
CUATRO FACTORES CLAVES EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y VARIAS AFIRMACIONES ASOCIADAS

El autor –Consultor de Cinterfor/OIT– se ocupó de la introducción al contenido temático del Taller Latinoamericano-alemán de Formación Profesional a través de la siguiente exposición, donde analizó los cuatro factores claves en la formación profesional de América Latina y el Caribe: financiación; gestión local y gestión sectorial; calidad; e investigación.

Fernando Vargas Zúñiga

El escenario de la formación en América Latina y el Caribe -luego de su primera configuración en los años cincuenta, típica de países con modelos endógenos de crecimiento-, muestra hoy, en un contexto de apertura y total redimensionamiento de la función del Estado, un amplio grado de variedad en las formas de entrega y una mayor complejidad en las demandas por trabajadores competentes en medio de las aceleradas transformaciones económicas y sociales.

Varios son los factores críticos de la formación profesional que ahora pueden identificarse en la región. Después de un primer diseño institucional basado en la respuesta generada desde una sola identidad ligada al Estado, ahora las formas de atención a las demandas se han diversificado y profundizado. La oferta abarca más y más formas institu-

cionales e iniciativas impulsadas desde diferentes frentes. Por su parte, las demandas son más amplias, cubren más sectores ocupacionales y contienen mayores exigencias en las habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos.

Diversidad y profundidad, enmarcadas en la ampliación de cobertura, parecen ser los mejores descriptores del cambio en las diferentes facetas de la formación. La mayor diversidad se evidencia en la incorporación de nuevas modalidades posibles, nuevos sectores, nuevas formas institucionales y nuevas fuentes de financiamiento. La mayor profundidad, se refiere al más denso contenido de variables como la organización del trabajo, las nuevas exigencias de las ocupaciones, la participación de nuevos actores, la gestión local, la gestión sectorial y la preocupación por la calidad.

19

La intensificación de la demanda ha exigido y producido reacciones en la oferta. Se registran ahora más iniciativas en la oferta formativa, ellas han ampliado y complementado lo que antes era una única respuesta desde organizaciones nacionales y han puesto en juego nuevos esquemas de *financiamiento*. Se inyectaron recursos frescos, con diferentes arreglos institucionales; las mayores exigencias y los nuevos diseños institucionales cuestionaron el sistema centralizado de dirección produciendo interesantes esquemas de *gestión local* y *de gestión sectorial*.

Adicionalmente, la diversidad en las ofertas y la mayor preocupación por el aporte del talento humano en la productividad han empezado a configurar la preocupación por el tema de la *calidad*, tanto en la acción formativa como en la gestión institucional. Finalmente, la necesidad de innovar en la formación se acentúa ante la diversificación y la profundización de las demandas; entonces, los resultados de la *investigación* adquieren importancia como un factor básico para darle pertinencia y actualidad a la formación.

2 0

1. La financiación de la formación profesional: del "paga uno" al "todos ponen"

¿Quién debe pagar por la formación? Ésa es la pregunta detrás del planteamiento de este factor crítico. De un concepto básico, en el cual la financiación se logró creando estructuras impositivas sobre la base salarial; se

ha pasado a nuevos modelos con diferentes modalidades y lógicas.

La diversificación en las fuentes de financiamiento fue impulsada a la par de los ajustes en las economías llevados a cabo por la casi totalidad de los países de la región durante los años setenta y ochenta. El paradigma conceptual sobre el papel del Estado evolucionó desde la intervención y la omnipresencia a la facilitación y creación de condiciones. Dicho cambio involucreó también a la formación profesional: de ser considerada un servicio público ha pasado a tratarse como un bien transable; de una preocupación exclusiva del Estado a caber ahora dentro del funcionamiento típico de las leyes del mercado.

