

## **II. 2**

### ***Si la formación no responde a la demanda, ¿quién es el culpable?***

*Claudio de Moura Castro y Antonio Cabral de Andrade*

La principal dificultad con la formación profesional es que lo que se enseña no es necesariamente lo que los empleadores necesitan ni los estudiantes quieren; y las discrepancias tienden a persistir sin que se hagan esfuerzos perceptibles para corregirlas. Los investigadores han estado advirtiendo acerca de estos desajustes, por largo tiempo<sup>1</sup>; también lo han hecho organismos internacionales como la OIT, la OCDE y el Banco Mundial.

Muchas de las críticas dirigidas a la formación profesional derivan de la tendencia crónica de los instructores a trabajar con propósitos opuestos a los de los capacitandos y de sus empleadores potenciales. Muchos gobiernos están concientes de este problema, y los administradores están urgiendo constantemente a las instituciones de formación y a las escuelas para que se adecuen, por todos los medios posibles, a la demanda del mercado.

Al revisar el trabajo de las instituciones de formación y de las escuelas en un número grande de países, encontramos que los instructores y los administradores a menudo no tienen una mínima idea de lo que sucede con sus graduados. ¿Cómo pueden hacer ajustes si desconocen que hay algo que no funciona? Necesitan un sistema de información que les señale cuándo se han alejado de su meta y de qué forma. Necesitan estudios de seguimiento de egresados y mejores estadísticas.

Nosotros orientamos nuestras investigaciones en estas líneas, pero con el tiempo comenzamos a dudar de las premisas de las que habíamos partido. ¿Por qué querrían ser eficientes los instructores? ¿Por qué querrían tener retroalimentación de sus antiguos alumnos? ¿Por qué fallan sistemáticamente en ajustar la oferta a la demanda? ¿Son idiotas o su conducta es irracional? Aquí llegamos a un punto de inflexión en

---

<sup>1</sup> Un artículo clásico acerca de estos desajustes en el mundo en desarrollo es: Foster, P., *The vocational school fallacy in development planning*. In: Anderson, C. A. & Bowman, M. J. (eds.), *Education and economic development*. Chicago: Aldine, 1965.

---

nuestro pensamiento<sup>2</sup>. Observábamos los intereses de la sociedad y queríamos que los administradores respondieran a las necesidades sociales, pero no es así como funciona el mundo real. La lógica de las decisiones debe ser entendida desde el interior de las burocracias, pues las reglas del juego se definen al interior de las organizaciones. El mundo exterior condiciona y restringe, pero no determina los sistemas de incentivos que influyen sobre los administradores.

Los instructores no son colectivamente estúpidos. Debe haber razones para que ignoren la información, y desdeñen los estudios de seguimiento, aun cuando estén disponibles. Este capítulo refleja los resultados de nuestra búsqueda de estas razones y, más adelante, de las formas de alinear los resultados de la formación con la demanda.

### **1. ¿Por qué los desajustes crónicos?**

No focalizamos en la ingeniería de largo plazo de los sistemas de formación, sino en las deficiencias de su operación cotidiana. Aun cuando una buena planificación opere para balancear la oferta y la demanda en forma efectiva, a medida que pasa el tiempo emergen errores y las cosas no evolucionan como se esperaba. Por supuesto, aun la mejor planificación necesita ajustes y cada sociedad necesita mecanismos para corregir el rumbo de sus instituciones. Con el tiempo importa menos si la planificación ha alcanzado o no sus objetivos originales; lo que realmente cuenta es la habilidad del sistema para mantener su rumbo correcto. Cuanto más rápidamente se mueve la economía, más vigorosos deben ser los ajustes necesarios.

#### **1.1 Incentivos y sanciones**

La tesis principal de este capítulo es que, para hacer los ajustes de rumbo, el eje del tema está en el sistema de incentivos y sanciones; la lógica del sistema debe residir en que tenga sentido para sus participantes moverse en una dirección socialmente deseable y valorar la efectividad de la formación. Aquellos que están en situación de decidir que esto sea así, y aquellos que pueden ayudar u obstaculizar este proceso, deben recibir ya sea retribuciones positivas por moverse en la dirección correcta, o sanciones por no hacerlo. Si corregir el curso de las cosas

---

<sup>2</sup> La principal fuente de inspiración para este cambio en nuestro pensamiento es el trabajo de A. Wildavsky. Ver, por ejemplo: Wildavsky, A., *Speaking truth to power*. New Brunswick: Transaction Books, 1987.

---

genera costos políticos, molestias, riesgos de perder el trabajo o de poner en peligro la carrera, la retribución positiva por hacerlo debe ser grande, si no ¿para qué molestarse? Ninguna sociedad puede basarse en el idealismo de sus administradores para que tomen, día tras día, decisiones que pueden ir en detrimento de su *status* y prestigio. Ninguna sociedad puede avanzar cuando se castiga a sus administradores por hacer las cosas que deben hacerse (un asunto diferente es decidir qué es lo que necesita hacerse). Pensamos que muy a menudo la situación es así, y que esto es uno de los motivos por los cuales los sistemas de formación presentan tantos problemas de desajuste.

Podemos comenzar la discusión con una metáfora. Los mercados que se asemejan a un modelo de competencia perfecta revelan coherencia entre las necesidades sociales y las individuales; esta es una proposición básica en la economía neoclásica. El hombre que vende helados en la calle, obtiene una retroalimentación fuerte y correcta de si su helado no tiene buen gusto o es demasiado caro: la gente no le compra. A menos que mejore la calidad de su producto o reduzca el precio, la amenaza de bancarrota será muy real para él. La lógica del modelo de competencia perfecta es que, en el largo plazo, cuando todos respondan produciendo lo que los consumidores quieran, la sociedad estará mucho mejor. El desafío es hacer que nuestros sistemas de formación respondan de la misma forma.

Claramente, los sistemas de formación no operan en condiciones ni remotamente similares a la competencia perfecta, y no hay forma de transformarlos para que lo hagan. Para nuestros propósitos, el modelo de competencia perfecta sirve como un ideal que permite incorporar la idea de los incentivos y sanciones que lograrán que la oferta responda a la demanda, pero de ninguna manera estamos sugiriendo que toda la capacitación debe regularse por las fuerzas del mercado.

Lo que necesitamos es un sistema de incentivos que genere señales que hagan **individualmente** deseable, para quienes intervienen en el proceso de toma de decisiones, actuar en las formas **socialmente** deseables. Es decir, ganar –no necesariamente en términos de dinero– haciendo lo que es bueno para la sociedad.

Podemos ilustrar este punto tomando el ejemplo de una típica escuela estatal del Tercer Mundo (no nos referimos aquí a escuelas técnicas o vocacionales). Generalmente imparte una educación de baja calidad, algo que no es un secreto para el gobierno, los docentes ni los padres, pero ¿quién puede arreglar las cosas? Los ministros y las autoridades educativas pueden rogar, disertar, legislar profusamente y dar órdenes, pero la experiencia muestra que raramente tienen un impacto

real en lo que sucede dentro de las escuelas. En la mayoría de los casos, la única persona con poder para cambiar las cosas es el director de la escuela. ¿Qué debería hacer entonces el director? Es muy fácil ofrecer recetas: libérese de los malos maestros, presione a los otros para que hagan mayores esfuerzos, haga que los estudiantes trabajen más, exija estándares académicos más altos, aun cuando algunos estudiantes fracasen y abandonen. Estas políticas seguramente van a elevar la calidad, y su implementación puede estar en el ámbito de autoridad del director.

Pero miremos a los otros actores involucrados, muchos de los cuales tienen el poder de obstruir o vetar tales cambios. El personal docente tiene que esforzarse más, y algunos serán despedidos; la solidaridad de los docentes puede ser alta y los gremios inflexibles, creando incomodidad y tensión, o incluso confrontación. Los estudiantes, de la misma forma, tendrán que trabajar más fuerte y algunos fracasarán, creando un grupo de padres descontentos. El Ministerio de Educación tiene amplio poder de represalia sobre los directores y puede estar presionado por padres furiosos; el alivio de una crisis es un tema importante en la agenda de los ministros.

