

VII

La formación en América Latina. Soluciones y problemas

VII. 1

Instructores obstinados versus economistas neoliberales. ¿Sobrevivirá la formación a esta batalla?

No hace mucho tiempo atrás, la mayoría de los países de América Latina tenían sistemas de formación considerados muy interesantes, originales y con buen desempeño; comenzando con el SENAI de Brasil, más de cincuenta años atrás, introdujeron soluciones creativas a la formación y prestaron un buen servicio a la región. Pero las economías de ésta cambiaron mucho más rápido de lo que ellos podían enfrentar, y la moda intelectual llevó a políticas que amenazan su existencia. En este capítulo se examina la evolución de las políticas de formación y su impacto en los sistemas de formación de la región.

Cuando se crearon las instituciones de formación latinoamericanas, los problemas de la capacitación estaban, en su mayor parte, del lado de la oferta. El mercado contratava tantos graduados como las escuelas podían producir, y los capacitadores estaban preocupados por los materiales de la capacitación, la formación de instructores o los fondos para pagar sistemas cada vez más grandes y pesados.

Pero esto ya no es así. Los problemas económicos que comenzaron con la crisis del petróleo en los años setenta y culminaron con la “década perdida” de los ochenta, cambiaron para siempre el panorama de la formación. Aunque la formación sigue siendo tan importante como antes, obtener un buen ajuste entre la oferta y la demanda se ha convertido en el desafío número uno para los capacitadores. Más aun, esta es el área donde las instituciones de formación son más vulnerables a la crítica.

Claudio de Moura Castro

Se acabó la era heroica de las preocupaciones por la oferta y los esfuerzos para capacitar a más y más estudiantes mientras se mejoraba la calidad. Ahora, las instituciones de formación tienen que luchar con mercados esquivos. Peor aún, los incentivos para procurar seriamente este ajuste desconcertante a menudo están ausentes. Entramos a la era de la formación orientada a la demanda, ya que el ajuste a la demanda debería ser la preocupación principal. Pero este mundo no es tan simple.

Este capítulo trata con problemas del mundo real en la era de la formación orientada por la demanda. Su primera sección relata el nacimiento y desarrollo de los sistemas de formación de América Latina, seguidos por el comienzo de sus problemas y el colapso del modelo de formación basado en la oferta. Pero la capacitación orientada por la demanda no es fácil de lograr, y las instituciones latinoamericanas de formación demoran, esquivan y dilatan el difícil ajuste requerido para redespigar sus esfuerzos en los nuevos mercados y en el sector informal. La segunda sección de este informe muestra que los gobiernos latinoamericanos están respondiendo a la inercia de las instituciones de formación cambiando radicalmente su enfoque. En lugar de tratar de controlar a las instituciones por medios administrativos, hay una tendencia a implementar un sistema de capacitación bajo contrato, de modo que lo que se ofrece tenga un mayor impacto. La última sección especula sobre lo que podría suceder cuando las instituciones, obstinadas y lentas, se enfrenten a la amenaza de perder sus presupuestos.

1. El modelo de las “S-I”. El tránsito del éxito al fracaso

La formación en América Latina fue creada esencialmente a partir de clones del SENAI de Brasil. El SENA colombiano fue un producto temprano y dinámico, y se convirtió en fuente de inspiración para instituciones similares en prácticamente todos los países excepto México, Argentina y Uruguay. A falta de un término mejor, podemos llamarlos los sistemas “S-I” (se llaman SENAI, SENA, SENAC, SENAR, SENATI, e INA, INCE, INFOTEC, INACAP).

El modelo “S-I” tuvo bastante éxito. Un impuesto sobre la nómina salarial le dio estabilidad financiera, presupuestos cómodos y una perspectiva de largo plazo. La llamada “serie metódica” brindó un medio eficaz y a prueba de fracasos para operar el sistema. Su independencia respecto a las escuelas académicas y al Ministerio de Educación (en casi todos los casos) liberó a la formación profesional del *ethos* de clase media de las escuelas académicas y del prejuicio contra las ocupaciones

manuales. Más aun, estas instituciones a menudo estaban muy cercanas a las empresas.

Esta era una buena fórmula. Por varias décadas estos sistemas gozaron de una buena reputación y capacitaron adecuadamente a varias generaciones de trabajadores altamente calificados. Eran, en general, significativamente mejores que las escuelas comunes de sus países; algunas eran instituciones sobresalientes. Formaron trabajadores que permitieron el desarrollo de los sectores modernos y alentaron el proceso de sustitución de importaciones. Pese a las críticas que podamos tener contra este modelo, la mayoría de estas instituciones eran islas de aprendizaje serio, en contraste con la mediocridad general de las escuelas académicas.

No fue su culpa que el sector moderno no se hiciera cargo de la economía tradicional, abarcando progresivamente una proporción mayor de las empresas. La crisis del petróleo y los disturbios económicos que la acompañaron, junto al carácter ahorrador de mano de obra que adquirió la industrialización, llevaron al estancamiento del crecimiento del empleo en el sector moderno y al aumento del sector informal y el cuentapropismo. Como resultado, los mercados de trabajo del sector moderno en América Latina perdieron dinamismo y han contratado poca mano de obra en los últimos años.

En consecuencia, la mayoría de estas instituciones de formación, que fueron concebidas para servir a la industria moderna, comenzaron a graduar estudiantes que no encontraron un mercado de trabajo claro y activo en los sectores industriales. Los únicos mercados que se expandieron fueron los de los sectores informal y de servicios. Muchas de las instituciones "S-I" trataron de experimentar con una formación para el sector informal. Algunos autores creen que ha habido mucha experimentación con esta formación en América Latina, más que en cualquier otro lado¹. Quizás la experiencia más conocida y más exitosa hayan sido los "Talleres populares" del INA, que dan cursos abiertos en diversos oficios populares y alientan a los capacitandos a comenzar a producir para el mercado poco después de iniciar su capacitación. Sin embargo, la mayoría de estas experiencias permanecieron como tales: iniciativas pequeñas que nunca se replicaron a mayor escala.

