

ESTRATEGIAS DE CAPACITACIÓN PARA EL BID

Cláudio de Moura Castro

El presente documento es el capítulo de conclusiones con respecto a la estrategia del BID para conducir sus operaciones de capacitación. Su autor, Cláudio de Moura Castro, Consejero en Jefe de la Unidad de Educación del Banco, reconoce que su tarea se enriqueció con el trabajo de Richard Johanson y André Bernasconi, coautores del documento de antecedentes que acompaña a la estrategia.

Este documento estratégico define orientaciones para el apoyo que pueda prestar el Banco (y el Fondo de Inversiones Multilaterales –FIM-) a los programas de formación profesional, ya sea de manera independiente o como parte de otros proyectos. Si bien los términos *formación* o *capacitación* son amplios y a menudo ambiguos, esta estrategia se refiere a la preparación de trabajadores para desempeñar actividades en los sectores de manufactura y servicios. Se ha excluido la capacitación para la agricultura debido al escaso número de proyectos del Banco en ese sector. [En cierta medida, la Estrategia para el Desarrollo Rural se refiere a algunos de esos aspectos. Aunque sería útil que el Banco tuviese orientaciones más claras para sus operaciones en la agricultura y las zonas rurales, se estaría introduciendo un sector muy diferente, que haría las generalizaciones menos precisas y requeriría una inversión adicional de tiempo y dinero. Por añadidura, el Banco Mundial ya tiene en marcha un proyecto de esa índole, y no parece conveniente duplicar esfuerzos.]

91

Los lectores menos versados en la mecánica y funcionamiento de la capacitación podrían preguntarse por qué tantos prolegómenos antes de entrar de lleno en las estrategias para el Banco. Se debe esto a que hay que ponerse de acuerdo sobre muchos de los principios generales de la capacitación en el desarrollo de proyectos. La capacitación es un área donde reinan la falta de consenso y las controversias enconadas. Gran parte de este trabajo es un esfuerzo por enderezar las cosas y adoptar posición sobre muchos problemas que se plantean en torno de la formación profesional, empezado por cosas tan básicas como si tiene o no sentido que el sector público ofrezca capacitación o pague por ella.

Las estrategias aquí contenidas ensamblan con otras ya aprobadas, como por ejemplo las que se refieren a la prestación de servicios sociales y educación superior. Se las ha diseñado asimismo para complementar el capítulo de educación secundaria de la estrategia sobre enseñanza primaria y secundaria, la estrategia de ciencia y tecnología y la referida al mercado laboral, todas ellas en preparación.

I. El desarrollo económico y la capacitación

Existe un amplio consenso entre los investigadores sobre el hecho de que la educación y la formación han sido factores críticos en la producción, y que su importancia se ha ampliado a causa de la última ola de transformaciones tecnológicas que ha barrido el mundo y llegado también a la América Latina. En la segunda mitad del siglo, Latinoamérica ha invertido en la creación de sistemas de formación profesional que han constituido un componente invaluable de las políticas de desarrollo de los países de la región. Durante la mayor parte de las últimas décadas, las economías daban empleo a todos los egresados de esos sistemas. La cantidad era más importante que la calidad. Pero luego de una sucesión de crisis económicas que comenzó en los años 70, la calidad adquirió más trascendencia, así como también una adecuada sintonización de la capacitación ofrecida a la demanda existente.

92

La nueva ola de transformaciones económicas ha hecho que la formación sea a la vez más importante y más difícil de calibrar con respecto a los nuevos y más exigentes requisitos del mundo del trabajo. Las empresas que funcionan en la vanguardia del cambio tecnológico se han vuelto insaciables generadoras y compradoras de capacitación. Las industrias tradicionales tienen que hacer frente a la amenaza de las fronteras abiertas, la internacionalización y la competencia despiadada. Sin las mejoras significativas de la fuerza laboral que requiere la modernización, corren el riesgo de ser borradas del mapa, cosa que ha ocurrido en muchos casos. Las nuevas formas de organización que les permitirían sobrevivir requieren trabajadores con niveles mucho más altos de educación y capacitación.

II. La capacitación en América Latina: breve panorama

América Latina posee una larga y distinguida carrera en el terreno de la formación profesional. El SENAI brasileño fue creado a principios de la década del 40, y fue el predecesor de una larga serie de instituciones similares en casi todos los países de la región. En esencia, las instituciones tipo SENAI se financian por medio de un gravamen de alrededor del 1 por ciento de la nómina

salarial de las empresas. El SENAI, el SENA, el SENAC, el SENATI, el INCE, el INA, el INACAP, siglas por las que se conocen estas instituciones independientes en los diversos países (y que de aquí en adelante llamaremos el sistema “S e I”) funcionan en la mayoría de los casos bajo la égida de los ministerios de trabajo, no ya de educación y están mucho más estrechamente ligadas al sector productivo que los establecimientos de enseñanza académica. Han aprovechado además las ventajas de métodos didácticos sumamente interesantes y sólidos, las “series metódicas” que ofrecieron materiales muy prácticos para los miles de instituciones de formación dispersas por todo el continente. Al no estar vinculadas con las escuelas del sistema académico, estas instituciones recibían a los alumnos que egresaban del mismo. A medida que los niveles de escolaridad de la región fueron subiendo, lograron reajustar su oferta didáctica a las necesidades de estudiantes mejor educados. Se desplazaron también de la capacitación previa al empleo hacia una gama mucho más amplia de programas para perfeccionar a los que ya estaban incorporados a la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la distinción muy marcada que se hace a menudo entre la preparación preempleo y el mejoramiento de los trabajadores pierde importancia, ya que las instituciones que llevan a cabo esas tareas son las mismas y tienden a ajustar su oferta a las condiciones del mercado.

Veinte años atrás eran el orgullo de América Latina, un sistema de instituciones ricas y bien administradas, en agudo contraste con la pobreza y mediocridad de las escuelas de la enseñanza académica. Sin embargo, y a partir de las crisis económicas de la década del 70, comenzaron a experimentar dificultades en colocar a sus egresados y fueron lentas en adaptarse a las nuevas circunstancias. Además envejecieron, no reaccionaron con rapidez y en algunos casos se vieron infiltradas por la politización y la sindicalización de sus empleados. El personal se fue desmoralizando cada vez más, y se empezó a percibir a las instituciones como un problema, más que una solución. La tercerización y otros cambios económicos han erosionado sus fuentes financieras. No se han hallado soluciones fáciles para las instituciones que enfrentan los problemas más graves, pues conservan fuerza política y resisten toda tentativa de modificarlas o clausurarlas. Su reforma constituye un reto de proporciones para el BID.

93

En vista de que las instituciones del tipo “S e I” fueron especialmente lerdas en servir al tramo inferior del mercado laboral, los ministerios de trabajo y organismos internacionales (en América Central) han intervenido en los últimos años creando programas para formar trabajadores en el sector informal y para los jóvenes desempleados. Algunos de ellos tuvieron mejor suerte que otros (ver la nota sobre Chile Joven y Proyecto Joven en este mismo documento). El resultado de esos programas aún no está claro: algunos tienen éxito dentro de

los estrechos alcances que se proponen, pero no ofrecen una solución a la tarea general de preparar trabajadores. El afinamiento de las mejores fórmulas para dar formación a los jóvenes y a las personas discapacitadas tiene que combinarse con la tarea más amplia y central que cumplen las instituciones “S e I”.

Todos los países latinoamericanos tenían además escuelas técnicas que ofrecían una combinación de asignaturas académicas (que llevaban a un diploma secundario) y materias técnicas (que preparaban al estudiante para el mercado de trabajo). Existen varios sistemas importantes de esa índole, algunos de los cuales constituyen nuevos modelos de educación técnica. Sin embargo, en la mayoría de los casos sus resultados han sido desalentadores. Gran parte de los programas estaba dedicada a formación de docentes y contabilidad pero se volvieron obsoletos requiriendo una revisión completa. Los problemas de la enseñanza de artes industriales se complicaron ante la imposibilidad práctica de realizar correctamente todas las tareas que se les pedían a esas escuelas: la mayoría de los programas ofrecía un currículum académico flojo, tampoco lograban formar obreros especializados (los propios docentes carecían de profesionalismo) y sus esfuerzos por preparar mandos medios no entusiasaban a los mercados. Cuando estas escuelas brindaban educación de buena calidad, los estudiantes casi siempre dejaban de lado la capacitación técnica y optaban por pasarse a instituciones de educación superior. En conjunto, un magro balance. Evidentemente esta es un área que reclama urgentemente una reforma, pero el tema es abordado en mayor detalle en la Estrategia sobre Enseñanza Primaria y Secundaria que también prepara SDS/EDU.