En ocasiones el volumen de recursos que se logra manejar sobre la base de las contribuciones aplicadas a las nóminas salariales ha despertado un desmesurado interés político por las instituciones de formación profesional que, a la larga, afecta su estabilidad. En las críticas condiciones de muchas economías latinoamericanas, las formas impositivas de financiación se enfrentan a la impopularidad inherente a los impuestos y en esa medida exacerbaban la discusión sobre la eficiencia de las instituciones que se financian con esquemas de recaudo fiscal.

La pregunta: ¿Quién debe pagar? cambió de respuesta; así como es otra la respuesta a la pregunta: ¿A quién favorece la formación profesional? Si

se favorece la empresa, en donde el trabajador aplica las habilidades desarrolladas en la formación, ésta es la que debe pagar; si se favorece el trabajador quien por la vía de la formación mejorará sus ingresos y su empleabilidad, entonces deberá pagar él y, si se favorece a la economía como un todo por las mejoras de competitividad que permitirán al país mejores niveles de empleo e ingresos y por consiguiente de bienestar, será el Estado el que pagará.

Guiado por este último razonamiento, el Estado ha intervenido en la formación colocando recursos con una lógica distinta a la de invertir en instituciones. Ha pasado de comprar infraestructura a comprar productos; ya no invierte para engrosar *presupuestos institucionales* sino para comprar capacitación en la forma de *cursos, alumnos y horas de formación*, apuntando a aliviar problemas de desempleo estructural. A esta tendencia obedecen muchas experiencias guiadas desde los Ministerios de Trabajo, por ejemplo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En ocasiones estos fondos frescos provienen de créditos de bancos de desarrollo y, en otras, de recursos de los presupuestos nacionales. Son muy pocos los países de la región que no han implementado con recursos del crédito, y aún de los presupuestos nacionales, programas de contratación de acciones formativas a instituciones privadas que compiten por ganar licitaciones de este estilo.

También el Estado ha aplicado medidas de financiamiento para moti-

var la formación bajo modalidades de incentivos fiscales como en el caso de la franquicia tributaria de Chile o el crédito fiscal de Argentina. La lógica de financiamiento según la cual las empresas deben pagar por la formación, pero si demuestran que incurren en gastos aceptables, estos le serán deducidos o retornados de su liquidación final, también se aplica en algunos países como Brasil y Colombia.

El sector privado, alentado por las fuentes frescas que manan de los Ministerios del Trabajo y por un mercado que muestra un claro desequilibrio de demanda insatisfecha, concurre también ampliando la oferta de formación. Mucho de este desequilibrio se origina en el embudo creado por la inadecuada relación cuantitativa y cualitativa en el tránsito de la educación básica a la educación media. Inadecuada no solo por la prescripción pedagógica que tuvo, sino también porque ignoró la relación con el mundo del trabajo, por la existencia de escuelas que no van a la empresa y de jóvenes que abandonan la educación presionados por obtener alguna fuente de ingresos.

En los últimos veinte años aparecieron instituciones particulares de formación de toda clase, con una velocidad tal que Cinterfor lo llamó *la “explosión” de la oferta privada* [*Formación y trabajo: de ayer para mañana*, Papeles de la Oficina Técnica, Montevideo, 1996]. Por mostrar solo algunos indicadores, en Brasil el Plano Nacional de Educação Profissional

(PLANFOR) ha registrado casi 16.000 instituciones; en Colombia se estima que existen unas 400 entidades capacitadoras privadas; en El Salvador una proporción de la formación del Sistema Nacional de Formación Profesional (INSAFORP) es contratada a través unos 60 centros colaboradores; una buena parte de la formación que ofrece el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), de República Dominicana, está a cargo de instituciones privadas.

2 2

En muchos casos tales instituciones están ligadas estrechamente a gremios, sindicatos o cámaras empresariales; en otros, fueron conformadas ante las inadecuadas respuestas de las instituciones públicas. En suma se cuenta hoy con buenos ejemplos de gestión sectorial de la formación; por mencionar algunos, en sectores como la construcción (Chile y México), la industria gráfica (Argentina), el plástico (Colombia), el transporte (Brasil). Pero también, se cuentan casos donde no fueron más que una forma de atender la demanda insatisfecha, pero cuya calidad no siempre es la necesaria.