Las razones para esta situación *de facto* son muchas. Ante todo, es difícil trabajar en el sector informal y nadie tiene una buena fórmula de cómo proceder; los resultados de la mayoría de la formación para el

¹ Ducci, María A. y otros, *La formación profesional en el umbral del siglo XXI*. Montevideo: CINTERFOR, 1990.

sector informal no fueron particularmente positivos. En segundo lugar, moverse del sector industrial moderno al informal significa un descenso en la escala de *status* y ocupacional, significa capacitar a trabajadores menos educados en ocupaciones más simples que conllevan un *status* inferior; estas instituciones ricas y prestigiosas no estaban especialmente motivadas para bajar el nivel. En tercer lugar, las “S-I” son demasiado complejas y caras para formar eficazmente a trabajadores en ocupaciones simples; ser costosas significa que solo se puede formar a unos pocos, limitando su impacto. En cuarto lugar, los integrantes del sector informal son pobres y desorganizados; para propósitos prácticos, no hay presión política para servir a esta población sin privilegios. Por último, en los casos donde los mercados modernos permanecieron relativamente activos, algunas instituciones sintieron que era su obligación formar para aquellas empresas que efectivamente estaban contribuyendo con su uno por ciento de impuesto; este es claramente el caso del SENAI, ¿por qué deberían formar para el sector informal que no pagaba impuestos y con frecuencia competía directamente con el sector moderno?

Las empresas pequeñas, aunque no se vieron privadas de su parte de graduados, nunca recibieron la principal atención de estas instituciones, al igual que el sector informal. La mayoría de los ofrecimientos de cursos siguieron estando dirigidos a las empresas más grandes, con una mayor especialización de funciones, una compleja división del trabajo y con procesos tecnológicos más avanzados. Esta, por supuesto, es la manera correcta de proceder en tanto haya demanda de tales oficios.

Pero cualesquiera sean las razones, el hecho es que el mercado de las ocupaciones industriales modernas perdió su ímpetu, y estas instituciones no cambiaron sus líneas de actividad para servir a mercados con una demanda más activa; en lugar de ello, persistieron en sus prioridades de formación originales, como si nada hubiera sucedido. Como resultante, su prestigio y reputación han declinado y se han vuelto mucho más vulnerables a las presiones externas. Las escuelas académicas públicas envidian sus presupuestos generosos y tratan de apropiarse de una parte de ellos. Los gobiernos quieren reorientar sus presupuestos hacia actividades que puedan ser más productivas socialmente, o más ventajosas políticamente. En muchos países sus presupuestos fueron recortados. Ni el SENA o el INA (Colombia y Costa Rica) –las instituciones más prestigiosas en América Latina hispano parlante– han podido escapar a esta disminución de sus presupuestos. Los presupuestos del SENA fueron sujetos a controles centrales, y se impulsieron res-

tricciones similares al INA. El SENATI de Perú perdió la mitad de su presupuesto, que cayó del 1,5 al 0,75 por ciento de la nómina salarial.

Las escuelas "S-I" son un caso interesante de instituciones de formación sólidas que no pudieron adaptarse, permitiendo que la falta de ajuste entre la oferta de formación y su demanda se volviera endémica. La mayoría de los países de la región está enfrentando el estancamiento de sus mercados modernos y el desarrollo continuo del sector informal. Pero los sistemas de formación no se han reajustado a la nueva situación del mercado.

Después de un período relativamente largo en el que los sistemas en América Latina estaban finamente ajustados a la demanda, se cierren amenazas de tormenta en todo el continente. El fracaso en responder al sector informal es tal vez la distorsión más evidente. Pero de muchas otras maneras, estos sistemas se han vuelto cada vez más rígidos y no responden a los movimientos de la demanda. Estas instituciones se crearon con mecanismos propios de financiación (el impuesto a la nómina salarial) y también tuvieron un *status* autónomo, para evitar la mediocridad, los bajos salarios y las componendas políticas del empleo público. La estabilidad y la independencia financieras fueron resultados positivos de esta decisión. Las instituciones tenían su propio mandato claro, que podían ejecutar sin presiones exteriores insolentes. Pero esta independencia, deseable para mantenerlas en el buen camino, se convirtió en indeseable cuando, con el paso del tiempo, se alejaron de su misión de responder a la demanda. O mejor dicho, la demanda se alejó de ellas, y ellas no la buscaron como debieron. Ahora bien, ser independiente también significa que pueden salir impunes cuando no pueden responder a la demanda.

Las instituciones también se volvieron más grandes y acumularon pesadez administrativa. La cantidad de su personal siguió creciendo, mientras su producto no lo hizo. A medida que su administración se volvía más vieja, perdía dinamismo. Por ejemplo, en un momento determinado, el INA no fue capaz de gastar todo su presupuesto, creando la imagen de que tenía demasiado dinero.

En unas pocas instituciones, los nombramientos políticos se convirtieron en la norma, a menudo dando poder a gente a la que le faltaba completamente el perfil o la motivación para ser buenos líderes. Las prebendas políticas se convirtieron en un programa común, con la consiguiente degradación en el desempeño, que es su resultado inevitable.

Podemos asegurar que su imagen y reputación siguen cayendo. Los educadores, particularmente aquellos provenientes de la izquierda, las critican por ofrecer una formación limitada, superficial y sobre-

Claudio de Moura Castro

especializada en ocupaciones pasadas de moda; esto es verdad en algunos casos, pero en muchos otros los educadores no se dan cuenta que una fuerte carga de habilidades cognitivas está incorporada en las “series metódicas”. Las firmas las acusan de no brindar la preparación práctica que necesitan, y de ignorar las tendencias del mercado. Los empleados públicos envidian sus presupuestos abultados y sus salarios generosos.

No obstante, estas son amplias generalizaciones que no se aplican a todas las instituciones; no todas ellas siguen exactamente los mismos caminos; no todas perdieron sus habilidades para responder al mercado, o para experimentar. Dos casos merecen particular atención: el SENA (Colombia) y el SENAI (Brasil).

Cuando se estancó el proceso de sustitución de importaciones en Colombia, el vibrante SENA perdió su sentido de la dirección y comenzó a experimentar con diferentes estrategias. En línea con su dinamismo, trató de encontrar mercados en otras partes. Primero trató de adaptarse a ocupaciones del sector terciario y del sector informal. Pero fue más allá y entró en la preparación de cuadros para el desarrollo participativo y para los municipios. Entró en las regiones rurales y tuvo que hacer incluso tratos con las guerrillas para poder llevar a cabo sus cursos. Al mismo tiempo, sus programas refinados y caros de artes industriales fueron abandonados parcialmente. Estas nuevas líneas de actividad fracasaron en producir una alternativa viable al SENA, y crearon una ruptura seria y profunda dentro de la institución. Aunque otros puedan pagar un precio por negarse a cambiar, el SENA puede tener que pagar el precio de haber cambiado demasiado, e incursionado en áreas donde sus ventajas comparativas son débiles.