94

Como en otras partes, muchas empresas Latinoamericanas tienen programas propios para capacitar a sus empleados. Esto se da sobre todo cuando las destrezas y especialidades que la empresa requiere no se obtienen de otro modo y el riesgo de que los candidatos formados sean “robados” por la competencia no es muy grave. No obstante, esta modalidad pierde terreno a medida que las empresas optan por contratos con proveedores externos, vendedores de capacitación y hasta con instituciones “S e I”.

En su lugar, las compañías que brindan capacitación se concentran cada vez más en perfeccionar a sus empleados y ofrecerles especializaciones más sofisticadas o destrezas de gestión, y no tanto una formación de base. La excepción la constituyen las empresas que operan en industrias donde la tecnología es compleja o cambia velozmente, que sí tienen programas de formación caros y ambiciosos, comparados con los de las firmas más tradicionales. Todos estos esfuerzos deben ser igualmente bienvenidos desde el punto de vista de una política pública: el gobierno sólo debería ocuparse de monitorear el comportamien-

to de las empresas en este terreno, porque tiene que llenar las lagunas donde los mecanismos espontáneos del mercado no proveen la capacitación suficiente. Por añadidura, es responsabilidad del gobierno asegurarse de que la legislación y la estructura impositiva no incentiven ni desincentiven la capacitación.

III. Líneas de apoyo del BID, tradicionales y nuevas

El BID ha adquirido una experiencia considerable en formación profesional y técnica. Básicamente, ha prestado apoyo a tres líneas de proyectos, cada una de las cuales ha venido evolucionando con el tiempo. El apoyo a las escuelas técnicas es un área tradicional que ha aumentado en importancia con el reciente énfasis que los países miembros ponen en la enseñanza secundaria. El segundo es el apoyo a los sistemas tradicionales de formación profesional del tipo SENAI-SENA-INA, y el tercero es el respaldo a la capacitación a corto plazo de los jóvenes desempleados, como el Proyecto Chile Joven.

1. *Las escuelas técnicas tradicionales han evidenciado más deficiencias que logros como resultado de la ambigüedad de los diversos roles que desempeñan. Son, a la vez, escuelas secundarias académicas que prepararan a los estudiantes para la educación superior, escuelas de formación técnica e instituciones que preparan obreros especializados. A menudo estas instituciones fracasan en las tres cosas porque dispersan demasiado sus esfuerzos y el BID ha tenido su cuota de frustraciones en ese sentido. Sin embargo, el Banco se ha embarcado ahora en proyectos que adoptan rutas de alternativa: en algunos casos redefinen el significado de la enseñanza técnico/práctica, ofreciendo preparación explícita para el empleo y optando por una forma de enseñanza académica con un cierto grado de concentración en familias ocupacionales amplias. En otros casos, la formación técnica u ocupacional es llevada hasta el nivel postsecundario. La nueva orientación que propone la Estrategia de Enseñanza Primaria y Secundaria y reitera este documento es abandonar la antigua línea de escuelas técnicas y explorar todas las nuevas alternativas que eliminan de la enseñanza secundaria académica las funciones de preparación para oficios específicos.*
2. *El apoyo a la formación profesional no académica del tipo SENAI-SENA no ha seguido una evolución muy clara. En el pasado reciente el Banco ha respaldado una diversidad de proyectos, algunos de ellos bastante pequeños, sobre todo con financiación del FIM. Los proyectos de apoyo a la certificación y las destrezas básicas parecen muy promisorios. Teniendo en cuenta los elevados costos fijos de las operaciones del BID, los proyectos de poca entidad deberían extenderse más allá de sus clientelas inmediatas. Deberían incluir experimentos e innovaciones de aplicación más amplia,*

justificando de ese modo sus altos costos administrativos. El respaldo al desarrollo de programas de destrezas básicas también merece mucha atención. Sobre la base de trabajos iniciales en América Central, parecería que el BID podría considerar *préstamos para reformar las instituciones tradicionales de formación profesional* según las pautas que se establecen en la presente estrategia. Dichos préstamos podrían diferir considerablemente de un caso a otro pero siempre con el objetivo común de adaptar mejor los cursos de estudio a las necesidades reales y elevar su eficiencia.

3. *Sobre la base del éxito obtenido por el programa Chile Joven, el BID ha creado una línea de capacitación dirigida a los jóvenes desempleados o con educación insuficiente.* El apoyo de esta clase se basa en dos conceptos clave: el primero de ellos es *la licitación competitiva de la capacitación* por parte de los patrocinadores de los programas (en este caso los ministerios de trabajo) en lugar de la ejecución directa de los mismos. El segundo es *extender los contratos sólo a los operadores que garanticen que hay un empleo para el egresado o una pasantía que dure lo mismo que el propio programa de formación.* El FIM está actualmente financiando un proyecto de esta índole que incluye varios países y está enfocado hacia las mujeres de bajos ingresos, y es ejecutado por OIT/Cinterfor. En general, los resultados son alentadores: la tasa de empleo de los egresados es considerablemente mayor que la de los grupos de control. Sin embargo, estos programas no prestaron la debida atención a la creación de instituciones ni invirtieron lo suficiente en material didáctico para la preparación de docentes, defectos que habrá que corregir en otros proyectos similares. Por otra parte, tal vez las medidas para evitar sesgos de selección hayan sido insuficientes.
4. *Prácticamente todos los proyectos financiados por el Banco tienen un componente de capacitación que puede añadir del uno al tres por ciento al presupuesto total del préstamo.* Sumando estos gastos de formación, el total resulta un poco más alto que el monto que el Banco vuelca en los proyectos de financiación directa a la enseñanza y la formación. No obstante, los criterios acerca de capacitación vinculada a la ejecución de proyectos siguen siendo vagos, y escasea la información al respecto. El Banco *sabe poco o nada acerca de si esa formación es eficaz o está bien administrada.*

IV. Las políticas que el banco recomienda

Esta sección define las posiciones adoptadas por el BID con respecto a una serie de problemas y controversias en el terreno de la formación. Los proyectos del Banco no imponen estas políticas a los prestatarios, pero en algunas circunstancias el hecho de contravenirlas puede perjudicar la implementación de los

proyectos, motivo por el cual el Banco puede llegar a considerar la adopción de algunas de ellas como elemento imprescindible para el éxito de un proyecto.

A. ¿Pueden las sociedades sacar provecho de la capacitación?

El éxito de un préstamo depende de una amplia gama de circunstancias en el país receptor. Algunas de las políticas y acciones necesarias para crear un ambiente favorable al éxito de un proyecto del BID están fuera del alcance legítimo de sus intervenciones. *La capacitación por sí sola no será eficaz, a menos que las condiciones para la aplicación de las destrezas aprendidas sean favorables.* El Banco habrá de buscar ambientes propicios en los que la capacitación pueda prosperar. Si esas condiciones previas no existen y corresponden al microambiente en el cual ha de impartirse la formación y la aplicación de las destrezas adquiridas, parte de la operación del préstamo consistirá en crearlas. La precondition primera y primordial es la creación de empleos. A menos que se creen empleos, la capacitación corre gran riesgo de ser ineficaz.

B. ¿Capacitación o educación?

1. Antes de establecer las bases de las políticas de formación profesional, es importante deslindar los roles de la capacitación y la educación. Si bien existen diferencias conceptuales entre las dos, la línea divisoria que las separa es borrosa. En los extremos, la educación es conocimiento desprovisto de aplicaciones prácticas (por ejemplo, aprender astronomía es educación pura, salvo para aquellos que van a ser astrónomos profesionales). La capacitación pura es el desarrollo de destrezas que no explora las implicaciones teóricas de las tareas que se aprenden (por ejemplo, aprender a usar una sierra y una garlopa sin aprender dibujo ni las matemáticas requeridas). Sin embargo, en la mayoría de los casos las dos están combinadas. La buena capacitación es asimismo buena educación en el sentido de que también promueve un amplio desarrollo conceptual y analítico en el educando, y de modo similar, la educación de buena calidad está a menudo entrelazada con esfuerzos de aplicación que despliegan el conocimiento teórico en habilidades prácticas. La diferencia radica sobre todo en la intención: la educación utiliza el contexto práctico u ocupacional para lograr un mayor dominio de la teoría, sin preocuparse demasiado por la aplicación del conocimiento en el mercado, mientras que la capacitación comienza con la meta clara de preparar para alguna ocupación, y considera a la teoría como componente necesario para formar un mejor obrero para dicho trabajo.

