laura Ripani. 2016.

Aprendices para el siglo XXI ¿Un modelo para América Latina y el Caribe? Washington D.C.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aprendices-para-el-siglo-XXI-%C2%BFUn-modelo-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

G20. 2012.

Key Elements of Quality Apprenticeships.

Hausmann, R., Santos, M.A. & Obach, J., 2017.

Appraising the Economic Potential of Panama: Policy Recommendations for Sustainable and Inclusive Growth.

https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/panama_policy_wp_334.pdf

Jaik, Katharina, y Stefan C. Wolter. 2019.

From Dreams to Reality: Market Forces and Changes from Occupational Intention to Occupational Choice. Journal of Education and Work 32 (4): 320–34.

<https://doi.org/10.1080/13639080.2019.1637830>

Jansen, Anika, y Harald Ulrich Pfeifer. 2017.

Pre-Training Competencies and the Productivity of Apprentices».

Evidence-Based HRM 5 (1): 59–79.

<https://doi.org/10.1108/EBHRM-05-2015-0018>

Martin Puebla, Eduardo. 2009.

El Sistema de Formación Profesional para el Empleo. LEX. NOVA, Valladolid-España.

MEDUCA, OCDE. 2018.

PISA Panamá: Programa para la evaluación internacional de estudiantes, 2018.

<http://www.educapanama.edu.pa/?q=articulos-educativos/articulos/programa-para-la-evaluacion-internacional-de-estudiantes-pisa-panama>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República del Paraguay. 2019.

Resolución MTESS N°1600/19.

Mora, Helena Sanabria. 2015.

Das Bildungssystem Kolumbiens unter besonderer Berücksichtigung der Bildungs- und sozialen Ungleichheit. En: Bildung in Lateinamerika, editado por Verónica Oelsner y Claudia Richter, 165–183. Münster.

Novella, Rafael, y Yocelyn Samantha Pérez-Dávila. 2017.

Are Apprenticeships Programs Effective? Lessons for Latin America and the Caribbean. Julio.

https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8564/Are_apprenticeships_programs_effective_lessons_for_Latin_America_and_the_Caribbean.PDF?sequence=3&isAllowed=y

OCDE. 2013.

Education at a Glance 2013. París: OCDE.

https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en

— 2016.

Education in Colombia. Highlights. París: OCDE Publishing.

<http://www.oecd.org/education/school/Education-in-Colombia-Highlights.pdf>

— 2018a.

More Effort Needed to Improve Equity in Education. 2018.

<http://www.oecd.org/newsroom/more-effort-needed-to-improve-equity-in-education.htm>

— 2018b.

Seven Questions about Apprenticeships.

<https://www.oecd.org/publications/seven-questions-about-apprenticeships-9789264306486-en.htm>

OIT/Cinterfor. 2020.

Ciclo de videoconferencias OIT/Cinterfor: El papel de la formación profesional en respuesta a la drisis de Covid-19.

www.oitcinterfor.org/fp_covid19/ciclo_videoconferencias_FPCovid

OIT/Cinterfor. 2017.

El futuro de la formación profesional en América Latina y El Caribe - Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo. www.oitcinterfor.org/publicaciones/futuro_fp

OIT. 2012a.

Overview of Apprenticeship Systems and Issues: ILO Contribution to the G20 Task Force on Employment. Ginebra.

<https://doi.org/10.2139/ssrn.2283123>

— 2012b.

Upgrading Informal Apprenticeship - a Resource Guide for Africa. Ginebra.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms_171393.pdf

— 2015.

Docentes y formadores en un mundo cambiante: la necesidad de sistemas de formación docente de alta calidad. Departamento de Política de Empleo. Documento de Trabajo No. 177: 122.

<https://www.oitcenterfor.org/node/7417>

— 2019.

Youth Unemployment Rates: A Challenge for the Future of Work in Latin America and the Caribbean.

https://www.ilo.org/caribbean/newsroom/WCMS_715152/lang--en/index.htm

— 2020a.

Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. Lima.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_749659.pdf

— 2020b.

World Employment And Social Outlook. International Labor Organization.

https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2020/WCMS_734455/lang--en/index.htm

— 2020c.

Panamá: El estado de la formación profesional, 2019.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_754210.pdf

— 2020d.

Panamá: COVID-19 y el mundo del trabajo: punto de partida, respuesta y desafíos en Panamá. Nota: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755525.pdf

Peters, Susanne y Bauer, Waldemar. 2018.

Sondierungsstudie Kolumbien. Bonn.

Říhová, Hana. 2016.

Sectors with Growth and Job Potential for Quality Apprenticeships in Spain - Country Report.

- Sacchi, Stefan, y Thomas Meyer. 2016.
Übergangslösungen Beim Eintritt in Die Schweizer Berufsbildung: Brückenschlag Oder Sackgasse?. Swiss Journal of Sociology 42 (1): 9–39.
<https://doi.org/10.1515/sjs-2016-0002>
- Stalder, Barbara E. 2011.
Das Intellektuelle Anforderungsniveau Beruflicher Grundbildungen in Der Schweiz Ratings Der Jahre 1999-2005. Basel: Institut für Soziologie der Universität Basel/TREE
- Tenberg, Ralf, y Britta Bergmann. 2018.
Berufsfachschule Im Wandel: Bilanz Einer Pilotstudie in Hessen. Zeitschrift Für Berufs- Und Wirtschaftspädagogik 114 (1): 148–66
- The Learning and Work Institute. 2019.
Best Practice in the Design and Delivery of Pre-Apprenticeship Programmes Summary Report. Leicester.
www.learningandwork.org.uk
@LearnWorkUK
@LearnWorkCymru
- U.S. Department of Labor. 2012.
Defining a Quality Pre-Apprenticeship Program and Related Rules and Resources.
https://wdr.doleta.gov/directives/attach/TEN/TEN_13-12.pdf
- UNESCO. 2017.
Global Education Monitoring Report: Accountability in Education- Meeting Our Commitments. Policy Brief. París.
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/259338e.pdf>
- Velázquez Seiferheld, David. 2017.
El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013). OIT Conosur. Informes Técnicos/13