Por el contrario, las mejoras en la calidad son difíciles de medir y no traen ventajas inmediatas o tangibles para nadie. Los empleadores en países poco avanzados rara vez conceden mucha importancia a la calidad de la educación de la gente que contratan. En resumen, los directores de escuelas estatales sufrirán considerables costos políticos por todos lados si tratan de introducir cambios, y no conseguirán ningún beneficio obvio como respuesta.

Comparemos esa situación con el caso de los cursos preparatorios privados (conocidos como *cursinhos*) tomados por los estudiantes secundarios que quieren ingresar a la universidad en Brasil. Para acceder a la educación superior, los alumnos tienen que pasar un elaborado y técnicamente bien diseñado examen de *multiple-choice*. Los resultados se publican en los periódicos locales, que informan los resultados obtenidos y la proporción de los alumnos que han tenido éxito de un *cursinho* determinado. Las mejores escuelas preparatorias publican páginas enteras de avisos en los diarios con los nombres de sus estudiantes que aprobaron. Los mismos docentes, que de otra forma apenas arrastrarían sus pies, y los mismos estudiantes que protestarían, tienen ahora un buen incentivo para apoyar los esfuerzos del director. Se recompensa a los docentes con salarios generosos si se desempeñan bien (medido por los cómputos de la institución que evalúa el examen). El director – y el propietario de la escuela – tiene un fuerte incentivo para buscar la

*Claudio de Moura Castro*

calidad (definida implícitamente por el examen), y es improbable que aparezca alguna obstrucción por parte de los otros actores del sistema.

Sea lo que fuere lo que uno pueda pensar sobre los exámenes de ingreso a la universidad, y no todo es positivo, estos exámenes dan una señal muy clara al sistema educativo. Las escuelas que se dirigen a estudiantes que aspiran a una educación superior nunca dejan de responder a estos estímulos, no importa cuán controvertida sea la noción de calidad que impliquen los altos puntajes en los exámenes.

Así, aunque los directores de muchas escuelas estatales regulares harán muy poco para elevar los estándares de calidad, los de los *cursinhos* harán grandes esfuerzos para mejorar los resultados –medibles– de sus alumnos. Estos simples ejemplos ilustran el asunto que apuntamos. Si quienes toman las decisiones tienen posibilidades de salir perdiendo por moverse en una dirección determinada, lo más probable es que no hagan nada. Ciertamente, no podremos contar con ellos para que actúen por un idealismo no recompensado.

## **1.2 Intereses creados**

Nuestro argumento es que lo que es válido para el sistema escolar común, también lo es para la formación profesional. Por diversas razones, los sistemas de formación a menudo fracasan en responder a las necesidades del mercado: ofrecen cursos equivocados o producen graduados equivocados, y no muestran signos de querer corregir estos errores; la regla es la inercia.

De la misma forma que en el sistema educativo regular, los instructores, los directores y los administradores desarrollan fuertes intereses creados en los cursos de estudio que ofrecen en sus instituciones, y no ven ninguna necesidad de modificarlos. Tales personas constituyen grupos de presión potenciales que pelearán amargamente en pos de su perpetuación, sin tener en cuenta las necesidades sociales (definidas, por ejemplo, por la empleabilidad de los graduados en puestos adecuados). ¿Por qué querría el director de una escuela vocacional comprometerse en una cruzada para el cambio? Solamente, y al igual que sus congéneres de una escuela común, si tuviera algo que ganar con ello, o si las pérdidas sufridas por no comprometerse con el cambio fuesen aun mayores que las que se arriesga a sufrir si lo hace.

Puede ser útil definir qué entendemos por ganancias o pérdidas. Una ganancia financiera es la recompensa más obvia; pero el poder, el prestigio, y en última instancia, no ser despedido o relegado, son motivaciones igualmente importantes para la conducta directiva. Debería recordarse que los directores y administradores son miembros de un

grupo de referencia relativamente unido y que derivan su sentido de logro o de fracaso de su aceptación dentro de ese grupo; muy frecuentemente, el cambio requiere de acciones que pueden ser interpretadas como una traición al espíritu del grupo.

El problema de muchos sistemas de formación reside en que las recompensas por corregir la marcha no son lo suficientemente grandes como para compensar las penalidades sufridas por confrontar con los intereses creados en el *status quo*. Podemos ver esta situación en la mayoría de los países, ya sea Suecia, Costa Rica o los países más pobres de África. Si queremos comprender las razones de la inercia, la primera pregunta a formularse es quién gana y quién pierde, en la formación, con la negativa a buscar un mejor ajuste entre la oferta y la demanda. La respuesta obvia es que generalmente ganan la burocracia escolar y el personal, al menos en el corto plazo, mientras que los alumnos y los empleadores pierden. ¿Por qué, entonces, no imponen su voluntad sobre las escuelas aquellos que sufren las consecuencias de esta inercia? Por la misma razón por la que sus puntos de vista no son enérgicamente transmitidos a los centros de decisión: los empleadores están alejados de las escuelas y tienen poco contacto con ellas; los estudiantes a menudo descubren que han recibido la formación equivocada solo después que han dejado la institución.

## **2. ¿Cómo podemos mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda?**

### **2.1 La formación debe ser receptiva a las necesidades de los estudiantes**

Teóricamente, los estudiantes constituyen una fuerza que puede hacer que los sistemas de capacitación se acerquen a sus necesidades: están en el lugar preciso, y tienen el potencial para crear molestias desagradables políticamente. Pero en la práctica están desorganizados, sin voz política y no muy bien informados. Para algunas instituciones de formación, la participación de los estudiantes está mal vista; las instituciones públicas grandes y poderosas pueden ignorar con facilidad las aspiraciones y demandas de los estudiantes.

Un factor que disminuye la utilidad potencial del activismo estudiantil es la dirección que muy a menudo toma, distanciándose de la opinión pública. Lamentablemente, los estudiantes se organizan más para protestar por el aumento de los precios de la cafetería, que para oponerse a currículas obsoletas o inadecuadas. Tampoco los administradores escolares se molestan por guiar la participación estudiantil hacia metas más productivas.

*Claudio de Moura Castro*

El asunto es bien diferente en las instituciones privadas, pues estas reaccionan rápidamente ante las demandas de los estudiantes, a menos que, por supuesto, impliquen gastos adicionales o que los alumnos demanden menores aranceles; estos temas pueden ser tabú y la dirección, en general, desalentará los estilos de organizaciones estudiantiles que fortalezcan sus posiciones negociadoras. Pero está en la naturaleza de las instituciones privadas, cuyos clientes son libres de matricularse y pagar si sus deseos son atendidos, y de “votar con sus pies” si no lo son, mantener un seguimiento estrecho de las preferencias de los estudiantes.

Igualmente, se ha observado que lo que los estudiantes quieren no es necesariamente lo que busca el mercado; en otras palabras, la soberanía del consumidor tiene que ser comprendida correctamente. Responder a sus clientes inmediatos –los estudiantes– no equivale a responder a la demanda final de quienes utilizarán las habilidades adquiridas. Los estudiantes pueden estar completamente equivocados en su percepción de la demanda del mercado; además, quieren otras cosas además de habilidades: quieren *status*, ocupaciones de alto prestigio y generalmente no desean sobrecargarse de trabajo. Aun diciendo todo esto, hay que reconocer que los estudiantes generalmente orientan los sistemas de formación en la dirección correcta si tienen voz en las decisiones; pero en la mayoría de los casos, son ignorados.

