

X

Poniendo las cosas en claro: una síntesis

Este capítulo examina algunos de los temas clásicos de la formación técnica y profesional; sin embargo, el área sigue erizada de controversias y las líneas de consenso siguen trazadas inadecuadamente. Gran parte de este documento es un intento de ordenar y tomar posiciones sobre muchas cuestiones que rodean la formación profesional, comenzando por una pregunta tan básica como si tiene sentido usar fondos públicos para pagar la formación. La siguiente parte del documento formula una cantidad de sugerencias de políticas relativas a los temas decisivos de la formación.

Aunque la palabra “formación” es muy amplia y a menudo ambigua, este documento se refiere a la preparación de los trabajadores y técnicos para actividades en los sectores manufacturero y de servicios (se excluye la formación para el sector agrícola, debido a las dificultades para hacer generalizaciones que también se apliquen a esta área). El escrito examina más detalladamente la situación en América Latina, pero la mayoría de los análisis y sugerencias de políticas se aplican igualmente a otras partes del mundo.

1. Desarrollo económico y formación profesional

Hay un amplio consenso entre los investigadores acerca de que la educación ha sido un factor productivo crítico, y que su importancia ha aumentado con la última ola de transformaciones tecnológicas que han recorrido el mundo y alcanzado a América Latina. Este documento sostiene que se puede decir lo mismo de la formación profesional, un complemento natural de la educación para generar capital humano. En la segunda mitad del siglo XX, América Latina realizó inversiones en la

Claudio de Moura Castro

creación de sistemas de formación que han sido componentes invaluable de las políticas de desarrollo de los países de la región.

Durante la mayor parte de las décadas pasadas, las economías proveyeron empleo para todos los graduados disponibles. La cantidad fue más crítica que la calidad. Pero después de una sucesión de crisis económicas, que comenzaron en los años setenta, la calidad se volvió más importante y la sintonía de la formación con la demanda existente se volvió aún más importante.

La nueva ola de transformaciones económicas ha tornado repentinamente más importante a la formación, y más difícil de compaginar con los nuevos y más rigurosos requerimientos del mundo del trabajo. Las empresas líderes en el cambio tecnológico se han vuelto ávidas productoras y compradoras de formación. Las industrias tradicionales enfrentan la amenaza de las fronteras abiertas, la internacionalización y la feroz competencia; sin mejoras significativas en la calidad de su fuerza de trabajo, requeridas para la modernización, se arriesgan a ser barridas del mercado, como ha sucedido en muchos casos. Las nuevas formas de organización que permitirían sobrevivir a esas empresas requieren trabajadores con niveles de educación y formación mucho más altos.

2. Una breve revisión. La formación profesional en América Latina

América Latina ha tenido una larga y distinguida tradición de formación profesional. El SENAI brasileño fue creado al principio de los años cuarenta, encabezando una larga secuencia de instituciones similares en casi todos los países de la región. En esencia, las instituciones del tipo SENAI se financian a través de un impuesto a la nómina salarial de alrededor del uno por ciento. SENAI, SENA, SENAC, SENATI, INCE, INA, INACAP, como se conoce a estas instituciones en los diversos países (aquí llamados los sistemas "S-I"), en la mayoría de los casos, están bajo la responsabilidad de los ministerios de trabajo, más que de los de educación, y están mucho más cercanas al sector productivo que a las escuelas académicas comunes. También se beneficiaron de un conjunto de métodos de enseñanza muy interesantes y vigorosos, las series metódicas, que brindaron bases sólidas a miles de escuelas vocacionales en todo el continente. Como estaban separadas de las escuelas académicas, estas instituciones se dirigieron a servir a los estudiantes que abandonaban aquéllas. A medida que los niveles de escolaridad en la región aumentaban, pudieron adaptar sus ofrecimientos para cubrir las necesidades de estudiantes con más educación. También dejaron la

formación previa al empleo para volcarse a una proporción mucho mayor de programas ofrecidos para mejorar las habilidades de quienes ya formaban parte de la fuerza de trabajo. Por esa razón, la marcada distinción que se hace a menudo entre la formación previa al empleo y la de perfeccionamiento de las habilidades no es tan importante, porque las instituciones de formación eran las mismas y tendían a adaptar sus ofrecimientos de acuerdo a las condiciones del mercado.

Hace veinte años, las instituciones “S-I” eran el orgullo de América Latina, un conjunto de instituciones ricas y bien conducidas, en severo contraste con la pobreza y mediocridad de las escuelas académicas. Pero con la crisis económica de finales de los setenta, comenzaron a experimentar problemas para ubicar a sus graduados y fueron lentas para adaptarse a los nuevos tiempos. Además, se volvieron más viejas, lentas para reaccionar, y en unos pocos casos, fueron infiltradas por la politización y la sindicalización del personal. Su personal se desmoralizó cada vez más y las instituciones adquirieron fama de ser un problema más que una solución. La tercerización y otros cambios económicos han debilitado sus fuentes de financiación. No se han encontrado soluciones fáciles para las instituciones con mayores problemas; retienen la fuerza política para resistir los intentos de reformarlas o cerrarlas.

Dado que las instituciones “S-I” eran particularmente lentas para atender al extremo inferior del mercado de trabajo, los ministerios de trabajo y las agencias internacionales (en América Central) han intervenido en los últimos años creando programas para formar trabajadores para el sector informal, así como también para jóvenes desempleados. Algunos de estos programas tuvieron más éxito que otros (por ejemplo Chile Joven y Proyecto Joven), aunque su resultado no está muy claro. Algunos tuvieron éxito dentro de los estrechos límites de lo que querían hacer, pero no proveen una solución a la tarea general de formar a los trabajadores. La puesta a punto de la mejor fórmula para formar trabajadores y jóvenes en desventaja tiene que ir mano a mano con la tarea más importante de trabajar con las instituciones “S-I”, mucho más grandes e importantes.

Todos los países latinoamericanos tenían programas de escuelas técnicas que ofrecían una combinación de materias académicas (que llevaban a la obtención de un título secundario) y técnicas (que preparaban a los estudiantes para el mercado de trabajo). Hay varios programas dignos de admiración en esta dirección, algunos de ellos representando nuevos modelos de educación técnica. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los resultados han sido decepcionantes. Una buena proporción de los programas se dirigían a la formación de docentes y a la

Claudio de Moura Castro

contabilidad, pero se volvieron obsoletos y necesitaron una completa revisión. Los problemas de los programas de artes industriales fueron exacerbados por la imposibilidad práctica de hacer bien todas las tareas que se les pedían a estas escuelas. Muchos programas tendían a ofrecer una currícula académica diluida, fallaban en preparar trabajadores calificados (los mismos maestros eran aficionados) y sus intentos para preparar administradores de nivel medio se encontraron con un mercado que no respondía. En la mayor parte de los casos donde las escuelas ofrecían una educación de alta calidad, los estudiantes finalmente abandonaban toda su formación técnica y optaban por seguir en las instituciones elitistas de educación superior. En total, un desempeño bastante pobre. Muy claramente, esta es un área en urgente necesidad de reforma.