El caso del SENAI de Brasil es totalmente opuesto. Cambió poco, y comparado con las otras instituciones, lo está haciendo muy bien². Esto se debe a dos razones. La primera es que la industria brasileña siguió mejorando la formación de los trabajadores, aun durante los peores períodos de crisis. Entonces el SENAI no tuvo que reajustarse a nuevos mercados, excepto en el sentido de que las firmas se volvieron más automatizadas y adoptaron tecnologías más complejas. Las instituciones de formación siempre están más dispuestas a adaptarse hacia arriba, y el SENAI no es la excepción: está ofreciendo cursos de avanzada

² El SENAI San Pablo, que matricula alrededor de la mitad de todos los estudiantes del SENAI, realiza estudios de seguimiento sistemáticos que demuestran claramente que al menos dos tercios de los graduados encuentra trabajos significativos después de su graduación.

en tecnologías modernas. La segunda razón es el hecho de que, a diferencia de sus hermanas, el SENAI pertenece a la Federación de Industrias. En otras palabras, quienes consumen los productos del SENAI tienen total superioridad y control sobre la institución. Es así que ninguno de sus ejecutivos se atreve a ir en contra de la voluntad de los industriales que literalmente la poseen. El SENAI no tiene más elección que ofrecer lo que la industria quiere.

Resumiendo, la mayoría de las instituciones "S-I" está teniendo serios problemas de desajustes entre la oferta y la demanda, decrepitud y pesadez institucionales y erosión en la imagen pública. Este, sin embargo, no es necesariamente el caso para todas las instituciones, y tampoco quiere decir que se hayan vuelto disfuncionales o ineficaces, lo que no sería un juicio correcto de su desempeño general. La cuestión es que la mayoría de ellas no está teniendo un impacto proporcional a los recursos significativos que reciben, no que no tengan utilidad. Los pocos estudios disponibles de eficacia no sugieren esto. Sin embargo, dada la escasez de recursos, deberíamos esperar mucho más de ellas que lo que obtenemos ahora.

2. *La receta de mercado. Olvidar los grandes sistemas de formación y solo comprar capacitación*

El descontento ha estado creciendo en toda la región. Se acusa a estas instituciones de ser insensibles y costosas. Se han probado muchos medios para controlarlas, hasta ahora sin mucho éxito. El hecho es que son instituciones fuertes, bien organizadas, con un poderoso espíritu de cuerpo, y que movilizan sus defensas políticas muy eficazmente. Su autonomía, que en un momento las protegió de las prebendas políticas y de la académica "enfermedad del diploma", ahora les permite resistir al cambio. Y resisten a los cambios necesarios, así como a los dañinos.

En diferentes ocasiones ha habido intentos de nacionalizar el SENAI, pero la protección de los industriales ha sido eficaz y poderosa. Es como si esta institución hubiera cambiado su independencia por esta fuerte protección. Al mismo tiempo, otras instituciones –que son mucho menos efectivas que el SENAI– también han podido resistir al cambio y permanecer alienadas de las prioridades sociales reales.

Las perspectivas para el futuro no son claras. Las instituciones de formación están cambiando, a veces de maneras creativas e interesantes. Pero ¿cambiarán de forma suficientemente rápida como para dar cabida a la creciente impaciencia de la sociedad? Algunas de ellas probablemente son demasiado disfuncionales y lentas para cambiar, y su-

frirán las consecuencias. Hay una percepción creciente de que algunos sistemas de formación no se reformarán a sí mismos, y de que tienen éxito en resistir a las presiones del exterior. Esto está llevando a una nueva estrategia que puede tener repercusiones más importantes a largo plazo: en lugar de tratar de reformar las instituciones de formación, ahora hay una tendencia a rediseñar los sistemas, aplicando una filosofía diferente. Este cambio es parte del movimiento para “reinventar el gobierno” y para usar incentivos económicos en áreas que han sido tradicionalmente el dominio de estructuras jerárquicas convencionales.

En lugar de ser un operador de la formación o de tratar de gestionar los sistemas de formación por medio de controles administrativos o jerárquicos, el gobierno se convierte en un comprador de servicios de formación. En lugar de dirigir instituciones, el gobierno se convierte en un agente financiador que establece reglas claras para comprar formación, elige las mejores propuestas y controla la calidad del servicio que se brinda. Esta es parte de una tendencia que se está extendiendo en América Latina, es decir, crear mercados sustitutos para servicios que normalmente han sido producidos por el sector público. En este proceso, una multiplicidad de oferentes –tanto públicos como privados– pasan a competir por los contratos. Pueden utilizarse *vouchers* para dar a los usuarios toda la libertad de elegir los servicios que quieren. La financiación se separa de la ejecución. La gente que paga no es necesariamente la que ejecuta el servicio, y así se da una mayor posibilidad de elección a los usuarios. “Votar con los pies” se convierte en una manera de controlar actividades que, previamente, operaban bajo la tradición del servicio público.

Estos desarrollos son similares a lo que está sucediendo en el campo de la salud. La nueva revolución de la atención administrada tiene que ver con comprar y vender servicios de salud, en lugar de administrar un sistema de salud. El centro de gravedad se mueve de la salud hacia los mecanismos de financiación. En un sistema convencional de salud, administradores de alto nivel discuten enfermedades, tratamientos, hospitales y demás. En el nuevo sistema de atención administrada, los economistas crean incentivos de mercado para que una multiplicidad de agentes atiendan al cuidado de la salud de la población de acuerdo a su criterio, siempre que los resultados se adecuen a los estándares establecidos. No es por casualidad que en países como Chile y Colombia, que han hecho reformas importantes en el campo de la salud, los ministros de salud sean economistas.

Existe una tendencia a que los sistemas de formación se muevan en la misma dirección. El caso más radical es el de Chile, donde el

INACAP, institución hermana del SENAI, fue despojado de su presupuesto en un período de unos pocos años y se le pidió que vendiera sus cursos a las empresas que habían recibido subsidios del gobierno para comprar capacitación a quien ellos eligieran. El INACAP tuvo mucho éxito en hacer esta transición, y ha estado operando sin ningún subsidio público durante los últimos años; vende capacitación a empresas y a estudiantes individuales³. Chile ha seguido el camino de desprenderse de la operación de las instituciones de capacitación y de crear, en su lugar, mecanismos competitivos para comprar capacitación.