## **2.2 Más poder a los empleadores**

En definitiva, son los empleadores los que deciden al contratar a alguien. Es así que tienen la última palabra acerca de lo que quiere el mercado: ellos *son* el mercado. Es obvio, entonces, que existan todas las razones del mundo para hacer que la voz de los empleadores no solo sea escuchada, sino escuchada de tal forma que sea políticamente desaconsejable ignorarla. No decimos que sus decisiones sean necesariamente correctas o que las presiones que ejercen sobre los sistemas de formación sean siempre pertinentes. El punto esencial, aunque apenas original, es que no tiene sentido brindar una formación que será rechazada por los empleadores.

La solución más obvia es colocar a la formación bajo el control de un comité en el que los empleadores sean representativos y poderosos. Y en realidad, la mayoría de los sistemas de formación están gobernados por comités o consejos a quienes la ley requiere que revisen, comenten y aprueben el programa de trabajo de sus respectivas instituciones. De aquí que, en teoría, los empleadores tengan buenas chances de hacer oír sus deseos y de asegurar que se cumplan.

Sin embargo, la práctica difiere considerablemente de la teoría. Muchos comités son demasiado grandes para ser funcionales, y los empleadores tienen solamente una representación simbólica. Las agendas están a menudo repletas de rutinas formales, y los participantes del comité, además, las reciben a último minuto. Los comités tienden a estar recargados de empleados públicos de varios ministerios, generalmente burócratas de nivel intermedio desinformados y desmotivados. Puede incluso suceder que el pago de sustanciales honorarios atraiga a personas nombradas políticamente, incapaces de hacer contribución alguna a la política de formación.

Otro problema común es el método de nombramiento. A veces el gobierno nombra a personas representativas del mundo de los negocios; estos, por obvias razones, tienden a ser miembros muy dóciles del comité. Por ejemplo, la lealtad a un partido político puede ser el criterio principal para los nombramientos en algunos comités. Los burócratas de las asociaciones de empleadores también pueden estar peor informados que los verdaderos empresarios.

Para ilustrar estos problemas nos referimos a una entrevista con el principal representante del sector privado del comité de una prestigiosa institución de capacitación, de quien se informó: "A pesar de tener todos los medios para ejercer una influencia directa sobre el funcionamiento de la institución, él no mostró ninguna motivación o interés para promover cambios o mejorar la eficacia de la institución. Todavía estamos preguntándonos qué modelo no trivial explica este comportamiento"<sup>3</sup>.

Pero aun cuando descontemos la existencia de estas disfunciones, los comités que tratan con sistemas de formación completos tienden a ser ineficaces. Ante todo, les falta el poder real para votar fondos, para vetar presupuestos o para cambiar reglas y regulaciones decisivas. A largo plazo, los comités débiles terminan con representantes débiles, ya que los administradores importantes envían subordinados para que los representen cuando se dan cuenta que es muy poco lo que puede hacerse. En segundo lugar, hay porciones grandes de la capacitación que son menos susceptibles a la influencia de los miembros de los comités. En los países donde hay varios sistemas de formación que dependen de los ministerios sectoriales o de otras instituciones, se ha observado que los comités de los sistemas que tienen una actividad mejor focalizada tienden a tener más éxito en acercarlos a la demanda del mercado.

---

<sup>3</sup> Comentario escrito de Bernardo Kugler, del Banco Mundial.

---

*Claudio de Moura Castro*

Los sistemas de formación operados por cámaras de comercio o por asociaciones de empleadores, generalmente responden mucho mejor a las demandas de las firmas. Un buen ejemplo son el SENAI y el SENAC de Brasil, que están formalmente ligados al Ministerio de Trabajo pero que, en realidad, están controlados por organizaciones de empleadores. Pueden tener otros pecados, pero son mucho más receptivos a la velocidad de los ajustes; quienes toman las decisiones están mucho más sintonizados con las preferencias de los empleadores que sus contrapartes de las instituciones de capacitación independientes o manejadas directamente por los ministerios.

Los comités de los *Community Colleges* de Estados Unidos son específicos para cada grupo de ocupaciones, e incluyen una buena representación de hombres de negocios y pequeños empresarios. Algunas instituciones de capacitación de América Latina también tienen comités localizados o comités de enlace. De la misma forma, se ha observado en Suecia que los comités que mejor funcionan son los que operan en escuelas individuales y para cada curso de estudio; se encontró que los comités que abarcan muchas unidades o varias ocupaciones diferentes son ineficaces<sup>4</sup>.

Un comité que represente los variados e importantes intereses involucrados es más eficaz en proveer la información requerida acerca de lo que el mercado quiere, qué es lo que está funcionando mal y en qué dirección es necesario moverse. Pero la experiencia muestra que esta información no sube fácilmente en la jerarquía organizacional. Si quienes tienen el poder para cambiar la forma en que las cosas suceden, no confrontan directamente con la información, o con las presiones políticas en esta materia, es poco probable que algo importante suceda.

### **2.3 Mejorando la retroalimentación**

La experiencia de Suecia muestra que la posibilidad de implementar cambios en el nivel en que operan los comités sectoriales locales lleva al ajuste exitoso entre oferta y demanda. Si esta conclusión tiene una aplicación más general, como parece ser, constituye un argumento muy fuerte en favor de la descentralización de algunas decisiones sobre la capacitación. Por supuesto, la descentralización a menudo es una decisión bastante compleja, que involucra muchas consideraciones políti-

---

<sup>4</sup> Comentario escrito de Mats Hultin, ex subdirector de la División de Educación y Población del Banco Mundial.

---

camente delicadas; tiene también algunas desventajas con respecto a la equidad. Pero parece no haber mejor forma de lograr un reajuste de la oferta y la demanda.

El relativo estancamiento de los mercados formales en los países en desarrollo, y la explosión del sector informal, no cambian el principio general de que la capacitación debe responder a la demanda del sector productivo; pero en este caso, es una demanda diferente. A menudo las empresas son muy pequeñas, y en consecuencia, no siempre están bien representadas por los cuerpos colectivos. También, en muchos casos, el cuentapropismo es la mayor forma de organización económica. Claramente, las estrategias para crear incentivos que induzcan a las instituciones de capacitación a responder a las demandas de tales microempresas, tienden a ser diferentes.

La tendencia reciente a organizarse de los empleadores, trabajadores y cuentapropistas del sector informal, tiene repercusiones que van más allá de la capacitación. Los trabajadores del sector informal pueden ser atendidos más fácilmente por los programas, proyectos y actividades diseñados para asistirlos, cuando se organizan en grupos –tales como asociaciones, pre-cooperativas o cooperativas. El establecimiento de asociaciones voluntarias dentro del sector informal también puede facilitar el crédito, la asistencia técnica, el acceso a los mercados, así como la capacitación.

El organizarse presenta muchas ventajas con respecto a la capacitación. En primer lugar, los capacitandos potenciales se vuelven más concientes de sus necesidades y se les da la oportunidad de expresarlas más claramente; también pueden controlar y evaluar más a fondo los servicios recibidos, solicitando los ajustes relevantes cuando sean necesarios. Por estos medios ellos juegan un rol activo en la planificación, la prestación y la evaluación de los programas, en lugar de ser solamente un “grupo objetivo” de las actividades concebidas e implementadas por otros. En segundo lugar, los oferentes de la capacitación pueden llegar a ellos más fácilmente y beneficiarse con las economías de escala, y de esta forma, reducir los costos.

Como ejemplo de este enfoque participativo, el gobierno local de Aalborg (Dinamarca) creó un comité informal que incluye a los sectores sociales de la ciudad, así como a representantes de los docentes, padres, juventud y gobierno. Este comité también actúa como un foro para identificar problemas e iniciar programas. Trata con temas tales como desempleo juvenil en la ciudad, o el rol de la prensa como un vehículo comunicacional entre la escuela y el trabajo. También se ocupa de algunos asuntos de orientación, para identificar vacantes de

*Claudio de Moura Castro*

pasantías en empresas y para preparar materiales técnicos para la orientación vocacional y ocupacional<sup>5</sup>.

En Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) ha establecido comités de enlace a nivel de subsectores de la economía, con representantes de las ramas económicas involucradas y profesionales del INA. Cada comité tiene sesiones periódicas de acuerdo a un plan anual o se reúne en forma extraordinaria para discutir asuntos urgentes o importantes. El funcionamiento de estos comités ha permitido al INA operar en forma más cercana a los “usuarios” de la gente entrenada, y beneficiarse de las facilidades y equipos de las empresas para desarrollar programas de capacitación. Al mismo tiempo, los empleadores sectoriales tienen una oportunidad de discutir problemas específicos de la capacitación y solicitar cambios o ajustes cuando se necesitan.

### **3. Incorporando la retroalimentación**

Hay muchas formas interesantes o innovadoras para crear una mejor retroalimentación entre el producto de la capacitación y la demanda. Esta sección revisa algunos de los esquemas viejos y nuevos que se usan con este propósito.

#### **3.1 Reducir la distancia entre quienes toman las decisiones y los clientes**

La distancia es un disuasivo obvio para las buenas comunicaciones. Si quienes toman las decisiones sobre la capacitación (métodos, contenido, a cuántos capacitar) están físicamente alejados de quienes pueden necesitarla, las chances de un desajuste son mucho mayores. La tendencia a descentralizar tales decisiones, o al menos a delegar el poder en los niveles más bajos de la administración, parece ser un fenómeno de alcance mundial. Incluso países que tienen una larga tradición de capacitación y donde las disfunciones nunca fueron demasiado serias –como los de Europa Occidental– están avanzando en esta dirección; también los del Este Europeo están anunciando políticas para descentralizar la formación.

Un tema relacionado es la sectorialización y la especialización de las instituciones de capacitación. Las instituciones que abarcan un ran-

---

<sup>5</sup> Commission of the European Communities, Directorate General for Employment, Social Affairs and Education, *Social Europe: Transition of young people from education to adult and working life*. Luxemburgo, suplemento 5/87.

---

go muy amplio de ocupaciones pueden ser menos competentes y reconocidas en alguna de ellas, comparadas con las que se especializan en un rango más estrecho de disciplinas. La tendencia hacia estas últimas también podría considerarse como una forma de descentralización, que tiende a mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda.

Muchos países tienen centros de formación vinculados con industrias o sectores particulares. En América Latina hay diferentes tipos de centros de formación sectoriales; en algunos países están adscriptos a ministerios sectoriales, en otros, han sido creados por acuerdos entre el instituto central de formación y los empleadores del sector privado. Este es el caso de Venezuela, donde el Instituto Nacional para la Cooperación Educativa (INCE) ha establecido muchos institutos sectoriales: INCE-Construcción, INCE-Bancos, INCE-Seguros, INCE-Petróleo, etcétera, que en realidad son agencias autónomas.

También existen centros sectoriales ligados al Ministerio de Trabajo, pero que en realidad operan como cuerpos autónomos y privados (este es el caso de SENAI y SENAC de Brasil), e instituciones de capacitación controladas por organizaciones patronales o sindicales. Chile nos brinda tal vez el ejemplo más importante de esta última categoría, habiendo transferido la mayoría de las escuelas vocacionales a corporaciones bajo control de las federaciones sectoriales de empleadores. En México también existen algunos centros sectoriales, como por ejemplo el Instituto de Capacitación para la Industria de la Construcción (ICIC) administrado por la Cámara de la Construcción, o el Instituto de Capacitación para la Industria del Azúcar (ICIA), manejado y controlado por las organizaciones de trabajadores.

La experiencia parece sugerir que las instituciones sectoriales pueden desarrollar programas más especializados que las agencias globales de formación, aun cuando estas últimas tengan departamentos sectoriales. Las instituciones sectoriales siempre se mantienen en estrecho contacto con los empleadores, lo que hace que la retroalimentación de los usuarios sea más directa y confiable.

Sin embargo, como lo muestra la experiencia de Chile, poner las escuelas bajo la jurisdicción de los empleadores puede ser una condición necesaria pero no suficiente para el éxito. Las escuelas vocacionales públicas han sido transferidas a cuerpos corporativos cuyos comités están compuestos por delegados de las asociaciones o federaciones de empleadores (cámaras de agricultura, industria o comercio), pero cuyos administradores pueden ser docentes o personal similar que tiene lazos débiles con las unidades reales de producción o servicios. Se les pidió a los empleadores (a veces por presiones políticas del gobierno)

*Claudio de Maura Castro*

que tomaran la administración de las escuelas, y su respuesta fue muy tibia, por lo que no hay un manejo real de las escuelas de su parte. La abundancia de mano de obra calificada en Chile y una relativa sobreproducción de las escuelas vocacionales, han contribuido a la falta de interés mostrada por los empleadores. Al no tener recompensas económicas ni políticas, los empleadores han dejado la administración de las escuelas en manos de docentes capaces, pero no han provisto financiación adicional, ni equipamiento u otros recursos para mejorar la enseñanza<sup>6</sup>.

La descentralización, la delegación y la sectorialización, aunque son movimientos bienvenidos en función de un mejor ajuste entre la oferta y la demanda, no dejan de tener problemas potenciales. En economías donde hay un excedente de personas que quieren conseguir ocupaciones de cuello blanco y una larga tradición de burocracia sobredimensionada, en lugar de una administración superior fuerte, podemos terminar con muchas. Técnicamente, tal maquinaria torpe no se necesita en absoluto, pero hace falta voluntad y energía política para evitarla. Además, cuanto mayor sea el número de instituciones autónomas o independientes, mayor será el riesgo de duplicación y derroche.

### **3.2 Aumentar el flujo de información**

Las instituciones de capacitación siempre tienen algo para ganar cuando responden a la demanda. Hay muchas razones concretas para no hacerlo, pero en la mayoría de los casos hay una vasta cantidad de pequeños ajustes que serán aceptables y asequibles. Individualmente, pueden sumar poco, pero todos juntos hacen una gran diferencia. El principal impedimento a tales ajustes es la falta de información que circula entre los capacitadores y las empresas. Hay poca transparencia entre la oferta y la demanda.

Se pueden desarrollar especialmente sistemas de información que reduzcan este vacío, y no hay razones *a priori* para que surjan problemas si se lo hace. Pero a menudo es más práctico y más eficaz crear otros mecanismos que pueden tener sus propios objetivos, y también un propósito subsidiario de incrementar la transparencia en los mercados. Algunos de estos mecanismos se detallan a continuación.

---

<sup>6</sup> Corvalán, O., *Los problemas de equiparar la adquisición de habilidades y las oportunidades de empleo en Chile*. Santiago, 1987 (mimeo).

---

### **3.3 Acercar las escuelas a las firmas**

Hacer arreglos para acercar las escuelas a las empresas, es decir, acercar la capacitación al empleo, puede ser un medio para crear un mejor flujo de información, y por consiguiente, un mejor ajuste entre las necesidades de los puestos de trabajo y la capacitación. Esta idea puede ilustrarse con muchos ejemplos europeos de mecanismos dirigidos a facilitar la transición de la educación al empleo; varios países tienen programas que combinan una escolaridad *part-time* y un trabajo, o que ofrecen períodos de trabajo en firmas que están integrados en el currículum escolar<sup>7</sup>. Las pasantías en empresas para graduados o estudiantes de los últimos años del secundario o de la educación superior también se están volviendo comunes; muchos países han instaurado sistemas obligatorios de pasantías, especialmente para alumnos de las escuelas técnicas.