97

2. *La capacitación no constituye un sustituto económico a ofrecer buenas escuelas para todos.* Lo ha logrado en casos limitados pero no es una solución viable debido al costo más alto de la formación profesional. Además, *una educación básica sólida es la mejor preparación para una amplia gama de empleos,* y acorta la duración de la capacitación requerida.
3. Por otra parte, *ningún país puede esperar el desarrollo de su economía sin realizar un esfuerzo considerable de capacitación.* No ha ocurrido en ninguna nación porque, en algunas áreas, la formación en el lugar de trabajo es inviable y la complejidad de las asignaturas requiere un largo período de aprendizaje y una pesada carga de teoría. Por ese motivo, todas las sociedades industrializadas tienen sistemas caros y masivos de capacitación.

C. La buena capacitación es también buena educación

98

1. Las economías modernas requieren un gran desarrollo cognitivo como base paralela a las habilidades ocupacionales que se enseñan. El aprendizaje de una ocupación requiere niveles cada vez más altos de comprensión de las teorías científicas y del componente tecnológico del trabajo. Parte de esa educación debe preceder a la capacitación, facilitándola y acortándola, pero además, *la mayor parte de la formación profesional podría beneficiarse si se diese un poco más de énfasis al idioma, la matemática y la ciencia* – como se hace en los mejores cursos y esquemas de aprendizaje.
2. Aunque la palabra capacitación o formación puede aplicarse a áreas tan sofisticadas como la medicina y la ingeniería, las modalidades y niveles a los que esta Estrategia se refiere están enfocados hacia los jóvenes (o adultos) con niveles relativamente bajos de escolaridad previa. Por lo tanto, *los métodos utilizados para llevar a cabo la capacitación adquieren gran importancia* ya que deben impartir destrezas prácticas o manuales y al mismo tiempo desarrollar la capacidad del educando de comprender y razonar inteligentemente sobre las tareas de su ocupación.
3. Hay hechos recientes que demuestran que es posible *integrar la enseñanza de destrezas con el desarrollo conceptual.* Más aún, dicha integración crea un ambiente de aprendizaje que es particularmente favorable para fijar la teoría. El contexto en el que se realiza el aprendizaje debe parecerse al de la aplicación real; los problemas prácticos de por sí interesantes pueden estimular el proceso de aprender. Estos son los principios que fundamentan el movimiento de “destrezas básicas” así como también las nociones de “teoría aplicada” y “contextualización del proceso de aprendizaje”.
4. *Durante el aprendizaje de una ocupación, el educando puede tener una oportunidad ideal de adquirir las mismas habilidades generales que se imparten en la escuela académica, es decir, una educación general.* Sin em-

bargo, eso no ocurrirá en forma espontánea. La integración de la teoría con la práctica, de las actividades de taller con los principios generales de la ciencia, sólo puede lograrse por medio de esfuerzos deliberados y bien pensados. Los programas de formación no deben subestimar ni el potencial que ofrece dicha integración ni las dificultades de alcanzarla. Pero hay buenos ejemplos de estas ideas, tales como las nuevas versiones de las tradicionales “series metódicas” latinoamericanas, así como también métodos originales desarrollados en países como los Estados Unidos (Tech Prep, School to Work) y en Alemania (calificaciones clave), todos los cuales han arrojado resultados positivos.

5. Los trabajadores *con una buena combinación de destrezas prácticas y entendimiento conceptual de la tecnología* son capaces de adaptarse más fácilmente a las distintas ocupaciones y ascender en su carrera, así como también adecuarse a las transformaciones tecnológicas. El verdadero problema no es la capacitación general versus la superespecializada, sino la solidez y profundidad de las destrezas básicas que acompañan a la formación especializada (cualquiera sea el grado de especialización).

D. La capacitación es redituable

1. Existen estudios minuciosos que demuestran que *una buena formación administrada en el momento adecuado a la clientela que corresponde rinde excelentes dividendos*. La capacitación aumenta la productividad de los trabajadores, y por ende sus ingresos, y tiende además a mejorar su empleabilidad y adaptabilidad a diferentes ocupaciones. Análogamente, desde el punto de vista social es una inversión tan redituable como cualquier otra, si no más. El obrero bien formado es más productivo, siempre que trabaje en un ambiente que le permita hacer uso de su superior preparación. Y un ambiente con trabajadores bien capacitados difunde buenos hábitos que resultan beneficiosos para todos.
2. La capacitación consiste no sólo en impartir destrezas y habilidades cognitivas sino también *en desarrollar los valores, actitudes y comportamientos* típicos de los oficios enseñados y esenciales para su correcto desempeño. Los valores y las destrezas se adquieren al mismo tiempo, con interacción entre los aspectos cognitivos y no cognitivos.
3. Un papel muy significativo de la formación va más allá de la preparación de trabajadores competentes, y tiene que ver con la transferencia de tecnología. La tecnología generalmente está en la maquinaria, pero puede también llegar al lugar de trabajo a través de la capacitación. La mejor capacitación consiste no tanto en reproducir la dotación de habilidades que posee un país (o una industria o empresa) sino en perfeccionarlas. Este documen-

to sostiene que *la justificación principal de la formación es su impacto a largo plazo en la tecnología, el conocimiento y la productividad*. Los incrementos salariales de los egresados son nada más que una de las consecuencias del proceso. Si bien el análisis de las tasas de retorno es una herramienta útil para comprender a la capacitación, es sólo uno de los criterios para adoptar decisiones inteligentes, dada la existencia de elementos externos y efectos a largo plazo que no es posible detectar analizando costos y perfiles de ganancias.

4. En vista de la heterogeneidad de las modalidades de formación, de las destrezas y de los sectores de la economía hacia los que se apunte, *la agregación corre el riesgo de ocultar los hallazgos realmente importantes*. Las circunstancias suelen ser tan fundamentalmente distintas y las modalidades de formación tener tan poco en común que la Sumatra de resultados dispares puede dar promedios sin sentido. De manera similar, el hecho de que la capacitación tenga o no éxito en un lugar determinado poco nos dice de cómo habrá de comportarse en otros sitios.
5. La formación profesional en *las artes industriales* tiende a ser cara y prolongada. La capacitación en el área de servicios – incluida toda la gama de *tecnologías de oficina* – es más flexible, menos costosa y más fácil de organizar. La formación de perfeccionamiento en las llamadas “tecnologías blandas” de gestión adquiere cada vez más importancia (ISO 9000, Total Quilate, Just-in-time, etc.). La capacitación *empresarial* y para el *autoempleo* son tendencias más recientes cuyos perfiles óptimos y éxito relativo no se conocen bien todavía. La formación para *el sector rural y la agricultura* es otra área en la que persisten grandes interrogantes, pero aquí no les prestamos mayor atención debido a la limitada cartera de préstamos del BID en ese rubro. Al analizar la capacitación, *no es aconsejable mezclar sus diversas modalidades*. Nótese que las empresas industriales incluyen actividades del sector servicios (contabilidad, cafetería, etc.) y que la fuerte tendencia a tercerizar hace que ciertas actividades típicamente industriales como el mantenimiento de plantas se vaya desplazando hacia el sector terciario. Es importante no mezclar sectores con la naturaleza intrínseca de la formación a impartir.

100

E. Capacitación que responde a la demanda

1. *El problema número uno de la capacitación es el desajuste entre la misma y los empleos*. Cuando los que reciben formación no encuentran un puesto de trabajo donde se utilicen sus destrezas (directa o indirectamente), la capacitación es una mala inversión. Es a menudo más cara que a educación y si las habilidades adquiridas no se usan, sus ventajas son dudosas. Los pro-

gramas mal enfocados en ese sentido abundan en todas partes, por lo cual lograr un ajuste adecuado constituye un condición *sine qua non*. La regla debería ser simple e imperativa: *si no hay demanda, no se capacita*.