La situación en Argentina también es muy interesante. Un préstamo del BID creó el Proyecto Joven, un proyecto que es la quintaesencia de un programa basado en el mercado. Los fondos se entregaron al Ministerio de Trabajo para contratar servicios de formación con cualquier institución creíble, pública o privada. Para postularse, el proveedor tiene que presentar un proyecto para el curso y una promesa inamovible de un empresario de que, después de graduarse, los estudiantes recibirán ofrecimientos de pasantías por un período que durará al menos lo mismo que el curso. Este ha sido un programa exitoso, en muchos aspectos. La proporción de graduados que encuentra trabajo es mucho mayor que la del grupo de control.

El SENA está luchando contra amenazas de las autoridades de planificación. El gobierno quiere adjudicar parte de los ingresos del impuesto a la nómina salarial a empresas que entrarían en contratos de formación con quien ellos vean adecuado, no necesariamente con el SENA. La reacción del SENA a esto ha sido temible. Por el momento ha bloqueado la iniciativa de las autoridades de planificación, a un considerable costo político. Ha visto su legitimidad socavada y a sus aliados retirarse. Al mismo tiempo, sin embargo, el SENA mismo ha comenzado a extender contratos de formación a otras agencias.

El INA de Costa Rica también ha tenido confrontaciones con el gobierno y luchas contra las políticas de adjudicar parte de su presupuesto para contratar formación en el mercado abierto. La contratación se está convirtiendo en una práctica muy extendida en El Salvador y otros países de América Central. La nueva generación de escuelas técnicas mexicanas también ofrece un ejemplo interesante de completa descentralización de la formación.

El desafortunado SENAR brasileño, institución hermana de SENAI y SENAC, que ofrece servicios para el sector rural, no compartió con

³ Ver: Corvalán, O. Vázquez, *The evolution of Chile's National Vocational Training Institute*. OIT, Training Policies Branch, sin fecha.

Claudio de Moura Castro

estas otras dos los lazos invalorable con las asociaciones de empresas. En su lugar, fue una agencia de la administración pública, compartiendo con ésta todas las dificultades y penurias. Por esta razón, su desempeño fue muy mediocre. Más recientemente, fue eliminada y vuelta a crear bajo el ala de la asociación de productores agrícolas, siguiendo líneas similares a las de SENAI y SENAC. De manera interesante, desde su reciente recreación, el estilo administrativo es diferente y nuevo. En lugar de proveer los servicios de formación directamente, compra capacitación de otros proveedores, incluyendo el SENAI y el SENAC. La única actividad interna es la investigación y el desarrollo de nuevos cursos. Otra vez, los nuevos tiempos traen nuevas soluciones que están más cercanas a la idea de estimular los mercados de proveedores de capacitación.

En las mismas líneas, el Ministerio de Trabajo de Brasil ha lanzado una operación de capacitación (PLANFOR) que sirve al sector informal y a los desempleados, y que está financiada a través de un fondo creado por un impuesto a la nómina diseñado para financiar compensaciones para los trabajadores y otras actividades relacionadas (incluyendo la formación). Los fondos son otorgados a las secretarías de trabajo de los estados, que los adjudican a proveedores, siguiendo algunas reglas simples.

En contraste con el Proyecto Joven de Argentina, la mayoría de los proveedores comparten los nombres tradicionales de SENAI y SENAC, así como de otras instituciones bien establecidas. Ellos tienden a proveer capacitación de buena calidad, ya que lo han estado haciendo por un largo tiempo. Pero, debido a las reglas superficiales para los contratos, la focalización de los cursos dirigida a los trabajos existentes parece ser poco confiable. Por el contrario, el Proyecto Joven, que se ubica en alto lugar en la focalización de los cursos, deja mucho que desear en lo que concierne a su calidad.

Sin dudas, el grueso de la formación profesional latinoamericana aun se ofrece a través de mecanismos convencionales, con instituciones de formación grandes y pesadas que proveen la mayor parte de la formación y ocupan un gran espacio institucional. Sin embargo, la tendencia parece alejarse claramente de los grandes dinosaurios de la formación. Desde la perspectiva de los gobiernos, la formación se convierte en un asunto de cómo controlar las instituciones por medio de fondos e incentivos, más que de repararlas y administrarlas a través de regulaciones jerárquicas o administrativas.

Las instituciones de desarrollo y el BID, en particular, se han embarcado en la creación de estos fondos para ofertar competitivamente

la subcontratación de la formación a proveedores públicos y privados que pueden presentarse para convertirse en tales. Chile Joven y Proyecto Joven, ya mencionados, son los mejores ejemplos conocidos, pero otros países –por ejemplo, Jamaica y Uruguay– han iniciado programas similares.

Esta puede ser una innovación saludable y bienvenida, pero no exenta de peligros. Este documento no es una aprobación rotunda de esta transformación, sino un intento de ponerla en una perspectiva adecuada.

3. *¿Qué pasa si los economistas neoliberales se salen con la suya?*

Si se decide no realizar una microgestión en la formación, y en su lugar, crear incentivos financieros al buen comportamiento, significará un punto de partida importante para alejarse de los modos tradicionales de operación. Pero este es solo el comienzo de un proceso que también es complejo. Hay peligros y riesgos.

3.1 *La contratación funciona mejor para cursos cortos*

No toda la formación se beneficia de los mecanismos de contratación. Funciona bien para cursos de procesador de palabras, hojas de cálculo o la última moda en técnicas de gestión. Estos son cursos que necesitan un aula y alguien con las habilidades requeridas, lo que no es muy difícil de encontrar. Pero un curso de robótica o herramentista requiere equipamiento particularmente costoso, grandes grupos de instructores con largos años de formación y reentrenamiento. Estas son inversiones a largo plazo. Siguiendo el mismo razonamiento que hacía la literatura de los sesenta sobre el desarrollo, al señalar que las empresas privadas son remisas a invertir en generación hidroeléctrica, de la misma manera la inversión en estas carreras de largos períodos de gestación no puede hacerse sin un horizonte financiero que sea igualmente largo. La contratación no es la mejor manera de asegurar esta continuidad a largo plazo. Es ilustrativo notar que Chile, el país que ha utilizado las políticas más agresivas para modernizar la financiación de la formación, ha dado a las escuelas técnicas una solución que es muy cercana a la del SENAI de Brasil, es decir, financiarlas con presupuestos convencionales y colocar su conducción en manos de las asociaciones de empleadores.