Sin duda, son proyectos útiles; sin embargo, se han detectado algunas distorsiones, especialmente en los países en desarrollo. La más usual es la tendencia de muchas empresas a usar a los pasantes como mano de obra barata, asignándoles trabajos que no están relacionados con el tipo de educación o capacitación que han recibido, y haciéndoles realizar tareas repetitivas que no contribuyen en nada a mejorar sus habilidades. Este problema tiende a ocurrir cuando la institución capacitadora no tiene un servicio especial que realice el seguimiento de los pasantes; la experiencia muestra que es necesario monitorear y evaluar el programa, manteniéndose en contacto con los pasantes, discutiendo las dificultades y tratando de resolver sus problemas con la firma.

Capacitación “con” producción es una manera muy útil de acercar las escuelas a los problemas reales de las empresas. Combinando la capacitación con la producción de bienes y servicios al mismo tiempo y en el mismo lugar, las escuelas pueden integrar mejor la teoría y la práctica, motivar a los estudiantes para aprender haciendo cosas específicas y útiles, y generar ingresos para ellas o para los alumnos y sus familias.

Las escuelas y los alumnos toman conciencia de cómo es la vida fuera de la escuela, operando firmas reales o simuladas. Los instructores no tienen que dejar la escuela para ver los vacíos entre su enseñanza y lo que se necesita en la operación diaria de las firmas o negocios. La

---

<sup>7</sup> Jallade, J. P., “The transition from school to work revisited”, *European Journal of Education*. Abingdon, Vol. 20, N<sup>os</sup> 2-3, 1985.

---

*Claudio de Moura Castro*

producción en las escuelas se encuentra más a menudo en los países socialistas, donde las escuelas y los alumnos, especialmente en el nivel secundario o superior, a menudo combinan las actividades de enseñanza con las productivas; en las economías de mercado estos esquemas están restringidos a las escuelas agrícolas o a los establecimientos orientados a los estudiantes más pobres.

Es difícil mantener el delicado equilibrio entre aprender y producir. La capacitación puede resultar perjudicada cuando se deben cumplir las metas productivas: los alumnos pueden producir mucho y aprender poco. Alternativamente, los ingresos provenientes de la producción de la escuela pueden ser muy bajos, y en muchos casos no son suficientes para cubrir los costos corrientes de la escuela o para proveer suficiente ingreso para los estudiantes pobres y sus familias. Relacionadas con esto están las dificultades para colocar en el mercado lo que se produce en la escuela.

Menos extendidos, pero muy interesantes, son los centros especiales para acercar las escuelas y las empresas; estos centros ya existen en muchos países desarrollados y en desarrollo. En los Países Bajos se ha instalado en cada una de las doce provincias del país un *Contactcentrum Onderwijs-Arbeid (COA)*, o centro de enlace escuela-empleo; una de las principales funciones del centro es preparar y publicar, a nivel provincial, folletos que describen todas las opciones ofrecidas por las escuelas vocacionales (incluyendo pasantías en empresas); estos folletos se mandan a todas las empresas en cada provincia como un medio de alentarlas a ofrecer oportunidades de prácticas para los estudiantes y graduados de las escuelas vocacionales<sup>8</sup>.

En Italia, la *Agenzia Scuola-Mondo del Lavoro* instalada en Módena<sup>9</sup>, opera un servicio de información que vincula las escuelas y las empresas. Lleva a cabo proyectos piloto, con la participación conjunta de docentes, jóvenes y representantes del mundo de los negocios; también organiza pasantías para los docentes en las empresas, familiarizándolos –de primera mano– con los problemas económicos de la región y con las unidades de producción locales. Además, respalda cooperativas de jóvenes organizadas en las escuelas técnicas, con el propósito de hacerles tomar mayor conciencia sobre la tecnología y los negocios.

En la República Federal de Alemania los esfuerzos realizados para promover la iniciación en el entorno laboral llevaron a la organización

---

<sup>8</sup> *Social Europe, Op. cit.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

---

de una red de apoyo que opera en tres niveles<sup>10</sup>. El nivel local organiza prácticas en empresas y provee base logística y material de información. Estas actividades reciben apoyo a nivel regional de grupos de estudio, y a nivel nacional de la *Arbeitsgemeinschaft Schule-Wirtschaft* (Asociación de Educación-Economía) que organiza conferencias nacionales e internacionales y publica materiales de orientación vocacional, de consulta y pedagógicos<sup>11</sup>.

En algunos países de América Latina, por ejemplo Brasil, hay centros de “contacto” que vinculan las escuelas con las empresas, y que operan sobre una base privada y de obtención de utilidades; les interesa principalmente la organización de programas de pasantías para estudiantes y graduados de escuelas técnicas y universidades.

### **3.4 Orientación**

El propósito inmediato de la orientación es ayudar a los estudiantes a elegir la ocupación más adecuada. Requiere identificar las ocupaciones para las que el candidato no solamente tenga el interés y la aptitud necesarios, sino también la chance real de obtener un trabajo adecuado. Para asumir una orientación ocupacional es necesario, por supuesto, estar al día con el desarrollo del mercado de trabajo. Una acción significativa en este campo requiere una inversión en información. Los orientadores necesitan saber y poseer información actualizada sobre los perfiles ocupacionales, tareas a desarrollar, habilidades requeridas, sueldos o salarios que se pagan, beneficios complementarios ofrecidos, perspectivas de empleo, nivel educativo y experiencia necesaria, y otras condiciones del ambiente laboral. Las condiciones del mercado de trabajo y las perspectivas tienen que ser entendidas con claridad.

Las escuelas que brindan orientación en forma seria y regular tendrán seguramente un mejor conocimiento de los mercados de trabajo para sus graduados. En los países en desarrollo el problema principal es la falta de información actualizada, especialmente sobre sueldos y salarios, oportunidades de empleo y requerimientos de educación y capacitación de las diversas ocupaciones.

### **3.5 Oficinas de colocación**

Muchas instituciones de formación han instalado unidades o servicios de colocación exclusivamente para sus graduados. Estas monitorean

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Más de 350 asociaciones locales reúnen información para los docentes acerca de las oportunidades de empleo.

---

*Claudio de Moura Castro*

la demanda de gente capacitada, seleccionan graduados o estudiantes que casi han completado su capacitación y los envían a las empresas. En casos menos frecuentes, aconsejan y apoyan a los graduados para instalar microempresas o para iniciarse como trabajadores por cuenta propia. Periódicamente, realizan estudios de seguimiento de sus graduados para evaluar la eficacia de la capacitación brindada, y recoger información que pueda conducir a un ajuste de la currícula a las necesidades del mercado.

Normalmente, los servicios de empleo adscriptos a los Ministerios de Trabajo actúan como intermediarios entre personas que buscan empleo y empresas que buscan trabajadores. Al conocer la situación del mercado de trabajo, pueden orientar a las instituciones de formación sobre los tipos y contenidos de las ocupaciones que se necesitan. Al tener la mejor información disponible y contactos con un segmento amplio del mercado de trabajo, estos servicios pueden conocerlo mejor que cualquier institución individual de capacitación. Aunque estos servicios de intermediación juegan un rol significativo en los países industrializados, se desempeñan de forma muy decepcionante en las economías en desarrollo, por muchas razones. En primer lugar, abarcan generalmente una parte muy reducida del mercado de trabajo (menos del 5%) y es por esta razón que los datos de que disponen no son representativos de la situación general. En segundo lugar, las empresas no usan los servicios públicos de empleo para reclutar mano de obra calificada; en lugar de ello, van directamente a las instituciones de capacitación más prestigiosas. En tercer lugar, los trabajadores altamente calificados rara vez buscan empleo a través de esos servicios, pues prefieren confiar en los avisos de los periódicos.

#### **4. *Incentivos para instituciones y empleadores***

Dar la palabra a las partes interesadas es una forma de impulsar a las instituciones a prestar más atención a sus clientes; las secciones anteriores trataron acerca de las soluciones de este tipo. Pero la manera más efectiva de hacerlo es ofrecer incentivos tangibles.