Por otra parte, la cooperación internacional ha financiado el crecimiento de experiencias formativas. Se ha recibido cooperación de grandes instituciones; muchos centros de formación a lo largo de la región llevan los nombres de los países donantes. Ahora también reciben cooperación muchas instituciones privadas. Las cámaras empresariales fueron más ágiles en mu-

chas ocasiones para tramitar y convenir de sus necesidades a los cooperantes, y de que la mejor forma de atención estaba por fuera de las instituciones tradicionales de formación.

La financiación por cuenta de los participantes en los programas de formación también ha crecido; porque las instituciones privadas, carentes de un buen volumen de ingresos, no podían formar gratuitamente y porque las experiencias sociales de apoyo gratuito de los años sesenta y setenta demostraron que se requiere una base de compromiso, a partir del precio pagado, para valorar lo que se adquiere y de ello no escapa la capacitación. El problema del acceso subsiste para quienes no pueden pagar por la formación; en este caso sigue siendo necesaria la presencia de fuentes de apoyo y una acción en favor de la equidad con recursos arbitrados desde el Estado.

En la medida en que los fondos para la formación crecen y se diversifican, florece la discusión sobre el impacto logrado con tales fondos. Las técnicas de evaluación económica y social se aplicaron desde los setenta con la intención de dar prioridad y seleccionar buenos, regulares y malos proyectos; los resultados se utilizaron tanto para asignar recursos como para delatar programas ineficientes.

Los nuevos mecanismos de financiación exigen medidas más claras del retorno de las inversiones, sobre todo en escenarios de más compleja interac-

ción laboral. Antes de financiar se quiere saber: ¿cuál es el retorno de la inversión? ¿cómo cuantificar todos los beneficios? ¿qué alternativas se pueden diseñar para optimizar los fondos? ¿cómo incluir en la evaluación todos los beneficios, en especial los cualitativos?

La ecuación en el financiamiento de la formación sigue mostrando una cobertura, que para América Latina, no es mayor al 10% de su población económicamente activa. El déficit puede requerir más fondos para más participantes; pero también más participantes con los mismos fondos. Esta otra cuestión puede depender mucho de la gestión y de las innovaciones educativas, he ahí un nuevo aspecto crítico.

2. Gestión local y gestión sectorial: mayor flexibilidad y más compromiso

Las formas organizacionales, típicas de las grandes instituciones, se administraron usualmente con esquemas altamente centralizados, con sistemas de distribución presupuestal de corte inercial y porcentual donde el grande quedaba perpetuado como grande y el chico como chico.

Las estructuras de buena parte de las instituciones se asemejaron a la lógica de administración del gobierno que regía en el momento. De tal modo que la centralización en las decisiones y en las atribuciones fue por mucho tiempo el paradigma de la administración eficiente y controladora.

El concepto de crecimiento se manejó muchas veces como sinónimo de la ampliación de infraestructura. De este modo, las instalaciones que surgieron en los grandes centros urbanos demandaron desde siempre mayores volúmenes de recursos para su operación. En forma simultánea, las demandas originadas en regiones menos desarrolladas o en sectores económicos incipientes, recibían recursos proporcionales a su tamaño comparativo y, además, no disponían de mecanismos autónomos de gestión local.

El advenimiento de actores inéditos en la formación profesional, la mayor variedad de recursos financieros y las múltiples reformas en materia de descentralización político-administrativa que adoptaron los países de la región, facilitaron que muchas instituciones fueran presionadas para modificar la lógica de repartición de las atribuciones gerenciales, administrativas y operativas.

En el mismo sentido, la mayor participación de los ciudadanos y agentes formadores en la vida local hizo evolucionar los criterios de gestión y facilitó reformas que apuntalaron la descentralización en la formación. Progresivamente, las reformas en las instituciones dieron mayor capacidad de gestión a sus dependencias operativas: los centros de formación. Se les dotó de capacidad para planificar, administrar y evaluar sus acciones. Se implementaron mecanismos para garantizar la participación de los actores locales,

empresas, trabajadores, sector educativo y gobierno.