3.2 *La contratación es solo el primer paso en un proceso complejo*

La contratación requiere buenos mecanismos de identificación de la demanda, para evitar el viejo problema de errar el objetivo. Si la vieja

Claudio de Moura Castro

institución de formación no evaluaba la demanda correctamente, ¿por qué deberíamos creer que el contratista sí lo hará? De acuerdo, las instituciones contratantes no tienen intereses creados en repetir las ofertas del año anterior para mantener ocupados a los mismos instructores. Pero esto no es suficiente. Descubrir los nichos de mercado es una actividad que no desempeñan bien los funcionarios públicos; el caso del Ministro de Trabajo de Brasil es un ejemplo claro de focalización deficiente.

La contratación también requiere buenas prácticas de certificación. Cuando la capacitación es ofrecida por una sola institución grande y de calidad respetable, la certificación no es importante. De hecho, el control de calidad realizado en el interior de la propia institución puede ser, en algunos casos, muy competente y exigente. Este es claramente el caso de las grandes y respetadas instituciones latinoamericanas “S-I”, lo que explica por qué la certificación ha quedado rezagada en esos países. Pero cuando el gobierno otorga una multiplicidad de contratos, alguien debe asegurar que la calidad del producto sea aceptable; de otra forma el sistema estará creando incentivos implícitos para programas mediocres que cuestan poco y producen poco. Las burocracias, que son incompetentes para brindar buena formación, probablemente también lo serán al subcontratar; tendrán las mismas dificultades para identificar la demanda y controlar la calidad del producto final.

3.3 Los dinosaurios de la formación son, de hecho, los custodios de una enorme experiencia en el área

En general, las “S-I” siguen siendo competentes en lo que hacen. Si tropiezan como resultado de la impaciencia social, podría haber una gran pérdida de experiencia y pericia. Esto no es grave en la formación para el sector terciario, pero no es posible improvisar capacitación para las áreas sólidas y complejas del sector manufacturero. Como ya se dijo, las sociedades necesitan instituciones que operen con un horizonte a largo plazo para llevar a cabo la formación complicada y costosa que requiere varios años de tiempo de preparación y grandes desembolsos para preparar instructores y materiales de enseñanza.

El Proyecto Joven de Argentina es un caso extremo. Fue creado durante un período en el que se dejó que las viejas escuelas técnicas languidieran y en algunos casos quedaran abandonadas; en otras palabras, su equipamiento se deterioró, los instructores no mantuvieron sus conocimientos actualizados, o se fueron, y los materiales de enseñanza y la experiencia se deterioraron enormemente. El nuevo modelo que ahora se está implementando se aleja de la formación tra-

dicional de trabajadores calificados, enfocándose, en su lugar, en nuevas tecnologías y otras actividades. En buena medida, el Proyecto Joven tomó el lugar de las escuelas técnicas para proveer capacitación en oficios y ocupaciones. Sin embargo, aunque este programa es adecuado para un conjunto ligero y *ad hoc* de cursos, no puede reemplazar un sistema maduro de formación. En este tipo de modelo, todo es permanentemente improvisado, ya que los cursos se ofrecen sobre la base de contrato tras contrato, sin ninguna promesa de continuidad. Los operadores son muy pequeños, en dos tercios de los casos son empresas unipersonales. No tienen ni el horizonte de tiempo ni el capital para invertir en la formación de los instructores, para producir materiales de instrucción de alta calidad o para desarrollar métodos innovadores. En el caso de Brasil, no necesitan hacerlo, ya que los grandes sistemas de formación aún están allí, haciendo lo que han estado haciendo durante medio siglo, y los operadores pequeños pueden aprovechar este gran conjunto de capacitadores, materiales y métodos. Con la desaparición de las escuelas técnicas, Argentina quedó sin ninguna fuente de aprendizaje colectivo, sin custodia de lo ya aprendido, y los resultados no dejan lugar a dudas: la calidad de la formación brindada está por debajo de los niveles aceptables, no hay manuales o libros, los instructores improvisan (y a menudo enseñan prácticas erróneas), el equipamiento es inadecuado y los métodos de enseñanza son de corto alcance. Muy claramente, el Proyecto Joven no puede reemplazar a un sistema serio de formación donde alguien planifica, entrena a los instructores, realiza innovaciones, y por sobre todo, preserva las enseñanzas adquiridas.

3.4 En los esquemas de contratación la equidad puede verse afectada

El caso del INACAP de Chile es bastante instructivo. Si bien pudo prosperar sin financiación pública, los cursos que lograron vender a las empresas y directamente a los estudiantes fueron diferentes. Los programas para trabajadores calificados disminuyeron drásticamente, y los cursos postsecundarios dirigidos a las clases medias aumentaron. Algunos observadores de la actualidad chilena han denunciado una seria escasez de trabajadores calificados⁴. Más recientemente, Chile tuvo que aprobar políticas complementarias para estos esquemas simples.

Mutatis mutandi, el caso de SENAC también es instructivo. La decisión de abordar seriamente la recuperación de costos llevó a crear una

⁴ Ver la monografía del BID, *Modernizar con todos: hacia la integración de lo social y lo económico*. Grupo de la Agenda Social, enero de 1997, p. vi.

Claudio de Moura Castro

opción para realizar cursos más sofisticados, dirigidos a estudiantes de mayor nivel económico. Los cursos de idioma y secretariales fueron reemplazados por cursos de computación gráfica y de control de calidad de alto nivel. Muchas de las ofertas más simples, tales como dactilografía, se han dejado de ofrecer. Al responder a los mercados más exigentes de los sectores modernos, el SENAC se vuelve viable desde el punto de vista financiero, pero la equidad se ve afectada.

El SENATI es otro buen ejemplo. Los empresarios se convirtieron en su fuerza predominante, aumentando considerablemente la eficiencia y focalizándose hacia trabajos reales. A medida que aumentó el *status* social de los estudiantes, el SENATI abandonó a su tradicional clientela pobre.