##### **4.1 *Recompensar a las instituciones por el empleo exitoso de sus graduados***

En la mayoría de los esquemas financieros, el pago del plantel de capacitadores es proporcional al número de cursos ofrecidos o a la cantidad de alumnos inscriptos. Esto alienta a las instituciones a programar más cursos o a reclutar más estudiantes. Pero los capacitadores no

tienen motivos prácticos para estar preocupados por el empleo futuro de sus alumnos. Una aproximación más conveniente sería recompensar a las instituciones de capacitación por su eficacia, medida por la cantidad de graduados que se ubican en empleos estables.

En el Estado de California hay un plan que permite de buena fe a cualquier institución capacitar a trabajadores desempleados o a quienes están por serlo. Si el capacitado obtiene un trabajo y lo mantiene por noventa días por lo menos, se reembolsan a la institución los gastos efectuados; por los capacitados que fracasan en encontrar o mantener un trabajo, no existe reembolso alguno<sup>12</sup>.

En la República Federal de Alemania, la Institución Federal de Empleo de Nuremberg tiene agentes locales operando programas de capacitación para trabajadores desempleados. Estos agentes pueden subcontratar los programas con escuelas o firmas capacitadoras, y elegir los temas en que se impartirá la capacitación; al final del año se los juzgará por la proporción de graduados que obtengan empleo. Comparando los resultados obtenidos por los agentes en diferentes ciudades, la administración de Nuremberg puede evaluar su desempeño.

Pero incluso las escuelas privadas de capacitación pueden funcionar con el principio de los incentivos. Una escuela técnica privada muy exitosa de Nueva York provee capacitación en el trabajo para minorías en situación de desventaja, en mantenimiento de máquinas diesel, refrigeración, procesamiento de datos o cualquier otra habilidad técnica para la que exista una demanda efectiva. Hay gente muy pobre que encuentra la forma de pagar por esta capacitación relativamente costosa, cuando podría obtener una capacitación equivalente en forma gratuita en otras instituciones, ¿por qué? La escuela se ve a sí misma como un agente de empleo, brindando solamente el tipo de capacitación que permita a los individuos obtener algún trabajo existente. Los alumnos se reclutan a través de anuncios en televisión o en otros medios, y por recomendaciones personales. Los equipos de reclutamiento, así como los de colocación, trabajan por comisiones y ganan más a medida que encuentran alumnos que tienen éxito en su formación, y que después encuentran empleos. La escuela considera a sus graduados como sus más importantes agentes de publicidad (50% de los nuevos estudiantes vienen a través de recomendaciones de los alumnos). De esta forma

---

<sup>12</sup> Duscha, S., *The structure of training in the United States: towards a new model*. Mimeo, sin fecha.

---

*Claudio de Moura Castro*

tiene una retroalimentación continua acerca de la calidad de su producto<sup>13</sup>.

Una tendencia diferente en este enfoque basado en los incentivos, es la reciente iniciativa sueca dirigida a remover progresivamente el monopolio virtual de las instituciones públicas sobre la provisión de capacitación para los desempleados. Todos los fondos del Ministerio de Trabajo destinados a la capacitación y a la reconversión de trabajadores desempleados solían ser confiados a instituciones públicas; ahora, en cambio, una parte creciente de esos fondos se otorga al interesado que ofrezca el mejor servicio. Solamente derrotando a los intereses privados podrán las instituciones públicas de capacitación tocar este dinero, que les solía llegar automáticamente.

Aunque no tenemos información detallada de cuán eficaces han sido estos esquemas en general, en los ejemplos particulares citados aquí parece que los resultados han sido positivos. Sin embargo, la experiencia de aplicar métodos similares de “pago por resultados” en otros programas sociales impone prudencia para prevenir distorsiones. Las escuelas pueden sobornar a las empresas para que mantengan empleados a sus graduados por un tiempo determinado: esto permitiría que las agencias cobren los reembolsos pero no tendría influencia en el objetivo de lograr empleos estables. Otro riesgo es que la capacitación ofrecida quede despojada de todo su contenido general, y responda solamente a las necesidades limitadas y específicas de los empleos vacantes existentes.

El sistema también puede ser ineficaz en períodos de estancamiento económico. En 1980, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile decidió subsidiar a las instituciones de capacitación solamente por los cursos dirigidos a los desempleados, con la condición de que al menos el setenta por ciento de los graduados o capacitados consiguieran ubicaciones asalariadas o trabajos por cuenta propia; de otro modo, no recibirían el subsidio prometido y aun podría requerírseles que devolvieran al tesoro público los adelantos en efectivo. Las evaluaciones indicaron que “dado el hecho de que las tasas de desempleo permanecieron relativamente altas y que las instituciones de capacitación no tienen buenas conexiones con las unidades productivas, la mayoría de ellas tienen poco interés en esos contratos. Sin embargo, algunas empresas, tanto públicas como privadas, usaron estos subsidios públicos (que también estaban disponibles para las actividades de capacitación

---

<sup>13</sup> Comentario de John Middleton, Oficial *senior* de la División de Educación y Población del Banco Mundial.

---

llevadas a cabo por los empleadores) para pagar los primeros tres a seis meses de los salarios de trabajadores no calificados que hubieran contratado de todas maneras”<sup>14</sup>.

#### **4.2 Capacitación por contrato**

En algunas circunstancias, las firmas están dispuestas a subcontratar la capacitación de su personal, con o sin subsidios públicos, lo que muestra que obviamente necesitan la capacitación por la que pagan. Como resultado, algunas instituciones existen solo para ofrecer este tipo de capacitación; las escuelas comunes y los centros de formación también ofrecen, como una actividad lateral, servicios de capacitación a las instituciones públicas y privadas.

Esta es una tendencia conveniente. El incremento en la porción de la capacitación que se ofrece con estos esquemas, aumentará la eficiencia y mejorará el ajuste de la capacitación. No es solamente que la capacitación ofrecida bajo contrato evidencia *–prima facie–* que la firma la necesita, sino que también es útil para las escuelas conocer qué es lo que las firmas requieren y están dispuestas a pagar. Además, tal capacitación no pesa sobre los presupuestos públicos y casi no requiere ninguna supervisión del estado.

Es muy instructivo notar que los países socialistas como China y Bulgaria hacen un gran uso de la contratación de capacitación. Las firmas búlgaras tienen un monto fijo de fondos para ser destinados a la capacitación. En años recientes han estado invitando a diferentes instituciones (públicas) de formación para participar en licitaciones para desarrollar cualquier tipo de capacitación que pudieran necesitar. El sistema chino, recientemente sujeto a muchos cambios, también alienta a las firmas a contratar capacitación con las escuelas vocacionales. La principal diferencia es que las escuelas vocacionales chinas ofrecen capacitación por contrato como una actividad lateral, mientras que en Bulgaria todos sus ingresos provienen de “vender” sus cursos a las firmas.

El verdadero problema con la capacitación por contrato es la renuencia de las firmas a utilizarla más. Las firmas no tienen interés en gastar tiempo y dinero en capacitación si el riesgo de perder a sus capacitados a manos de otras firmas es indebidamente alto. Por lo tanto, esta no puede ser la única o más importante manera de proveer capacitación. Pero además, las empresas pequeñas y medianas muy a menudo son incapaces de identificar sus necesidades y arriesgan comprar

---

<sup>14</sup> Corvalán, *op.cit.*

*Claudio de Moura Castro*

programas de capacitación caros, inadecuados e innecesarios. Para minimizar esta dificultad, las instituciones sin fines de lucro –o las públicas– podrían ayudar a estas empresas a detectar sus necesidades de capacitación y a seleccionar los mejores programas disponibles.