Como en todos lados, muchas empresas latinoamericanas son sede de programas para formar a sus empleados. Este es especialmente el caso donde las habilidades requeridas por la empresa no están disponibles de otra forma y el riesgo de que sus capacitados sean sustraídos por otras empresas no es grande. Pero la capacitación en la empresa está perdiendo importancia a medida que las firmas eligen contratar proveedores y vendedores externos y aun a las instituciones "S-I". En su lugar, las compañías que proveen formación están cada vez más concentradas en mejorar las habilidades de los empleados ya existentes y en proveer habilidades más sofisticadas, y menos en la formación en habilidades básicas o en la provisión de habilidades gerenciales. La excepción son las compañías que operan en industrias con una tecnología compleja y rápidamente cambiante. Esas firmas generalmente son sede de programas de formación caros y ambiciosos, si se las compara con las firmas más tradicionales. Todos estos esfuerzos deberían ser bienvenidos desde el punto de vista de las políticas públicas. El gobierno solamente debería preocuparse del monitoreo de las conductas de las empresas con respecto a la formación, porque necesita cubrir los espacios donde los mecanismos espontáneos del mercado no proveen capacitación suficiente. Más aun, es responsabilidad del gobierno asegurar que la legislación y la estructura impositiva no creen incentivos o falta de incentivos para la formación.

3. Las políticas que tienen sentido

Esta sección se dedica a las posiciones con respecto a una cantidad de cuestiones y controversias en el área de la formación.

3.1 Las sociedades ¿pueden hacer un buen uso de la formación?

El éxito de cualquier iniciativa con respecto a la formación depende de una amplia gama de circunstancias en el país considerado. Algunas de las políticas y acciones requeridas para crear un contexto favorable para el éxito de la formación están más allá de las intervenciones legítimas de quienes generalmente toman las decisiones en el área de la formación. **La formación en sí misma no será eficaz a menos que las condiciones para la aplicación de las habilidades aprendidas sean favorables.** Los esfuerzos exitosos necesitan un contexto habilitante donde la capacitación pueda prosperar. Si no están presentes tales condiciones previas y si éstas se relacionan con el microambiente donde la formación y la utilización de las habilidades adquiridas tienen lugar, crearlas será la primera tarea. La primera y más importante condición previa será la creación de empleos. A menos que se creen empleos, la formación corre un alto riesgo de ser ineficaz.

3.2 ¿Formación o educación?

Antes de preparar el terreno para las políticas de formación profesional, es importante ordenar los roles de la formación profesional y la educación. Aunque existen diferencias conceptuales entre ambas, el límite entre la formación y la educación es bastante borroso. En los extremos, la educación es conocimiento separado de las aplicaciones prácticas (por ejemplo, aprender astronomía es educación pura, excepto para quienes planean ser astrónomos profesionales). La formación sola es una preparación en habilidades que no explora las implicancias teóricas de las tareas que se están aprendiendo (por ejemplo, aprender a usar una sierra y un cepillo plano sin aprender a proyectar, ni las matemáticas requeridas). Sin embargo, en la mayoría de los casos las dos se combinan. La buena formación y la buena educación son igualmente buenas cuando promueven el amplio desarrollo conceptual y analítico del capacitando. De la misma forma, la buena educación a menudo está relacionada con las tareas aplicadas que convierten el conocimiento teórico en una habilidad práctica. La diferencia está principalmente en la intención. La educación utiliza los contenidos ocupacionales o prácticos para obtener un dominio más profundo de la teoría despreocupándose, de alguna manera, de la aplicación de ese conocimiento en el mercado. La formación comienza con la meta clara de preparar para una ocupación existente, siendo la teoría un componente necesario para preparar un mejor trabajador para ese puesto de trabajo.

Claudio de Moura Castro

La formación profesional no es un sustituto económico de buenas escuelas para todos. Aunque la formación ha servido a este propósito en casos limitados, no es una solución viable dado su alto costo. Además, **una educación básica sólida es la mejor preparación para una amplia gama de empleos**, y acorta la longitud de la formación requerida.

Por otra parte, **ningún país puede esperar desarrollar su economía sin un esfuerzo muy importante en el terreno de la formación.** No ha sucedido en ningún país, porque en algunas áreas el aprendizaje en el trabajo no es factible y la complejidad de los temas requiere un largo período de aprendizaje y una gran carga de teoría. Por esa razón, todas las sociedades industrializadas tienen sistemas de formación caros y masivos.

3.3 La buena formación también es buena educación

Las modernas economías requieren un fuerte desarrollo cognitivo como fundamento de las habilidades vocacionales. Aprender una ocupación requiere cada vez mayores niveles de comprensión de las teorías científicas y de los componentes tecnológicos de las ocupaciones. Parte de esta educación debe anteceder a la formación, para así facilitarla y acortarla. Pero además, **la mayor parte de la formación podría beneficiarse de un poco más de énfasis en lengua, matemáticas y ciencia**, como sucede en los mejores cursos y programas de aprendizaje.

Aunque la palabra “formación” puede aplicarse a áreas tan sofisticadas como medicina e ingeniería, las modalidades y niveles explorados aquí se dirigen a jóvenes (o adultos) que tienen niveles relativamente bajos de educación previa. Entonces, **los métodos utilizados para impartir la formación hacen una gran diferencia**, ya que, además de enseñar las habilidades manuales o prácticas, deben desarrollar la capacidad de los formandos para comprender las tareas de su ocupación y razonar de forma inteligente.

Los desarrollos recientes han demostrado que **la integración de la formación de habilidades con el desarrollo conceptual es posible.** Más aun, esta integración constituye un ámbito de aprendizaje especialmente favorable a la inserción de la teoría. El contexto del aprendizaje debe asemejarse al contexto de aplicación. El aprendizaje puede ser impulsado por problemas prácticos que son interesantes en sí mismos. Estos son los principios que están por detrás del movimiento de las “habilidades básicas”, así como de los “académicos aplicados” y de la “conceptualización del aprendizaje”.

Mientras aprenden una ocupación, los capacitandos pueden tener una oportunidad ideal para desarrollar las mismas habilidades generales que se enseñan en las escuelas académicas, es decir: la educación general. Pero esto no sucederá espontáneamente. La integración de la teoría y la práctica, de las actividades de taller con los principios generales de la ciencia, solo pueden ser el resultado de esfuerzos deliberados y bien informados. Los programas de formación profesional no deberían subestimar el potencial ofrecido por tal integración, ni las dificultades para lograrla. Pero existen buenos ejemplos de estas ideas: por ejemplo, las nuevas versiones de las tradicionales series metodológicas latinoamericanas, así como también nuevos métodos desarrollados en países como Estados Unidos (TechPrep, School to Work) y Alemania (calificaciones fundamentales) que tienen buenos antecedentes.