También la provisión de nuevos recursos desde los Ministerios de Trabajo -y en ocasiones desde la banca de desarrollo y las agencias de cooperación- facilitaron la aparición, crecimiento y consolidación de experiencias de gestión local en la formación, muchas originadas en sectores de actividad económica claramente relacionados con la industria local.

Un buen número de ONG receptoras de créditos hicieron formación, al igual que organizaciones de empresarios y trabajadores. Hace poco tiempo, en un congreso sobre formación profesional celebrado en Brasilia, el Ministerio del Trabajo de Brasil reunió experiencias de capacitación en un rango de variedad que iba desde la alta tecnología de distribución eléctrica en el Paraná hasta la fabricación artesanal de alimentos a partir de frutas típicas en el Amazonas.

La gestión local de la formación da a los usuarios un sentido de pertenencia y de vinculación con los resultados que redundan en mayor compromiso con los programas. Mejora la flexibilidad de las respuestas al acercarlas mucho más a la demanda y garantiza una más adecuada distribución de los beneficios obtenidos sobre los fondos aplicados. Similares características exhibe la formación gestionada sectorialmente. Los empresarios de los sectores comprometidos se involucran en

la financiación, en la modernización de los programas, en el empleo de los egresados y en el mantenimiento de niveles competitivos.

Así como la formación profesional no responde más al libreto estático de las tecnologías de antaño, ni a la desaparecida estabilidad de las estructuras organizacionales, la estructura gerencial para la formación no responde más a la lógica de la centralización.

3. Calidad y gestión de calidad: dos caras de una misma moneda

Se observa ahora un amplio margen de demandas por formación y, a la vez, una mayor disponibilidad de instituciones. Los usuarios tienen cada vez más la capacidad de seleccionar entre diferentes ofertas y, la variedad de alternativas públicas y privadas conforma un abanico de opciones para su formación.

Elegir la mejor opción: la que brinde un mejor resultado en la formación, la que más pertenencia tenga con el mercado, requiere de señales de información que doten de transparencia a las decisiones. Actualmente la información en manos de los aspirantes a la formación es muy imperfecta; se da sobre clisés y arquetipos construidos sobre las profesiones o el prestigio de una u otra institución.

Quienes no pueden acceder a una institución reputada como buena, deben conformarse con la oferta que ten-

gan a mano -o la que puedan pagar- y luego moverse en el mercado con una acreditación cuya acogida será similar al prestigio de la institución otorgante.

La preocupación del Estado y de algunas instituciones se dirige progresivamente hacia el aseguramiento de buenos niveles de calidad en la formación más que a garantizar la formación misma. El sector privado plantea muchas ofertas formativas; procurar que su nivel de calidad sea el necesario es una de las funciones que ahora debe cumplir el Estado en relación a su responsabilidad social con la formación.

En el escenario actual de la formación, con un déficit de atención a la demanda, muchas ofertas privadas y públicas prosperan siendo buenas y malas. Sin mecanismos de aseguramiento de la calidad lograda -medidos por indicadores como la inserción laboral, la movilidad, el mejoramiento en los ingresos- pueden pasar por buenos los malos y quedarse los buenos sin un reconocimiento que estimule su reproducción.

Los sistemas de aseguramiento de la calidad que se han extendido a la industria, empiezan en forma aún incipiente a cubrir las actividades de formación como guías para que los usuarios conozcan el tipo de instituciones existentes y cuáles son sus resultados.

Pero también la calidad en la formación, de corte curricular y de corte

académico, caracterizada por la mejor disposición de programas, de docentes formados y de talleres y aulas adecuadas, es un movimiento que se ha registrado en algunas instituciones.

La preocupación por la calidad de las instituciones y de los egresados permite configurar un concepto de certificación en tres vectores: el de la acreditación de productos, el de la certificación de procesos (ISO) y el de la certificación de competencias (personas); basada en la utilización de estándares creados a partir de las condiciones reales de trabajo, insumos para el diseño curricular, la formación y la posterior certificación.