### **4.3 Incentivos para los empresarios**

Los empresarios reaccionan a los estímulos del ambiente de la misma forma que los administradores escolares. Aquí también las reglas del juego se pueden cambiar y crear incentivos para contratar una fuerza de trabajo más educada. Si el sistema de incentivos es tal que el hecho de tener una fuerza de trabajo menos calificada se torna menos provechoso, los empleadores tendrán incentivos para capacitar a más trabajadores. Se han hecho esfuerzos en estas líneas en la República de Corea<sup>15</sup>, donde las firmas que tienen más trabajadores no calificados pagan mayores impuestos. No obstante, los empresarios pueden reducir su carga impositiva dictando cursos para sus trabajadores no calificados. Más convencionales son los reintegros del impuesto a las ganancias por los gastos en capacitación.

Estos son esquemas interesantes que operan con bajos costos administrativos y que pueden hacer una contribución útil al esfuerzo general para la formación, pero son soluciones parciales y no carecen de deficiencias. En primer lugar, parece que para algunas firmas puede haber sido un incentivo innecesario; como lo señala un reciente estudio de Cinterfor/OIT<sup>16</sup> algunas empresas organizarían programas de capacitación para sus empleados, aunque tuvieran que pagar el costo completo, sin ninguna deducción de impuestos. En segundo lugar, el criterio para otorgar incentivos tiende a ser demasiado amplio, permitiendo realizar deducciones a partir del costo de actividades de capacitación de dudoso valor social. En tercer lugar, los reembolsos de impuestos han beneficiado mayormente a las grandes empresas de las regiones más desarrolladas de los países involucrados; se financia la capacitación para los que están en la cúspide de la escala ocupacional y en los sectores más dinámicos.

Una variante bien conocida del enfoque impositivo consiste en permitir a las firmas utilizar una parte o el total del impuesto a la nómina salarial para capacitación, para desarrollar sus propios cursos. En

---

<sup>15</sup> Salomé, B. & Charmes, J., *In-service training. Five asian experiences*. París: OECD, 1988, cap. 3.

<sup>16</sup> CINTERFOR, *Regional review of vocational training in Latin America*. Montevideo, sin fecha.

---

otras palabras, en lugar de girar el uno o dos por ciento de su nómina a las instituciones de formación para propósitos de capacitación general, las firmas pueden capacitar a su propio personal en las habilidades que consideren más apropiadas.

En algunos casos, la eliminación de las penalidades impositivas sobre la capacitación puede ser adecuada. Se ha observado que las normas para la amortización de las inversiones en Estados Unidos pueden ser un desincentivo para el incremento de la capacitación, si se la compara con lo que sucede con las inversiones en capital fijo. "Los administradores notaron que las inversiones en equipamiento podían ser amortizadas a más de 15 años, con el correspondiente costo menor en cualquier presupuesto anual. Pero los costos de la capacitación tenían que ser presupuestados en el año de su prestación. Así es que, desde el punto de vista de los beneficios anuales, la capacitación era una inversión de mayor riesgo"<sup>17</sup>.

Claramente, este tipo de esquemas son muy distintos de los que producen egresados que las firmas no quieren, o de los que predicen a los empresarios sobre las ventajas del desarrollo de los recursos humanos. Estos se focalizan en la introducción de cambios reales en las condiciones del entorno donde operan las firmas; en otras palabras, tienen que ver con cambiar las reglas del juego.

Por supuesto, como las firmas son más renuentes a pagar por la capacitación que a contratar trabajadores bien formados, la solución clásica ha sido pasarle la responsabilidad de la capacitación al sector público. No es realista pensar que toda o la mayor parte de la capacitación va a ser llevada a cabo por el sector privado. Sin embargo, esto nos retrotrae al lugar de donde partimos, es decir al desempeño deslucido de la formación operada por el estado al responder a los mercados. La ofensiva de las políticas de formación debe estar dirigida a transferir la capacitación –o al menos el centro de la toma de decisiones– al sector productivo, tanto como sea posible.

### **5. Capacitando en el mundo real**

La tesis subyacente a este capítulo es que la capacitación tiene que ajustarse a la demanda, ya sea cuantitativa como cualitativamente. Los capacitadores no pueden crear demanda para sus graduados. Si las firmas no quieren capacitación, lo mejor que se puede hacer en el corto plazo es contraer la oferta. Aunque este enfoque debería constituir el

---

<sup>17</sup> Comentario de John Middleton; ver también Duscha, *Op.cit.*

común denominador de la mayoría de las políticas de capacitación, el mundo es más complicado que esto. La presente sección apunta a algunas de esas complejidades.

### **5.1 Desajustes reales y aparentes**

El desperdicio de recursos humanos y materiales derivado de los inevitables desajustes entre la oferta y la demanda se exagera por el costo intrínsecamente alto de la capacitación, comparado con el de la educación académica. A veces, la diferencia es diez veces superior por hora de instrucción. Esto resulta en parte por operar en una escala demasiado pequeña como para utilizar completamente la inversión fija en equipamiento y personal<sup>18</sup>. Pero aun bajo buenas condiciones de utilización, la capacitación es más costosa que la educación, y no siempre es posible operar a un nivel que minimice los costos, debido al pequeño mercado para algunos oficios.

Sin embargo, estos desajustes pueden no ser tan dramáticos como parecen a primera vista. Hay casos en que los capacitados no encuentran inmediatamente los trabajos para los que han sido preparados (o tienen que cambiar de trabajo posteriormente), pero no tienen dificultad en adaptarse a empleos alternativos, especialmente en ocupaciones relacionadas. Estos son generalmente los productos de cursos de capacitación de larga duración y de alta calidad. Aquí el desajuste es más aparente que real. Por el contrario, los programas cortos de capacitación no siempre imparten la clase de habilidades que pueden transferirse fácilmente a otras ocupaciones<sup>19</sup>. La implicación obvia de esto es la necesidad de ser mucho más cuidadosos con los programas breves que con los cursos técnico-vocacionales largos que imparten una “educación técnica general” asumiendo, claro está, que estos no son significativamente más costosos que los cursos correspondientes de las escuelas académicas regulares.

### **5.2 Eficacia con equidad**

Una de las justificaciones que se dan a menudo para brindar capacitación, particularmente a los individuos desfavorecidos, es el efecto

---

<sup>18</sup> Otra razón para estas enormes diferencias es el hecho que las escuelas académicas a menudo están sobrepobladas. Aunque esto afecta a la calidad de la enseñanza, sí reduce los costos.

<sup>19</sup> Ver el capítulo 3.2 de este libro. Originalmente publicado como: Castro, C. de Moura, The right courses for the wrong jobs? Or vice versa?. In: Khadifer Haq y Umer Kirdar (ed.), *Managing human development*. Islamabad: North South Round Table, 1987.

---

que tendrá en promover la equidad. La equidad es una meta tan valiosa como la sociedad quiera considerarla, y no hay razones para excluir la capacitación de esta preocupación. Sin embargo, lo que interesa son los resultados, no las intenciones. Puede considerarse legítimo ofrecer capacitación a grupos que no maximizarán la tasa de retorno de la inversión; pero no tiene sentido ofrecer capacitación a quienes no obtendrán de ella ningún beneficio, porque no podrán encontrar empleos donde utilizar las habilidades adquiridas.

En otras palabras, tiene que haber eficacia en la equidad. El punto aquí es que no sirve a ningún propósito social brindar una capacitación equivocada o una capacitación a las personas equivocadas. Por ejemplo, el sector informal está compuesto mayormente por los segmentos más pobres de la sociedad; por razones humanitarias, las personas que componen este sector merecen todo el apoyo que puedan conseguir. Pero tiene poco sentido ofrecerles cursos que no van a resultar en mayor productividad o empleo. Hay otras formas de gastar el dinero para ayudarlos si no se les puede ofrecer una formación que les sea útil.