Los trabajadores que tienen una **buena combinación de habilidades prácticas y comprensión conceptual de la tecnología** pueden adaptarse más fácilmente a las ocupaciones nuevas o diferentes, crecer en sus carreras y adaptarse a los cambios tecnológicos. El problema real no es formación general *versus* superespecializada, sino la solidez y profundidad de las habilidades básicas enseñadas junto con la formación especializada.

3.4 La formación vale la pena

Estudios cuidadosos han mostrado que **la buena formación impartida en el momento justo al grupo adecuado, rinde magníficamente.** La formación aumenta la productividad, y en consecuencia, el ingreso de los trabajadores. También tiende a mejorar su empleabilidad y adaptabilidad a diferentes ocupaciones. De la misma manera, desde un punto de vista social, es tan buena inversión como cualquier otra, si no mejor. Los trabajadores bien formados pueden ser más productivos, siempre que trabajen en un contexto que les permita utilizar sus habilidades superiores. Y un contexto con trabajadores bien formados genera buenos hábitos que benefician a todos.

La formación consiste en impartir no solamente habilidades cognitivas y destrezas, sino también en **desarrollar los valores, actitudes y conductas requeridos** que son característicos de las ocupaciones enseñadas y esenciales para que tengan un desempeño superior. La adquisición de los valores y las habilidades se da simultáneamente y con interacciones entre lo cognitivo y lo no cognitivo.

Más allá de preparar trabajadores competentes, un rol muy significativo de la formación tiene que ver con la transferencia de tecnología. La tecnología puede estar incorporada en la maquinaria, pero también puede llegar al lugar de trabajo con la formación. La mejor formación no solo reproduce la dotación de habilidades de un país (o industria o empresa), sino que la mejora. Este documento toma la posición de que **la principal justificación para la formación profesional es su impacto sobre la tecnología, el conocimiento y la productividad en el largo plazo**. Los incrementos en los salarios de los graduados son solo una de las consecuencias de la formación. El análisis de las tasas de retorno, aunque es una herramienta útil para comprender el tema de la formación, es solamente uno de los criterios para tomar decisiones inteligentes, dadas la presencia de externalidades y efectos de largo plazo que no pueden detectarse observando los perfiles de costos e ingresos.

Dada la heterogeneidad de las modalidades de formación y de las habilidades, y el sector de la economía al que se dirigen, **los promedios corren el riesgo de enmascarar los descubrimientos verdaderamente importantes**. Las circunstancias pueden ser tan fundamentalmente diferentes, y las modalidades de formación pueden tener tan poco en común, que la sumatoria de resultados dispares puede llevar a promedios sin sentido. De la misma forma, el hecho de que la formación sea exitosa (o ineficaz) en un lugar o a un nivel, dice poco sobre su éxito (o fracaso) en cualquier otro lugar.

La formación dirigida a las **artes industriales** tiende a ser costosa y larga. La formación para las actividades de servicios (incluida la gama completa de **tecnologías de oficina**) es más flexible, menos cara y más fácil de organizar. La formación para mejorar las así llamadas tecnologías blandas en administración constituye un área de importancia creciente (ISO 9000, calidad total, *just-in-time*, etc.). La formación de **emprendedores y trabajadores por cuenta propia** es un desarrollo más reciente, y sus perfiles óptimos y sus tasas de éxito todavía no se conocen bien. La formación para el **sector rural y para la agricultura** es otra área donde aún subsisten grandes perplejidades. Al discutir la formación **uno sabe bien que no debe mezclar todas estas diferentes modalidades**. Observen que las empresas industriales incluyen actividades del sector servicios (contabilidad, cafetería, etc.), y que el fuerte movimiento hacia la tercerización de los servicios empuja a típicas actividades manufactureras (tales como el mantenimiento de la planta) hacia el sector terciario. Es importante no mezclar los sectores con la naturaleza intrínseca de la formación a impartir.

3.5 Formación orientada por la demanda: no hay empleos, no hay formación

El problema número uno de la formación profesional es el desajuste entre la formación y los empleos. Cuando quienes reciben formación no pueden encontrar un empleo donde utilizar sus habilidades (directa o indirectamente), la formación es una mala inversión. A menudo es más cara que la educación, y si las habilidades aprendidas no se utilizan, los beneficios son dudosos. Abundan los programas a los que les falta una buena focalización. Por consiguiente, obtener una buena concordancia es una condición *sine qua non*. La regla debería ser simple y contundente: **no hay demanda, no hay formación.**

Para obtener un buen ajuste, **los incentivos tienen que ser adecuados** y los mecanismos que impulsan a la formación a responder a la demanda del mercado deben ubicarse en el lugar correcto. El uso eficiente de los recursos debería ser recompensado en todos los niveles por medio de incentivos fuertes o blandos. Las conductas socialmente útiles dentro del sistema de formación deben ser recompensadas, e inversamente, las que no son buenas deben ser penalizadas. Algunas prácticas recientes merecen atención. Por ejemplo, requerir que una determinada porción de los graduados encuentre trabajo donde emplee las habilidades adquiridas, establecer la empleabilidad de los graduados como condición de financiamiento y otorgar bonificaciones a las escuelas que establezcan vínculos estrechos con los mercados de trabajo. (El último mecanismo ha sido usado con éxito en el proyecto Chile Joven, del BID.)

La formación orientada hacia la demanda no significa que las instituciones de formación se sienten a esperar que la demanda aparezca, o que acepten la reticencia habitual de las empresas tradicionales. Como las firmas agresivas que promueven un nuevo producto, **las instituciones de formación profesional necesitan comercializar su formación y convencer a los empleadores de que la capacitación vale la pena.** La buena formación responde a las necesidades de las firmas, pero también se adelanta algunos pasos a las necesidades actuales, como para hacer que la formación sea un canal para el cambio.

Al contrario de la creencia común, **la mayoría de las firmas no conoce sus necesidades de formación ni el perfil de las habilidades que las ayudarían mejor.** De la misma manera, **los capacitadores, aislados en sus escuelas, tienen una noción imperfecta de los requerimientos de las firmas.** Pero trabajando en conjunto, las escuelas y las firmas pueden hacer buen uso de sus ventajas comparativas y desarrollar la formación adecuada.

Claudio de Moura Castro

La experiencia global muestra que **la calidad es de primordial importancia para responder a las necesidades del mercado**. La improvisación y las prácticas desprolijas no rinden en el largo plazo. La formación exitosa transmite un **sentido de perfección y responsabilidad** que no puede aprenderse a menos que el contexto mismo de la formación muestre estos rasgos. Por último, pero no menos importante, los graduados de programas de formación de alta calidad tienden a ser elegidos para los empleos existentes, aun si la economía no está creando nuevos puestos; de aquí que, desde un punto de vista individual, siempre sea una buena inversión.

La formación orientada por la demanda puede llevar a un proceso de selección de cursos y personas que asegure resultados económicos, pero al costo de dejar de lado las áreas y la gente que, por razones de equidad, más los necesitan y merecen. Los administradores deben ser concientes de esta tendencia y organizar programas que encuentren el justo equilibrio entre la eficiencia y la equidad.

3.6 ¿Quién debería pagar por la formación?