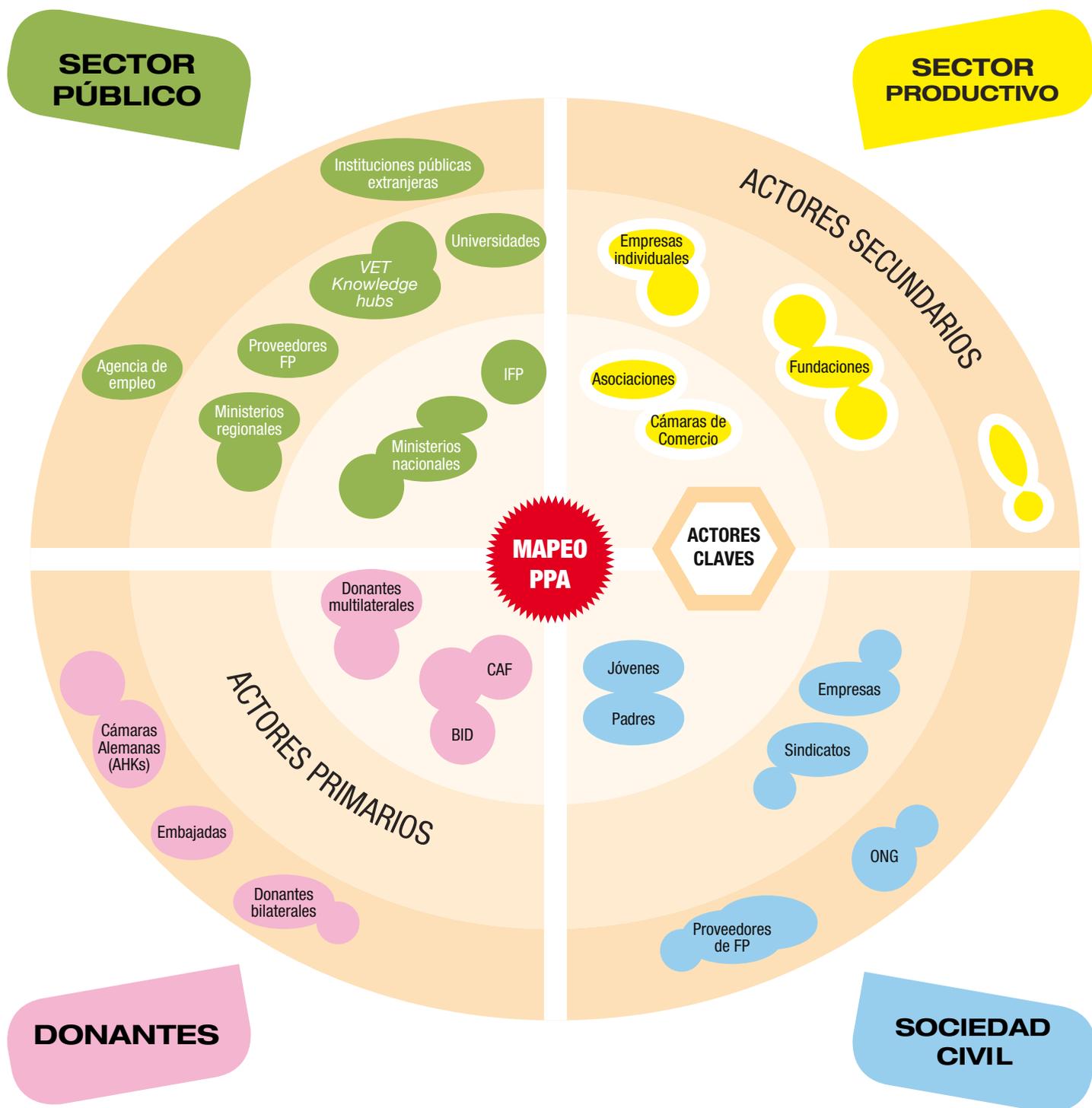


Anexos



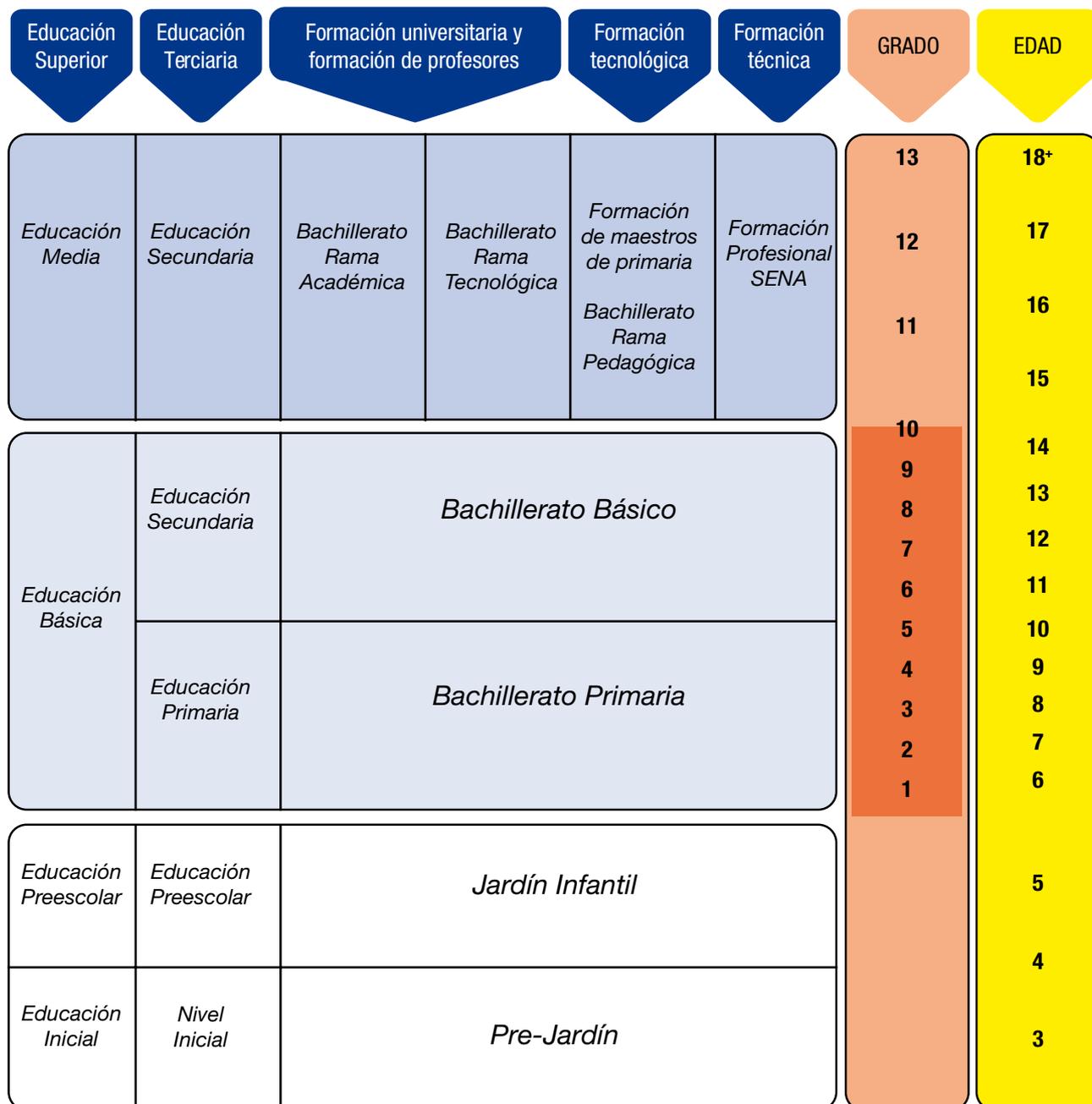
Anexo 1

Figura A1: Ejemplo de Mapeo Institucional para establecimiento de PPA.



Fuente: Ilustración propia

Figura A2: Síntesis del sistema de educación obligatoria en Colombia.



Fuente: Ilustración propia basada en Peters y Bauer, 2018 y Mora, 2015, p. 172.

El mundo entero está sufriendo una crisis sanitaria y económica. El brote de la pandemia COVID-19 impactó en mayor medida a la región de América Latina y el Caribe; generando que los problemas ya existentes se profundizaran. Para que las personas puedan generar ingresos y salir de la pobreza temporal causada por la crisis actual, es necesario controlar el virus pero también reactivar las economías de los países.

Entre los más afectados por este escenario adverso se encuentran especialmente las personas jóvenes, dado que las instituciones de educación cerraron durante largos períodos y el aprendizaje a distancia no fue posible en todas partes.

En este contexto, el valor de los programas de preaprendizaje (PPA) como instrumento potente para promover el aprendizaje de calidad, se hace más significativo.

Dichos PPA se centran principalmente en la preparación de las personas participantes para realizar procesos de aprendizaje exitosos, una vez concluido el programa. Su objetivo se basa en reducir la brecha entre la educación obligatoria y el aprendizaje, en caso de que la primera no haya preparado a las personas adecuadamente. Además, pueden cumplir la función de compensar el abandono de la educación obligatoria.



Organización
Internacional
del Trabajo

CINTERFOR