Puede haber buenas razones para brindar educación general como un derecho humano, para hacer de las personas mejores ciudadanos o aun para mantener a la gente significativamente ocupada durante períodos de desempleo. Pero poco sirve a la causa de la equidad ofrecer costosa capacitación para la que no se encontrarán los correspondientes empleos. Repitiendo el argumento, la capacitación debe responder principalmente a la demanda del mercado real, más que estar orientada por ideas que respondan a los propios deseos acerca de los mercados de trabajo o a consideraciones utópicas de equidad<sup>20</sup>.

### **5.3 ¿Qué pasa si terminamos con demasiado poca capacitación?**

El argumento, hasta ahora, ha sido que es mala política ir en contra de la demanda del mercado. Sin embargo, en algunos casos podemos ver que las firmas quieren muy poca capacitación, particularmente si tienen que pagar por ella. Aunque sin dudas es mejor tener menos capacitación que una que se va a desperdiciar, es pertinente explorar un poco más los determinantes de la formación demandada por las firmas.

Se ha afirmado que muchas empresas privadas en Estados Unidos ofrecen muy poca capacitación, tienen un enfoque muy *ad-hoc*, y reac-

---

<sup>20</sup> Es instructivo notar algunas resoluciones recientes de la Comunidad Europea acerca de que la capacitación no debe ser usada como una forma de asistencialismo.

---

*Claudio de Moura Castro*

cionan solamente a las necesidades de corto plazo<sup>21</sup>. En otras palabras, tienen una actitud muy miope hacia la capacitación; responden a consideraciones de corto plazo más que a consideraciones de bienestar de largo plazo o a metas de productividad.

Se ha visto que las líneas de montaje de empresas internacionales de la confección que se instalan en Costa Rica demandan mucho menos capacitación de lo que el sistema de formación profesional está preparado para ofrecer<sup>22</sup>. A los empresarios de estas firmas no les interesa tener trabajadores calificados de la más alta calidad, principalmente porque pueden operar lucrativamente con mano de obra semicalificada más barata; si bien no rechazarían trabajadores mejor entrenados, no ven ninguna razón para invertir en capacitación y crear, en consecuencia, expectativas de aumentos salariales.

Se desprende de lo dicho anteriormente que la única reacción racional a esta situación es ofrecer menos capacitación; esta puede ser una respuesta muy razonable, al menos en el corto plazo. ¿Por qué ofrecer capacitación si no podemos persuadir a los empresarios para que valoren la excelencia en los oficios y ofrezcan empleos a los graduados?

La experiencia chilena es un caso para señalar. El Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) originariamente estaba financiado por el presupuesto público. Como resultante de las nuevas políticas del gobierno, perdió su financiamiento automático y se le requirió que vendiera sus servicios a las firmas. Sin embargo, sucedió que bajo las condiciones precarias en que las firmas privadas chilenas trataban de sobrevivir, encontró demasiado pocos clientes para su capacitación y tuvo que ofrecer cursos a otras clientelas, tales como estudiantes que pagaban aranceles individuales<sup>23</sup>.

Esto crea una situación muy difícil. Pero la cuestión merece una reflexión ulterior. Aunque las firmas tienen la última palabra al contratar personal, no necesariamente son capaces de traducir su necesidad de incrementar la productividad en cambios en los perfiles de las calificaciones. En algunos casos los capacitadores pueden jugar un rol clave al demostrar los beneficios de tener mejores calificaciones, y una buena y seria táctica de ventas por su parte podría encaminar hacia un aumento de la demanda. Desde una perspectiva diferente, las necesida-

---

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo: Duscha, *Op.cit.*

<sup>22</sup> Ver: Solano-Rojas, W. E., *L'Institut National d'Apprentissage (Costa Rica) et les politiques nationales et internationales de formation professionnelle: mythes et réalités*. Tesis doctoral, Universidad de Ginebra, 1987.

<sup>23</sup> Corvalán, *Op.cit.*

---

des de las firmas individuales no son lo mismo que las necesidades de la industria. Las firmas individuales buscan ganancias individuales. Pero algunas asociaciones de empleadores están más preocupadas por los intereses de la industria como un todo, y tienden a tener una mirada más amplia. Las federaciones de industrias pueden tener una perspectiva más amplia de la capacitación que las firmas individuales y pueden apreciar mejor las ventajas de una fuerza de trabajo bien formada.

## **6. Cambiando las reglas del juego**

Uno de los principales hallazgos de este capítulo es que, muy a menudo, los problemas de desajuste entre la oferta y la demanda de capacitación no se derivan de las instituciones de formación sino de las actuales reglas de juego. Desde su propia perspectiva, los administradores de la formación pueden estar respondiendo en forma racional a los estímulos del entorno, pero el problema es que estos estímulos pueden a menudo llevar a la capacitación brindada por rumbos equivocados.

Asumiendo que exista un sistema relativamente fuerte de incentivos y sanciones, un mecanismo de retroalimentación es esencial para retransmitir a los centros de decisión la información requerida para reajustarse a condiciones nuevas o diferentes. Si quienes tienen el poder de hacer correcciones en el sistema no tienen acceso a una información confiable acerca de los desajustes, nunca podrán corregirlos.

Hay muchas formas de generar esta información, por ejemplo a través de (i) **estudios de seguimiento** que busquen a los graduados para saber cómo les está yendo y cómo están utilizando lo que aprendieron en los programas de formación; (ii) **estudios de cohortes**, generalmente basados en las encuestas de hogares, que brindan información equivalente (tienden a proveer información menos detallada sobre la capacitación pero hacen posible comparar a los trabajadores capacitados con el resto, en puestos similares); (iii) **estudios sectoriales o industriales** que describen los perfiles generales de la fuerza de trabajo de una industria determinada; y (iv) **estadísticas** de las oficinas de colocaciones, de la seguridad social o de los servicios de empleo.

También se pueden utilizar los avisos de los periódicos, los informantes calificados<sup>24</sup> o muchas otras fuentes de información. A veces las

---

<sup>24</sup> Ver: ILO, *Labour market information through key informants*. Informe de un seminario de evaluación realizado con el patrocinio de DANIDA, Ginebra, 1982. Ver también: Richter, L., "Manpower and employment information through key informants", *International Labour Review*, N° 4, 1982.

---

*Claudio de Moura Castro*

escuelas querrán usar varios indicadores simultáneamente, además de métodos informales de control y observación, que pueden ser igualmente eficaces. No existe una receta única para todas las situaciones.

A pesar de que es vital tener la información necesaria sobre lo que está sucediendo, esto está lejos de ser suficiente. Como ya se acentuó en la primera sección, quienes toman las decisiones son animales políticos que reaccionan a la información de acuerdo a una ecuación en la que su poder y su prestigio juegan un rol. ¿Ganan algo con ignorarla? Hay chances de que sí. Se ha observado en Suecia que es mucho más fácil llevar a cabo estudios de seguimiento que convencer a los administradores a que utilicen la información que se les brinda para corregir el sistema.

Siempre necesitamos considerar la configuración política global en la que los mecanismos de retroalimentación estarán operando. ¿Es bueno políticamente para los decisores ignorar las señales? Como regla general, podemos decir que el cambio involucra costos políticos para quienes lo llevan a cabo; tienen que trabajar más duramente, convencer a otros y enfrentar la oposición de quienes van a ser perjudicados por el cambio –¿instructores desempleados?– y quienes, a su vez, pueden infligir daños políticos.

Para ser efectivos, los sistemas de capacitación tienen que recompensar a la gente que tiene el coraje para hacer los cambios necesarios y sancionar a quienes no los hacen. Es necesario incorporar retribuciones diferentes por conductas diferentes. La prédica no hace ningún bien. La información sobre los mercados de trabajo, como los estudios de seguimiento, son más una consecuencia de la existencia de un sistema de retroalimentación que una fuerza directriz.

La lección que podemos aprender de todo esto es que, en lugar de sermonear o culpar a las instituciones de capacitación, lo que debemos hacer es cambiar las reglas del juego. En este capítulo se han indicado e ilustrado varias formas positivas de hacerlo.