Hay buenas razones para alentar a quienes se benefician con la formación, a que paguen al menos una parte pequeña de los costos. Esto hace que el presupuesto sea más liviano y pueda fomentarse la equidad. Más aun, los que pagan esperarán más, ya sea en términos de calidad o de focalización. Pero está muy claro que la capacidad y la voluntad de pagar dependen mucho de la clientela y del tipo de formación.

Los empleadores deberían pagar por la formación que genera resultados de los que ellos pueden apropiarse inmediatamente y donde el riesgo de perder la inversión por los que se desvinculan es pequeño. Esto significa generalmente una formación altamente especializada y corta, o una formación en la que los empleadores pueden apropiarse de la mayor parte de los resultados. La literatura especializada llama a este proceso "formación específica de la empresa". La presencia o la posibilidad de personas que se desvinculan y autonomizan, aprovechando el beneficio sin asumir los costos, y de sustracción de los graduados, limita severamente el monto de formación que las firmas individuales están dispuestas a asumir. De la misma forma, muchas firmas son conservadoras, reticentes con respecto a la formación o están abrumadas con demandas más urgentes, dejando de beneficiarse de los aumentos en la productividad que pueden resultar de niveles más altos de habilidades. Además, las firmas tienden a ser miopes y generalmen-

te no prevén las tendencias económicas de largo plazo ni adaptan su formación a ellas. Aun así, las iniciativas limitadas, tales como la aceptación de pasantes o aprendices, pueden tener consecuencias positivas: algunos cursos de servicios del sector terciario deberían ser impartidos en forma gratuita a las clientelas vulnerables, mientras que la formación para algunas ocupaciones manuales podría requerir algún pago.

Aquellos que toman los cursos de formación profesional deberían pagar tanto como pudieran. Los estudiantes de clase media que toman cursos cortos dirigidos al sector servicios (secretariales, computación, etc.) generalmente pueden pagar una parte significativa, si no todo el costo. Los trabajadores manuales que toman cursos largos en artes industriales en general no pueden pagar mucho; en tal caso, a menudo es inútil requerir el pago, considerando las ganancias anteriores y el bajo nivel de ingresos de la clientela. Pero las reglas deben ser flexibles, lo anterior son solo ilustraciones de las diferencias comunes entre clientelas.

Hay razones para creer que **la formación de buena calidad genera al menos tantas economías externas como la educación.** No hay más investigación empírica rigurosa para respaldar esta afirmación que la que existe para sustentar la creencia de que este es el caso de la educación. Pero uno debería considerar que los trabajadores bien formados aportan buenos hábitos de trabajo y técnicas sólidas al lugar de trabajo, y que a los mejores oficiales se les encomienda la tarea de ayudar al personal más joven. En realidad, los mejores sistemas de formación profesional en Europa justifican su existencia y sus gastos sobre la base de que son necesarios para desarrollar una cultura tecnológica. De ahí que la formación debería ser tratada de la misma forma que la educación y debería buscarse un apropiado balance entre los gastos destinados a la educación general y los destinados a la formación. No hay países industriales con reducidos presupuestos públicos para la formación. (A los propósitos del presente documento, asumimos que los impuestos a la nómina salarial son fondos públicos). **Esta es una de las razones por las que los sistemas de formación no deberían buscar su punto de equilibrio a través de la recuperación de los costos.** El principio debería ser aumentar los ingresos de la escuela tanto como lo permitan los medios financieros de la clientela, pero no más allá del punto donde la reducción de la cantidad de formación impartida dañe la economía. Además, se deben considerar varios esquemas para diversificar las fuentes de ingresos. Pueden incluir préstamos a estudiantes para los cursos de nivel superior, venta de servicios a las empresas, y tal vez, hasta recaudación de fondos entre los ex alumnos.

La financiación pública de la formación no es lo mismo que la gestión pública de los sistemas. Lo primero es inevitable, lo segundo a menudo es evitable. Las mejoras significativas en la eficiencia son posibles cuando la gestión del sistema está en manos de instituciones que pueden ser responsables ante las agencias o actores externos. Las firmas privadas de formación, ONGs o las mismas firmas que emplean a los capacitandos, son candidatas probables para gestionar la formación. También puede ser una institución pública, mientras esté sujeta a los mismos incentivos y reglas de responsabilidad usuales en el sector privado. En realidad, las empresas líderes en Estados Unidos cada vez más derivan sus actividades de capacitación a las instituciones públicas, como los *Community Colleges*, que exhiben ventajas comparativas en sus líneas de negocios, que responden a los requerimientos de desempeño fijados en contratos con firmas como Boeing, Caterpillar o las más importantes fabricantes de autos. Si se puede implementar una responsabilidad tan grande, no hay razones imperativas para evitar el funcionamiento público de los sistemas. Pero en la mayoría de los países latinoamericanos, la operación privada es aun una alternativa más factible.

El gobierno siempre tendrá un rol clave, ya sea en la financiación como en la toma de decisiones políticas. La formación no puede ser financiada únicamente por el sector privado, o por los pagos que hacen los capacitandos, aunque debería hacerse un esfuerzo para incrementar su participación en la financiación. El impuesto a la nómina salarial ha sido un medio común y exitoso para financiar la formación, pero los nuevos estilos en las finanzas públicas se resisten a utilizar mecanismos de financiación que atan las rentas a su utilización; hay aquí claramente un conflicto ante un instrumento que ha protegido a la formación de los caprichos de los presupuestos públicos y le ha permitido florecer. La conducta de los gobiernos en la coordinación de la formación ha sido variada. Los comités de formación han sido eficaces en algunos países y no en otros. Los instrumentos para dar poder efectivo a los comités no son claros. Al mismo tiempo, podemos regocijarnos de que algunos comités fueran ineficaces, dados sus prejuicios y pobre discernimiento. Como regla general, un ministerio no tiene poder para influir sobre cualquier actividad que se desarrolla bajo los auspicios de otro ministerio. Lo esencial para la coordinación no es muy positivo: hay pocas fórmulas ganadoras.

4. ¿Cómo mejorar la formación profesional?

Esta sección presenta una cantidad de propuestas para mejorar la formación y reformar las instituciones. Los consejos ofrecidos se derivan de recientes experiencias en América Latina y otros lugares.

4.1 Mejorar el desempeño de los proveedores de formación existentes

Hace unas pocas décadas, América Latina lucía un conjunto dinámico y eficaz de instituciones de formación. Era una causa justa de orgullo, y hubo intentos experimentales para exportar este sistema a África. Lamentablemente, algunos de los sistemas “S-I” han perdido su brillo, opacado su capacidad de responder a las necesidades del mercado y se han politizado, vuelto lentos e inmanejables. Con algunas excepciones, **las grandes instituciones de formación de América Latina se han vuelto lentas, ineficientes y caras, aun cuando todavía ofrezcan formación de buena calidad.** Necesitan transformaciones estructurales para hacerlas más plenamente concientes de la necesidad de focalizar mejor su producto, volverse más rápidas para responder a los cambios en el mercado de trabajo y obtener más resultados a partir de sus recursos. Pero no hay una única fórmula para alcanzar estos objetivos. Las reformas no traen un cambio abrupto de la noche a la mañana, sino que probablemente esos cambios llegarán por etapas. La meta de la reforma debería ser ir moviéndose a lo largo de las líneas que se describen a continuación, a la velocidad posible para cada uno, comprendiendo que no son trayectorias mutuamente excluyentes.