2. Para que las cosas cuadren, *los incentivos deben ser adecuados* y deben existir mecanismos que respondan a la demanda del mercado. Es preciso premiar el buen uso de recursos a todos los niveles, mediante incentivos duros y blandos. Hay que recompensar a los comportamientos socialmente útiles dentro del sistema de formación, e inversamente, penalizar a los que no lo son. Ya se han aplicado y es necesario considerar posibilidades tales como condicionar los presupuestos a la empleabilidad de los egresados, requerir que determinada proporción de los mismos halle puestos de trabajo donde utilice las destrezas adquiridas, y otorgar bonificaciones a las escuelas que establezcan lazos estrechos con los mercados laborales. (Este mecanismo se usó con éxito en el proyecto Chile Joven del BID).
3. Una capacitación que responda a la demanda no significa que las instituciones de formación se sienten a esperar que esa demanda aparezca, o que acepten la habitual reticencia de las empresas tradicionales. Como firmas agresivas que promueven un nuevo producto, *las instituciones tienen que vender la formación y convencer a los empleadores de que es redituable*. La buena capacitación llena las necesidades de las empresas pero se adelanta también a sus necesidades actuales para que la formación se constituya en un vehículo de cambio.
4. Al contrario de lo que se cree generalmente, *la mayoría de las empresas no conoce sus necesidades de capacitación ni el perfil de destrezas que mejor le conviene*. Análogamente, *los formadores, aislados en sus escuelas, tienen ideas imperfectas acerca de lo que las empresas necesitan*. Pero si trabajan juntas, tanto empresas como escuelas pueden aprovechar sus ventajas comparativas y desarrollar la formación adecuada.
5. La experiencia mundial demuestra que *la calidad es de primordial importancia para llenar las necesidades del mercado*. A la larga, la improvisación y las prácticas desprolijas no sirven. La capacitación eficaz infunde *un sentido de perfección y responsabilidad* que no se puede aprender a menos que el ambiente formativo también posea esas características. Y por último, pero no menos importante, los egresados de los programas de capacitación de alta calidad son generalmente elegidos para los empleos disponibles, aún cuando la economía no esté ofreciendo nuevas oportunidades, lo cual indica que capacitar es siempre una buena inversión.
6. La formación regida por la demanda puede llevar a “sacar la crema”, en el sentido de hacer una selección de cursos e individuos que puedan lograr éxito económico, a expensas de áreas y personas que no merecen ser dejadas de lado por razones de equidad. Los administradores deben tener en

101

cuenta esa tendencia y montar programas que establezcan un equilibrio entre eficiencia y equidad.

F. Quién debe pagar la capacitación

1. *Hay buenos motivos para alentar a los que se benefician de la formación a sufragar por lo menos una pequeña parte de su costo; esto alivia la carga presupuestal y promueve la equidad. Por añadidura, los que pagan exigirán más, ya sea en calidad o enfoque de la capacitación. No obstante, es evidente que la capacidad y el deseo de pagar dependen en gran medida de la clientela y del tipo de formación.*
2. *Los empleadores deben pagar el tipo de capacitación que rinde resultados que ellos pueden aprovechar de inmediato y donde el riesgo de perder inversiones por la presencia de intrusos es escaso. Significa esto capacitaciones breves y altamente especializadas, o cursos en los cuales, por algún motivo, el empleador puede monopolizar la mayor parte de los resultados. La literatura especializada la denomina “formación específica firme”. La presencia o posible existencia de “intrusos” y piratería limita considerablemente el volumen de capacitación que las firmas individuales están dispuestas a proporcionar. Asimismo, hay muchas empresas conservadoras, reticentes con respecto a la formación o abrumadas por necesidades más urgentes, que no se benefician de los incrementos de productividad que pueden resultar de destrezas mejoradas. Por otra parte, las compañías por lo general no piensan en las tendencias económicas de largo aliento y son propensas a la miopía. Aún así, iniciativas limitadas tales como aceptar pasantes o aprendices pueden tener consecuencias positivas; por ejemplo algunos cursos del sector servicios podrían ofrecerse gratuitamente a clientelas en situación de desventaja, en tanto que la capacitación para ciertos oficios técnicos pudiera requerir algún tipo de pago.*
3. *Los que reciben la capacitación deberían pagar tanto como puedan. Los estudiantes de clase media que toman cursos cortos para el sector servicios (secretariado, computación, etc.) por lo general están en condiciones de abonar una parte significativa de los costos. Los obreros que asisten a cursos largos en artes y oficios industriales normalmente no pueden pagar mucho – y a menudo sería inútil pedirles que lo hagan teniendo en cuenta el lucro cesante que implica la formación y el bajo nivel de ingresos de la clientela. Pero las reglas deberían ser elásticas, estas no son más que ilustraciones de las diferencias típicas de las clientelas la formación profesional.*
4. *Existen motivos para creer que la formación de buena calidad genera por lo menos las mismas economías externas que la educación. No hay más investigación empírica rigurosa para respaldar esta teoría que para apoyar*

la creencia similar con respecto a la educación, pero hay que tener en cuenta que los obreros bien capacitados aportan buenos hábitos de trabajo y técnicas al sitio de trabajo y que los más hábiles se encargan de ayudar a los jóvenes novatos. De hecho, los mejores sistemas de capacitación de Europa justifican su existencia y altos costos sobre la base de que se los necesita para el desarrollo de una cultura tecnológica. De ahí que la formación profesional deba ser tratada en pie de igualdad con la educación general, buscándose un equilibrio adecuado entre lo que se gasta en ambas ramas. No hay país industrial donde el presupuesto público de formación profesional sea modesto (a los efectos de este trabajo, estamos suponiendo que las recaudaciones sobre la nómina salarial son fondos públicos). *Es esta una de las razones por las que los sistemas de capacitación no deben tratar de alcanzar el equilibrio recuperando costos.* El principio debe ser aumentar los ingresos de las instituciones dentro de lo que permita la situación financiera de sus clientelas, pero no hasta el punto en que la reducción de la formación que se brinda pueda perjudicar a la economía. Y para diversificar los ingresos es preciso considerar una multiplicidad de alternativas, tales como préstamos estudiantiles para los cursos de alto nivel, venta de servicios a empresas y hasta la recaudación de fondos entre ex alumnos que hayan tenido éxito en sus carreras.

5. *La financiación pública de la formación profesional no es lo mismo que su manejo por parte del Estado.* Lo primero es inevitable, pero lo segundo con frecuencia puede obviarse. Es posible aumentar considerablemente la eficiencia cuando la implementación pasa a manos de instituciones que tengan que rendir cuentas a organismos externos. Pueden ser institutos de capacitación privados, ONG o las propias firmas que dan empleo a los educandos. Pueden también ser entes públicos, siempre que estén sujetos a los mismos incentivos y reglas de responsabilidad que son habituales en el sector privado. De hecho, grandes empresas de los Estados Unidos están pasando cada vez más sus actividades de formación a instituciones públicas, tales como academias comunitarias, que tienen ventajas comparativas para operar y deben funcionar según contratos estrictos que suscriben con empresas como Boeing, Caterpillar y los principales fabricantes de automóviles. Si esa responsabilidad rigurosa es viable, no hay motivos válidos para evitar la administración pública de la capacitación. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos sigue siendo preferible que la formación profesional se administre privadamente.
6. *El gobierno siempre habrá de desempeñar un papel clave, tanto en el financiamiento como en el trazado de políticas.* No hay manera de que la formación profesional sea financiada por el sector privado o los propios estudiantes, pese a que hay que hacer todo lo posible para aumentar su

participación. Los descuentos de la nómina salarial han sido una modalidad común y exitosa de financiar la capacitación. Sin embargo, hay nuevos estilos de finanzas públicas que se oponen enérgicamente a vincular las recaudaciones con usos específicos. El BID respeta la disciplina fiscal de los países miembros pero no se opone a una herramienta que ha protegido a la capacitación contra los caprichos de los presupuestos públicos y le ha permitido florecer. En lo que respecta al papel desempeñado por los gobiernos en la coordinación de la formación profesional, los resultados son irregulares. Las juntas de capacitación han sido eficaces en algunos países pero no en otros. Las herramientas necesarias para dotar a las juntas de poderes efectivos no son muy claras, pero al mismo tiempo sólo cabe celebrar que algunas juntas hayan sido ineficaces, dados sus prejuicios y falta de sensatez. Por lo general, un Ministerio no tiene poderes para influir sobre lo que ocurre bajo la égida de otro Ministerio, y la última palabra al respecto no es optimista: la coordinación no tiene fórmulas ideales.

V. Cómo reajustar la mecánica de la capacitación

104

En esta sección presentamos una serie de propuestas para mejorar la capacitación y reformar las instituciones. Lo hacemos a partir de los problemas que se plantean en ese terreno, según se describen en la Sección II, ilustrando posibles soluciones a los mismos. Los consejos se basan en experiencias recientes registradas tanto en América Latina como en otras partes. En última instancia, los proyectos del BID deben tener en cuenta estas orientaciones.