3.5 Si el modelo es tan bueno, ¿cómo es que ningún país industrial lo ha adoptado?

La realidad es que todos los países industriales –absolutamente sin excepciones– operan grandes sistemas públicos de formación, financiados por presupuestos ordinarios. Más aun, parece haber una tendencia a alejarse de la formación con base empresaria. Las firmas modernas en los países industriales avanzados cada vez más se apoyan en las instituciones públicas para la capacitación⁵. Este es el caso de Boeing, Caterpillar y las fabricas de automóviles que en Estados Unidos están transfiriendo parte de su capacitación a los *Community Colleges* y a las *TechPreps*⁶. No es una vuelta elemental a las viejas fórmulas, sino una etapa más avanzada de elaboración de lazos más estrechos con las instituciones públicas. Por ejemplo, la Boeing hace menos formación en la empresa, y en su lugar, provee apoyo técnico y financiero a los *Community Colleges* locales.

A riesgo de sobresimplificar un problema complejo, parecería que las nuevas tendencias descritas en esta sección son bocanadas de aire fresco que entran a una atmósfera viciada, y por lo tanto, son muy bien recibidas. Sin embargo, los sistemas modernos de formación son complejos y no se los puede manejar por medio de soluciones simples y únicas. No es solo una cuestión de subcontratar o de privatizar. En lugar de ello, la industria moderna requiere una multiplicidad de princi-

⁵ Ver, por ejemplo, el capítulo 6.1 de este libro. También publicado como: Castro, C. de Moura, *Training in Oklahoma: they seem to be doing it right*. Washington, DC: The World Bank, 1995.

⁶ Ver: Oliveira, J. Batista de y Castro, C. de Moura, *O treinamento na industria do petróleo*, 1991 (inédito).

pios organizacionales y financieros, entre los que la subcontratación es una buena idea, pero que no reemplaza a todos los otros esquemas.

La idea de abandonar los intentos de reforma de las instituciones, y en su lugar despojarlas de sus presupuestos funcionó en Chile, como una solución parcial. Pero esto puede no resultar en otros casos. Las “S-I” pueden ser demasiado poderosas y sabotear los esfuerzos para el cambio, como sucedió recientemente con el SENA. O peor aún, pueden hundirse durante la lucha con el gobierno. No es raro que los gobiernos no sean lo suficientemente fuertes como para reformar las instituciones, pero sí lo sean como para poder arruinarlas. La meta no es castigar a las instituciones por ser lentas e insensibles, sino crear el mejor sistema de formación posible.

Resumiendo, el descontento con las viejas y lentas instituciones de formación en América Latina está llevando a algunos países a experimentar con modelos donde el sistema, conducido a través de contratos de formación y llevado a sus últimas consecuencias, reemplazaría a los monstruos de las “S-I” por un conjunto fragmentado de pequeñas instituciones. Esta solución evita la inercia organizacional que se ha vuelto endémica en la región, pero no es una panacea. En la mayoría de los casos, tiene que formar parte de una solución más compleja.

4. Caminos alternativos para una reforma. La economía política para cambiar las “S-I”

En general, los sistemas “S-I” han reaccionado con fuerza contra el enfoque de mercado, no por las razones mencionadas anteriormente sino porque lo ven como una amenaza a sus presupuestos, seguridad y viejas creencias. Ni la fuerza ni las amenazas de introducir los nuevos enfoques parecen haber dado resultado, como se ejemplificó en los intentos, en gran parte fallidos, de separar parte de los presupuestos del SENA y el INA para subcontratar capacitación. Peor aún, estas instituciones y sus presupuestos han escapado indemnes, pero su funcionalidad se ha resentido en estas batallas.

Muchos actores externos al sistema, particularmente en los ministerios de finanzas, prevén una solución aún más radical: su eliminación. Aunque esta solución final puede encontrar oídos atentos entre un número limitado de economistas de bancos multilaterales, el punto en discusión aquí es la consideración de si esta solución sería una buena idea. El hecho es que no parece haber suficientes influencias o fuerza política para una política tan radical, aun si fuera ésta la mejor opción, lo cual no es el caso, como se ha indicado en la sección anterior. Bajo esas condiciones, el camino más razonable parece ser la reforma

“intermedia”. Hay muchos caminos alternativos y todos ellos demandan hábiles negociaciones y un clima de confianza.

Hay tantas soluciones diferentes como países. Es más, dentro de un mismo país las soluciones no son ni simples, ni únicas. Los sistemas modernos de formación ofrecen muchas soluciones diferentes en cada nivel, desde la financiación hasta la ejecución de los cursos. La complejidad y la diversidad internas parecen ser la única dirección posible para el cambio.

Finalmente, no es cuestión de que gusten o disgusten los actores de las “S-I”, sino de preguntar si están brindando los servicios que se espera de ellos en todas las direcciones requeridas. Por sobre todo, estas instituciones deberían ser capaces de responder a la demanda de las empresas, y reajustar sus ofrecimientos ante cada cambio de ésta. Si bien es importante una discusión en profundidad de qué significa responder a la demanda, esto nos alejaría de nuestro principal argumento, por lo que basta decir aquí que los ajustes deben ser tanto en calidad como en cantidad, una tarea complicada por la percepción dominante de que los empleadores no tienen un claro proyecto de lo que quieren. Sea como sea, para responder a la demanda, los sistemas de formación necesitan sólidas herramientas de navegación y todo lo que se requiera para hacer que “quieran” ajustarse o reajustarse. En la mayoría de los sistemas actuales, prevalece la inercia y el camino elegido es la repetición de las mismas rutinas.

Una respuesta ingenua a esta búsqueda sería la creación de sistemas de manejo de la información, de estudios de seguimiento, de “*observatoires*” del mercado y otras estrategias. Sin embargo, tener buena información es el resultado de querer responder, no una respuesta en sí misma. Por esta razón la recolección de los datos es un requerimiento, pero no el cambio estructural estratégico que mejorará la focalización.

Hay muchas maneras de hacer que los sistemas de formación “quieran” responder a la demanda. La sección anterior proponía un camino poderoso: el enfoque de mercado. Esta es la solución apoyada por muchos economistas porque deja que los mercados hagan el trabajo: la mano invisible se encargará de forzar a los proveedores que compiten a colaborar y ser eficientes. Es simple, elegante y hasta puede funcionar, pero no es la única forma. Considerando la formidable oposición de las instituciones de formación a estos esquemas, no hay buenas razones para tener un único plato en el menú. Así, deberíamos considerar varias alternativas como soluciones parciales.