Todas las instituciones de formación, sin exceptuar ninguna, deberían **monitorear estrictamente el mercado para sus graduados.** Los estudios de seguimiento de los egresados –formalizados como en el SENAI de San Pablo o *ad hoc*– son uno de los medios más fáciles y eficaces para seguir la trayectoria de la evolución del mercado. Pero también hay otros métodos disponibles que son igualmente útiles. No son necesarios los estudios de seguimiento grandes, centralizados y caros; los contactos informales con ex estudiantes y la estrecha interacción con las empresas que generalmente contratan a los graduados, pueden funcionar muy bien. Lo que importa es la sensación de proximidad e intimidad con el mercado, y la convicción de que les incumbe a las escuelas adaptar la oferta de formación a la demanda existente. Se necesita información, pero ésta no es una condición suficiente para el cambio. Si no existen sanciones por producir graduados desempleados, los operadores de las escuelas no tendrán ningún interés en obtener informa-

ción o en usarla cuando se la tiene. Así, la implementación de una política que exija el monitoreo de los mercados depende más del cambio de las estructuras de incentivos (creando penalidades por una mala focalización), que de los aspectos prácticos de la generación de información.

Una política posible es la ruptura del monopolio de las grandes instituciones públicas de formación. La creación de fondos competitivos para la formación es una alternativa muy atractiva, que aumentará la eficiencia del sistema. Chile Joven y Proyecto Joven (Argentina) son ejemplos fundamentales de esta estrategia. Como regla general, hay una amplia justificación para la supervivencia de las instituciones “S-I”, pero hay igualmente buenas razones para convertirlas en actores más pequeños en el mercado de la formación. Deberían competir con muchos otros proveedores (en algunos casos, compartiendo el impuesto a la nómina con los proveedores privados), pero también reteniendo un rol importante en la formación de instructores, preparando materiales de formación de alta calidad y asumiendo un rol de liderazgo.

Para reducir los desajustes entre la oferta y la demanda de formación, **los empleadores deberían tener una voz más fuerte en las decisiones de las instituciones de formación.** La presencia simbólica de los representantes de las empresas en los comités o en los grupos de trabajo no es suficiente. Los empresarios reales con poder *real* deberían estar involucrados en la toma de estas decisiones. La participación de los sindicatos debería ser bienvenida en los casos en que han desarrollado un interés por la formación.

La vinculación de los presupuestos de las instituciones de formación con su éxito en ajustar la formación a la demanda puede incrementar la eficiencia. Hay diversos mecanismos para otorgar premios o para reducir presupuestos de acuerdo al desempeño, especialmente vinculando la financiación al éxito de los graduados en encontrar empleos adecuados, como lo ha hecho el proyecto Chile Joven.

Los esquemas de aprendizaje, que requieren la ubicación en un trabajo antes de la formación, son menos susceptibles a la falta de focalización. Es por esto que son un camino que debe ser considerado seriamente (ver la próxima sección).

Bajo algunas condiciones, las instituciones de formación podrían aumentar su énfasis en adquirir un rol normativo. Sin embargo, la agencia que crea y hace cumplir las normas no debería también proveer formación (a menos que sus normas afecten sectores donde no opera). Dada la renuencia de las instituciones “S-I” para retirarse de la gestión convencional de la formación, las normas deberían estar bajo la

égida del gobierno o de una agencia nueva o comité creado para este propósito específico.

4.2 ¿Un sistema dual para los trópicos?

El aprendizaje en el trabajo adquirió un formato más deliberado y determinado a partir del establecimiento de sistemas de aprendizaje en la Edad Media. **La idea de utilizar el contexto del empleo como un lugar de aprendizaje, y al oficial establecido como un instructor, es tan valiosa hoy como lo fue en el pasado.** En Alemania, un componente de aula fue agregado al sistema de aprender haciendo y mirando, dando comienzo a la expresión “sistema dual” para designar a la práctica de alternar entre el aula y los contextos de trabajo.

Se ha destinado mucho esfuerzo para reproducir el sistema dual en América Latina y en otros lados. Sin embargo, los exigentes requerimientos a las asociaciones de trabajadores y de empleadores, así como al gobierno, llevaron a pobres resultados. Exagerando, podríamos decir que **este sistema es pequeño y bueno, o grande y malo**, dadas las dificultades para ampliarlo y la complejidad de la articulación requerida entre los distintos actores sociales.

Hay buenas razones para proseguir con los sistemas de aprendizaje modelados a partir del formato alemán en **áreas sofisticadas donde los pequeños números se corresponden aproximadamente con la demanda**, y las complicaciones y los costos se justifican por la importancia estratégica de las habilidades.

Pero es muy prometedora la idea de agregar alguna estructura, tecnología y habilidades básicas al aprendizaje en el trabajo y a los sistemas de aprendizaje (Túnez ha adoptado un programa muy bien concebido en esta línea aunque su implementación ha sido inadecuada). Una de las fuerzas impulsoras de este enfoque es la corrección de los malos hábitos de trabajo y de las deficiencias de los trabajadores, ya que los trabajadores mal formados transmiten su pobre oficio a sus aprendices. Más aun, las habilidades cognitivas como matemáticas, diseño y lectura están pobremente enseñadas, si es que lo están en absoluto, en las empresas tradicionales. **Estos sistemas de aprendizaje podrían ofrecerse a grandes cantidades con costos muy bajos.**

Dejando de lado la seriedad de los esfuerzos del sector público para proveer formación, en la mayoría de las sociedades esta será una pequeña fracción de las oportunidades disponibles de aprendizaje. Sin embargo, distintos programas de formación son brindados por instituciones privadas, ONGs y empleadores.

Claudio de Moura Castro

Los programas por correspondencia, la televisión y los videos ofrecen oportunidades ilimitadas para el aprendizaje. Aunque no hay estadísticas para estas alternativas de formación, hay buenas razones para creer que **en una economía moderna, la suma de estas iniciativas privadas dispersas puede ser varias veces más importante que la de la formación pública oficial.**

Los trabajadores aprenden haciendo. El hecho es que el lugar de trabajo es también un lugar para aprender. **Todas las políticas que alienan el aprendizaje en el lugar de trabajo, son bienvenidas.**

Una vez que los trabajadores alcanzan un cierto umbral de educación o de formación, el autoaprendizaje, ya sea comprando libros o revistas, yendo a la biblioteca o a través de Internet, se convierte en una fuente muy importante de conocimientos y habilidades. Con incentivos adecuados en el trabajo, disponibilidad de oportunidades para el autoaprendizaje y dominio de las habilidades de lectura, el potencial para un aprendizaje adicional es grande.