A. Mejorar el rendimiento de los actuales proveedores de capacitación

1. Como ya lo mencionamos, unas décadas atrás Latinoamérica hacía gala de una red dinámica y eficaz de instituciones de formación profesional. Era justificado motivo de orgullo, y hasta se hicieron algunos experimentos para exportar el sistema al Africa. Por desgracia, algunos de los sistemas “S e I” han perdido su brillo, al desgastarse su habilidad de responder a las necesidades del mercado, y se han vuelto politizados, lerdos e imposibles de manejar. Salvo algunas excepciones, *las grandes instituciones de formación profesional de la América Latina se han vuelto lentas, ineficientes y caras, aunque todavía sean capaces de impartir formación de buena calidad.* Necesitan reformas estructurales que les den mejor conciencia de hacia dónde dirigir sus actividades, les permitan reaccionar más rápidamente a los cambios del mercado y sacar mayor provecho de determinados

insumos. Sin embargo, no hay una fórmula única para alcanzar esos objetivos y la reforma no es una transformación abrupta que se logra de la noche a la mañana. Probablemente ocurrirá por etapas. El objetivo de la reforma es desplazarse según los lineamientos que se describen en los párrafos siguientes, a la velocidad que sea posible y teniendo en cuenta que las trayectorias no son mutuamente excluyentes.

2. Todas las instituciones de formación, sin excepciones, *deben monitorear de cerca el mercado que existe para sus egresados*. Los estudios de seguimiento de ex alumnos –formalizados como en el SENAI de São Paulo o realizados *ad hoc*– son uno de los métodos más fáciles y eficaces de mantenerse al día con la evolución del mercado. Pero existen otros métodos que también son útiles. No es necesario disponer de grandes estudios de seguimiento, centralizados y caros. Los contactos informales con los egresados, una interacción estrecha con las empresas que acostumbran emplearlos, pueden dar buenos resultados. Lo que importa es lograr una sensación de proximidad e intimidad con el mercado, y la internalización por parte de la escuela de que debe ajustar el suministro de capacitación a la demanda existente. Hay que comprender que la información es un elemento necesario pero no suficiente para el cambio. Si no se aplican sanciones a la creación de egresados que no consiguen empleo, los responsables de las instituciones se desinteresan de obtener información o aplicarla cuando está disponible. Por lo tanto, la implementación de una política que haga obligatorio el monitoreo del mercado depende más de un cambio en las estructuras de incentivos (penalización de los enfoques mal orientados) que de la mecánica de generar información.
3. *Una de las políticas posibles es terminar con el monopolio de las grandes instituciones públicas de formación profesional*. Permitir que los fondos de capacitación sean utilizados competitivamente por otros proveedores mejorará la eficiencia del sistema. La creación de fondos de capacitación competitivos es una alternativa muy atrayente (por ejemplo, los proyectos Chile Joven y Proyecto Joven, en Argentina). Por lo general, se justifica ampliamente que las instituciones “S e I” sobrevivan, pero hay también motivos poderosos para que desempeñen un papel menos importante en el mercado de la formación. Deben competir con muchos otros proveedores, pero también conservar un rol preponderante en la formación de formadores y en la preparación de material didáctico de calidad, ejerciendo liderazgo.
4. Los desajustes entre la oferta y la demanda de capacitación pueden reducirse *dando mayor participación a los empleadores en los focos de decisión de las instituciones de formación*. No basta para ello con la presencia simbólica de representantes de la industria y el comercio; se necesitan empresarios de verdad que detenten *poder real*. Cuando los sindicatos demue-

tran un interés genuino en la capacitación, su presencia también es bienvenida.

5. Puede incrementarse la eficiencia haciendo que *el éxito logrado por las instituciones de formación en adaptar sus servicios a la demanda influya en los respectivos presupuestos*. Existen diversos mecanismos para otorgar premios o reducir presupuestos según el desempeño, sobre todo vinculando la financiación al éxito de los egresados en encontrar puestos de trabajo adecuado, como se ha hecho en el proyecto Chile Joven.
6. *Los planes de aprendizaje que requieren la colocación de los candidatos en un empleo previo a su capacitación son más inmunes al desajuste*. Por lo tanto, esa vía merece seria consideración (ver la sección siguiente).
7. *En determinadas circunstancias, en vez de impartir enseñanza las instituciones de formación podrían jugar un rol normativo*. Pero quienquiera que tenga el mandato de crear y hacer cumplir las normas no debe ser el mismo organismo que implementa la capacitación (a menos que dichas normas afecten a sectores donde no opera). En el caso de las instituciones “S e I”, el gobierno o una nueva organización o junta puede recibir el encargo de crear normas, en vista de la renuencia comprobada de las “S e I” de abandonar el ejercicio convencional de la instrucción.

B. El aprendizaje y el sistema dual alemán

- 106
1. Ya en la lejana Edad Media la capacitación en el lugar de trabajo había adquirido un formato más deliberado y concreto, creando la tradición del aprendizaje. *La idea de usar el ambiente de trabajo como lugar de formación y al artesano profesional como instructor sigue siendo tan válida hoy en día como en el pasado*. En Alemania se ha agregado un componente de aula teórica a este aprender haciendo y observando. La alternancia entre el salón de clase y el taller dio lugar al nombre de “sistema dual”.
 2. En América Latina (y en otras partes) se han realizado muchos esfuerzos para reproducir este sistema de alternancia, pero los resultados han sido moderados, debido sobre todo a las grandes exigencias que impone a organismos tales como las asociaciones de empleadores y trabajadores, así como también a los gobiernos. Exagerando, podríamos decir que el sistema es *pequeño y bueno o grande y malo*, a causa de las dificultades de expandir su escala y la complejidad de la coordinación necesaria ente los distintos actores sociales.
 3. Existen buenos motivos en recurrir a programas de aprendizaje que se ajusten de cerca a los formatos alemanes en *áreas muy sofisticadas donde los números pequeños de alumnos correspondan más o menos a la demanda*, y

las complicaciones y los costos se justifiquen por la importancia estratégica de las destrezas.

4. De todos modos, la idea de agregar cierta estructura, tecnología y destrezas básicas a la capacitación en el lugar de trabajo y a los planes de aprendizaje ya existentes, continúa siendo bastante promisorio (Túnez ha adoptado un programa muy bien concebido de esta índole pero su puesta en práctica no ha sido adecuada). *Estos aprendizajes “tropicalizados” podrían ofrecerse a grandes cantidades de educandos a muy bajo costo.* En todos los casos, una de las principales metas sería corregir los malos hábitos de trabajo y las deficiencias de los obreros. Los trabajadores mal capacitados transmiten su mano de obra de baja calidad a sus aprendices, y en las empresas tradicionales las destrezas cognitivas como matemática, dibujo, lectura, etc. se enseñan mal, si es que se enseñan.

C. Capacitación por parte de empresas y auto enseñanza

1. Por más serios que sean los esfuerzos del sector público para proveer capacitación, en la mayoría de las sociedades sólo constituyen una pequeña fracción de las oportunidades de enseñanza disponibles. Hay una gran cantidad de formación ofrecida por academias privadas y ONG, así como también por empleadores. Los cursos por correspondencia, la televisión y los vídeos brindan alcances ilimitados a la enseñanza. Aunque no existen estadísticas acerca de estas alternativas de capacitación, hay buenas razones para creer que *en una economía moderna la suma de estas iniciativas privadas y dispersas puede ser varias veces más importante que la capacitación pública oficial.*
2. Los trabajadores aprenden haciendo. La realidad de los hechos es que el sitio de trabajo es a la vez un lugar de aprendizaje. *Todas las políticas que fomenten la enseñanza en el sitio de trabajo son bienvenidas.*
3. Una vez que los trabajadores alcanzan un cierto nivel de educación o formación, la auto enseñanza se transforma en un contribuyente importante al conocimiento y las habilidades, ya sea a través de la compra de libros y revistas, visitas a la biblioteca o consultas en Internet. Existe un enorme potencial de aprendizaje adicional si se proporcionan los incentivos adecuados en el trabajo, si se dispone de oportunidades de auto enseñanza y los trabajadores dominan la lectura.
4. Al igual que las empresas privadas, *el sector público* brinda capacitación, y lo hace en gran escala. El problema más común de la formación que ofrecen las instituciones públicas (las paraestatales inclusive) es que *se tiende a considerar a la capacitación como derecho adquirido.* Se capacita a los trabajadores porque hay un mandato para hacerlo, y no porque existan ne-

107

cesidades concretas de destrezas adicionales. Esto conduce al desperdicio de recursos y al resentimiento, ya que después de la capacitación no pasa nada. La regla para corregir esos errores es muy simple: la formación en las instituciones públicas debe ajustarse exactamente a los mismos principios adoptados por las mejores empresas privadas, evitando el derroche de la capacitación sin objetivo y la miopía de las empresas conservadoras.