4.1 El pluralismo reemplaza al monopolio

No hace mucho tiempo, cada país tenía sus “S” o sus “I” y muy poco más en el área de la formación, no tanto por haberlo planeado sino por un desarrollo espontáneo. Este monopolio está desapareciendo ahora. Otros ministerios están apareciendo en escena. En muchos casos los Ministerios de Trabajo están ocupando un importante lugar en la formación (como ya se señaló para el caso brasileño). Las escuelas privadas están multiplicándose en las áreas industriales y en todas partes en el área de tecnologías de oficina. Las iniciativas locales también se están multiplicando. Desafortunadamente, no se llevan estadísticas de este desarrollo.

Por las razones que fueren, la aparición espontánea de otros proveedores de formación ha cambiado el escenario. Independientemente de la acción del gobierno, las “S-I” locales están perdiendo su *status* monopólico. Los proveedores privados están más activos en algunas áreas, tales como el control de calidad, cursos cortos de formación y la mayor parte de las áreas de tecnologías de oficina. Dos ejemplos de Brasil merecen atención.

Una situación interesante, pero poco frecuente, tuvo lugar en el Estado de Minas Gerais (Brasil) donde los industriales de un pueblo lejano, Montes Claros, no podían obtener del SENAI los servicios que querían⁷. En respuesta, crearon una institución privada de formación, financiada con contribuciones voluntarias. Lo que hace que esta solución sea diferente es la naturaleza voluntaria de la contribución financiera requerida. El impuesto a la nómina salarial paga por un bien público que, bajo condiciones normales, todo el mundo quiere consumir, pero por el que nadie quiere pagar porque sus resultados no pueden ser apropiados por aquellos que pagan por él. Las contribuciones voluntarias, en cambio, requieren la cooperación organizada y disciplinada de empleadores que se ponen de acuerdo para pagar por un bien público sin ser obligados a hacerlo por ley. (Hay que notar que el SENAI fue creado por industriales que presionaron al gobierno para que les cobrara a ellos el impuesto. La idea de una contribución compulsiva se originó entre los mismos empresarios.)

Otro caso interesante es el SENAT, que una vez fue parte del SENAI, que se concentra en la formación para la industria del transporte (particularmente el transporte automotor). A continuación, se convirtió en una “S” por sí mismo, adoptando las mismas reglas y estructura del

⁷ Ver: Gomes, C., “Vocational education financing: an example of participation by employers in Brazil”, *Prospects (UNESCO)*, 21(3): pp. 457-466, 1991.

Claudio de Moura Castro

SENAI. Pero como recién llegado, tomó una ruta más radical. Toda su formación se suministra por televisión, vía satélite. Durante un periodo récord de dos años llegó a alrededor de 300.000 trabajadores en la industria del transporte. Se instalaron más de mil puestos organizados de recepción.

A medida que estos caminos paralelos se multiplican y el control monopólico de la única institución de formación se reduce, estas tienen que definir sus estrategias políticas para tener en cuenta los peligros de la competencia. Finalmente, a medida que se convierten en actores menos indispensables, tienen que prestar mayor atención a la demanda y a los componentes políticos. Es interesante advertir que algunos ejecutivos alertas del SENAI percibieron claramente que el experimento de Montes Claros era una rotunda acusación contra el letargo del SENAI de Minas Gerais, y dieron los pasos necesarios para unir fuerzas con los empresarios locales.

4.2 Las empresas se hacen cargo

Los empleadores necesitan una fuerza de trabajo mejor entrenada y sufren directamente cuando no la obtienen. Entonces, si se los pone a cargo de la formación, sus acciones servirán a sus propios intereses (que ocurre que coinciden con los de la sociedad en general). Esta fue la lógica subyacente a la creación del SENAI en 1942, a través de una iniciativa de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo. Ha funcionado bien en Brasil (particularmente en los estados donde los empresarios tenían una organización fuerte). Lamentablemente, con la excepción de Brasil, otras instituciones "S-I" no siguieron este mismo camino.

Esta noción ha sido nuevamente considerada recientemente. CADERH en Honduras fue creado bajo el auspicio de una asociación de empleadores, con la cooperación estadounidense. Las escuelas técnicas chilenas (que no deben confundirse con su antiguo instituto vocacional, que es el INACAP) fueron entregadas a las asociaciones de empleadores, que recibieron fondos públicos para mantenerlas en operación. El Salvador ha optado por un esquema similar.

Esta es una idea sumamente sensata. Sin embargo, requiere asociaciones de empleadores serios y motivados, algo de lo que no siempre se dispone. Aun en el sistema brasileño, en gran parte exitoso, algunos estados pueden tener asociaciones débiles de empleadores. El resultado es una reproducción del contexto del empleo público, con amiguismo y poco esfuerzo por responder a la demanda. Por ejemplo, los industriales colombianos no han mostrado interés en hacerse cargo de la

institución en ese país, a pesar de haber recibido propuestas para hacerlo.

4.3 Un rol mucho más fuerte de las empresas en la gestión y toma de decisiones

En contraste con la solución anterior, en la que hay un cambio completo y legalmente vinculante en el *status* de las instituciones, hay soluciones intermedias en las que los empleadores adquieren un poder mucho mayor en la administración de la institución nacional. Los comités simbólicos pueden convertirse en comités fuertes, se pueden crear otros mecanismos para darles una voz más potente, etcétera.

El SENATI en Perú, puede ser un buen ejemplo de esto; después de una sucesión de directivos nombrados políticamente, los industriales presionaron al gobierno para nombrar un presidente serio y dedicado, que mejoró en gran medida la institución. Otros países latinoamericanos parecen estar moviéndose en la misma dirección. Si los empleadores usan su influencia política para presionar a los gobiernos a no usar sus instituciones de formación como botines políticos, tienen una chance de ganar esta puja política.

4.4 La recuperación de costos como instrumento de orientación

Los economistas supieron durante siglos que el recupero de los costos no es solamente un medio para generar rentas, sino también un medio para enviar señales a través del sistema de precios. Quienes están dispuestos a pagar tienen una participación mayor para asegurarse que la formación esté bien conectada con la demanda. Entonces, al responder a la demanda del mercado (más que a un enrarecido concepto de necesidad), la eficacia de las asignaciones aumenta. Este principio se aplica tanto a la formación como a la mayoría de las otras actividades.