El sector público, como su contraparte privada, también ofrece un monto significativo de formación. El problema con la formación en las instituciones públicas (a veces se incluyen las paraestatales) es que **tien-de a ser vista como un derecho.** Los trabajadores son formados porque hay un mandato para hacerlo, no porque haya una necesidad concreta de habilidades adicionales. Esto lleva al despilfarro y a resentimientos, ya que nada pasa después de la formación. La fórmula para componer estos errores es simple: la formación en las instituciones públicas debería seguir exactamente los principios adoptados por las mejores empresas privadas, evitando el derroche de la formación sin objeto y la miopía de las empresas conservadoras.

Las políticas públicas deberían estimular todas las formas y modalidades de aprendizaje. Esto puede hacerse a través de la **regulación**, como por ejemplo la certificación de habilidades o las políticas para **incrementar la transparencia** y proteger a los consumidores. Los sistemas de aprendizaje requieren una planificación cuidadosa; el marco legal puede destruir o incentivar tales esquemas. En el caso de la formación hecha por las empresas, **el reintegro de impuestos y otras formas de subsidios pueden ser considerados.** Al menos **el gobierno no debería dificultar o sobrecontrolar estas iniciativas.**

4.3 Aprendizaje permanente

Las sociedades modernas ofrecen miles de oportunidades de educación y formación fuera de las instituciones públicas y oficiales. Las escuelas privadas ofrecen cursos de computación, habilidades secreta-

riales, contabilidad, idiomas y otras materias. La educación a distancia ha estado presente en la forma de cursos por correspondencia, y ahora se ha trasladado a la televisión y a Internet. La televisión, la televisión por cable y los satélites están utilizándose para cursos especializados y educación masiva, incluyendo cursos de extensión en agricultura y gestión de pequeños emprendimientos. Las universidades, las instituciones de educación superior y las escuelas técnicas ya están ofreciendo cursos de extensión, tanto al público en general como bajo contrato con empresas. Por último, pero no menos importante, las ONGs se dirigen al extremo inferior de la sociedad jugando un rol invaluable. Algunas estimaciones, aunque sean metodológicamente imperfectas, sugieren que el monto de educación y de formación informales es varias veces más grande que el ofrecido a través de los canales académicos y formales.

A pesar de la variación significativa en la calidad, el impacto total de este heterogéneo conjunto de iniciativas, no debe ser subestimado. Hay muy buenas razones para alentar una mayor expansión de tales actividades (en algunos países escandinavos alcanzan a tanto como la mitad de la población, mientras que en Estados Unidos alcanzan a un tercio). Entonces, se aconseja a los países que promulguen políticas y creen un contexto general donde puedan desarrollarse. Proteger a los consumidores contra los fraudes, los esfuerzos aficionados y los avisos engañosos debería ser parte de las políticas de formación adoptadas por todos los países. Pero las regulaciones o autorizaciones categóricas de tales iniciativas, en la mayoría de los casos, causarán más daño que beneficio.

4.4 Nuevas formas de prestación para clientelas olvidadas

Los países de América Latina han tenido considerable éxito en desarrollar instituciones capaces de ofrecer formación de calidad para los oficios manuales clásicos. Pero **su comportamiento en la provisión para el extremo inferior (ya sea formal o informal) ha sido mediocre**. Especialmente, el desafío de formar a los trabajadores para muchos segmentos del sector informal no ha sido cumplido. El hecho es que, dados sus recursos y costos, la capacidad de formar a una proporción significativa de estos trabajadores es limitada, incluso si para esto se utilizaran los presupuestos para formar a los trabajadores del sector moderno.

Las instituciones tradicionales de formación solo pueden tener la esperanza de llegar a esta enorme clientela (que es alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo, en muchos países) **adoptando tecnologías de formación que producirían una dramática reducción en los costos**

por capacitando. La **educación a distancia** es una posibilidad que se ha probado a una escala relativamente pequeña en diferentes países. El uso de **medios de comunicación masiva**, tales como la televisión y los videos, es otra variante que promete (el Tecnológico de Monterrey ofrece formación en esta forma). La posibilidad de **concesionar la formación** (*franchising*) a pequeños operadores es otro camino (promovido por el Instituto de Idiomas Iazig e informalmente probado por el SENAI en algunos de sus cursos más simples de metalmecánica). La enseñanza de **habilidades básicas** a los trabajadores, que de otra forma hubieran dominado solo los aspectos más manuales de los oficios, es una alternativa menos común, pero prometedora.

Quizás una proporción significativa de la formación para clientes del extremo inferior tendrá que ser brindada por otras instituciones. El enfoque de mercado (discutido más adelante) es una posibilidad. Una solución contundente al problema se encuentra en las iniciativas lanzadas por los ministerios de trabajo, para contratar la formación a través de licitaciones competitivas. Las ONGs y otras instituciones pequeñas ya están ofreciendo formación en ocupaciones simples; la financiación por parte de los ministerios de trabajo podría incrementar la escala de operación de estas actividades.

La formación para el autoempleo es la única excepción clara a la proposición de que la formación no crea puestos de trabajo, y entonces merece considerable atención. Sin embargo, el comportamiento ha sido variado. Una selección cuidadosa de los candidatos es importante para lograr una tasa de éxito aceptable. Los jóvenes recién salidos de la escuela tienen chances débiles de tener éxito en crear sus propios negocios. Los programas que funcionan proveen mucho más que formación a los candidatos elegidos (también proveen financiación y cooperación técnica, por ejemplo), a pesar del hecho de que las instituciones de formación tienen pocas ventajas comparativas cuando ofrecen más que formación. Los programas que tratan de mejorar el desempeño de las pequeñas empresas ya establecidas funcionan mejor que los que tratan de capacitar a los participantes para crear sus propias empresas.

4.5 Mejorar la formación para la economía moderna

La modernización económica requiere formas cada vez más complejas de formación. Las instituciones de formación deben mejorar algunos de sus cursos para servir a las nuevas necesidades, tales como las tecnologías cada vez más complejas. La formación de los técnicos, los programas de grado, y eventualmente los cursos de postgrado, necesitan ofrecerse en áreas como CAD/CAM, robótica, tecnología de sol-

dadura y automatización industrial. A medida que los programas con componentes técnicos más sofisticados comienzan a ofrecerse, hay una tendencia a ofrecer también servicios que van más allá de la formación común. Éstos incluyen control de calidad, asistencia técnica, y en las mejores escuelas, investigación y desarrollo aplicados (hay algunos buenos ejemplos de esto, especialmente en Brasil: el SENAI y unas pocas escuelas técnicas federales). Los modelos de los *Community Colleges* de Estados Unidos y los IUT franceses merecen atención especial.