5. Las políticas públicas deben tratar de estimular todas las modalidades de formación y enseñanza. Algunas de ellas tal vez requieran un cierto grado de *regulación*, como la certificación de destrezas; otras, estrategias para *aumentar la transparencia* y proteger a los usuarios de abusos por parte de operadores irresponsables o incompetentes. Los programas de aprendizaje requieren una cuidadosa planificación, ya que el marco legal puede frustrarlos o promoverlos. Cuando se trata de capacitación ofrecida por empresas *puede considerarse la posibilidad de rebajas impositivas u otras formas de subsidio*. Como hipótesis mínima, *el gobierno no debe obstaculizar ni controlar de manera excesiva* las iniciativas de capacitación

D. La formación y educación permanentes y sus múltiples proveedores

108

1. Las sociedades modernas ofrecen un sinnúmero de oportunidades de educación y formación por fuera de las instituciones públicas oficiales. Hay academias particulares que brindan cursos de informática, secretariado, contabilidad, inglés y otras asignaturas. La educación a distancia ha estado presente en forma de cursos por correspondencia y ahora emigra hacia la televisión e Internet. La televisión abierta y por cable y los satélites han sido utilizados tanto para estudios especializados como para la enseñanza masiva, incluyendo cursos de extensión en agricultura y en la gestión de pequeños negocios. Las universidades, las instituciones de enseñanza superior y las escuelas técnicas ya ofrecen cursos de extensión, por contrato con empresas o para el público en general. Y por último, las ONG prestan servicios a las capas bajas de la sociedad y han desempeñado un papel invaluable. Algunas estimaciones –aunque puedan adolecer de defectos metodológicos– sugieren que el volumen de formación y educación informales supera varias veces lo que se ofrece a través de canales académicos y formales.
2. Pese a sus considerables desniveles de calidad, el impacto total de este conjunto abigarrado de iniciativas no debe subestimarse. Hay buenas razones para alentar la expansión de esas actividades, que llegan hasta la mitad de la población de algunos países escandinavos y la tercera parte de los habitantes de Estados Unidos. Por lo tanto, conviene que los países pro-

muevan políticas y un ambiente general en el que puedan desarrollarse. La protección de los usuarios contra el fraude, los esfuerzos pocos serios y la publicidad engañosa deben ser parte de las políticas que adopten todos los países, pero la reglamentación estricta y el licenciamiento de esas iniciativas puede ser contraproducente.

E. Nuevas formas de llegar a las clientelas olvidadas

1. Los países latinoamericanos han logrado un éxito considerable en desarrollar instituciones de formación profesional capaces de ofrecer una capacitación de alta calidad en los oficios manuales clásicos. Sin embargo, *su historial en llenar las necesidades del tramo inferior de la fuerza laboral (tanto formal como informal), han sido mediocres*. Han fracasado especialmente ante el desafío de capacitar trabajadores para muchos segmentos del sector informal. El hecho es que, dados sus recursos y costos, no están en condiciones de formar a una porción significativa de trabajadores de esa índole, aún cuando sacrificaran gran parte del presupuesto que dedican a capacitar obreros para el sector moderno.
2. La única esperanza de que las instituciones tradicionales de formación lleguen a esa enorme clientela, que constituye cerca de la mitad de la fuerza de trabajo en muchos países, es *recurrir a tecnologías de capacitación que permitan una dramática reducción de costos por estudiante*. La *educación a distancia* es una posibilidad que ha sido probada en escala relativamente limitada en diferentes países. El *uso de los medios de difusión masivos*, como la televisión y el vídeo, es otra variante prometedora (como se ha demostrado en el Tecnológico de Monterrey). La posibilidad de otorgar franquicias (“franchising”) de formación es otra vía (en la que actuó como pionero el Iazig Language Institute y que el SENAI probó experimentalmente en algunos cursos sencillos de metalúrgica). La enseñanza de *destrezas básicas* a trabajadores que ya han dominado las dimensiones más manuales de los oficios es otra alternativa menos común pero igualmente interesante.
3. Quizás una parte significativa de la capacitación para estas clientelas de bajo nivel social se pueda ofrecer recurriendo a otras instituciones. El “enfoco de la chequera”, que se menciona más adelante, es una posibilidad y las iniciativas de los Ministerios de Trabajo de contratar capacitación mediante licitaciones competitivas ha sido una de las soluciones más expeditivas del problema. Determinadas ONG y otras organizaciones pequeñas han estado dispensando formación en ocupaciones simples y los fondos de los Ministerios de Trabajo aumentan la posible escala de estas operaciones.

109

- 4 *La capacitación con fines de auto empleo es la única excepción clara al precepto de que la formación por sí sola no crea empleos*, por lo cual merece mucha atención. Sin embargo, los resultados no son concluyentes. Los jóvenes recién egresados de las instituciones tienen pocas probabilidades de éxito en la creación de un negocio propio. La selección cuidadosa de los candidatos es de importancia crítica para que el porcentaje de casos exitosos llegue a un nivel aceptable. Los programas que funcionan bien brindan más que capacitación a los candidatos elegidos (financiación, cooperación técnica, etc.) y no son por cierto baratos, aún cuando las instituciones de formación tienen muy pocas ventajas comparativas en ofrecer más que capacitación. A los programas que tratan de mejorar el desempeño de pequeñas empresas ya establecidas les va mejor que a los que procuran habilitar a los egresados para crear sus propias firmas.

F. Capacitación para la economía moderna

110

1. *La modernización de las economías requiere variedades de capacitación cada vez más complejas*. Las instituciones de formación profesional se ven obligadas a elevar el nivel de sus cursos para hacer frente a las nuevas necesidades. El camino de la formación para las nuevas tecnologías lleva a programas más exigentes y complejos, como capacitación técnica, programas universitarios y cursos de posgrado en ramas tales como CAD/CM, robótica, tecnología de soldadura y automatización industrial. A medida que aumenta la densidad técnica de los programas, se da una tendencia a ofrecer servicios industriales que van más allá de la capacitación e incluyen control de calidad, asistencia técnica y, en las mejores escuelas, investigación y desarrollo (I&D) aplicados. Existen buenos ejemplos de ello, sobre todo en Brasil (el SENAI y algunas escuelas técnicas federales).
2. Con respecto a lo anterior, vale la pena estudiar los modelos de los American Community Colleges y los UIT de Francia.
3. La expansión de los *procedimientos de certificación* alentaría también a otros organismos a ofrecer capacitación certificable mediante pruebas de oficios.
4. *La formación profesional moderna requiere muchos puentes entre la escuela y la empresa*. Tradicionalmente, se producía una transición abrupta entre la capacitación y el mercado laboral. Aún cuando se ofrecieran pasantías, eran por lo general un agregado formal y no verdaderos lazos entre la institución de enseñanza y el mundo del trabajo. Ante la creciente complejidad de las tecnologías, ni las escuelas pueden brindar plenamente el ambiente necesario para aprender, ni las empresas ofrecer toda la gama de conocimientos teóricos que las tecnologías demandan. Por lo tanto, es preciso

tender una diversidad de puentes entre la formación y el trabajo. Las pasantías se planifican y supervisan en forma más rigurosa desde ambos extremos. Los docentes pasan períodos en empresas y fábricas y los ingenieros en las escuelas. Se llevan a cabo proyectos conjuntos entre escuelas y fábricas y se llevan a cabo proyectos de investigación y desarrollo (I&D) en los que intervienen estudiantes y personal de las empresas.

G. I&D en formación y formación de formadores

1. La formación profesional *requiere grandes inversiones previas en formadores, en métodos y en materiales de capacitación*. Los ejemplos más destacados de programas de formación tienen tras sí grandes desembolsos en desarrollo de cursos, largos períodos de perfeccionamiento de materiales didácticos y ambiciosos programas de preparación de docentes.
2. *Es necesario que existan instituciones capaces de realizar esta inversión en I&D, y eso hay que financiarlo*. La capacitación a través de contratos competitivos es algo deseable para lograr mayor eficiencia en el dictado y enfoque de los cursos. Sin embargo, tiene que haber otras instituciones que actúen con un horizonte temporal más amplio, encargadas de administrar el fondo común de materiales e instructores requeridos para mantener una capacitación de alto nivel en la sociedad. Desde el punto de vista de los mercados de formación, esas inversiones en pericia e I&D son bienes públicos esenciales – aunque no tengan necesariamente que ser realizadas por instituciones públicas. Pueden sí requerir subsidios oficiales.
3. *Existe una grave escasez de formadores en la región*. Los que enseñan disciplinas de taller en las escuelas técnicas carecen de experiencia práctica y las reglamentaciones por lo general prohíben o desalientan la contratación de instructores experimentados. Los proyectos del Banco referidos a la reforma de las escuelas técnicas y secundarias deben poner énfasis en convencer a los países para que eliminen o moderen esas reglas que obstaculizan la contratación de instructores con la experiencia laboral pertinente. Por otra parte, los que tienen experiencia práctica y enseñan en instituciones de formación profesional o en algunos programas de aprendizaje, carecen a menudo de una base conceptual sólida y de la habilidad didáctica para transmitir sus conocimientos. Esta última deficiencia es especialmente grave cuando se trata de obreros que están a cargo de la formación en el lugar de trabajo dentro de una empresa, ya sea de manera informal o en programas de aprendices (el equivalente del “meister” alemán). El reciclaje de esos “meisters” improvisados es otro componente importante de los proyectos relativos a instituciones de formación.