Una gran institución brasileña, el SENAC, ha seguido un camino bastante sorprendente. Si bien el SENAI y el SENAC tienen la misma estructura legal, en la práctica, la cultura organizacional de sus asociaciones de empleadores es muy diferente. Los empresarios industriales brasileños siempre han tenido una perspectiva de largo plazo y un deseo de invertir para obtener fuerza de trabajo calificada. En realidad, el SENAI fue una invención que los industriales vendieron al Presidente Getulio Vargas a principios de los años cuarenta; y desde entonces han permanecido interesados en el SENAI, manteniendo una vigilancia estrecha sobre sus actividades. Por el contrario, los empresarios del sector comercial nunca demostraron en realidad un interés similar o un

Claudio de Moura Castro

sentido de propiedad en el SENAC. Éste se creó como una prolongación natural del SENAI y las asociaciones comerciales no están involucradas en su operación; actúan más en la línea de un descuido benevolente que en la actitud celosa y maternal de los industriales.

En los últimos años, el SENAC se sintió amenazado por el mismo peligro de nacionalización o pérdida del impuesto del uno por ciento que también marcó al SENAI (estas amenazas tomaron forma en los períodos que precedieron a la Constitución de 1988, cuando se tornaron más peligrosas). Pero las reacciones fueron diferentes. El SENAI fue protegido por las federaciones de industrias, que declararon la guerra a la propuesta. Por el contrario, el SENAC nunca sintió la protección agresiva que los industriales brindaron al SENAI. Asustado, atravesó una larga y profunda autoevaluación, y decidió que la mejor protección era cobrar por sus cursos, obteniendo así un grado mucho mayor de autonomía financiera: si se aboliera el impuesto del uno por ciento, estaría preparado para sobrevivir sin él. El resultado de esta decisión es que el SENAC San Pablo ya ha generado tanto como el 50 por ciento de sus ingresos a través del recupero de costos proveniente de sus estudiantes⁸; en el total del país, la proporción ya llega a un tercio del presupuesto. Una consecuencia importante de esta decisión de cobrar aranceles a los estudiantes es que el SENAC, de este modo, adquirió un excelente sistema de orientación. Si los estudiantes deben pagar para asistir a los cursos, no se verán atraídos por ofertas que no respondan a nichos de mercado. El SENAC ha redescubierto el mecanismo autoregulatorio que las empresas privadas han estado utilizando por siglos.

4.5 Las mutaciones del sistema dual

El famoso sistema dual alemán es una versión sofisticada del sistema de aprendizaje tradicional que ha servido a aquel país por muchos años. El éxito del sistema y la voluntad de las agencias alemanas de cooperación para exportarlo a otros países lo han convertido en una alternativa muy conocida. Lamentablemente, tal como es en Alemania, el sistema es muy exigente y demasiado complicado para replicarse en la mayoría de los países, incluyendo otras naciones europeas. Como resultado, las experiencias no se han desarrollado, o han fracasado.

Pero la idea de relacionar la formación con el empleo es antigua y no puede descartarse. Las mutaciones y las simplificaciones de esta idea

⁸ Debido al reciente aumento en la recaudación del impuesto, esta proporción ha descendido a alrededor de un 30 por ciento.

merecen atención. Si estamos de acuerdo con que el problema número uno en la formación es el desajuste entre la oferta de formación y los empleos, los esquemas de aprendizaje son como una vacuna contra él. Las instituciones convencionales de formación ofrecen capacitación sin tener en cuenta el mercado de trabajo. Por el contrario, el aprendizaje solo comienza cuando se asegura un contrato con una empresa real. Así, el principio de “sin empleo, no hay formación” puede ser implementado con un fuerte seguro contra el fracaso: encontrar el trabajo viene antes de brindar la formación.

Muchos países están experimentando con versiones alternativas del sistema dual en Latinoamérica. Un relevamiento realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo (*Deutsche Stiftung für Entwicklung*) arrojó el resultado de doce programas en funcionamiento. Este no es el lugar para resumir la experiencia con estos programas, sino meramente para repetir lo que se mencionó antes. Cuanto más cercanos están al modelo alemán original, mayores serán las dificultades para replicarlo más allá de un proyecto piloto.

4.6 Mecanismos más fuertes para relacionar la decisión de ofrecer cursos con los resultados

¿Por qué las instituciones de formación tratarían empeñosamente de mejorar el ajuste entre la formación y los empleos si este es un trabajo arduo que suscita tantas reacciones y obstáculos internos? Si los administradores necesitan pelear y trabajar mucho más duramente para hacerlo, ¿cuáles son las recompensas? La verdad es que en la mayoría de los sistemas no hay recompensas por superar la inercia y encarar los altos costos políticos de cerrar cursos de estudio. Como resultado, los sistemas permanecen leales a las estructuras internas de incentivos y alejados de las demandas del mercado o de las necesidades sociales.

Las secciones previas señalaron algunas soluciones. Pero también está la posibilidad obvia, pero subutilizada, de cambiar la estructura de los incentivos. El personal y la dirección responden a los incentivos existentes, tanto en la formación como en otros aspectos de la economía. La idea es aumentar el costo de la inercia para los individuos e incrementar los premios por superarla; en otras palabras, dar vuelta completamente la perversa estructura de incentivos observada en tantos sistemas de formación.

Aunque la mayoría de los sistemas de formación en América Latina no han experimentado mucho con estos mecanismos, ellos están disponibles y prometen mucho. Quizás el esquema más claro en esta dirección sea permitir que las instituciones de formación tomen todas las

Claudio de Moura Castro

decisiones sobre la capacitación, y que aquellos graduados que encuentren después empleos estables les reembolsen el costo de los cursos tomados. Esta idea fue propuesta inicialmente por el Departamento de Seguridad Social del Estado de California (Estados Unidos). También fue implementada en Chile, con considerable éxito.

Para algunas instituciones, especialmente en situaciones de alto desempleo, este mecanismo puede parecer demasiado innovador y difícil de implementar. Pero hay versiones más sencillas que pueden ser aceptadas más fácilmente. Otra posibilidad es requerir que una determinada cantidad de los graduados encuentre empleo; aquellos cursos que no puedan cumplir con las cuotas perderían sus presupuestos. Los Países Bajos han creado un fondo que se usa para recompensar a las escuelas que focalizan mejor sus cursos. No hay razones para pensar que no se puedan diseñar muchas otras variantes de estos esquemas, para corregir los incentivos y alentar a las escuelas para que mejoren el direccionamiento de sus objetivos.