La formación moderna requiere muchos puentes entre la escuela y la empresa. Tradicionalmente, había una transición abrupta entre la formación y el mercado de trabajo. Aun cuando se ofrecían pasantías, tendían a ser ideas formales de último momento, no lazos verdaderos entre la escuela y el trabajo. Con la creciente complejidad de las tecnologías, las escuelas no pueden proveer completamente el entorno requerido para el aprendizaje, al tiempo que las empresas son incapaces de ofrecer la gama completa de preparación teórica que demandan las nuevas tecnologías. Es así como deben establecerse varios puentes entre la formación y el trabajo. Las pasantías requieren una planificación y una supervisión más intensivas por ambas partes, con los docentes pasando tiempo en las fábricas y los ingenieros de la empresa pasando tiempo en las escuelas. Estas actividades ayudan a desarrollar las actividades conjuntas entre las escuelas y las fábricas, que podrían, por ejemplo, derivar en proyectos de investigación y desarrollo que involucren a estudiantes y personal de las firmas.

4.6 La formación requiere buenos materiales y formación de instructores

La provisión de formación requiere inversiones previas y costos en instructores, en métodos y en materiales para la formación. Los programas de formación más destacados están respaldados por fuertes desembolsos para el desarrollo de los cursos, largos períodos de afinación de los materiales de enseñanza y programas ambiciosos de preparación de instructores.

Debe haber instituciones capaces de conducir esta inversión en investigación y desarrollo, que debe tener adecuada financiación. La formación a través de contratos competitivos es deseable para mejorar la eficiencia de la prestación y la focalización. Pero deben existir instituciones capaces de operar con horizontes de tiempo más largos, con mandatos para proveer el conjunto de materiales e instructores requeridos para mantener la formación de alta calidad. Desde el punto de vista de los mercados de la formación, tal pericia y las inversiones en

Claudio de Moura Castro

investigación y desarrollo son bienes públicos fundamentales; aun cuando no tengan que ser operados por instituciones públicas, necesitan de subsidios públicos. En pocas palabras, **la formación privada de calidad es imposible sin las inversiones públicas en materiales y personas.**

Hay una importante escasez de instructores en la región. A quienes enseñan materias de taller en las escuelas técnicas les falta la experiencia práctica, y las regulaciones generalmente prohíben o desalientan la contratación de instructores con experiencia en la vida real. En los procesos de reforma de las escuelas técnicas y secundarias, deberían entonces hacerse esfuerzos para convencer a los gobiernos de eliminar o suavizar las reglas que desalientan la contratación de instructores con experiencia relevante de trabajo. Por el contrario, a quienes tienen experiencia práctica y enseñan en las escuelas vocacionales o en los programas de aprendices, a menudo les falta una base conceptual fuerte y las habilidades para transmitir sus conocimientos. La última carencia es especialmente importante en el caso de trabajadores de empresas que son responsables de la formación en el trabajo (equivalente al *Meister* alemán). Reentrenar a los *Meister* es también un componente importante de los proyectos de las escuelas vocacionales.

4.7 La formación como una política social, pero no para crear empleos

En las últimas décadas, ha habido una tendencia a recurrir a **la formación como a una herramienta de política social** o a justificarla en términos morales. La formación no debería ser una excepción al imperativo de que **la equidad debe ser un objetivo permanente del gasto público.** Pero **la intención de equidad no es lo mismo que su mejora efectiva.** Tiene mucho sentido destinar recursos a los carenciados. Pero lo que importa no son las intenciones sino las consecuencias. A menos que el capacitado pueda beneficiarse directamente de la formación recibida, es muy poco lo logrado.

Las instituciones de formación de América Latina, en gran medida, **han fracasado en llegar a las clases desposeídas.** Su formación estuvo principalmente dirigida a lo que uno podría llamar “la elite de los trabajadores de cuello azul”, aun cuando a menudo han hecho un excelente trabajo preparando trabajadores calificados de talla mundial. Este no es un logro sin importancia. Pero, en países donde el sector informal abarca casi a la mitad de la fuerza de trabajo, hay un imperativo moral para no olvidarse de este sector de la economía.

Desde la crisis del petróleo, **la formación profesional ha sido considerada a menudo como un instrumento para luchar contra el desempleo**; muestra iniciativa por parte de los administradores públicos y crea la impresión de que el problema está siendo resuelto. Lamentablemente, **no hay evidencia tangible de que la formación sola cree empleos**; los empleos se crean cuando todos los factores requeridos se combinan, no solamente por ofrecer formación. Como mucho, la formación puede equipar mejor a algunos grupos para que se adelanten a otros en la carrera por los empleos existentes. En la medida en que la política pública se dirija a estimular el empleo de tales grupos, la formación será una herramienta poderosa.

La formación es esencial para mejorar la productividad y la competitividad, y así contribuir a la salud de la economía. En la medida en que el crecimiento económico crea trabajos, la formación puede, de hecho, hacer una fuerte contribución a la creación de empleos. Pero **este impacto poderoso e indirecto sobre el crecimiento no debe ser confundido con el impacto inmediato de los programas de formación sobre el empleo.**

Por más fuertes que puedan ser las metas de equidad, **debe haber una probabilidad significativa de encontrar empleos al finalizar la formación, o dentro de un período razonable de tiempo.** A menos que este fuera el caso, la educación general u otras formas de respaldo a la clientela objetivo, pueden ser ideas mejores.

Han habido algunas experiencias positivas en América Latina con respecto a la formación focalizada en grupos desposeídos, y al mismo tiempo, en los empleos existentes. **El desafío es encontrar un compromiso viable entre una probabilidad razonable de obtener un trabajo y una inclusión equitativa.**

5. Resumiendo

La formación bien focalizada es, en su mejor acepción, una inversión en capital humano y es indispensable para el desarrollo económico. Así, hay buenas razones para apoyarla. Para alcanzar esta meta se utilizarán todas las herramientas disponibles, desde préstamos comunes a cooperación técnica.

Todas las formas de discriminación deberían ser eliminadas, ya sean de género o de otro tipo. Igualmente fuerte debe ser la determinación de que **los grupos socialmente desposeídos no sean excluidos de los programas de formación.**

En la formación, **lo que importa son los resultados, no las intenciones.** Al margen de la clientela, la formación se justifica cuando **con-**

Claudio de Moura Castro

duce a los empleos, no debería ser considerada una forma de asistencia social.

La ***evaluación y el monitoreo son fundamentales*** para identificar, corregir errores y aprender las lecciones que se necesitan para evitar repetir los errores del pasado. Es más conveniente, más fácil y más riguroso diseñar evaluaciones que comiencen en las primeras etapas del proyecto.

No hay soluciones únicas buenas para todos los países ni aun para el mismo país en diferentes momentos del tiempo. Es imperativo responder a necesidades específicas y evitar las soluciones “medida única”. Sin embargo, dada la existencia de organizaciones de formación grandes, costosas y de alguna manera disfuncionales, su reforma es a menudo una de las prioridades principales.