111

H. La capacitación como política social pero no para crear empleos

1. En las últimas décadas se ha dado una tendencia a recurrir a *la formación como herramienta de política social*, o por razones morales. En verdad, *la equidad debe ser una meta permanente del gasto público* y la formación profesional no debe constituir una excepción a ese imperativo.
2. *Pero las intenciones de equidad no equivalen necesariamente al logro de la misma*: tiene buen sentido encarrilar recursos hacia los desposeídos, pero lo que importa no son las intenciones sino las consecuencias. A menos que los educandos puedan beneficiarse directamente de la capacitación, poco es lo que se consigue. Se invierten fondos públicos -que siempre son escasos- y los que reciben la formación se sienten frustrados.
3. Las instituciones latinoamericanas de formación profesional *han fracasado en gran medida en llegar a las clases menos privilegiadas*. Sus cursos han estado mayormente dirigidos a lo que podríamos llamar una “elite obrera”, aunque a menudo han cumplido una tarea excelente en la preparación de trabajadores especializados de nivel internacional, lo cual constituye un logro importante. No obstante, en países donde el sector informal abarca casi la mitad de la fuerza laboral, existe un imperativo moral de no olvidar esa parte de la economía, pese a que en realidad no todo el sector informal esté en la parte inferior de la escala.
- 112 4. Desde que se produjo la crisis petrolera, *la capacitación ha sido considerada con frecuencia como una herramienta para combatir el desempleo*: demuestra iniciativa por parte de la administración pública y transmite la impresión de que se está resolviendo el problema. Desafortunadamente, *no existen pruebas tangibles de que la capacitación por sí sola pueda crear empleos*. Los puestos de trabajo aparecen cuando convergen todos los factores necesarios, y no sólo ofreciendo formación. En el mejor de los casos, esta puede equipar mejor a ciertos grupos para que saquen ventaja a los demás en la carrera por los empleos existentes. En la medida en que la política pública desee apoyar la colocación de dichos grupos, la capacitación es una herramienta poderosa para lograrlo.
5. La capacitación es esencial para elevar la productividad y la competitividad y, por ende, contribuir a la buena salud de la economía. En la medida en que ese bienestar económico es imprescindible para el crecimiento, y es el crecimiento el que crea empleos, la capacitación puede entonces contribuir grandemente a la expansión del empleo. *Pero no hay que confundir este pujante impacto indirecto y potencial con el efecto inmediato que los programas de capacitación puedan tener sobre el empleo*.
6. Por más que pesen los objetivos de equidad, *tiene que haber una real probabilidad de conseguir empleo al final de la formación o dentro de un pe-*

riodo razonable. A menos que así sea, la educación general o algún otro tipo de apoyo para la clientela en cuestión serían una mejor idea.

7. En América Latina (a menudo con el patrocinio del BID) ha habido algunas experiencias positivas de capacitación enfocada al mismo tiempo hacia clientelas y puestos de trabajo ya existentes. *El desafío es hallar un equilibrio viable entre la probabilidad de obtener un empleo y la distribución equitativa de oportunidades.*

VI. Un plan de acción para el BID

A. Principios generales

1. *La formación profesional bien dirigida es inversión en capital humano en su mejor expresión.* Es indispensable para el desarrollo económico. Por lo tanto, el BID continuará prestándole apoyo, y probablemente lo aumente. Para alcanzar esa meta utilizará todos los instrumentos disponibles, desde los préstamos hasta la cooperación técnica.
2. En concordancia con los compromisos básicos del Banco, *deberán eliminarse todas las formas de discriminación*, ya sea de género o de otra índole. Nótese que pese a que la matrícula femenina llegó al 35% en América Latina, el 75% de los estudiantes de electrónica, metalúrgica y mecánica son hombres. Existen buenas razones para fomentar un ambiente de capacitación más favorable para la mujer. De manera similar *no hay que excluir de los programas a los grupos sociales menos privilegiados*, y finalmente – pero igualmente importante – la capacitación debe concientizar al estudiante sobre la protección del medio ambiente.
3. En la formación profesional, *lo que importa son los resultados, no las intenciones.* Cualquiera sea la clientela de que se trate, la capacitación se justifica *cuando hay empleos al final; no es una forma de asistencia social.*
4. *La evaluación y el monitoreo* son de importancia crítica para detectar errores y corregirlos, y recoger lecciones para evitar la repetición de errores pasados. Es más conveniente, fácil y riguroso diseñar el proceso evaluatorio desde las primeras fases del proyecto.
5. Los proyectos del Banco tendrán en cuenta el esfuerzo completo de capacitación, y no enfocarlo de manera fraccionada. *Favorecerán las reformas sistemáticas más que los proyectos individuales*, lo cual requiere un mayor compromiso por parte del país prestatario y los principales interesados. Entablar un diálogo sobre políticas con todos los involucrados será la puerta de entrada a cualquier proyecto.
6. *No hay soluciones únicas que sirvan para todos los países*, o ni siquiera para un mismo país en distintos momentos en el tiempo. El Banco tiene que

113

responder a las necesidades específicas de los países y evitar soluciones prefabricadas para todos los casos. Sin embargo, debido a la existencia de grandes instituciones de formación profesional, caras y algo disfuncionales en la mayoría de los países de la región, la transformación y reforma de las mismas es con frecuencia una de las principales prioridades. La legitimidad del BID, el monto relativamente elevado de sus préstamos y su acervo de conocimientos especializados de vanguardia, lo colocan en una situación privilegiada –en comparación con otros organismos multilaterales– para estimular y apoyar reformas institucionales de largo alcance.

B. Ventajas comparativas del BID

1. La formación profesional latinoamericana necesita algo más que remiendos ocasionales y una expansión cuantitativa. Presenta un cuadro de impasses y demandas insatisfechas. Tratar de resolver los problemas a fuerza de dinero o inventando soluciones técnicas elegantes es insuficiente. La reforma institucional y los cambios estructurales requeridos son políticamente delicados e implican trasiegos de personal, instituciones y mecanismos de financiación. El alto nivel de legitimidad del BID en la región y su capacidad de movilizar a las personas y recursos indispensables lo colocan en una posición única para apoyar activamente la reforma.
2. El Banco tiene una experiencia cuantiosa en el diseño y apoyo de proyectos serios de reforma. No obstante *carece de suficiente personal con los perfiles adecuados* para manejar los aspectos técnicos de la capacitación, y sin equipos más grandes experimentados en el tema, mayores son los riesgos de que las operaciones fracasen y aumente la probabilidad de desaprovechar oportunidades de llevar a cabo reformas de envergadura.
3. Los bancos multilaterales y los donantes internacionales tienen distintas ventajas comparativas y roles que desempeñar en el desarrollo. Los bancos son menos flexibles, movilizan mayores volúmenes de fondos y son más apropiados para abordar reformas de sistemas completos. Los donantes son más flexibles, más independientes y adecuados para actividades regionales y pueden emprender una gran diversidad de operaciones, entre ellas el apoyo a centros de capacitación individuales. El intercambio de información, la constitución de redes y los esfuerzos serios para colaborar de acuerdo con las ventajas comparativas de cada copartícipe, son vías que vale la pena seguir de modo más sistemático.
4. El FIM (Fondo de Inversiones Multilaterales), con sus préstamos más pequeños y subvenciones a instituciones no gubernamentales debe ser utilizado como complemento de los préstamos mayores del capital ordinario. Puede

servir como campo de pruebas para ideas nuevas y abrir la puerta a operaciones más importantes.