Tiene una doble cara esta moneda de la calidad en la formación; una, vista como verificación y aplicada a los diferentes procesos: la selección, adecuación curricular, formación de docentes, entrega de la formación; otra, la calidad como indicador de impacto en la formación, en la inserción de los trabajadores en el mercado, en la movilidad laboral y en la preocupación por que la certificación otorgada efectivamente garantice a su poseedor el nivel de competencia requerido

4. Investigación: un gran potencial para la innovación en la formación

La búsqueda de nuevas y mejores formas para desarrollar la formación profesional fue una labor que -ahora se reconoce- cumplieron eficientemen-

te las instituciones de formación profesional. Capacidades institucionales como sus diseños curriculares, sus programas formativos y sus metodologías de atención; parte de su “*know how*” se vieron como las más grandes ventajas en su accionar. Sin embargo, ahora son pocas las instituciones que desarrollan procesos de investigación para la formación profesional. La presión inmediata de las respuestas a las demandas crecientes puede, en ocasiones, distraer la planificación e implantación de actividades de investigación.

El valor de la investigación como posibilidad de validar las fortalezas institucionales es alto. La investigación es posibilitada por una fortaleza que presentan las instituciones: su disponibilidad de recursos humanos y financieros; a la vez proporciona la apreciable capacidad de desarrollar nuevos productos como diagnósticos del cambio en el entorno empresarial, nuevos planes y programas, nuevas estrategias pedagógicas, nuevas modalidades de formación, etc.

La investigación tiene un amplio abanico de posibilidades relacionadas con la formación profesional. Una rápida categorización, que para nada pretende ser exhaustiva, permite identificar varios frentes:

- *Investigación económica y social* sobre los mercados de trabajo y la evolución de los sectores para conocer la variación en los indicadores de activi-

dad sectorial, la incorporación de nuevas tecnologías, las nuevas formas de organización, las implicaciones entre el desarrollo sectorial y la formación profesional, etc.

En este campo se ha superado la alta dosis de metodologías económicas que en los ochenta fortalecieron el desarrollo de modelos de predicción de necesidades y se ha avanzado hacia la descripción de los modelos organizacionales, los mecanismos de crecimiento y aprendizaje organizacional, la incorporación y desarrollo de tecnologías, entre otros.

- *Investigación ocupacional sobre la configuración de los empleos*, su evolución, sus semejanzas, sus criterios de clasificación. Para reconocer las exigencias derivadas de la organización del trabajo es necesario adentrarse en los diferentes sectores más allá de su mera evolución y analizar las nuevas competencias requeridas, la transformación de la composición del empleo, las exigencias para recalificar y actualizar a los trabajadores, etc.

- *Investigación educativa e investigación pedagógica* relacionada con los conceptos básicos de cómo se aprende, las metodologías más adecuadas para el aprendizaje y la innovación en las formas de entrega de la formación. Su principal propósito apunta a innovar en la educación, a generar formas de capacitar que lleguen a más trabajadores, con mayores probabilidades de éxito en sus resultados.

Pero, al igual que con la ejecución de las acciones formativas, obtener mejores productos de la investigación requiere un buen grado de descentralización. Las instituciones de formación quizá pueden lograr mejores resultados si, en lugar de desarrollar por sí solas toda la investigación, se ocupan de crear redes y facilitar intercambios en un horizonte nacional y regional. Cada vez más se incrementa el interés por la investigación en la formación desde instancias no institucionales; por ejemplo, se han incrementado los tra-

bajos de posgrado que se ocupan de la evolución ocupacional y otros temas asociados con la formación.

Hay que reconocer el papel de las redes de investigación como agentes de diseminación y como dislocadores de la información. No se requiere ahora concentrar en el mismo lugar a los investigadores, aunque probablemente sea necesario concentrar los esfuerzos de investigación. El trabajo en red facilita la identificación de temas, de proyectos y la divulgación de resultados.”