INDICE

Introducción de los editores	9
I. Comprender la formación profesional	17
I.1 Educación y formación profesional:	
diferencias internacionales	17
1. Las escuelas religiosas <i>versus</i> el aprendizaje en los gremios	18
2. Soluciones basadas en la escuela	20
3. Los descendientes de la tradición de los aprendices	25
4. Conclusiones	29
I.2 El alma de las escuelas vocacionales. La capacitación como	
experiencia religiosa	31
1. Los muchos credos de la escuela	31
2. ¿Inculcar valores para enseñar hechos, o enseñar hechos	
para inculcar valores?	32
3. El alma de una escuela académica	35
4. El <i>ethos</i> de una escuela vocacional	38
5. ¿Deberían los pobres saber cuál es su lugar?	41
II. La economía de la formación	45
II.1 Políticas de formación para el final de siglo	45
1. La era de la formación basada en la oferta:	
cuanta más, mejor	46
2. El fin de la era de la formación basada en la oferta.	
Sin demanda no hay formación	47
3. Formación orientada por la demanda, <i>ma non troppo</i>	51
4. Las recetas para una buena formación	58
5. Formación y educación: ¿complementos o sustitutos? ...	64
6. Escuelas privadas y financiación privada. ¿Hasta dónde	
podemos llegar?	68
7. ¿Cómo sabemos si la formación es buena o mala?	71
8. ¿Cómo manejarnos con la formación en el fin de siglo? ..	76
II.2 Si la formación no responde a la demanda,	
¿quién es el culpable?	78
1. ¿Por qué los desajustes crónicos?	79

2. ¿Cómo podemos mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda?	83
3. Incorporando la retroalimentación	88
4. Incentivos para instituciones y empleadores	94
5. Capacitando en el mundo real	99
6. Cambiando las reglas del juego	103
II.3 ¿Es muy costosa la capacitación?	105
1. ¿Cuán costosa es la capacitación?	105
2. Los costos de la instrucción	106
3. El factor tamaño	109
4. Las lecciones	112
III. Formación para la flexibilidad. ¿Promesa o mito?	115
III.1 La convergencia entre educación y formación	115
1. Disputas teóricas y territoriales	115
2. La educación y la formación se superponen en lugar de excluirse	116
3. Las diferencias entre educación y formación	118
4. Las nuevas tecnologías hacen aún más inapropiada la distinción entre educación y formación	119
5. El potencial y las limitaciones de aprender haciendo	121
6. Las implicancias para las políticas	123
III.2 Cursos correctos para trabajos equivocados ¿o viceversa? ..	125
1. Desajustes verticales	126
2. Influencia de la cultura y la socialización	128
3. Cursos largos versus cursos cortos	130
4. Creando mecanismos de retroalimentación	134
IV. Sistemas de aprendizaje y capacitación en el trabajo	137
IV.1 Isfahan: el maestro y sus aprendices. Algunas lecciones de un taller iraní a la vera del camino	137
IV.2 Los sistemas de aprendizaje. El peligroso viaje de Alemania a Togo	140
1. Una revisión de los sistemas de aprendizaje	143
2. El retorno al aprendizaje tradicional	153
3. ¿Todo está bien y acaba bien en África? No tanto	156
4. Conclusión	159
IV.3 Construir puentes entre la educación y la producción. ¿Sueño o realidad?	162
1. Los límites de la formación basada en la escuela	162
2. La arquitectura de los puentes	165
3. Los beneficios de crear puentes con las empresas	170

4. Las dificultades para reunir a empresas y escuelas. Si la colaboración es tan buena, ¿cómo es posible que no todos la lleven adelante?	173
5. ¿Es posible hacerlo? ¡Sí!	178
V. Formación de jóvenes desempleados en América Latina ..	179
1. ¿La misma triste y vieja historia?	179
2. El escurridizo arte de capacitar	180
3. Formación para mejorar la empleabilidad. Experiencias de América Latina	191
4. Lecciones	213
5. Conclusión: los programas de formación para jóvenes ¿aún son una buena idea?	216
VI. Formación en países industriales. Soluciones complejas para economías avanzadas	217
VI.1 Parece que la están haciendo bien. La formación en Oklahoma	217
1. Los roles están claros. La formación como política industrial	218
2. Vínculos con la industria. Formación orientada a la demanda, pero no víctima de ella	219
3. Las conexiones políticas. Apoyo sin prebendas	221
4. La cultura organizacional. Son vaqueros quienes construyen el VoTech	222
5. Los puentes con la enseñanza secundaria y los <i>Colleges</i> ..	223
6. Las escuelas de formación profesional en Oklahoma	227
7. Tendiendo puentes a la industria. Las buenas escuelas hacen algo más que capacitar	250
8. ¿Qué podemos aprender de los vaqueros?	252
VI.2 Las escuelas de carpintería y ebanistería en Francia. ¿Qué hacer con la marquetería cuando llega la automatización?	254
1. École Bouille: ¿marquetería o máquinas de control numérico?	257
2. El Lycée Technique de Mouchard. ¿Dónde están aquellos martillos y cinceles?	261
3. Algunas conclusiones: ¿formones o no formones?	265
VII. La formación en América Latina. Soluciones y problemas	267
VII.1 Instructores obstinados <i>versus</i> economistas neoliberales. ¿Sobrevivirá la formación a esta batalla?	267
1. El modelo de las "S-I". El tránsito del éxito al fracaso	268
2. La receta de mercado. Olvidar los grandes sistemas de formación y solo comprar capacitación	273
3. ¿Qué pasa si los economistas neoliberales se salen con la suya?	277

Claudio de Moura Castro

4. Caminos alternativos para una reforma. La economía política para cambiar las "S-I"	281
VII.2 SENAI: la solución moderna de hace cincuenta años	289
1. De la formación impulsada por la oferta a la orientada por la demanda	289
2. La solución del SENAI	292
3. Resultados y dilemas	301
VII.3 Educación de adultos en las Américas. Planes fracasados, sueños cumplidos	303
1. El Congreso sobre Educación de Adultos de UNESCO. Impresiones sombrías y planes fracasados	303
2. ¿Dónde tiene lugar la educación permanente?	306
3. ¿UNESCO invitó al público equivocado a Hamburgo? ...	317
VIII. Sobre el arte de visitar escuelas	321
VIII.1 El arte de mostrar escuelas a visitantes distinguidos	321
VIII.2 El arte de visitar escuelas	324
IX. Sobre la cooperación internacional para la formación	327
IX.1 América Latina: la batalla entre imitar y crecer. Una perspectiva regional	327
1. Una larga historia de imitar al Norte	329
2. Unos pocos ejemplos dispersos de préstamos intraregionales	333
3. Sistemas latinoamericanos de formación	337
IX.2 Organizando la información. Políticas de formación en el Banco Mundial	344
1. Fijar los límites y tomar partido	344
2. ¿El vaso está medio lleno o medio vacío?	347
3. Cuestiones decisivas	348
4. Algunos desacuerdos menores	351
X. Poniendo las cosas en claro: una síntesis	357
1. Desarrollo económico y formación profesional	357
2. Una breve revisión. La formación profesional en América Latina	358
3. Las políticas que tienen sentido	360
4. ¿Cómo mejorar la formación profesional?	369
5. Resumiendo	377

500.04.2002

Formación Profesional en el cambio de siglo

Este documento
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor
en Montevideo, abril de 2002