C. Prioridades de financiación del BID

Las operaciones del Banco se ajustarán a las siguientes orientaciones:

La reforma de las instituciones de formación profesional es la prioridad número uno

1. *La capacitación es una forma privilegiada de transferencia de tecnología.* Es una herramienta para mejorar la eficiencia y la competitividad. Las áreas de punta tanto en la industria como en el área de servicios requieren una formación igualmente sofisticada. El BID apoyará la creación o el mejoramiento de programas técnicos que ofrezcan asistencia a la industria y promuevan la investigación y el desarrollo aplicados. Pero como en muchos casos las instituciones ya existen, quizás reformarlas sea el primer paso.
2. Las instituciones tradicionales de formación profesional de América Latina tuvieron un historial sobresaliente en el pasado pero no consiguieron mantenerse al día con los cambios de la economía y del mercado laboral. Si bien existen diferencias fundamentales en su desempeño, muchas de ellas están atrincheradas en sus propias ideas o sumidas en controversias que las dividen. Su legitimidad se ha visto perjudicada, y su eficacia puesta en tela de juicio. Hay quienes creen que deben desaparecer por completo, pero para bien o para mal tienen poder suficiente para rechazar ataques letales y, al mismo tiempo, evitar los cambios necesarios.
3. En tales circunstancias, comprender su dilema constituye el primer paso en la dirección adecuada. Esto requerirá *un análisis institucional cuidadoso y el estudio de la factibilidad política de diferentes escenarios para efectuar cambios.* No menos importante es analizar el mercado de la capacitación (los estudios de seguimiento son las herramientas más eficaces para comenzar, y es difícil concebir que puedan implementarse proyectos importantes en el área sin ese esfuerzo previo). Los préstamos también estarán precedidos por análisis del sector e investigación de políticas. En algunos casos, establecer redes de instituciones puede ser una manera eficaz de promover la reforma y crear las actitudes necesarias para entablar un diálogo significativo.
4. Las instituciones no se cambian desde afuera. Los organismos multilaterales pueden apoyar el cambio pero no promoverlo ni iniciarlo: una decisión firme de reformar por parte de las instituciones es imprescindible para emprender cualquier actividad en ese sentido. *Todas las actividades del Banco*

para apoyar el cambio requieren un diálogo íntimo y constante con todos los interesados. En este caso en especial, es preciso prestar mayor atención al rol de los Ministerios de Trabajo – que en la mayoría de los países ejercen una función reguladora de los institutos de formación. Es esencial establecer confianza entre el Banco y sus socios. Es preferible lograr mejoras graduales que arriesgarse a un impasse en choques frontales con instituciones atrincheradas en sus convicciones.

5. La presente Estrategia coincide con lo que propone la Estrategia sobre Enseñanza Primaria y Secundaria para lidiar con las escuelas técnicas que están plagadas de ambigüedades en sus múltiples roles de preparar para la educación superior, preparar técnicos definidos imprecisamente y preparar deficientemente para los oficios manuales especializados. Una de las soluciones que se propone para dichas escuelas es ofrecer cursos técnicos postsecundarios.

Nuevos programas y tecnologías para llegar a los pobres

1. En vista del desfasaje entre el gran número de trabajadores que necesitan formación -sobre todo en el sector informal- y los medios relativamente escasos de los proveedores de capacitación, sólo el uso de tecnologías distintas para impartir conocimientos ofrece un atisbo de esperanza. América Latina tiene una experiencia considerable en la educación a distancia, sobre todo a través de la televisión. Por lo tanto, el BID responderá favorablemente a las solicitudes para *crear programas de formación utilizando la educación a distancia, la televisión, los satélites, las computadoras, Internet y cualquier otra tecnología que permita llegar más lejos, abaratar los costos o mejorar el impacto de la capacitación.*
2. Análogamente, el BID favorece diversas pautas organizativas que permiten *reducir costos y aumentar la “capilaridad” de los sistemas.* Es lo que ocurre con el uso de ONG, organizaciones con fines de lucro o cualquier otro mecanismo que pueda extender el alcance de la capacitación. El otorgamiento de licencias o franquicias (*franchising*), formal o metafóricamente, es una posibilidad de combinar la pericia técnica de las instituciones tradicionales con una descentralización radical de la formación y una reducción de costos. Algunos experimentos informales al respecto justifican continuar por ese camino. De manera similar, *hay programas de aprendizaje simplificados* que parecen muy prometedores.
3. En vista de la gran desocupación juvenil y los bajos niveles de educación y capacitación de muchas de estas poblaciones, es conveniente que *el Banco continúe con su experiencia exitosa en la formación de jóvenes trabajadores.* Las experiencias de Chile Joven y Proyecto Joven en Argentina habrán

de repetirse en emprendimientos similares, prestando la atención debida a las características locales. Sin embargo la regla de “si no hay demanda, no se ofrece formación” se aplicará aquí como en todos los demás casos. En ese sentido, este “abordaje de la chequera” continúa siendo una idea sólida e interesante. En lugar de utilizar instituciones de formación profesional, comprar capacitación a través de licitaciones competitivas es algo muy apropiado, aunque no constituye una panacea ni un sustituto para la capacitación convencional.

Mejoras de la formación profesional clásica

1. El BID prestará apoyo a proyectos para *introducir destrezas básicas* en la formación convencional, pese a que se trata de un área nueva en la que se carece de experiencia propia. A medida que las ocupaciones se fueron haciendo más complejas, la capacidad de los trabajadores de escribir, calcular, dibujar y colaborar en equipo aumentó mucho más rápido de lo que podían hacerlo los programas de capacitación latinoamericanos. Modificar currículos, materiales didácticos e instructores a ese ritmo es sumamente oneroso. Algunas de las cosas que hay que desarrollar e implementar son la contextualización de la capacitación, los “conocimientos académicos aplicados”, las “claves de trabajo” y las “calificaciones clave”. Cuando se trata de obreros que ya poseen las destrezas manuales y la experiencia necesarias, los programas que sólo imparten habilidades cognitivas y afectivas tienen un gran potencial.
2. Hay varias innovaciones técnicas en el dictado de la enseñanza que merecen atención, como por ejemplo la formación basada en competencias y la modularización. Pero igual o mayor importancia tienen todos los esfuerzos para adaptar mejor la capacitación a la demanda existente. *Los buenos sistemas de monitorear mercados, sobre todo mediante estudios de seguimiento (y seguimiento inverso, yendo a los mercados laborales para averiguar cómo se formaron los trabajadores) serán parte integral de todos los proyectos.* No serán necesariamente grandes proyectos caros y centralizados sino un esfuerzo constante por parte de la administración de los establecimientos de enseñanza para enterarse de lo que ocurre en el mercado laboral y cómo les va a sus egresados.
3. A medida que el monopolio de las grandes instituciones de formación profesional se va diluyendo, *la certificación* adquiere mayor importancia, ya que ni egresados ni empleadores pueden evaluar con facilidad el grado de preparación de personas formadas en una gran diversidad de instituciones. De hecho, el control de calidad por medio de la certificación es imprescindible para promover la descentralización y multiplicación de iniciativas

117

independientes de capacitación. No obstante, habrá que tomar precauciones para evitar las rigideces y el excesivo “credencialismo” que la certificación pudiera acarrear. El remedio puede ser peor que la enfermedad si crea una reserva de mercado para aquellos que ostenten los mejores diplomas sin ser necesariamente los mejor calificados para los empleos. *La acreditación de instituciones de formación profesional también tiene su lugar*, pese a la mala reputación de lo mucho de lo que se ha hecho en ese terreno. Pero en general, dada la especificidad de contenidos y la fragmentación de proveedores, es preferible la certificación individual de los egresados: es más confiable, ya que verifica resultados y no procesos, y permite mantener las normas deseables con más facilidad, pues está centralizada y requiere una burocracia más sencilla para implementarla.

Programas para reencauzar la formación y la financiación hacia el sector privado

118

El BID prestará apoyo a los países en el diseño de políticas para *fomentar la diversificación* del suministro de capacitación, tanto por parte de empresas como de ONG. Promoverá también la autoformación en general y los programas de aprendices. Los estímulos podrán ser incentivos tributarios, subsidios, etc., pero sobre todo un sólido marco regulatorio que comprenda aspectos tales como salarios más bajos para los estudiantes, contratos de aprendizaje, etc. La experiencia francesa de descuentos de la nómina salarial para subcontratar capacitación con proveedores externos es sumamente positiva y no difiere de la propuesta latinoamericana de derivar parte de esos fondos hacia contratos de formación competitivos, que ha despertado gran oposición en algunos países. Otra posibilidad son los subsidios directos a las empresas que capacitan a sus propios trabajadores.

Criterios más estrictos para la aprobación y el control de la capacitación vinculada a los proyectos

Teniendo en cuenta el resultado poco satisfactorio de la formación vinculada a los proyectos, el Banco debería crear una pequeña unidad dedicada a pasar revista a la documentación de los préstamos y seguir de cerca su implementación. Dicha unidad estudiará en profundidad el desempeño de la capacitación ofrecida en proyectos anteriores, para sacar consecuencias prácticas acerca de cómo evitar los errores del pasado. Dará respaldo a las divisiones operativas en el diseño de programas de capacitación más consistentes y funcionales. Por último, llevará a cabo un monitoreo constante de la implementación de los mismos sobre el terreno, con la ayuda del personal de las representaciones. •